



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

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

Adviescollege ICT-toetsing

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

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2022-000055343

Uw kenmerk

169287/JAB/mz

Datum 10 oktober 2022
Betreft Advies Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV)

Geachte heer Bruijn,

Uw Kamer heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht opnieuw een advies uit te brengen over het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO¹). Dit advies wordt meegenomen in de beraadslagingen in de Eerste Kamer over de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) per 1 januari 2023. Gevraagd is op twee aspecten de belangrijkste risico's in beeld te brengen:

- A. De stabiliteit, betrouwbaarheid en technische werking van de landelijke voorziening DSO-LV;
- B. De Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM's) die zijn bedoeld als vangnet voor het functioneren van de planketen binnen het DSO als geheel.

De uitkomsten van ons onderzoek kunnen als volgt worden samengevat:

- A. De wijze waarop ketentesten zijn ingevuld en uitgevoerd geeft onvoldoende zekerheid over de stabiliteit, betrouwbaarheid en technische werking van de DSO-keten.
Advies: geef een stevige kwaliteitsimpuls aan indringend ketentesten.
- B. De Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM's) verlagen weliswaar de risico's van de inwerkingtreding maar introduceren ook extra complexiteit.
Advies: versterk centrale regie op de inzet TAM's.

Gezien de scope van ons onderzoek kan en zal het Adviescollege zich in deze rapportage niet uitspreken over een datum van inwerkingtreding. Wel geven we de verantwoordelijke bestuurders en de Eerste Kamer een aantal adviezen en overwegingen mee ten behoeve van de besluitvorming omtrent de invoering van het DSO. De samenvatting daarvan luidt:

Het Adviescollege ICT-toetsing ziet de besluitvorming over de invoeringsdatum van de Ow als een lastig dilemma. Indien besloten wordt tot invoering op of kort na 1 januari 2023 adviseren wij maximaal in te zetten op het beperken van maatschappelijke risico's en het oplossen van tekortkomingen in het DSO. Indien besloten wordt tot verdergaand uitstel adviseren wij de tijd te nemen voor een fundamentele heroriëntatie.

¹ Voor de gebruikte afkortingen zie bijlage.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het DSO en een samenvatting van onze adviezen uit eerdere onderzoeken. Vervolgens gaan we in op de risico's die u ons vroeg in kaart te brengen, en geven we enkele adviezen om die te mitigeren.

Het onderzoek is uitgevoerd tussen 22 augustus en 30 september 2022.

KORTE BESCHRIJVING VAN HET DSO

Het DSO is een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen, standaarden, gegevens, bronnen en onderlinge afspraken. Samen vormen die het digitale loket waar het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten (de bevoegde gezagen, afgekort BG'en), initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Verder kunnen initiatiefnemers vergunningen aanvragen en meldingen doen.

Het programma DSO ontwikkelt samen met het Kadaster, Rijkswaterstaat, Geonovum en KOOP het centrale deel van het stelsel: DSO Landelijke Voorziening (DSO-LV). Het programma Aan de Slag ondersteunt bij de implementatie, samen met de koepelorganisaties Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen. Een samenwerkingsverband bestaande uit deze koepelorganisaties en het Rijk stuurt het geheel aan. In dit advies spreken we gemakshalve over 'het programma' als we dit samenwerkingsverband bedoelen.

De functionaliteit van DSO-LV omvat onder andere de landelijke registratie en publicatie van de ruimtelijke regels van BG'en, een loket voor het aanvragen van vergunningen, en vragenbomen voor burgers en bedrijven die zich willen oriënteren. DSO-LV beoogt drie bestaande toepassingen te vervangen: het OmgevingsLoket Online, de Activiteitenbesluit Internet Module en Ruimtelijkeplannen.nl.

