

Bijlage 2 Beleidsreactie AC ICT

Aanleiding

Naar aanleiding van de adviezen van Ac-ICT van 10 oktober 2022 over het Digitaal Stelsel omgevingswet vindt u hieronder zoals aan u toegezegd mijn reactie. Met het advies van Ac-ICT wordt een bijdrage geleverd aan de complexe bestuurlijke afweging rond de invoering van de omgevingswet.

Kern van het Ac-ICT advies

Uit het advies van Ac-ICT blijkt de zorg over de complexiteit van het bestuurlijke en inhoudelijke verandertraject met grote informatiekundige en technische vraagstukken. Er is hard gewerkt door alle partijen om te voldoen aan de minimale eisen voor inwerkingtreding van de wet. Ik lees de adviezen van Ac-ICT daarmee vooral als volgt: breng de complexiteit en samenhang beter tot uiting in de testaanpak. Dit sterkt mij in de afspraken die wij hebben gemaakt met de decentrale overheden om de integrale ketentesten (IKT) blijvend te zullen doorzetten en waar nodig te versterken. Softwareleveranciers, voor met name de planketen zijn nog volop bezig met het opleveren en implementeren van hun software. Dit leidt ertoe dat niet alle Bevoegde Gezagen per 1 januari kunnen werken met de STOP-TPOD standaard. Dat maakt de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAMs) noodzakelijk. Hoewel Ac-ICT terecht opmerkt dat TAMs ook complexiteit toevoegen lezen we in het rapport van Ac-ICT geen blokkerende zaken maar wel de oproep om meer centraal zicht te houden op de inzet van de TAM's.. Hieronder wordt per deel-advies nader een reactie gegeven.

Ketentesten bieden onvoldoende zekerheid, het Ac-ICT adviseert een stevige kwaliteitsimpuls

Ik onderschrijf dat, zoals AC-ICT stelt, de integrale ketentesten op zichzelf onvoldoende zekerheid bieden over de stabiliteit, betrouwbaarheid en technische werking van de DSO-keten. Daar is het IKT-traject door Bevoegde Gezagen, Rijkspartijen en Omgevingsdiensten ook niet voor bedoeld. De DSO-keten bestaat uit verschillende systemen, of om in de beeldspraak te blijven "schakels". Al deze schakels worden afzonderlijk intensief getest. De integrale ketentesten vormen hierop, conform het Ac-ICT van Februari, een aanvullende stap om te laten zien dat de keten in zijn geheel werkt. Belangrijker nog, doordat bevoegde gezagen in het IKT-traject testen op een manier die nauw aansluit op hun beoogde manier van werken wordt nu niet alleen duidelijk dat het DSO werkt zoals ontworpen, maar ook werkt in de praktijk. De resultaten sterken ons in het beeld dat het DSO-LV voldoende robuust is en dat de bevoegd gezagen in control zijn op de verdere doorontwikkeling. Dit vertrouwen ontlenen wij aan het feit dat de geconstateerde bevindingen vaak niet te maken hebben met de techniek, maar bijvoorbeeld met de manier waarop DSO-LV met data wordt gevuld. De technische bevindingen die er wel zijn, blijken bovendien goed en snel oplosbaar. Hier willen wij u een overzicht geven van redenen waarom wij van mening zijn dat DSO-LV voldoende robuust is.

- Met het meest tijd kritische proces dat DSO ondersteunt, te weten het afhandelen van vergunningaanvragen, is veel geoefend door vrijwel alle Bevoegd Gezagen. Meer dan 90% van de bevoegde gezagen heeft hiermee getest en/of geoefend. Ac-ICT constateert in zijn rapport dan ook geen risico's op het gebied van vergunningverlening.
- In het voortbrengingsproces van DSO-LV wordt elke deelschakel intensief getest en vinden er op regelmatige basis kwaliteitsinspecties plaats. Na het vorige Ac-ICT advies is er een extra inspanning gedaan om de DSO-LV keten te testen op non functionele vereisten zoals performance, stabiliteit en robuustheid.
- DSO-LV is in staat om problemen die worden geconstateerd met de landelijke voorziening snel en adequaat op te lossen, zo is er binnen één sprint (twee weken) een oplossing gevonden om de grote hoeveelheid geometrie behorende bij de provinciale verordening van Overijssel goed weer te geven.
- Plansoftware van leveranciers wordt getest met een basischeck. Voor iedere noodzakelijk omgevingsdocument type zijn er inmiddels één of meer leveranciers geslaagd voor de basischeck.

