



Beleidsdoorlichting artikel 5.2 Omgevingswet

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Eindrapportage

26 oktober 2020

Berenschot

Beleidsdoorlichting artikel 5.2 Omgevingswet

Eindrapportage

Bram van den Boogaard, Rob de Jeu, Rens Baltus, André Oostdijk

26 oktober 2020

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding en afbakening	4
1.1 Context	4
1.2 Aanleiding en afbakening	4
1.3 Vraagstelling	5
1.4 Verantwoording	6
1.5 Beschikbare documentatie en informatie	6
1.6 Leeswijzer	7
2. Aanleiding, rijksverantwoordelijkheid en uitgaven	8
2.1 Aanleiding	8
2.2 Doelstelling	9
2.3 Verantwoordelijkheid van de rijksoverheid	10
2.4 Financiën	11
3. Organisatie, governance en resultaten	14
3.1 Aard en samenhang van de ingezette instrumenten	14
3.2 Eenvoudig Beter	16
3.3 Aan de Slag (invoeringsondersteuning)	22
3.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet	30
4. Conclusies en aanbevelingen	42
4.1 Inleiding	42
4.2 Conclusies	42
4.3 Lessen en aanbevelingen	45
Bijlage 1. Overzicht van afkortingen	46
Bijlage 2. Analyse kader	47
Bijlage 3. Literatuurlijst	48
Bijlage 4. Interviewleidraad	51
Bijlage 5. Overzicht gesprekspartners	53
Bijlage 6. Toelichting rijksuitgaven	54

1. Inleiding en afbakening

1.1 Context

De Omgevingswet integreert 26 wetten op het gebied van de fysieke omgeving in één wet. Daarbij worden zestig Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) samengevoegd tot vier en gaan 75 ministeriële regelingen op in één omgevingsregeling. Daarom wordt ook wel gesproken over een stelselherziening van het omgevingsrecht. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De nieuwe wet beoogt een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Hiervoor wordt niet alleen gewerkt aan een nieuw wettelijk kader, maar ook aan een goede en eenduidige implementatie van de Omgevingswet. Het interbestuurlijke programma *Aan de Slag met de Omgevingswet* (ADS) en de ontwikkeling van het *Digitaal Stelsel Omgevingswet* (DSO) zijn daarin onmisbare schakels. De Omgevingswet is in 2016 aangenomen en gepubliceerd. De vier AMvB's zijn in augustus 2018 gepubliceerd. In 2020 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Invoeringswet en de vier Aanvullingswetten. Er wordt nog gewerkt aan het Invoeringsbesluit en Aanvullingsbesluiten en de bijbehorende regelingen. Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2022 in werking. Eind 2020 moet de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV) klaar zijn om te kunnen aansluiten, te oefenen en te vullen met content.

1.2 Aanleiding en afbakening

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft opdracht gegeven artikel 5.2 Omgevingswet, Hoofdstuk VII (BZK) van de rijksbegroting door te lichten over de periode 2014 tot en met 2019. In de periode 2014 tot en met 2018 gaat het om de voorloper hiervan; artikel 13.05 Eenvoudig Beter, Hoofdstuk XII (Ministerie van Infrastructuur en Milieu). Artikel 5.2 bevat drie sub artikelen: Eenvoudig Beter (EB), ADS en het DSO. Deze onderdelen vormen samen de programmatische aanpak voor de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet.

Beleidsdoorlichtingen dienen te voldoen aan de eisen en regels die door het Ministerie van Financiën zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE, 2018). Normaliter is het doel van een beleidsdoorlichting om op basis van beschikbare evaluaties en onderzoeken inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Bij artikel 5.2 Omgevingswet is geen sprake van uitvoering van beleid – de Omgevingswet moet immers nog in werking treden –, maar van de ontwikkeling en implementatie van nieuwe wet- en regelgeving, ondersteund door het DSO en in samenwerking met decentrale overheden. Daarbij is het aantal uitgevoerde evaluaties beperkt en is de aanpak voor de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet gedurende de gehele doorlichtingsperiode in ontwikkeling geweest, met nauwe betrokkenheid van medeoverheden. Het is dan ook niet mogelijk om artikel 5.2 strak langs de lijnen van de RPE te evalueren. Daarom is afgesproken de beleidsdoorlichting te richten op de lessen die kunnen worden getrokken uit de gevolgde aanpak (governance en organisatie) om zo de uitvoering van het artikel en (toekomstige) soortgelijke trajecten te optimaliseren. Onder governance verstaan we het waarborgen van samenhang en transparantie in de wijze van besturen en beheersen, met het oog op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen.

Afbakening

- De beleidsdoorlichting betreft artikel 5.2 (Omgevingswet) op de begroting van het Ministerie van BZK.
- Artikel 5.2 kent drie onderdelen: EB, ADS en het DSO.
- De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2014 t/m 2019 en focust zich op de aanpak (governance en organisatie) van deze onderdelen en nadrukkelijk niet op inhoudelijk gemaakte keuzes.
- Hierbij gaat het om de organisatie van en rolinvulling door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (tot 1 maart 2018) en het ministerie van BZK (vanaf 1 maart 2018).

1.3 Vraagstelling

Hoofdvraag voor deze beleidsdoorlichting is:

In hoeverre heeft de gekozen aanpak bijgedragen aan een doeltreffende en doelmatige ontwikkeling, implementatie en invoering van de Omgevingswet?

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van vier deelvragen:

- Hoe is de aanpak (governance en organisatie) van artikel 5.2 Omgevingswet bedacht (beleidsreconstructie)? Welke verschillende overheden hebben hierin welke rol?
- Hoe heeft de aanpak zich over de tijd ontwikkeld?
- Hoe werkt de aanpak in de praktijk?
- Welke aanbevelingen kunnen we hieruit afleiden voor verbetering van de aanpak?

Hierbij wordt een deel van de RPE-vragen beantwoord. Het volgende overzicht geeft inzicht in welke vragen wel

(✓), deels (✓) en niet (✗) niet worden behandeld in deze beleidsdoorlichting.

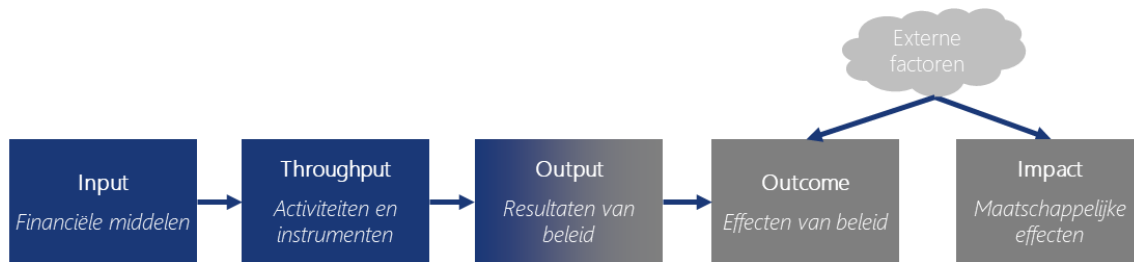
Vraag	Beantwoord	Hoofdstuk
1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?	✓	Hoofdstuk 1
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	✓	Hoofdstuk 1
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?	✓	Hoofdstuk 2
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?	✓	Hoofdstuk 2
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	✓	Hoofdstuk 3
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?	✓	Hoofdstuk 2
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	✓	Hoofdstuk 2
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	✓	Hoofdstuk 1
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.	✓	Hoofdstuk 1
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	✓	Hoofdstuk 1
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?	✓	Hoofdstuk 3, 4
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	✗	Niet van toepassing
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?	✗	Niet van toepassing
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	✗	Niet van toepassing
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	✗	Niet van toepassing

1.4 Verantwoording

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd in drie stappen.

- Allereerst hebben we aan de hand van een documentenstudie een reconstructie gemaakt van de governance en organisatie van de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet.
- Vervolgens hebben we semigestructureerde interviews gehouden met betrokkenen om inzicht te krijgen in het functioneren van de governance en organisatie in de praktijk. Specifieke aandachtspunten in deze interviews waren de gerealiseerde resultaten, de werking van ingezette instrumenten en de impact van ontwikkelingen.
- Tot slot hebben we conclusies getrokken en lessen geformuleerd voor de governance en organisatie van het vervolg of voor (toekomstige) soortgelijke trajecten.

Voor het verzamelen van de benodigde informatie, het structureren van de documentenstudie en het opstellen van de interviewleidraad voor de interviewronde is een analysekader opgesteld (bijlage 2). Dit is vastgesteld door de begeleidingscommissie die bij iedere stap van de beleidsdoorlichting is betrokken. Het analysekader is afgeleid van de RPE-systematiek. Het input-output model (figuur 1) ligt daaraan ten grondslag en is bedoeld om op een gestructureerde manier te bepalen in hoeverre het beleid effectief en efficiënt is geweest. Deze beleidsdoorlichting richt zich op de financiële middelen (input), de ingezette instrumenten en activiteiten (throughput) in relatie tot de gerealiseerde resultaten (output). Daarbij is onderzocht hoe de governance en organisatie zich in de periode 2014 tot en met 2019 heeft ontwikkeld en hoe betrokken partijen deze waarderen.



Figuur 1. Input-out model

1.5 Beschikbare documentatie en informatie

Voor deze beleidsdoorlichting hebben we een groot aantal documenten ontvangen. Hierbij gaat het veelal om plannen van aanpak, jaar- en programmaplannen, kamerbrieven en jaarverslagen. De documenten geven inzicht in de organisatie en werkwijze, uitgevoerde activiteiten en de gerealiseerde resultaten. Sinds 2017 verschijnt er ieder half jaar een monitor die inzicht geeft in de mate waarin overheden voorbereid zijn op de invoering van de Omgevingswet. Daarmee is er veel voortgangsinformatie beschikbaar.

Daarnaast zijn documenten bestudeerd die inzicht geven in hoe de buitenwereld werd betrokken bij de totstandkoming van de regelgeving. Hierbij gaat het onder meer om documenten over de aanpak van botsproeven en verslagen daarvan, maar ook om documenten over de adviescommissies en adviezen die zij hebben uitgebracht. De Integrale Adviescommissie Omgevingswet heeft in 2019 een advies uitgebracht over de mate waarin het geheel van nieuwe wet- en regelgeving naar verwachting bijdraagt aan de beoogde verbeterdoelen en uitgangspunten van de Omgevingswet.

Verder zijn in de periode 2014 tot en met 2019 twee (zelf)evaluaties uitgevoerd: een Self Assessment van EB (2017) en een onderzoek naar de governance van de implementatie van de Omgevingswet (Deloitte, 2018). Voor het onderdeel DSO bevatten het Bureau ICT-toetsing (BIT)-advies (2017) en het eindrapport van de Taskforce Complexiteitsreductie (2017) onderbouwde uitspraken over de organisatie en (inhoudelijke) werking ervan.

Daarnaast is eind 2019 een tussenbalans opgemaakt voor het DSO-LV, waarin de vraag wordt beantwoord of het basisniveau DSO-LV voldoende stabiel is voor overheden om te kunnen aansluiten en oefenen. Dit statusrapport is gevalideerd door de Auditdienst Rijk en maakt onderdeel uit van een langer doorlopend traject van toetsing.

Ter aanvulling van de beschikbare evaluaties hebben we vijftien interviews met direct betrokkenen gehouden. De governance en interne organisatie stonden immers centraal. Dat zijn onderwerpen die door andere stakeholders niet zijn te beoordelen. De oogst van deze interviews was rijk: veel gesprekspartners zijn al geruime tijd betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet en hebben ons daarom van waardevolle inzichten kunnen voorzien. Deze inzichten hebben we opgenomen onder de noemer 'waardering en lessen van betrokkenen'.

