

**EVALUATIE BEHEER DIGITAAL STELSEL
OMGEVINGSWET**

Beter zicht op uitvoering

EVALUATIE BEHEER DIGITAAL STELSEL OMGEVINGSWET

Beter zicht op uitvoering

5.1.2.e

DATUM	30-9-2022
STATUS	Definitief concept
VERSIE	0.99
PROJECTNUMMER	20229789
INTERNE TOETS	5.1.2.e

MANAGEMENTSAMENVATTING

Opdracht

VKA is gevraagd een evaluatie uit te voeren van het beheerconstruct van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Eind 2018 is door de minister van BZK een beheerovereenkomst afgesloten met de koepels VNG, IPO, UvW m.b.t. het beheer van het DSO Landelijke Voorziening (hierna: DSO-LV).. In Beheerovereenkomst DSO-LV is vastgelegd dat er voor 1 juli 2022 een evaluatie uitgevoerd moet zijn naar de taakverdeling tussen de verschillende beheerniveaus.

Deelvragen van de opdracht

1. A. Hoe is het beheerconstruct qua organisatie en governance oorspronkelijk bedacht? B. Doet het wat het moet doen en zijn de afspraken nog valide?
2. Hoe pakken deze afspraken van het beheerconstruct bij de verschillende partijen uit in de huidige praktijk?
3. Wat kunnen we in de toekomst aan afspraken vastleggen om een eventuele kloof tussen punt 1 en 2 te dichten en welke concrete aanpassingen zijn nodig?

Antwoorden op de deelvragen

1. A. Het beheerconstruct DSO-LV is qua organisatie en governance oorspronkelijk bedacht
als een publiek afsprakenstelsel met een set van contractuele afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voor de strategische, tactische en operationele beheerorganisaties (respectievelijk SBO, TBO en OBO). Het TBO treedt op als opdrachtgever aan de OBO's namens Ministerie BZK.
Alle beheertaken zijn ondergebracht bij bestaande overheidsorganisaties.
Er zijn meerjarenplannen, meerjarenbegrotingen, jaarplannen, jaarbegrotingen en rapportages en jaarrekeningen met verantwoording voor besturing (P&C cyclus of jaarcyclus).
Het afsprakenstelsel combineert twee besturingsmodellen, te weten bestuurlijke stabiliteit in afspraken over inhoud, mijlpalen en kosten (welke kunnen worden bijgesteld als daar aanleiding toe is) en flexibiliteit in uitvoering met een agile werkwijze waarbij tijd en kosten (omvang ontwikkelteams) vast zijn en inhoud variabel is.
1. B. Het beheerconstruct doet gedeeltelijk wat het doen moet.
De uitvoerende beheertaken worden uitgevoerd door de OBO's en het TBO voert de tactische regie binnen het stelsel. Er is onduidelijkheid en/of verschil van inzicht over de precieze taakverdeling voor de OBO overstijgende werkzaamheden.
De aansturing en besturing van het uitvoerende beheer door het OGB-B en het SBO kost veel moeite en levert nog niet het gewenste resultaat op. Het ontbreekt aan voldoende inzichtelijke besluitvormings-stukken, risicoanalyses en alternatieven voor te maken beleidskeuzes. Kortom, een gemis aan de benodigde

‘checks and balances’ om een dergelijk complex stelsel adequaat te besturen. Tegelijkertijd ontbreekt het aan een inlevende dialoog tussen de betrokken spelers in het stelsel. Veel vraagstukken worden geformuleerd in wij-zij termen in plaats van de gezamenlijke opgave. Vooral het vraagstuk rond het taakstellende budget en de daadwerkelijke beheerkosten komt zo niet tot een bevredigende conclusie. Afstemming met het OGB-IWT over de budgettering is beperkt. Informatie tussen OGB-IWT en OGB-B wordt nauwelijks uitgewisseld.

De afspraken zijn overwegend valide.

Partijen beroepen zich op de gemaakte afspraken. Bij het maken van de afspraken vallen wel gaten, bijvoorbeeld doordat het Kadaster de rol van TBO formeel nog niet accepteert, maar wel de TBO taken uitvoert cf. de eigen offerte en opdracht van SBO. Het ontbreken van duidelijke afspraken over de OBO overstijgende taken wordt als een gemis ervaren. De opdrachtlijn zoals vastgelegd in de beheerovereenkomst staat op gespannen voet met de wijze waarop RWS als agentschap wordt bestuurd. RWS heeft geen meerjarenovereenkomst, Geonovum heeft een meerjarenovereenkomst zonder financiële paragraaf. De afspraken rond financiering met een taakstellend budget wringen inmiddels met de praktijk waarin om meer budget wordt gevraagd. Het onderliggende stelsel van afspraken en de onderlinge relaties komen hierdoor onder druk te staan.

2. Om te bepalen hoe het beheerconstruct uitwerkt in de huidige praktijk en het zoeken van naar een oplossingsrichting is gekozen de bevindingen terug te brengen tot enkele vraagstukken in de vorm van dilemma’s.
 1. Het meest centrale dilemma is de keuze tussen sturing op financiële kaders en het maken van een integrale beleidsafweging tussen beschikbare middelen (geld, capaciteit en expertise) en de realisatie van de strategische doelen van het stelsel.
 2. Sturing op de ontwikkeling van het DSO-LV vindt op een lineaire wijze plaats. Iedere fase kent gescheiden besluitvorming en gescheiden budgetten. Op uitvoerend niveau binnen het DSO-LV wordt gewerkt volgens de principes van SAFe/Agile, waarbij sprake is van een geleidelijke groei in de benodigde functionaliteit door kortcyclisch functionaliteit te ontwikkelen en deze direct in beheer te nemen.
 3. Bij de rolverdeling tussen strategische versus tactische regievoering zijn twee alternatieven mogelijk: samenvoegen van SBO en TBO tot één regieorganisatie DSO-LV of scherper de rolverdeling tussen beide organisaties vormgeven.
 4. Er bestaat een ‘harde’ kant van het stelsel, zoals een opdrachtgever-opdrachtnemer en klant-leverancier structuur en goed contractmanagement. Naast deze harde kant vraagt ook de ‘zachte’ gedragskant aandacht, in de geest van partnership.

5. Het IPLO is als een binnen het DSO-LV te beheren dienst benoemd.
In de praktijk behandelt het IPLO naast de digitale helpdeskfunctie voor het DSO-LV vooral vragen over de Omgevingswet en de leefomgeving.
Een alternatief is de taken en de aansturing van het IPLO op te delen in een digitale helpdesk deel en een wetgeving deel.
3. Op basis van de geschetste dilemma's stellen wij de volgende aanpassingen voor, onderscheiden naar kernaanbevelingen en specifieke aanbevelingen.

Kernaanbevelingen

Kernaanbeveling 1 is om het overeengekomen afsprakenstelsel daadwerkelijk gestand te doen: op tijd sluiten van (meerjaren-)overeenkomsten, opstellen van plannen en begrotingen, afleggen van verantwoording in jaarrekeningen.

Kernaanbeveling 2 is om op alle besturingsniveaus vanuit een houding van partnership in een open dialoog gezamenlijk alternatieve oplossingen voor de gesignaleerde problemen te verkennen, de risico's af te wegen en op basis van deze afweging tot overeenstemming te komen. Uitvoering geven aan de gezamenlijk opgave moet hierbij centraal staan.

Zoals uit de kernaanbevelingen blijkt stellen wij geen ingrijpende veranderingen in het beheerconstruct voor. Hoewel de opzet omvangrijk en complex is volstaat deze en is het vooral een kwestie van gedisciplineerd uitvoeren op basis van een partnership en open dialoog. Deze kernaanbevelingen komen in grote mate overeen met de samenwerkingsprincipes die geformuleerd zijn in het programma Werk aan Uitvoering, het overheidsbrede programma ter verbetering van de publieke dienstverlening. Daarmee zijn er voldoende kansen voor ontwikkeling en verbetering.

Specifieke aanbevelingen

1. Om het huidige spanningsveld over budgetten te doorbreken is een meer integrale budgettaire beleidsafweging nodig. De verwachting is dat de afbouw van het DSO-LV tot en met 2024 gaat duren. Dit vraagt tot die tijd om een intensieve afstemming tussen de twee beraden. Daarbij dient nauwer tussen OGB-IWT en OGB-B afgestemd te worden. Op korte termijn achten we samenvoeging van de twee beraden geen verstandige keuze. De verschillen in dynamiek van de twee beraden is daarvoor te groot. Eerst moet de oplevering en in werking treden van de Omgevingswet/ het DSO achter de rug zijn. Samenvoegen is opportuun op het moment dat het zwaartepunt van de dynamiek kantelt naar beheer, doorontwikkeling en

uitbouw. Wij adviseren wel een vooruitzicht op te stellen met voorwaarden en het moment van samenvoegen. Daarbij kan ook lering getrokken worden uit de vormgeving van de Meerjarenprogrammering Infrastructuur Digitale Overheid, gericht op de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) van de overheid, alsmede de opgestelde spelregels voor de centrale financiering van de GDI.

