



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. de minister, mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2509 EA Den Haag

Bureau ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk

2020-0000600901

Uw kenmerk

2019-0000662900

Bijlage(n)

1

Datum **21 OKT 2020**
Betreft Definitief BIT-advies Digitaal Stelsel Omgevingswet

Geachte mevrouw Ollongren,

U heeft mij verzocht een vervolgoets uit te laten voeren door het Bureau ICT-toetsing (BIT) op het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Het BIT heeft deze toets inmiddels afgerond. Bijgaand treft u het definitieve advies aan.

Uw ambtenaren zijn geïnformeerd over de strekking van het advies. 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.

Met vriendelijke groet,

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops



Bureau ICT-toetsing
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. de minister, mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Muzenstraat 95 (Zürichtoren)
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon
BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk
2020-0000607135

Uw kenmerk
2019-0000662900

Datum 14 oktober 2020
Betreft Definitief BIT-advies Digitaal Stelsel Omgevingswet

Geachte mevrouw Ollongren,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een vervolgoets uit te voeren op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De opdrachtgever daarvan is de directeur-generaal Omgevingswet van uw departement. Hieronder vindt u een korte beschrijving van het DSO. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van de realisatie van het DSO.

De nieuwe Omgevingswet (Ow) beoogt vereenvoudiging van het omgevingsrecht, door tientallen wetten en honderden regels te bundelen in één nieuwe wet. De inwerkingtreding van de Omgevingswet was initieel gepland voor medio 2019. In 2017 is dit uitgesteld naar 1 januari 2021. Kort na de start van deze toets is besloten de invoering van de Ow uit te stellen tot 1 januari 2022.

DSO ondersteunt de procesketen van circa vierhonderdvijftig bevoegde gezagen (BG'en): van planvorming tot de afhandeling van een melding of een vergunningaanvraag. Het programma DSO (pDSO) ontwikkelt de Landelijke Voorziening (DSO-LV), het centrale deel van het stelsel. Bij invoering van de Ow dient DSO-LV tenminste het huidige dienstverleningsniveau te bieden ("basisniveau DSO-LV"). BG'en moeten hun decentrale systemen op DSO-LV aansluiten. Softwareleveranciers van de BG'en moeten de systemen daartoe geschikt maken, op basis van door pDSO ontwikkelde standaarden.

Het basisniveau DSO-LV omvat een aantal voorzieningen die door drie partijen worden ontwikkeld en beheerd:

- Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (LVBB), door Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP)
 - Het Omgevingsloket, de Toepasbare Regels, het Knooppunt en de Samenwerkingsfunctionaliteit, door Rijkswaterstaat (RWS)
 - OZON, de Viewer "regels en kaart" en de Stelselcatalogus, door het Kadaster.
- Na invoering van de Ow wordt DSO-LV in stappen doorontwikkeld en uitgebouwd. De interbestuurlijke ambitie voor DSO-LV is vastgelegd in het Bestuursakkoord¹.

Er is een Strategische Beheer Organisatie (SBO) ingericht binnen uw departement en een Tactische Beheer Organisatie (TBO) bij het Kadaster. De eerdergenoemde

¹ [Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet](#), 9 juli 2015.

Datum
14 oktober 2020

Kenmerk
2020-0000607135

ontwikkelpartijen zijn sinds 1 januari 2020 ook Operationele Beheer Organisaties (OBO's). Per die datum is de aansturing van de ontwikkelactiviteiten door het pDSO voorwaardelijk overgedragen aan het Kadaster. Omdat het basisniveau van DSO-LV nog niet af is, berust de eindverantwoordelijkheid voor afbouw in 2020 nog bij de programmadirecteur DSO-LV.

Voor de realisatie van basisniveau DSO-LV heeft het Rijk een budget beschikbaar gesteld van € 142 miljoen. Hiervan was eind maart 2020 € 128,8 miljoen besteed. Daarnaast heeft het Rijk € 35 miljoen beschikbaar gesteld voor invoeringsondersteuning en € 10 miljoen voor de inrichting van het Informatiepunt. Er is geen totaaloverzicht van de implementatiekosten bij de BG'en.

