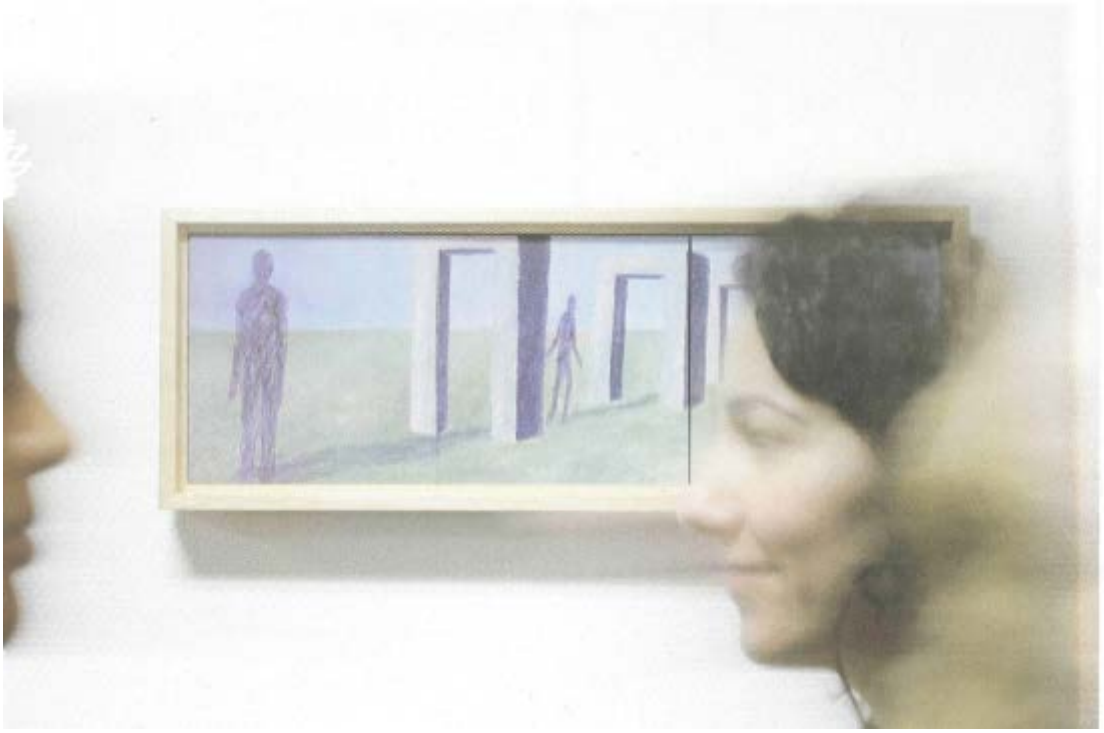
Gateway Review™

Health Check
Implementatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)



Samenwerken is samen doen!

Gateway Health Check

Versie nummer: Definitief 1.0
Datum van oplevering aan SRO: 24 september 2020
Organisatie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Opdrachtgever: Heleen Groot
Gateway Health Check periode: 14 t/m 18 september 2020

Gateway Review Teamleider: Elly Romanesko
Leden Gateway Reviewteam: Jurriën Brombacher
Andries Visser
Wilbert Wouters

Context

Het ontwikkelprogramma Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO, onderdeel van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet) bevindt zich momenteel in de implementatiefase.

In het voorjaar van 2020 heeft de minister besloten om de datum waarop de Omgevingswet in werking treedt met een jaar uit stellen. De beoogde datum voor in werking treden is 1 januari 2022. Aan dit besluit lagen een aantal redenen ten grondslag, waaronder ook de uitkomst van de voorgaande Gateway Review.
Met het uitstel is er ook meer tijd beschikbaar gekomen voor het aansluiten op, vullen van en oefenen met het DSO door medeoverheden.

Naar verwachting zal op 1 januari 2022 de Omgevingswet van kracht worden. Deze wet beoogt een verregaande vereenvoudiging van het stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving (omgevingsrecht), door tientallen wetten en honderden regels te bundelen in één nieuwe wet.

Al enige jaren zijn overheden bezig met het voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. Hiertoe is ook een 'lijst met minimale eisen voor invoering Omgevingswet[1] gepubliceerd. Deze schrijft voor wat overheden op zijn minst moeten doen om voorbereid te zijn op de inwerkingtreding.