Het decentrale deel van de DSO-keten wordt gevormd door ICT-systemen voor planvorming en vergunningverlening van de BG'en. Ruim twintig verschillende softwareleveranciers ontwikkelen daartoe in opdracht van BG'en software op basis van door het programma ontwikkelde standaarden. Zo ontstaat een keten van informatiesystemen: de DSO-keten. Binnen die keten worden drie deelketens onderscheiden die inhoudelijk samenhangen: van plan tot publicatie ('Planketen'), van idee tot afhandeling ('VTH-keten') en van vraag tot informatie ('Oriëntatieketen').

Oorspronkelijk was de afspraak dat DSO-LV bij de invoering van de Ow tenminste het dienstverleningsniveau van de drie bestaande toepassingen zou moeten bieden. In 2020 is dit aangepast en is afgesproken dat DSO-LV tenminste de functionaliteit moet bevatten die BG'en in staat stelt om conform de Ow te kunnen werken. Na invoering van de Ow wordt DSO-LV in stappen afgerond, doorontwikkeld en uitgebouwd.

Per 1 april 2022 is voor DSO-LV een stabiliseringsperiode ingesteld, die loopt tot 1 april 2023. In deze periode ligt de focus op testen en stabiliseren. Nieuwe functionaliteit mag alleen nog worden toegevoegd via een interbestuurlijk vastgestelde uitzonderingsprocedure. Decentrale softwareleveranciers zijn nog wel volop aan het ontwikkelen.

SAMENVATTING EERDERE ADVIEZEN

Het Adviescollege en zijn voorganger het Bureau ICT-toetsing (BIT) hebben eerder drie adviezen uitgebracht over het DSO. Voor een goed begrip van het onderhavige advies is het belangrijk dit te plaatsen in de lijn van die eerdere adviezen. We vatten deze kort samen.

In het eerste advies van september 2017 constateert het BIT dat het programma een te grote stap ineens zet, met een onnodig complex ontwerp waarvan de meerwaarde niet is aangetoond. Het advies is 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 vóór inwerkingtreding van de wet in gebruik te nemen.

In het tweede advies van oktober 2020 stelt het BIT vast dat weliswaar een aantal onderdelen uit de bestuurlijke ambitie zijn uitgesteld tot na de invoering van de Ow, maar dat de opzet van DSO en DSO-LV nog steeds complex is. Ook concludeert het BIT dat er nog steeds onzekerheid is over de praktische werkbaarheid en beheersbaarheid van DSO. Daarom adviseert het BIT onder andere via het uitvoeren van ketentesten die werkbaarheid en beheersbaarheid expliciet te valideren en te focussen op het afronden en de implementatie van DSO. Daarnaast is het advies om na livegang in te zetten op stapsgewijs verbeteren en doorontwikkelen van DSO en in dat kader ook de mogelijkheden voor verdere complexiteitsreductie te onderzoeken.

In het advies van februari 2022 spreekt het Adviescollege wederom de zorg uit over de werkbaarheid van DSO-LV binnen de DSO-keten. Het Adviescollege adviseert daarom de robuustheid van DSO te versterken door de DSO-keten indringend te testen op zowel functionele als niet-functionele aspecten. Op basis van deze testen kunnen partijen de werkbaarheid van DSO bestuurlijk vaststellen en kan aan de hand van een kritiekepadplanning een nieuwe inwerkingtredingsdatum worden bepaald. Ook adviseert het Adviescollege om het operationeel beheer op ketenniveau te versterken. Daarbij constateert het Adviescollege dat er bij een complexe transformatie zoals bij de invoering van de Ow altijd rekening gehouden moet worden met substantiële risico's.

DE ANTWOORDEN OP DE GESTELDE VRAGEN

U vroeg ons de belangrijkste risico's in beeld te brengen voor twee aspecten die relevant zijn voor de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2023:

- de stabiliteit, betrouwbaarheid en technische werking van de landelijke voorziening DSO-LV;
- de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM's) die zijn bedoeld als vangnet voor het functioneren van de planketen binnen het DSO als geheel.