Het BIT heeft op 4 september 2017 een advies uitgebracht over het DSO. De conclusie toen was dat het programma een te grote stap ineens zette, met een onnodig complex ontwerp waarvan de meerwaarde niet was aangetoond. Het advies was om de scope en complexiteit sterk te reduceren, de invloed van de BG'en op het ontwerp te versterken en onderdelen van het stelsel nog voor inwerkingtreding van de wet in gebruik te nemen.

U heeft ons nu gevraagd om deze vervolgoets vooral te richten op de doorontwikkeling en uitbouw van DSO-LV. Hiervoor is het noodzakelijk om de huidige staat van het programma in het onderzoek te betrekken.

De BIT-toets is uitgevoerd tussen februari en juni 2020. De conclusie ervan luidt als volgt.

Wij maken ons zorgen over de tijdige en succesvolle invoering van het DSO, ondanks dat is besloten de invoering van de Omgevingswet een jaar uit te stellen. Kritieke onderdelen van DSO-LV zijn niet af en nog niet voldoende beproefd om er op te kunnen vertrouwen dat het DSO als geheel werkbaar en beheersbaar is. Bovendien moet nog veel werk verricht worden voor inwerkingtreding en hebben we zorgen over de realisatie van de bestuurlijke ambitie.

Wij adviseren daarom om zo spoedig mogelijk een grondige validatie te doen van DSO-LV met alle stakeholders. En indien hier kritieke issues uit blijken, te kiezen voor een meer gefaseerde invoering van DSO. Wij adviseren voorts om alle bestuurlijke en managementaandacht te richten op het in gebruik nemen van het digitaal stelsel op het basisniveau per 1 januari 2022. Na inwerkingtreding zal het nog zeker een paar jaar kosten om het stelsel in stapjes door te ontwikkelen. Pas daarna kan aan uitbouw van de functionaliteit gedacht worden.

We lichten onze conclusie hieronder toe.

TIJDIGE EN SUCCESVOLLE IMPLEMENTATIE VAN DSO NOG ONZEKER

Naar aanleiding van het eerdere BIT-advies uit 2017 heeft het programma een aantal onderdelen uit de bestuurlijke ambitie uitgesteld tot na de invoering van de Ow. Toch zijn DSO en DSO-LV, als de centrale voorziening daarbinnen, in opzet nog steeds complex. Nu alsnog inzetten op een stevige complexiteitsreductie zou echter onvermijdelijk leiden tot verder uitstel van de ingebruikname. Daarom hebben we ons allereerst gericht op de vraag of DSO-LV – gegeven de gekozen oplossing – snel in productie kan worden genomen en welke risico's zich daarbij aandienen.

Onze conclusie is dat een tijdige en succesvolle implementatie van DSO-LV, en daarmee van DSO, nog onzeker is. Daar zijn drie redenen voor die we hieronder uiteenzetten.

A. Werkbaarheid en beheersbaarheid DSO-LV nog niet aangetoond

Hoewel inmiddels meer dan 90 procent van het ontwikkelbudget is besteed, bestaat nog steeds onzekerheid over de praktische werkbaarheid en beheersbaarheid van DSO-LV als onderdeel van de keten. Die onzekerheid heeft te maken met de intrinsieke complexiteit van het stelsel en met de ruimte die wordt gelaten aan BG'en om hun plannen en werkprocessen zelf in te vullen. De tot nu toe uitgevoerde testen hebben onvoldoende diepgang en reikwijdte om die onzekerheid weg te nemen. De grootste onzekerheden zijn:

- Onzeker of DSO-LV als geheel goed werkt
- Onbekend of DSO-LV overweg kan met de lokale werkwijzen van de BG'en
- Kwaliteitsbeheersing content ontbreekt
- Schaalbaarheid en performance nog onvoldoende aangetoond
- Release- en versiebeheer niet uitgewerkt

We werken deze punten hieronder uit.

