Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

bijlage

Beleidsreactie tweede Gateway Review Health Check
“Samenwerken is samen doen!”

Datum	6 november 2020
Ons kenmerk	2020-0000660706

Als onderdeel van het gefaseerde externe toets traject van (de implementatie van) het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) heeft onlangs een tweede Gateway Review plaatsgevonden. Het eerdere onderzoekrapport van Gateway – genaamd Samen sprinten naar de start - heb ik 1 april 2020 met uw kamer gedeeld. Dat onderzoek concludeerde dat er dringend aanvullende maatregelen nodig waren om knelpunten weg te nemen en om de implementatie van het DSO te versnellen. De conclusies en aanbevelingen hadden status rood/oranje. Hiertoe heb ik een flink aantal aanvullende maatregelen in gang gezet. Over de opvolging van die maatregelen heb ik u onlangs geïnformeerd.

In deze tweede Gateway Review lag de focus op de uitvoeringspraktijk van gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen die aan de lat staan voor de implementatie van het DSO. Het rapport en mijn reactie daarop bied ik tegelijk met het BIT-advies inclusief de bestuurlijke reactie daarop aan uw kamer aan, zodat u deze onderzoeken ook in samenhang kunt bezien. Het BIT-advies richt zich met name op de stand van zaken van de landelijke voorziening, en de Gateway richt zich met name op het implementatievraagstuk van het DSO in het land. Beide onderzoeken vormen het sluitstuk van het gefaseerde externe toetstraject dat eind 2019 is gestart. Het rapport Samenwerken is samen doen treft u aan in de bijlage 4.

Deze tweede Gateway Review constateert dat in de periode tussen het eerste en het huidige onderzoek voortvarend is gewerkt aan de opvolging van de adviezen en maatregelen wat heeft geleid tot zichtbare verbetering. Het beeld dat uit de tweede Gateway Review naar voren komt geeft aan dat er grote stappen vooruit zijn gezet ten opzichte van een half jaar geleden. Het reviewteam onderstreept dat de implementatie van het DSO uitdagend zal blijven, maar wel realistisch en haalbaar is. Voorwaarde daarvoor is dat de ingezette lijn de komende periode wordt vastgehouden en verder wordt versterkt.

Ik ervaar dit advies als steun in de rug voor de huidige koers. Ook realiseren de bestuurlijke partners en ik ons dat we het ons niet kunnen permitteren om in de resterende 14 maanden tot aan inwerkingtreding op 1 januari 2022 te verslappen ten aanzien van het ondersteunen en aanjagen van implementatie van het DSO. Het is van belang om alle adviezen en aanbevelingen ook nu weer voortvarend ter hand te nemen.

Hieronder zal ik op de aanbevelingen uit het rapport nader in gaan. Ik start daarbij met de zevende aanbeveling omdat deze in gaat op het hogere doel – de 'why' – van de Omgevingswet.

Aanbeveling 7: Zorg dat er focus blijft op de 'why' van de Omgevingswet en borg de condities voor een succesvolle implementatie van het DSO.

Laat ik vooropstellen: het Digitaal Stelsel Omgevingswet is een middel, en geen doel in zichzelf. Uiteindelijk gaat het bij de Omgevingswet om het vervullen van de grote maatschappelijke opgaven in de leefomgeving waar we als overheid en samenleving voor staan, zoals de energietransitie, bereikbaarheid en woningbouw. De Omgevingswet biedt burgers, bedrijven en overheden de instrumenten om invulling te geven aan die opgaven. De Nationale Omgevingsvisie, die ik onlangs aan uw kamer presenteerde geeft daar de strategische kaders voor. Ik realiseer mij dat in de fase waarin we ons nu bevinden – met nog ruim een jaar te gaan tot de beoogde inwerkingtreding – de bestuurlijke focus ook moet liggen op de implementatieopgave, zodat de instrumenten vanaf 1 januari 2022 ook ter hand genomen kunnen worden. Ik signaleer ook dat op plekken de bestuurlijke aandacht voor de implementatie van de Omgevingswet onder druk staat. Vaak ook om begrijpelijke redenen. De Gateway Review constateert dat het uitstellen van de inwerkingtredingsdatum met een jaar op plekken heeft geleid tot her-prioritering ten koste van de bestuurlijke aandacht voor de implementatie van de Omgevingswet. Om de Omgevingswet onder bestuurders weer onder de aandacht te brengen heeft onlangs een bestuurlijke gespreksronde onder leiding van mevrouw Sorgdrager plaatsgevonden in opdracht van BZK en de VNG.

