

# Digitalisering van de Omgevingswet hapert nu al

Medio 2019 moeten alle overheden in het land hun ICT klaar hebben voor de Omgevingswet. Maar menigeen dreigt zich nu al te verslikken in de kolossale digitaliserings-slag. De kritiek zwelt aan.

## RUIMTE EN INFRASTRUCTUUR

'Eenvoudig beter' is het motto achter de Omgevingswet. Dat moet ook gelden voor de digitalisering achter de nieuwe wet, die getooid gaat met de naam Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Doel is dat burgers en bedrijven uiterlijk in 2024 via een digitaal loket met één druk op de knop alle benodigde gegevens over een locatie kunnen krijgen. Het ICT-vernunft moet hen bij verguningsaanvragen helpen en informatie over de nieuwe regelgeving toegankelijker te maken. Digitalisering is ook nodig om gemeenten in staat te stellen te werken met nieuwe juridische instrumenten, zoals het omgevingsplan en de omgevingsvisie. Alle automatiseringssystemen bij de verschillende overheden moeten daarop worden ingericht. De nieuwe omgevingsregels moeten hiervoor wel 'toepasbaar' worden gemaakt om ze in het digitale loket te kunnen verwerken in een vragenboom die initiatiefnemers van een bouwproject snel en gemakkelijk naar de juiste oplossing leidt.

## Budget

Snel gaat het niet. De komst van de 'lightversie' van het DSO is al tweemaal uitgesteld door minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu. Ook maakte ze onlangs bekend dat het maximale investeringsbudget van 150 miljoen euro niet toereikend zal zijn. In maart gaf ze het BIT, het bureau dat op initiatief van de commissie-Elias nieuwe zeperds bij de grote ICT-projecten van de over-



Doel van de digitalisering van de Omgevingswet is dat alle informatie over de fysieke leefomgeving straks via één loket te vinden is, bijvoorbeeld om een bouwvergunning aan te vragen. Daarop moeten de systemen bij de verschillende overheden worden ingericht. Foto: Bas de Meijer/HH

heid moet voorkomen, opdracht de belangrijkste obstakels in kaart te brengen. Onbekend is wanneer het advies verschijnt. Het BIT doet daar geen mededelingen over, laat een woordvoerder weten. De minister mag het advies eerst in alle rust bestuderen, alvorens ze het openbaar maakt richting de Tweede Kamer. De lightversie gaat over het domein ruimte, dat volgens planning medio 2019 af moet zijn. Alle overheden moeten gegevens hiervoor aanleveren. Alle documenten en gegevens, van kaartenbakken en adressen tot pdf's en databestanden, moeten ze eerst omzetten in een gemeenschappelijk formaat. Anders is het in de digitale wereld straks appels met peren vergelijken. Voor het domein ruimte dat als eerste aan de beurt is, is gekozen voor de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT).

Per 1 juli 2017 moeten alle overheden informatie over objecten in dat formaat hebben aangeleverd. Daarna volgen andere domeinen zoals water, bodem, geluid, natuur en cultureel erfgoed. In totaal gaat het om zo'n twintig 'informatiehuizen', die straks in één digitaal stelsel aaneen worden gesmeed. Dat was ook de intentie van minister Schultz bij de start van de operatie: alles in hapklare brokken opdienen, zodat de klus voor de overheden in het land te doen is en het ICT-project voor het Rijk zelf niet qua tijd en kosten uit de hand gaat lopen. In dit geval gaat het om 's lands grootste digitaliseringsproject ooit.

## Verzet

Het digitaliseren van data en regelgeving en de bouw van een gemeenschappelijke databank is een

risicovolle en kostbare monsterklus aan het worden. De pijn zit hem in beide, zowel in de omvang van het DSO als in de complexiteit van de ICT. In het land slaat de twijfel toe. Volgens een recente enquête van het vakblad *Binnenlands Bestuur* denkt de helft van de gemeenten hun organisatie in 2019 niet gereed te hebben voor het DSO. Nog eens 34 procent maakt zich zorgen. Kristel Lammers, programmamanager voor de implementatie van de Omgevingswet bij gemeentekoepel VNG, laat weten dat het nog te vroeg is al een oordeel over de digitaliseringsoperatie te vellen. De VNG, die zich zwaar aan de Omgevingswet heeft geëngageerd, wil de komende maanden eerst nog met demonstratieprojecten aan de invoering van het DSO gaan trekken, om gemeenten te helpen hun ICT tijdig

in richten. 'Pas aan het eind van het jaar hebben we goed zicht op hoe ver we zijn met de digitalisering en of het gaat lukken voor juli 2019,' zegt Lammers.

## Juridisch kader

Eugène Meuleman, Lammers' evenknie bij de Unie van Waterschappen, is kritischer. Het blijkt bijzonder lastig voor de waterschappen om de implementatie voor te bereiden van regels, stelt Meuleman, waarvan het juridisch kader nog steeds beweegt. De vier onderliggende vier algemene maatregelen van bestuur met de uitvoeringsregels voor de vergunningverlening en handhaving (VTH) en aanvullende milieunormen voor geur, geluid en bodembescherming, zijn nog niet vastgesteld. 'We moeten regels digitaliseren, die nog niet definitief zijn.' Wat eveneens tegenzit, weet hij, zijn de verschillen in ICT-gereedschap bij de individuele waterschappen. 'Sommige waterschappen hebben een integraal ICT-systeem. Bij andere is dat eerder een lappendeken. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de data en het databeheer. Terwijl we onder grote tijdsdruk staan. In 2019 moet het eerste domein online staan. Gezien de complexiteit is dat al heel snel. Het gaat niet alleen om de juridische vertaling van de wetgeving, maar raakt ook de medewerkers in de organisatie, de onderlinge samenwerking en de financiën.' Wat dat laatste betreft hoopt Meuleman dat het BIT de grote risico's boven tafel zal krijgen. 'Ik verwacht dat de uitvoering kritisch tegen het licht wordt gehouden. We stellen mensen en middelen beschikbaar, maar het moet allemaal wel behapbaar blijven.' Meuleman schat de kosten voor de invoering van het DSO op gemiddeld een miljoen euro per waterschap. 'In een reviewproces wordt nu bekeken of dat bedrag realistisch is.'