2. Ga voortaan voorafgaand aan ieder OGB-B overleg en OGB-IWT overleg de consequenties en risico's van nieuwe ontwikkelingen voor beheer en vice versa na. Geef de leden van de Programmaraad IWT, die tevens de OGB-B leden ondersteunen hier een belangrijke voorbereidende rol in. Formaliseer daarbij een vooroverleg OGB-B met dezelfde leden als die in programmaraad OGB-IWT.
3. Handhaaf de splitsing tussen SBO en TBO en geef SBO meer nadrukkelijk de taak beleidsvoorstellen vanuit een onafhankelijke positie te toetsen op bestuurlijk herkenbaarheid en hanteerbaarheid van aangedragen alternatieven, zowel budgettair als inhoudelijk. Benadruk dat de regierol van TBO primair gericht is op het consequent transparant maken voor alle partijen van de afweging tussen vraag en aanbod (horizontale regievoering) en tussen beleid en uitvoering (verticale regievoering) van alternatieve oplossingsrichtingen, met hun risico's en budgettaire consequenties
4. Bespreek opdrachtverlening tussen TBO en OBO's op voet van een cultuur van partnership en niet op basis van een strikte rolinvulling van opdrachtgever en opdrachtnemer. Geef bij de invulling van de opdrachten altijd meerdere alternatieve (budgettaire) oplossingen, met verschillende dienstverleningsniveaus en benoem de risico's, zodat een bewuste afweging op tactisch en strategisch niveau te maken is van de geboden oplossingsrichtingen.
5. Beperk de aansturing van het IPLO door het OGB-B tot de taken betreffende het DSO-LV. De overige, wetgeving gerelateerde taken, vereisen een aansturing vanuit beleidsinhoudelijke directies op de ministeries. De exacte invulling hiervan vereist een secure analyse van de taken van IPLO en de wijze waarop een onderscheid gemaakt kan worden tussen zuivere DSO-LV taken en overige taken. Het voert te ver om deze analyse in onderhavige evaluatie uit te voeren.

Door de beperkte gevolgen van onze aanbevelingen voor de structuur van het DSO-LV structuur zijn de gevolgen voor de afspraken in het bestuursakkoord uit 2015, het financieel akkoord uit 2016 en de beheerovereenkomst uit 2018, beperkt. Aanbeveling 5 omtrent IPLO raakt de afspraken in de genoemde documenten het

meest, de reikwijdte hangt uiteindelijk af van de gemaakte keuze op basis van de nadere analyse. Aanbeveling 2 omtrent de formalisering van het gezamenlijk vooroverleg voor het OGB-B en het OGB-IWT wijkt af van de afspraak zoals vastgelegd in de beheerovereenkomst, maar is een beperkte aanpassing.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	3
Inhoudsopgave	8
1 Inleiding	10
1.1 Opdrachtoomschrijving	10
1.2 Doel van de opdracht	10
1.3 Deelvragen van de opdracht	10
1.4 Binnen scope van de opdracht	10
1.5 Buiten scope van de opdracht	10
1.6 Onderzoekaanpak	11
1.7 Leeswijzer	11
2 Deelvraag 1a: Beheerconstruct zoals oorspronkelijk bedacht	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Kenmerken van het afsprakenstelsel	12
3 Deelvraag 1b: Validiteit beheerconstruct	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Bevindingen	15
3.3 Beantwoording vragen	20
4 Deelvraag 2: Uitwerking in De huidige praktijk	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Dilemma's bij de uitwerking in de praktijk	22
5 Deelvraag 3: Aanbevelingen	26
5.1 Inleiding en kernaanbeveling	26
5.2 Specifieke aanbevelingen	27
A Reflectie aan de hand van inzichten governance en besturing in andere stelsels	29
B Geraadpleegde documenten	31
C Geraadpleegde personen	32
D Gedrag in samenwerkingsverbanden	33

1 INLEIDING

1.1 Opdrachtomschrijving

VKA is gevraagd een evaluatie te doen van het beheerconstruct van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Eind 2018 is door de minister van BZK een beheerovereenkomst afgesloten met de koepels VNG, IPO, UvW m.b.t. het beheer van het DSO Landelijke Voorziening (hierna: DSO-LV). In de Beheerovereenkomst DSO-LV is vastgelegd dat er voor 1 juli 2022 een evaluatie uitgevoerd moet zijn naar de taakverdeling tussen de verschillende beheerniveaus.

Opdrachtgever is het Opdrachtgevendeberaad Beheer (OGB-B). Gedelegeerd opdrachtgever is de Strategische Beheerorganisatie (SBO). Een begeleidingscommissie met daarin een vertegenwoordiging van de opdrachtgevers, het SBO en het TBO is ingesteld voor afstemming op de voortgang en de inhoud.

1.2 Doel van de opdracht

Evalueer de werking van het beheerconstruct en stel adviezen op naar aanleiding van de constatering.

1.3 Deelvragen van de opdracht

1. A. Hoe is het beheerconstruct qua organisatie en governance oorspronkelijk bedacht? B. Doet het wat het moet doen en zijn de afspraken nog valide?
2. Hoe pakken deze afspraken van het beheerconstruct bij de verschillende partijen uit in de huidige praktijk?
3. Wat kunnen we in de toekomst aan afspraken vastleggen om een eventuele kloof tussen punt 1 en 2 te dichten en welke concrete aanpassingen zijn nodig?

1.4 Binnen scope van de opdracht

Binnen scope van de opdracht zijn invulling van de rollen en rolverdeling in de praktijk, tegen de achtergrond van de taaktoedeling van het Strategisch, Tactisch, en Operationeel beheer. Tevens is de besturing van financiën onderdeel van deze opdracht.

1.5 Buiten scope van de opdracht

De taaktoewijzing van de verschillende organisaties is buiten scope van deze opdracht. Wij gaan niet in op eventuele vragen of organisaties de juiste zijn om taken uit te voeren. Tevens is de hoogte van de budgetten en de daaraan verbonden budgettaire problematiek geen onderdeel van dit onderzoek. Hiervoor loopt een apart onderzoek. De aansturing door OGB-IWT valt buiten de scope van onze opdracht. De voorzitters van het Centraal Operationeel Gebruikersoverleg (COGO) en het Netwerk Overleg Gebruikers (NWOG) zijn niet geïnterviewd.

1.6 Onderzoekaanpak

In navolging van het beleid van de overheid is gebruik gemaakt van algemeen binnen de overheid geaccepteerde standaarden en principes. Daarmee wordt voorkomen dat de overheid haar processen en systemen afstemt op commerciële modellen, die niet overdraagbaar zijn en niet breed binnen de overheid worden geaccepteerd.

Onze aanpak volgt daarom de algemene principes van de Good Governance van organisaties standaard (ISO37000:2021). Good Governance houdt volgens de standaard in dat de besluitvorming binnen de organisatie is gebaseerd op de ethische waarden, cultuur, normen, praktijken, gedrag, structuren en processen. Dit sluit goed aan op de uitdaging waar de nieuwe manier van interbestuurlijk samenwerken voor het beheer van de DSO-LV is gebaseerd. Dit ligt niet alleen vast in processen en rolbeschrijvingen, maar heeft ook te maken met houding en gedrag (de 'soft controls'). In meerdere uitingen worden de wederkerige relatie en het gedeeld handelingsperspectief met respectering van ieders rol en verantwoordelijkheid, adaptief handelen en staan voor de gemaakte afspraken, benadrukt. Dit vraagt om actief handelen, tonen van voorbeeldgedrag en elkaar daarop kunnen aanspreken. In onze evaluatie neemt dat een centrale plaats in. Wij worden daarbij ondersteund door Prof. Dr. Ard-Pieter de Man, die meerdere (internationale) studies heeft uitgevoerd op de cultuuraspecten van ketensamenwerkingen en allianties.¹

1.7 Leeswijzer

In deze leeswijzer geven wij aan op welke wijze wij antwoord geven op de gestelde vragen. We starten het rapport met een analyse van het beheerconstruct in hoofdstuk 2. Vervolgens behandelen we in hoofdstuk 3 de validiteit van het beheerconstruct. In hoofdstuk 4 schetsen wij aan de hand van een aantal dilemma's hoe het beheerconstruct in de praktijk uitwerkt en in hoofdstuk 5 doen we aanbevelingen.

In Bijlage A geven wij een schets van de governance en organisatie in andere stelsels en beschrijven we verschillen en overeenkomsten met het DSO. Bijlage B bevat een overzicht van de door ons geraadpleegde documentatie. Bijlage C geeft aan welke personen wij hebben gesproken voor de totstandkoming van dit onderzoek en de samenstelling van de begeleidingscommissie. In bijlage D hebben wij een toelichting opgenomen over het handelen als partners in samenwerkingsverbanden.

¹ Man, A.P. de, en D. Luvison, 2012, Heeft uw organisatie een alliantiecultuur?, Holland Management Review, 29, 142, Maart/April, 50-55.

2 DEELVRAAG 1A: BEHEERCONSTRUCT ZOALS OORSPRONKELIJK BEDACHT

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt het eerste deel van vraag 1, te weten “Hoe is het beheerconstruct qua organisatie en governance oorspronkelijk bedacht?”.