Hieronder beschrijven wij die risico's en geven we adviezen voor het mitigeren ervan. Ten overvloede wijzen we erop dat de door ons onderzochte ICT-aspecten slechts een beperkt deel vormen van de complexe bestuurlijke afweging over de invoering van de Ow. De beantwoording van de onderzoeksvragen is gebaseerd op de stand van zaken tot 30 september 2022 en ontkoppeld van een beslissing over invoering op 1 januari 2023.

A. Invulling en uitvoering ketentesten geven onvoldoende zekerheid over stabiliteit, betrouwbaarheid en technische werking

Op uw verzoek hebben we opnieuw de stabiliteit, de betrouwbaarheid en de technische werking van DSO-LV beoordeeld. Net als in ons vorige advies hebben we daarbij niet alleen gekeken naar de beschikbare functionaliteit, maar ook naar de robuuste werking van DSO-LV binnen de totale keten, naar de beheerorganisatie, en naar de gegevensuitwisseling tussen de decentrale ICT-systemen van de BG'en en DSO-LV.

Daarbij hebben we ons een oordeel gevormd over de wijze waarop invulling gegeven is aan ons vorige advies. Daarin adviseerden we om de gehele DSO-keten – dat wil zeggen het samenspel tussen de verschillende deelsystemen van DSO-LV en de decentrale software van de BG'en – indringend te ketentesten via een separaat testtraject met breed dekkende testgevallen, en voor zowel de functionele als de niet-functionele aspecten. Een dergelijk ketentesttraject is aanvullend op de verschillende testsoorten van de componenten van DSO-LV. Het programma heeft aan dit advies op twee manieren invulling gegeven:

- Er is een apart project Indringend Ketentesten (IKT) ingericht dat *functionele* ketentesten organiseert die onder regie van een centraal IKT-projectteam worden uitgevoerd door BG'en. Met deze testen is in april 2022 een begin gemaakt en ze zullen nog doorlopen tot na de inwerkingtreding. We hebben de testresultaten beoordeeld tot en met de laatste met ons gedeelde IKT-melding (dat wil zeggen tot en met 21 september 2022).
- *Niet-functionele* ketentesten worden gecoördineerd door de tactische beheerorganisatie en uitgevoerd door de operationele beheerorganisaties.

Onze conclusie is dat het programma niet objectief kan vaststellen in welke mate de kwaliteit van de DSO-keten voldoet aan de acceptatiecriteria en daarmee voldoende is voor ingebruikname. Dat komt omdat het indringend ketentesten niet is ingevuld zoals beschreven in ons eerdere advies en met onvoldoende kwaliteit wordt uitgevoerd. Daardoor kan het programma de stabiliteit, de

betrouwbaarheid en de technische werking van DSO per 1 januari 2023 onvoldoende aantonen. We werken dit hieronder uit:

- *De aanpak van het functioneel ketentesten biedt onvoldoende basis.*
Het IKT-projectteam heeft globale testplannen en business scenario's opgesteld. De bedoeling was dat de BG'en deze verder zouden uitwerken. Door het ontbreken van voldoende professionele testcapaciteit bij de BG'en zijn het uitwerken van testontwerpen, concrete testgevallen, acceptatiecriteria en testdata, en een reproduceerbare testuitvoering echter niet van de grond gekomen.
- *Niet alle functionaliteit is getest.*
Een deel van de functionaliteit die van belang is voor inwerkingtreding is nog niet gereed en een deel is wel gereed, maar nog niet getest in de keten. In de decentrale software van een aantal leveranciers ontbreekt bijvoorbeeld functionaliteit voor basismutaties, integraal tekst vervangen, omgevingsdocumenten met grote geometrieën, gerelateerde verzoeken en procesondersteuning in de planketen. Ook is een deel van de functionaliteit van de DSO-LV per 26 september 2022 nog niet gereed om te testen. Het betreft de viewer van documenten op de kaart, de downloadservice voor plan-plan-koppeling, tijdreizen naar ontwerpregelingen en naar de toekomst, en de definitieve oplossing voor het publiceren en tonen van bijlagen bij omgevingsdocumenten. Verder zijn nog niet alle omgevingsinstrumenten getest in de keten. Dit geldt voor projectbesluit, programma, reactieve interventie, instructie en BOPA.
- *Er zijn geen testontwerpen aangetroffen die de gehele keten integraal, van planvorming tot vergunningverlening, afdekken.*
De door het programma uitgevoerde testen zijn opgesteld aan de hand van business scenario's die op deelketens zijn gebaseerd. Het gevolg is dat procesovergangen van deelketens gebaseerd op bijvoorbeeld hetzelfde omgevingsplan, niet voldoende expliciet getest worden.
- *De door ons geadviseerde ketentestomgeving is niet gerealiseerd.*
Functioneel ketentesten vindt plaats in de zogenoemde pre-productieomgeving. Deze omgeving wordt ook gebruikt voor het oefenen door BG'en en het integratietesten door de softwareleveranciers. Veranderingen in de configuratie en in de content als gevolg van die andere activiteiten zijn niet altijd centraal bekend maar kunnen wel de testuitkomsten beïnvloeden. Die uitkomsten worden daardoor minder betrouwbaar en zijn bovendien niet reproduceerbaar omdat deze omgeving inclusief de actuele data continu verandert.
- *De minimale niet-functionele eisen en normen op ketenniveau zijn nog in ontwikkeling.*
Derhalve is onbekend of de DSO-keten aan deze normen voldoet. Wel voeren de operationele beheerorganisaties vanuit hun eigen analyse niet-functionele testen uit op deelsystemen.
- *Het programma kan niet objectief inschatten hoeveel tijd nog nodig is om een voldoende kwaliteitsniveau aan te tonen.*
Zolang er geen integrale bevindingenregistratie is voor het eigen maatwerk van DSO-LV en het centrale testmanagement geen integrale foutanalyses maakt, is er onvoldoende zekerheid over de kwaliteit van de systemen en het nog te verwachten aantal fouten.

- *Er is nog een flink aantal niet afgehandelde IKT-bevindingen met hoge prioriteit.*
In de totaal aangeleverde 489 IKT-bevindingen zitten 119 bevindingen met prioriteit één of twee². De vier bevindingen met prioriteit één hebben de status afgehandeld. Van de bevindingen met prioriteit twee heeft circa 70% nog niet de status afgehandeld.

Advies: geef een stevige kwaliteitsimpuls aan indringend ketentesten

Voor een goed werkende DSO-keten is het noodzakelijk om ketentesten verder te professionaliseren en te intensiveren. Niet alleen tot aan inwerkingtreding, maar ook daarna, zolang sprake is van majeure wijzigingen in het stelsel. Concreet adviseren we:

- Vorm het bestaande IKT-projectteam om tot een professioneel, centraal ketentestteam. De activiteiten van dit team worden hierbij als volgt aangepast en uitgebreid:
 - Voer met dit team de testen uit op basis van een fout- en voortgangsanalyse vanuit een gedegen uitgewerkt testontwerp. Haak waar nodig met name de expertise van BG'en, onderzoeksbureaus en decentrale softwareleveranciers aan.
 - Zorg dat de scope van het testontwerp de gehele keten van DSO-LV tot en met de decentrale software omvat, zowel functioneel als niet-functioneel. Schenk bij de test-uitwerkingen extra aandacht aan de afhankelijkheden tussen de deelketens langs de lijn van de inhoud en aan variaties van processen en omgevingsinstrumenten.
 - Werk de niet-functionele keteneisen en -normen uit in een ontwerp en voer op basis daarvan ketenbrede testen uit. Richt deze niet-functionele testen vooral op de kwaliteitsattributen prestatie-efficiëntie, bruikbaarheid, uitwisselbaarheid, beveiligbaarheid en betrouwbaarheid.
 - Regisseer met dit centrale team tevens het door de BG'en uitgevoerde oefenen en (acceptatie)testen.
- Zorg dat dit team kan beschikken over een separate en integrale testomgeving met daarop centraal configuratiemanagement, ook na inwerkingtreding. Die omgeving moet overeenkomen met de productieomgeving, inclusief representatieve testdata. Tevens biedt deze omgeving de basis voor het testen van de hiervoor genoemde kwaliteitsattributen waarbij ook de decentrale software betrokken wordt.
- Richt een integrale bevindingenregistratie in voor het eigen maatwerk van DSO-LV en voer op basis hiervan fout- en voortgangsanalyses uit. Deze analyses kunnen een indicatie geven van het aantal latente fouten en van de tijd die nog nodig is om het gewenste kwaliteitsniveau te behalen.