Pieter van den Brand

## Zorg inkopen kan anders dan aanschaf van rioolbuizen

De weerstand tegen aanbesteden van zorg door gemeenten is weer opgerakeld door een klacht van de Rotterdamse wethouders Adriaan Visser (D66) en Hugo de Jonge (CDA). Zij vinden dat de Europese aanbestedingsverplichting de zorgrelaties verstoort en de wijkteams uit elkaar trekt. Binnen de wettelijke kaders is echter veel mogelijk.

## ECONOMIE

In een interview in *NRC Handelsblad* van 4 mei beklagen de wethouders zich over de onmogelijkheid om bij aanbestedingen rekening te houden met de lokale context, en ze vragen zich af wat een ondernemer uit een ander land hier eigenlijk te zoeken heeft. Het pleidooi wordt gedomineerd door negatieve gevoelens over toenemend ingrijpen door de Europese en de nationale wetgever: waar bemoeit Brussel zich mee en lagen onze

eigen Staten-Generaal bij de herziening van de Aanbestedingswet in 2016 te slapen toen de verplichting tot aanbesteding voor de inrichting van de zorg door gemeenten strenger werd gemaakt? We zien dit patroon vaker: wanneer een aanbesteding niet goed verloopt of er ernstige (corruptie-)incidenten plaatsvinden, is de publieke reflex om de oorzaak daarvan in de EU-regelgeving te zoeken en zich af te vragen of het niet beter zou zijn die regels af te schaffen. Het nadeel van die reflex is dat de werkelijke problemen onbesproken blijven en daarmee ook de mogelijke oplossingen. Zo blijft in dit geval onvermeld dat gemeenten een waaier aan keuzemogelijkheden hebben om de zorg in te richten – ook binnen de geldende regelgeving. Gemeenten mogen natuurlijk kiezen voor overheidsopdrachten. Maar ze kunnen ook kiezen voor andere rechtsinstrumenten zoals subsidies of concessies, óf ze voeren de zorg zelf uit dan wel in samenwerking met andere overheden (inbesteden en publieke samenwerking), óf ze kie-

## AANBESTEDINGSRECHT

Elisabetta Manunza is hoogleraar internationaal en Europees aanbestedingsrecht aan de Universiteit Utrecht. Jan Telgen is hoogleraar beslistkunde en inkoopmanagement aan de Universiteit Twente. Beiden zijn verbonden aan het Public Procurement Research Centre. Dit is de eerste column in een nieuwe reeks. Vanaf nu maandelijks op [sconline.nl/aanbestedingsrecht](http://sconline.nl/aanbestedingsrecht).



zen voor open toelatingssystemen waar met alle zorgaanbieders die aan specifieke tevoren vastgestelde voorwaarden voldoen, een contract wordt gesloten. En dan is er nog de mogelijkheid om overheidsopdrachten voor te behouden aan sociale ondernemingen die gekenmerkt worden doordat ze de uitvoering van taken van algemeen belang tot doel hebben. Wanneer gemeenten uit dit hele palet voor aanbesteden kiezen, hebben zij op grond van de Aanbestedingswet een grote beslissingsruimte om

wensen te realiseren zoals door de Rotterdamse wethouders genoemd: kennis van de lokale context, samenwerking tussen zorgverleners, en behoud van oude vertrouwde instellingen als het Leger des Heils. Het is juist de grote beslissingsruimte die voor problemen zorgt. Voor sociale en andere specifieke diensten heeft de Nederlandse wetgever immers niet willen kiezen voor de invoering van een eenvormige – eenvoudige – procedure zoals de EU-richtlijn voorschrijft. Met het gevolg dat iedere gemeente telkens weer

het wiel moet uitvinden en een verschillende procedure hanteert. Dit leidt tot ongelijke spelregels die de rechtsonzekerheid vergroten en tot gemiste kansen van zorgaanbieders, van gemeenten én van de burgers of gebruikers. Wij pleiten niet voor rechtseenheid: dat is een mooi beginsel maar ook een illusie. Wij pleiten voor coherentie die wel ruimte laat voor de verscheidenheid en traditie van de lokale context. Bij afwezigheid van interventie door de Nederlandse wetgever kunnen gemeenten kiezen om de zorgmarkt op een andere manier te benaderen dan het inkopen van potloden of rioolbuizen. Dat is een kwestie van deugdelijke inkooptechniek. Wanneer de wethouders zich de vraag stellen hoe een zo goed mogelijk resultaat voor de zorgontvanger kan worden bereikt tegen kosten die voor de belastingbetaler aanvaardbaar zijn, dan kunnen ze binnen de geldende regels nog tal van goede ideeën vinden.

Elisabetta Manunza  
Jan Telgen