



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Infrastructuur en Milieu,
mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Bureau ICT-Toetsing

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Cokky Hilhorst
T: 0613095146
Bit@rijksoverheid.nl

Kenmerk

2017-0000430495

Uw kenmerk

IENM/BSK2017/11153

Bijlage(n)

Definitief BIT-advies Digitaal
Stelsel Omgevingswet

Datum **7 SEP 2017**
Betreft Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel
Omgevingswet

U heeft mij verzocht een toets uit te laten voeren door het Bureau ICT-toetsing (BIT) op het programma 'Digitaal Stelsel Omgevingswet' (DSO). In het kader van hoor en wederhoor heb ik u op 17 juli 2017 het concept BIT-advies toegezonden. Op 26 juli 2017 heeft u hierop een reactie gestuurd. Naar aanleiding van uw reactie en overleg met uw medewerkers heeft het BIT op een aantal punten in het advies de formulering verduidelijkt of anderszins aangepast. De strekking van het advies is onveranderd gebleven. Bijgaand treft u het definitieve advies aan.

Voor de volledigheid maak ik u erop attent dat nu de periode van vier weken ingaat waarbinnen het BIT-advies met de bestuurlijke reactie naar de Tweede Kamer dient te worden gestuurd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk



Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
De minister, mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Bureau ICT-Toetsing

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
Cokky Hilhorst

Kenmerk
2017-0000430505

Uw kenmerk
IENM/BSK2017/11153

Datum 4 september 2017
Betreft Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel Omgevingwet

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het programma 'Digitaal Stelsel Omgevingswet' (DSO). DSO is een interbestuurlijk programma waarvoor de eindverantwoordelijkheid ligt bij de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM). We hebben deze toets uitgevoerd in de periode 1 februari tot 17 mei 2017. Opdrachtgever van het programma is de directeur-generaal Milieu en Internationaal. Na een korte samenvatting van ons begrip van het programma geven we de conclusie van onze toets en daarna werken we de analyse en adviezen nader uit.

Het programma 'Digitaal Stelsel Omgevingswet' bouwt de digitale infrastructuur die noodzakelijk is voor de uitvoering van de nieuwe Omgevingswet. De invoering van die wet en de lancering van het DSO waren gepland voor medio 2019. Recent heeft u echter in de Eerste Kamer aangegeven de planning van het invoeringstraject opnieuw te zullen bekijken.

De Omgevingswet beoogt bundeling en vermindering van de wetgeving en de lokale regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De wet wil burgers en bedrijven meer vrijheid geven om ondernemend te zijn in hun lokale omgeving en hen sneller duidelijkheid geven of hun plannen passen binnen de regels. Gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk kunnen, als bevoegde gezagen, meer eigen afwegingen maken bij de inrichting van de omgeving. Dit betekent voor hen ook een grote veranderopgave. Ze moeten sneller en transparanter werken én beter samenwerken, zowel intern als onderling. De huidige ruim 50.000 bestemmingsplannen moeten daarbij worden samengevoegd tot zo'n 400 geïntegreerde omgevingsplannen.

Het DSO moet in 2024 een landelijk stelsel zijn van IT-voorzieningen die het volgende mogelijk maken:

- Burgers, bedrijven en ambtenaren hebben 'met één klik op de kaart' (de formulering die het programma gebruikt) eenvoudig toegang tot alle relevante informatie over de fysieke leefomgeving op een bepaalde plek.
- De op die plek geldende regelgeving voor alle soorten omgevingsactiviteiten is ook 'met één klik op de kaart' helder.
- Iedereen kan via een digitaal loket meldingen en vergunningsaanvragen indienen met vragenlijsten waarbij gegevens die voor de aanvraag relevant zijn en al in het bezit zijn van de overheid voorgevuld zijn.

- Bevoegde gezagen, initiatiefnemers en hun adviseurs kunnen bij omgevingsactiviteiten samenwerken en documenten delen.