- DSO-LV wordt al sinds 2019 gebruikt. Door gebruik van standaarden wordt het mogelijke gedrag en daarmee de onvoorspelbaarheid ingeperkt. Door een goede scheiding van verschillende componenten wordt de impact van fouten beperkt. Door de stabilisatiefase van een jaar stabiliseert het gedrag van de DSO-keten, inclusief software van leveranciers, en is er een zekere voorspelbaarheid.

Natuurlijk zullen er zich na inwerkingtreding situaties voordoen die niet gepland zijn en leiden tot verstoringen. We doen er alles aan om dat zoveel mogelijk te voorkomen, maar we zullen ook klaar staan om in die gevallen waar het wel mis gaat adequaat te reageren. Daartoe is een serviceorganisatie ingericht die ervoor zal zorgen dat gebruikers snel op de juiste manier geholpen kunnen worden; is er verhoogde dijkbewaking wat betekent dat de verschillende ontwikkel- en serviceteams extra capaciteit en focus hebben om problemen samen snel op te lossen en is een calamiteitenproces ingeregeld.

Ac-ICT Advies: geef een stevige kwaliteitsimpuls aan indringend ketentesten

Ik constateer dat tijdens de toetsingsperiode van Ac-ICT (t/m 26 september) de gewenste diepgang en dekking van de IKT testen nog niet waren bereikt. Tegelijk stel ik vast dat er door IKT stapsgewijs steeds diepgaander wordt getest in de DSO keten. Diepgaander testen wil zeggen: met meer (combinaties van) bevoegd gezagen, met ingewikkelde(re) casuïstiek en met meer variaties in de geteste plannen en regels. Het IKT gaat op dit moment volop door. Alle functionaliteit van DSO-LV waar Ac-ICT over schrijft als zijnde niet gereed is inmiddels opgeleverd en beschikbaar voor het IKT.

Het Ac-ICT adviseert een stevige kwaliteitsimpuls. We vinden het belangrijk te benadrukken dat de zekerheid die we zoeken - naast vooraf testen - tenminste zoveel komt uit het geheel van maatregelen om verstoringen te voorkomen en om verstoringen die toch optreden adequaat op te lossen. Niettemin zullen we het IKT verder versterken zodat het meer zekerheid biedt. In de bijlage vindt u een precieze beoordeling van de bevindingen en conclusies van ac-ict. Ik en mijn bestuurlijke partners hebben vertrouwen in de geleverde kwaliteit en deskundigheid van de mensen die betrokken zijn bij het Indringend keten testen.

TAMs verlagen risico's inwerkingtreding maar introduceren extra complexiteit

De TAMs zijn nodig omdat niet alle plansoftware tijdig kan worden geïmplementeerd of omdat daar nog onzekerheid over is. Daarbij zien we dat door de onzekerheid van een datum voor inwerkingtreding meer bevoegd gezagen geneigd zijn te kiezen voor een TAM. Dit onderstreept andermaal de noodzaak om de uitvoeringspraktijk zo snel mogelijk helderheid te geven t.a.v. de invoeringsdatum.

TAMs stellen ons in staat om te waarborgen dat gebiedsontwikkeling goed doorgang zal vinden bij Inwerkingtreding. Hiermee worden bevoegd gezagen in de gelegenheid gesteld om een geleidelijke beheerste implementatie te doen van de nieuwe techniek. Het is per definitie zo dat extra technische mogelijkheden in aanvulling op het hoofdspoor (STOP/TPOD) complexiteit toevoegen; we willen er wel op wijzen dat de IMRO TAMs goed aansluiten bij de bestaande manier van werken en dat IMRO de standaard is die nu ook in gebruik is. Vanuit het overgangsrecht is het zo dat sowieso nog vele jaren gewerkt zal worden met de bestaande bestemmingsplannen die ook in de IMRO standaard zijn vorm gegeven, ook in gemeentes waar geen gebruik van TAM IMRO wordt gemaakt.