Onzeker of DSO-LV als geheel goed werkt

Voor verschillende onderdelen van DSO-LV, en daarmee voor DSO-LV als geheel, is nog niet aangetoond dat daarin geïmplementeerde concepten werken zoals bedacht. Dat geldt met name ten aanzien van de planketen. Door de vertraging in de ontwikkeling van de STOP-standaard, de uitwisselingsstandaard voor overheidspublicaties, zijn de verschillende onderdelen van DSO-LV nog onvoldoende in samenhang getest. Dit geldt onder meer voor:

- Het consolideren van verschillende mutaties in de ruimtelijke plannen, met specifieke geo-contouren, tot één plan.
- De vraag of de Viewer in alle gevallen de juridische werkelijkheid correct representeert, gegeven het open karakter van de standaarden.
- De manier waarop DSO-LV omgaat met complexe samengestelde vragenbomen voor vergunningsaanvragen. Voorkomen moet worden dat meermaals dezelfde vraag wordt gesteld aan gebruikers, ook wanneer regelgeving vanuit gemeente, waterschap of provincie overlapt.

Onbekend of DSO-LV overweg kan met de lokale werkwijzen van de BG'en

BG'en zullen, afhankelijk van bijvoorbeeld hun omvang of uitgangssituatie, verschillende strategieën willen hanteren voor de opzet, de inrichting en het beheer van omgevingsplannen. De Ow laat hen daarin vrij. In het ontwerp van DSO-LV is niet gespecificeerd welke gebruiksscenario's minimaal moeten worden ondersteund. Daardoor is op voorhand niet duidelijk of DSO-LV goed overweg kan met verschillende strategieën en met welke inherente beperkingen van DSO-LV BG'en rekening moeten houden.

Het gegeven dat het beoogde gebruik van het DSO-LV niet ondubbelzinnig vastligt bemoeilijkt ook de interbestuurlijke acceptatie ervan. Het risico is reëel dat discussie ontstaat tussen programma en BG'en over de vraag of eventuele bevindingen in DSO-LV moeten worden opgelost, of dat de BG'en hun werkwijze moeten aanpassen zodat DSO-LV daarmee overweg kan. pDSO probeert met de koepels van BG'en de vrijheidsgraden te beperken, maar duidelijke richtlijnen ontbreken.

Kwaliteitsbeheersing content ontbreekt

Het programma besteedt veel zorg en aandacht aan de toegankelijkheid van de verschillende onderdelen van het Omgevingsloket. Tegelijkertijd is het programma terughoudend met het inrichten van kwaliteitsmechanismen om toegankelijkheid en consistentie van de vragenbomen en ruimtelijke plannen te borgen, omdat dit door de BG'en kan worden ervaren als ingreep in hun bestuurlijke autonomie. Door het open karakter van de STOP-standaard is het onvermijdelijk dat verschillen ontstaan tussen BG'en in de structurering, mutatiestrategie en annotatie van omgevingsplannen. Dit kan de toegevoegde waarde en de eenduidigheid van DSO-LV nadelig beïnvloeden, in het bijzonder waar plannen en regels van meerdere BG'en samenkomen. Er is nog geen duidelijk beeld van de mate waarin dit probleem zich zal voordoen en wat de impact ervan is.

Er is daarnaast veel discussie geweest over de wenselijkheid om binnen het stelsel gebruik te maken van dezelfde definities voor specifieke termen. Inzichtelijkheid voor de gebruiker hangt hier wel degelijk van af. Duidelijke richtlijnen voor het gebruik van de Stelselcatalogus zijn echter nog niet opgesteld.