Ten behoeve van de beleids- en uitvoeringsprocessen onder de Omgevingswet is een Digitaal Stelsel in ontwikkeling. Onderdeel daarvan is de landelijke voorziening (DSO-LV) op basisniveau. Bevoegd gezagen (gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk) moeten hun eigen vergunnings-, plan- en zaaksystemen aansluiten op het DSO. Dit is nodig om na inwerkingtreding van de wet vergunningaanvragen en meldingen te ontvangen, toepasbare regels en vragenbomen te ontsluiten en digitale plannen en besluiten te kunnen publiceren.

Momenteel staat het programma in teken van het afbouwen en productie gereed maken van het DSO-LV basisniveau en het implementeren van het DSO door medeoverheden. Sinds begin 2020 kunnen overheden met de eigen software aansluiten op het DSO. Ze worden daarbij ondersteund door een interbestuurlijk implementatieprogramma "Aan de Slag met de Omgevingswet". Het komende jaar 2021 staat in het teken van het vullen van en oefenen met het DSO door alle bevoegd gezagen in voorbereiding op livegang per 1-1-2022.

Vraagstelling
Ten aanzien van het programma (DSO en implementatie) vervult de programmadirecteur 'Aan de slag met de Omgevingswet', mevrouw H.A.M. (Heleen) Groot de rol van Senior Responsible Owner (SRO). In die hoedanigheid vraagt zij een Gateway Reviewtype Health Check aan op het programma. Doel van de Gateway review is om inzicht te krijgen in de vraag of partijen wat betreft de implementatie van DSO – in het licht van de minimale eisen voor invoering Omgevingswet - op koers liggen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2022.

Aan de Gateway Review ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

[1] Zie:https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/implementatie-wet/minimale-eisen-invoering-omgevingswet/

1. Is er in voldoende mate opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de Gateway Review van eerder dit jaar?
2. In hoeverre nemen bevoegd gezagen voldoende actie om per januari 2021 de stap te kunnen zetten naar oefenen en vullen? En zijn ze daartoe in staat?
3. Wat zorgt ervoor dat bevoegd gezagen op koers liggen en de wijze hoe ze hierin gefaciliteerd worden door het ADS-programma en de veranderopgaven van de koepels? En wat zijn redenen als het moeizaam gaat? Kijkend naar aspecten als:
    - Inrichten en bemensen project/programma organisatie
    - Technisch aansluiten op het DSO
    - Verwerving lokale software
    - Ketensamenwerking
    - Interne sturing- en governance
    - Etc.

   Hierbij ook onderscheid maken tussen de verschillende DSO-ketens[2].
4. Worden bevoegd gezagsorganen (inhoudelijk) in voldoende mate ondersteund door het interbestuurlijke programma om per 1 januari 2022 met het DSO te kunnen werken?

Uitvoering van de Gateway™ Health Check

Bij de uitvoering van de Gateway Health Check ligt de focus op zowel effectiviteit als doelmatigheid. Hierbij wordt effectiviteit gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel bereikt. Doelmatigheid wordt gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel met een optimale balans van kosten, inzet van middelen en inspanning realiseert. De balans tussen effectiviteit en doelmatigheid wordt uitgedrukt in de zogenaamde optimalisation confidence.

Deze Gateway Health Check bij het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet en is digitaal met behulp van de rijks Webex omgeving uitgevoerd van 14 t/m 18 september 2020. De leden van het reviewteam zijn vermeld op de titelpagina.

Bij de vraagstelling zijn alle vier de aspecten van het ‘Klavertje 4’ (inhoudelijk, procedureel, relationeel en cultureel) in ogenschouw genomen.

Het reviewteam dankt alle geïnterviewden voor hun inbreng en de openhartige wijze hun waarin de gesprekken hebben kunnen plaatsvinden.

Appendix A bevat de intentie van de Gateway Health Check.

Appendix B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Health Check zijn bestudeerd.

Appendix C bevat de lijst van geïnterviewden. In de geanonimiseerde versie is deze bijlage verwijderd.

[2] Dit betreft a) de vergunningketen (STAM-standaard) b) de vragenboom keten (STTR-standaard) en c) planketen (STOP-standaard)

Gateway Health Check Optimalisation uitspraak

Status:	ORANJE GROEN

Het reviewteam stelt, op basis van de bevindingen in deze Gateway vast dat er in de periode tussen de Gateway van februari 2020 en nu met grote inzet is gewerkt aan de invoering van de geadviseerde maatregelen en acties. Die hebben al geleid tot beterecondities voor en sturing en monitoring op het programma. Ook de verbeterde samenwerking van de partners, zowel met de bevoegd gezagen als de marktpartijen, verdient een compliment. De kunst is nu om die lijn in de komende periode ook vast te houden en waar mogelijk verder uit te breiden. In werking treden van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) per 1 januari 2022 blijft uitdagend, maar naar de mening van het reviewteam realistisch en haalbaar.

In het voorjaar van 2020 is besloten om de invoering van de Ow uit te stellen. Dit uitstel heeft meer ruimte gegeven aan alle bevoegd gezagen om zich voor te bereiden op de veranderopgave. Dat neemt niet weg dat er nog veel wordt gevraagd aan alle partijen om de invoering mogelijk te maken; van interbestuurlijke samenwerking op regionaal niveau tot implementatie van het DSO (aansluiten, vullen en oefenen). Het reviewteam heeft wel moeten constateren dat sommige bevoegd gezagen het uitstel hebben gebruikt om andere softwarekeuzes te overwegen of het oefenen te temporiseren. Dit verklaart mede de achterblijvende cijfers qua aansluiting.

Het reviewteam leidt uit de gesprekken af dat de bestuurlijke aandacht soms is verslapt of is verschoven naar de financiële kant. De opgave met het DSO maakt dat men de implementatie als een instrumentele (ICT) opgave ziet, terwijl de inhoudelijke veranderopgave van de Ow juist van grote toegevoegde waarde is voor de grote transitieopgaven van de overheid.

Een belangrijke en positief te waarderen uitkomst van de interventies op het programma, is de totstandkoming van de interbestuurlijke roadmap Route2022. Er wordt op deze wijze duidelijkheid geschapen over de gefaseerde weg naar de daadwerkelijke invoering van het digitaal stelsel (en daarmee de wet). Het is essentieel dat alle partners zich committeren aan deze roadmap en de inzet en middelen voor de realisatie borgen. Van belang is dat de voortgang (met name op de kritische factoren en planningen) strak gemonitord wordt. Het reviewteam ziet de roadmap met daaraan gekoppeld de monitoring als een belangrijk instrument om iedereen en op alle niveaus goed geïnformeerd te houden over de voortgang en ziet ook mogelijkheden om deze verder door te ontwikkelen in de governance voor beheer na invoering op 1 januari 2022.

Van diverse respondenten heeft het reviewteam vernomen dat de stabiliteit en de beschikbaarheid van de voorzieningen (voor toepasbare rijksregels) soms te wensen overlaat. Dit kan schadelijk zijn voor het vertrouwen in het DSO. Aandachtspunt is om de DSO oefen-omgeving snel stabiel te maken en zo veel als mogelijk te vullen met waar mogelijk stabiele toepasbare regels en content. Men wil oefenen met realistische en complexe casuïstiek.

Het reviewteam merkt op dat op de verschillende niveaus een andere interpretatie wordt gegeven aan het onderwerp ‘oefenen’. De ene keer wordt hiermee het oefenen van een gezamenlijk integrale aanpak in een regio bedoeld (afstemmen aanpak en werkprocessen) de andere keer ‘een

knoppencursus voor eindgebruikers van het DSO' of het ketentesten van de software (technisch en/of functioneel). Alle vormen van oefenen zijn nodig en dragen bij aan het slagen van de implementatie. Voor wat betreft de ketentest geeft het reviewteam in overweging om samen met bijvoorbeeld enkele koplopers de ketentest een plek te geven en te faciliteren met een 'quick response team' vanuit de ontwikkelaars (DSO-LV en lokale softwareleverancier). Dit team springt – volgens de principes van incidentmanagement- snel bij als er 'hick ups'ontstaan om te testen en te oefenen. Zeker in 2021 waarin het aftellen is begint naar de daadwerkelijke inwerkingtreding (en wellicht ook het eerste jaar daarna) kan een quick responseteam een belangrijke bijdrage leveren aan een succesvolle implementatie en verdere doorontwikkeling na invoering.