We zien dat leveranciers stappen maken. Zo kunnen provincies Gelderland en Zeeland hun Verordeningen in STOP /TPOD muteren en ook de belangrijkste leverancier geeft aan hier bijna klaar voor te zijn. Dat zou betekenen dat de TAM voor die provinciale verordeningen niet ingezet hoeft te worden.

Wij nemen het advies ter harte om centraal extra ondersteuning en regie te voeren op de inzet van de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen. We doen al veel op dit vlak, maar zullen in nauwe afstemming met de (vertegenwoordiging van) bevoegd gezagen kijken hoe we dit nog een stap verder kunnen brengen.

Onzekerheid leidt niet tot een negatief advies

Mijn afdronk van het advies is dat een transitie van deze omvang nooit risicoloos zal zijn, maar dat ontbreken van zwaarwegende knelpunten in technische zin de weg vrij maakt om een datum vast te stellen voor inwerkingtreding. De zekerheid van een datum voor inwerkingtreding zorgt voor de noodzakelijke focus en inzet die nodig is om de nieuwe wet succesvol ingang te laten vinden. We willen onze dank en waardering uitspreken voor het onderzoek dat het Ac-ICT in zo een korte tijd heeft uitgevoerd.

Op een aantal meer specifieke en gedetailleerde bevindingen en adviezen wil ik voor de volledigheid naar uw kamer hieronder nader ingaan

Specifieke bevindingen en adviezen met betrekking tot het Indringend Ketentesten (IKT)

Ac-ICT constateert dat het indringend ketentesten (IKT) niet is ingevuld zoals beschreven in het eerdere advies van Ac-ICT en met onvoldoende kwaliteit wordt uitgevoerd. Het Ac-ICT beschrijft enkele bevindingen. Hieronder vindt u een reactie ten aanzien van de bevindingen en adviezen met betrekking tot het IKT:

- De testaanpak van het IKT wijkt af van de testaanpak die gebruikt wordt om de verschillende deelsystemen goed te testen. Dit is een bewuste keuze, en juist daar zit ook meerwaarde. De opzet van het IKT maakt het breed toegankelijk voor de partners om aan deel te nemen. Doordat de bevoegd gezagen de vrijheid hebben om een test te doen met data die uit het eigen proces komt is de test een goede weerspiegeling van wat de praktijk nodig heeft. Juist daar ligt de meerwaarde van het IKT.
- De omgeving die het IKT gebruikt zorgt ervoor dat testen goed plaats kunnen vinden en staan reproduceerbaarheid niet in de weg. Dit komt onder meer doordat er testelands zijn gerealiseerd, waar de ketentesters gebruik van kunnen maken zonder dat ze last hebben van wat andere partijen aan content invoeren tbv oefenen of testen. De omgeving waar het IKT gebruik van maakt is daarnaast gestabiliseerd: er wordt alleen nieuwe functionaliteit beschikbaar gesteld die al uitvoerig is getest en ook nodig is voor het ketentesten. Ook zijn er twee testomgevingen gecreëerd; een voor de functionele DSO-LV ketentesten en een voor performance testen die ook inzicht geven in de robuustheid. We onderzoeken hoe deze omgeving ook gebruikt kan worden voor de ketentesten.
- Het Ac-ICT constateert dat er door het programma uitgevoerde testen zijn opgesteld aan de hand van business scenario's die op deelketens zijn gebaseerd en niet op de gehele keten. Er zijn echter wel degelijk testen die de hele keten aftesten. Gemeente Waalre, en waterschappen Limburg en HDSR hebben ketenbreed getest.
- Het Ac-ICT constateert dat een deel van de functionaliteit nog niet is getest in de keten. Het is inderdaad zo dat een beperkt aantal niet altijd even kritische functionaliteit ten tijde van het Ac-ICT onderzoek nog niet beschikbaar was voor IKT. Echter deze functionaliteit is binnen DSO-LV getest en opgeleverd en is beschikbaar om in de IKT te worden meegenomen.
 - de viewer Document op Kaart is om mee te oefenen , evenals een specifieke viewer die inzicht geeft in de totale opbouw van een juridisch geconsolideerd document op een geïntegreerd kaartbeeld. Bij KOOP was het al mogelijk om inzicht te krijgen in de geconsolideerde documenten, maar nu is de link met de kaart veel sterker. Deze viewer wordt nog doorontwikkeld, er is op dit moment ook een niet schaalbare oplossing die als voorbeeld dient en functioneel veel rijker is, deze kan beperkt worden gebruikt mocht dit voor juridische zaken onverhoopt kort na inwerkingtreding nodig zijn.
 - De downloadservice en bijbehorende uitwisselingstandaard is al vanaf Q4 2021 beschikbaar in het stelsel, op te vragen bij functioneel beheer. Recent is het mogelijk gemaakt om zonder verdere tussenkomst de downloadservice te gebruiken. Overigens is de downloadservice een aanvullende dienst waarmee een

