



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Eerste Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. de voorzitter, Prof. dr. J.A. Bruijn
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
www.adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2022-0000078311

Uw kenmerk

169287/JAB/mz

Datum 14 februari 2022
Betreft Advies Landelijke Voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV)

Geachte heer Bruijn,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een advies uit te brengen over de haalbaarheid van de datum van 1 juli 2022 voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) in het licht van de technische werking van de Landelijke Voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV). U heeft verzocht daarbij ook de ketentests en de planketen te betrekken, en aandacht te besteden aan de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM's) die door het programma zijn uitgewerkt.

Ons advies kan als volgt worden samengevat:

DSO-LV is het centrale deel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Een werkend en stabiel DSO-LV is een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Die inwerkingtreding is recentelijk door de minister uitgesteld. Uitstellen achten wij verstandig: de tijd tot 1 juli 2022 is te kort om de DSO-keten voor inwerkingtreding voldoende te implementeren.

Advies: Wij adviseren het uitstel te benutten om de risico's verdergaand te mitigeren, door DSO-LV als onderdeel van de keten robuuster te maken en door de nieuwe datum voor de inwerkingtreding te baseren op een integrale kritiekepadplanning voor de keten als geheel.

Hieronder vindt u een korte beschrijving van DSO-LV en de reikwijdte van ons onderzoek. Daarna werken we het advies uit.

KORTE OMSCHRIJVING VAN DSO-LV EN REIKWIJDTE ONDERZOEK

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen, standaarden, gegevens, bronnen en onderlinge afspraken. Samen vormen die het digitale loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving.

Datum

14 februari 2022

Kenmerk

2022-000078311

Uw kenmerk

169287/JAB/mz

Het centrale deel van DSO, DSO-LV, wordt ontwikkeld door het programma DSO samen met het Kadaster, Rijkswaterstaat, KOOP en Geonovum. De aansturing gebeurt door een interbestuurlijk samenwerkingsverband bestaande uit VNG, IPO, UvW en het Rijk. De functionaliteit van DSO-LV omvat onder andere de landelijke registratie van alle ruimtelijke regels van het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten (de bevoegde gezagen (BG'en)), een loket voor het aanvragen van vergunningen, en vragenbomen voor burgers en bedrijven die zich willen oriënteren.

BG'en moeten hun decentrale IT-systemen voor planvorming en vergunningverlening op DSO-LV aansluiten. Hun softwareleveranciers ontwikkelen daartoe software op basis van door het programma ontwikkelde standaarden. Zo ontstaat binnen het stelsel een keten van informatiesystemen: de DSO-keten. Binnen die keten worden drie deelketens onderscheiden die inhoudelijk samenhangen: van plan tot publicatie, van idee tot afhandeling en van vraag tot informatie.

DSO-LV vervangt drie bestaande toepassingen: het Omgevingsloket online, de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl. Oorspronkelijk was de afspraak dat DSO-LV bij de invoering van de Ow tenminste het dienstverleningsniveau van deze toepassingen zou moeten bieden. In 2020 is dit aangepast en is afgesproken dat DSO-LV tenminste de functionaliteit moet bevatten die BG'en in staat stelt om conform de wet te kunnen werken. Na invoering van de Ow wordt DSO-LV in stappen doorontwikkeld en uitgebouwd.

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Ow moet DSO-LV 'echt' werken. De door uw Kamer gestelde vraag naar de technische werking van DSO-LV gaat daarom verder dan alleen de beschikbare functionaliteit. Daarbovenop zijn noodzakelijk een robuuste werking van DSO-LV binnen de totale keten, een beheerorganisatie die adequaat kan reageren op verstoringen, en een beproefde uitwisseling tussen DSO-LV en de decentrale IT-systemen van de BG'en. In ons onderzoek hebben we daarom ook deze aspecten onderzocht. Tevens hebben we ons een beeld gevormd van de activiteiten die nog nodig zijn voor een verantwoorde invoering van de wet en de daarvoor benodigde tijd.