Het reviewteam heeft kunnen vaststellen dat in toenemende mate de regionale aanpak (immers ook een nevendoel: interbestuurlijk programma) werkt. De regionale implementatie ondersteuners (RIO's) nemen in deze aanpak een belangrijke informatiepositie in en kunnen schakelen tussen programma en bevoegd gezagen. Er is veel draagvlak om deze inzet te continueren, ook na de invoering. Het reviewteam constateert veel aandacht voor 'achterblijvers': hoe halen we ze erbij. In meerdere interviews zien wij dat in regio's met een sterke 'koploper' (grote centrumgemeente, provincie) stappen worden gemaakt en interbestuurlijke samenwerking daar kansrijker is. Het gericht inzetten op de koplopers om met die informatie de achterblijvers te helpen is in de ogen van het reviewteam een nader te overwegen strategie.
Verder constateert het reviewteam dat er vanuit het programma werk is gemaakt van het meer informeren via bijvoorbeeld de O&A's op de website. Die is uitgebreid, maar (daardoor ook) minder toegankelijk. Een verdere ontwikkeling daarvan is wenselijk vanuit bijvoorbeeld op maat gemaakte gebruikersprofielen.

Ook zijn goede stappen gezet in de omgang met softwareleveranciers in de keten door opstarten van strategisch leveranciersmanagement. Die aanpak kan worden gecontinueerd. Opleveringsdata van nieuwe software en majeure softwarereleases moeten goed worden gemonitord, omdat de beschikbaarheid cruciaal is voor de bevoegd gezagen om te 'oefenen' in het hier en nu en de doorontwikkeling na 1 januari 2022.

Door de druk op de invoering van de systemen en regels ontstaat de indruk dat (begrijpelijkerwijs) de instrumentele kant zo dominant is, dat de bedoeling achter de wet 'uit het zicht geraakt'. Het is aan bestuurders en programma om deze 'why?' levend te houden en te sturen op de sentimenten rond het programma.

Een groot programma als de invoering van de Ow/DSO ontkomt niet aan een formele structuur en een bepaalde gelaagdheid in de governance om sturing te geven aan de implementatie op alle niveaus in de keten. Zo is het reageren op issues die zich voordoen ingeregeld in procedures. Het succes van een programma wordt echter ook mede bepaald door de mate waarin men sensitief is voor wat in het veld wordt ervaren en de snelheid waarmee men op feedback kan reageren. Het blijft mensenwerk, waarbij informele relaties ook bijdragen aan succes. Samenwerken is samen doen!

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

Kleur	Toelichting status
GROEN	**GROEN** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als optimaal ervaren. Er worden geen directe aanleidingen gezien om wijzigingen in de balans aan te brengen.
ORANJE / GROEN	**ORANJEGROEN** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als bijna optimaal ervaren. Door middel van geringe aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten kan wenselijk zijn om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
ORANJE	**ORANJE** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als sub-optimaal ervaren. Door middel van aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
ORANJE / ROOD	**ORANJEROOD** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als niet-optimaal ervaren. Door middel van ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij een beperkt aantal aanpassingen betrekking heeft op fundamentele aspecten en de resterende op minder fundamentele aspecten. Het verdient aanbeveling om in eerste instantie aandacht te besteden aan de fundamentele aspecten.
ROOD	**ROOD** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als verre van optimaal ervaren. Door middel van zeer ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij deze aanpassingen betrekking hebben op fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.

Aanbevelingen Health Check Reviewteam

Het reviewteam doet de volgende aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

	Aanbeveling	Urgentie
1.	Zet de roadmap Route 2022 in als belangrijk middel om overzicht te houden en laat de monitoring/voortgangsrapportages daarop aansluiten voor sturingsdoeleinden.	Aanbevolen
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.	Aanbevolen
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 responseteam’	Essentieel
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.	Essentieel
5.	Benut koplopers voor het functioneel testen van de DSO-keten en benut hen om de feedback te organiseren vanuit de keten om de ontwikkeling in de breedte te versnellen.	Essentieel
6.	Continueer de inzet van RIO’s, ook na de inwerkingtreding en geef ze ook een signalerende rol.	Aanbevolen
7.	Zorg dat er focus blijft op de ‘Why’ van de Ow en aan borg de condities voor een succesvolle implementatie van de DSO.	Essentieel
8.	Wees bewust van het sentiment en werk aan positief opbouwende samenwerking in (voorbeeld)gedrag.	Aanbevolen

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek **Doe onmiddellijk**	Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten is het van het grootste belang dat onmiddellijk actie wordt ondernomen.
Essentieel **Doe binnenkort**	Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten is het van belang dat binnenkort actie wordt ondernomen.

Aanbevolen	De organisatie kan haar voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling voor een nog betere balans tussen effectiviteit en doelmatigheid.

Bevindingen en aanbevelingen

1. Roadmap 'Route2022'
Het reviewteam is positief over de opgestelde interbestuurlijke Roadmap 'Route2022'. Deze Roadmap is door de samenwerkende partijen opgesteld en zal op korte termijn worden geagendeerd in het Opdrachtgeversberaad (OGB) van het programma Aan de Slag met de Omgevingswet. De roadmap geeft een goed planningsoverzicht van de mijlpalen (in plateaus) die de verschillende partijen (Gemeente, Waterschap, Provincie, Rijk, softwareleveranciers, DSO-LV en BZK/EB) moeten zetten om klaar te zijn voor invoering per 1 januari 2022. De roadmap zal een belangrijk middel zijn om op alle niveaus overzicht te houden en bij te sturen waar nodig. Aanbevolen wordt om in het OGB op korte termijn een uitspraak te doen over de status van de roadmap en het (onderlinge) commitment hierop. Na vaststelling beveelt het reviewteam aan deze roadmap breed te delen, zodat het voor iedereen dé leidraad is voor de verdere implementatie.

Ook na invoering (na 1 januari 2022) zal bij doorontwikkeling in de beheerfase een dergelijke roadmap met bijbehorende planning en voortgangsrapportage bijdragen aan het houden van overzicht.

Aanbeveling

Zet de roadmap Route2022 in als belangrijk middel om overzicht te houden en laat de monitoring/voortgangsrapportages daarop aansluiten voor sturingsdoeleinden.

2. Rijkscontent
Om goed te kunnen oefenen is het voor de bevoegd gezagen zeer belangrijk dat de Omgevingswet en de daarbij behorende de AMvB's, regelingen en de bruidsschat in de vorm van toepasbare regels zo snel mogelijk in het DSO zijn opgenomen.

Een belangrijke mijlpaal in de roadmap is oktober 2020 wanneer onder andere de op afzonderlijke gemeente en waterschap toegesneden set van de bruidsschat in concept beschikbaar komt in DSO-LV. Ook de set toepasbare regels komt beschikbaar in de periode vanaf 1 oktober 2020 tot 1 april 2021
Het is zeer belangrijk dat deze mijlpalen worden gehaald, opdat bevoegd gezagen verder kunnen. De bruidsschat bevat regels die onder meer in de top 10 van veelvoorkomende vergunningaanvragen bij lokale overheden worden gebruikt. Daarnaast heeft het Rijk een voorbeeldrol als het gaat om het op orde krijgen van haar 'content'. Vertraging op deze onderwerpen moet dus absoluut voorkomen worden. Indien er kan worden versneld, desnoods met conceptversies waarmee getest en geoefend kan worden, dan is dit aan te bevelen.

Aanbeveling

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.

3. Testen, oefenen en produceren
Uit de interviews komt naar voren dat er op verschillende niveaus een andere interpretatie wordt gegeven aan het onderwerp 'oefenen'. De ene keer wordt hiermee het oefenen van een gezamenlijk integrale aanpak in een regio bedoeld (afstemmen aanpak en werkprocessen) de andere keer 'een knoppencursus voor eindgebruikers van het DSO' of 'het ketentesten van de software (technisch

en/of functioneel)'. Alle vormen van oefenen zijn nodig en dragen bij aan het slagen van de implementatie.

In de regio's zijn tal van netwerken tot stand gekomen om afspraken te maken over de werkwijze en samenwerking. Via omgevingstafels is men onderling in contact, soms ook met partners waar men tot dusver minder mee te maken had. Het is per regio zeer verschillend wie de leiding pakt om tot deze omgevingstafels te komen. Ook heeft men in diverse regio's het werk verdeeld over verschillende werkgroepen die ieder bepaalde thema's uitwerken.
Deze netwerken maken al dat er conform de geest van de Omgevingswet meer integraal wordt samengewerkt. Men is ook steeds meer genegen om gezamenlijk op te trekken met bijvoorbeeld aanbestedingen of op andere gebieden kennis te delen.