² Van prioriteit 1 is sprake als een onderdeel van de keten niet werkt waardoor de dienstverlening naar alle gezagen (of een specifieke groep) niet werkt. Prioriteit 2 betreft een door één gezag of een kleine groep gezagen ondervonden belemmerende/blokkerende verstoring.

B. TAM's verlagen risico's inwerkingtreding maar introduceren extra complexiteit

U vroeg ons de rol van de TAM's te beoordelen in relatie tot de invoering van de Ow per 1 januari 2023. Onze conclusie is dat de TAM's bij inwerkingtreding als vangnet kunnen fungeren, maar ze hebben ook een nadeel: ze introduceren extra complexiteit.

Tijdens ons onderzoek in januari 2022 leek de relevantie van TAM's beperkt. Er was alleen een TAM voor het gemeentelijke omgevingsplan uitgewerkt. De verwachting van het programma was bovendien dat deze TAM beperkt zou worden ingezet omdat gemeenten, zeker bij uitstel van de invoeringsdatum, voldoende tijd zouden hebben om hun processen en ICT-systemen aan te sluiten op de nieuwe planketen op basis van de nieuwe publicatiestandaard (genaamd STOP/TPOD).

De afgelopen maanden is dit beeld bijgesteld. Extra TAM's blijken onontbeerlijk om überhaupt 1 januari 2023 als invoeringsdatum te kunnen halen. Inmiddels is de verwachting van het programma dat het merendeel van de gemeenten zal kiezen voor het inzetten van één of meer TAM's. Voor waterschappen en provincies worden TAM's voorbereid als een terugvaloptie indien publiceren en muteren via de nieuwe planketen niet op tijd mogelijk is.

Het programma ontwikkelt twee typen TAM's:

- *IMRO-TAM's*: Het toepassen hiervan betekent in essentie dat de huidige wijze van registreren en publiceren wordt gecontinueerd onder de nieuwe wet. Omgevingsdocumenten kunnen voorlopig nog met de 'oude' IMRO-standaard (of voor de waterschapsverordening de DROP-standaard) en via de bestaande ICT-voorzieningen worden aangeleverd. Deze documenten worden vervolgens ook ontsloten in de DSO-viewer. BG'en kunnen één of meerdere IMRO-TAM's inzetten. Dit kan ook in combinatie met omgevingsdocumenten die via STOP/TPOD worden gepubliceerd (de zogenaamde hybride variant).
- *Dienstverlening-TAM's*. Dit gaat vooralsnog om drie tijdelijke diensten van het programma voor het geval noodzakelijke functionaliteit door decentrale leveranciers niet tijdig wordt gerealiseerd. Zo kan een gemeente het programma verzoeken om de juiste routing van vergunningsaanvragen in te stellen wanneer die functionaliteit nog niet beschikbaar is in de eigen software.

Dienstverlening-TAM's hebben naar hun aard geen of slechts beperkte ICT-consequenties. We gaan daarom alleen in op de IMRO-TAM's.

Het inzetten van IMRO-TAM's verlaagt de risico's van inwerkingtreding op 1 januari 2023 omdat gebruik gemaakt wordt van bestaande standaarden, publicatiekanalen en ICT-systemen. IMRO-TAM's vormen een werkbare en in sommige gevallen zelfs noodzakelijke terugvaloptie voor BG'en. Gemeenten noemen vier mogelijke aanleidingen:

- Bepaalde functionaliteit in de software van hun softwareleverancier is niet tijdig beschikbaar.

- Hun transformatieproces is nog onvoldoende ver gevorderd om volgens de nieuwe werkwijze te kunnen werken.
- IMRO-TAM's mitigeren het risico op vertraging in lopende, urgente gebiedsontwikkelingen.
- De afgesproken minimaal noodzakelijke functionaliteit bij inwerkingtreding wordt als onvoldoende ervaren. Zo geeft een aantal gemeenten aan dat ze niet uit de voeten kunnen met het scenario 'Intrekken en vervangen' voor het muteren van omgevingsdocumenten.

Een risico is wel dat tot 1 januari 2023 nog maar weinig tijd rest voor het programma om de nieuwe IMRO-TAM's uit te werken en te testen, en voor BG'en voor het maken van keuzes over het al dan niet inzetten ervan. Dat komt doordat de noodzaak voor het breder inzetten van de IMRO-TAM's pas laat onderkend is.

Als we verder vooruitkijken, zien we dat het op brede schaal inzetten van IMRO-TAM's de technische en inhoudelijke complexiteit van het DSO verder vergroot. We zien namelijk de volgende risico's:

- Het op brede schaal inzetten van IMRO-TAM's gaat ten koste van de gebruiksvriendelijkheid, begrijpelijkheid en bruikbaarheid voor burgers en bedrijven. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een test met het tonen van IMRO-TAM Omgevingsplannen in de DSO-viewer. Ook het doen van meldingen en aanvragen geeft problemen, en de oriëntatiefunctie werkt minder goed. Dat komt doordat bij gebruik van de STOP-standaard vragenbomen gekoppeld kunnen worden aan juridische regels via activiteiten en toepasbare regels. Bij de huidige standaarden kan dit niet. Er is weliswaar een tijdelijke oplossing ontwikkeld waarmee BG'en handmatig een koppeling kunnen maken, maar die vergt extra werk en vergroot de kans op fouten. Deze tijdelijke oplossing neemt onze zorgen over de gebruiksvriendelijkheid, begrijpelijkheid en bruikbaarheid dan ook niet weg.
- Er dreigt een lappendeken van werkwijzen te ontstaan als gevolg van het inzetten van verschillende typen IMRO-TAM's. Zo kunnen gemeenten ervoor kiezen om IMRO-TAM's alleen in te zetten bij urgente gebiedsontwikkelingen of hun omgevingsplan volledig op IMRO te baseren en het aan te melden in het kader van de Crisis- en herstelwet. Ook kunnen gemeenten kiezen voor hybride combinaties. Deze lappendeken versterkt het hiervoor genoemde risico voor de gebruiksvriendelijkheid, begrijpelijkheid en bruikbaarheid voor burgers en bedrijven.
- Sommige geïnterviewde juristen zetten vraagtekens bij de juridische houdbaarheid van omgevingsdocumenten op basis van IMRO-TAM's. Pas na geruime tijd zal hierover duidelijkheid ontstaan op basis van nog te vormen jurisprudentie.
- Gemeenten hebben extra werk om hun omgevingsplan op termijn om te zetten naar STOP/TPOD. Daarbij bestaat volgens sommige juristen bovendien het risico dat die naar STOP/TPOD omgezette omgevingsdocumenten vatbaar zijn voor beroep door belanghebbenden en mogelijk opnieuw ter vaststelling aan de Gemeenteraad moeten worden voorgelegd.

Advies: versterk centrale regie op inzet TAM's

Wij adviseren om de inspanningen van het programma om BG'en te adviseren over en te ondersteunen bij het inzetten van TAM's verder te intensiveren. Richt daartoe ook monitoring in op het daadwerkelijk gebruik van TAM's. Maak daarnaast interbestuurlijk afspraken over het gestandaardiseerd toepassen van IMRO-TAM's om een wildgroei aan varianten te voorkomen en de juridische risico's te beperken. Bied tevens ondersteuning bij het op termijn weer omzetten van IMRO-TAM-omgevingsdocumenten naar de STOP/TPOD-standaard. Houd in de advisering nadrukkelijk rekening met de (on)mogelijkheden van de decentrale plansoftware.

