

Quick scan KOOP



Of



Dit is de rapportage en terugkoppeling van de 'Quick scan KOOP' in relatie tot de activiteiten van KOOP ten behoeve van de Omgevingswet. De quick scan is gebaseerd op interviews aangevuld met een documentenscan van veel, maar zeker niet alle documenten.

De quick scan is uitgevoerd in de periode van 28 november tot 19 december 2019, in opdracht van [redacted] (pDGOW) en [redacted] (dUBR) en uitgevoerd door Marc Noordhoek, VMG Solutions.

19 december 2019

Management samenvatting probleemanalyse

- Op de huidige werkwijze wordt inwerkingtreding per 1 januari 2021 niet gehaald!
- Complexiteit en afhankelijkheid is enorm, het ontbreekt aan een gedeeld totaaloverzicht?
- Eigenaarschap van de problematiek in de keten is versnipperd daardoor ontbreekt gezamenlijke aanpak.
- Bij de start is wetgeving, opstellen van functionele behoefte, standaarden en software parallel ontwikkeld. Dit resulteert in het meerder keren opnieuw bouwen van de standaarden en de software.
- KOOP niet 'evenwichtig' vertegenwoordigd in programma DSO.
- Vertrouwen en relatie tussen KOOP, DSO en Kadaster is niet goed
- Focus KOOP op publicatie proces geen verantwoordelijkheid in consistentie OP en OW deel, ligt nu bij software leveranciers / bevoegd gezag
- Beheer LVBB en STOP zijn niet belegd en geborgd

Op basis van backlogs en opgeleverde roadmap STOP en LVBB, het bericht dat software leveranciers nog minstens één tot anderhalf jaar nodig hebben hun software te ontwikkelen en bevoegd gezagen volgens afspraak gelegenheid krijgen te oefenen met werkende software komt het kritiek pad¹⁾ uit op **2023**.

Door de complexiteit op het zogenaamde bronhouderskoppelvlak is het voor weinig mensen mogelijk om een gedetailleerd totaaloverzicht te hebben. Hiermee ontstaan verschillende perspectieven en vooral verschillende verwachtingen. De complexiteit van een omvangrijk project als de Omgevingswet is op zich zelf al groot genoeg, door verschillende van elkaar afhankelijke sporen parallel te organiseren neemt deze complexiteit exponentieel toe, ook in een Agile proces. Indien meer helderheid in de beginfase zou zijn geweest over wetgeving en functionele behoefte was het ontwikkelproces van de daarvoor benodigde standaarden en software eenvoudiger en goedkoper geweest. Zowel STOP als LVBB zijn meer dan eens nagenoeg volledig opnieuw gebouwd. Deze constatering is overigens door BIT al in 2017 vastgesteld.

In tegenstelling tot de ontwikkelpartners Kadaster en RWS, is KOOP niet op een evenwichtige wijze vertegenwoordigd in de programma organisatie. Dit wordt medeveroorzaakt omdat KOOP als onderdeel van BZK/UBR voor de buitenwereld een interne onderaannemers is. Het krachtenveld waar KOOP bloot aan staat is hiermee echter niet op een juiste wijze in de governance geborgd.

De wijze waarop KOOP in 2016 in het project betrokken is geraakt heeft de relatie met het Kadaster negatief beïnvloed. Bovendien heeft de wijze waarop KOOP zich soms inhoudelijk heeft opgesteld niet bijgedragen aan een verbetering van die relatie. Het veto van het Kadaster in februari dit jaar heeft hier overigens ook niet aan bijgedragen. DSO heeft geleidelijk aan steeds meer inhoudelijk sturing (niet alleen het 'Wat' ook het 'Hoe') op KOOP gegeven, waardoor er ook tussen DSO en KOOP spanning ontstond.

Doordat STOP en LVBB generieke producten zijn, zijn deze nu geen onderdeel van de DSO beheersafspraken. Ook BZK/DIO voelt zich hier geen eigenaar van, hetgeen een vacuüm veroorzaakt.

¹⁾ Totaal van doorlooptijden van elkaar afhankelijke en volgtijdelijke activiteiten.

Drie belangrijke waarom vragen:

- **Waarom** is de uitzondering op Bekendmakingswet uit de WABO vervallen bij de Omgevingswet?
- **Waarom** is de Standaard Omgevingsdocumenten (STOD) verheven naar generieke Standaard Officiële Publicaties (STOP) met aanvullend een set aan Toepassingsprofielen Omgevingsdocumenten (TPOD)?
- **Waarom** is er een generieke Landelijke voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB) en niet een specifieke voor de Omgevingswet?

Nota van Toelichting onvoeringswet (p133):

Voor een aantal ruimtelijke besluiten met geometrische informatie kent de Wet ruimtelijke ordening een specifiek publicatieregime. **Dit zal bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen**, omdat in beginsel alle besluiten en andere rechtsfiguren met geometrische informatie, via de daartoe aangepaste generieke infrastructuur voor officiële overheidspublicaties bekend kunnen worden gemaakt. De generieke bepalingen voor officiële overheidspublicaties zullen in het wetsvoorstel elektronische publicaties, dat onder meer de Bekendmakingswet wijzigt, worden opgenomen. Dit wetsvoorstel wordt naar verwachting voor de zomer aan de Tweede Kamer aangeboden. **Ten tijde van het opstellen van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit was de gedachte dat voor besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet nog een apart publicatieregime moest worden voorgeschreven.** Dit werd geregeld in artikel 14.4 van het al vastgestelde Omgevingsbesluit¹³⁵. Die bepaling vervalt en artikel 14.4 Omgevingsbesluit krijgt een andere inhoud via dit besluit.

Er moest toekomstvast gebouwd worden, de expliciete beslissing om van STOP en LVBB generieke standaards te maken is door mij niet teruggevonden. Het is wel begrijpelijk dat bij het ontwikkelen van een volledig nieuwe publicatie straat gekeken wordt naar hergebruik voor andere officiële publicaties, maar de facto is dit mogelijk een eigen leven gaan leiden. Hiermee zijn extra eisen gesteld aan STOP en LVBB vanuit bestaande dienstverlening en complexiteit hebben toegevoegd.

Management samenvatting aanbevelingen

- Onderzoek (tijdelijke) mogelijkheid continueren uitzondering in WABO op Bekendmakingswet in Omgevingswet.
- Onderzoek mogelijkheid complexiteitsreductie STOP/TPOD tot STOD (Standaard omgevingsdocumenten/besluiten) en LVBB tot ODBB (Omgevingsdocumenten/besluiten Bekendmaken en Beschikbaarstellen)
- Doorbreek impasse DSO-Kadaster-KOOP op persoonsniveau
- Werk vanuit hetzelfde gedachtenkader, iedereen heeft zijn eigen plaatjes en werkelijkheid
- Organiseer een pressure cooker en voer een re-baseline uit op basis van voorgaand punt en samenhangende roadmaps met belangrijkste stakeholders.
- Help elkaar, in plaats van territorium bevechten

Door het eventueel tijdelijk continueren van de uitzondering op de Bekendmakingswet in de Omgevingswet ontstaat mogelijk ruimte om de meest lastigste knelpunten, het intern consistent houden van het OP-deel en het OW-deel van de STOP standaard, (tijdelijk) buiten scope te plaatsen. Bovendien ontstaat hiermee mogelijk ook andere vereenvoudigingen toe te passen. Onderzocht moet worden in hoeverre deze optie al teveel een gepasseerd station is en hoeveel tijdswinst dit oplevert. Uitgangspunt moet zijn: welke activiteiten hoeven we dan (nu) niet te doen en wat gaat er mis (voor burgers en bedrijven) wanneer dit scenario gekozen wordt.

Door zowel STOP als LVBB Omgevingswet specifiek te maken vervallen generieke eisen. Dit zou voor burgers en bedrijven weinig impact moeten hebben, maar mogelijk voor bevoegd gezagen een extra koppelvlak opleveren. Hier moet een analyse gemaakt worden wat het netto voordeel is in activiteiten die op het kritieke pad liggen richting 1/1/2021.

Om de relatie te herstellen is het noodzakelijk een meerdaagse sessie onder begeleiding in een afgesloten setting te organiseren van de kritieke stakeholders, (de medewerkers van verschillende organisaties die onmisbaar zijn in dit domein). Hiermee moet een eenduidig beeld worden ontwikkeld van het 'Wat' en het 'Hoe'. Om tenslotte gezamenlijk uit te komen tot een gezamenlijk roadmap te komen die tijdig een werkende keten oplevert.

Pas vervolgens de organisatie van dit deel van het programma aan op de maximale effectiviteit om dit tijdig te realiseren. Beperk deze aanpassing niet tot de bestaande organisatie structuren.

Na afloop van en direct aansluitend op deze meerdaagse sessie worden de resultaten gepresenteerd aan eindverantwoordelijken (pDG, programma directie en overige leiding)

Aanleiding quick scan

- BZK kan afspraak¹⁾ uit bestuursakkoord 2015 niet op tijd nakomen
- De standaard 'STOP' (standaard officiële publicaties) is kritische succesfactor voor inwerkingtreding Omgevingswet op 1/1/2021
- KOOP ontwikkelt sinds april 2019 de STOP standaard en heeft die rol eerder in 2019 overgenomen van Geonovum
- STOP wordt gebruikt door bevoegd gezag om via één bronhouders-koppelvlak omgevingsplannen aan te leveren aan de LVBB en LVDSO
- Sinds april 2019 is een compleet nieuwe modulaire standaard ontwikkeld versie 0.98 kern
- Deze versie is vastgesteld in OGB, maar nog niet voldoende af, voor inwerkingtreding Omgevingswet

¹⁾ Zie bijlage sheet 18, Basisniveau bestuursakkoord.

Aanpak Quick scan

- Tussen 28/11/2019 en 13/12/2019 zijn 32 interviews gehouden met 27 personen
- Aanvullend daarop heeft een documenten scan plaatsgevonden, waaronder:
 - Architectuur documenten, STOP/TPOD standaarden
 - Bestuursakkoord
 - BIT advies, Verslag Taskforce Complexiteitsreductie
 - Diverse werkgroep en OGB verslagen
 - Second opinion resultaten taskforce
 - Risico analyses
 - Rapportage aan EK en TK
 - Diversie documenten uit de samenwerkingsruimte
- Op 12 december zijn de voorlopige bevindingen besproken met:
[redacted] en [redacted]
- Op 19 december is de rapportage opgeleverd aan:
[redacted] en [redacted]

- | | | | |
|-----|-----------------------|-----|---------------------------------------|
| 1. | [redacted] (BZK) | 15. | [redacted] (KOOP) |
| 2. | [redacted] (Kadaster) | 16. | [redacted] (ADS) |
| 3. | [redacted] (UBR) | 17. | [redacted] (DSO) |
| 4. | [redacted] (KOOP) | 18. | [redacted] (is niet doorgestaan, ADS) |
| 5. | [redacted] (Kadaster) | 19. | [redacted] (DSO) |
| 6. | [redacted] (Geonovum) | 20. | [redacted] (EB) |
| 7. | [redacted] (Geonovum) | 21. | [redacted] (DSO) |
| 8. | [redacted] (Kadaster) | 22. | [redacted] (KOOP) |
| 9. | [redacted] (KOOP) | 23. | [redacted] (ADS) |
| 10. | [redacted] (KOOP) | 24. | [redacted] (EB) |
| 11. | [redacted] (KOOP) | 25. | [redacted] (ADS) |
| 12. | [redacted] (KOOP) | 26. | [redacted] (DSO) |
| 13. | [redacted] (KOOP) | 27. | [redacted] (EB) |
| 14. | [redacted] (ADS) | 28. | [redacted] (RWS) |

Scope van het onderzoek

- Onderzocht zijn de activiteiten die KOOP uitvoert in het kader van de Omgevingswet en de wijze waarop dit wordt gestuurd en is georganiseerd binnen DSO.
- KOOP kreeg opdrachten van DSO voor realisatie Standaard Officiële Publicaties (STOP) en Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB)
- KOOP kreeg van EB de opdracht om de Omgevingsregeling bekend te maken en beschikbaar te stellen op 22 november jl.
- Daarnaast is gekeken naar de koppeling van LVBB naar het DSO domein (OZON) en is gekeken naar de relatie met het Bronhouderskoppelvlak richting Bevoegd Gezagen

Bij de interviews is vanuit verschillende perspectieven, DSO, EB, ADS, Kadaster en Geonovum gesproken over de STOP standaard in relatie tot de Toepassings Profielen Omgevings Documenten (TPOD's) en de ontwikkeling van de LVBB.

Deze ontwikkelingen voert KOOP uit naast het bekendmaken en beschikbaarstellen van ca. 400.000 besluiten en regelingen per jaar. Dat doet KOOP in opdracht van lokaal bestuur, JenV, BZK/DIO, en de EK en TK.

Functionaliteit LVBB en STOP/TPOD

- Validatie op correctheid van aangeleverde berichten
- Controle op synchroniteit OP en OW deel binnen STOP/TPOD
- Geautomatiseerde consolidatie
- Ondersteunen mutatiescenario's
- Ondersteunen meervoudig bronhouderschap

Uit de Globale Architectuur schets v1.95:

“Het validatieproces, dat wordt aangestuurd vanuit het bronhouderskoppelvlak, is modulair en getrapt opgezet. Dit betekent dat in de toepassingsprofielen extra controles aan of uit gezet kunnen worden zonder dat hier programmatuur voor hoeft te worden aangepast. Ook kunnen extra controles worden toegevoegd zonder bestaande controles te hoeven aanpassen. Het validatieproces volgt daarnaast het volgende patroon:

- 1. Valideren van de opdracht (is duidelijk wat er gevraagd wordt?)*
- 2. Valideren of de officiële bekendmaking correct is*
- 3. Valideren of er een geldige tijdlijn van toestanden gemaakt kan worden*
- 4. Valideren of elke nieuwe toestand correct is*
- 5. Valideren of alle objectinformatie die van belang is voor doorlevering aan DSO-LV*
- 6. Valideren van de inpasbaarheid van de objecten (vergelijkbaar met 3, maar dan met de focus op objecten, zoals activiteiten in de functionele structuur).*

Een aangeleverd besluit wordt door de LVBB verwerkt tot een bekendmaking of kennisgeving (ontwerpbesluit). Verder worden de mutaties die in het besluit zijn meegeleverd verwerkt tot een toestand van de geconsolideerde regeling die gepubliceerd wordt op de KOOP-portalen, de officiële publicatie.

Het kunnen ontvangen en valideren van (Ow-)besluiten of directe mutaties en het beschikbaar stellen van toestanden inclusief een totaalstand van de bijhorende objectinformatie t.b.v. synchronisatie. Hierbij hoort ook de verantwoordelijk voor het doorleveren van toestanden aan DSO-LV zodat de verschillende stelselcomponenten toegang hebben tot de geldende en mogelijk toekomstige juridische regels.

De voorziening legt besluiten vast van verschillende bevoegde gezagen. De verschillende bevoegde gezagen moeten geautoriseerd worden om gebruik te maken van de voorziening. De voorziening zorgt ervoor dat derden géén ongeautoriseerde toegang krijgen tot de voorziening. Bevoegde gezagen mogen in sommige gevallen wel elkaars regelingen wijzigen. Meervoudig bronhouderschap is hiervan een voorbeeld. “

Bevindingen: herhalende patronen

- Er zijn veel knelpunten en risico's gesignaleerd, deze worden telkens symptomatisch opgelost, veelal met, een al dan niet tijdelijke, hulpstructuur, 'pleisters plakken', 'brandjes blussen'



- Probleem is met de instelling van de TROS niet opgelost, bovendien ontstond hiermee rolvermenging Senior User en Senior Supplier bij KOOP ten aanzien van STOP en LVBB.
- Naast TROS ook: SPITS, werkgroep GIO 1.0 en sinds heel kort werkgroep Achtervangvoorziening

Rapportage "verbetering sturing op STOP" (18/12/2018):

"De STOP/TP standaard staat 'vanaf dag 1' prominent op de risicolijst van het programma.

- *In november 2018 escalatie binnen het DSO.*
- *Structurele oorzaken zitten in belangrijke mate in de hoek van **governance***

Afgesproken maatregelen(OGB rapportage Q3 2018):

- *Onder verantwoordelijkheid van dADS en pdDSO inrichten verbeterde sturing met inbegrip van de context waarin zich het project zich beweegt.*
 - *Dit moet leiden tot effectievere besluitvorming*
 - *Meer samenhangende afweging van vraagstukken op het juiste niveau.*
 - *In combinatie met aanscherping van de opdracht*
- *Daarnaast is ook een omgevingsmanager PR04 aangesteld*

Tot slot zijn maatregelen op vlak van communicatie, veranderopgaven en inhoud nodig. Deels al onderhanden."

Nu zijn we een jaar verder en is STOP/TP nog steeds een prominent risico.

Bevindingen: technische inhoud

- IMRO standard kostte jaren om tot stand te komen
- STOD naar STOP + TPOD extra complicerend
- Modulaire standard is complexer om intern consistent te houden
- Geo-informatie is anders gestructureerd dan tekstuele informatie
- Renvooi service is voor tekst wel, maar voor geo-informatie nog niet (volledig) uitgewerkt

De STOP standaard komt voort uit het bij elkaar brengen van standaarden die bedoeld zijn voor totaal verschillende geautomatiseerde processen, tekstueel uitgeven van officiële publicaties en het op grafische wijze weergeven van geografische informatie. Door de eisen die gesteld worden vanuit het generieke wettelijk publicatie proces is de complexiteit versterkt. Door extra eisen zoals toekomst vast voor alle domeinen (zoals ook zorgdomein of sociale domein), backwards compatible en intern consistente, legt de STOP standaard een disproportioneel beslag op de complexiteit in de keten.

De renvooi service is impliciet bij KOOP belegd. Voor geo-informatie is die nog niet uitgewerkt, waardoor beginstand en eindstand wel worden doorgegeven, maar niet de delta daartussen.

Bevindingen: proces en planning

- Waterval naar Agile sinds 2017
- Architectuur wordt telkens veranderd en dan moeten de systemen weer aangepast worden
- Nu parallel wet en regelgeving, standaard en ontwikkeling DSO, de impact hiervan is volledig onderschat
- Voorstel: meer Dakpan-gewijs Agile, maar misschien is het daarvoor nu te ver in het proces

- ***Oorspronkelijke begroting PR04 in 2016: € 2.887K
inmiddels uitgegeven ultimo 2019: € 17.000K***
(cijfers op basis van informatie programmabureau er heeft geen financiële audit plaatsgevonden in deze quick scan)

In 2017 is gekozen voor een Agile aanpak van zowel wetgeving, ontwikkeling van standaarden en ontwikkeling van de informatiesystemen. Op dat moment was de wetgeving nog volop in beweging en ook het overleg over de functionele behoefte was nog lang niet afgerond. Dat had tot gevolg dat veel uitgangspunten en keuzes wijzigden, waardoor standaarden en systemen telkens ingrijpend moesten worden aangepast, tot op vandaag de dag.

Dat heeft er mede toe geleid dat het oorspronkelijke budget voor de standaarden vele malen is uitgegeven, bijna 6 keer het oorspronkelijke budget. Dit wordt veroorzaakt door steeds wisselende opdrachten/eisen van uit de opdrachtgever als te weinig tegengas geven vanuit de opdrachtnemer (u vraagt wij draaien).

Bevindingen: afhankelijkheden

- Publicatie proces en planproces OP versus OW
- Koop ontwikkeld STOP en Geonovum TPOD onder regie van TROS
- Waar zit de sturing op de keten 'van plan naar publicatie'?
- Hoe gaat het Rijk zonder plansoftware aansluiten op STOP en LVBB?

Na de keuze voor een modulaire doorontwikkeling van de STOP standaard is de ontwikkeling daarvan ook belegd bij meerdere partijen. KOOP ontwikkeld de STOP standaard gericht op het OP-deel, Geonovum ontwikkeld de TPOD's gericht op het OW-deel in nauwe samenwerking met het Kadaster.

Binnen ADS en DSO is het de verwachting dat KOOP de ketenverantwoordelijkheid heeft tussen de bevoegd gezagen en het DSO koppelvlak. Op inhoud ligt de verantwoordelijkheid van de consistentie tussen het OP en het OW deel van de aangeleverde plannen echter bij de bron, dus de bevoegd gezagen en hun software leveranciers.

Binnen KOOP wordt de STOP standaard en de daarvan afhankelijke module LVBB ontwikkeld door twee teams. Overwogen kan worden om hier binnen KOOP ook één team van te maken, maar voorgesteld wordt hier een keuze in te maken na uitvoering van de aanbevelingen.

Het Rijk heeft nog geen aanbesteding afgerond om plansoftware aan te schaffen. Hierdoor moeten nieuwe wet- en regelgeving nu handmatig door KOOP worden ingevoerd in de LVBB. Dit vereist dezelfde capaciteit die nu aan de ontwikkeling van de STOP standaard en de LVBB werkt, waardoor de planning nog meer onder druk komt te staan. Voor de toekomst is dit ook een onwenselijk situatie want dan blijft voor het rijk een handmatige set aan acties benodigd.

Bevindingen: cultuur

- Iedereen weet dat het niet lukt, maar we gaan wel door (Wie roept als eerste dat hij het niet haalt? Of wachten we 'hoopvol' op een EK besluitvorming verdrag?).
 - Is er bereidheid tot ingrijpende wijziging?
- Als je doet wat je deed dan krijg je wat je kreeg
- Zwaartepunt bij KOOP is publicatieproces er is wederzijds onbegrip voor andere werkelijkheden
- Opdrachtgever – opdrachtnemer relatie, gelijkwaardig of hiërarchisch
 - Is KOOP opdrachtnemer of uitvoerder?
- Complexe onderwerpen worden ge- cq. misbruikt om stelling te nemen, daarom worden problemen niet altijd opgelost maar wordt er omheen gewerkt.
- Er zit niet echt één kernteam van betrokken stakeholders, maar er zijn wel verschillende kampen.

Binnen het van de Omgevingswet zijn vele organisaties betrokken. Deze werken samen omdat dit in het bestuursakkoord staat, maar er is geen sprake van gedeeld eigenaarschap en gezamenlijk belang. Zoals altijd zullen partijen volhouden dat zij op tijd klaar zijn, terwijl vaak meerdere partijen uitlopen, maar hopen dat iemand anders de zwarte piet krijgt.

Vanuit KOOP wordt vaak als argument gebruikt dat sommige functionele zaken 'moeten' van de juristen, waarmee een constructieve dialoog over oplossingsrichtingen bij voorbaat bemoeilijkt wordt.

Om hieruit te komen is een stevige interventie nodig die betrokken personen maakt dat deze onderwerpen besproken worden en daarna uitgesproken en opgelost kunnen worden. Hiervoor wordt geadviseerd om een meerdaagse pressure cooker te organiseren.

Bevindingen: samenwerking en governance

- Oud zeer staat in de weg van constructieve samenwerking
- KOOP niet goed vertegenwoordigd in de governance structuur
- KOOP wordt gestuurd vanuit DSO en EB, maar ook vanuit DIO, JenV, BuZa etc. sturing staat soms haaks op elkaar en wordt met de hulpstructuur TROS niet opgelost
- Beheer LVVB en STOP niet geregeld, buiten DSO beheer, geen geld!
- Senior supplier en senior user rol loopt door elkaar

De ontstaansgeschiedenis van de verschillende partijen geeft nog steeds een schaduw op de samenwerkingsrelatie. Enkele beelden: Kadaster is (medio 2015) zeer teleurgesteld over de rol die RWS kreeg ten tijden van IenM. Vervolgens heeft KOOP een deel van de overgebleven rol van het Kadaster naar zich toegetrokken door “een hele grote broek” aan te trekken. Vervolgens heeft Kadaster als revanche de stekker uit versie 0.97 getrokken. Wat hiervan waar is, is nu niet relevant, maar het zijn dit soort beelden die samenwerking tussen personen in de weg staan.

In de governance wordt KOOP beschouwd als onderdeel van BZK en daarom is zij niet of nauwelijks vertegenwoordigd op overleggen op hoger bestuurlijk niveau terwijl RWS en Kadaster dat wel zijn. Hiermee is KOOP ook minder goed in staat om haar positie toe te lichten, zoals het uitvoeren van een reguliere wettelijke taak in opdracht van andere onderdelen van BZK en JenV. Bovendien komen er vanuit EB opdrachten richting KOOP die gebruik maken van dezelfde expertise als STOP en LVBB, waardoor de beperkte capaciteit gekannibaliseerd wordt.

Doordat gekozen is voor generieke standaarden en voorzieningen zijn de modules STOP en LVBB geen onderdeel van het DSO landschap voor wat betreft beheer. Hiermee is nu de situatie ontstaan dat er geen eigenaar voor deze modules te vinden zijn en er ook geen middelen zijn voor het beheer.

In het TROS overleg is gestructureerd naar het model van opdrachtgever, senior supplier en senior user. Voor de onderdelen STOP en LVBB si KOOP zowel senior supplier als senior user, waardoor deze rolverdeling door elkaar loopt.

Bijlage: Opdrachtformulering

- Welke interventies zijn nodig om inwerkingtreding niet in gevaar te brengen a.g.v. activiteiten van KOOP.
- Breng op basis van interviews en documentenscan stand van zaken in kaart rondom de activiteiten die KOOP uitvoert i.k.v. Omgevingswet
- Koppel voor de kerst analyse en aanbevelingen terug aan opdrachtgever [REDACTED] en [REDACTED].

Opdrachtformulering Quick scan Koop

Sinds 2016 voert KOOP in opdracht van de programmadirectie Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) activiteiten uit. In deze periode vonden enkele incidenten plaats in de samenwerking tussen KOOP, het programma DSO en andere samenwerkingspartners binnen het programma. Directe aanleiding voor het uitvoeren van een quick scan is echter de feitelijke constatering in de aanloop naar het opdrachtgeversberaad van 21/11/2019 dat BZK een bestuurlijke afspraak uit het in 2015 gesloten bestuursakkoord niet tijdig nakomt.

De eindverantwoordelijk opdrachtgever van BZK, [REDACTED], programma DG Omgevingswet wil deze quick scan laten uitvoeren om vast te stellen welke interventie(s) nodig worden geacht om de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1/1/2021 niet in gevaar te brengen als gevolg van activiteiten die bij KOOP (onderdeel van BZK) zijn belegd. Daarom wordt aandacht gevraagd voor het waarborgen van een juiste balans tussen de werkzaamheden die KOOP ten behoeve van de Omgevingswet verricht, en de werkzaamheden die voortvloeien uit de reguliere wettelijke taken van KOOP, en het kunnen omgaan met de (soms tegengestelde) belangen van de verschillende stakeholders.

Samen met de directeur UBR en hiërarchisch verantwoordelijke voor KOOP, [REDACTED], geeft hij opdracht tot het uitvoeren van een quick scan. In deze quick scan zal op basis van documenten onderzoek en een 19-tal interviews een analyse van de situatie worden beschreven, aangevuld met aanbevelingen. De quick scan zal worden uitgevoerd in de periode van week 48 tot en met week 51.

De quick scan zal zich in ieder geval richten op de onderwerpen van (technische) inhoud, proces zoals project en planmatig werken, afhankelijkheden, cultuur, samenwerking en governance. De wens is geuit dat deze quick scan periode wordt benut om alles wat van invloed is op de samenwerking boven tafel te krijgen, zowel positief als negatief. De quick scan richt zich weliswaar op KOOP in relatie tot DSO en de andere partijen in haar omgeving, maar dat is geen strikte beperking. Voor de uitvoering van deze quick scan zal maximaal flexibiliteit worden gevraagd van de mensen die worden geïnterviewd voor de periode tot de kerst.

Als directe aanspreekpunten voor KOOP en de programmadirectie DSO fungeren de heren [REDACTED], algemeen manager KOOP, resp. [REDACTED], programmadirecteur DSO.

Bijlage: BIT advies 2017

- Kies voor een realistische bestuurlijke ambitie. Schrap of minimaliseer voor het DSO zaken zoals 'een 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 samenwerkings- ruimten.
- 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 hier- aan 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.

Bureau ICT-Toetsing Datum 4 September 2017 Kenmerk 2017-0000430505:

“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 een 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 standaard 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.**”*

Bijlage: Advies Taksforce Complexiteitsreductie

4/12/2017: Basisniveau DSO-LV:

- De STOP-standaard en de toepassingsprofielen (TPOD) zijn beperkt tot het ondersteunen van bekendmaken en beschikbaarstellen van officiële overheidspublicaties. De diepgang is beperkt tot structurelementen en annotaties die hiervoor nodig zijn.
- Het aantal toepassingsprofielen (TPOD) is bij inwerkingtreding beperkt tot de circa zes aangewezen Omgevingsdocumenten.

13/12/2017: Nadere uitwerking

- Er hoeft in de Omgevingswet geen uitzondering te worden gemaakt op de generieke eisen voor bekendmaking en beschikbaarstelling, zoals die zowel voor centrale als decentrale regelingen gaan gelden bij en krachtens de Bekendmakingswet.