De contouren van dit nieuwe digitale stelsel en de bekostiging daarvan zijn vastgelegd in een Bestuursakkoord en een financieel akkoord. Hierin heeft u met gemeenten, waterschappen en provincies afgesproken dat het programma vóór de invoering van de wet, dus vóór medio 2019, IT-systemen oplevert waarmee zij minimaal het huidige dienstverleningsniveau kunnen blijven bieden. Het programma wil daarom in ieder geval drie bestaande voorzieningen vervangen door één nieuw digitaal Omgevingsloket:

- Ruimtelijkeplannen.nl met o.a. bestemmingsplannen, structuurvisies en welstandsnota's.
- Omgevingsloket.nl voor omgevingsmeldingen en het aanvragen van omgevings- en watervergunningen.
- Aimonline.nl voor informatie en het indienen van meldingen voor milieurelevante activiteiten.

In het Bestuursakkoord wordt het realiseren van het huidige dienstverleningsniveau via het nieuwe DSO 'Scenario 2' genoemd. Het hierboven geschetste ambitieuze eindresultaat voor 2024 heet 'Scenario 3'. In de tijd volgt Scenario 3 op Scenario 2. Als terugvalscenario is 'Scenario 1' gedefinieerd waarin het DSO niet meer biedt dan de wettelijk minimaal noodzakelijke functionaliteit bij invoering van de Omgevingswet in 2019. Scenario 1 behelst de realisatie van uitsluitend een centraal register voor omgevingsdocumenten en een loket voor vergunningsaanvragen en meldingen.

Een goede werking van het nieuwe stelsel vereist dat ruim 400 gemeenten, provincies en waterschappen hun IT-systemen aansluiten op het DSO. Ook een tiental rijksdiensten - zoals Kadaster, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed - sluiten hun IT-systemen aan op het DSO, omdat veel informatie over de leefomgeving bij deze organisaties vastligt. Het DSO beoogt verder een zogenaamd 'open stelsel' te worden. Het moet ruimte bieden voor private initiatieven en bevoegde gezagen moeten delen van het stelsel kunnen integreren met hun eigen IT-oplossingen.

Het ministerie van IenM heeft voor de ontwikkeling van het DSO tot 2024 een bedrag van €150 miljoen beschikbaar gesteld. Daarnaast is €35 miljoen beschikbaar voor invoeringsondersteuning en €10 miljoen voor de inrichting van een zogenaamd 'Informatiepunt' waar gebruikers terecht kunnen met vragen. IenM schat de kosten die gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties moeten maken voor het aansluiten van hun systemen op het DSO aanvullend op €178 miljoen.

In dit advies benoemen we alleen de belangrijkste risico's voor het welslagen van het project en doen we aanbevelingen om deze aan te pakken.

De conclusie van onze toets luidt:

Wij hebben waardering voor uw streven om de wetten en regels, het aanvragen van vergunningen en het doen van meldingen eenvoudig en inzichtelijk te maken voor burgers en bedrijven. Wij vinden echter dat u met het huidige ontwerp van het DSO een te grote stap ineens zet en zijn bang dat u daarmee de realisatie van de in het Bestuursakkoord uitgewerkte ambitie in gevaar brengt.

In het Bestuursakkoord is als streven neergelegd dat het DSO bij de invoering van de Omgevingswet ten minste het huidige dienstverleningsniveau moet bieden (Scenario 2). De door het programma uitgewerkte oplossing is echter veel rijker in functionaliteit en daardoor ook ingewikkelder dan nodig om het huidige dienstverleningsniveau te kunnen handhaven. IT-functionaliteiten zijn zo ingewikkeld ontworpen dat ze tot problemen zullen leiden bij het maken en gebruiken ervan en het is maar de vraag is of ze ooit allemaal gaan werken als bedacht. De toegevoegde waarde van de gekozen oplossing voor bevoegde gezagen en eindgebruikers is daarbij onvoldoende aangetoond. Gemaakte financieringsafspraken staan nu al onder druk.

Wij adviseren u daarom om de scope van het programma sterk te reduceren en de omvang van het ontwerp van het DSO in eerste instantie echt te beperken tot wat strikt noodzakelijk is om het huidige niveau van dienstverlening te handhaven. U creëert daarmee ook financiële ruimte om, na invoering van de Omgevingswet, het DSO in kleinere stappen door te ontwikkelen en zo toegevoegde waarde te leveren aan burgers, bedrijven en bevoegde gezagen.