Bijlage 3 geeft een overzicht van de ontvangen documentatie. Bijlage 5 geeft inzicht in de gesprekspartners.

1.6 Leeswijzer

Dit document beschrijft de uitkomsten van de beleidsdoorlichting. In het eerste hoofdstuk beschrijven we de vraagstelling, de afbakening, de onderzoeksmethodiek en de beschikbare documentatie. Hiermee beantwoorden we de praktische en meer procesmatige vragen 1, 2, 8, 9 en 10 uit de RPE. In het tweede hoofdstuk gaan we in op de aanleiding en doelstelling van artikel 5.2 Omgevingswet, wat de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid hierin is en hoe de bijbehorende uitgaven zich in de periode 2014 tot en met 2019 hebben ontwikkeld. Dit beantwoordt daarmee de vragen 3, 4, 6 en 7 van de RPE. In hoofdstuk 3 gaan we vervolgens nader in op de organisatie, governance en resultaten van de drie instrumenten die zijn ingezet voor de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet: EB, ADS en DSO, waarbij we vraag 5, 11 en 13 van de RPE behandelen. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en beantwoordt bondig de vraagstelling voor deze beleidsdoorlichting. Daarnaast benoemen we in hoofdstuk 4 lessen voor zowel het vervolg van de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet als (toekomstige) soortgelijke stelselherzieningen. Dit sluit aan op RPE-vragen 11 en 13.

De bijlage bevat:

1. een overzicht van afkortingen
2. een analysekader
3. een literatuurlijst
4. een interviewleidraad
5. een overzicht gesprekspartners
6. een toelichting rijksuitgaven.

2. Aanleiding, rijksverantwoordelijkheid en uitgaven

Dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding en doelen van de Omgevingswet en de wijze waarop de ontwikkeling en implementatie van de wet tot stand komt. Ook gaan we in op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en de rijksuitgaven. Hierbij beantwoorden we achtereenvolgens de volgende RPE-vragen:

- Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
- Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
- Wat is de onderbouwing van de uitgaven?

2.1 Aanleiding

In 2011 kondigde de toenmalig minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) een stelselherziening van het omgevingsrecht aan. Dit mondde uit in het wetsvoorstel Omgevingswet, dat in 2014 is vastgesteld in de Tweede Kamer en in 2015 in de Eerste Kamer. De Memorie van Toelichting van de Omgevingswet (2014)¹ beschrijft de aanleiding voor de stelselherziening. Deze is samen te vatten in drie punten.

1. **Omgevingsrecht is verdeeld over tientallen wetten en is daarmee complex voor gebruikers.** Het bestaande omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten. Er zijn aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.
2. **Bestaande wetgeving sluit onvoldoende aan op ontwikkelingen en houdt te weinig rekening met regionale verschillen.** De bestaande wetgeving sluit niet goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Er is sprake van een groeiende samenhang tussen opgaven in de fysieke leefomgeving, waarbij de bestaande sectorale wet- en regelgeving en benadering knelt. Daarbij richten de wettelijke regels zich nog onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden ze onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten.
3. **Initiatiefnemers van activiteiten worstelen met procedures, planvormen en regels.** In de huidige situatie worstelen initiatiefnemers van activiteiten met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties beoordelen een initiatief niet in samenhang en integraal beleid komt niet of moeizaam tot stand. Er zijn in de loop der jaren verbeteringen doorgevoerd, maar door stapeling van wetgeving dragen deze niet altijd bij aan de transparantie van het stelsel. Het huidige omgevingsrecht is daarmee te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Bovendien ligt de balans te veel bij zekerheid en te weinig bij groei gericht op duurzame ontwikkeling.

De aanleiding is nog actueel. De Omgevingswet is immers nog niet in werking getreden. Actuele ontwikkelingen en opgaven zoals de energietransitie, klimaatadaptatie en woningbouw vragen om een samenhangende benadering en meer gestroomlijnde besluitvorming. De nieuwe wettelijke kaders en de instrumenten die met de Omgevingswet worden geïntroduceerd geven hier invulling aan. Hierbij is al wel sprake van voorwerking. Vooruitlopend op de inwerkingtreding en als onderdeel van de invoering van de

¹ Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, Memorie van Toelichting van de Omgevingswet, 16 juni 2014, 33 962-3

Omgevingswet hebben het Rijk, maar ook diverse provincies en gemeenten een integrale omgevingsvisie opgesteld.

Ook experimenteren diverse overheden met andere manieren van besluitvorming en maakt een groot aantal gemeenten gebruik van de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt voor bestemmingsplannen met een verbrede reikwijdte, vooruitlopend op het nieuwe instrumentarium. Hiermee spelen zij in op maatschappelijke behoeften, zo blijkt uit de jaarlijkse voortgangsrapportages met praktijkervaringen op basis van de Crisis- en herstelwet.

2.2 Doelstelling

Met de stelselherziening van het omgevingsrecht streeft het Rijk vier verbeterdoelen na:

1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
2. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.
4. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.



Figuur 2. Verbeterdoelen Omgevingswet (Omgevingswetportaal.nl, 2017)

De Memorie van Toelichting van de Omgevingswet beschrijft ook dat de stelselherziening een paradigmawisseling is: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en doeltreffend kan worden opgetreden als dat nodig is.

Dit laatste maakt duidelijk dat het niet alleen gaat om de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving, maar ook om een verandering in de manier van werken van alle partijen die betrokken zijn bij de bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Daarom sluit het Rijk in 2015 een Bestuursakkoord met de koepelorganisaties van de bevoegde gezagen (provincies, gemeenten en waterschappen). Het Bestuursakkoord geeft richting aan de governance en organisatie van de implementatie van de Omgevingswet (zie kader op de volgende pagina). De governance en organisatie richt zich op het verkrijgen van breed draagvlak, omdat dit als noodzakelijk wordt gezien voor het realiseren van de doelen van de stelselherziening. In het Bestuursakkoord worden dan ook afspraken gemaakt over interbestuurlijke samenwerking bij de implementatie van de Omgevingswet. Uitgangspunt is dat alle partijen (Rijk, VNG, IPO en UvW) regie nemen voor de ondersteuning van het implementatieproces voor hun eigen achterban. Ieder bevoegd gezag is daarbij zelf verantwoordelijk voor de implementatie van de wet in de eigen organisatie.

Bestuursakkoord (2015)

Doel van het Bestuursakkoord is om de gezamenlijke koers te bepalen voor de implementatie van de Omgevingswet. Hierbij gaat het om een duidelijk beeld van waar partijen gezamenlijk naar toe werken en (werk)afspraken die er voor moeten zorgen dat dit op een goede en efficiënte manier kan gebeuren. Het Bestuursakkoord vormt de basis voor de ontwikkeling van het DSO en het interbestuurlijke implementatieprogramma ADS. EB is daarbij verantwoordelijk voor de ontwikkeling van wet- en regelgeving, in samenwerking met andere departementen, andere overheden en stakeholders .

2.3 Verantwoordelijkheid van de rijksoverheid

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de stelselherziening van het omgevingsrecht, met de Omgevingswet als fundament. In de periode 2014 tot en met 2017 was de minister van IenM verantwoordelijk voor de stelselherziening. Sinds 2018 valt de stelselherziening onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Kort samengevat is het Rijk (via EB) verantwoordelijk voor de ontwikkeling van wet- en regelgeving en medeverantwoordelijk voor de implementatie van de Omgevingswet (via eigen veranderingen en ADS) en de ontwikkeling van het DSO. Hiervoor heeft het Rijk dan ook jaarlijks middelen ter beschikking gesteld via de rijksbegroting. Uit een analyse van de rijksbegrotingen blijkt dat de verantwoordelijkheid van het Rijk in de periode 2014 tot en met 2019 steeds meer gespecificeerd wordt.

In de periode van 2014 tot en met 2017 viel de stelselherziening van het omgevingsrecht onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenM. De minister van IenM was systeemverantwoordelijk voor het goed laten verlopen van processen op het gebied van ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk was voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. Hiertoe droeg de minister van IenM zorg voor de stelselherziening van het omgevingsrecht, met het bundelen en stroomlijnen van wetgeving voor de fysieke leefomgeving. Daarbij was de minister van IenM samen met de andere overheden verantwoordelijk voor de implementatie (invoeringsbegeleiding, digitale ondersteuning en infopunt) van de Omgevingswet.

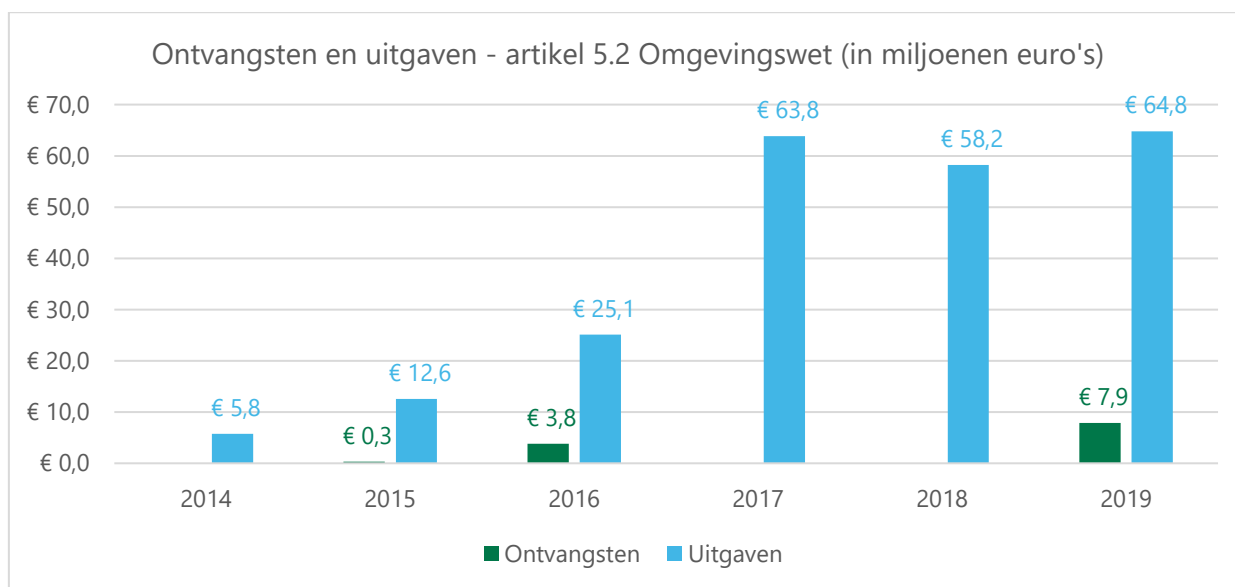
In de periode van 2018 tot en met 2019 was de minister van BZK verantwoordelijk voor de stelselherziening van het omgevingsrecht, gericht op een samenhangende benadering van de leefomgeving, eenvoudigere regels voor burgers en bedrijven, en betere en snellere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Deze verantwoordelijkheid bestond uit:

- de bundeling, vereenvoudiging, stroomlijning en harmonisering van wet- en regelgeving met betrekking tot het fysieke domein
- de implementatie van het nieuwe stelsel via het implementatieprogramma ADS met een interbestuurlijk opdrachtgeverschap van het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW)
- het ondersteunen van burgers, bedrijven en overheden bij de stelselherziening door het vergroten van kennis over het leren werken met de nieuwe wet- en regelgeving
- het ontwikkelen van een landelijke voorziening in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV) die ondersteunt bij de uitvoeringsprocessen van de Omgevingswet
- de realisatie en – na vaststelling – uitvoering van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

2.4 Financiën

2.4.1 Ontwikkeling uitgaven 2014 tot en met 2019

Figuur 3 geeft inzicht in de gerealiseerde ontvangsten en uitgaven van het Rijk voor artikel 5.2 Omgevingswet, in de periode 2014 tot en met 2019. In de periode 2014 tot en met 2017 was de Omgevingswet ondergebracht in artikel 13.05 Eenvoudig Beter, op de begroting van het Ministerie van IenM. De uitgaven in figuur 3 hebben dan ook betrekking op dit artikel. In 2018 werd de begrotingsstructuur aangepast als onderdeel van de overgang van het dossier van het Ministerie van IenW naar het Ministerie van BZK. Vanaf 2018 geeft figuur 3 dan ook inzicht in de gerealiseerde inkomsten en uitgaven voor artikel 5.2 Omgevingswet op de begroting van het Ministerie van BZK. Ontvangsten betreffen met name de teruggave van niet-aangewende middelen door ontwikkelpartners van het DSO, zoals het Kadaster en Geonovum, of bijdragen van andere overheden aan de ontwikkeling van het DSO.