Omdat het uiteindelijk gaat om de volledige DSO-keten hebben we ook zijdelings gekeken naar de voortgang van implementatie van de Ow bij de BG'en en de softwareontwikkeling bij de leveranciers, maar we hebben dit niet diepgaand onderzocht. We hebben op uw verzoek wel gekeken naar het vangnet: de TAM's. We hebben ons daarbij beperkt tot een globale analyse van de zogenaamde IMRO-TAM.

Het onderzoek is uitgevoerd tussen 3 januari en 1 februari 2022.

ADVIES: BENUT UITSTEL OM RISICO'S VERDERGAAND TE MITIGEREN

Op 1 februari 2022 maakte de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bekend de invoering van de Ow uit te stellen tot oktober 2022 of januari

Datum

14 februari 2022

Kenmerk

2022-000078311

Uw kenmerk

169287/JAB/mz

2023. Wij vinden uitstellen verstandig, omdat de voorbereiding op de invoering van de Ow bij veel betrokken partijen nog onvoldoende ver lijkt te zijn gevorderd.

We denken bovendien dat de tijd tot 1 juli 2022 ook te kort is om DSO-LV verantwoord in gebruik te nemen. Onze grootste zorg is dat de werkbaarheid van DSO-LV in de complete DSO-keten – ondanks alle inspanningen van het programma – nog niet voldoende is aangetoond, en dat de tijd die nog beschikbaar is voor BG'en om ermee te leren werken en hun systemen en processen erop aan te laten sluiten te kort is. In het eerste kwartaal van 2022 heeft het programma nog een volle ontwikkelagenda. Die heeft ook consequenties voor de planningen van de BG'en en hun leveranciers. Immers, pas als de ontwikkelagenda voor het eerste kwartaal is gerealiseerd, weten partijen precies waar ze aan toe zijn. Na 1 april 2022 ligt de focus op stabiliseren en robuust maken en zijn, behoudens uitzonderingen, geen functionele uitbreidingen meer gepland tot het moment van invoering van de wet.

De vraag of de op 1 april beschikbare functionaliteit voldoende zal zijn voor de ketenpartijen, kunnen we nu niet bevestigend beantwoorden. Ons beeld is genuanceerd. We stellen vast dat het programma en de partners hard hebben gewerkt aan het realiseren van de minimaal noodzakelijke functionaliteit. Het programma geeft bovendien aan dat de functionaliteit die op 1 april gereed is voldoende is voor inwerkingtreding.

We plaatsen daarbij wel de kanttekening dat wij niet hebben kunnen nagaan of dat inderdaad zo is. In 2018 is er interbestuurlijk een 'Basisniveau' afgesproken, maar dat is in 2020 losgelaten. Sindsdien worden elk kwartaal interbestuurlijk de prioriteiten bepaald. We hebben niet kunnen vaststellen of de optelsom daarvan inderdaad voldoende is voor inwerkingtreding. Ook is er geen proces voorzien om dat alsnog vast te stellen. Daardoor bestaat het risico dat hierover kort voor inwerkingtreding nog discussie gaat ontstaan, met mogelijke uitloop tot gevolg.

Los van het bovenstaande is het – ook na uitstel – niet uitgesloten dat zich toch andere substantiële risico's zullen voordoen. De verandering in beleid en regelgeving is nu eenmaal groot, en processen en het bijbehorende IT-landschap moeten als gevolg daarvan in samenhang nieuw worden ontwikkeld. Om deze risico's nog verder te mitigeren dan het programma al doet hebben we de volgende twee adviezen:

1. Maak de DSO-keten robuuster

Het besluit om de inwerkingtredingsdatum opnieuw op te schuiven biedt ruimte om de robuustheid van de DSO-keten – en DSO-LV daarbinnen – verder te vergroten. Het programma werkt in dit verband ook nog aan een aantal 'topissues en top risico's'. Daarnaast is het nodig dat de voor DSO-LV voorziene stabiliseringsperiode vanaf 1 april gehandhaafd blijft en dat partijen dus de verleiding weerstaan om voor inwerkingtreding alsnog nieuwe functionaliteit toe te voegen die niet strikt noodzakelijk is. Om een grote stap te zetten in de robuustheid van de DSO-keten zijn verder de volgende drie maatregelen cruciaal:

Datum

14 februari 2022

Kenmerk

2022-000078311

Uw kenmerk

169287/JAB/mz

Indringend testen

Om redelijke zekerheid te hebben over de werkbaarheid en beheersbaarheid van DSO-LV en de keten als geheel, dient de bestaande testaanpak op een aantal onderdelen te worden versterkt en dient meer aandacht te worden gegeven aan het indringend testen van de hele keten. Dat sluit aan bij ons eerdere advies¹ om de werkbaarheid en beheersbaarheid van DSO-LV en de DSO-keten grondig te valideren omdat die in opzet zeer complex zijn. Omdat deze validatie tot op heden niet voldoende heeft plaats gevonden en de complexiteit er nog steeds is, zijn onze zorgen op dat punt nog niet volledig weggenomen.

Het programma heeft de testaanpak tot nu toe vooral geconcentreerd op het testen van de individuele onderdelen van DSO-LV en de deelketens. Men is voornemens om vóór 1 april een extra testomgeving in te richten naast de zogenaamde pre-omgeving die extra mogelijkheden biedt voor het testen van DSO-LV als geheel en de DSO-keten. Wij vinden dit een goede stap, omdat dit de mogelijkheid biedt voor gestructureerd en indringend testen. Het is belangrijk om daarbij extra aandacht te besteden aan de volgende zaken:

- De *functionele geschiktheid* van de DSO-keten. Die wordt in de huidige opzet vooral getoetst via het oefenen door de BG'en en dat is onvoldoende. Intensiever testen van de functionele geschiktheid zou kunnen door intensiever te oefenen met dekkende testscenario's. Daarmee komt echter de initiële doelstelling van het oefenen – training en voorbereiding op implementatie – onder druk te staan. Onze voorkeur gaat daarom uit naar een nieuw, separaat testtraject, waarin ook de inhoudelijke afhankelijkheden tussen de deelketens wordt getest. Dit kan door met alle partijen gezamenlijk testgevallen te ontwikkelen met een brede dekking, en over de testresultaten te rapporteren in één totaalbeeld (inclusief de daaronder liggende details), in een onafhankelijke lijn naar het Opdrachtgevend Beraad.
- De *niet-functionele aspecten* op ketenniveau zoals prestatie-efficiëntie en betrouwbaarheid. Zowel de eisen als de mate waarin daaraan is voldaan zijn nog onderbelicht gebleven. Door het open karakter van de gebruikte Standaard voor OverheidsPublicaties (STOP) zijn niet-functionele ketentesten extra belangrijk voor het beproeven van de foutbestendigheid en de herstelbaarheid als onderdeel van de betrouwbaarheid. Hiervoor zijn specifieke, vooraf ontworpen testen noodzakelijk. Zeker bij de inwerkingtreding, als er veel nieuwe gebruikers zijn, moet de hele keten in staat zijn om foutsituaties snel te herstellen.

Het programma heeft een goede stap gezet met het gezamenlijk oplossen van knelpunten bij de prestatie-efficiëntie van geometriedata en grote plandocumenten. We adviseren om deze gezamenlijke aanpak te verbreden en bijvoorbeeld ook toe te passen bij het pro-actief vaststellen van en testen tegen de (niet-)functionele keteneisen. Belangrijke voorwaarde hiervoor is dat realistische aannames over het gebruik zijn uitgewerkt.