We denken dat onderdelen van deze beperktere aanpak zelfs al voor inwerking-treding van de nieuwe wet kunnen worden ingevoerd. Daardoor levert het DSO sneller toegevoegde waarde en kan de bruikbaarheid ook eerder getoetst worden aan de praktijk.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

PROGRAMMA ZET TE GROTE STAP, EN BRENGT DAARMEE REALISATIE VAN BESTUURLIJKE AMBITIE MOGELIJK IN GEVAAR

Het programma 'Digitaal Stelsel Omgevingswet' werkt aan de realisatie van Scenario 2, het 'huidige dienstverleningsniveau', waarbij ook voorbereidingen worden getroffen voor doorgroei naar Scenario 3. De hoge bestuurlijke ambities uit het Bestuursakkoord zijn vertaald in een landelijk stelsel van IT-voorzieningen.

Wij denken dat het ontwerp van dit stelsel onnodig complex is geworden. Doorwerken op de huidige manier heeft een groot risico dat er een te dure IT-oplossing komt die te weinig structurele voordelen biedt, noch voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk, noch voor burgers en bedrijven.

Wij zien een ontwerp dat alles moet kunnen en waarvan het maar de vraag is of het aansluit bij de behoeften van gebruikers. Doordat de inhoudelijke dialoog tussen de opdrachtgevers en de opdrachtnemers over de gestelde eisen uit het Bestuursakkoord onvoldoende is gevoerd, zijn eenvoudiger oplossingen die beschikbaar zijn om digitale ondersteuning te bieden niet verkend. Door deze 'overdimensionering' wordt de gekozen oplossing bovendien duur; het beschikbare budget van €150 miljoen staat nu al onder druk.

A. Het DSO wordt ingewikkelder dan het huidige dienstverleningsniveau vereist

Wij vinden dat het programma een te complexe IT-oplossing heeft ontworpen, die beduidend verder gaat dan het handhaven van het huidige dienstverleningsniveau. De nieuwe Omgevingswet zal ertoe leiden dat 26 wetten en veel lokale regels moeten worden ontsloten via één Omgevingsloket. Maar de complexiteit van de oplossing wordt maar in beperkte mate hierdoor veroorzaakt. Die lijkt vooral het gevolg van de bestuurlijke ambitie en keuzes door het programma zelf. IT-functionaliteiten zijn dermate ingewikkeld ontworpen, dat ze tot problemen zullen leiden bij het maken en gebruiken ervan. Bovendien is het maar de vraag of het ooit allemaal gaat werken:

- De nieuwe standaard¹ waarmee bevoegde gezagen hun omgevingsdocumenten moeten aanleveren en die nu wordt beproefd, vinden we ingewikkelder dan nodig. Wet- en regelgeving moet in deze standaard veel verder worden gestructureerd en voorzien van meer metadata dan in de huidige standaard. Daarbij moeten in de nieuwe oplossing decentrale besluiten aangeleverd worden als wijzigingsberichten, waarna de software deze grotendeels automatisch bewerkt tot volledige omgevingsdocumenten. Ten opzichte van de huidige werkwijze – aanleveren als compleet document met beperkte metadata – is dit zowel eenmalig als structureel veel extra werk voor bevoegde gezagen, waarvan de omvang niet inzichtelijk is. Als indicatie: wij schatten de capaciteit die nodig is voor het omzetten van alleen de landelijke regelgeving naar de nieuwe standaard op 35 mensjaar, en de omvang van de decentrale regels is aanzienlijk groter. Aanvullend is deze standaard nog volop in ontwikkeling, terwijl het systeem al gebouwd wordt.
- Het ontwerp vereist dat bevoegde gezagen op centraal niveau hun begripsdefinities vastleggen en aan elkaar relateren in een stelselcatalogus. Op die manier wil het programma de toegankelijkheid en de begrijpelijkheid van regelgeving en de rechtszekerheid van de burger vergroten. Dit kan leiden tot een stelselcatalogus met zomaar 80.000 begrippen, vergelijkbaar met de inhoud van één deel van de Dikke Van Dale. Het onderhoud hiervan en de onderlinge afstemming hierover zijn arbeidsintensief en foutgevoelig. Ook nu hanteren lokale gezagen eigen definities, maar dat heeft geen gevolgen voor de huidige loketten.
- Het aantal vragenbomen² neemt exponentieel toe. De huidige systemen kennen enkele tientallen centraal gedefinieerde vragenbomen. Het nieuwe systeem kan op termijn enkele tienduizenden vragenbomen gaan bevatten van vele bevoegde gezagen. Dat vergt grote zorgvuldigheid en kunde bij het aanmaken van vragenbomen en meer testwerk. Ook moet de software vragenlijsten van verschillende bestuurslagen integreren tot één voor de gebruiker logische lijst. Deze integratie wordt in onze ogen heel moeilijk realiseerbaar en beheersbaar.
- Het maken van een algoritme om alleen de voor de gebruiker relevante informatie te tonen wordt te ingewikkeld. Het ontwerp gaat ervan uit dat bij het zoeken automatisch 'de juiste informatie' op het scherm wordt getoond doordat het systeem een selectie maakt uit heel veel kleine stukjes omgevingsinformatie. Die stukjes informatie zijn echter afkomstig uit duizenden omgevingsregels, die daartoe allemaal van metadata voorzien moeten worden.