In bijlage B is een overzicht opgenomen van de door VKA beschouwde documenten die deel uitmaken van het formele afsprakenstelsel voor (de ontwikkeling en) het beheer van het DSO. Het afsprakenstelsel vormt de basis van het beheerconstruct. Het afsprakenstelsel is uitgebreid beschreven en vastgelegd in verschillende documenten. Deze zijn opgesteld in de loop der tijd (2015-heden) door verschillende organisaties.

2.2 Kenmerken van het afsprakenstelsel

1. Er is een set van bestuurlijke afspraken tussen ‘de partijen’ te weten Ministerie BZK, Ministerie IenM (nu IenW), VNG, UvW en IPO.

In deze documenten is door de opdrachtgevende partijen op een hoog aggregatieniveau onder meer de budgettaire en inhoudelijke verdeling tussen ontwikkeling, uitbouw en beheer en doorontwikkeling vastgelegd. De vier bestuurslagen geven Ministerie BZK als stelselverantwoordelijke opdracht het beheer in te richten. Tevens zijn de taken benoemd voor strategisch, tactisch en operationeel beheer. Het te beheren object is beschreven (het DSO-LV en het IPLO), zowel het basisniveau als het ambitieniveau. Verder is beschreven hoe de opdrachtverstrekking aan beheerpartijen verloopt en hoe de (meerjaren-) P&C cyclus eruit ziet.

Deze bestuurlijke afspraken, in het bijzonder de beheerovereenkomst en het beheerarrangement, vormen de basis voor de verdere inrichting en uitwerking van het beheerconstruct.

2. Er is een set van contractuele afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voor de strategische, tactische en operationele beheerorganisaties (respectievelijk SBO, TBO en OBO).

Het TBO treedt op als opdrachtgever aan de OBO's namens Ministerie BZK. Belangrijke documenten zijn de offerteaanvraag, offerte, opdrachtbrief dan wel overeenkomst (met dienstniveau overeenkomst (DNO), dossier afspraken en procedures (DAP) en dossier financiële afspraken (DFA). Er is ook een beheerprotocol waaraan het beheer op alle niveaus moet voldoen. Tevens is er een acceptatieprocedure voor het in beheernemen van onderdelen van het DSO-LV.

Alle beheertaken zijn ondergebracht bij bestaande overheidsorganisaties.

3. Er is een opdrachtgevendberaad beheer (OGB-B) ingesteld voor besturing en verbinding van de opdrachtgevende partijen en beherende partijen.

Het SBO is formeel de enige beheerorganisatie aanwezig in het overleg. Verder nemen vertegenwoordigers van het Rijk (ander departement dan Ministerie BZK), de gemeenten (VNG), de provincies (IPO) en waterschappen (UvW) deel. Het voorzitterschap wordt ingevuld door een van de vertegenwoordigers van de overheidspartijen.

4. Er zijn meerjarenplannen, meerjarenbegrotingen, jaarplannen, jaarbegrotingen en rapportages en jaarrekeningen met verantwoording voor besturing (P&C cyclus of jaarcyclus).

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de integrale P&C ligt bij het SBO. TBO rapporteert aan het SBO, de OBO's rapporteren aan het TBO. In het OGB-B en het Bestuurlijk Overleg (BO) vindt afstemming en besluitvorming of vaststelling plaats.

5. Er is een overlegstructuur ingesteld voor afstemming van beheerpartijen onderling en voor afstemming van beheerpartijen met de stakeholders.

Het beheerconstruct is gebaseerd op een lineaire aanpak. Er is uitgegaan van een bepaalde volgorde van de activiteiten ("ook wel waterval genoemd"):

- Eerst ontwikkelen en bestuurlijk accepteren van de basisfunctionaliteit van het DSO;
- Dan in werking treden wet, in gebruik nemen van het DSO en – op dezelfde datum – starten met het beheer. Het beheer betreft zowel gebruik, onderhoud en doorontwikkelen van basisfunctionaliteit;
- Parallel uitbouw naar scenario 3.

In die gedachte kan de opdrachtverstrekking voor beheer met geplande datum in werking treden van 1-1-2021 tijdig plaatsvinden, evenals de voorbereidende activiteiten.

6. Het afsprakenstelsel schrijft de te hanteren werkwijze door OBO's voor, zoals toepassing van de BOMOS beheerstandaard, een SAFe/Agile ontwikkelpraktijk en andere praktijkstandaarden voor beheer zoals ITIL, ASL en BiSL.

Het afsprakenstelsel voor beheer combineert zo twee besturingsmodellen, te weten bestuurlijke stabiliteit in afspraken over inhoud, mijlpalen en kosten (welke kunnen worden bijgesteld als daar aanleiding toe is) en flexibiliteit in uitvoering met een agile werkwijze waarbij tijd en kosten (omvang ontwikkelteams) vast zijn en inhoud variabel is.

7. Het DSO-LV is een publieke voorziening, de betrokken beheerpartijen zijn publiekrechtelijke organisaties. Het Kadaster heeft een uitsluitend recht voor het uitvoeren van de TBO taken. De nadere overeenkomsten (verbintenissen) tussen beheerpartijen hebben een

privaatrechtelijke opzet, dat wil zeggen, zijn gebaseerd op offerteaanvraag, offerte en overeenkomst.

3 DEELVRAAG 1B: VALIDITEIT BEHEERCONSTRUCT

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt het tweede deel van vraag 1, te weten “Doet het wat het moet doen en zijn de afspraken nog valide?”

Eerst sommen we de bevindingen op en lichten deze toe tegen de achtergrond hoe het beheerconstruct oorspronkelijk is bedacht. Daarna geven wij een antwoord op bovengenoemde vraag.

In het volgende hoofdstuk gaan we aan de hand van een aantal dilemma's na hoe de afspraken van het beheerconstruct bij de verschillende partijen in de huidige praktijk uitwerken. Uit de bespreking van de dilemma's volgt een zienswijze op de gewenste oplossingsrichting.

3.2 Bevindingen

1. Er is formeel nog geen sprake van de beheerfase, dat is pas het geval per 1-1-2023, bij in werking treden van de Omgevingswet. Er is sprake van een hybride situatie met twee modaliteiten; namelijk ontwikkeling en tijdelijk beheer. Dit maakt de situatie voor alle partijen complex en vraagt veel afstemming tussen partijen.

De afgelopen periode wordt gekenmerkt door de ontwikkeling van het minimaal benodigde niveau voor inwerkingtreding (IWT-niveau) de basisfunctionaliteit en tijdelijk beheer van de opgeleverde componenten door het Programma aan de Slag (Programma ADS). Beheer (gebruik, onderhoud en doorontwikkeling) vraagt om een eigen wijze van besturing: beheer meer gericht op efficiency en optimalisering, ontwikkeling meer gericht op innovatie en wendbaarheid. Deze twee benaderingen hebben ieder hun eigen dynamiek en vragen soms om een andere wijze van besluitvorming en bestuurlijk handelen. Enkele respondenten geven aan dat dit soms 'schuurt', maar inherent is aan de hybride situatie. De afgelopen tijd is het beheer 'erbij' gedaan. Sinds 2020 dragen de vier bestuurslagen bij aan de kosten voor beheer. De besturing op de benodigde functionaliteit voor het DSO in de afgelopen tijd ligt voornamelijk bij het opdrachtgevend beraad In Werking Treden (OGB-IWT) en het programma ADS. Het OGB-B en de SBO spelen hierbij een minder prominente rol. Dat heeft ook uitwerking naar de rol van het TBO en de OBO's.

2. Door uitstel van de datum in werking treden duurt de hybride periode van twee modaliteiten twee jaar langer ten opzichte van het uitgangspunt in de beheerovereenkomst uit 2018 (van 1-1-2021 naar 1-1-2023).

De complexe situatie waarbij ontwikkeling en tijdelijk beheer naast elkaar bestaan heeft aanzienlijk langer geduurd dan bij het opstellen van de beheerovereenkomst is voorzien. Dat is niet alleen organisatorisch lastig, zoals toegelicht bij punt 1. Het doet een groot beroep op het handhaven van de spanningsboog door alle betrokkenen en leidt soms tot fricties. Het

heeft impact op houding en gedrag tot het punt dat medewerkers ervoor kiezen hun taken neerleggen. Kennis en ervaring loopt zo uit de organisatie weg.

De komende periode zullen deze twee modaliteiten voorlopig naast elkaar blijven bestaan. Wel zullen de verhoudingen veranderen. Beheer en doorontwikkeling samen met uitbouw zullen belangrijker worden. Ontwikkeling van de basisfunctionaliteit zal na 1-1-2023 in de vorm van afbouw worden voortgezet. Het is de verwachting dat het nog een substantiële inspanning zal vergen om de opgeleverde functionaliteit bij in werking treden op het niveau van de basisfunctionaliteit te brengen. De verwachting is dat dit tot in 2024 zal voortduren.

3. Budgettaire aanwending, krapte en budgettaire schotten tussen ontwikkeling, beheer en doorontwikkeling, afbouw en uitbouw is een bron van discussie en levert onzekerheid op .