Schaalbaarheid en performance nog onvoldoende aangetoond

We maken ons zorgen over de performance van onderdelen van DSO-LV. Het maken van betrouwbare schattingen over het systeemgebruik is lastig, onder andere door de inrichtingsvrijheden die de BG'en hebben. Capaciteit- en performance-eisen aan de systemen zijn daarom voor zover mogelijk gebaseerd op gebruikscijfers van de huidige systemen, maar het is onduidelijk hoe representatief die zijn. pDSO vertrouwt erop dat de verschillende onderdelen van DSO-LV voldoende schaalbaar zijn voor een goede performance, maar gebleken is dat de schaalbaarheid van bijvoorbeeld de *rule-engine* voor de vragenbomen beperkt is. Performancetesten over de hele keten hebben we niet aangetroffen.

Release- en versiebeheer niet uitgewerkt

Bij de doorontwikkeling van het DSO worden steeds nieuwe versies gerealiseerd van systeemcomponenten en content- en koppelvlakstandaarden (zoals STOP, STAM en STTR). Het is onduidelijk of het DSO-LV meerdere versies tegelijk kan ondersteunen, of dat alle ketenpartijen in de toekomst gelijktijdig op een nieuwe versie moeten overstappen. Het programma onderzoekt nu hoe het wil omgaan met de introductie van nieuwe versies, maar een uitgewerkte en beproefde strategie ontbreekt vooralsnog.

B. Onzeker of het stelsel als geheel op tijd klaar is

De invoeringsdatum van de Ow is verschoven naar 1 januari 2022, maar het blijft onzeker of het digitaal stelsel op tijd klaar en ingericht is. Leveranciers en BG'en moeten namelijk in staat gesteld worden om aan te sluiten, te vullen en te oefenen. Bovendien is er nog veel werk te doen voor het afbouwen van DSO-LV, het verder inrichten van de beheerorganisatie en het ontwikkelen en implementeren van de software voor BG'en. Daarbij wordt onvoldoende gestuurd op resultaat. Hieronder lichten we deze punten toe.

Afbouwen DSO-LV vóór inwerkingtreding van de wet is nog veel werk

Het programma moet nog veel werk verzetten om DSO-LV af te ronden:

Datum
14 oktober 2020

Kenmerk
2020-0000607135

- Het programma verwacht dat een aantal afbouwactiviteiten nog tot en met het derde kwartaal van 2021 doorloopt. Bovendien zijn niet alle afbouwactiviteiten volledig in beeld, omdat de backlog geen volledig beeld geeft van het te verrichten werk en blijken ramingen van de daarbij behorende werklust te optimistisch.
- Het duurt nog zeker tot eind 2020 voordat duidelijk is of STOP 1.0 in de praktijk voldoet voor BG-en. Het programma signaleert dit in zijn review van deze standaard van begin mei 2020, maar heeft niet in een proef- of stabilisatieperiode van de standaard voorzien en ook niet in eventueel noodzakelijk herstelwerk.
- Er moet veel gebeuren om DSO-LV gereed te maken voor zowel grootschalig oefenen als voor productie. We schatten dat het inrichten van de drie (pre-) productieplatformen met de daarbij behorende tooling minstens een half jaar doorlooptijd vraagt. Voor die productieplatformen kunnen worden ingericht, voert RWS bovendien een migratie uit naar een andere platformtechnologie.
- Het programma ziet zich genoodzaakt een specifieke machtigingsvoorziening te bouwen, omdat de generieke machtigingsvoorziening, die door Logius zou worden gebouwd, niet op tijd beschikbaar is. Ten tijde van onze toets was er nog geen ontwerp en was de ontwikkeling nog niet opgenomen in de backlog.
- Het programma onderschat hoe complex het is om alle functionaliteit van DSO-LV volledig in gebruik te nemen op het moment dat de wet in werking treedt. Er is een reële kans dat er op het laatste moment blokkerende fouten optreden in het complexe systeemlandschap. Hiervoor zijn nog geen nood- en terugvalscenario's uitgewerkt. Mogelijkheden om al eerder onderdelen in gebruik te nemen worden bovendien onvoldoende gecreëerd en benut.