¹ [BIT-advies Digitaal Stelsel Omgevingswet \(vervolgtoets\)](#), 14 okt. 2020

Datum

14 februari 2022

Kenmerk

2022-000078311

Uw kenmerk

169287/JAB/mz

Versterken sturing op operationeel beheer

Om meer grip te krijgen op de samenhang tussen de verschillende systemen binnen DSO-LV en problemen beter te kunnen aanpakken is meer sturing op het operationele beheer nodig. In januari 2020 is het programma DSO grotendeels overgedragen naar beheer. Daarna is gewerkt aan het inrichten en professionaliseren van het beheer op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Kadaster, Rijkswaterstaat en KOOP hebben eigen operationele beheerorganisaties ingericht die worden aangestuurd door een tactische beheerorganisatie. Wij adviseren om de sturing op de beheerketen te versterken via een sterkere coördinatie dan wel integratie van de operationele beheeractiviteiten op het niveau van DSO-LV. Voorbeelden zijn:

- *Probleem- en incidentmanagement*. Op dit moment is het tijdig signaleren en oplossen van problemen nog lastig omdat problemen in het ene systeem veroorzaakt kunnen worden door een probleem in een van de andere systemen.
- *Configuratiemanagement en versie- en releasebeheer* om meer grip te krijgen op de afhankelijkheden tussen versies van systeemcomponenten, standaarden en de omgevingsdocumenten.

Expliciet vaststellen werkbaarheid DSO-LV

De formele acceptatie van DSO-LV is voorzien na realisatie van het interbestuurlijk afgesproken 'Basisniveau'. Inmiddels is de inwerkingtreding van zowel wet als stelsel losgekoppeld van het realiseren van dit niveau, maar de formele acceptatie is er nog wel aan gekoppeld. Voor het commitment van alle betrokken partijen achten wij het daarom van groot belang dat vóór inwerkingtreding van de wet bestuurlijk wordt vastgesteld dat de functionaliteit van DSO-LV vanuit gebruikersperspectief voldoende en voldoende werkbaar is. In zo'n proces wordt bestuurlijk ingestemd met de scope, de eisen, de impact en de restricties bij inwerkingtreding. Dat vraagt om een protocol dat tenminste antwoord geeft op de vraag wie vaststelt welke functionaliteit voldoende is, op welk moment, op grond van welke criteria en op basis van welk bewijsmateriaal.

2. Baseer nieuwe inwerkingtreddingsdatum op integrale kritiekepadplanning

Wij realiseren ons dat het opnieuw uitstellen van de inwerkingtreding van de wet binnen het programma en bij andere betrokkenen als een teleurstelling is ervaren. Nieuw uitstel dient zo veel mogelijk voorkomen te worden. Dat kan door voorlopig geen nieuwe datum vast te stellen, maar dat achten we ongewenst, omdat het risico groot is dat het momentum dan verloren gaat: de motivatie van medewerkers van het programma loopt terug en leveranciers en BG'en kunnen een afwachtende houding innemen in plaats van hun inzet intensiveren.

Ook aan een harde datum zit echter een risico: bij stevige tegenvallers zal opnieuw moeten worden geschoven. Dat risico achten we nog steeds reëel. Het programma moet zich op dit punt dus niet rijk rekenen. We noemen twee voorbeelden:

- Er is nog veel te doen en naar de datum van de inwerkingtreding treedt een stapeling van mijlpalen op. De huidige planning is bovendien niet gericht op

Datum

14 februari 2022

Kenmerk

2022-000078311

Uw kenmerk

169287/JAB/mz

het kritieke pad richting inwerkingtreding, maar als een voortdurende verbeteraanpak. Last-minute tijdskritieke verrassingen zijn daardoor niet ondenkbaar.

- Gelet op de inherente complexiteit van de DSO-keten is het mogelijk dat er onderweg naar de uitgestelde inwerkingtredingsdatum nog fundamentele problemen blijken te zijn. In dat geval adviseren wij om uitgebreider stil te staan bij de dieperliggende oorzaken daarvan, en de daarvoor benodigde tijd te nemen. Een veel verdergaand uitstel zal in dat geval onvermijdelijk kunnen blijken.