Figuur 3. Overzicht gerealiseerde ontvangsten (teruggaaf niet bestede middelen) en uitgaven artikel 5.2 Omgevingswet op de rijksbegroting (2014 tot en met 2019)

2.4.2 Ontwikkeling uitgaven per sub artikel

Tabel 1 geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven per sub artikel per jaar. De tabel laat zien dat in de periode 2014-2019 het grootste deel van de middelen is besteed aan ADS, gevolgd door EB en DSO. Hierbij gaat het om kasuitgaven, die grotendeels bestaan uit voorschotten aan strategische DSO-ontwikkelpartners die in het betreffende jaar deels tot realisatie zijn gekomen en in het daarop volgende jaar op basis van werkelijke realisatie zijn afgerekend. Ook zijn voorschotten betaald voor het eerste kwartaal van het daarop volgende jaar. Dit werkt jaarlijkse fluctuaties in de hand, omdat er soms sprake is van verplichtingen die vooraf worden aangegaan - en daarmee tot uitgaven in het betreffende jaar hebben geleid - en in een ander jaar tot uitvoering zijn gebracht. Om te kunnen sturen op de totale uitgaven is voor ADS en DSO gewerkt met een meerjarig programmatisch kostenoverzicht (zie paragraaf 2.4.3).

Tabel 1. Ontwikkeling uitgaven per sub artikel in miljoenen euro's (2014 tot en met 2019)

Sub artikel	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
EB	€ 5,8	€ 4,0	€ 10,6	€ 38,1	€ 6,7	€ 4,9	€ 70,0
ADS (inclusief DSO en IVO)	€ -	€ 8,5	€ 14,6	€ 25,7	€ 51,6	€ 59,9	€ 160,3
Totaal	€ 5,8	€ 12,6	€ 25,1	€ 63,8	€ 58,2	€ 64,8	€ 230,3

De ontwikkeling in de uitgaven per sub artikel laten zich als volgt verklaren:

- **Eenvoudig Beter.** De uitgaven voor EB namen toe in de periode 2014 tot en met 2017 en namen weer af in de periode erna. De piek van de werkzaamheden van EB lag in de periode 2014 tot en met 2017, met een uitschieter in 2017. In dat jaar vonden veel toetsings- en consultatiemomenten plaats en is er veel aandacht geweest voor het omgevingsmanagement en versterken van de kennisbasis. Daarnaast waren de uitgaven voor EB in 2017 fors hoger om begrotingstechnische redenen; opdrachten die zijn aangegaan voor de ontwikkeling van het DSO zijn eenmalig onder de noemer van EB in het Rijksjaarverslag geschaard.
- **Aan de Slag.** Voor ADS geldt dat de uitgaven in de loop der jaar zijn toegenomen, maar als totaal binnen het vastgestelde meerjarig budget zijn gebleven (zie paragraaf 2.4.3). De toename in uitgaven laat zich verklaren door het naderende moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en de hiermee gepaard gaande groeiende aandacht voor de implementatie.
- **Digitaal Stelsel Omgevingswet.** In de periode 2014 tot en met 2017 was er geen aparte begrotingspost voor het DSO. De uitgaven aan de ontwikkeling van het DSO maakten achtereenvolgens onderdeel uit van de posten 'Bijdrage aan agentschappen' (2014), OLO-3 (2015), ADS (2016) en EB (2017). Sinds 2018 wordt het DSO apart in de begroting en jaarverslagen genoemd. De uitgaven nemen vanaf dan ook toe, omdat er meer aandacht is uitgegaan naar het uitwerken van het DSO en de implementatie van het DSO bij de diverse (decentrale) overheden. Vanwege de status van groot ICT-project² zijn de voortgang en kosten van de ontwikkeling van het DSO ook gemonitord en weergegeven via het Rijks ICT-dashboard³. Hieruit blijkt dat de uitgaven in de periode 2014-2019 binnen het vastgestelde budget zijn gebleven.

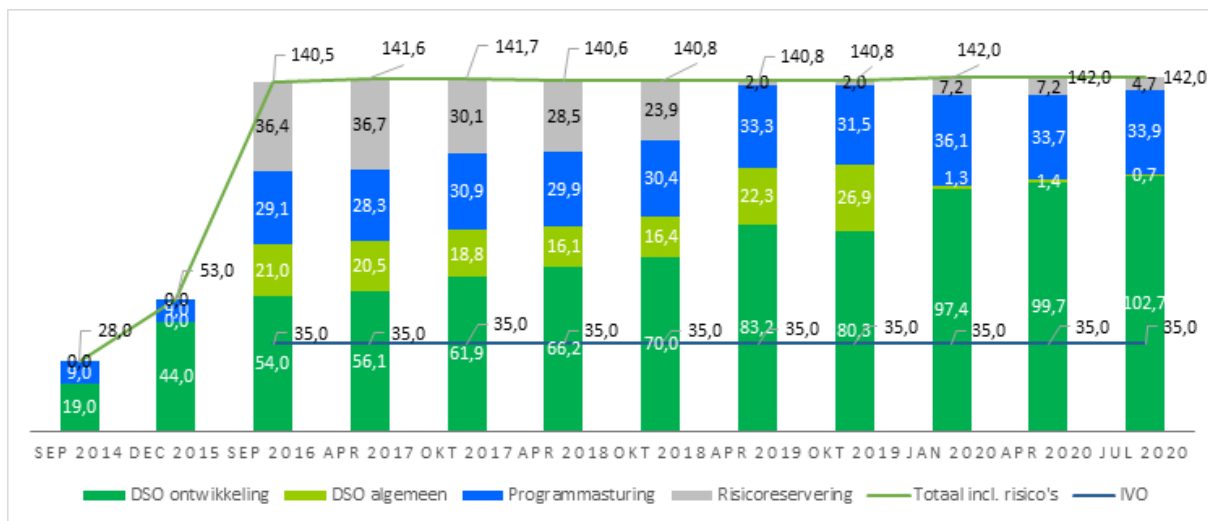
2.4.3 Meerjarig kostenoverzicht ADS en DSO

Voor het programma ADS, inclusief het DSO (Landelijke Voorziening), Invoeringsondersteuning (IVO) en programmasturing, is gewerkt met een meerjarig kostenoverzicht en een taakstellend programmabudget van € 199,3 miljoen. Hiervan is € 142 miljoen bestemd voor DSO-LV (inclusief risicoreservering), € 35 miljoen voor Invoeringsondersteuning (IVO), € 16,8 miljoen voor de inrichting van het Informatiepunt Omgevingswet en de ontwikkeling van informatieproducten van € 5,5 miljoen. Het taakstellend programmabudget is vastgesteld in het interbestuurlijke 'Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht' (2016).

² Grote ICT-projecten zijn de rijksprojecten met een ICT-component van meer dan € 5 miljoen over de gehele looptijd van het project. Met de meerjarige ICT-kosten worden de producten, diensten en resultaten van het project gerealiseerd.

³ Zie: <https://rijksictdashboard.nl/projecten/408473>

Figuur 4 geeft per jaar inzicht in de kostenraming voor DSO-LV en IVO, in relatie tot het totaal beschikbare budget. De kostenramingen voor 2014 en 2015 zijn gebaseerd op respectievelijk het 'Eerste beeld van een businesscase voor het programma GOAL' (VKA) en de 'Validatie kosten en baten digitalisering Omgevingswet' (TwynstraGudde). Het figuur laat zien dat in de periode 2014-2019 het geraamde benodigde budget stabiel is gebleven. In 2018 is de risicoreservering aangewend voor de ontwikkeling van het DSO-LV.



Figuur 4. Kostenoverzicht ADS en DSO (Landelijke voorziening); peildatum juli 2020 (Bron: periodieke actualisatie kostenraming ADS)

3. Organisatie, governance en resultaten

Dit hoofdstuk beschrijft de ingezette instrumenten voor de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet en de gerealiseerde resultaten. Hierbij gaat het om EB, ADS en het DSO. De volgende vragen worden beantwoord:

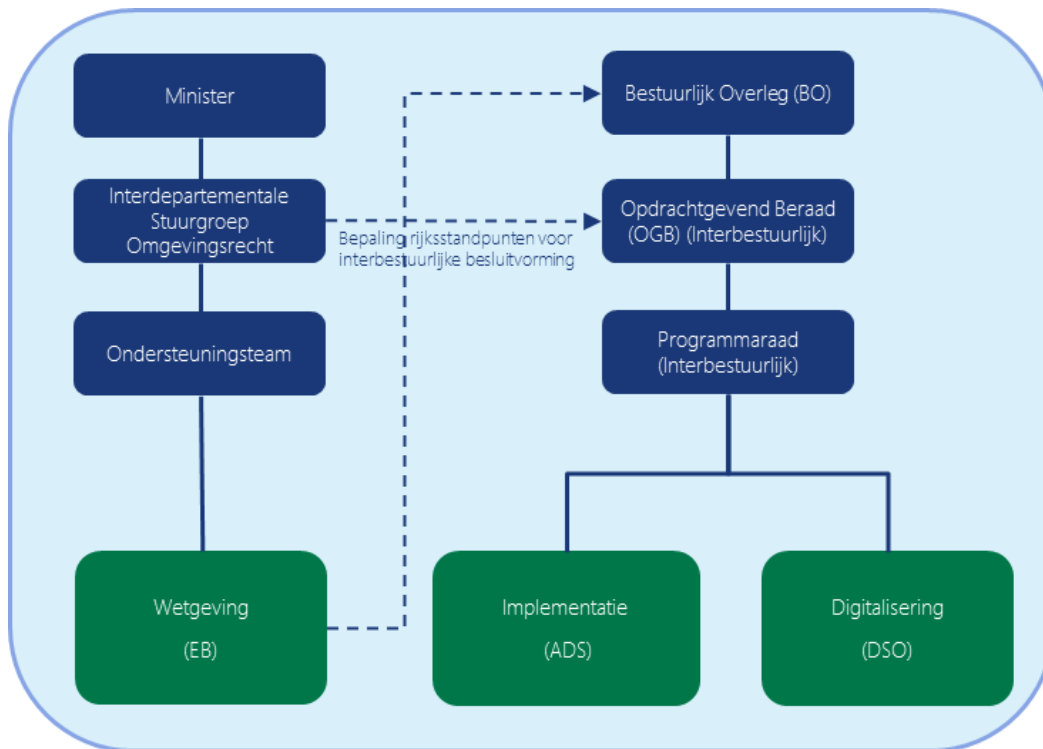
- Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
- Hoe is de governance en organisatie van respectievelijk EB, ADS en het DSO ingericht?
- Welke ontwikkelingen hebben hierin plaatsgevonden?
- Wat waren de belangrijkste resultaten?
- Hoe waarden betrokkenen de organisatie en governance?