Aanbeveling 1: zet de roadmap Route 2022 in als belangrijk middel om overzicht te houden en laat de monitoring/voortgangsrapportages daarop aansluiten voor sturingsdoeleinden.

De afgelopen maanden is de gezamenlijke roadmap Route2022 gemaakt. Deze is ontwikkeld door VNG, IPO, Unie van Waterschappen, BZK en het programma DSO. Ook de planningen van de leveranciers van de lokale software voor het DSO zijn hierin meegenomen. De roadmap bevat informatie over de mijlpalen van de medeoverheden, van het Rijk en van het digitale stelsel en is gericht op de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2022. Het is een middel om samen met elkaar overzicht te houden op de voortgang van de implementatie en inzicht te hebben in de afhankelijkheden over en weer. De Gateway Review – evenals het BIT-advies – onderschrijft nadrukkelijk het belang van deze roadmap en doet de aanbeveling om ook de monitoring en voortgangsrapportages te laten aansluiten op de roadmap, zodat ook op basis hiervan (bij)gestuurd kan worden. Deze aanbeveling neem ik zonder meer over, zodat de roadmap als baseline van de interne programmasturing zal gaan fungeren. Ook monitoring en voortgangsinstrumenten worden hierop aangesloten. Ik bezie ook de aanbeveling om dit instrument ook in de gebruiks- en beheerfase te blijven inzetten.

Aanbeveling 2: zorg dat op rijksniveau de (concept) content tijdig op orde is, zodat op nationaal niveau de voorbeeldrol wordt gepakt en men op lokaal niveau aan de slag kan.

De Gateway Review wijst terecht op het belang van de tijdigheid van de rijkscontent (bruidsschat en rijksregelgeving) in het DSO. Ook dit spoor maakt deel uit van de roadmap Route2022. Alle inspanningen zijn erop gericht om deze mijlpalen ook te halen. Ik ben mij bewust van de voorbeeldrol die de Rijksoverheid hierin heeft en het belang hiervan voor overheden om goed te kunnen oefenen met het DSO. Tijdigheid is in deze misschien wel belangrijker dan dat alle details 100% uitgewerkt zijn. Op het moment dat planningen onder druk staan bekijk ik of het mogelijk is al met conceptversies of kleinere deelsets te gaan werken of anderszins te faseren, zodat overheden door kunnen met oefenen. Maar alle inspanningen zijn erop gericht om de content tijdig in het DSO te hebben. Op dit moment wordt de bruidsschat voor alle gemeenten en waterschappen in de landelijke voorziening ingeladen en verspreid richting bevoegd gezagen.

Aanbeveling 3: wees ervan bewust dat er verschillende fasen van testen, oefenen en produceren zijn, met onderscheidende doelstellingen en faciliteer dit als programma bijvoorbeeld met een 'quick response team'.

Ik herken de constatering dat er geen sprake is van één centrale definitie van oefenen. De Gateway Review constateert terecht dat alle vormen van oefenen nodig en nuttig zijn. Oefenen is geen doel op zicht maar middel om een geslaagde implementatie van de Omgevingswet en het DSO mogelijk te maken. Ik vind het belangrijk dat overheden zelf keuzes maken in wat voor hen de belangrijke oefenthema's zijn. Het hebben van een alomvattende centrale definitie van oefenen is daar geen noodzakelijke voorwaarde voor. Ik begrijp goed dan men het systeem graag wil uittesten en beproeven met specifieke regionaal herkenbare casussen, maar ook dit is lokaal maatwerk. Vanuit het centrale interbestuurlijke implementatieprogramma wordt een generiek ondersteuningsaanbod geleverd, dat lokaal en regionaal toegespitst kan worden op de eigen prioriteiten en gewenste diepgang. Onder de noemer praktijkproeven worden regionale overheden al ruime tijd ondersteund met oefenen. Ook de komende tijd staan er verschillende praktijkproeven gepland. Over de resultaten zal worden gecommuniceerd via het implementatieprogramma, zodat ook voor ketenpartners meer zicht komt op de mogelijkheden van het DSO-LV.