Om het risico van verder uitstel zo veel mogelijk te beperken, pleiten we ervoor binnen twee maanden een realistische nieuwe inwerkingtredingsdatum vast te stellen die gebaseerd is op een zo integraal mogelijke kritiekepadplanning. Die dient inzicht te geven in de volgtijdelijke afhankelijkheden tussen de activiteiten en de kritieke mijlpalen, die nu nog onvoldoende scherp in beeld zijn. Dat komt onder andere doordat er onvoldoende zicht is op de mijlpalen en afhankelijkheden "achter de voordeur" van de BG'en en bij de verschillende leveranciers.

Het opstellen van een dergelijke kritiekepadplanning vraagt om goede samenwerking en een transparante houding van alle betrokken partijen. Deze integrale kritiekepadplanning omvat tenminste de volgende onderdelen:

- Alle activiteiten die door het programma al in beeld zijn gebracht en zijn opgenomen in de 'roadmap' en het go-liveplan.
- Een nadere uitwerking van de plannings van de betrokken softwareleveranciers van de BG'en. Bijvoorbeeld: hoe ziet het kritieke pad eruit voor de groep BG'en die een TAM wil inzetten.
- De door ons geadviseerde extra activiteiten voor het robuuster maken van DSO-LV: van het testen tot en met het bestuurlijk vaststellen dat de functionaliteit van DSO-LV voldoende en voldoende werkbaar is.
- Een realistische marge voor ongeplande tegenvallers, passend bij deze complexe transformatie.

Deze kritiekepadplanning vormt ook bij uitstek het instrument om de overall voortgang van het traject naar inwerkingtreding te bewaken en is een hulpmiddel voor individuele BG'en om hun eigen kritiekepadplanning op te baseren en *points of no return* vast te stellen.

Onze verwachting is dat een op deze manier uitgewerkte kritiekepadplanning zal laten zien dat na 1 juli 2022 nog minimaal twee kwartalen extra nodig zijn voor inwerkingtreding.

IMRO-TAM BIEDT TIJDELIJK SOELAAS VOOR AANTAL GEMEENTEN

Behalve naar de technische werking van DSO-LV heeft u ons gevraagd te kijken naar de zogenoemde Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM's) als vangnet en/of gefaseerde invoering van de wet. De conclusie is dat de IMRO-TAM tijdelijk soelaas kan bieden voor een specifieke groep gemeenten.

De IMRO-TAM biedt gemeenten de mogelijkheid om na inwerkingtreding van de Ov nog een jaar gebruik te maken van huidige plansoftware (op basis van de

Datum

14 februari 2022

Kenmerk

2022-000078311

Uw kenmerk

169287/JAB/mz

IMRO-standaard) en besluiten aan te leveren via de huidige voorziening RuimtelijkePlannen.nl. Daarmee wordt de noodzaak om aan te sluiten op de planketen met maximaal een jaar uitgesteld. Gemeenten blijven echter verplicht om aan te sluiten op de deelketen 'van idee tot afhandeling'. De IT-impact van de IMRO-TAM is beperkt.

Door het uitstel van de inwerkingtreding krijgen gemeenten meer tijd om hun processen en IT-systemen aan te sluiten op de planketen. Hierdoor neemt de relevantie van deze tijdelijke maatregel af.

Tot slot danken wij alle betrokkenen voor hun medewerking en openheid bij de totstandkoming van dit advies. Ook willen we een oproep doen aan alle partijen om – met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid – op een open en constructieve manier samen te werken gericht op het gezamenlijke doel van een succesvolle invoering van de Ow. Een complexe keten als DSO is immers alleen werkend te krijgen als een dergelijk partnerschap er is. We hopen dat we met dit advies de verantwoordelijke bestuurders hiervoor aanknopingspunten hebben gegeven.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

prof. dr. J.P.J. Verkruisje RE RA
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur