



bijlage

Bestuurlijke reactie op Advies AC-ICT

Bijlagenummer	1
Datum	24 februari 2022
Ons kenmerk	2022-0000101100

Als onderdeel van de voortgangsbrief Omgevingsrecht informeer ik u over de bestuurlijke reactie op het advies van AC-ICT ICT-toetsing (AC-ICT). Dit advies gaat in op de vraag vanuit de Leden van de Eerste Kamer naar *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)*. Het advies is door AC-ICT op 14 februari jl. aan de voorzitter van de Eerste Kamer aangeboden. De leden hebben AC-ICT om dit advies verzocht in opmaat naar het definitief vaststellen van de voorgenomen datum van inwerkingtreding.

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor de wijze waarop het AC-ICT de vraag vanuit de Eerste Kamer heeft opgepakt. AC-ICT heeft zich ingespannen om hun beeld over het Digitale Stelsel Omgevingswet in zeer korte tijd bij de leden van de Eerste Kamer te brengen. In mijn brief van 15 februari jl. heb ik aangegeven hoe ik procesmatig met het advies om zal gaan. Ook dit nieuwe onafhankelijke advies is voor ons zeer waardevol en richtinggevend. Het bevestigt dat ondanks alle inspanningen van betrokkenen, de werkbaarheid van DSO-LV in de complete DSO-keten - nog niet voldoende is aangetoond en dat de tijd die nog beschikbaar is voor bevoegde gezagen om ermee te leren werken en hun systemen erop aan te sluiten te kort is. Het onderschrijft het besluit om de datum van 1 juli los te laten en ons te beraden op een nieuwe voorgenomen datum van inwerkingtreding.

Ik heb het advies met de bestuurlijke partners Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW) en Rijk bestudeerd en besproken. De bestuurlijke partners en ikzelf betrekken de aanbevelingen in onze aanpak voor het vervolg. Hier ga ik met de bestuurlijke partners mee aan de slag. Om zeker te stellen dat de maatregelen die wij in dit kader nemen ook functioneel aan de zijde van DSO-LV afdoende zijn om in werking te kunnen treden zal ik deze laten valideren door een onafhankelijk bureau. AC-ICT heeft voor ons twee concrete adviezen: maak de DSO-keten robuuster en baseer de nieuwe inwerkingtredingsdatum op een integrale kritiekepadplanning. Voordat ik nader inga op deze twee adviezen geef ik eerst de kern van het advies weer.

Kern van het advies

AC-ICT stelt *"het DSO-LV is het centrale deel van het Digitale Stelsel Omgevingswet. Een werkend en stabiel DSO-LV is een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet"* en *"Uitstellen vinden wij verstandig: de tijd tot 1 juli 2022 is te kort om de DSO-keten voor inwerkingtreding voldoende te implementeren"*. Geadviseerd wordt het uitstel zo goed mogelijk 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.

AC-ICT acht het ongewenst om lang te wachten met vaststellen van een nieuwe datum. Aangegeven wordt dat het risico groot is dat het momentum dan verloren gaat: *'de motivatie van medewerkers van het programma loopt terug en leveranciers en bevoegde gezagen kunnen een afwachtende houding innemen in plaats van hun inzet intensiveren'*. Ook aan een harde datum zit volgens AC-ICT echter een risico: bij stevige tegenvallers zal opnieuw moeten worden geschoven. Dat risico acht AC-ICT nog steeds reëel. Dit dilemma zien de bestuurlijke partners en ik ook. Om dit dilemma te doorbreken heeft dit ons tot de conclusie gebracht dat juist het spoedig laten vaststellen van de datum van inwerkingtreding dit risico beperkt. Naast de redenen die AC-ICT aandraagt is het vooral voor de uitvoeringspraktijk van groot belang om te weten waar zij aan toe zijn. Zij hebben ruim voor inwerkingtreding duidelijkheid nodig om de laatste stappen naar inwerkingtreding te kunnen zetten. Vooral om in hun aanpak te kunnen bepalen onder welk juridisch regime urgente ruimtelijke ontwikkelingen worden ingezet: het huidig instrumentarium of met het nieuwe instrumentarium onder de Omgevingswet. Deze afweging en noodzaak is uiteengezet in de brief van de minister van BZK van 14 december jl.¹

Om risico's zo veel mogelijk te beperken is het pleidooi van AC-ICT om zo spoedig mogelijk een nieuwe realistische inwerkingtredingsdatum vast te stellen en daartoe zo integraal als mogelijk op het kritieke pad te gaan plannen. Reeds aanwezige elementen zoals de Roadmap 2022 kunnen hiervoor worden ingezet.

AC-ICT constateert tevens dat *'daartoe beter zicht moet komen op de mijlpalen en mogelijke afhankelijkheden "achter de voordeur" van de bevoegde gezagen en de verschillende leveranciers'*. Dit vraagt volgens AC-ICT om een *'open en constructieve manier van samenwerken gericht op het gezamenlijk van een succesvolle invoering van de Omgevingswet'*. Dit geeft in hun optiek ook gelegenheid de overall voortgang van het traject naar inwerkingtreding te bewaken.

¹ Kamerstukken I 2020/21, 33118, CV.

Het bepalen van de datum van inwerkingtreding is géén enkelvoudig technisch ICT-traject. Het is een politiek bestuurlijk proces waarbij AC-ICT stelt dat het voor het commitment van alle betrokken partijen van groot belang is dat vóór inwerkingtreding van de wet de functionaliteit van DSO-LV bij inwerkingtreding bestuurlijk goed wordt vastgelegd. Geadviseerd wordt om de bestaande testaanpak op een aantal onderdelen te versterken en meer aandacht te geven aan het indringend testen van de hele keten. Daarnaast is het volgens AC-ICT nodig dat de voor DSO-LV voorziene stabiliseringsperiode vanaf 1 april gehandhaafd blijft en dat de interbestuurlijke partijen de verleiding weerstaan om voor inwerkingtreding alsnog nieuwe functionaliteiten aan de ontwikkelagenda toe te voegen die niet strikt noodzakelijk zijn. Tevens is het advies het operationeel beheer verder te professionaliseren.

Om de risico's nog verder te mitigeren dan de interbestuurlijke partijen in het programma nu al doen, heeft AC-ICT een tweetal gerichte adviezen. Navolgend ga ik hier inhoudelijk dieper op in en zal ik ook aangeven op welke manier we hier invulling aan zullen gaan geven.

1. Maak de DSO-keten robuuster

Het ontwerp van het DSO als open stelsel is erop gericht om generieke standaarden en voorzieningen te leveren die nodig zijn bij de ondersteuning van de processen onder de Omgevingswet. Bevoegd gezagen maken in de implementatie eigen keuzes ten aanzien van het inrichten van hun werkprocessen, transitieaanpak en hun lokale digitale systemen. Dit geheel moet robuust zijn zo stelt AC-ICT en dat onderschrijf ik.

Een goede uitvoering van de wet vraagt ook na inwerkingtreding immers om een continu samenspel tussen verschillende partijen om het stelsel goed te laten werken. Niet versnipperd werken in verkokerde systemen en werkwijzen maar samenwerking en een uitwisseling van informatie via standaardisatie bij overheden en hun leveranciers. AC-ICT constateert dat het programma hier goede stappen in heeft gezet. Advies is de aanpak die is gevolgd bij het oplossen van de problematiek van grote bestanden te verbreden en toe te passen in het vervolgetraject. Dit advies volg ik met deze partijen op.

Vergroot de robuustheid

Het besluit om de voorgenomen datum van inwerking op te schuiven biedt volgens AC-ICT ruimte om verder stappen te zetten en zo ook de robuustheid van de DSO-keten – en van DSO-LV daarbinnen – verder te vergroten. AC-ICT constateert dat in dit verband al een aantal topissues en top risico's zijn opgepakt waarover is bericht in de voortgangsbrieven². AC-ICT stelt dat 'de voor DSO-LV

² Kamerstukken I 2020/21, 33118, CV en Kamerstukken I 2020/21, 33118, CP

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. Dit advies nemen de bestuurlijke partners en ik ter harte.

In het eerste kwartaal van 2022 heeft het DSO-programma nog een ontwikkelagenda en wordt gewerkt aan een aantal issues die in het oefenen omhoog zijn gekomen. Deze vormen geen belemmering voor leveranciers en bevoegd gezagen om aan te sluiten op het DSO-LV. Met de bestuurlijke partners en leveranciers is afgesproken dat de stabiliseringsperiode van DSO-LV enkel ruimte laat voor essentiële wijzigingen. De bestuurlijke partners en ik werken hiertoe de voorwaarden uit waaronder uitzonderingen mogelijk zijn en hoe we daar interbestuurlijk over besluiten. Dit zijn zaken die op kunnen komen uit het indringend testen en het vele oefenen. Stabiliteit is voor leveranciers en bevoegd gezag essentieel.

We willen in het hierboven genoemde samenspel met leveranciers ook tot aanvullende afspraken komen om ervoor te zorgen dat de leveranciers van plansoftware voor hun klanten de benodigde functionaliteit voor inwerkingtreding afronden en daarbij tevens de mogelijkheid verkennen of deze leveranciers voorafgaand aan inwerkingtreding ook een periode kunnen hanteren waarin zij voor hun klanten hun software stabiel houden. Zo bewerkstelligen we gezamenlijk dat de hele DSO-keten in de laatste maanden voor inwerkingtreding stabiel staat.

Indringend testen

Constatering van AC-ICT is dat de gevolgde testaanpak op een aantal onderdelen kan worden versterkt. Meer aandacht kan worden gegeven aan het 'indringend testen' om zo een redelijke zekerheid te hebben over DSO-LV en de keten als geheel. Indringend testen betekent dat in samenhang en in toenemende complexiteit de kerninstrumenten van de Omgevingswet in de DSO-keten worden getest. Het indringend testen leidt tot een robuuste DSO-keten en zo tot de mogelijkheid de werking van de DSO-keten voorafgaand productietechnisch te valideren.

Ik onderschrijf deze noodzaak en de voorgestelde intensivering via het indringender testen. Dit ga ik de komende weken oppakken in samenwerking met de bestuurlijke partners en de betrokken ketenpartijen en ik zal betreffende leveranciers van software daarin betrekken. Dit strekt zich uit over de werkpraktijk van de gehele DSO-keten en het betekent dat we in samenwerking met individuele bevoegd gezagen en softwareleveranciers de verschillende ketens van het DSO breed gaan testen.

Opvolging van dit advies vraagt een vernieuwde aanpak, een zorgvuldig geformuleerde teststrategie en bovenal medewerking van alle relevante partijen. Het vormgeven van de teststrategie zal daarom in overleg met deze partijen in de aankomende maand plaatsvinden. De gezamenlijke inzet is erop gericht dat we

vanaf april de uitvoering hiervan kunnen starten. Dat is tevens het moment dat ook de stabiliseringsperiode van DSO-LV wordt ingezet. Deze aanpak wordt uitgevoerd naast de huidige testactiviteiten die op basis van het BIT-advies en de Gateway review uit 2020³, zijn geïmplementeerd.

Naar aanleiding van het advies van AC-ICT zal ook worden gekeken of deze reeds aanwezige testaanpak verder kan worden aangescherpt. Bijvoorbeeld door het hanteren van kortere communicatielijnen tussen softwareleveranciers en de programmaorganisatie en het met deze leveranciers iteratief oppakken van vraagstukken.

Ik onderschrijf hiermee de adviezen over het indringend testen van het AC ICT om de huidige ketentestaanpak verder te intensiveren.

Versterk de sturing op operationeel beheer

AC-ICT adviseert 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. Deze versterking zal worden aangebracht.

Binnen het stelsel is er nadrukkelijk voor gekozen te werken met operationele beheerorganisaties. De DSO-LV beheerorganisaties zijn in het stadium van afronding van de inrichting van de beheerprocessen. De ruimte voor de verbetering van de genoemde punten zoals aangegeven door AC-ICT wordt herkend. De aanbevelingen van AC-ICT sluiten aan bij de afspraken die met de beheerorganisaties worden gemaakt m.b.t. de sturing van het operationeel beheer en in de reeds lopende activiteiten betrokken. Het integraal operationeel ketenbeheer wordt versterkt door een intensivering van de inzet, ook in de tactische en strategische laag.

AC-ICT benadrukt dat er is geïnvesteerd in grotere capaciteit voor de afhandeling van incidenten en aanpalend probleem management. Zo is de periode tussen identificatie van een probleem en het oplossen daarvan sterk verkort waarover in de voorgangsbrieven aan de Kamer is bericht⁴. Ook hierbij zal aan de hand van het advies worden gezien hoe operationeel verder grip kan worden gekregen op de samenhang tussen de verschillende systemen binnen DSO-LV. Tot slot zullen wij bevindingen die in het indringend testen van DSO-LV opkomen zo snel mogelijk oplossen.

Expliciet vaststellen werkbaarheid DSO-LV

AC-ICT acht het voor het commitment van alle betrokken partijen van groot belang dat vóór inwerkingtreding van de wet bestuurlijk wordt vastgesteld dat de functionaliteit van DSO-LV vanuit gebruikersperspectief voldoende werkbaar is.

³ Kamerstukken II 2020/21, 33118, nr. 158.

⁴ ⁴ Kamerstukken I 2020/21, 33118, CV en Kamerstukken I 2020/21, 33118, CP

AC-ICT adviseert een proces waarin bestuurlijk wordt ingestemd met de scope, de eisen, de impact en de restrisico's bij inwerkingtreding.

Ook ik hecht grote waarde aan dit bestuurlijk commitment in de vorm van een bestuurlijk definitief vastgestelde lijst met functionaliteit die bij inwerkingtreding beschikbaar moet zijn. Deze is daartoe in het Bestuurlijk Overleg expliciet vastgesteld. Deze functionaliteiten zullen de komende periode indringend worden getest.

2. Baseer nieuwe inwerkingtredingsdatum op integrale kritiekepadplanning

AC-ICT adviseert 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 volgens AC-ICT 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. Dergelijke informatie kan bedrijfsgevoelig zijn.

Het opstellen van een dergelijke kritiekepadplanning vraagt volgens AC-ICT om goede samenwerking en een transparante houding van alle betrokken partijen. De bestuurlijke partners en ik volgen AC-ICT als het gaat om het opstellen van een nieuwe planning die past bij een nieuwe datum. Dat gaan we ook integraal doen. De adviezen van AC-ICT leiden immers tot een verbetering in de het kritieke pad waar het programma sinds twee jaar mee werkt: 'Route 2022'. Hierin zijn de mijlpalen van de randvoorwaardelijke zaken (de DSO-LV lokale software, de wet, de bruidsschat) in verband gebracht met de implementatie mijlpalen.

Op basis van de meest recente informatie heb ik een Route 2022 bijgesteld met mijlpalen opgesteld voor de invoering van de Omgevingswet. Hierin heb ik de volgende elementen betrokken:

- De beschrijving van het inwerkingtredingsniveau DSO-LV zoals afgesproken in 2020 (als geheel, dus de ketens);
- De oplevering van de laatste DSO-LV functionaliteit ten behoeve van inwerkingtreding (1 april);
- De uitkomsten van de plannings van plansoftwareleveranciers in hoeverre en wanneer zij de functionaliteiten voor inwerkingtreding kunnen leveren;
- De adviezen van AC-ICT, dat zich uitspreekt over de benodigde stabiliseringsperiode per 1 april en het indringend testen van de DSO-keten;
- De gewenste aanlooptijd voor het oefenen en inregelen van werkprocessen. Het uitgangspunt is een half jaar voor inwerkingtreding werken met de gehele keten;

- De tijdige publicatie van het KB tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet om zo duidelijkheid te bieden voor de uitvoeringspraktijk, in het bijzonder voor het aanpassen van plannen voor gebiedsontwikkeling.