Dit advies is niet opgevolgd. Er is doorontwikkeld aan een versie van STOP (0.97) die eind 2018 opgeleverd is, waarbij geo-informatie geïntegreerd in de standaard voor het publicatieproces is verwerkt. Deze standaard is in februari 2019 door het Kadaster als niet werkbaar beschouwd, waarmee er in het tweede kwartaal van 2019 begonnen is met een volledig nieuwe STOP standaard, maar niet beperkt tot het ondersteunen van bekendmaken en beschikbaarstellen van officiële overheidspublicaties zoals het advies luidde.

Uitwerking 13/12 2017:

“Samenvattend komt de werkgroep tot de volgende bevindingen:

- 1. Alle besluiten en andere regelingen waarvan kennisgeving en/of mededeling moet plaatsvinden, kunnen langs de ‘generieke lijn’ van het LVBB (www.overheid.nl) bekendgemaakt en beschikbaar gesteld worden. Dat geldt ook voor besluiten en andere regelingen (bijvoorbeeld de omgevingsvisie) waarin werkingsgebieden met geo-coördinaten (kunnen) zijn aangewezen. Deze besluiten zullen op www.overheid.nl met een viewer raadpleegbaar zijn.*
- 2. Voor de Omgevingswet heeft dit tot gevolg dat het niet langer nodig is om te voorzien in een grondslag om bij amvb besluiten en documenten aan te kunnen wijzen als omgevingsdocument of om andere bijzondere eisen te stellen aan de bekendmaking en beschikbaarstelling. Wel blijft het nodig (net als voor het in het TF beschreven basisniveau) om voor officiële publicaties een standaard te kunnen vaststellen. Bij voorkeur voorziet de generieke wetgeving (Bekendmakingswet) in een grondslag voor STOP en de TP’s (zie punt 4).*
- 3. Er hoeft in de Omgevingswet geen uitzondering te worden gemaakt op de generieke eisen voor bekendmaking en beschikbaarstelling, zoals die zowel voor centrale als decentrale regelingen gaan gelden bij en krachtens de Bekendmakingswet. Onderdeel van die generieke eisen is dat er ook een geconsolideerde versie van besluiten met algemeen verbindende voorschriften en van beleidsregels beschikbaar wordt gesteld.*
- 4. Onderdeel van de generieke eisen is voorts dat besluiten (en andere regelingen) ten behoeve van het bekendmaken en het beschikbaarstellen worden aangeleverd aan de LVBB in een opmaak die voldoet aan de zogenoemde STOP-standaard. Daarnaast zijn regeling-specifieke eisen neergelegd in een aanvullende geldend toepassingsprofiel (TP). De STOP plus de TP’s vormen tezamen de specificaties voor de aanlevering van besluiten en andere regelingen.”*

Bijlage: Basisniveau bestuursakkoord

- Ruim voor 2021 moet het stelsel klaar zijn voor koppelingen met lokale systemen van overheden. Op 1 januari 2020 wordt daarom het basisniveau opgeleverd, zodat overheden zich goed kunnen voorbereiden op het aansluiten en werken met het stelsel.
- Het basisniveau wordt goedgekeurd en 'geaccepteerd' via het interbestuurlijke acceptatieproces. Daarna wordt het digitaal stelsel bestuurlijk geaccepteerd in een Bestuurlijk Overleg. Hierin zijn het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) vertegenwoordigd.
- In het basisniveau van het digitaal stelsel zit in ieder geval het volgende:
 - Het [Omgevingsloket](#) met de vergunningcheck en de vergunningaanvraag. En de mogelijkheid om juridische regels en huidige bestemmingsplannen op een kaart te zien.
 - De [landelijke voorziening](#) met daarin de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB), Register toepasbare regels (RTR), de Stelselcatalogus Omgevingswet, het stelselknooppunt en de standaarden STAM (voor aanvragen en meldingen), STTR (voor toepasbare regels) en STOP/TPOD (voor omgevingswetbesluiten).
 - Bestaande [bestemmingsplannen uit ruimtelijkeplannen.nl](#) in het Omgevingsloket via het onderdeel in Regels op de kaart. Overheden hoeven deze plannen niet zelf over te zetten.
 - De rijksregels die bij invoering van de wet naar gemeenten worden overgedragen (de bruidsschat) zijn beschikbaar. Deze zijn al uitgewerkt naar toepasbare regels en vragenbomen in het Omgevingsloket.
 - De [samenwerkvoorziening](#) waar overheden met elkaar en met ketenpartners, zoals de omgevingsdienst en de veiligheidsregio, kunnen samenwerken aan vergunningen.