Met het dichterbij komen van de 'livegang' van het DSO benadrukt Gateway het belang van snelle feedback ten aanzien van technische vragen of bevindingen door middel van een quick response team. Op dit moment is er een breed aanbod van ondersteuningsmiddelen. Bijvoorbeeld het ontwikkelaarsportaal, de DSO-helpdesk, een team voor ondersteuning bij aansluiten, de digitale inloopspreekuren met experts en de regionale implementatie coaches (RIO's). Er zijn diverse plekken waar men terecht kan met vragen. Dat het aantal vragen zal toenemen, en dat de factor snelheid in de opvolging van vragen en ondersteuningsverzoeken de komende maanden steeds belangrijker wordt is een terechte constatering, in het bijzonder waar het gaat op koplopers.

Een quick response team is daar een mogelijke oplossing voor, in aanvulling op de al bestaande ondersteuningsinstrumenten. Ik ga bekijken op welke manier ik invulling ga geven aan het versnellen van deze vorm van implementatie-ondersteuning.

Aanbeveling 4: zorg voor een transparante planning en afstemming van releases met de softwareleveranciers in de keten en wees over en weer transparant naar elkaar als planningen niet kunnen worden gehaald.

Ik onderschrijf de aanbeveling dat transparante planning en afstemming nodig zijn. Het is belangrijk dat partijen elkaar over en weer informeren. Daartoe is onder meer het strategisch leveranciersmanagement de afgelopen periode verstevigd, dat zich richt op de branche-brede informatievoorziening en samenwerking. Daarnaast worden ook release- en productieplanningen gemaakt en gedeeld met leveranciers, zodat informatie over en weer bekend is. Het uitstellen van de beoogde inwerkingtredingsdatum met een jaar leidt ertoe dat een aantal bevoegde gezagen de eigen implementatieplanning en keuzes ten aanzien van lokale software heroverwegen. De Gateway Review signaleert dat het jammer zou zijn als dit ertoe leidt dat er te weinig oefentijd overblijft voor medewerkers in aanloop naar 1 januari 2022. Wat voldoende oefentijd is verschilt echter per bevoegd gezag. Wat ik in de praktijk zie is dat overheden weloverwogen beslissingen nemen over implementatieplanning en aanbesteding van Omgevingswet-software.

Aanbeveling 5: benut koplopers voor het functioneel testen van de DSO-keten en benut hen om die feedback te organiseren vanuit de keten om de ontwikkeling in de breedte te versnellen.

De koplopers zijn de zogenaamde ‘early adopters’ van het DSO. Deze organisaties lopen voor in termen van kennisopbouw en ervaringsdeskundigheid. Hier loopt men ook het eerste tegen bugs en kinderziektes in de landelijke voorziening aan waarbij snel terugkoppelen en oplossen door de beheerorganisatie gewenst is. Ondersteuning via een quick response team (zie ook aanbeveling 3) kan hier zeer effectief en behulpzaam bij zijn. In de wisselwerking tussen koplopers en quick response team ontstaat een scherp beeld op welke punten de DSO-keten nog niet optimaal functioneert en waar verbeteringen nodig zijn.

De Gateway Review doet de aanbeveling om koplopers te benutten bij de functionele ketentesten van het DSO. Deze aanbeveling neem ik over. Zoals ook is aangegeven in de bestuurlijke reactie op het BIT-advies ga ik koplopers vragen om mee te doen aan deze testen en om hun ervaringen en inzichten hiervan ook actief te delen met collega’s in het werkveld. De bestaande aanpak wordt vanaf januari uitgebreid met ketentesten op regionaal niveau. De regionale implementatiecoaches (RIO’s) – zie ook aanbeveling 6 – hebben hierbij een belangrijke verbindende rol. Door testen ontstaan inzichten en bevindingen over de werking van de DSO-ketens. De koplopers vergaren waardevolle kennis en inzichten die van toegevoegde waarde zijn voor andere overheden bij het organiseren van de implementatie.