De discussie wordt gevoed vanuit een aantal aspecten, onder meer:

- De basisfunctionaliteit is in een globaal programma van eisen (GPvE) uitgewerkt. Hoe de huidige oplevering van het DSO zich verhoudt tot dit GPvE (en hoe dit GPvE wordt bijgewerkt op basis van voortschrijdend inzicht, “meer waar het moet, minder waar het kan”) is bij de meeste geïnterviewden die betrokken zijn bij het beheer van het DSO niet bekend en dat voedt de onzekerheid. Er is ieder kwartaal een voortgangsrapportage waarin het GPvE is vertaald in bedrijfsfuncties (capabilities en features). Deze wordt toegezonden aan de Programmaraad, het OGB-IWT en het BO, maar niet aan het OGB-B.
 - Het gevraagde budget voor beheer is hoger dan wat taakstellend is afgesproken in het hoofdlijnenakkoord financiële afspraken. Er zijn vraagtekens bij de onderbouwing van de gevraagde hogere beheerkosten, details ontbreken. Er wordt geen alternatief geboden dan wel geëist (bijvoorbeeld minder dienstverlening binnen taakstellend budget of de keuze tussen verschillende dienstverleningsniveaus). Er zijn problemen bij het vinden van dekking voor het extra gevraagde budget.
 - Er is nog geen meerjarenplanning en -budgettering voor beheer, waardoor meerjarige afspraken over benodigde formatie voor beheer niet gemaakt kunnen worden.
 - Er is in het OGB-B geen verbinding tussen ‘vraagsturing’ (inzet van beheerbudget voor afgesproken resultaat) en ‘productiesturing’ (oplevering van beheerresultaat volgens afspraak).
 - Het budget uitbouw, bedoeld voor 2023 en verder, wordt reeds enkele keren in 2022 aangesproken voor bouw van noodzakelijke functionaliteit per datum in werking treden. Er is niet onderzocht of de functionaliteit voorzien was als onderdeel van uitbouw (ambitieniveau van het DSO).
4. Er zijn twee opdrachtgevende beraden waardoor een integrale budgettaire afweging aansturing van het portfolio ontbreekt: OGB-IWT gaat over ontwikkeling en afbouw, OGB-B gaat over (tijdelijk) beheer, doorontwikkeling en uitbouw. Informatie en vergaderstukken van de twee overleggen worden niet structureel gedeeld. Een éénmalige gezamenlijk overleg van

OGB-IWT en OGB-B werd als zeer verhelderend gezien. Van een structurele afstemming is echter geen sprake.

Het OGB-B is sinds september 2021 actief. Het probleem van de twee modaliteiten en de daaruit voortvloeiende 'dubbele besturing' is in het OGB-B al vroeg onderkend, in het OGB-IWT worden beslissingen genomen met gevolgen voor het beheer zonder dat het OGB-B daarin de vereiste sturende rol kan nemen. Sinds kort wordt er gewerkt met een 'dubbel slot', dat wil zeggen dat beide OGB's het eens moeten worden over een voorgelegd besluit. Het proces om tot besluitvorming te komen is daardoor lang.

5. Inrichting OGB-B

De samenstelling van het OGB-B wijkt op enkele onderdelen af van de opzet. Er is een onafhankelijk voorzitter in plaats van een voorzitter uit de partijen en het TBO neemt naast SBO deel aan het overleg zonder een formele rol.

Er is een vooroverleg voor het OGB-B ingericht zoals de programmaraad dat is voor het OGB-IWT, echter zonder formele rol. De deelnemers van het voorleg zijn dezelfde als de deelnemers in de programmaraad. Tevens nemen zij deel aan het OGB-B ter ondersteuning van hun vertegenwoordiger. In de praktijk vindt voorafgaand aan de beraadslaging van het OGB-B niet structureel een vooroverleg plaats. Daardoor worden de stukken voor het OGB-B niet voldoende getoetst op hanteerbaarheid door het OGB-B. De ingebrachte stukken in het OGB-B geven niet voldoende inzicht in alternatieve oplossingsrichtingen en risico's in de uitvoering en bieden niet voldoende basis voor een inlevende dialoog.

De deelnemers vanuit de vier bestuurslagen in het OGB-B ervaren gebrek aan informatie en een te grote afstand tot de praktijk door het ontbreken van direct contact met de OBO's.

6. Werking OGB-B, SBO, TBO en OBO's

De volgende bevindingen zijn gedaan over hoe het OGB-B werkt in de dagelijkse praktijk.

Planning en begroting: deze komt te laat op gang om tot een tijdig besluit te komen. Er is geen onderbouwing van de plannen en doelen met de benodigde middelen. Er worden geen keuzes of alternatieven voorgelegd, bijvoorbeeld om binnen taakstellend budget te blijven.

Jaarrekening en verantwoording: deze komt te laat op gang om tot een tijdige vaststelling te komen. Er is geen onderbouwing van op basis van de afspraak, het resultaat en de gebruikte middelen.

Daardoor blijven de rolinvulling, procesdiscipline en uitvoeringskracht van zowel SBO, TBO en OBO's achter bij de vereisten. De uitvoering van de vereiste 'business control' taak op alle besturingsniveaus in het construct vindt niet krachtig genoeg plaats. Dit geldt ook voor het optreden van het OGB-B..

RWS en het Kadaster vullen hun rol binnen het beheerconstruct in vanuit de eigen rol- en taakopvatting en verantwoordelijkheid als overheidsdienst (respectievelijk agentschap en ZBO). Voor het agentschap RWS wordt dat gekenmerkt door een resultaatgericht besturingsmodel, met duidelijke afspraken over diensten, producten en tarieven. Voor het ZBO Kadaster wordt dat gekenmerkt door een hoge mate van zelfstandigheid, met eigen onafhankelijke oordeelsvorming en regelgebonden uitvoering. Essentieel voor beide organisaties is de verhouding tussen eigenaar (SG), opdrachtgever (DG) en opdrachtnemer (de dienst). In dit driehoeksoverleg worden de kaders en de uitvoering bepaald. In dit model worden ook ketenpartijen betrokken bij de driehoeksgesprekken, waardoor het wederzijdse begrip en vertrouwen groeit.² Dit heeft effect op de rol die de OBO's Kadaster en RWS spelen binnen het DSO als stelsel. Er bestaat spanning tussen de wijze van aansturen van de OBO's binnen het beheerconstruct en de eigen rol- en taakopvatting en verantwoordelijkheid van Kadaster en RWS. Waar het driehoeksmodel uitgaat van verticale besturing en eenduidige ministeriële verantwoordelijkheid, gaat het bij samenwerking binnen het stelsel om horizontale afstemming en samenwerking en daarmee om onderlinge afhankelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid. Het beheerconstruct legt daarvoor een regievoerende rol neer bij TBO. Dit vraagt de bereidheid van alle partijen om elkaar te vinden in een gemeenschappelijke aanpak, met in achtneming van de verschillende rollen, mandaat en verantwoordelijkheden. Het vraagt van alle partijen om – naast eenduidige en vastgelegde afspraken – te komen tot een open en inlevende dialoog en afspraken als partners met een gemeenschappelijk doel. Essentieel daarbij is dat inzicht bestaat over de prioritering van de inzet van middelen en de kwaliteit van de dienstverlening.

KOOP is op dit moment geen OBO, het LVVB en de STOP standaard maken geen deel uit van het DSO-LV. Deze situatie kan veranderen op het moment dat vastgesteld wordt dat LVVB en STOP alleen onder de Omgevingswet worden toegepast. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat er nu geen problemen zijn die nu om een oplossing vragen.

7. De formalisering van afspraken met beheerpartijen middels kaders, offerteaanvragen, offertes en opdrachten wordt in de praktijk gebracht, zij het deels en niet altijd tijdig.

Uit overlegde documenten en input uit interviews blijkt dat de structuur zoals die is opgezet in de beheerovereenkomst deels in de praktijk wordt aangetroffen. Het tijdig afprocederen van stukken blijft achter bij de overeengekomen planning.

TBO Kadaster voert werkzaamheden in het kader van het DSO uit, maar het Kadaster heeft formeel de rol van TBO nog niet geaccepteerd omdat de opdracht niet volledig voldoet aan de entry criteria die het Kadaster hanteert. Er is wel een getekende raamovereenkomst voor de

² <https://www.werkaanuitvoering.nl/actueel/nieuws/2022/09/01/vijf-samenwerkingsprincipes-in-de-driehoek>

TBO taken van het Kadaster voor de periode 2019-2023. Er is eveneens een opdracht voor het lopend jaar. Het Kadaster creëert hiermee ruimte voor de eigen taakopvatting en risicomanagement maar het leidt ook tot onzekerheid voor de omgeving waar zij op aanspreekbaar zijn.