BESLUIT OVER INVOERING OMGEVINGSWET IS LASTIG DILEMMA

De komende weken moeten bestuurders en politici knopen doorhakken over de invoering van de Ow en, daarmee samenhangend, de invoering en doorontwikkeling van het DSO. De te maken afweging is lastig omdat op of kort na 1 januari 2023 nog forse beperkingen zijn in de stand van het DSO en er mede daardoor dingen mis zullen gaan (zowel voorzien als onvoorzien). Maar ook verdergaand uitstel heeft grote (maatschappelijke) consequenties. Zowel voor als tegen de invoering per 1 januari 2023 bestaan zwaarwegende argumenten. Beide scenario's kennen grote, deels nog niet in beeld gebrachte risico's.

De invoering van de Ow betreft een zeer omvangrijke wetswijziging met forse juridische en bestuurlijke consequenties. De implementatie van deze wet vraagt om een ingrijpende transformatie in de werkwijzen van ruim vierhonderd BG'en. Het is onvermijdelijk dat aan een transformatie van deze omvang risico's verbonden zijn.

We zien ook een positieve ontwikkeling: bestuurders, BG'en en andere betrokkenen zijn – meer dan bij onze toets eerder dit jaar – doordrongen van de impact van de invoering van de Ow en van de risico's die daaraan kleven. Zowel op centraal als op decentraal niveau zien we nu een gevoel van urgentie en een duidelijke focus op invoering van de wet en het mitigeren van de risico's die daarbij spelen.

De hiervoor gesignaleerde ICT-risico's en onzekerheden ten aanzien van het functioneren van de ICT-ondersteuning (DSO-LV en DSO als geheel) vormen slechts een deel van alle risico's die verbonden zijn aan de inwerkingtreding. Het Adviescollege spreekt daarom geen voorkeur uit ten aanzien van het hiervoor benoemde dilemma. Wel willen we verantwoordelijke bestuurders hierna een aantal adviezen en overwegingen meegeven afhankelijk van de uiteindelijke besluitvorming. Daarbij gaan we uit van twee mogelijke scenario's voor het vervolg:

Scenario: invoering op of kort na 1 januari 2023 - zet maximaal in op beperken maatschappelijke risico's en oplossen van tekortkomingen

In het geval dat de Ow wordt ingevoerd op of kort na 1 januari 2023 geven we in overweging om bij het verder stabiliseren en afronden van DSO een aanpak te volgen langs twee lijnen:

- Zet maximaal in op maatregelen om de maatschappelijke risico's die voortvloeien uit de huidige beperkingen van het stelsel zo veel mogelijk te beperken, onder andere door:
 - Uitvoering te geven aan de hiervoor onder A en B geformuleerde deeladviezen.
 - Het idee van 'verzwaarde dijkbewaking' via de zogenoemde versterkte serviceketen verder uit te werken. Overweeg daarbij om naast het bestaande Informatiepunt Leefomgeving voor professionals een centrale ICT-helptdesk voor burgers en bedrijven in te richten om BG'en te ontlasten.
 - Het risico dat de introductie van de Ow belemmerend werkt voor gebiedsontwikkeling te mitigeren, door BG'en ruimere mogelijkheden te bieden om in beheerste stappen de transformatie naar de Ow uit te voeren. Zo zou het langer kunnen inzetten IMRO-TAM's BG'en een meerjarig ingroeitraject kunnen bieden naar de hoofdroute.
- Focus de bestaande ontwikkelcapaciteit voorlopig op het oplossen van technische en functionele tekortkomingen. Richt de ontwikkelcapaciteit nog zeker twee jaar op het afronden van DSO-LV tot een herijkt minimumniveau. Betrek daarbij de volgende aspecten:
 - Geef prioriteit aan de gebruiksvriendelijkheid, begrijpbaarheid en bruikbaarheid voor burgers en bedrijven.
 - Werk mogelijkheden uit om op onderdelen verder te standaardiseren en complexiteit te verlagen. Maak afspraken met decentrale software-leveranciers over een werkbare implementatiestrategie voor dergelijke vereenvoudigingen.
 - Herijk de eerder overeengekomen minimaal noodzakelijke functionaliteit met ervaringen uit de praktijk en 'best practices' die zich na invoering van de wet ontwikkelen en stel dat formeel vast.
 - Voer de afronding tot dit herijkte minimumniveau uit in beheerste en voor iedereen zichtbare stappen.