¹ Het programma ontwerpt deze standaard voor het vastleggen, uitwisselen en weergeven van documenten, regels en gegevens, samen met Geonovum en KOOP.

² Een vragenboom is een logische structuur waarin relevante vragen (bijvoorbeeld voor een vergunningaanvraag) voor de gebruiker zichtbaar worden gemaakt.

Omdat noch het programma, noch de gebruikers al een concreet beeld hebben van wat 'de juiste informatie' is, is nog onbekend hoe dit algoritme eruit moet gaan zien. Fouten kunnen leiden tot onvolledige of juist te veel zoekresultaten, en ook tot juridisch onjuiste informatie. Dit complexe model heeft zich bij ons weten nog nergens bewezen. De oplossing zou bovendien 'tijdreizen'³ mogelijk moeten maken; dat maakt het nog veel ingewikkelder.

- De technische eisen zijn soms erg hoog, en soms ontbreken ze. Zo moet het loket alle relevante en technisch mogelijke gebruikerstoepassingen aanbieden op alle denkbare devices. Dit heeft implicaties voor de weergavefuncties. Eisen aan de performance van het stelsel en de individuele onderdelen daarin zijn belangrijk maar ontbreken.
- Wij denken dat de 'informatiehuizen' het programma en het stelsel onnodig ingewikkeld maken. Informatiehuizen zijn bestaande organisaties zoals Kadaster en het RIVM die vanuit hun taak de verantwoordelijkheid krijgen om 'informatieproducten' voor gebruikers te ontwikkelen, gebruikmakend van de infrastructuur en toepassingen van het DSO-stelsel. De informatiehuizen worden organisatorisch ingericht rondom een thema - zoals 'Water' of 'Milieu' - bij de betrokken (Rijks)organisaties. Het programma zet stevig in op de introductie van deze informatiehuizen en voert daartoe dit jaar verkenningen uit. Wij vinden dit echter een organisatorisch 'zware' oplossing, die het bieden van snel en eenvoudig beschikbare producten eerder zal vertragen dan versnellen. Gegevens uit bronnen van de betrokken bronhouders kunnen eenvoudiger rechtstreeks op een portal gepubliceerd worden en zo vindbaar zijn voor burgers en bedrijven zonder deze tussenstap.
- Daar waar de drie huidige voorzieningen ieder bij één partij zijn belegd, is het ontwikkelen van het nieuwe systeem opgedeeld over meerdere organisaties: KOOP, Kadaster, Geonovum, IenM en een alliantie met EZ (DICTU) en OCW (DUO). De verschillende bouwstenen van het stelsel worden dan ook complexer: interfaces, een model voor de uitwisseling van gegevens, een centraal knooppunt en een gedeeld technisch platform. De systemen en de inhoud ervan moeten in samenhang beheerd worden, onder interbestuurlijke aansturing. Wij verwachten daardoor ingewikkelde discussies over onder meer financiering, prioriteitstelling, planning, gegevenskwaliteit, systeemprestaties, ketentesten, aansprakelijkheid, standaarden en dienstverleningsniveaus.