RWS werkt voor OBO en IPLO volgens het model 'Werken met en voor partners' in opdracht van en afstemming met Ministerie BZK. Opdrachtverlening vindt op jaarbasis plaats. Het model 'Werken voor en met partners' is een gebruikelijk stramien waarbij RWS werkzaamheden verricht in opdracht van andere departementen dan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het is een inspanningsovereenkomst op basis van vastgestelde uurtarieven. Een meerjarenovereenkomst ontbreekt. RWS volgt niet de lijn van opdrachtverlening via het TBO Kadaster: de offerteaanvraag voor 2022 is opgesteld door TBO Kadaster. De opdracht is door Ministerie BZK/ het Programma ADS in opdracht gegeven. Voor RWS en Kadaster wijkt aansturing door het TBO Kadaster af van de reguliere werkwijze. De opdrachtlijn zoals vastgelegd in de beheerovereenkomst wijkt af van de wijze waarop RWS als agentschap wordt bestuurd.

8. Er zijn verschillende opvattingen over de taken van het TBO tussen Kadaster en RWS, voor de OBO overtuigende operationele issues.

Kadaster TBO verwacht onderlinge afstemming van OBO's in het geval van OBO overstijgende operationele issues, zoals bij ketentesten en het oplossen van incidenten en problemen. RWS vindt afstemming over de OBO's heen een zaak van het TBO. Dit is een onopgelost verschil van inzicht.

9. De Agile teams (bij Kadaster en RWS georganiseerd in één Agile Release Train) voeren zowel beheer- als ontwikkeltaken uit (DevOps). Verbinding van werkzaamheden met geoordeelde budgetten worden gelegd middels feature based costing. Dit proces staat los van sturing en budgettering door OGB-B.

De implementatie van Agile/SAFe maakt deel uit van een wendbare en flexibele inrichting van de (grote) ontwikkelteams bij de OBO. Deze werkwijze is conform het beheerprotocol. Op operationeel niveau zijn partijen tevreden hierover, ook Geonovum en KOOP maken deel uit van de agile release train. Het gevolg is eveneens dat de ontwikkelteams werkzaamheden (tegelijkertijd) uitvoeren voor zowel beheer als ontwikkeling en het zicht daarop op het bestuurlijk niveau ontbreekt. Het OGB-B heeft geen sturende rol op de beheer- en doorontwikkelactiviteiten.

10. De oplevering en acceptatie van resultaten uit ontwikkeling vindt plaats obv SAFe/Agile (via sprint reviews, Program Increments en validatiebijeenkomsten). Sturing op basis van het GPvE DSO-LV is gericht op ontwikkeling en vindt primair plaats in het OGB-IWT. Dit proces speelt zich op afstand van het OGB-B af.

Geen van geïnterviewden van de partijen betrokken bij het beheer van het DSO-LV weet precies hoe het formele acceptatieproces werkt, hoe de oplevering aan het GPvE getoetst wordt, of het GPvE bijgesteld wordt en hoe dit wordt vastgelegd. Het Interbestuurlijk acceptatieteam (IBAT) is in de praktijk naar de achtergrond verdrongen dan wel gestopt. Het Indringend Ketentesten (IKT) is ervoor in de plaats gekomen, dat wil zeggen ketentesten met alle stakeholders, gebruikers, dataleveranciers, SW leveranciers, etc. Hoewel dit aandachtspunt de ontwikkeling van de basisfunctionaliteit betreft roept de onduidelijkheid van (of onbekendheid met) het acceptatieproces onzekerheid op over de gevolgen voor doorontwikkeling en afbouw (was de basisfunctionaliteit wel goed genoeg bij oplevering vanuit ontwikkeling?).

11. Portfoliomanagement en funnelmanagement (funnel overleg) wordt in meerdere interviews als stuurmiddelen genoemd. Alleen voor uitbouw is een concreet portfolio-overzicht in gebruik waarin ontwikkel- en beheerkosten per feature (of component, capability, enabler) én baten worden gepresenteerd.
12. Een relatief klein deel van de taken van het IPLO betreft de helpdeskfunctie in het kader van het DSO, het overgrote deel betreft beleidsinhoudelijke en juridische ondersteuning (zie www.iplo.nl). De aansturing van het IPLO vindt formeel plaats via het OGB-B. Dit overleg is gericht op het besturen van de taken die het DSO betreffen. Het ontbreken van besturing op de overige werkzaamheden van het IPLO wordt door RWS als een gemis voor een goede taakuitvoering ervaren. Het is belangrijk dat de betrokken beleidsdirecties gaan sturen op het inhoudelijk werkpakket van het IPLO en de afstemming en uitvoering van de eigen taken hierin.

3.3 Beantwoording vragen

Met de hiervoor beschreven bevindingen en nuances in gedachten is de beantwoording van de vragen als volgt.

1. “Doet het wat het moet doen...”:

Het beheerconstruct doet gedeeltelijk wat het moet doen. De uitvoerende beheertaken worden uitgevoerd door de OBO's en het TBO voert de tactische regie binnen het stelsel. Daarbij is er nog wel onduidelijkheid en/of verschil van inzicht is over de precieze taakverdeling voor de OBO overstijgende werkzaamheden. De aansturing en besturing van het uitvoerende beheer door het OGB-B en het SBO kost veel moeite en levert nog niet het gewenste resultaat op. Het ontbreekt aan voldoende inzichtelijke besluitvormings-stukken, risicoanalyses en alternatieven voor te maken beleidskeuzes. Kortom, een gemis aan de benodigde 'checks and balances' om een dergelijk complex stelsel adequaat te besturen. Tegelijkertijd ontbreekt het aan een inlevende dialoog tussen de betrokken spelers in het stelsel. Veel vraagstukken worden geformuleerd in wij-zij termen in plaats van de

gezamenlijke opgave. Vooral het vraagstuk rond het taakstellende budget en de daadwerkelijke beheerkosten komt zo niet tot een bevredigende conclusie. Afstemming met het OGB-IWT over de budgettering is beperkt. Informatie tussen OGB-IWT en OGB-B wordt nauwelijks uitgewisseld.

2. “... en zijn de afspraken nog valide?”

De afspraken zijn overwegend valide. Partijen beroepen zich op de gemaakte afspraken. Bij het maken van de afspraken is wel sprake van onzekerheid en discussie, bijvoorbeeld doordat het Kadaster de rol van TBO formeel nog niet accepteert, maar wel de TBO taken uitvoert cf. de eigen offerte en opdracht van SBO. Het ontbreken van duidelijke afspraken over de OBO overstijgende taken wordt als een gemis ervaren. De opdrachtlijn zoals vastgelegd in de beheerovereenkomst staat op gespannen voet met de wijze waarop RWS als agentschap wordt bestuurd. RWS heeft geen meerjarenovereenkomst, Geonovum heeft een meerjarenovereenkomst zonder financiële paragraaf. De afspraken rond financiering met een taakstellend budget wringen inmiddels met de praktijk waarin om meer budget wordt gevraagd. Het onderliggende stelsel van afspraken en de onderlinge relaties komen hierdoor onder druk te staan.

Om te bepalen hoe dit uitwerkt in de praktijk en het zoeken naar een oplossingsrichting is gekozen om tot een afweging te komen van soms tegenover elkaar staande keuzen. In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen teruggebracht tot enkele vraagstukken in de vorm van dilemma's. Uit de bespreking van de dilemma's volgt een zienswijze op de gewenste oplossingsrichting.

4 DEELVRAAG 2: UITWERKING IN DE HUIDIGE PRAKTIJK

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt vraag 2, te weten “Hoe pakken deze afspraken van het beheerconstruct bij de verschillende partijen uit in de huidige praktijk?”

Wij doen dit aan de hand van een aantal gesignaleerde dilemma's

In onze gesprekken hebben wij vaak verschillende invalshoeken gehoord bij gesignaleerde problemen of uitdagingen. Deze invalshoeken hebben wij vertaald in een aantal dilemma's. Onder een dilemma verstaan wij een situatie of probleem waarin uit twee alternatieven moet worden gekozen. In de praktijk zullen meerdere alternatieven mogelijk zijn en is niet altijd sprake van een sterke tegenstelling. Voor de scherpte van de analyse hebben wij nadrukkelijk gekozen voor twee alternatieven. De keuze daartussen is afhankelijk van een aantal overwegingen die gedeeltelijk gebaseerd zijn op organisatorische en procedurele keuzen, maar ook bepaald kunnen worden door de wijze waar op samengewerkt wordt.

De kern van die dilemma's is terug te voeren op de invulling van rollen binnen het stelsel: verantwoordelijke, opdrachtgever, opdrachtnemer, regisseur en controleur.

4.2 Dilemma's bij de uitwerking in de praktijk

4.2.1 Financiële sturing versus integrale beleidsafweging

Het meest centrale dilemma is de keuze tussen sturing op financiële kaders en het maken van een integrale beleidsafweging tussen beschikbare middelen (geld, capaciteit en expertise) en de realisatie van de strategische doelen van het stelsel. Op dit moment is vrijwel alle aandacht gericht op het spanningsveld tussen het vereiste budget voor beheer en het budget dat taakstellend is afgesproken in het hoofdlijnenakkoord financiële afspraken. Veelal wordt een onderbouwing voor het verschil tussen het gevraagde en het taakstellende budget gemist en gaat de discussie uitsluitend over de dekkingsproblemen van de verschillende soorten budgetten, terwijl een integraal beeld ontbreekt.