Inrichting beheerorganisatie nog niet gereed

Per 1 januari 2020 zijn de werkzaamheden van het programma overgedragen naar het Kadaster als TBO. De nieuwe beheerorganisatie (SBO, TBO en de OBO's) heeft tijd nodig om de beheerprocessen in te richten en werkend te krijgen. Voor de OBO's zijn de dienstverleningsniveaus nog niet vastgelegd en aan de inrichting van de beheerprocessen en -rollen wordt nog volop gewerkt. Wanneer deze processen zijn ingericht, zal er nog uitgebreid moeten worden geoefend en afgestemd, om de OBO's efficiënt te laten samenwerken.

Implementatie DSO bij BG'en kost tijd

BG'en hebben aangegeven zeker één tot anderhalf jaar nodig te hebben om hun processen en systemen aan te passen aan de Ow en het DSO. Daarvoor is niet alleen een stabiel werkend DSO-LV nodig, maar ook werkende lokale software voor het opstellen en beheren van plannen, het afhandelen van vergunning-aanvragen en -meldingen, en het opzetten en beheren van vragenbomen. De grootste uitdaging ligt bij het implementeren van de planketen. Leveranciers geven aan pas eind 2020 een werkende versie van de plansoftware te kunnen opleveren. En dan nog alleen onder de conditie dat STOP 1.0 geen majeure wijzigingen meer ondergaat. Daarbij komt dat een aanzienlijke groep BG'en de kat uit de boom kijkt en zelfs nog geen leverancier heeft geselecteerd.

Onvoldoende centrale sturing op resultaat

Het ontbreekt aan sturing en stuurmiddelen om het totale stelsel op te leveren en te laten werken op de inwerkingtredingsdatum van de Ow:

- De interbestuurlijke Programmaraad en het Opdrachtgevend Beraad (OGB) hebben weinig aandacht voor de uitvoerbaarheid en het werkend krijgen van IT-functionaliteit van het digitale stelsel. Beslissingen lijken vooral te worden

Datum
14 oktober 2020

Kenmerk
2020-0000607135

genomen vanuit juridisch en bestuurlijk perspectief. Besluitvormingsstukken vermelden zelden expliciete afwegingen tussen de wenselijkheid en de technische en organisatorische uitvoerbaarheid van voorstellen. Ook worden risico's ten aanzien van de realisatie en het beheer van DSO-LV door de Programmaraad en het OGB onvoldoende gemanaged, ondanks de beschikbaarheid van gedetailleerde rapportages op operationeel niveau.

- De aansluitmonitor geeft beperkt inzicht in de voortgang bij de BG'en. Het programma heeft concrete cijfers over het technisch aansluiten op het knooppunt. Dit is echter pas de eerste stap. Over de voortgang van procesaanpassingen, en de selectie en implementatie van de daarvoor noodzakelijke software geeft de aansluitmonitor alleen een indicatie.
- De SAFe/Agile-methodiek vereist een kort-cyclische besturing, maar voortgangsrapportages laten soms maanden op zich wachten. Ze geven bovendien vaak een te positief beeld van de status van het programma en de hoeveelheid uit te voeren werk.
- Er is geen kritieke-pad-planning voor het afbouwen en productiegereed maken van DSO-LV. Het gevolg daarvan is dat het voor leveranciers en BG'en onduidelijk is wanneer releases beschikbaar komen en wat die inhouden, waardoor zij hun activiteiten daarop niet goed kunnen afstemmen. Om dit op te lossen is recent gestart met strategisch leveranciersmanagement. Ook is in de eindfase van de toets gemeld dat wordt gewerkt aan een interbestuurlijke roadmap. We hebben echter niet kunnen vaststellen of die roadmap antwoord geeft op de vraag welke onderdelen in welke volgorde en op welk moment klaar moeten zijn.
- De focus op afbouw van DSO-LV is onvoldoende. Het programma beperkt weliswaar de scope tot het basisniveau van DSO-LV, maar wil ook de ontwikkelteams van de OBO's aan het werk houden. De hoeveelheid werk die elk van de OBO's nog moet verrichten om DSO-LV af te afronden is echter verschillend. Daarom werken sommige OBO's al aan doorontwikkeling en uitbouw van DSO-LV.