Net als Gateway Review ben ik van mening dat het belangrijk is dat andere overheden hun voordeel kunnen doen met de ervaringen en inspiratie van collega's in het land. Om deze inzichten en bevindingen te kunnen delen met het bredere werkveld en om ze waar nodig mee te nemen in de doorontwikkeling van het DSO is goede vastlegging en monitoring van de opvolging nodig. Hiertoe wordt het feedbackproces verbetert zodat testbevindingen en feedbacksignalen centraal kunnen worden geregistreerd. Dit vormt de basis voor het breed kunnen verspreiden van de 'lessons learned', in aanvulling op het al bestaande en beschikbare aanbod van best practices.

Aanbeveling 6: continueer de inzet van RIO's, ook na de inwerkingtreding en geeft ze ook een signalerende rol.

De regionale implementatiecoaches coaches (RIO's) staan in nauw contact met de uitvoeringspraktijk. Ze weten wat er lokaal en regionaal speelt, bieden hulp en ondersteuning en leggen verbindingen tussen mensen en organisaties. De RIO's zijn van grote waarde en deze aanbeveling onderstreept het belang van het verlengen van deze wijze van implementatie ondersteuning. Hierover heb ik in de Voortgangsbrief Omgevingswet van 24 juni jl. reeds de toezegging gedaan dat de regionale ondersteuning bij de implementatie en de inzet van de RIO's wordt voortgezet tot in elk geval 1 jaar na inwerkingtreding.

Aanbeveling 8: wees bewust van het sentiment en werk aan positief opbouwende samenwerking in (voorbeeld)gedrag.

Het is voor mij een geruststelling te lezen dat de Gateway Review waarneemt dat de meerderheid van de geïnterviewden – net als ikzelf - de invoering per 1 januari 2022 steunt en met voldoende vertrouwen tegemoetzien. Het vasthouden en toewerken naar 1 januari 2022 is een conclusie die ook uit het BIT-advies naar voren komt. Tot slot het sentiment. De Gateway Review wijst op het risico dat sentimenten rondom ICT-projecten in het algemeen en de financiële aspecten van de stelselherzieningin het bijzonder een hypotheek kunnen leggen op de bestuurlijke samenwerking. Ik erken dat het belangrijk is om daar bewust van te zijn en te blijven investeren in die goede samenwerking. Tegelijkertijd realiseer ik mij dat de belangrijkste remedie tegen negatieve sentimenten gelegen is in het daadwerkelijk operationeel maken van het DSO met alle bevoegd gezagen in het land. Naast alle toetsen, praktijkproeven en demo's op basis waarvan de werking getoond wordt, is dat waar de focus van de bestuurlijke partners en mijzelf in de resterende maanden tot aan 1 januari 2022 op gericht zal zijn.

Hieronder vat ik de aanvullende maatregelen die ik naar aanleiding van deze tweede Gateway Review ter hand neem samen.

Aanvullende maatregelen opvolging tweede Gateway Review
• Bestuurlijk ambassadeurstraject om Omgevingswet bij lokale bestuurders onder de aandacht te brengen. • Monitoring, voortgangsrapportages en sturing aansluiten op roadmap Route2022.

- Bezien hoe roadmap instrument ook in gebruiks- en beheerfase ingezet kan worden.
- Als planningen onder druk staan mogelijkheid benutten om conceptversies of deelsets van rijkcontent alvast beschikbaar stellen voor oefenen.
- Communicatie over praktijkproeven.
- Quick response team.
- Release- en productieplanning afstemmen en delen met softwareleveranciers en bevoegd gezagen.
- Regionale ketentesten.
- Continueren inzet RIO's na inwerkingtreding.