Daar staat tegenover een benadering waarbij op basis van een aantal onderbouwde alternatieve (meer/minder) voorstellen een onderbouwde risico afweging gemaakt kan worden tussen de in te zetten middelen en de te realiseren beleidsdoelen. Dit vereist op alle besturingsniveaus scherpe analyses van de beschikbare budgetten, beleidsvoorstellen en het uitdragen van krachtige argumenten over alternatieven.

Ter toelichting:

Voor het DSO is er in de budgetten een onderscheid gemaakt tussen de volgende beleidsdoelen:

1. het bereiken van het basisniveau (ontwikkeling en afbouw)
2. het beheren en doorontwikkelen van het basisniveau en tenslotte
3. de uitbouw naar het ambitieniveau.

De budgetten voor deze drie perspectieven zijn gebonden aan beleidsdoelen, tijdgebonden en begrenst. Het beheerbudget voor het ambitieniveau is ruimer dan voor het basisniveau. Ieder budget heeft dekking vanuit een of meerdere partijen volgens een overeengekomen verdeelsleutel. De drie perspectieven vormen tezamen het kader voor het stellen van beleidsdoelen en bij het opstellen van (meerjaren-)plannen. Vanuit deze perspectieven is er geen noodzaak de huidige budgetverdeling te laten vervallen, mits 'aan de voorkant' in de planning en begroting een integraal beeld gepresenteerd wordt over de verwachte kosten en resultaten (met in de onderliggende offertes onderbouwde alternatieven binnen/ buiten de taakstellende budgetten) en door deze integraal en in samenhang met elkaar af te wegen. Daarbij kan ook gewerkt worden met verschillende niveaus van dienstverlening (brons, zilver, goud, platina).

De omvang van de ontwikkel- en beheerorganisaties voor het DSO en IPLO is de optelsom van de taken die in een jaar bij die organisatie in opdracht worden gegeven. Met een SAFe/Agile werkwijze is de keuze voor wat er precies ontwikkeld/beheerd wordt sterk gedecentraliseerd, namelijk daar waar de kennis het best is vertegenwoordigd. Door 'aan de achterkant' in de jaarrekening en verantwoording duidelijkheid te verschaffen over welke kosten gemaakt zijn en welke resultaten daarmee gerealiseerd zijn ten opzichte van de afspraken is er geen reden om de budgettaire verdeling te laten vervallen.

Stellen van doelen, onderbouwen van begroting en plannen en verantwoording over resultaten en kosten dienen altijd in een P&C cyclus te gebeuren. Een andere structuur van budget en financiering draagt niet bij aan een betere uitvoering van de jaarcyclus.

4.2.2 Lineaire sturing versus SAFe/Agile

Op dit moment vindt de sturing op de ontwikkeling van het DSO op een lineaire wijze plaats. In het OGB-IWT wordt gestuurd op ontwikkeling en afbouw, in OGB-B wordt gestuurd op tijdelijk beheer, doorontwikkeling en uitbouw, iedere fase kent gescheiden besluitvorming en gescheiden budgetten.

Op uitvoerend niveau binnen het DSO wordt gewerkt volgens de principes van SAFe/Agile, waarbij sprake is van een geleidelijke groei in de benodigde functionaliteit door kortcyclisch functionaliteit te ontwikkelen en deze direct in beheer te nemen. Dit houdt in dat vanaf het begin af aan zowel kosten gemaakt worden voor de ontwikkeling als het beheer van de functionaliteit.

Deze twee benaderingen staan op gespannen voet met elkaar. Iedere groei in functionaliteit heeft gevolgen voor het beheer. Dit vereist een permanente afstemming tussen de sturing door OGB-IWT en OGB-B. Deze permanente afstemming is op dit moment niet ingeregeld, waardoor binnen het DSO twee gescheiden aansturingslijnen bestaan.

4.2.3 Strategische versus tactische regievoering

Bij de opzet van het DSO is gekozen voor een sterke regievoering op tactische niveau en een 'dunne' regievoering op strategische niveau. In de praktijk trekken SBO en TBO vaak samen op, waardoor de rolverdeling tussen strategische en tactische regie niet altijd duidelijk is.

Hierbij zijn twee alternatieven mogelijk.

Samenvoegen van SBO en TBO tot één *regieorganisatie DSO* of scherper de rolverdeling tussen beide organisaties vormgeven.

Bij samenvoegen houdt dit in dat de strategische beleidstoetsing en de planning en budgettering in één organisatie samengebracht worden, waardoor de 'checks and balances' beperkt worden. Bij handhaven van de huidige opzet vereist dit een meer scherpe positionering van de strategische beleidstoetsing rol bij SBO en de planning- en budgetteringsrol bij TBO.

4.2.4 klant-leverancier-relatie versus partnership

Wij constateren dat binnen het DSO, zoals ook bij veel andere stelsels, de aandacht vooral gericht is op de hardere, tastbare kant van het stelsel. Zoals het opzetten van een opdrachtgever-opdrachtnemer en klant-leverancier structuur en goed contractmanagement. Dit zijn belangrijke basisvoorwaarden voor verzakelijking van de samenwerking. In de praktijk leidt dit er echter toe dat OBO overstijgende operationele issues, zoals bij ketentesten en het oplossen van incidenten en problemen, door OBO's niet als hun kerntaak gezien worden, maar een zaak van het TBO. Studies van Prof. Dr. De Man en anderen³ naar ketensamenwerking binnen de overheid tonen aan dat hier ook een andere benadering mogelijk is. Naast de harde kant van opdrachtverlening en taakafbakening vraagt ook de gedragskant aandacht. Een belangrijke succesfactor in dit soort samenwerkingsverbanden is dat organisaties ook handelen in de geest van partnership. Het gaat er dan om dat in het driehoekmodel eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer voldoende ruimte wordt ingebouwd voor afstemming over de wensen van ketenpartners en partijen op alle besturingsniveaus bereid zijn zich te verdiepen in elkaar, bereid zijn soms iets op te geven van de eigen rol- en taakopvatting als het beter is voor het geheel van het stelselbeheer en begrijpen dat het succes van de een afhangt van het succes van de ander. Het stelselbeheer kan nog zo goed zijn opgezet, als partijen niet handelen vanuit een partnershipgedachte zal die structuur niet of nauwelijks effectief zijn.

Enkele kenmerken van partnership handelen zijn:

- Empathie: zich verdiepen in elkaar waardoor wederzijds begrip ontstaat en partijen elkaar kunnen helpen problemen op te lossen;
- Inschikken: bereid zijn soms iets op te geven als het beter is voor het geheel;
- Denken in afhankelijkheden: begrijpen dat het succes van de een afhangt van het succes van de ander.

Dat wijkt sterk af van de traditionele klant-leverancier-relatie waar de winst van de een meestal ten koste van de ander gaat. Dat leidt er juist toe dat partijen tegenover, in plaats van naast elkaar staan.

Deze handelingswijze wordt ook gepropageerd in Spoor 4 'samenwerken in de driehoek' van het programma Werk aan Uitvoering: het verbeteren van de samenwerking en sturing in de ambtelijke driehoek om de effectiviteit van en wisselwerking met ketens te versterken.

De privaatrechtelijke figuur waarin de beheerovereenkomsten tussen partijen in het stelsel zijn gegoten draagt niet bij aan deze beoogde vorm van partnership, maar hoeft dit ook niet te belemmeren. In de private sector bestaan strakke juridische contractvoorwaarden en ook daar is het mogelijk gebleken vanuit een partnershipgedachte samen te werken.

³ NORA geschrift Ketens de baas, A.P. de Man e.a., VU Amsterdam, 2018 herzien uitgave

4.2.5 IPLO integraal onderdeel DSO versus opsplitsen digitale en wetgevingstaken

Vanaf de eerst opzet van het DSO is het IPLO als te beheren dienst benoemd.

In de praktijk behandelt het IPLO naast de digitale helpdeskfunctie voor het DSO vooral vragen over de Omgevingswet en de leefomgeving. Dat is een belangrijke maatschappelijke taak voor alle doelgroepen van de Omgevingswet. De huidige aansturing in OGB-B voorziet echter niet in benodigde governance voor de wetgeving en leefomgeving gerelateerde taken IPLO.

Bij handhaving van de huidige situatie dient de governancetaak van het OGB-B uitgebreid te worden met de stakeholders uit de bij de Omgevingswet betrokken beleidssectoren.

Een alternatief is de taken en de aansturing van het IPLO op te delen in een digitale helpdesk deel en een wetgeving deel. Daarvoor hoeft de organisatie niet te veranderen, maar krijgt het IPLO wel te maken met twee aansturingslijnen.

Bij het opsplitsen van de wetgevingstaken en de digitale helpdesk taken van het IPLO kan het OGB-B zich volledig toeleggen op de aansturing van de digitale helpdesktaken. De governance en aansturing van de overige taken van het IPLO dienen dan wel elders ondergebracht te worden. Voor een effectieve besturing van het IPLO dient hier een keuze in gemaakt te worden.

