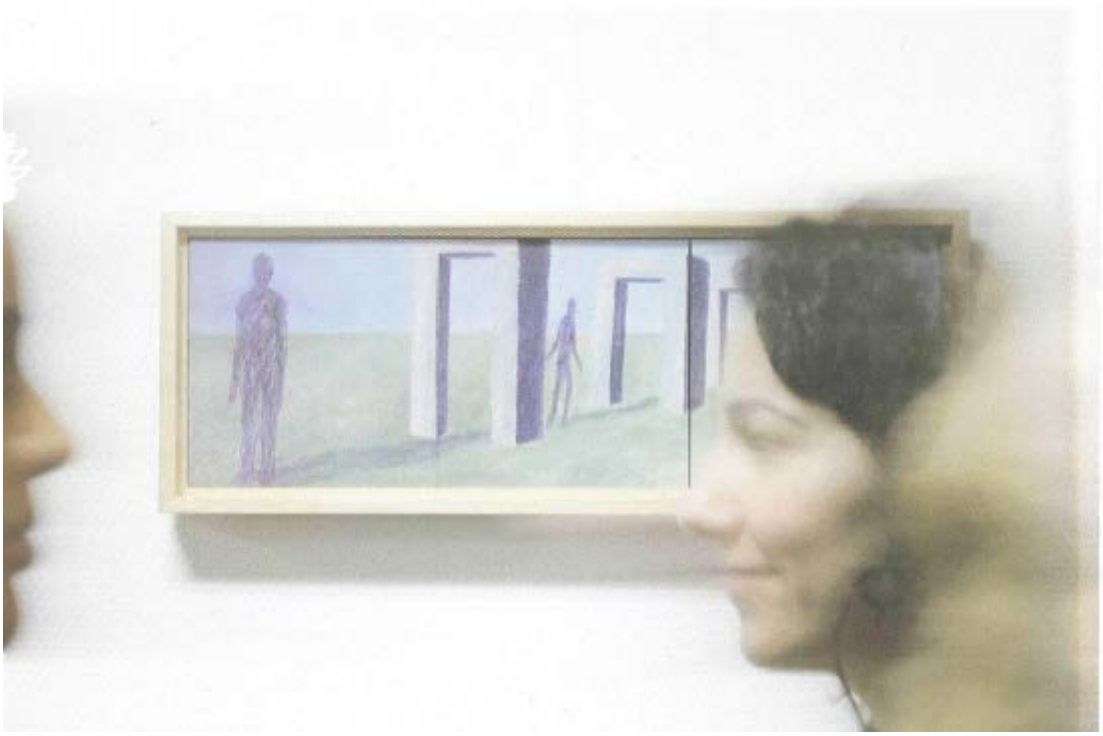
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

Gateway Reviewrapport
Implementatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)



Samen Sprinten naar de Start

Gateway Review 0 – Strategie en bereik

Versie nummer:	Def. 1.01
Oplevering aan SRO:	19 februari 2020
Organisatie:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Opdrachtgever:	Heleen Groot
Gateway Review periode:	10-02-20 t/m 14-02-20
Gateway Review Teamleider:	Elly Romanesko
Leden Gateway Reviewteam:	Jacques van Kempen
	Wilbert Wouters
	Marga Zuurbier

Context

Het ontwikkelprogramma Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), onderdeel van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet (ADS) bevindt zich momenteel in een faseovergang van ontwikkeling naar implementatie en beheer. De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2021 in werking. In de aanloop naar dit moment zal het jaar 2020 in het teken staan van het aansluiten op, vullen van en oefenen met het DSO door medeoverheden. Het DSO-programma heeft eind 2019 een versie opgeleverd van het DSO dat naar de mening van de opdrachtgever voldoende gereed is om dit te ondersteunen. Daarna volgt de overdracht naar de beheerorganisatie (strategisch beheer bij BZK, tactisch beheer bij Kadaster). De rest van het zogeheten basisniveau van het DSO wordt in de loop van 2020 opgeleverd, zodat dit in ieder geval voor inwerkingtreding beschikbaar is voor medeoverheden en andere gebruikers. Het moment van uiteindelijke inwerkingtreding (beoogd 1 januari 2021) wordt definitief gemaakt door middel van het inwerkingtreding KB, dat wordt voorgehangen bij beide Kamers op voorspraak van de minister in overleg met de bestuurlijke partners.

De invoeringswetgeving is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer. De eerste Kamer heeft in dat verband gevraagd om een tussenbalans ten aanzien van het DSO door een advies van het bureau ICT-toetsing (BIT). Aangezien het BIT heeft aangegeven hier geen mogelijkheden toe te zien, is aan de EK een alternatief toetsingstraject voorgesteld, waar een Gateway review deel van uitmaakt. Daaraan voorafgaand heeft de minister op 19 november 2019 een statusrapport aan beide kamers aangeboden. Inmiddels is dit statusrapport door de Auditdienst Rijk getoetst op onderbouwing in de vorm van een rapport van bevindingen. De Gateway review maakt dus deel uit van en bouwt voort op een breder pakket aan toetsingen. Na de Gateway volgt nog een (eerder aan de Kamer toegezegde) BIT-advies voor de volgende fase, de stap naar doorontwikkeling en uitbouw. Hierbij wordt uitgegaan van de gebruikelijke doorlooptijden van een BIT-traject.

Tijdens de reviewweek werd bekend dat de Eerste Kamer heeft ingestemd met de Invoeringswet.

Vraagstelling

Aan de Gateway Review Type 0 ligt de volgende hoofdvraag ten grondslag:
Is het DSO per begin 2020 voldoende op orde om te kunnen aansluiten, vullen en oefenen gedurende 2020 én zijn de aansluitende overheden in staat dit te doen?

DSO-LV op orde wordt voor deze fase beschouwd als: klaar om te kunnen aansluiten, vullen en oefenen (door gemeenten, provincies, waterschappen, rijkspartijen). Gelet de aard van de opgave is het van belang dat beide kanten van de medaille (centrale ICT en aansluiten door bevoegd gezag) evenwichtig aan bod komen.

Onderliggende vragen daarbij zijn:
• In hoeverre zijn uitgangspunten en randvoorwaarden aanwezig om te komen tot een werkende implementatie van het digitaal stelsel per 2021.
• Wat gaan we uitrollen en werkt het?
• Hoe zorgen wat nog niet werkend is, werkend krijgen (dus is daar een sluitende en gedragen aanpak voor)?
• Wat is (voorlopig) buiten scope geplaatst - en hoe komt dat weer terug?
• Gebruikservaringen: hoe feedback verwerken en hoe heroverwegen/bijstellen?
Hierbij kunnen de volgende onderwerpen aan bod komen:
• Mede-eigenaarschap stelsel (bevoegd gezag, rijk)
• Lifecycle en kosten
• Governance
• Samenwerking - relationeel (niet alleen de inrichting, maar ook effect en wil om succesvol blijvend met elkaar op te trekken.

Bij de vraagstelling zullen alle vier de aspecten van het 'Klavertje 4' (inhoudelijk, procedureel, relationeel en cultureel) in ogenschouw worden genomen.

Het review team bedankt de geïnterviewden voor de openhartige wijze van inbreng. Ook de ondersteuning, ervoor en tijdens de review week van de SPOC heeft zeker bijgedragen aan een soepel verlopen proces.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Gateway Review Delivery Confidence (zie Bijlage D) uitspraak gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hier nader toegelicht.
Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans van het programma te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een viertal bijlagen, namelijk:
Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0.
Bijlage B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.
Bijlage C bevat de lijst van geïnterviewden.
Bijlage D bevat de code of conduct voor Gateway Reviews

Gateway Review Delivery Confidence uitspraak

Status:	ORANJE ROOD

Het Gateway Reviewteam heeft kunnen vaststellen dat de invoering van de Omgevingswet en het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) een belangrijke veranderopgave is en dat het doel van de wet en het gebruik van het DSO breed wordt onderschreven. Voor het DSO komt het nu aan op de implementatie. Het aansluiten op de landelijke voorziening (DSO-LV), het vullen met content en oefenen. Het DSO is een essentieel hulpmiddel voor de integrale werking van de Omgevingswet. Alles is er nu op gericht het DSO in de keten per 1 januari 2021 werkend te krijgen.

Met name de laatsten in de keten en vooral de uitvoerders bij de bevoegde gezagen, merken nu dat de resterende tijd voor implementatie minder is dan beoogd en dat er nog veel werk te verzetten is om het beoogde minimum aan basisdienstverlening per 1 januari 2021 beschikbaar te hebben.
Het reviewteam hoort terug dat burgers en bedrijven weliswaar per 1 januari 2021 kunnen worden bediend met integrale vergunningaanvragen en -checks, maar dat van de medewerkers van de bevoegde gezagen nog veel extra inzet wordt gevraagd om de afhandeling van de verschillende processen ook binnen de behandelingstermijnen te kunnen uitvoeren. De integrale beoordeling vraagt om een cultuuromslag, gericht op blijvende interbestuurlijke samenwerking. Ook na 1 januari 2021 zal rekening moeten worden gehouden met de impact op de werkwijze en processen bij elke doorontwikkeling en uitbouw in het DSO. Doorontwikkeling zal in eerste instantie gericht moeten zijn op verbetering van functionaliteiten ten dienste van de uitvoerende processen bij de bevoegde gezagen.

DSO kent drie ketens met de daarbij behorende standaarden en software: vergunningverlening (STAM), toepasbare regels (STTR) om het vergunningsproces aan de hand van vragenbomen voor initiatiefnemer en de behandelaar te vergemakkelijken en de standaard voor de keten van plan tot publicatie (STOP) om Omgevingsbesluiten te publiceren. Het vergunningsdeel en de toepasbare regels is niet eenvoudig, maar wat uitdaging betreft minder groot dan de keten van plan tot publicatie.

STAM en STTR zijn gereed om aan te sluiten en te oefenen. STOP is een enorme innovatieve opgave. De combinatie van integratie van juridische regels met betrekking tot leefomgeving, gekoppeld aan digitale geo-informatie waarbij ook alle bevoegde gezagen (bijna 400) betrokken zijn, is uniek in de wereld en geen op de plank liggende oplossing. De ambities voor de start zijn naar aanleiding van het BIT-advies aanzienlijk bijgesteld, maar nog steeds zeer innovatief. Afspraken over de governance en spelregels voor prioritering bij de doorontwikkeling zijn van groot belang.

Het komt er nu op aan dat de eerder gekozen innovatieve aanpak en de op samenwerking gerichte aansturing van het programma ook wordt vastgehouden bij de implementatie en straks bij het portfoliomanagement voor het beheer. Ook na 1 januari 2021 zullen er - op basis van beschikbare capaciteit en financiën bij alle componenten in de keten - keuzes moeten worden gemaakt in de

prioritering. Voor de implementatiefase van het DSO is een pragmatische keuze gewenst met minder ambitie ten aanzien van 'meenemen van modernisering en beleidsvernieuwing' om aan te sluiten, te vullen en te oefenen.

Op de vraag aan het reviewteam of het DSO begin 2020 voldoende op orde is om te kunnen aansluiten, vullen en oefenen gedurende 2020 en of de aansluitende partijen in staat zijn dit te doen, kan geen eenduidig antwoord worden gegeven. Daarvoor zijn er nog onzekerheden en onderlinge afhankelijkheden. Pas na aansluiten en vullen, kan de keten op de werking worden getest. Het reviewteam constateert dat de planning sterk onder druk staat.

Het reviewteam heeft begrepen dat er voor de zomer een besluit wordt genomen over de datum van inwerkingtreding. Voor nu is het van belang dat alle ketenpartners vooral de focus houden op de implementatie en elkaar daarbij helpen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat de huidige en de toekomstige knelpunten snel worden aangepakt door intensief samen te werken en de bevoegde gezagen optimaal te faciliteren. Hiermee acht het reviewteam de kleur oranje/rood als passend.

Bij de bepaling van de Status van de Gateway Review Delivery Confidence uitspraak dienen de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
GROEN	**GROEN** Een geslaagde implementatie van het programma (binnen tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
ORANJE / GROEN	**ORANJEGROEN** Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
ORANJE	**ORANJE** Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of de deadline niet te worden overschreden.
ORANJE / ROOD	**ORANJEROOD** Een geslaagde implementatie van het programma is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
ROOD	**ROOD** Een geslaagde implementatie van het programma lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de programmadefinitie, tijdsplanning, begroting of op te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Gateway Reviewteam doet de volgende aanbevelingen [maximaal 10] met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

	Aanbeveling	**Urgentie**
1.	Ga, ondanks de onzekerheden die er zijn, als bevoegd gezag zo snel als mogelijk over tot het contracteren van de benodigde leveranciers.	Essentieel
2.	Ondersteun de bevoegde gezagen meer en beter bij het aansluiten, zowel vanuit het programma ADS als vanuit de koepels.	Kritiek
3.	Geef meer aandacht per type bevoegd gezag aan ‘vullen’ als zelfstandige, belangrijke activiteit. Bundel, verbeter de informatievoorziening en monitor de voortgang.	Essentieel
4.	Werk een oefenstrategie uit per keten en per bevoegd gezag (rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, incl omgevingsdienst), wacht niet met oefenen totdat de werkelijke content is ingebracht en stel teams samen voor ketentesten.	Kritiek
5.	Bepaal snel duidelijke criteria op basis waarvan een verantwoorde besluitvorming over de datum van inwerkingtreding kan plaatsvinden en zorg voor focus tijdens de implementatiefase.	Essentieel
6.	Communiceer over doel en dienstverleningsniveau en maak een duidelijk overzicht van het implementatieproces. Plaats de technische en praktische acties in de context van de totale veranderopgave.	Kritiek
7.	Blijf opereren als één overheid en help elkaar.	Essentieel
8.	Zorg bij het beheer voor een goede afstemming van het portfoliomanagement over de hele keten en maak heldere afspraken over de beschikbare capaciteit en financiële middelen.	Essentieel

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek **Doe onmiddellijk**	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.
Essentieel **Doe binnenkort**	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma binnenkort actie onderneemt.
Aanbevolen	Het programma kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

1. Bevindingen en aanbevelingen

Aansluiten
Het interbestuurlijke acceptatieteam (IBAT) heeft geconstateerd dat begin 2020 de functionaliteit van de STOP-standaard (v 0.98) niet volledig voldoet aan het afgesproken basisniveau. Zo ontbreekt de functionaliteit voor het muteren van plannen en verordeningen. Daarom zal in 2020 nog doorontwikkeld worden, wat consequenties heeft voor de dienstverlening van (STOP) plansystemen. Desalniettemin kunnen ketenpartners technisch gezien met behulp van de drie standaarden (STAM, STRR en STOP) aansluiten op het DSO-LV.

Aansluiten op DSO is een belangrijke maar voor velen ook moeilijk te nemen stap. De vraag hierbij is echter: “wat is aansluiten?” Is dit technisch contact maken met behulp van de standaarden, is dit gegevens kunnen uitwisselen of is dit wijzigingen kunnen maken? Is men aangesloten als dit voor een deel van de data geldt, of pas als dit voor alle data geldt? Bevoegd gezagen hebben hierbij de keuze om ‘beleidsarm’ aan te sluiten of al (een deel van) nieuw lokaal beleid toe te gaan passen. Daarnaast zijn externe leveranciers nodig om een aansluiting te maken. Voor een groot deel van hen is hun software nog in ontwikkeling om een aansluiting mogelijk te maken en moeten ze vaak nog door bevoegd gezagen worden gecontracteerd.

Men kan als bevoegd gezag in combinatie een contract afsluiten, bijvoorbeeld met enkele gemeenten, of individueel. Een opdrachtgever kan de ontwikkeling van software mede financieren (zoals de provincies doen) of het ontwikkelrisico bij de markt leggen.

Bevoegd gezagen moeten hun uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten) hierin meenemen. Er moeten aansluitingen worden gemaakt op hun interne IT, bijvoorbeeld via zaaksystemen. Duidelijk is dat er aan de kant van de bevoegd gezagen vele keuzes te maken zijn en deze keuzes onderling interfereren.

Leveranciers hebben daarbij hun eigen strategie en belangen. De leveranciers verschillen in hun mate van risicoafdekking (hoe stabieler de standaarden hoe minder groot hun risico op herontwikkelen), gesloten samenwerkingsverbanden, aan te bieden pakket (standaardpakketten of niet), etc. Niet iedereen kan tegelijk aangesloten worden, dus er wordt een planning opgesteld met spreiding van de aansluitingen.

De onzekerheden en de vele keuzemogelijkheden leiden tot de noodzaak van een zo goed mogelijke informatie-uitwisseling en het maken van pragmatische keuzes. Hoe pragmatischer en minder ambitieus ten aanzien van modernisering en beleidsvernieuwing hoe sneller de aansluiting gereed is en er meer oefentijd is. Het realiseren van de aansluiting is de verantwoordelijkheid van ieder gevoegd gezag. Het programma ADS en de koepels kunnen de bevoegde gezagen hierbij meer en beter ondersteunen. Bijvoorbeeld door opdrachtgevers en leveranciers per release goed en tijdig te informeren over de gerealiseerde en geplande ontwikkelingen in DSO. Meer toegespitste hulp en uitwisseling van best practices per type bevoegd gezag is hierbij sterk aan te bevelen.

Aanbeveling 1
Ga, ondanks de onzekerheden die er zijn, als bevoegd gezag zo snel als mogelijk over tot het contracteren van de benodigde leveranciers.

Aanbeveling 2
Ondersteun de bevoegde gezagen meer en beter bij het aansluiten, zowel vanuit het programma ADS als vanuit de koepels.

Vullen
Er zijn in het DSO drie ketens die gevuld moeten worden door vier typen van bevoegd gezag. De wijze waarop men het DSO vult varieert per keten en per bevoegd gezag. Voor de keten “van plan tot publicatie” geldt voor de gemeenten dat de huidige bestemmingsplannen van rechtswege worden omgezet in omgevingsplannen en door de rijksoverheid ingebracht in het DSO. Aan de hand van de interviews is het reviewteam gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over de overgang bij lopende procedures. Bij navraag is gebleken dat planprocedures kunnen worden voorbereid en -na 1 januari 2021- afgerond in de huidige systemen. Na inwerkingtreding blijven deze zichtbaar in het DSO.

Voor de keten “van idee tot afhandeling”, oftewel de vergunningaanvragen geldt dat het ‘vullen’ per 1 januari 2021 op orde moet zijn. Het reviewteam heeft begrepen dat dit naar verwachting op orde zal zijn.

Voor de keten “van vraag tot informatie” zal voor gemeenten het startpunt de informatie in ruimtelijkeplannen.nl zijn. Ook voor de waterschappen geldt overgangsrecht. Voor de provincies geldt geen overgangsrecht. De provinciale verordening moet nog in 2020 het hele proces van ontwerp tot vaststelling van de verordening doorlopen zijn.

Ten aanzien van ‘vullen’ kan worden gesteld dat in 2020 aanzienlijk minder tijd overblijft vanwege problemen in de STOP keten. Zoals hierboven geschetst, is hier de situatie voor de provincies het meest urgent.

Het reviewteam constateert dat over de bouw van het DSO meer in detail wordt gesproken dan over het ‘vullen’ als zelfstandige en belangrijke activiteit. Ten aanzien van ‘vullen’ verschilt de situatie tussen de ketens en de bevoegd gezagen. Een duidelijk overzicht van wat nu wanneer van wie wordt verwacht ontbreekt. Dit vertroebelt het gesprek hierover en veroorzaakt ruis. Dit wordt versterkt doordat hier zowel vanuit het programma ADS als vanuit de koepels over wordt gecommuniceerd.

Een belangrijke randvoorwaarde voor de beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2021 is naar de mening van het reviewteam dat per 1 juli 2020 de gehele Omgevingswet inclusief bijbehorende regelgeving en de concept-verordeningen van de provincies kenbaar en digitaal beschikbaar zijn.

Aanbeveling 3
Geef meer aandacht per type bevoegd gezag aan ‘vullen’ als zelfstandige, belangrijke activiteit. Bundel, verbeter de informatievoorziening en monitor de voortgang.

Oefenen
Het is het reviewteam gebleken dat er geen eenduidig beeld bestaat over wat het oefenen precies inhoudt. Is dit het testen van de functionaliteit door middel van proefcasussen en demo's? Houdt dit ook in het toetsen van de logica en consistentie van een digitale vragenboom. Of is pas echt sprake van oefenen als die wordt getoetst aan de hand van de werkelijke content, zoals de Omgevingswet

met de annotaties, een eigen verordening/plan, de toepasbare regels en een volledige complexe vergunningsaanvraag? Oefenen gebeurt in een pre-productieomgeving. Een uitzondering geldt voor provincies, die hun concept-omgevingsverordeningen al de komende maanden in de productie-omgeving gaan plaatsen. De pre-productieomgeving kan ook na het vullen van de productieomgeving worden gebruikt.

Eveneens als bij 'aansluiten' en 'vullen', leidt de onduidelijkheid er mede toe dat een substantieel deel van de bevoegde gezagen een afwachtende houding heeft. Sommige bevoegde gezagen willen wachten met oefenen totdat de koppeling is gerealiseerd. Terwijl een aantal leveranciers die de koppeling moeten realiseren, meer zekerheid verlangen over de stabiliteit van de standaard STOP. Het risico bestaat dat kostbare oefentijd hierdoor verloren gaat. De benodigde oefentijd met het DSO was volgens het bestuursakkoord 1 jaar. Door uitloop in de ontwikkeling van het DSO is de oefentijd in DSO via een eigen aansluiting in praktische zin al teruggelopen tot maximaal 9 maanden.

Sinds kort is het programma bezig met het ontwikkelen van een oefenstrategie. Er is nu een oefenregisseur aangesteld die is belast met het uitwerken van casuïstiek voor het oefenen. Ook casuïstiek waarbij samenwerking is vereist van verschillende bevoegde gezagen, zoals een windmolenpark bij een natuurgebied. Momenteel zijn 16 van dergelijke casussen geselecteerd. Er worden voorbereidingen getroffen voor een ketenproef eind februari.

"The proof of the pudding is in the eating". Na het beschikbaar stellen van de werkelijke content kunnen de bevoegde gezagen testen in hoeverre de functionaliteiten van het DSO ook in de productie-omgeving standhoudt. Onvermijdelijk zullen ook na 1 januari 2021 opgeleverde functionaliteiten moeten worden aangepast aan knelpunten bij het gebruik van DSO. Voor gemeenten is onduidelijk welk proces en met welke systemen ze moeten werken voor bestemmingsplanwijzigingen die men nu onder handen heeft. Ook heeft de VTH-keten behoefte aan een conversietabel van de vigerende wetgeving naar de Omgevingswet.

Het reviewteam beveelt aan om de oefenstrategie uit te werken voor elk rijk, gemeenten, provincies waterschappen en omgevingsdiensten, voor elke keten (STOP, STTR en STAM) om de bevoegde gezagen te voorzien van voldoende uitgewerkte tools als oefen casuïstiek, een conversietabel van oude naar nieuwe wetgeving en heldere trajectbeschrijvingen voor lopende procedures als wijziging van bestemmingsplannen en het nemen van projectbesluiten.

Voorts roept zij alle bevoegde gezagen en ook de omgevingsdiensten op niet te wachten met oefenen totdat de werkelijke content is ingebracht, maar nu al in de pre-productieomgeving te oefenen met aangereikte en zelf ontwikkelde casuïstiek. Tevens kunnen nu al vragenbomen worden opgesteld en beproefd op logica en consistentie.

Aanbeveling 4 Werk een oefenstrategie uit per keten en per bevoegd gezag (rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, incl. omgevingsdienst), wacht niet met oefenen totdat de werkelijke content is ingebracht en stel teams samen voor ketentesten.

Implementatiedatum

In hoeverre met de huidige uitgangspunten en randvoorwaarden het DSO in de brede keten per 1 januari 2021 voldoende werkt is nog onzeker. Vanwege deze onzekerheid zijn er twee strategische lijnen uitgezet om de zekerheid te vergoten: een vangnet creëren met mitigerende maatregelen of

uitstel. Dat is kiezen tussen twee kwaden. Immers het ontwikkelen van een vangnet om inwerkingtreding per 1 januari 2021 mogelijk te maken kost capaciteit en geld. Uitstel daarentegen betekent verlies van momentum.

Het reviewteam heeft zeer diverse signalen hierover bij de interviews ontvangen zoals: “laten we ons focussen op wat wel mogelijk is en de druk erop houden”, “je maakt maar één keer een eerste indruk” of “laten we ons houden aan de termijnen voor oefenen en vullen zoals afgesproken in het bestuursakkoord”.

Het risico is dat de discussie rond vangnet of uitstel de energie rond de implementatie weghaalt. Het reviewteam beveelt aan zo spoedig mogelijk duidelijke normen vast te stellen om het besluit over datum van inwerking treden te nemen. De energie kan zich dan richten op het halen van deze normen.

Aanbeveling 5
Bepaal snel duidelijke criteria op basis waarvan een verantwoorde besluitvorming over de datum van inwerkingtreding kan plaatsvinden en zorg voor focus tijdens de implementatiefase.

Verwachtingen over het resultaat
Het reviewteam constateert dat een eenduidig beeld over het dienstverleningsniveau per 1 januari 2021 ontbreekt. De beelden uit de begintijd van het programma en het hoge ambitie niveau van toen is nog niet bij alle deelnemers bijgesteld. Communicatie hierover en met elkaar het gesprek aangaan is naar de mening van het reviewteam van belang om focus te houden op het implementatieproces.

Voor de direct betrokkenen geldt dat er op veel punten overeenstemming is op hoofdlijnen, maar dat in de implementatiefase een sterke behoefte is aan nadere uitwerking. Deze uitwerking betreft het niveau, maar ook het overzicht van het totale proces (roadmap) en de detaillering (wie moet wat wanneer doen). Voor het Programma ADS, de betrokken koepels en voor de bevoegde gezagen zelf is het van belang dat ieder zijn bijdrage levert aan het scheppen van die vereiste duidelijkheid. Het managen van de verwachtingen kan ertoe bijdragen dat geen energie wordt verspild aan onnodige zaken, er focus is en iedereen zijn schouders zet om gezamenlijk toe te werken naar ‘de start’. Op deze wijze wordt teleurstelling voorkomen over de dienstverlening en de regels bij de start.

Aanbeveling 6
Communiceer over doel en dienstverleningsniveau en maak een duidelijk overzicht van het implementatieproces. Plaats de technische en praktische acties in de context van de totale veranderopgave.

Eén overheid
Door het naderen van de datum van de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet en de afspraken die er zijn gemaakt in het bestuursakkoord loopt de spanning op bij de betrokken partners. De bouw van het DSO en de implementatie kosten meer tijd dan gedacht. ‘*The devil is in the detail.*’ Men loopt tegen zaken aan die niet voorzien waren en dat heeft effect op de kosten.

Het bouwen en implementeren van het DSO is een combinatie van innoveren in beleid, processen, werkwijzen, cultuur en techniek (ICT). Creativiteit, samen de schouders eronder zetten en als team gezamenlijk werken is essentieel om het tot een succes te maken.

Het reviewteam heeft gemerkt dat er veel energie is op operationeel niveau om de noodzakelijke stappen te maken. Veel bevoegde gezagen lopen tegen dezelfde problemen aan. Men hoeft niet het wiel zelf uit te vinden als je optimaal de ervaringen met elkaar deelt en leert van de best practices.

Tot op heden is het gelukt gezamenlijk op te trekken. Met de startdatum inzicht neemt de druk toe en daarmee ook het risico naar elkaar te wijzen als er iets mis gaat. Gezien de aard van de vernieuwing zullen nog vele hobbels genomen moeten worden. Bottom line staat de Nederlandse overheid in zijn geheel aan de lat staat om knelpunten op te lossen.

Juist de Omgevingswet beoogt integraal en als één overheid te werken. Houd dit vast als het spannend wordt.

Aanbeveling 7 Blijf opereren als één overheid en help elkaar.

Doorontwikkelen, uitbouw en beheer
Keuzes en prioritering bij doorontwikkeling en uitbouw van het DSO zullen de komende jaren nog veel aandacht vragen. De governance van het programma ADS en het DSO krijgt een vervolg met een Strategisch Beheer Overleg (SBO), Tactisch Beheer (TBO) en Operationeel beheer organisaties (OBO). Het Kadaster is aangesteld als opdrachtnemer voor het tactisch beheer van het DSO-stelsel.

Het beheer zal worden uitgevoerd volgens de Agile methodiek, dat wil zeggen dat functionele wijzigingen (doorontwikkelen en uitbouw) en het beheren (life cycle management) van de software in zogenaamde scrumteams worden gerealiseerd.

In de eerste jaren zal vooral het doorontwikkelen een groot deel van de beschikbare capaciteit van de scrumteams vragen, zowel bij de landelijke voorziening, de collectief gemeentelijke als bij de lokale voorzieningen. Een goed afgestemd portfoliomanagement en prioriteringsproces over de hele keten, zal de komende jaren noodzakelijk zijn. Ambities en verwachtingen zullen ook de komende jaren belangrijke thema's zijn in de keten. Daarbij zullen alle stakeholders de ambities moeten afstemmen op basis van de beschikbare capaciteit en financiële middelen.

De overgang van bouw naar beheer brengt een grote wijziging in rol en verantwoordelijkheden met zich mee voor alle betrokken partners. Dit brengt risico's met zich mee en vereist de komende jaren veel aandacht.

Aanbeveling 8 Zorg bij het beheer voor een goede afstemming van het portfoliomanagement over de hele keten en maak heldere afspraken over de beschikbare capaciteit en financiële middelen.

Bijlage A

Doelen Gateway Review 0: Strategie en bereik

Tijdens de Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het Gateway Reviewteam de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. In dit type Gateway Review kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma's en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?

BIJLAGE B

Geraadpleegde documenten

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de Gateway Review zijn geraadpleegd.

Nr.	Titel document
1	Nota naar aanleiding van het verslag
2	Rapport van bevindingen Auditdienst Rijk op statusrapport + aanbiedingsbrief
3	Nadere memorie van antwoord Invoeringswet
4	Voortgangsbrief EK/TK
5	Voortgang wetgeving, DSO, implementatie
6	Monitor invoering Omgevingswet
7	Statusrapport gereedheid DSO + aanbiedingsbrief
8	Brief minister over tijdspad en toetsingsopties DSO + verslag cie IWO
9	Brief minister over tussenbalans BIT + bijlage over basisniveau
10	Brief cie IWO over tussenbalans BIT
11	Kaders DSO
12	Oplegnotitie GPvE DA en GCR OGB 10-12-19
13	Globaal Programma van Eisen v2.40 (GPvE)
14	Doelarchitectuur DSO 3.2 (DA)
15	Globaal Content Raamwerk DSO 1.1 (GCR)
16	Presentatie technische briefing EK oveR DSO
17	Voortgangsdashboard DSO per Q3 19
18	Voortgangsdashboard DSO per Q4 19
19	Voortgang GPvE per eis per Q3 19 (Excel)
20	Voortgang GPvE per eis per Q4 19 (Excel)
21	Opleverdocument Q3 19 PR16 IHRuimte
22	Beschrijving / kwantificering DSO-opdracht
23	Kwartaalrapportage Q3 2019 programma
24	Status realisatie basisniveau
25	Beheerovereenkomst DSO-LV
26	Beheerarrangement DSO-LV
27	Transitieplan tactisch beheer DSO 1.0
28	Bestuursakkoord implementatie Ow
29	Notitie omgang tijdslijnen acceptatie en beheer
30	Governance implementatie Omgevingswet

BIJLAGE B

Nr.	Titel document
31	Overzichtsplaat governance ADS hybride situatie 2020
32	Voortgang samenhang activiteiten inwerkingtreding
33	Mijlpalen minimale eisen per 2021
34	Brieven koepels aan leden over aansluiten - VNG
35	Folder omgevingsloket
36	Flyer aansluiten
37	Introductie Programma implementatie ondersteuning
38	Nieuwsbrief Verbinding #1
39	Aanmeldingen voor aansluiten op DSO
40	Artikel Ombudsman
41	Reactie op artikel Ombudsman
42	Bruidsschat - Infographic
43	Bruidsschat - NvT Invoeringsbesluit
44	Informatieblad Participatie in de Omgevingswet
45	BIT-advies 2017
46	Reactie Minister op BIT-advies 2017
47	Rapport Gateway Review 2016
48	Tweede Tussenrapportage Interbestuurlijke Acceptatie DSO-LV
49	DSO Actueel nr 41 en 51
50	Transitie naar Omgevingsplannen DEF
51	20200213 TBO processen en Governance 0.1
52	Afkortingenlijst

BIJLAGE C

Geïnterviewden

Als de SRO het rapport in bredere kring wil delen, wordt ook een geanonimiseerde versie van het rapport opgeleverd, waarbij de interviewlijst is verwijderd.

BIJLAGE D

Code of conduct Gateway Review



Den Haag, augustus 2011
© Bureau Gateway, ministerie van BZK

Bijlage D

Context

Gateway Reviews zijn korte onderzoeken naar grote projecten of programma's. Een bestuurlijk opdrachtgever kan een Gateway Review aanvragen. Deze vorm van kenmerkt zich door de snelle doorlooptijd (de review duurt één week) en het werken met peers, ervaringsdeskundigen die op hetzelfde bestuurlijke topniveau werkzaam zijn als de opdrachtgever. In Nederland is Bureau Gateway de enige geauthoriseerde organisatie die de methodiek toepast binnen de Rijksoverheid en toeziet op een correcte inzet ervan in andere domeinen en branches.

Bureau Gateway ziet erop toe dat bij de uitvoering van Gateway Reviews voldaan wordt aan de kwaliteitseisen (Brand Principles) van het Britse Major Projects Authority (MPA, voorheen OGC), de ontwikkelaar en licentieverstrekker van Gateway Reviews. Onderdeel van de brand principles is de code of conduct, waar Gateway Reviewers zich aan houden bij de uitvoering van een Gateway Review.

In dit document staat de Code of Conduct voor Gateway Reviewers in Nederland beschreven. In deze Code of Conduct staan de belangrijkste (gedrags)regels waaraan voorafgaand, tijdens en na afloop van een Gateway Review aan moet worden voldaan door de Gateway Reviewers. Kort gezegd beoogt deze Code of Conduct de objectiviteit, de kwaliteit en de waarde van de uitgevoerde Gateway reviews te bevorderen. De SRO en zijn organisatie, het gehanteerde Gateway instrument, maar ook de Gateway reviewers zelf worden hierdoor beschermd.

Elke Gateway Reviewer is gehouden aan deze Code of Conduct. Het niet naleven van de Code of Conduct door een reviewer kan voor betrokkene gevolgen hebben voor de inzet als Gateway Reviewer.

Bepalingen in de Code of Conduct
De Code of Conduct heeft betrekking op een drietal aandachtsgebieden:
1. Professionaliteit
2. Onafhankelijkheid
3. Integriteit

Bijlage D

Hoofdstuk 1. Professionaliteit

Artikel 1

Lid a.
Bureau Gateway stelt de reviewteams zodanig samen dat de benodigde competenties, ervaringen en vaardigheden van de reviewteamleden aansluiten bij de vraagstelling van de review en de aard van het te reviewen project/programma. Daarnaast waarborgt Bureau Gateway de noodzakelijke onafhankelijkheid van de individuele reviewteamleden ten aanzien van de SRO, het project/programma en de organisatie waar het project wordt uitgevoerd.

Lid b.
Een Gateway Reviewer die door Bureau Gateway voor deelname aan een Reviewteam wordt benaderd, zal zich alleen beschikbaar stellen voor het betreffende Reviewteam als hij/zij (ook) van mening is dat zijn/haar kennis en ervaring aansluit bij de benodigde competenties in het Reviewteam om de vraagstelling van de SRO te kunnen beantwoorden.

Artikel 2
Gegeven de gevraagde openhartigheid tijdens de Gateway Reviewweek en de geboden vertrouwelijkheid is het de leden van het review team in beginsel niet toegestaan om binnen een periode van een half jaar na afloop van de Gateway Review werkzaamheden te verrichten in de context van het project / programma of de organisatie waar het project / programma wordt uitgevoerd. Uitzondering hierop is het op verzoek van de SRO na afloop van de review aan te geven in hoeverre de voorgenomen maatregelen in lijn zijn met de aanbevelingen die door het reviewteam gedaan zijn, deze Assurance of Action Plan is onderdeel van de Gateway methodiek.

Artikel 3

Lid a.
De interviews zijn belangrijke informatiebronnen binnen de Gateway methodiek. Dit betekent dat het van belang is dat deze gesprekken respectvol verlopen en zoveel mogelijk (relevante) informatie opleveren. Hiertoe draagt de RTL en het Reviewteam in ieder interview zorg voor:
Het voorstellen van de leden van het Reviewteam en de geïnterviewde, het uitleg geven over de Gateway Methodiek en het doel van het interview/gesprek,
Het benadrukken van de vertrouwelijkheid en de niet-herleidbaarheid van al het gezegde tijdens het interview, in de eindrapportage en tijdens de terugkoppeling aan de opdrachtgever,
Het benadrukken van de vertrouwelijkheid houdt ook in dat de reviewteamleden geen verwijzingen maken naar eerder of later gevoerde/te voeren gesprekken.
Een heldere afsluiting van het gesprek met een samenvatting van hetgeen besproken is en de gelegenheid dat de geïnterviewde het laatste woord kan voeren.

Bijlage D

Lid b.
De Gateway Reviewer voert interviews uit en stelt zich daarbij op als een geïnteresseerde gesprekspartner die zoekt naar kritische verbeterpunten. De reviewer heeft hierbij een open, eerlijke en nieuwsgierige houding naar de geïnterviewde. De geïnterviewde staat 'op het podium' en heeft de microfoon 'in handen'. Geef de geïnterviewde alle ruimte en treedt niet op de voorgrond. Vraag door, reflecteer 'live' op wat de geïnterviewde zegt; probeer af en toe zijn of haar woorden kort samen te vatten; geef geen oordeel.

Artikel 4

Lid a.
Tijdens het uitvoeren van een Gateway Review is de reviewer in overheidsdienst onverkort gehouden aan de (gedrags)regels opgenomen in het ARAR 1.

Lid b.
Voor reviewers niet in dienst van de Rijksoverheid gelden tijdens het reviewproces ook de (gedrags)regels van het ARAR (zie voetnoot 1), daarnaast gelden de algemene voorwaarden voor inhuur personeel (ARVODI 2).

Lid c.
De reviewer is gedurende de voorbereiding en uitvoering van de Gateway Review onverkort beschikbaar.

[1] Te vinden op http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures , in zoekveld arar intypen.
[2] Te vinden op http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/besluiten , in zoekveld arvodi intypen.

Hoofdstuk 2 Onafhankelijkheid

Artikel 1.
De Gateway Reviewer heeft tenminste 1 jaar voorafgaand aan het uitvoeren van een review geen betrokkenheid gehad bij de totstandkoming van de programmaopdracht, noch met de uitvoering van het te onderzoeken programma of delen daarvan. Bij twijfel wordt in overleg met Hoofd van Bureau Gateway een beslissing over de waarborging van de noodzakelijke onafhankelijkheid en daarmee de inzetbaarheid van betrokkene in de betreffende Gateway Review genomen.

Artikel 2.
Om de noodzakelijke onafhankelijkheid te kunnen waarborgen, is het niet toegestaan als Reviewer deel te nemen aan een Gateway Review indien er een persoonlijke band bestaat met de SRO en/of personen binnen de programma-/projectorganisatie.
Artikel 3.
De Gateway Reviewer zal tijdens het hanteren van de ter beschikking gestelde documenten, gedurende te houden interviews, het formuleren van het rapport en de terugkoppeling aan de SRO zich niet laten beïnvloeden door belangen van derden, laat staan door eigenbelang.

Hoofdstuk 3 Integriteit

Artikel 1:
Zowel tijdens de voorbereiding, de uitvoering als na afronding van de Gateway Review dient vertrouwelijkheid voor alle betrokkenen gewaarborgd te zijn. Met derden wordt geen informatie over de onderhanden review uitgewisseld.

Artikel 2:
De interviews zijn vertrouwelijk, dit betekent dat in het eindrapport dan wel de bespreking hiervan met de opdrachtgever niet traceerbaar is wie wat heeft gezegd. De namen van geïnterviewden blijven vertrouwelijk en onbesproken buiten het vigerende Gateway Review team en de betrokkenen binnen de SRO-organisatie.

Artikel 3:
Na de definitieve oplevering van het rapport, worden door de leden van het review team alle verkregen documenten vernietigd, dan wel teruggegeven aan de eigenaar.

Artikel 4:
Het eindrapport wordt door de RTL alleen opgeleverd in een standaard formaat. Het is aan de SRO om te bepalen met wie hij het rapport dan wel de inhoud deelt. Bureau Gateway ontvangt een kopie van het rapport met als doel een kwaliteitstoets te kunnen uitvoeren en generieke lessons learned uit de rapporten te kunnen destilleren.

Artikel 5:
De vertrouwelijkheid betekent ook dat individuele reviewers niet kenbaar maken in welk reviewteam zij plaatsnemen en ten behoeve van welk project of programma de review wordt uitgevoerd. De SRO is de enige die aan derden bekend mag maken dat een Gateway Review op het project programma is/wordt uitgevoerd.

Naleving Code of Conduct

Artikel 1:
Iedere Gateway Reviewer wordt geacht de in deze Code of Conduct gestelde gedragsregels te kennen en na te leven bij de uitvoering van Gateway Reviews.

Artikel 2:
Iedere Gateway Reviewer moet voorafgaande aan het verkrijgen van de Gateway Reviewer licentie een vertrouwelijkheidsverklaring invullen en ondertekenen.

Artikel 3:
Voor de medewerkers van Bureau Gateway geldt dat zij (aan derden) geen informatie verstrekken over welke reviews er in de planning staan opgenomen.

Artikel 4:
Voor de medewerkers van Bureau Gateway geldt dat zij (aan derden) geen informatie verstrekken over individuele Reviewers of de samenstelling van de Reviewteams.

Artikel 5:
In bijzondere situaties kan van de Code of Conduct worden afgeweken. In dit geval doet de SRO daartoe een verzoek en wordt deze beoordeeld door het Hoofd van Bureau Gateway. De bedoelde afwijking dient schriftelijk te worden vastgelegd tussen de SRO en het Hoofd van Bureau Gateway.