C. Zorgen over realisatie bestuurlijke ambitie

Na de afronding van het basisniveau van DSO-LV gaat de beheerorganisatie verder met de realisatie van de bestuurlijke ambitie. De gekozen stapsgewijze aanpak is erop gericht op een beheerste manier waarde toe te voegen voor de gebruikers van het stelsel. Dat lijkt ons verstandig, maar we maken ons wel zorgen over de mate waarin met de beschikbare middelen voor doorontwikkeling en uitbouw invulling kan worden gegeven aan de bestuurlijke ambitie uit 2015. Bovendien ontbreekt een duidelijke richting voor die uitbouw. Hieronder werken we dat nader uit.

Niet genoeg middelen voor doorontwikkeling en uitbouw DSO-LV

Ambities worden gerealiseerd langs twee lijnen - met beperkt budget:

- Doorontwikkeling van DSO-LV uit het jaarlijkse budget voor exploitatie en beheer. De bijdrage van de BG'en voor beheer en doorontwikkeling van het basisniveau DSO-LV is gemaximeerd op € 25,9 miljoen per jaar. De offertes van de beheerpartijen voor de nominale beheercapaciteit tellen voor het jaar 2020 al op tot € 23 miljoen. Voor doorontwikkeling resteert dit jaar dus slechts € 2,9 miljoen. Ramingen van de beheerkosten voor latere jaren ontbreken, maar we verwachten dat ook dan de ruimte voor doorontwikkeling beperkt zal zijn.

- Uitbouw met nieuwe functionaliteit, waarvoor het Rijk € 50 miljoen beschikbaar stelt. Dit bedrag is echter niet gerelateerd aan de oorspronkelijke ambities en is waarschijnlijk onvoldoende om de tien nu geprioriteerde uitbouwonderwerpen te realiseren. Een indicatieve kostenraming door het programma komt al uit op € 77 miljoen.

Daar komt bij dat ook het budget voor het afronden van het basisniveau DSO-LV ontoereikend is. Het budget van € 142 miljoen² is bijna uitgeput. Per 1 april 2020 resteerde daarvan nog ongeveer € 13 miljoen; dat is onvoldoende om de ontwikkelteams de rest van het jaar te laten doorwerken. Bovendien betekent het uitstellen van de invoeringsdatum dat extra ontwikkelcapaciteit moet worden gefinancierd en dat bestaande voorzieningen langer in bedrijf gehouden moeten worden. Het programma werkt aan een oplossing door met bestuurlijke partners te spreken over het inzetten van middelen voor exploitatie, doorontwikkeling en uitbouw, maar concrete afspraken zijn nog niet gemaakt.

Duidelijke richting voor uitbouw ontbreekt

De bestuurlijke ambitie voor het DSO, zoals vastgelegd in het Bestuursakkoord, lijkt te zijn losgelaten als stip op de horizon. De richting waar de verschillende belanghebbenden met het DSO heen willen is onduidelijk. De vastgestelde uitbouwagenda bevat tien punten, maar die geven slechts voor een klein deel invulling aan de bestuurlijke ambitie. Deze is bovendien sinds 2015 niet bijgesteld op basis van nieuwe inzichten en praktijkervaringen.

Ook is er een reële kans dat de uitbouwagenda verder onder druk komt te staan doordat BG'en functionaliteit willen toevoegen aan DSO-LV in plaats van deze binnen het 'open stelsel' door de markt te laten leveren. Weliswaar is voorzien in een uitvoerbaarheidstoets, maar de reikwijdte van de functionaliteit van DSO-LV is onvoldoende scherp afgebakend. We zien dit nu al gebeuren. Zo wordt de samenwerkingsfunctionaliteit uitgebreid en worden er steeds hogere eisen gesteld aan de Viewer om die te kunnen inzetten voor de planvorming door BG'en. Dit gaat in tegen de oorspronkelijke gedachte om decentrale functionaliteit zo veel mogelijk buiten het centrale deel van DSO te houden.