5 DEELVRAAG 3: AANBEVELINGEN

5.1 Inleiding en kernaanbeveling

Dit hoofdstuk beantwoordt vraag 3, te weten “Wat kunnen we in de toekomst aan afspraken vastleggen om een eventuele kloof tussen punt 1 en 2 te dichten en welke concrete aanpassingen zijn nodig?”

Kernaanbeveling 1 is om het overeengekomen afsprakenstelsel daadwerkelijk gestand te doen: op tijd sluiten van (meerjaren)overeenkomsten, opstellen van plannen en begrotingen, afleggen van verantwoording in jaarrekeningen. Inhoudelijk van goede kwaliteit en met ruimte voor dialoog over voorwaarden en risico's. Ingrijpende structuurwijzigingen in het construct (het afsprakenstelsel) zijn niet direct nodig. Het meeste resultaat is te halen door de voorgenomen werkwijze na te leven en enkele kleinere aanpassingen in de overlegstructuur.

Kernaanbeveling 2 is om op alle besturingsniveaus vanuit een houding van partnership in een open dialoog gezamenlijk alternatieve oplossingen voor de gesignaleerde problemen te verkennen, de risico's af te wegen en op basis van deze afweging tot overeenstemming te komen. Uitvoering geven aan de gezamenlijk opgave moet hierbij centraal staan. Dit kan in de praktijk handen en voeten gegeven worden door partnership in ieder vergadering op de agenda te zetten. In bijlage D hebben wij een toelichting opgenomen over de handelingswijze als partners in samenwerkingsverbanden.

Deze kernaanbevelingen komen in grote mate overeen met de samenwerkingsprincipes die geformuleerd zijn in het programma Werk aan Uitvoering, het overheidsbrede programma ter verbetering van de publieke dienstverlening. Centraal daarbij staat de bijdrage van de ambtelijke driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer aan het versterken van de ketensamenwerking.

‘Hanteer voor de inrichting van de sturingsrelaties tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en uitvoeringsorganisatie en voor de samenwerking in de keten het zogenoemde stewardshipsmodel in plaats van het principaal-agentmodel. Het stewardshipsmodel gaat uit van een vertrouwensrelatie, resultaatafspraken en een open gesprek over de verschillende belangen.’⁴

Dit vertaalt zich voor het DSO-LV in een meer gerichte onderlinge afstemming over issues op alle besturingsniveaus, met in achtneming van ieders verantwoordelijkheid. Samen gericht op het realiseren van de lange termijn doelen van het DSO-LV in plaats van gedreven door de veelal korte termijn issues van de politieke agenda.

Zoals uit de kernaanbevelingen blijkt stellen wij geen ingrijpende veranderingen in het beheerconstruct voor. Hoewel de opzet omvangrijk en complex is volstaat het en is vooral een

⁴ ABD Topconsult: Werk aan Uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse. Juli 2020.

kwestie van gedisciplineerd uitvoeren op basis van een partnership en open dialoog. Daarmee zijn er voldoende kansen voor ontwikkeling en verbetering.

5.2 Specifieke aanbevelingen

1. Om het huidige spanningsveld over budgetten te doorbreken is een meer integrale budgettaire beleidsafweging nodig. De verwachting is dat de afbouw van het DSO tot en met 2024 gaat duren. Dit vraagt tot die tijd om een intensieve afstemming tussen de twee beraden. Op alle besturingsniveaus dient meer gestuurd te worden op het inzichtelijk maken wat risico's zijn van de aangedragen alternatieven.

Een overweging hierbij is om één OGB in te richten voor zowel het beheer als de ontwikkeling van het DSO waar ontwikkeling, afbouw, beheer, doorontwikkeling en uitbouw samenkomen. Op korte termijn achten we dit geen verstandige keuze. De verschillen in dynamiek van de twee overleggen is daarvoor te groot. Eerst moet de oplevering en in werking treden van de Omgevingswet/ het DSO achter de rug zijn. Samenvoegen is opportuun op het moment dat het zwaartepunt van de dynamiek kantelt naar beheer, doorontwikkeling en uitbouw. Wij adviseren een vooruitzicht op te stellen met voorwaarden en het moment van samenvoegen. Daarbij kan ook lering getrokken worden uit de vormgeving van de Meerjarenprogrammering Infrastructuur Digitale Overheid, gericht op de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) van de overheid, alsmede de opgestelde spelregels voor de centrale financiering van de GDI. Dit is toegelicht in bijlage A.

Op zeer korte termijn kan de samenwerking wel vorm krijgen door het secretariaat van de twee overleggen samen te voegen, agenda's af te stemmen, de voorzitters te laten afstemmen en een gezamenlijk vooroverleg in te stellen.

2. Ga voortaan voorafgaand aan ieder OGB-B overleg en OGB-IWT overleg de consequenties en risico's van nieuwe ontwikkelingen voor beheer en vice versa na. Geef de leden van de Programmaraad IWT, die tevens de OGB-B leden ondersteunen hier een belangrijke voorbereidende rol in. Formaliseer daarbij een vooroverleg OGB-B met dezelfde leden als die in programmaraad OGB-IWT.
 - ➔ Een manier om dit te doen is één vooroverleg voor beheer en ontwikkeling. Het SBO kan met dit overleg (en het voorbereidende werk) de strategische sturing nadrukkelijker op de kaart zetten en de besluitvorming in het OGB-B veel beter ondersteunen dan nu.
3. Handhaaf de splitsing tussen SBO en TBO en geef SBO meer nadrukkelijk de taak beleidsvoorstellen vanuit een onafhankelijke positie te toetsen op bestuurlijk herkenbaarheid en hanteerbaarheid van aangedragen alternatieven, zowel budgettair als inhoudelijk. Benadruk dat de regierol van TBO primair gericht is op het transparant maken van de afweging tussen vraag en aanbod (horizontale regievoering) en tussen beleid en uitvoering (verticale regievoering). Gezien de grote dynamiek in het veld en de aanwezige onzekerheden gaat dit gepaard met het consequent beschrijven en transparant maken voor alle partijen van alternatieve oplossingsrichtingen, met hun risico's en budgettaire consequenties.

4. Bespreek opdrachtverlening tussen TBO en OBO's op voet van een cultuur van partnership en niet op basis van een strikte rolinvulling van opdrachtgever en opdrachtnemer. Geef bij de invulling van de opdrachten altijd meerdere alternatieve (budgettaire) oplossingen, met verschillende dienstverleningsniveaus en benoem de risico's, zodat een bewuste afweging op tactisch en strategisch niveau te maken is van de geboden oplossingsrichting. Dit past in het streven van de overheid om de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer meer bij te laten dragen aan ketensamenwerking.
5. Beperk de aansturing van het IPLO door het OGB-B tot de taken betreffende het DSO. De overige, wetgeving gerelateerde taken, vereisen een aansturing vanuit beleidsinhoudelijke directies op de ministeries. De exacte invulling hiervan vereist een secure analyse van de taken van IPLO en de wijze waarop een onderscheid gemaakt kan worden tussen zuivere DSO taken en overige taken. Het voert te ver om deze analyse in onderhavige evaluatie uit te voeren.

De kernaanbevelingen en de specifieke aanbevelingen vormen gezamenlijk een oplossing voor de bevindingen in hoofdstuk 3 en de dilemma's in hoofdstuk 4.

Door de beperkte interventies op structuur zijn de gevolgen voor de afspraken in het bestuursakkoord uit 2015, het financieel akkoord uit 2016 en de beheerovereenkomst uit 2018, beperkt. Aanbeveling 5 omtrent IPLO raakt de afspraken in de genoemde documenten het meest, de reikwijdte hangt uiteindelijk af van de gemaakte keuze op basis van de nadere analyse. Aanbeveling 2 omtrent de formalisering van het gezamenlijk vooroverleg voor het OGB-B en het OGB-IWT wijkt af van de afspraak zoals vastgelegd in de beheerovereenkomst.

A Reflectie aan de hand van inzichten governance en besturing in andere stelsels

Bijlage nader uitwerken en inzichten verwerken in hoofdtekst.

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de dilemma's en mogelijke oplosrichtingen op basis van inzichten uit andere stelsels binnen de overheid.

Doel hiervan is om naast de praktische aanbevelingen die volgen uit de deskresearch van documenten, de interviews en de gesprekken met de begeleidingscommissie en het OGB-B enkele praktijkinzichten toe te voegen.

1. Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)

<https://pgdi.nl/>

Stuurmiddelen

- Meerjarenprogrammering Infrastructuur Digitale Overheid (MIDO)⁵ → GDI
 - Het MIDO-proces organiseert de afstemming, prioritering en besluitvorming over de GDI tussen de bestuurlijke en private partners op strategisch en tactisch niveau.
 - Het MIDO-proces richt zich op de doorontwikkeling van de functionaliteiten van de GDI als geheel voor dienstverlening en samenwerking.
 - Sturing vindt plaats op proces, programmering, financiën en architectuur.
- Het MIDO-proces resulteert in de GDI-meerjarenvisie en het jaarlijkse GDI-programmeringsplan, met visie, architectuur, programmering, afwegingskader, prioritering besluitvorming.
- Analogie met het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)
- Bureau MIDO faciliteert dit proces.