- BG of Omgevingsdienst op een standaard manier via DSO-LV een vigerende versie opvragen ipv rechtstreeks bij de bronhouder.
- Tijdreizen is ex-tunc. (wat zag men op enig moment in het verleden) beschikbaar in de viewers van de DSO-LV. Dit is eind Q2 opgeleverd en wordt op dit moment aan de hand van gebruikersfeedback verfijnd. Dit wordt pas noodzakelijk op het moment van daadwerkelijke inwerkingtreding, aangezien vanaf dat moment historische versies van omgevingsdocumenten gaan ontstaan door mutaties op deze omgevingsdocumenten.
 - Tijdreizen naar de toekomst is een extra service om de doorwerking van besluiten die nog niet inwerking zijn getreden, maar wel al wel reeds bekend gemaakt zijn, te kunnen zien in context van de mogelijke geconsolideerde versie. Dit is een extra service, die het DSO-LV biedt. De consolidatieplicht geldt namelijk vanaf het moment van inwerkingtreding van het besluit.
 - Het publiceren en tonen van bijlagen bij omgevingsdocumenten betreft bijlagen bij een besluit ten behoeve van de inspraak en bezwaar- en beroepsprocedures. Deze documenten zijn expliciet geen onderdeel van het besluit, maar tijdelijk gedurende deze procedures noodzakelijke achtergrond documentatie die ter beschikking moet staan van ieder die gebruik wil maken van zijn rechtspositie. Dit was in eerste instantie buiten scope van DSO-LV maar is de verantwoordelijkheid van BG. Met de ontwikkeling van PLOOI diende zich een mogelijkheid aan om dit op een elegante manier te faciliteren vanuit DSO-LV. Echter PLOOI is nog volop in ontwikkeling en het zal nog duren tot na 1 Januari voordat we weten of en hoe dit te gebruiken. BG kan natuurlijk de bijlagen ook meeleveren als onderdeel van het besluit. Daar zit echter wel een bestandslimiet aan van max. 1 GB voor de totale aanlevering. Op korte termijn wordt in samenspraak met de koepels en waarschijnlijk per omgevingsdocument een richtlijn vastgesteld hoe met bijlagen om te gaan.
 - Tijdens het IKT komen ook bevindingen naar boven die gaan over het niet functionele gedrag van het systeem. Dit kunt u ook zo lezen in het rapport van IKT fase 2. Deze bevindingen komen vanuit de verwachtingen die de testers van de werkvloer zelf hebben. Bij het beoordelen van de bevindingen is er een actieve discussie over welke eisen aan de verschillende systemen moeten worden gesteld. IKT heeft geconstateerd dat de beschikbaarheid en performance sterk vooruit zijn gegaan in het afgelopen jaar.
 - Voor DSO-LV is wel degelijk een beeld van de niet functionele eisen, en hier wordt sinds 2019 op getest en gerapporteerd, het is ook vastgelegd in SLA's. De niet functionele eisen weerspiegelen onze verwachting van gebruik van het systeem en hoe het systeem zich dan behoort te gedragen. Dit is onder meer afgeleid van gebruik van systemen als OLO en Ruimtelijke Plannen, maar ook van andere basisregistraties.
 - Zoals het Ac-ICT vaststelt zijn er geen blokkerende bevindingen die openstaan. Een blokkerende bevinding (prioriteit 1) betekent dat de dienstverlening niet werkt. Er zijn vier 4 bevindingen gedaan met prioriteit 1 en deze zijn opgelost. Voor een actueel overzicht verwijs ik u naar de IKT rapportage. De 115 bevindingen met prioriteit 2 waar het Ac-ICT zijn gevallen waarvan een BG stelt dat die zorgt voor problemen bij de dienstverlening. Dit is bijvoorbeeld het geval als de manier waarop dat BG haar proces wil inrichten niet kan. Van deze 115 prioriteit 2 bevindingen zijn er inmiddels 31 opgelost en staan er 15 klaar voor hertest. Aan 49 bevindingen wordt op dit moment gewerkt, ca de helft van deze 49 bevindingen is gedaan in de decentrale software van de bevoegd gezagen. Van 20 bevindingen wordt nog precies vastgesteld wat het probleem is en welke oplossing nodig is. Het IKT heeft geen inzicht in de status van opvolging door software leveranciers, en het kan daarmee dus ook zo zijn dat een deel van deze bevindingen inmiddels al is afgehandeld.