B. Toegevoegde waarde van deze extra complexiteit voor bevoegde gezagen en eindgebruikers is onvoldoende aangetoond

Als het al lukt om de gekozen oplossing te bouwen en te gebruiken, dan is het nog de vraag of de bevoegde gezagen en de eindgebruikers daar voldoende structurele voordelen mee zullen behalen. De programmaleiding en de architecten hebben over de toegevoegde waarde aannames gedaan, maar die zijn onvoldoende getoetst in de praktijk:

- Het is onzeker of het Globaal Programma van Eisen de behoeften van de bevoegde gezagen goed invult. Toen dat bestuurlijk werd vastgesteld, hadden bevoegde gezagen de impact van nieuwe wetgeving op hun operationele processen namelijk nog nauwelijks in beeld.
- Ook de behoeften van burgers en bedrijven zijn nog onvoldoende concreet in beeld. Opmerkelijk genoeg baseert het programma zich nauwelijks op beschikbare gebruiksgegevens van de huidige voorzieningen, die bijvoorbeeld

³ 'Tijdreizen' is de mogelijkheid om na te gaan hoe een bepaalde situatie op een nader te kiezen moment in het verleden was. Dit kan zowel betrekking hebben op juridische informatie als op informatie over de ruimte zelf.

een indicatie kunnen geven van welke functies door burgers het meest worden geraadpleegd.

- De toegevoegde waarde van het DSO is afhankelijk van een werkende keten, maar het programma stuurt vooral op het realiseren van de centrale componenten. Het is onzeker of bevoegde gezagen goed op die componenten gaan aansluiten, of de leveranciers van bijvoorbeeld zaaksystemen tijdig gereed zullen zijn met de noodzakelijke aanpassingen, en of bevoegde gezagen in staat en bereid zijn goede *content* aan te leveren. De omvang van de daarvoor noodzakelijke kosten en inspanningen is onduidelijk, evenals de toegevoegde waarde die dat voor hen zal opleveren.

C. Door de extra complexiteit staan gemaakte financieringsafspraken nu al onder druk

Wij denken dat de oplossing die door het programma wordt gerealiseerd duurder wordt dan in het Bestuursakkoord is aangenomen. Dat geldt zowel voor de kosten voor het bouwen en invoeren van het centrale IT-stelsel, als voor de structurele uitvoeringskosten:

- Het programma verwachtte al in oktober 2016 bouwkosten die €20 miljoen tot €60 miljoen hoger zullen uitvallen dan de begrote €150 miljoen. Wij denken dat deze kostenstijging nog hoger gaat uitvallen door voortschrijdend inzicht in wat er gemaakt moet worden, de complexe architectuur en de vele onderlinge afhankelijkheden, die het programma moeilijk beheersbaar maken.
- Wij verwachten dat de kosten voor invoering van het DSO tot 2024 hoger zullen uitpakken dan nu gepland. Decentrale bevoegde gezagen gaan er inmiddels van uit dat de directe kosten voor aansluiting van hun IT-systemen aanzienlijk hoger uitvallen dan de €178 miljoen waar het programma mee rekent. Daarnaast zijn er indirecte kosten, zoals voor benodigde aansluitingen op GDI-voorzieningen⁴. Binnen het Rijk hebben uitvoeringsorganisaties nog niets gebudgetteerd. Impactanalyses die helderheid moeten geven komen volgens planning pas tweede helft 2017 beschikbaar.
- Wij denken dat structurele uitvoeringskosten ook (te) laag zijn ingeschat. De complexiteit van de ontworpen oplossing heeft immers direct consequenties voor de hoogte van de IT-beheerkosten. Ook denken wij dat de werklast voor de bevoegde gezagen om de centrale IT-systemen goed te vullen hoger zal zijn en wellicht niet gecompenseerd wordt door lagere kosten elders in de uitvoering, zoals het programma nu veronderstelt.