Bevoegd gezagen sluiten met hun lokale software aan op de verschillende ketens op het DSO-LV. Deze ketens zijn de vergunningketen (STAM-standaard), de vragenboom keten (STTR-standaard) en de planketen (STOP-standaard). Als het bevoegd gezag is aangesloten op een keten, kan er worden geoefend met de beschikbare casussen. Hierbij wordt wel aangegeven dat men liever zou willen oefenen met meer concrete en in de specifieke regio herkenbare casussen. Zo is het voor ketenpartners nog onvoldoende helder hoe zij de samenwerkingsruimte kunnen gaan benutten, met name in de vergunningketen.

Andere bevoegd gezagen zijn echter nog niet op de verschillende ketens aangesloten en hebben het uitstel van de invoering benut om andere softwarekeuzes te overwegen of hebben vanwege andere prioriteiten het oefenen getemporiseerd. Het zou bijzonder jammer zijn als hierdoor te weinig tijd en ruimte overblijft om de medewerkers in de uitvoering opgeleid te krijgen opdat zij vertrouwen hebben hun werk goed te blijven doen.

Conform de roadmap zal vanaf 1 juli 2021 de DSO-LV als productieomgeving beschikbaar zijn. Dan zal ook de nadruk steeds meer verschuiven van oefenen naar productie, zeker als het gaat om de provinciale omgevingsverordeningen en wijzigingen op omgevingsplannen die vanaf 1 januari 2022 kunnen worden gepubliceerd.

Van belang daarbij is dat er snelle respons en feedback wordt georganiseerd in deze periode. De suggestie van een 'quick responseteam' om dit mogelijk te maken verdient daarbij overweging. Zo'n team kan snel reageren op bevindingen/issues waarvoor een (technische) aanpassing in het DSO nodig is of op functionele vragen over het gebruik van het DSO. Het is daarna raadzaam om, na het opdoen van ervaringen in de praktijk, te evalueren hoe de keten het beste met bevindingen en vragen vanuit de keten om kan gaan.

Aanbeveling

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 responseteam'

4. Softwareleveranciers en dienstverleners

Het reviewteam vindt het een goede zaak dat er strategisch leveranciersmanagement is opgezet vanuit het programma en de koepelorganisaties. Softwareleveranciers en dienstverleners zijn tenslotte belangrijke partners bij het implementeren van het DSO. Ook in de fase na invoering; de beheerfase, zal hun bijdrage nodig blijven.

Van partners mag je verwachten dat ze wederzijds doen aan verwachtingenmanagement en elkaar niet (negatief) verassen. Als dat onbedoeld toch het geval is, dan moet er alles aan worden gedaan om de negatieve effecten daarvan te verzachten. Het reviewteam is van mening dat het hier soms nog aan schort. Een aantal bevoegd gezagen kiezen ervoor om nog niet te testen, omdat men wacht op levering van majeure nieuwe releases door de softwareleverancier. Daarnaast ervaren softwareleveranciers soms nog een zekere ontwikkeling in standaarden, wat dan effect heeft op de planning van eigen releases.
In de individuele relatie kunnen bevoegd gezagen door leveranciers voor voldongen feiten worden geplaatst. Het siert dan zowel de softwareleverancier als de brancheorganisatie, maar ook het bevoegd gezag en het strategisch leveranciersmanagement vanuit de overheid dat ze dan niet afzijdig blijven. Er blijken, naar het reviewteam heeft vernomen, voldoende mogelijkheden en workarounds te zijn bij bevoegd gezagen om toch te kunnen 'oefenen' ter voorbereiding op de invoering per 1 januari 2022.

Aanbeveling

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.

5. Inzet koplopers
Zoals bij elke ontwikkeling tekent zich ook bij dit proces een groep koplopers af. Dit zijn veelal grotere bevoegd gezagsorganen, maar zeker ook een groep kleinere, zo blijkt ons in de interviewronde. Koplopers kenmerken zich in deze door, ondanks dat er onzekerheden zijn, fors in te zetten op het inrichten, testen en oefenen bij de eigen organisatie en (en dat is belangrijk) óók in de regionale keten. Vaak koppelen zij dit ook aan een veranderkundige koers. Hierbij wordt inzet in geld en capaciteit gepleegd en dit levert een opbrengst op voor de eigen organisatie en voor de ontwikkeling van het DSO als geheel. Daarmee trekken de koplopers ook de regionale partners mee.