Specifieke Bevindingen en adviezen met betrekking tot Tijdelijk Alternatieve Maatregelen (TAMs)

Ac-ICT constateert dat de – mede op basis van de eerdere adviezen – getroffen alternatieve maatregelen voor bevoegd gezagen de complexiteit van het stelsel als geheel kunnen doen

toenemen. Het Ac-ICT beschrijft enkele bevindingen. Hieronder vindt u een reactie ten aanzien van de bevindingen en adviezen met betrekking tot de TAMs:

- Het Ac-ICT spreekt van de lappendeken die zou ontstaan bij gemeenten door het gebruik van de TAM IMRO Omgevingsplan. Graag willen wij dit verduidelijken. Gemeenten kunnen een tweesporenbeleid hanteren voor gebiedsontwikkelingen die nu al voorbereid worden. Omdat pas in november helder wordt of die onder de WRO of de omgevingswet zullen vallen kan een IMRO plan met verbrede reikwijdte (conform Crisis en Herstelwet) worden gemaakt dat hetzij via de TAM-IMRO Omgevingsplan onder de Omgevingswet wordt gepubliceerd, hetzij als Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte onder de WRO. Zo kunnen gemeentes ervoor zorgen dat urgente gebiedsontwikkelingen kunnen doorgaan ondanks de onzekerheid over de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet, en tegelijk hun eigen mogelijke conversielast beperkt houden.
- Ac-ICT meldt dat gemeenten ook de mogelijkheid hebben een compleet omgevingsplan kunnen opbouwen op basis van TAM IMRO. Dit is niet juist en is ook niet de bedoeling. TAM IMRO Omgevingsplan heeft als enige doel het laten doorgaan van urgente gebiedsontwikkelingen in de periode onmiddellijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de werkafspraken en technische handreiking voor deze TAM is dit ook helder vastgelegd.
- Verder waarschuwt Ac-ICT dat het voor gebruikers lastig is om te zien wat een TAM-plan is en wat niet. Hier is echter al een oplossing voor. Er is een werkinstructie voor het TAM IMRO Omgevingsplan die ervoor zorgt dat TAM IMRO wijzigingen altijd goed als zodanig herkenbaar zijn.
- Bij het formuleren van de TAMs is al nagedacht over hoe we er weer af kunnen komen, we weten voor elke TAM hoe er op later moment overgegaan kan worden naar het hoofdspoor.