Het programma stelt dat uitbouw op basis van positieve businesscases plaatsvindt. Echter, er is nog geen helder proces om de businesscases te bepalen, te prioriteren en te plannen. De onderwerpen die nu op de uitbouwagenda staan lijken vooral het resultaat van een bestuurlijk onderhandelingsproces. Welke concrete bijdrage elk onderwerp levert aan de bestuurlijke ambitie is niet duidelijk.

ADVIES: MAAK DSO SPOEDIG WERKBAAR EN BEHEERSBAAR

Wij adviseren om alle bestuurlijke en managementaandacht te richten op het in gebruik nemen van het digitaal stelsel op het basisniveau per 1 januari 2022. Daarvoor dienen allereerst zo snel en transparant mogelijk de werkbaarheid en de beheersbaarheid van het stelsel te worden vastgesteld. Daarbij hoort ook het opstellen van een plan B, als toch aanzienlijke onzekerheden resteren die het risico op verder uitstel vergroten.

² Begin 2020 is de realisatie overigens met € 12 miljoen naar beneden bijgesteld door een aantal werkzaamheden uit 2017 en 2018 ten laste van een ander budget te brengen.

Datum
14 oktober 2020

Kenmerk
2020-0000607135

Na invoering van de Ow zal het nog zeker een paar jaar kosten om de werking van het stelsel stapsgewijs te verbeteren. Wij adviseren u daarom om de eerste jaren na inwerkingtreding geen nieuwe functionaliteiten toe te voegen en dit pas te doen als DSO-LV tot tevredenheid van de bestuurlijke partners en eindgebruikers functioneert.

1. Toon voor eind 2020 de werkbaarheid en de beheersbaarheid van DSO-LV voor alle partijen aan

Voer een werkbaarheids- en beheersbaarheidstoets uit

Neem als programma de verantwoordelijkheid om vóór het einde van dit jaar de werkbaarheid en de beheersbaarheid van DSO-LV als geheel aan te tonen. Wij adviseren deze validatie veel zwaarder in te zetten dan nu gebeurt door het InterBestuurlijke AcceptatieTeam. En per direct te starten met de daarvoor noodzakelijke voorbereidingen. Stel met een representatieve vertegenwoordiging van alle BG'en en hun leveranciers de gebruiksscenario's vast om het basisniveau dekkend te testen. Werk daarbij minimaal de juridische consistentie, werkbaarheid voor de gebruikers/ketenpartners, kwaliteit en beheersbaarheid uit. Zorg er middels een helder bestuurlijk traject voor dat alle stakeholders zich committeren om DSO-LV te accepteren op basis van deze testen.

Voer de validatie- en ketentesten uit op basis van de gebruiksscenario's en met echte content. Laat deze testen door meerdere partijen uitvoeren. Registreer de uitkomsten centraal en rapporteer transparant over de voortgang en resultaten.

Evalueer de uitkomst van deze toetsen en bepaal waar een plan B nodig is

Stel eind van dit jaar op basis van deze toetsen ten principale vast of DSO-LV werkbaar wordt. Als blijkt dat sommige gebruiksscenario's nog niet goed werkbaar zijn, stel dan een plan B op met als doel om per 1 januari 2022 zo veel mogelijk werkende functionaliteit in gebruik te nemen en de overige delen gefaseerd in werking te stellen ná inwerkingtreding van de wet. Het later beschikbaar komen van delen van DSO-LV zal ongetwijfeld tot weerstand leiden bij en aanpassingsvermogen vragen van de BG'en. Wij zijn echter van mening dat dat niet opweegt tegen de gevolgen van eventueel verder uitstel.