ADVIES: SNIJ IN DE SCOPE EN WERK INTENSIEVER SAMEN MET DE BEVOEGDE GEZAGEN

Wij adviseren u om de scope van het programma sterk te reduceren. Als u nu snijdt in de scope van het programma, tot wat haalbaar en strikt noodzakelijk is om het huidige niveau van dienstverlening te handhaven, vergroot u de kans op succes van deze eerste stap en heeft u bij de invoering van de Omgevingswet nog geld over om in kleinere stappen door te ontwikkelen en zo toegevoegde waarde te leveren aan alle gebruikers.

Een goede dialoog met de bevoegde gezagen is daarbij nodig om tot een voor hen werkbaar en acceptabele minimale aanpak te komen. Door te focussen op deze

⁴ Gemeenschappelijke Digitale Infrastructuur.

minimale aanpak kunt u de programmaorganisatie flink afslanken en tegelijkertijd zeker stellen dat er voldoende specialistische kennis binnen het programma beschikbaar blijft.

1. Beperk het DSO tot een minimale invulling van het huidige niveau van dienstverlening, en bouw van daaruit gecontroleerd verder

Beperk de scope van de centrale IT-systemen in eerste instantie tot een absoluut minimale invulling zodat tijdige realisatie zeker is, mét voldoende *content* en mét goed aangesloten bevoegde gezagen. Zet daarbij zoveel als mogelijk in op hergebruik van bestaande functionaliteiten en voorkom uitbreiding van deze functionaliteit bij de eerste opleveringen als dat niet perse nodig is. De Omgevingswet vergt namelijk al genoeg van de betrokken partijen doordat decentrale systemen en werkprocessen moeten worden aangepast en waar nodig op elkaar aangesloten. Wij adviseren u om het aantal architecten en ontwikkelteams te verkleinen tot maximaal een handvol en te komen tot een simpel en minimaal ontwerp dat doorontwikkeling mogelijk maakt. Wij geven u daartoe de volgende suggesties:

- Kies voor een realistische bestuurlijke ambitie. Schrap of minimaliseer voor het DSO zaken zoals 'één klik op de kaart', open stelsel, het reconstrueren van gegevens en berekeningen uit het verleden (tijdreizen), het ontsluiten van driedimensionale gegevens, de stelselcatalogus en de samenwerkingsruimten.
- Realiseer in ieder geval het Register Omgevingsdocumenten. Kies voor aanlevering van documenten een eenvoudige standaard: gebruik of blijf dichtbij de huidige aanleverstandaard. Beperk het niveau van detail waarin bevoegde gezagen hun gegevens moeten aanleveren. Breid de standaard alleen uit als dat de gebruikservaring aantoonbaar verbetert.
- Houd het opzetten van vragenbomen overzichtelijk: scheid regels uit verschillende bestuurslagen van elkaar. Blijf voor decentrale overheden dicht bij de bestaande oplossing van het Omgevingsloket. Heroverweeg het gebruik van geautomatiseerd regelbeheer voor het Rijk.
- Kies een projectmatige aanpak voor het toegankelijk maken en verbeteren van informatieproducten. Start met een inventarisatie van de behoeften en realiseer snelle en eenvoudige ontsluiting. Wij zijn van mening dat er (voorlopig) geen enkele noodzaak is om informatiehuizen in te richten, en adviseren u om daar pas in een veel later stadium mee aan de slag te gaan als u hieraan vast wilt houden.
- Maak de technische eisen praktisch en realistisch. Stel reële eisen aan ontsluiting. Stel wel eisen aan de performance van het totale systeem en de verschillende onderdelen en aan de responstijden van de gebruikerstoepassingen.

We denken dat onderdelen van de minimale aanpak zelfs al voor inwerkingtreding van de nieuwe wet toegevoegde waarde kunnen opleveren voor zowel bevoegde gezagen als eindgebruikers. Door deze onderdelen vroegtijdig live te brengen, kan de bruikbaarheid ook eerder getoetst worden aan de soms moeilijk voorspelbare praktijk. Wij zien onder andere mogelijkheden om zeer eenvoudige varianten van onderstaande voorzieningen eerder live te brengen:

- Een startpagina-oplossing met een verwijzing naar bestaande sites en services zoals www.pdok.nl, www.overheid.nl, bestaande apps van bevoegde gezagen en signaleringsdiensten (bijvoorbeeld 'berichten over uw buurt').