3.1 Aard en samenhang van de ingezette instrumenten

De drie programmaonderdelen (EB, ADS en DSO) hangen zowel inhoudelijk als procesmatig nauw samen. EB richt zich op het vereenvoudigen, uniformeren en inzichtelijker maken van het stelsel van wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Digitalisering – en meer specifiek het DSO - is een cruciaal onderdeel van het functioneren van het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. ADS is een interbestuurlijk samenwerkingsverband dat beoogt de betrokken overheden te ondersteunen bij de implementatie van de Omgevingswet, zodat zij met de wet kunnen werken bij inwerkingtreding ervan. De veranderopgaven bij de koepels en het Rijk coördineren de ondersteuning van de eigen achterban.

In de praktijk zijn er grote raakvlakken tussen deze drie onderdelen. De mogelijkheden van het DSO beïnvloeden de wet- en regelgeving en andersom. De wensen, visie en randvoorwaarden van de betrokken overheden hebben ook hun weerslag op EB en het DSO. Tegelijkertijd wordt vanuit die onderdelen de implementatieopgave van de overheden bepaald. Ook qua proces liggen er relaties. De timing van tussenproducten, mijlpalen en dergelijke behoeven zorgvuldige afstemming om de programmaonderdelen optimaal in elkaar te laten grijpen.

De implementatie van de Omgevingswet en de digitalisering worden aangestuurd door de programmaraad waarin de implementatiemanagers van alle interbestuurlijke partners zijn vertegenwoordigd. Tevens is het wetgevingstraject ook vertegenwoordigd in de programmaraad. Hierin wordt kennis uitgewisseld over de wetgevingsproducten en wordt afgestemd over de implementatie en digitaliseringsopgave. De directeur van EB neemt plaats in het Opdrachtgevend Beraad (OGB) waardoor ook op bestuurlijk niveau afstemming plaatsvindt tussen wetgeving en de implementatie en digitaliseringsopgave. Figuur 4 geeft schematisch weer hoe de samenhang tussen en besluitvorming over de drie onderdelen is georganiseerd.



Figuur 4. Vereenvoudiging van de relaties tussen de drie instrumenten op organisatieniveau

Een aantal gesprekspartners constateert dat bij aanvang van het programma deze onderlinge relaties wel benoemd waren, maar nog niet goed uitgekristalliseerd. Hoewel er zeker sprake was van onderlinge afstemming (onder meer in de Programmaraad, in het OGB en het BO) was het zoeken naar de onderlinge relaties op een meer uitvoerend niveau. Met name het DSO – zo stellen diverse betrokkenen – raakte medio 2017 losgezongen van de andere programmaonderdelen. De gekozen uitvoeringsfilosofie in combinatie met de strakke planning wordt hiervoor als oorzaak aangewezen, waarbij meerdere geïnterviewden aangeven dat ook EB in aanvang meer verbinding had kunnen zoeken. Daarbij geldt overigens dat zeker in de beginperiode het binnen iedere kolom zoeken was naar de eigen opgave en het concretiseren daarvan.

Om de samenhang tussen de kolommen beter te kunnen adresseren is er in 2018 voor gekozen om een vertegenwoordiger van EB toe te voegen aan de Programmaraad, het gremium waarin de drie lijnen samenkomen. Met de overdracht van het dossier Omgevingswet van het Ministerie van IenM naar BZK (oktober 2017) werden de programma's bovendien op één locatie bijeengebracht en onder leiding van de programma-DG geplaatst. Deze programma-DG werd rechtstreeks opdrachtgever van het deelprogramma DSO met programmadirecteur DSO als opdrachtnemer. Dit kwam de samenwerking zeker ten goede, mede omdat ook zogenoemde coördinatiemechanismen werden ingericht.

3.2 Eenvoudig Beter

3.2.1 Doel

De programmadirectie EB is in 2011 ingericht. De programmadirectie was tot 1 maart 2018 ondergebracht bij het Ministerie van IenM en maakt sindsdien onderdeel uit van het Ministerie van BZK. Doel van EB is het bundelen en vereenvoudigen van wet- en regelgeving (tabel 2). Zo geeft EB invulling aan de in hoofdstuk 2 beschreven verbeterdoelen van de Omgevingswet. Voor de totstandkoming van de wet- en regelgeving wordt nauw samengewerkt met de programmadirectie Omgevingswet bij de centrale juridische directie, waar de juridische verantwoordelijkheid is belegd. Beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen werken in een proces van cocreatie aan de totstandkoming van de nieuwe regelgeving.

Tabel 2. Bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving

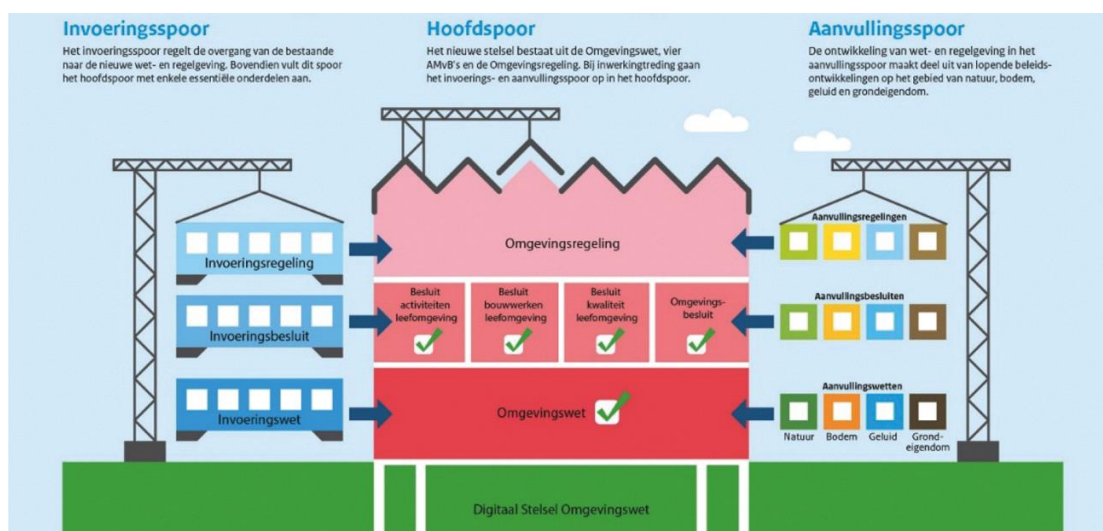
Van	Naar
26 wetten	1 Omgevingswet
60 Algemene Maatregelen van Bestuur	4 Algemene Maatregelen van Bestuur: <ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsbesluit • Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) • Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) • Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)
75 Ministeriële regelingen	1 Omgevingsregeling

3.2.2 Governance en organisatie

Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen de governance en organisatie van de programmadirectie EB en gaat in op de belangrijkste kenmerken en ontwikkelingen.

Governance en organisatie EB is ingericht langs de lijnen van te ontwikkelen wet- en regelgeving

De governance en organisatie van EB is ingericht langs de lijnen van te ontwikkelen wet- en regelgeving die onderdeel uitmaken van de stelselherziening. De stelselherziening bestaat uit drie sporen: het hoofdspoor (met de Omgevingswet en AMvB's), het invoeringsspoor (invoeringsregeling, invoeringsbesluit en invoeringswet) en de aanvullingsspooren (wetten en regelingen die onderdeel uitmaken van lopende beleidsontwikkelingen op het gebied van natuur, bodem, geluid en grondeigendom). Figuur 5 geeft inzicht in deze sporen.



Figuur 5. Stelselherziening omgevingsrecht in drie sporen (Bron: Omgevingswetportaal, 2018)

Gedurende de periode 2014 tot en met 2019 verschoof de focus van EB van het hoofdspoor naar het invoeringsspoor en vervolgens de aanvullingssporen. EB is verantwoordelijk voor het totstandkomingsproces van de wetgevingsproducten van het hoofd- en invoeringsspoor. De betrokken beleidsinhoudelijke departementen en directies zijn dat voor de aanvullingssporen. Hierbij gaat het om LNV voor natuur, lenW voor geluid en bodem en BZK voor grondeigendom.

De ontwikkeling van ieder wetsproduct doorloopt in beginsel de volgende stappen:

Wetvoorstellen

1. Ambtelijke voorbereiding
2. Consultatie-/toetsfase
3. Advisering afdeling Advisering Raad van State
4. Parlementaire behandeling
5. Publicatie staatsblad
6. Inwerkingtreding

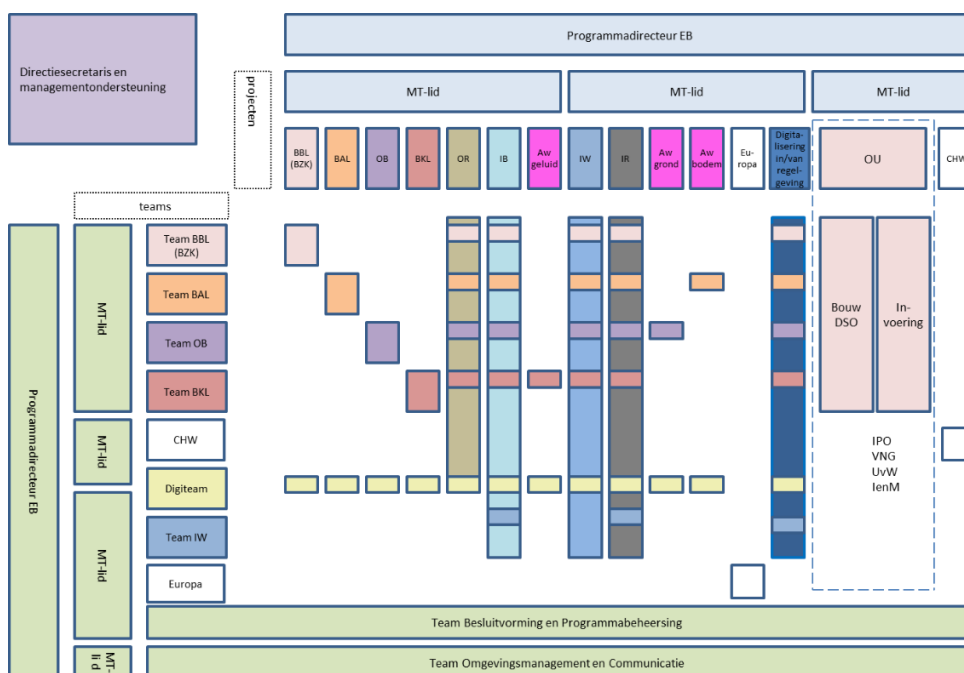
AMvB's

1. Ambtelijke voorbereiding
2. Consultatie-/toetsfase
3. Voorhang parlement
4. Advies afdeling Advisering Raad van State
5. Publicatie in het staatsblad
6. Inwerkingtreding

Programmatische aansturing

De ontwikkeling van wet- en regelgeving is programmatisch aangestuurd door de programmadirectie EB, in nauwe samenwerking met de Programmadirectie Omgevingswet (POW) van de centrale juridische directie. Daarbij is de beleidsverantwoordelijkheid belegd bij EB en de juridische verantwoordelijkheid bij de Programmadirectie Omgevingswet. Voor ieder wetsproduct werd een projectteam ingericht. Elk projectteam bestond uit een projectleider en deskundigen vanuit EB, in samenwerking met juridisch projectleiders en wetgevingsjuristen van de Programmadirectie Omgevingswet en experts vanuit de betrokken beleidsdomeinen. De teams bestonden veelal uit een mix van medewerkers uit de vaste formatie en detachering vanuit medeoverheden.

Detachering vond bewust plaats om praktijkervaring naar binnen te halen en kennisontwikkeling en -deling te stimuleren. De projectleiders werden aangestuurd door een lid van het Management Team (MT) van EB. Het MT en de projectteams werden ondersteund door een team Besluitvorming en Programmabeheersing en een team Omgevingsmanagement.



Figuur 6. Schematisch overzicht organisatie EB (juni 2017)

Interdepartementaal en interbestuurlijk overleg

De stelselherziening van het omgevingsrecht betreft meerdere departementen en overheden. Hierbij is bij het integreren van wet- en regelgeving soms sprake van schurende sectorale belangen. Daarom was er vanuit de wetgevingsproducten regelmatig interbestuurlijke overleg met de koepels. Voor de besluitvorming over de ontwikkeling van wetsproducten is ook een interdepartementale stuurgroep in het leven geroepen. De stuurgroep bestaat uit de directeur-generaal (dg) van de betrokken departementen en de hoofddirecteur Juridische Zaken. Het ondersteuningsteam bereidde de besluitvorming in de stuurgroep voor.

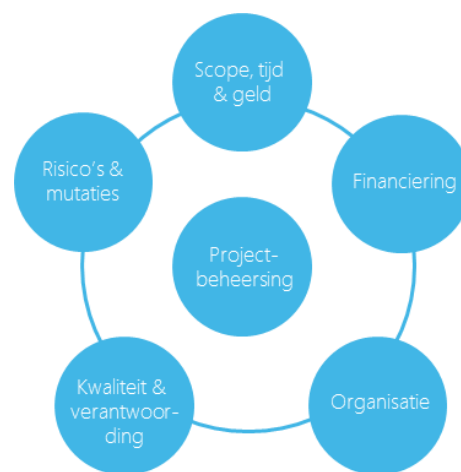
Tot en met kabinet Rutte II (2012-2017) was er een ministeriële commissie omgevingsrecht (MCO) die verantwoordelijk was voor de omgang met politiek-bestuurlijke vraagstukken. De stuurgroep bereidde besluitvorming in de MCO voor. Hierbij vormde de stuurgroep het ambtelijk voorportaal en nam ook besluiten over zaken die geen uitspraken van de MCO vergden.

Soms zijn ook ad hoc gremia in het leven geroepen. Een voorbeeld hiervan is de 'Zomerimpuls', waarbij in 2014 verschillende departementen gedurende zomer in een aantal verdiepende sessies de inhoudelijke hoofdlijnen van de AMvB's hebben besproken. Volgens een aantal gesprekspartners droeg de Zomerimpuls bij aan interdepartementaal draagvlak voor en de voortgang van de ontwikkeling van de AMvB's. Ook is bij de ontwikkeling van de aanvullingssporen soms tijdelijk extra expertise vanuit EB geleverd.

Programmabeheersing met het Beheersmodel Grote Projecten

Er werd vroegtijdig geconstateerd dat de stelselherziening een omvangrijk traject is – met diverse onderlinge afhankelijkheden – en om een gestructureerde manier van werken vraagt. Daarom is het programma EB door lenW aangewezen als groot project en is vanaf 2014 gebruik gemaakt van het Beheersmodel Grote Projecten, dat door lenM en RWS vaker wordt toegepast voor grote uitvoeringsprojecten zoals de realisatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid. Het Beheersmodel is bedoeld om een efficiënte en effectieve besturing van grote projecten te bevorderen en op een systematische en gestructureerde manier verantwoording af te kunnen leggen aan de opdrachtgever (bijvoorbeeld de Tweede Kamer). Figuur 7 geeft de belangrijkste beheersaspecten weer.

Het was de eerste keer dat het Beheersmodel Grote Projecten werd toegepast in een beleidsomgeving. Binnen de programmadirectie van EB was hiervoor een cluster programmabeheersing ingericht. In 2017 is een Self Assessment uitgevoerd van de werking van het Beheersmodel bij EB. Hierin wordt geconcludeerd dat het Beheersmodel in grote lijnen is toegepast, maar dat EB er in de praktijk een eigen invulling aan heeft gegeven. Zo is vooraf gestuurd op de scope van het programma en deelprojecten (scopemanagement), maar werden tussentijdse scopewijzigingen niet formeel vastgelegd en vooral onderling tussen projecten geregeld. Capaciteitsmanagement werd actief toegepast en kwam onder meer tot uiting in de planning, waarin rekening werd gehouden met de beschikbare capaciteit. Rapportage en verantwoording vond gestructureerd plaats, maar was anders dan bij infrastructuurprojecten meer gericht op inhoudelijke voortgang (de ontwikkeling van wet- en regelgeving) dan op de traditionele beheersaspecten. EB heeft bij de toepassing van het Beheersmodel een vertaalslag gemaakt naar de beleidsomgeving, om beter aan te kunnen sluiten op de politiek-bestuurlijke en interdepartementale dynamiek van de ontwikkeling van wet- en regelgeving.



Figuur 7. Beheersmodel Grote Projecten

Omgevingsmanagement

Er is vanaf het begin veel aandacht besteed aan en capaciteit aangewend voor omgevingsmanagement. Dit blijkt uit gesprekken en documentatie over de aanpak, zoals het Plan van Aanpak (2013) voor het opstellen van uitvoeringsregelgeving en het Omgevingsmanagement- en Communicatieplan (2015). Het omgevingsmanagement is gericht op de ontwikkeling van draagvlak voor zowel de inhoud van wet- en regelgeving als het proces om de stelselherziening te realiseren en te implementeren. Breed draagvlak wordt gezien als noodzakelijk, omdat een groot aantal partijen moet kunnen werken met het stelsel en omdat de Omgevingswet langer mee moet gaan dan een regeerperiode. Hierbij gaat het niet alleen om draagvlak binnen het Rijk, maar ook om draagvlak bij instanties en organisaties die belang hebben bij de toepassing van de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Het IPO, de UvW, de VNG, VNO-NCW, de Stichting Natuur en Milieu (als afvaardiging van de natuurorganisaties) zijn hierbij als preferente partners benoemd.

Langs de lijn van het omgevingsmanagement zijn ook checks en balances ingericht om concept-wetteksten te kunnen toetsen op de bijdrage aan de achterliggende doelen en op uitvoerbaarheid. Dat kreeg bijvoorbeeld vorm door samenwerking met de preferente partners VNG, IPO, UvW, VNO-NCW en Natuur en Milieu. De preferente partners werden niet alleen betrokken tijdens de reguliere consultatieronde, maar ook in de fase ervoor (onder meer pre-consultatie bij AMvB's) en erna (bij het verwerken van reacties uit de consultatieronde op met partners uitvoerig afgestemde punten).

Vanaf een vroeg stadium deelde EB uitgangspunten voor wetsteksten met belanghebbenden, met het verzoek om feedback. Dit was onder meer het geval bij het Sturend Kader, dat in 2013 in samenspraak met stakeholders is opgesteld om inhoudelijk richting te geven aan de ontwikkeling van uitvoeringsregelgeving. In een wat later stadium zijn tientallen botsproeven rondom de AMvB's georganiseerd om aan de hand van cases en expert judgement specifieke onderdelen van de wet- en regelgeving te beproeven in de uitvoeringspraktijk. Ook bij de aanvullingssporen zijn belanghebbende partijen betrokken. Zo is het aanvullingsbesluit natuur in maandelijkse sessies per hoofdstuk besproken en is, buiten de formele consultatie om, met de uitvoeringspraktijk gekeken naar de uitvoerbaarheid van de regelgeving van het aanvullingsspoor geluid.

Adviescommissies

Om de doeltreffendheid van nieuwe wet- en regelgeving ex ante te toetsen zijn adviescommissies ingericht. De adviescommissies bestonden uit mensen met een achtergrond in het openbaar bestuur, de wetenschap en het bedrijfsleven. Hierbij is bewust gekozen voor een mix van kennis van wetgeving en de praktijk van het omgevingsrecht. De leden namen deel op persoonlijke titel en waren niet betrokken bij de besluitvorming over de regelgeving. Tot 2016 waren er vijf adviescommissies:

1. Milieu, Energie en Duurzaamheid;
2. Natuur en Landelijk gebied;
3. Verkeer en Vervoer;
4. Water;
5. Wonen en Cultuur.

In 2016 is een integrale adviescommissie ingesteld voor de advisering van de uitwerking van de invoerings- en aanvullingsregelgeving. De adviescommissies hebben tijdens de consultaties van de wetgevingsproducten geadviseerd vanuit een integraal perspectief van de uitvoeringspraktijk met als centrale vraag: kan het gaan werken zoals het is bedoeld? Zo hebben de adviescommissies van de Omgevingswet elk wetgevingsproduct getoetst op hun bijdrage aan de vier verbeterdoelen van de stelselherziening. Deze toets werd elke keer uitgevoerd tijdens de consultatiefase, waarna de adviezen zijn verwerkt in de regelgeving zoals deze aan het parlement is voorgelegd.

Eind 2019 heeft de integrale adviescommissie het slotadvies 'Recht doen aan de Omgeving(swet)' uitgebracht. Dit advies gaat in op de mate waarin het geheel aan nieuwe wet- en regelgeving naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, de verbeterdoelen van de stelselherziening en de beoogde balans tussen beschermen en benutten. De adviescommissie concludeert dat het juridische bouwwerk van de Omgevingswet stevig in elkaar zit en dat de doelen van de wet consequent zijn doorgevoerd in de wetgevingsproducten. Daarbij oordeelt de adviescommissie dat het nieuwe wettelijk stelsel voor de gebruiker van het recht inzichtelijker en gebruiksvriendelijker is dan het huidige stelsel van wet- en regelgeving. Om het stelsel te laten werken zoals beoogd vraagt de commissie aandacht voor de hiertoe benodigde bestuurscultuur, het invoeringstraject en het op orde houden van het stelsel van omgevingsrecht. De adviezen zijn aan de Kamer toegezonden en daarmee openbaar.

Overdracht van IenM naar BZK

Bij het aantreden van het kabinet Rutte III (26 oktober 2017) werd het dossier Omgevingswet overgeheveld van het Ministerie van IenM naar het Ministerie van BZK. Dit gold ook voor het programma EB, inclusief de betrokken medewerkers. Voor de overdracht is een protocol gemaakt. De formele overdracht vond plaats op 1 maart 2020.

Diverse betrokkenen hebben benoemd dat de overdracht van IenM naar BZK heeft gezorgd voor onzekerheid en dat deze met name invloed had op de voortgang van de ontwikkeling van het DSO en het implementatietraject (via ADS). Hierbij was sprake van cultuur- en organisatieverschillen tussen ministeries.

Het Ministerie van BZK is minder ingericht op grote programma's zoals de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet. Zo werkt het Ministerie van BZK met een andere begrotingssystematiek dan IenM (kasstelsel van BZK versus baten- en lastenstelsel van IenM en Rijkswaterstaat). De administratieve overdracht en inbedding in de planning – en controlcyclus van BZK heeft veel tijd gekost en inspanning.

Aan de andere kant gaven sommige gesprekspartners aan dat de overgang inhoudelijk goed past; met BZK als stelselverantwoordelijke voor het functioneren van het binnenlands bestuur. Het momentum – de overdracht – werd ook gebruikt om de governance en organisatie van het geheel tegen het licht te houden en verbeteringen door te voeren. Er werd een programmadirecteur-generaal Omgevingswet aangesteld en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen BZK en andere betrokken partijen is meer expliciet gemaakt.

Daarnaast heeft EB een separate plek gekregen in de Programmaraad van ADS om de verbinding tussen EB, DSO en de implementatie te versterken. EB had voorheen een dubbelrol in het programma ADS; het was zowel de rijksbrede vertegenwoordiger als vertegenwoordiger van het wetgevingstraject. Met de wijziging werden deze verantwoordelijkheden gescheiden.

Uitstel datum van inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is in de periode 2014 tot en met 2019 tweemaal uitgesteld:

- In mei 2016 werd aangekondigd dat de datum van inwerkingtreding zou verschuiven van 1 januari 2018 naar voorjaar 2019. Een kamerbrief⁴ licht toe dat er meer tijd nodig is voor een zorgvuldige parlementaire behandeling en consultatie van de uitvoeringsregelgeving.
- In juli 2017 werd verder uitstel aangekondigd. In een kamerbrief⁵ wordt toegelicht dat het meer tijd en inzet vergt om de samenhang tussen de verschillende wetgevingssporen te bewaken en dat zorgvuldigheid hierbij boven snelheid gaat. De nieuwe inwerkingtredingsdatum wordt 1 januari 2021⁶.

In diverse gesprekken is aangegeven dat de complexiteit en omvang van de stelselherziening is onderschat. Zo bleek het uitgangspunt om wet- en regelgeving beleidsneutraal te integreren niet

⁴ Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 25 mei 2016, 33 962-186

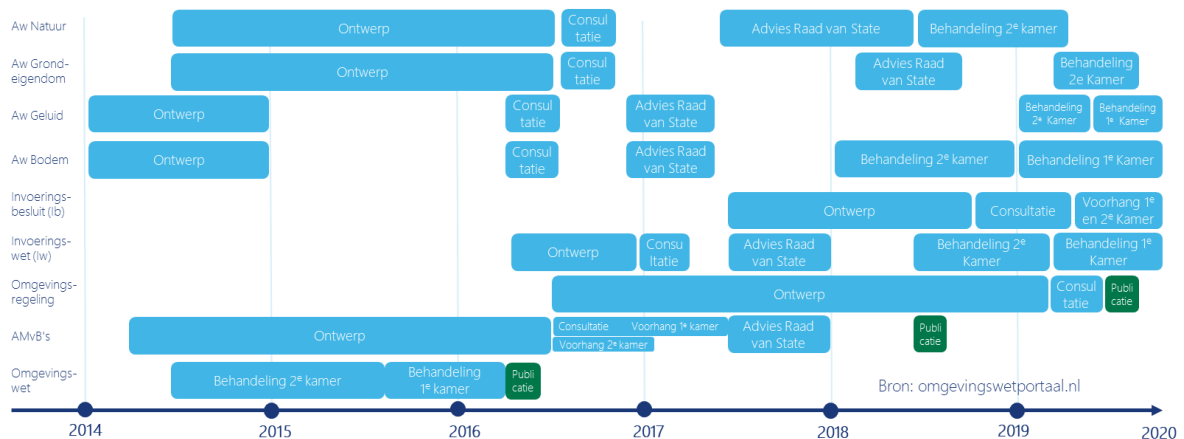
⁵ Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 7 juli 2017, 33 962-95

⁶ Inmiddels is een nieuwe datum voor inwerkingtreding van de Omgevingswet aangekondigd: 1 januari 2022.

eenvoudig in de praktijk te brengen. Aan de stelselherziening lagen nieuwe principes ten grondslag, die soms conflicteerden met bestaande sectorale belangen. Dat schuurde soms, zoals verwoord door één van de gesprekspartners: *'iedereen is voor het integreren van wet- en regelgeving, maar niemand vindt het leuk om geïntegreerd te worden.'* EB maakte haar planning door terug te redeneren vanuit de beoogde inwerkingtredingsdatum. De oorspronkelijke data van inwerkingtreding (1 januari 2018 en voorjaar 2019) waren politiek vastgesteld en zijn binnen EB als ambitieus ervaren. Hierbij was onder gesprekspartners ook begrip voor de ambitieuze planning, omdat het de urgentie vergrootte om aan de slag te gaan met de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet.

3.2.3 Resultaten

De concrete resultaten van de programmadirectie EB bestaan uit de wet- en regelgeving die in de periode 2014 tot en met 2019 in stappen is opgeleverd voor parlementaire behandeling. In 2014 was de ambtelijke voorbereiding van de Omgevingswet afgerond. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is op 17 juni 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd, samen met de Memorie van Toelichting en het nader rapport. In de periode 2014 tot en met 2017 lag de focus van EB op de ontwikkeling van de vier AMvB's. Daarna verschoof de focus – logischerwijs – naar het invoeringsspoor. Parallel hieraan werden de aanvullingswetten ontwikkeld, met betrokkenheid van diverse ministeries. Figuur 8 geeft inzicht in de gerealiseerde resultaten per jaar.



Figuur 8. Gerealiseerde resultaten 2014 tot en met 2019 (Bron: eigen bewerking op basis van gegevens Omgevingswetportaal.nl)

3.2.4 Waardering betrokkenen

Veel gesprekspartners waarden de gestructureerde werkwijze van EB

In de periode 2014 tot en met 2019 is een heel palet aan samenhangende wet- en regelgeving ontwikkeld, dat – getuige de besluitvorming in zowel de Tweede Kamer als Eerste Kamer – kan rekenen op politiek draagvlak. De beheersmatige en gestructureerde werkwijze, afkomstig van Rijkswaterstaat en voor het eerst toegepast in een beleidscontext, heeft bijgedragen aan de voortgang van de werkzaamheden van EB, maar vroeg wel om gewenning bij (beleids)medewerkers van EB. Dit blijkt uit het Self Assessment (2017) en is bevestigd in gesprekken die voor deze beleidsdoorlichting zijn gevoerd. Met name het werken met een uitgebreide planning en capaciteitsmanagement kunnen op waardering rekenen. De planning wordt ieder kwartaal herzien, met daarbij steeds de vragen: *'welke besluiten voorzien we? Hoe werken we hier naar toe? En wanneer betrekken we wie?'*. Dit geeft richting aan de werkzaamheden. Hierbij is de planning in de periode 2014 tot en met 2019 tweemaal fundamenteel aangepast, als gevolg van uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De inhoudelijke sturingsfilosofie was belangrijk als toetsingskader

Diverse gesprekspartners hebben de heldere inhoudelijke sturingsfilosofie, zoals beschreven in Memorie van Toelichting van de Omgevingswet en uitgewerkt in het Sturend Kader (2013), als een succesfactor benoemd voor de voortgang van de ontwikkeling van het stelsel van Omgevingsrecht. De sturingsfilosofie gaf inhoudelijk richting en de verbeterdoelstellingen en ontwerpprincipes hebben gefungeerd als toetsingskader. Dit heeft geholpen bij het maken van belangrijke keuzes en het afwegen van (conflicterende) belangen. Daarbij is het Sturend Kader opgesteld in samenspraak met stakeholders. Dit draagt bij aan het draagvlak voor de AMvB's en andere uitvoeringsregelgeving.

Omgevingsmanagement draagt bij aan draagvlak voor en kwaliteitsborging van wet- en regelgeving

Er is vanaf het begin veel aandacht voor omgevingsmanagement bij EB. Stakeholders en andere partijen zijn nauw betrokken bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving. De werkwijze voor het ontwikkelen van wet- en regelgeving was vernieuwend. Hierbij is getracht om zo veel mogelijk in de geest van de Omgevingswet te werken. De omgeving werd op diverse manieren vroegtijdig betrokken bij zowel de ontwikkeling als implementatie van de Omgevingswet. Daarbij was ook veel aandacht voor kwaliteitstoetsing door experts. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de adviescommissies, de diverse botsproeven en de betrokkenheid van preferente partners voor en na de formele consultatierondes voor wetsproducten. Dit wordt door de koepelorganisaties als prettig ervaren. Daarbij droeg het omgevingsmanagement bij aan kennisontwikkeling over het nieuwe stelsel en zijn met diverse vormen van kwaliteitstoetsing van buitenaf checks en balances ingebouwd. In gesprekken is ook benoemd dat de werkwijze steeds vaker bij andere programma's en projecten wordt toegepast, waaronder de stikstofaanpak.

Toen het interbestuurlijke programma ADS startte, verschoof een deel van de activiteiten die vanuit omgevingsmanagement werden uitgevoerd naar ADS, zoals voorlichting aan decentrale overheden.

Vaste kern van medewerkers geeft stabiliteit

In gesprekken is als positief punt benoemd dat EB bestaat uit een vaste kern van medewerkers, waarin in de periode 2014 tot en met 2019 relatief weinig personeelwisselingen hebben plaatsgevonden. Dit heeft bijgedragen aan de stabiliteit in de werkwijze en standvastigheid in het maken van inhoudelijke keuzes. Daarbij wordt het consequent werken met duo's vanuit de programmadirectie (EB) en de juridische directie Omgevingswet (POW) gewaardeerd. Rondom de vaste kern wordt gewerkt met een flexibele schil van medewerkers. De bewuste keuze voor detachering vanuit andere overheden helpt om kennis en draagvlak over de ontwikkeling van het stelsel te verspreiden en lessen vanuit de praktijk te gebruiken voor de ontwikkeling van wet- en regelgeving. Sommige gesprekspartners hebben wel een kanttekening geplaatst bij de omvang hiervan. Voor toekomstige trajecten zou het volgens hen – met het oog op kennisbehoud en de voortgang – goed zijn om te investeren in een grotere vaste kern van medewerkers.