Governance

- Besluit Sturing Digitale Overheid
- Richten, inrichten, verrichten
 - Overheidsbreed Beraad Digitale Overheid (OBDO)
 - Programmeringsraad GDI en programmeringstafels
 - Architectuurraad

Financiering

- Spelregels centrale financiering van de GDI.
 - De bedragen worden vooraf in één keer centraal ondergebracht op de begroting van BZK.

⁵ MIDO kader. BZK/DGDOO, juni 2022

- BZK is verantwoordelijk voor en stuurt op een effectieve en efficiënte B&E van de GDI.
- Transparant over waar vernieuwing leidt tot hogere of lagere B&E-kosten, beide effecten zijn mogelijk.
- Voor nieuwe beleidswensen geldt dat BZK tezamen met de departementen en afnemers verantwoordelijk is voor het vinden van deugdelijke dekking
- Meerjarige rust
- Geen doorbelasting van beheerkosten per tik meer.

Inzichten voor DSO beheer

- Meerjarenprogrammering en -begrotingen, met duidelijke afspraken over waar vernieuwing leidt tot hogere of lagere B&E-kosten zijn noodzakelijk voor budgettaire rust.
- Verschillende voorbereidende overlegtafels instellen.
- Architectuurraad geeft zicht op functionele en technische inrichting.

2. Electronische gegevensuitwisseling in de zorg

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/10/15/kamerbrief-over-regie-op-elektronische-gegevensuitwisseling-in-de-zorg>

(Wet elektronische gegevensuitwisseling in de zorg | Wegiz)

Stuurmiddelen

- Meerjarenagenda Wegiz → informatiebouwstenen
- Eisen aan taal en techniek in kwaliteitsstandaarden (AmvB-NEN normen)
- De Wegiz bepaalt niet welke gegevens nodig zijn voor goede zorg, dat bepalen zorgprofessionals
- Maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) en de Volwassenheidsscan

Governance

- Informatieberaad zorg ('The whole system in the room')
- Publiekrechtelijk stelsel → Advies Berenschot en VKA
- NEN 7522 norm voor governance ne beheer
- Stelsel houderschap stelsel → VKA advies: VWS regie-organisatie samen met veld
- Stelsel beheer (en ontwikkeling) → VKA advies: Nictiz stelselbeheerder

Inzichten voor DSO beheer

- Meer werken met standaarden.
- 'The whole system in the room'. Alle partijen aan de overlegtafel in open dialoog.
- Eenheid van taal en techniek. Duidelijke afspraken over begrippen.

B Geraadpleegde documenten

Overzicht van geraadpleegde documenten welke het afsprakenstelsel vormen.

Naam

-  2021 11 25 Beheerprotocol SBO-TBO
-  Samenvatting Tactisch beheer DSO-LV TBO roadmap
-  gpve_dso_2_40
-  Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht
-  Meerjarige overeenkomst operationeel beheer DSO-LV en Informatiepunt v1.0 versie Kadaster 20200206
-  2019 september - getekende ROK
-  Bijlage 1a - Uitvraag beheer 2022 DSO-LV v1.0 RWS def
-  Bijlage 1a -Uitvraag beheer 2022 DSO-LV v1.0 Geonovum
-  Bijlage 1a - Uitvraag beheer 2022 DSO-LV v1.0 Kadaster
-  Bijlage 1a - Uitvraag beheer 2022 DSO-LV v1.0 KOOP
-  stcr-2019-15335 besluit aanwijzing Kadaster als TBO
-  Raamovereenkomst TBO
-  BeheerOntwikkPlan v.1. v1 1
-  20052021 Tactisch Beheerplan 2021-2023 v1.0
-  DAP SBO TBO
-  Strategisch Beheer Ontwikkplan 1.1
-  Strategisch beheerplan 2022
-  Bestuursakkoord Implementatie Ow
-  Staatscourant 2019, 109 _ Overheid.nl _ Officiële bekendmakingen
-  beheerarrangement_dso-lv (3)
-  getekende_beheerovereenkomst_dso-lv_18-12-2018_1 (1)

Zoals uit het overzicht blijkt zijn niet alle documenten aan VKA overhandigd of zijn conceptversies overhandigd in plaats van definitieve 'x.0' versies.

C Geraadpleegde personen

Nog in te vullen.

Organisatie	Geïnterviewden
Strategische Beheer Organisatie	5.1.2.e 5.1.2.e
Kadaster (TBO)	5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e
Kadaster (OBO)	5.1.2.e 5.1.2.e
Rijkswaterstaat	5.1.2.e 5.1.2.e
Rijkswaterstaat (Informatiepunt Leefomgeving)	5.1.2.e
Programma Aan de Slag	5.1.2.e 5.1.2.e
OGB-Rijk	5.1.2.e
Vereniging Nederlandse Gemeenten	5.1.2.e 5.1.2.e
Voorzitter OGB-B	5.1.2.e
Unie van Waterschappen	5.1.2.e 5.1.2.e
Business Liaison Managers	5.1.2.e (VNG) 5.1.2.e (Rijk) 5.1.2.e (Waterschappen) 5.1.2.e (IPO)
IPO	5.1.2.e 5.1.2.e
Geonovum	5.1.2.e
KOOP	5.1.2.e 5.1.2.e

Samenstelling van de begeleidingscommissie:

5.1.2.e, 5.1.2.e (SBO)
 5.1.2.e (Min BZK)
 5.1.2.e (IPO)
 5.1.2.e (UvW)
 5.1.2.e (VNG),
 5.1.2.e, 5.1.2.e, 5.1.2.e (TBO)

D Gedrag in samenwerkingsverbanden

Partners kunnen met elkaar daarbij de volgende punten nalopen:

1. Stel bij elk issue eerst het gezamenlijke belang vast
2. Vraag altijd door: waarom wil de partner iets?
3. Vul niets in voor de ander: check altijd of jouw beeld van de ander klopt
4. Breng zorgen en problemen vroeg op tafel
5. Verkies simpeler oplossingen boven ingewikkelde
6. Evalueer gezamenlijk hoe het proces van een vergadering verliep
7. Bel in plaats van te mailen of te appen
8. Zie elk probleem als een gezamenlijk probleem
9. Vraag om opties/ alternatieven, zodat je een afweging kan maken.
10. Beschouw risico's niet als bedreiging, maar als verbetermogelijkheden

In onderstaand overzicht zijn een aantal gedragskenmerken opgenomen en samengevat in de acroniem 'GET FACTS'!

Go deeper. When in disagreement, ask questions to understand your partner's perspective, and explain yours. Talk about underlying interests — not just positions.

Enthusiastically celebrate. Celebrate achievements together.

Talk before email. Pick up the phone and regularly reach out to your colleagues and partners.

Focus on the "how." Clarify how we will collaborate, communicate, and make decisions before moving on to what needs to be done and decided.

Assume positive intent. Always assume the best intent from your partner.

Consult and collaborate. When in doubt, consult. Assume collaboration unless explicitly agreed otherwise. Respect your partner's expertise.

Take extra time to step in. Intervene on unhealthy interactions in a timely manner.

Share. Make it a habit to share information with your partner.

Source: Vantage Partners (2012)

Deze werkwijze vraagt een andere vergader- en overlegstijl. Enige ondersteuning van een expert is hierbij geen sine cure. Een optie is Prof. Dr. Ard Pieter de Man de OGB-B leden – bijvoorbeeld in de vorm van een workshop - op basis van zijn onderzoek en ervaringen inzicht te laten verschaffen hoe hieraan uitvoering te geven en wat de positieve effecten zijn als partnership in een ingewikkeld ecosysteem daadwerkelijk vorm krijgt.

Een hulpmiddel hierbij kan zijn de handelingsperspectieven die in Spoor 4 van het programma Werk aan Uitvoering zijn gegeven:

1. Er moet sprake zijn van een duidelijke ketenopgave/ketendoel, waarbij de deelnemers van elkaar afhankelijk zijn en zich aan de gezamenlijke opgave verbinden. Ook op het niveau van bewindslieden;
2. Er zijn besturingstafels op strategisch (richtinggevend), tactisch (inrichtend en sturend) en operationeel niveau (realiseren). Desgewenst met een onafhankelijke voorzitter;
3. Er is een gezamenlijk meerjarenplan met afspraken over ieders budgettaire bijdrage en er is een gezamenlijke verantwoording, zodat gezamenlijke ketenresultaten op alle partners samen afstralen, en
4. Er moet overeenstemming zijn over ketendoelarchitectuurprincipes en de ketenprocessen moeten in kaart gebracht zijn/worden.
5. Er moet overeenstemming zijn over het beheer van ketenvoorzieningen en van data (bij een van de partners of gemeenschappelijk);
6. Elke deelnemer kan escaleren in de eigen besturingslijn, zonodig tot op het niveau van bewindslieden!;
7. Zorg voor een onafhankelijke ketenregisseur, die het ketenbelang kan agenderen en een ondersteunend ketenbureau, dat het ketenbestuur ondersteunt,
8. En... last but not least: neem de tijd voor elkaar, om elkaar beter te leren kennen, elkaars belangen en werkwijzen te snappen en verschil van inzichten te delen.