- Een eenvoudige geografische zoekfunctie van waaruit alle relevante regelgeving te vinden is⁵ of gebruiksvriendelijke ontsluiting van reeds beschikbare (Rijks- en lokale) open data, zoals de gemeentelijke 'High Value Data' lijst.
- Ontsluiting van eenvoudige functionaliteiten die decentrale overheden in hun eigen site kunnen incorporeren (webservices), bijvoorbeeld de centrale vragenbomen of eenvoudige zoekfuncties op de huidige wet- en regelgeving zoals die bijvoorbeeld gebruikt worden in Amsterdam, Zeist en Haarlem.

Wij denken dat u op basis van deze inperking van de scope van het programma geld zou kunnen overhouden om in een later stadium aanvullende functionaliteiten te ontwikkelen.

Daarmee kan het programma DSO in kleine stappen en met alle partijen doorontwikkelen. Stel bij elke stap vooraf vast welke aantoonbare meerwaarde die moet opleveren. Maak vóóraf aan de opdrachtgevers de mogelijke architectuuroplossingen inzichtelijk, met de *trade offs*, zoals kosten en gebruiksvriendelijkheid, die daar bij horen. Zo worden opdrachtgevers ook in staat gesteld mee te sturen. Zorg met *proof of concepts* op basis van echte praktijkcases dat er zowel vroegtijdig als per iteratie zekerheid komt over de haalbaarheid en de toegevoegde waarde van een gekozen oplossing.

2. Versterk de invloed van de bevoegde gezagen

Versterk de invloed van de bevoegde gezagen op het ontwerp van het DSO, zodat gewerkt wordt aan de juiste functionaliteit die duidelijk waarde heeft voor de groep die zij representeren. Wij denken dat de inbreng en betrokkenheid van de bevoegde gezagen geholpen wordt door het volgende te doen:

- Betrek eindgebruikers van de bevoegde gezagen bij het goed invullen van eisen. Zet hiervoor in de teams specialisten in van de bevoegde gezagen, zoals IT'ers, juristen en beleidsmakers. Zorg dat ze weten wat er van hen verwacht wordt. Leer wat de belangen en zorgen zijn van de gebruikers. Zorg dat gebruikersinbreng concrete opvolging krijgt en dat dit ook voor de gebruikers inzichtelijk is. Benut het netwerk van het deelprogramma 'Invoeringsondersteuning', de kennis van leveranciers van de bevoegde gezagen en organisaties als Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). Indien gewenste functionaliteit niet direct duidelijk is, werk dan met experts die systematisch gebruikerswensen in beeld kunnen brengen.
- Breng concrete gebruikersbehoeften in beeld: maak abstracte functionele wensen als 'publiceer een omgevingsdocument' concreet; bijvoorbeeld 'voeg een nieuw bestemmingsplan toe voor een bestaande lokatie'. Het werken met concrete en herkenbare functionele wensen stelt gebruikers in staat feedback te geven vanuit hun ervaringsdeskundigheid. Dit verbetert de dialoog met de gebruikers en zorgt ervoor dat gebouwd wordt wat nodig is.
- Stel prioriteiten voor het ontwikkelen van nieuwe functionaliteiten op basis van beschikbare gegevens over het gebruik van de huidige voorzieningen door burgers en bedrijven.
- Maak een korte en concrete implementatiehandleiding voor de bevoegde gezagen met mijlpalen op basis waarvan zij inzicht krijgen in de benodigde inspanningen.

⁵ Zie het voorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk, waar op <http://www.legislation.gov.uk/browse> vrijwel alle regelgeving in het Verenigd Koninkrijk gevonden kan worden.

Bureau ICT-Toetsing

Datum

4 september 2017

Kenmerk

2017-0000430505

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun openheid en medewerking. Wij hebben grote waardering voor uw streven om de wetten en regels, het aanvragen van vergunningen en het doen van meldingen eenvoudig en inzichtelijk te maken voor burgers en bedrijven. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan de bespoediging van het invullen van deze ambitie.

Met de meeste hoogachting,
Nameps het Bureau ICT-toetsing,

Hans Wanders,
CIO Rijk