Deze herijkte route leidt ons naar een verantwoorde en haalbare inwerkingtreding per 1 januari 2023.

Naast een planning is het noodzakelijk om risico-mitigerende maatregelen te nemen voor het geval kritische mijlpalen in de planning niet gehaald dreigen te worden. AC-ICT heeft in haar advies vastgesteld dat dergelijke maatregelen aanwezig zijn en ingezet kunnen worden. Door het uitstel van de inwerkingtreding krijgen bevoegde gezagen en hun leveranciers meer tijd om hun processen en IT-systemen aan te sluiten op de planketen. Hierdoor neemt volgens AC-ICT de relevantie van deze tijdelijke maatregelen af.

Ik constateer dat AC-ICT ook een zekere "hardheid" in de aanpak verwacht in het geval maatregelen ingezet moet worden. Dit moet hanteerbaar gemaakt worden zodat bevoegde gezagen handelingsperspectief hebben. Ofwel, wanneer wordt verwacht dat bijvoorbeeld de TAM-IMRO of het scenario 'intrekken-ervangen' wordt ingezet of wordt overgestapt naar bijvoorbeeld een samenwerkingsverband. Niet alleen duidelijkheid over de datum van inwerkingtreding is van groot belang. Ook de transparantie over aanpak en planningen vanuit DSO, bevoegd gezagen en leveranciers is en blijft zeer belangrijk. Hierover spreek ik intensief met mijn bestuurlijke partners.

Tot slot

Ik heb in de recente weken opnieuw vastgesteld dat er groot draagvlak is voor de doelen van de Omgevingswet en de behoefte groot is om het instrumentarium van deze wet te benutten. Het maakt het mogelijk om de grote maatschappelijke opgaven waar we in ons land voor staan voortvarender en in samenhang op te pakken. De instrumenten van de wet zijn breed toepasbaar en lenen zich voor samenwerken en regie, zoals de Omgevingsvisie (NOVI), programma's, omgevingswaarden en instructieregels. De instrumenten zullen bijvoorbeeld worden ingezet voor de woningbouwopgave, de energietransitie en klimaatadaptatie.

Ik zie echter ook een zorg dat in de overstap naar het nieuwe stelsel zaken mis zullen gaan. Ook dat is begrijpelijk bij een dergelijke grote transitie. Het is immers zeer waarschijnlijk dat er daadwerkelijk dingen mis zullen gaan en dat we gezamenlijk tegen dingen aanlopen die we niet voorzien hadden. Zoals AC-ICT aangeeft is het – ook na uitstel – niet uitgesloten dat zich toch tegenvallers 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'.*

Datum

24 februari 2022

De oproep van AC-ICT om hierin open en constructief te blijven samenwerken nemen wij ter harte. Een succesvolle invoering van de Omgevingswet en het na inwerkingtreding goed bedienen van inwoners en bedrijven is alleen mogelijk als een dergelijk partnerschap er is. Zodanig dat wij vraagstukken samen snel kunnen oplossen. Hierin ligt waarschijnlijk het belangrijkste wat AC-ICT ons mee geeft en waar ik dankbaar voor ben: benut de extra tijd en zorg er samen voor dat ook de uitvoeringspraktijk de laatste stappen kan zetten.

De bestuurlijke partners en ik herhalen daarom de boodschap dat het van groot belang is dat alle betrokken partijen de extra tijd volop benutten om het DSO als stelsel robuuster te maken en dat alle inspanningen vol worden doorgezet.