3.3 Aan de Slag (invoeringsondersteuning)

3.3.1 Doelstelling

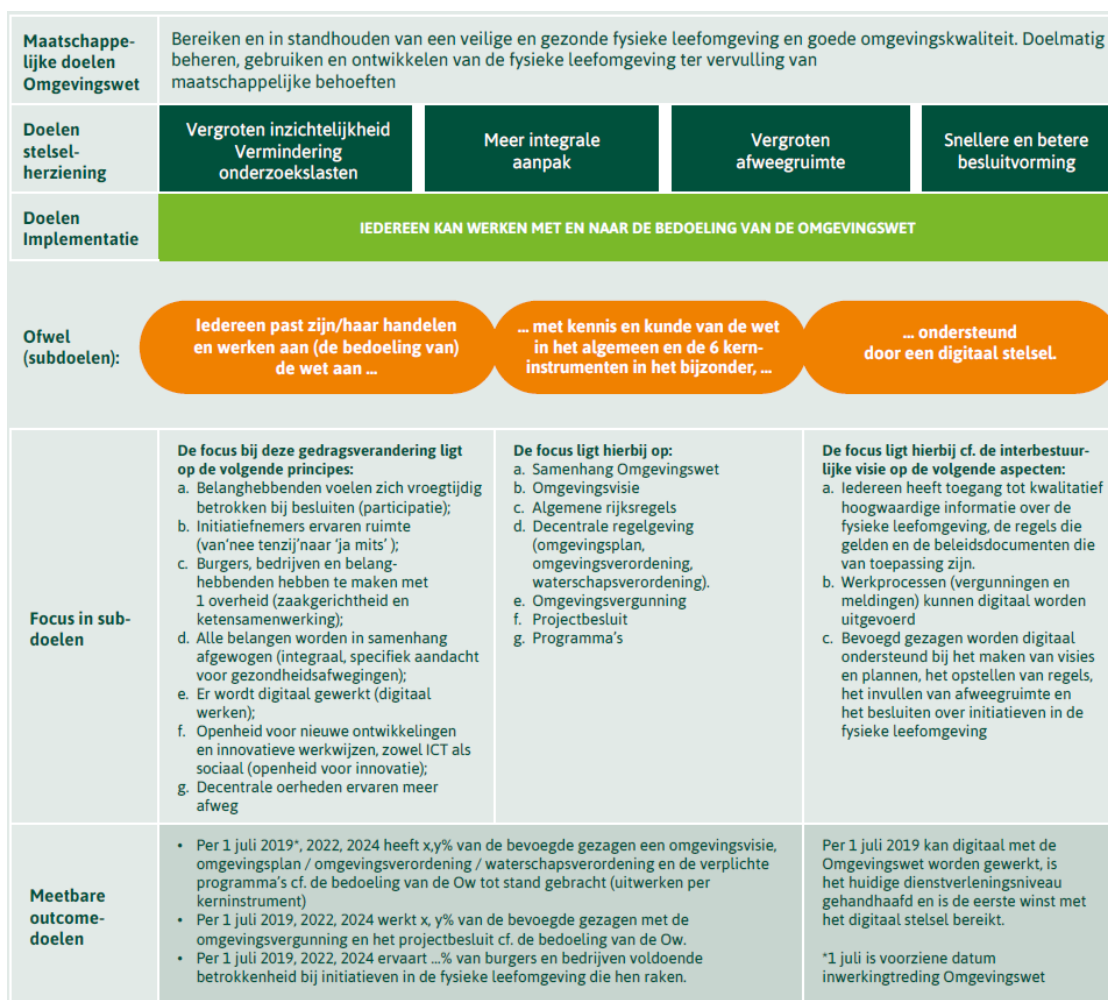
In het Bestuursakkoord (2015) is afgesproken dat ieder bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de implementatie van de Omgevingswet in de eigen organisatie. Het ondertekenen van het Bestuursakkoord vormde het startsein voor het interbestuurlijke programma ADS. Hierin werken het Rijk en de koepelorganisaties voor gemeenten (VNG), provincies (IPO) en waterschappen (UvW) samen om de overheden bij de invoering te ondersteunen. In het programma hebben zij ieder hun eigen verantwoordelijkheid, maar geven ze gezamenlijk sturing aan het geheel.

Het doel van het programma wordt in het eerste programmaplan (2016) als volgt verwoord: 'De implementatie van de Omgevingswet is geslaagd wanneer we met elkaar, dus van bevoegd gezag (dat zijn: de gemeenten, de provincies, de waterschappen en het Rijk) tot burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, met en naar de bedoeling van de Omgevingswet kunnen werken.' Hiertoe richt het programma zich op:

- het stimuleren, faciliteren en ondersteunen van het bevoegd gezag bij hun veranderopgaven
- het bieden van invoeringsondersteuning (informatie, kennis, opleiding en communicatie)
- het opzetten van het DSO (zie paragraaf 3.4).

De doelen van het programma ADS zijn nader uitgewerkt in een doelenboom. Deze laat zien wat de doelen van het programma zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden. De doelenboom maakt onderscheid naar twee niveaus: 1) de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de implementatiedoelstelling (figuur 9) en 2) de beoogde resultaten van het programma ADS (figuur 10).

Hoewel er allerlei ontwikkelingen in de context en organisatie van ADS hebben plaatsgevonden, waaronder uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, is de hoofddoelstelling van het programma in de periode 2014 tot en met 2019 constant gebleven.



Figuur 9. Doelenboom implementatie Omgevingswet (Bron: Programmaplan 2016-2019)

(Iedereen=) Doelgroepen	Gemeenten Bestuur/organisatie/uitvoering	Provincies Bestuur/organisatie/uitvoering	Waterschappen Bestuur/organisatie/uitvoering	Rijk Bestuur/organisatie/uitvoering	Rechterlijke macht	Bedrijven	Burgers	Maatschappelijke organisaties
PROGRAMMA 'AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET'								
	Veranderopgave Rijk		Veranderopgave Gemeenten		Veranderopgave Provincies		Veranderopgave Waterschappen	
Deel-programma's	Invoeringsondersteuning: producten en diensten op thema's geordend ten behoeve van: <ul style="list-style-type: none"> • Bewustwording • Verdieping • Verbreding en verankering • Doorontwikkeling en beheer 					Digitaal Stelsel Omgevingswet: <ul style="list-style-type: none"> • Programma Digitaal Stelsel Omgevingswet • Scenario 2 • Project Informatiehuizen voorbereiden scenario 3 		
Prestatieindicatoren	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het programma levert producten en activiteiten die overheden in staat stellen outcome-doelen te bereiken. 2. De geleverde producten en activiteiten worden door de betreffende doelgroepen gebruikt en positief gewaardeerd. 3. De geleverde producten zijn doelmatig te beheren (voor zover bedoeld voor structureel of langdurig gebruik). 							
Output: Producten en activiteiten	In het jaarplan wordt aangegeven welke producten geleverd worden, onderverdeeld in: <ul style="list-style-type: none"> • Gedragsverandering (volgens de genoemde principes) • Kerninstrumenten • Doelgroepen • Werkprocessen 					In 2019 is er een werkend generiek DSO cf. visie, doelarchitectuur en programma van eisen.		

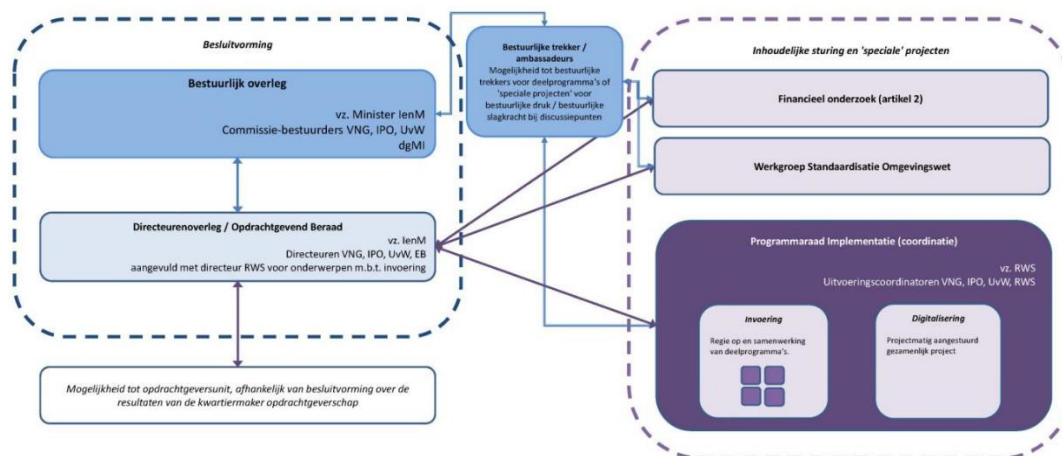
Figuur 10. Doelenboom ADS (Bron: Programmaplan 2016-2019)

3.3.2 Governance en organisatie

Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste kenmerken van en de ontwikkelingen in de governance en organisatie van ADS. Startpunt is het governance-model zoals opgenomen in het Bestuursakkoord (2015). In 2016 is dit model nader uitgewerkt in het programmaplan Aan de Slag met de Omgevingswet 2016-2019. In 2018 zijn er diverse wijzigingen aangebracht. De governance is van meet af aan ingericht op interbestuurlijke samenwerking; de besluitvormingsstructuur is hiervan een afgeleide met verschillende accenten door de tijd heen.

Governancemodel I (2015)

Het eerste governance-model is vastgelegd in het Bestuursakkoord en vormt het fundament voor de jaren erna. De kern van het model bestaat uit twee kolommen: besluitvorming en inhoudelijke sturing. Het navolgende figuur geeft hier inzicht in.



Figuur 12. Governancemodel ADS (Bron: Bestuursakkoord, 2015)

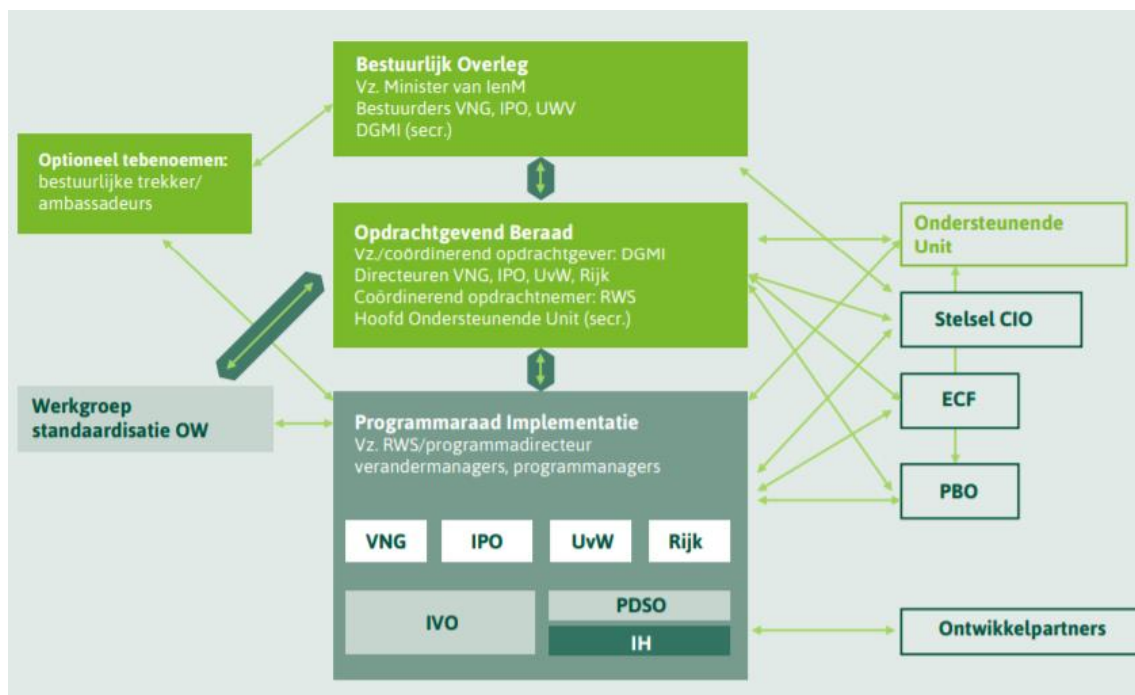
In de kolom besluitvorming (links in het figuur) is het BO het hoogste gremium. Het stelt de bestuurlijke kaders voor de implementatie vast, is het hoogste escalatieniveau voor interbestuurlijke discussiepunten en gaat over eventuele interventies in het programma. Deelnemers van het BO zijn bestuurders van de VNG, het IPO en de UvW, onder voorzitterschap van de minister van IenM.

Besluitvorming in het BO is ambtelijk voorbereid in het OGB. Het vervult de rol van gedelegeerd opdrachtgever en stelt daarbij de kaders voor het implementatieprogramma vast, toetst de voortgang en besluit over bijsturing van het programmaplan of jaarplan op het gebied van doelen, inspanningen, kwaliteit, tijd en geld. Ook sturen zij eventueel werkgroepen aan zoals de standaardisatie van begrippen en de bestuurlijke bekrachtiging van deze standaarden.