Scenario: verdergaand uitstel - neem tijd voor een fundamentele heroriëntatie

Het is ook mogelijk dat de politieke en bestuurlijke weging van het eerder genoemde dilemma leidt tot de conclusie dat de maatschappelijke risico's van inwerkingtreding van de Ow op of kort na 1 januari 2023 te groot zijn. Wij adviseren om in dat geval een heroriëntatie uit te voeren op de ambities van het DSO en de daarbij behorende transformatie.

Neem voor een dergelijke heroriëntatie voldoende tijd. Wij denken aan circa een half jaar. De verdere uitwerking en implementatie van de uitkomsten ervan zal zeker een aantal jaren kosten, met alle maatschappelijke consequenties van dien.

Als voor deze lijn wordt gekozen geven we u een drietal zaken mee ter overweging:

- Kies voor een aanpak en een ICT-architectuur die een transformatieproces in kleine beheersbare stappen en zorg voor een ingroeitraject dat verschillende snelheden mogelijk maakt.
- Ga niet uit van een grand design, maar ontwerp een sterk vereenvoudigd stelsel, dat op basis van concrete praktijkervaring verder kan worden uitgebouwd. Betrek BG'en en hun leveranciers nadrukkelijk vanaf het begin bij dit traject.
- Relateer de baten van de te zetten (tussen)stappen nadrukkelijker aan vereenvoudiging en verbetering en de daaraan gekoppelde verbeterdoelen van de Ow.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. We hopen met dit advies een bijdrage te leveren aan de complexe bestuurlijke afweging rond de invoering. Het realiseren van de verbeterdoelen die ten grondslag liggen aan de Ow is een zaak van lange adem, ongeacht hoe die afweging uitvalt. Het dichterbij brengen van die doelen heeft alleen kans van slagen als alle partijen nauw blijven samenwerken en die doelen vooropstellen.

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

w.g.

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

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

| Afkorting | Betekenis |
|-----------|---|
| BG'en | <i>Bevoegde gezagen</i> , dat wil zeggen gemeenten, provincies en waterschappen en het Rijk. |
| BOPA | <i>Buitenplanse OmgevingsPlan Activiteit</i> |
| DROP | <i>Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties</i> ; de publicatiestandaard die op dit moment onder andere wordt gebruikt voor het publiceren van waterschapsverordeningen. |
| DSO | In dit advies gebruikt in twee betekenissen: Het <i>Digitaal Stelsel Omgevingswet</i> en het gelijknamige programma dat initieel verantwoordelijk was voor de realisatie van de Landelijke Voorziening van het DSO. |
| DSO-LV | <i>DSO Landelijke Voorziening</i> , het centrale deel van het DSO. |
| IKT | <i>Indringend Keten Testen</i> |
| IMRO | <i>Informatiemodel Ruimtelijke Ordening</i> ; de vigerende publicatiestandaard onder de Wet Ruimtelijke Ordening. |
| Ow | <i>Omgevingswet</i> |
| STOP/TPOD | <i>Standaard Officiële Publicaties/Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten</i> ; de publicatiestandaard voor omgevingsdocumenten onder de Ow. |
| TAM | <i>Tijdelijke Alternatieve Maatregel</i> |
| VTH | <i>Vergunningsaanvraag, Toezicht en Handhaving</i> ; VTH-keten is de gebruikelijke afkorting voor deze deelketen binnen het DSO. |