Uit de interviews komt naar voren dat koplopers korte lijntjes en snelle respons nodig hebben met de programma-organisatie om hun ervaringen en belemmeringen te delen. De gelaagdheid van programmaorganisatie staat dat in de weg. Met name bij het testen van het DSO in de keten kan snelle feedback en opvolging van bevindingen daarbij behulpzaam zijn. Zo kan voorkomen worden dat meerdere bevoegde gezagen tegen dezelfde bevindingen aanlopen. Een snelle respons van oplossen van de bevindingen (aanvullende instructies of software-updates) past daarbij.

Aanbeveling

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

6. Regionale implementatie ondersteuners (RIO's)
Het reviewteam constateert dat de RIO's een gewaardeerde schakel vormen in het ondersteunen van bevoegd gezagen bij implementatie in de eigen organisatie en het organiseren en ondersteunen van de (lokale) ketensamenwerking. Daarnaast zijn zij een belangrijke verbindende factor tussen de programmaorganisatie/koepelorganisaties en de bevoegd gezagen om wederzijds ontwikkelen en leren mogelijk te maken.

Waar de RIO's in de afgelopen tijd meer verleidend moesten optreden richting de bevoegd gezagen om de implementatie binnen de eigen organisatie en de regionale ketens op gang te krijgen, ziet het reviewteam nu een verschuiving optreden naar meer inhoudelijke ondersteuning en signalerende functie op de voortgang. Deze ondersteuning heeft betrekking op het interacteren/schakelen tussen

de technische en functionele ontwikkelingen van de programmaorganisatie versus de ontwikkelingen bij de bevoegd gezagen en de ketensamenwerkingen. Uit de interviews is gebleken dat men deze vorm van ondersteuning graag voortgezet wil zien in het komende jaar en de periode na inwerkingtreding.

Aanbeveling

Continueer de inzet van RIO's, ook na de inwerkingtreding en geef ze ook een signalerende rol.

7. Bedoeling en bestuur

De Omgevingswet vraagt om een fundamenteel andere wijze van werken voor de gehele keten van vergunningverlening en planvorming. Het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) is hieraan ondersteunend.

Het reviewteam constateert dat uitstel van de invoering en de huidige fase van technische en functionele implementatie de focus van bestuurders wijzigt.

Het uitstel heeft op plekken geleid tot de (bestuurlijke) keuze om de inzet van middelen te vertragen. Dit leidt ertoe dat minder effectief gewerkt kan worden aan de grote opgave om de datum van 1 januari 2022 te halen. Minder of later testen en oefenen is volgens het reviewteam geen optie als tot een goede en tijdige werking gekomen moet worden. Het inzetten van voldoende en tijdig beschikbare middelen is daarvoor essentieel.

De focus in de huidige fase van de implementatie is technisch en functioneel van aard. De bestuurlijke aandacht voor de bedoeling van de stelselwijziging en de behoefte aan sturing hierop is in deze fase minder vanzelfsprekend, terwijl hier wel de motivatie van de ketenpartners ligt.

Zorg daarom dat naast de focus op de implementatie ('How') voor de aandacht voor de bedoeling achter de Wet ('Why') door parallel aan de implementatie van het DSO blijvend oog te houden op de fundamentele verandering ten gevolge van de stelselwijziging en de daarmee gepaard gaande cultuuromslag die van de overheid richting de burgers wordt verwacht.

Het werken met ambassadeurs ('Tell') met voldoende status is diverse malen gesuggereerd. Waarbij overigens ook een rol voor de in deze Gateway genoemde 'koplopers' ('Show') kan worden ingeruimd.

Aanbeveling

Zorg dat er focus blijft op de 'Why' van de Ow en aan borg de condities voor een succesvolle implementatie van de DSO.

8. Sentiment

De veranderopgave is uitdagend, complex en vernieuwend. De invoering per 1 januari 2022 wordt door de meerderheid van de geïnterviewden met voldoende vertrouwen tegemoet gezien en gesteund. Het (maatschappelijke) sentiment rond overheidsprojecten met ICT in algemene zin en de financiering van de implementatie van het DSO zou naar de waarneming van het reviewteam echter een hypotheek kunnen leggen op de samenwerking.
Dit sentiment is niet stimulerend, terwijl er over het algemeen in de uitvoering veel enthousiasme is en nut en noodzaak breed wordt onderschreven. Het is een uitdaging voor de programma-organisatie en het Opdrachtgevend Beraad om dit te blijven ondersteunen.