2. Focus op afbouw en implementatie

Zorg voor een veel strakkere focus op afbouw van DSO-LV en implementatie van DSO. Doe daarvoor in elk geval het volgende:

- Richt de aandacht volledig op afbouw, het productiegereed maken van DSO-LV, en het ondersteunen van leveranciers en BG'en. Stop met het ontwikkelen van nieuwe functionaliteiten. Realiseer wel op korte termijn de machtigingsvoorziening. Stel daarnaast voldoende capaciteit ter beschikking voor de voorbereiding van de validatietesten.
- Ondersteun BG'en en leveranciers beter, zodat zij tijdig hun software kunnen ontwikkelen, testen en in gebruik nemen. Verbeter de testvoorzieningen. Zorg voor directe communicatie- en supportlijnen en verbeter de documentatie. Richt een centrale voorziening in voor het registreren en verwerken van feedback van gebruikers.
- Richt de beheerorganisatie verder in en besteed daarbij extra aandacht aan aspecten van systeemintegratie over de OBO's heen. Richt daartoe bijvoorbeeld een virtueel team in of één gemeenschappelijk beheerteam onder centrale aansturing. Leg beheerafspraken vast in serviceniveau-

Datum
14 oktober 2020

Kenmerk
2020-0000607135

- overeenkomsten met meetbare prestatie-indicatoren. Stel processen op voor wijzigingen en releases in de keten, en ga hiermee direct oefenen.
- Onderzoek het in gebruik nemen van afgeronde onderdelen van DSO-LV vóór inwerkingtreding van de wet. Ga daarmee schaduwdraaien en voer pilots uit met BG'en die dat willen. Verbeter de onderdelen vervolgens incrementeel op basis van feedback van gebruikers. Neem juridische blokkades hiervoor weg.
 - Maak een kritieke-pad-planning voor DSO-LV met alle noodzakelijke werkzaamheden tot de inwerkingtredingsdatum. Stuur het programma hierop.
 - Verbeter en versnel de voortgangsrapportages om beter en directer te sturen op afronding van DSO-LV. Het hoofddoel moet zijn om het basisniveau DSO-LV op datum inwerkingtreding Ow in bedrijf te hebben. Richt de focus van alle ontwikkelteams en de beheerorganisatie op dit doel. Verbeter ook het zicht op de voortgang van de implementatie bij de BG'en.
 - Verstevig de sturing vanuit de Programmaraad en het OGB op risico's voor de tijdige realisatie van DSO-LV en de inrichting van het beheer. Stel daartoe een integraal overzicht van risico's inclusief mitigerende maatregelen op en bespreek dat elke Programmaraad en OGB-vergadering.

3. Temporiseer de realisatie van de bestuurlijke ambitie

Wij adviseren om eerst een aantal jaren in te zetten op het stapsgewijs verbeteren en doorontwikkelen van DSO-LV op basis van gebruikerservaringen, voordat grootschalig nieuwe functionaliteit wordt toegevoegd.

Geef de SBO opdracht een proces in te richten voor het beoordelen en prioriteren van de uitbouwagenda, waarbij het toevoegen van waarde voor de gebruiker leidend is en niet de bestuurlijke verhoudingen. Bepaal per uitbouwvoorstel de maatschappelijke kosten en baten, en verifieer die in representatieve proof-of-concepts voordat een voorstel definitief wordt overgenomen. Ga daarbij ook expliciet na wat de voor- en nadelen zijn van een centrale oplossing versus een decentrale oplossing.

Stel parallel hieraan een lijst op met mogelijkheden voor verdere complexiteitsreductie en behandel die op dezelfde wijze als de uitbouwvoorstellen.

Zorg voor de komende jaren voor een sluitende financiering voor afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van DSO-LV – en de teams die eraan werken.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het beheerst invoeren van het DSO en de Omgevingswet.

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

Sander van Amerongen
wnd. Hoofd BIT