Aanbeveling

Wees bewust van het sentiment en werk aan positief opbouwende samenwerking in (voorbeeld)gedrag.

Bijlage A

Intentie van Gateway Health Check

Tijdens de Gateway Health Check wordt bij een organisatie of (delen van) keten/netwerk van organisaties bekeken in hoeverre de opzet en inrichting van de verschillende onderdelen en/of de organisatie/ketennetwerk als geheel optimaal is vormgegeven en functioneert (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de Gateway Review 0 t/m 5 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 Health Check ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. Hierbij wordt effectiviteit gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel bereikt. Doelmatigheid wordt gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel met een optimale balans van kosten, inzet van middelen en inspanning realiseert.

Vragen die bij een Gateway Health Check aan bod kunnen komen, zijn onder andere:

- Is de doelstelling en bestaansgrond van de (keten /netwerk van) organisaties eenduidig bekend?
- Past de inrichting van de organisatie qua vorm en omvang bij de gestelde taken?
- Bestaat er een gecommuniceerd governance model dat in opzet, inrichting en werking aanwezig is?
- Is de inrichting van de planning-en-control cyclus in lijn met de doelstelling en de besturingsprincipes van de organisatie?
- Is er een optimale balans tussen kosten en baten?
- Is de informatievoorziening zo ingericht dat deze het bereiken van de organisatieresultaten mogelijk maakt?
- Is de beheersing van de processen afdoende?
- Hoe beïnvloedt/versterkt de cultuur van de organisatie respectievelijk de cultuurverschillen tussen de ketenpartners het bereiken van het resultaat?
- Hoe ervaren de organisaties in de keten hun positie en bijdrage aan de keten?

BIJLAGE B

Geraadpleegde documenten

Nr.	Titel document
1	Lijst mijlpalen minimale eisen
2	Halfjaar rapportage mei 2020 - Monitor Invoering Omgevingswet
3	Voortgangsrapportage Invoering Omgevingswet bij Omgevingsdiensten, GGD en Veiligheidsregio's Q2 2020
4	Voortgangsrapportage Invoering Omgevingswet bij Bevoegd gezag Q2 2020
5	Rapportages Interbestuurlijk Acceptatie DSO-LV rapportage maart (+ addendum mei 2020) + Terugkoppeling ketentestdag IBAT juli 2020
6	Review STOP TPOD 1.0 + bijlagen + opvolging aanbevelingen + oplevering
7	Overzicht opvolging eerdere Gateway Review
8	Notities over oefenaanpak
9	DSO roadmap
10	Monitor aanmelding, aansluiting & Publicatie - Wekelijkse voortangsoverzichten
11	PR presentatie uitgangspunten implementatie en aansluitstrategie (02 dec 2019)
12	Q-rapportage programma Q1 2020 + oplegger
13	Q-rapportage programma Q2 2020 + oplegger
14	Kamerbrief uitstel iwt en Gateway
15	Gateway Reviewrapport
16	Beleidsreactie Gateway Reviewrapport
17	Kamerbrief voortgang en proces om te komen tot nieuwe datum iwt
18	Kamerbrief iwt omgevingswet 1-1-2022
19	Gezamenlijke verklaring Rijk, VNG, IPO en UvW (Bijlage bij kamerbrief iwt 1-1-2022)
20	Overall roadmap DSO (bijlage bij kamerbrief iwt 1-1-2022)
21	Samenvatting verkenning migratie landelijke voorzieningen
22	Kamerbrief voortgang Omgevingswet
23	Federatieve roadmap "Route 22"
24	Actualisatie aansluitplanning
25	Advies Raad van State + nader rapport Invoeringsbesluit
26	20200908 Overzicht DSO Functionaliteiten v3
27	Overzicht vulling DSO bij en na inwerkingtreding
28	Overzicht + dashboard vulling DSO door rijk
29	Info over serviceteam Rijk
30	Kookboek aansluiten op DSO
31	Voorbeelden van oefencasussen

32	Stabiliteit van de rijksregelgeving irt vullen en oefenen DSO
33	Roadmap STOP
34	Notitie Voorstellen inrichtingen Serviceteam Rijk v2.5
36	Wijzigingsproces DSO-standaard nav issues en bugs
37	CAB standaarden XYZ-flows v03

BIJLAGE C

Geïnterviewden