Binnen de kolom 'inhoudelijke sturing' coördineert en stuurt de Programmaraad de activiteiten van ADS. De Programmaraad heeft een centrale plek in de governancestructuur van ADS. De programmaraad bestaat uit de programmadirecteur van ADS, de directeur bedrijfsvoering van ADS, de verandermanagers VNG, IPO, UvW en het Rijk. In de Programmaraad wordt de verbinding gelegd tussen de doelen en de uitwerking van de Omgevingswet, de veranderopgaven van alle overheden en de ondersteuning vanuit de deelprogramma's Invoeringsondersteuning (IVO) en DSO.

Governancemodel II (2016)

Het tweede governancemodel is beschreven in het programmaplan 2016-2019. Het is een uitgewerkte versie en nadere uitwerking van de governance uit het Bestuursakkoord. Hierin wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen de kolommen 'besluitvorming' en 'inhoudelijke sturing', maar zijn deze samengevoegd. De rol van de Programmaraad als centraal gremium is hiermee meer expliciet gemaakt. Verder zijn er diverse ondersteunende, meer stafachtige, onderdelen ingericht (het Programmabeheersingsoverleg (PBO), de Eigenstandige controlfunctie (ECF) en de Ondersteunende Unit (OU)), en krijgt het DSO meer positie.



Figuur 13. Tweede governancemodel ADS (Bron: Programmaplan 2016-2019)

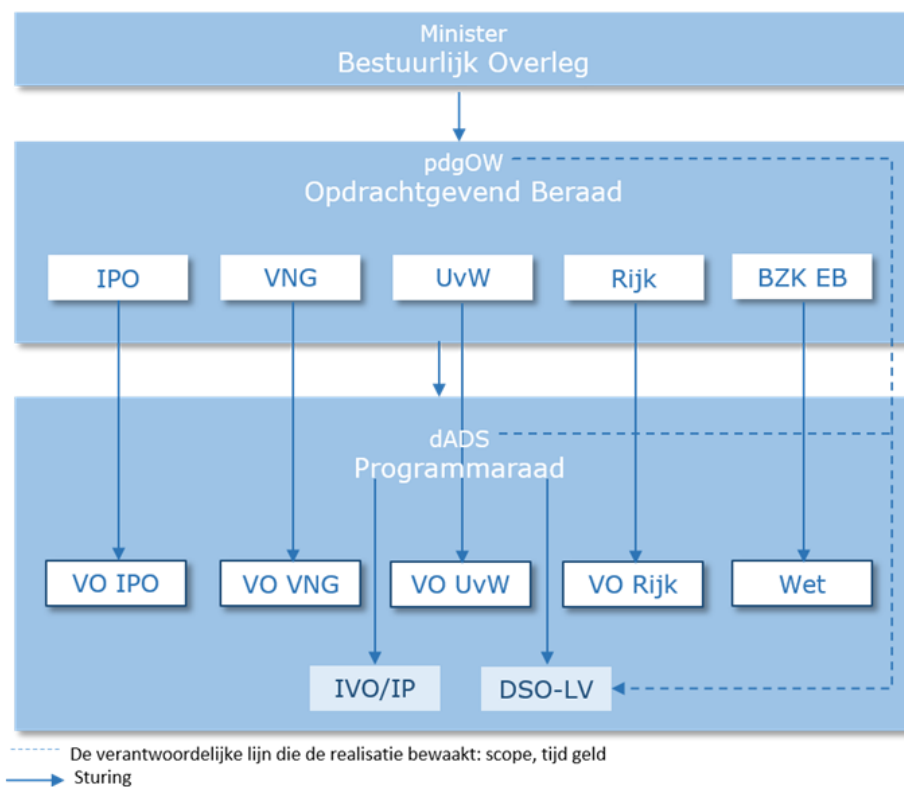
In de uitvoering van dit model en bijbehorende taken heeft RWS een prominente rol. RWS is coördinerend opdrachtnemer en verantwoordelijk voor de dagelijkse sturing van het programma. Voor de programmabeheersing wordt ook gebruik gemaakt van expertise en methoden vanuit RWS.

Governancemodel III (2018)

Het OGB heeft in de zomer van 2017 een werkgroep governance ingesteld om de governance van de invoering van de Omgevingswet tegen het licht te houden. De werkgroep brengt in 2018 een advies uit dat leidt tot aanpassing van de governance. Dit advies is onder meer gebaseerd op onderzoek van Deloitte

(2018). In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de basisopzet van de governance goed was, maar dat in er de loop der tijd te veel hulpconstructies zijn ontstaan en te weinig tijd is genomen om de werking ervan met elkaar door te spreken. Mede hierdoor is de afstand tussen wetgeving, beleid en implementatie gegroeid en is besluitvorming complex geworden. Ook zijn er onduidelijkheden over taken, rollen en verantwoordelijkheden.

De overgang naar het Ministerie van BZK en de komst van de nieuwe interbestuurlijke programma-DG Omgevingswet creëert momentum voor het doorvoeren van een aantal verbeteringen in de governance. Het doel van de aanpassing is de organisatiestructuur te vereenvoudigen, mandaten helder te maken en meer samenhang aan te brengen in de rapportages en informatiestromen. Hierbij zijn hoofdlijnen van het Bestuursakkoord gevolgd, maar is er meer nadruk gelegd op duidelijke verantwoordelijkheden en taken van de verschillende gremia. Het navolgende figuur laat de aangepaste governancestructuur zien.



Figuur 14. Governancemodel ADS na 2018 (Bron: Governance implementatie Omgevingswet, 2018). In dit figuur staat 'VO' voor 'verandering' en IP voor 'informatiepunt'.

3.3.3 Resultaten

De hoofddoelstelling 'Iedereen kan werken met en naar de bedoeling van de Omgevingswet' is – logischerwijs - nog niet gerealiseerd, omdat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden. Wel heeft ADS in de periode 2015-2019 diverse producten ontwikkeld en activiteiten uitgevoerd die bijdragen aan deze doelstelling. Hierna geven we op basis van voortgangsinformatie in kamerbrieven een overzicht van de belangrijkste resultaten per jaar. In de kwartaalrapportages heeft het programma ADS meer in detail gerapporteerd over de voortgang en gerealiseerde resultaten.

2015

In 2015 is het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet getekend door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Hierin is de gezamenlijke ambitie uitgesproken om van de Omgevingswet een succes te maken die niet kan worden gerealiseerd zonder de inzet van alle betrokken partijen.

2016

In de 2016 ging het interbestuurlijk Programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' van start⁷. In hetzelfde jaar zijn onder meer de volgende resultaten gerealiseerd:⁸

- [Totstandkoming Inspiratiegids Participatie](#). Deze gids is gebaseerd op praktijkervaringen en bevat handvatten en praktijkvoorbeelden die kunnen helpen bij de inrichting van een participatietraject.
- [Informatiepunt Omgevingswet van start gegaan](#). Deze informeert over de juridische uitleg en praktische toepassingen van de Omgevingswet, de onderliggende regelgeving en de digitale voorzieningen. De bij het informatiepunt ontvangen vragen in de eerste maanden waren voornamelijk afkomstig van overheden en gingen grotendeels over de implementatie-activiteiten van het programma ADS en de deelname aan bijeenkomsten en stimuleringsregelingen.
- [Er is een monitor invoering Omgevingswet ingericht](#). De monitor is opgericht om de voortgang van de implementatie te kunnen volgen.
- [Diverse bijeenkomsten zijn georganiseerd en producten zijn gepubliceerd](#). Hierbij gaat het onder meer om:
 - interbestuurlijke roadshows en bestuurderstafels
 - een routeplanner Omgevingswet voor gemeenten, provincies en waterschappen
 - een Basisgids Omgevingswet, die is opgeleverd, met allerlei informatie over de Omgevingswet. De gids is te gebruiken door alle overheden, bedrijven en het maatschappelijk middenveld
 - bijeenkomsten bevoegd gezag om toelichting en uitleg te geven over de doelen en instrumenten van de Omgevingswet
 - een pilot ondersteuning rondom de omgevingsvisie
 - ondersteuningsregelingen voor overheden die met elkaar (en bedrijven en maatschappelijke organisaties) willen oefenen met de kerninstrumenten van de wet.

2017

- [Er zijn diverse bijeenkomsten/activiteiten georganiseerd voor het ondersteunen van de invoering](#). Hierbij gaat het onder meer om kennis-, praktijk- en netwerkdagen, roadshows, een summerschool en slagsessies.
- [Er zijn modellen en voorbeelden voor het nieuwe Omgevingsplan gepubliceerd](#)⁹.

2018

- [Nieuw gepubliceerde content op website](#). Er is meer informatie over wetgeving (waaronder besluiten) en de activiteiten gepubliceerd op de website.
- [Interbestuurlijke bijeenkomsten](#). Er is een groot aantal interbestuurlijke bijeenkomsten georganiseerd, gericht op het delen van kennis en ervaringen onder honderden deelnemers die vanuit gemeenten, provincies en waterschappen bezig zijn met de implementatie van de Omgevingswet.
- [Rapportage pilots omgevingsvisie](#). Er is een rapportage over dertig pilots omgevingsvisies gepubliceerd, met onder meer inzicht in de benodigde samenwerking met partners bij de ontwikkeling van omgevingsvisies.

2019

In 2019 zijn onder meer de volgende activiteiten uitgevoerd die bijdragen aan de implementatie van de Omgevingswet:¹⁰

⁷ Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, Omgevingsrecht, 25 mei 2016, 33 118-B

⁸ Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, Voortgang stelsel Omgevingswetgeving, 5 juli 2017, 33 118-95

⁹ Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, Voortgang stelsel Omgevingswetgeving, 5 juli 2017, 33 118-95

¹⁰ Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, Reactie op advies Adviescommissie op Invoeringsbesluit Omgevingswet, 29 mei 2019, bijlage van 2019Z10810

- **Expertsessies georganiseerd en toelichtingen aangescherpt** over de bruidsschat waarbij ook praktijkvragen over het overgangsrecht aan bod zijn gekomen. De website www.omgevingswetportaal.nl is aangevuld waar de relatie tussen de bruidsschat en Besluit kwaliteit leefomgeving verder is verduidelijkt. Ook de toelichting van het Invoeringsbesluit is nader aangevuld.
- **Halfjaarlijkse sessies verzorgd door de VNG, ADS en BZK.** Hierbij worden professionals uit de uitvoeringspraktijk tijdens mini-colleges en workshops bijgepraat over de laatste stand van zaken met betrekking tot de omgevingswetgeving.
- **Interbestuurlijke Slag-sessies.** Hier worden goede voorbeelden en praktijkervaringen op het gebied van de implementatie van de Omgevingswet, inclusief het overgangsrecht, gedeeld die ADS elk kwartaal overal in het land organiseert. Ook worden deze benut om de behoeften aan ondersteuning vanuit de uitvoeringspraktijk nader in kaart te brengen. Op deze manier kan de behoefte aan praktijkondersteuning worden betrokken bij de ondersteuning die vanuit ADS en de koepels geboden wordt aan de uitvoerende overheden.
- **Diverse routeplanners zijn gepubliceerd op de website aandeslagmetdeomgevingswet.nl**¹¹. Hierbij gaat het onder meer om de Roadmap implementatie Omgevingswet Waterschappen en de Routekaart opleidingen & Toolbox Waterschappen.

Monitor invoering Omgevingswet

Sinds 2017 wordt ieder half jaar een monitoringsrapportage gepubliceerd die inzicht geeft in de voortgang van de voorbereidingen en implementatie bij de bevoegde gezagen. De monitor zoomt in op een breed spectrum aan onderwerpen en is opgezet als een raamwerk dat zich zowel richt op de invoering van de Omgevingswet als op het realiseren van de langetermijndoelstellingen ervan.

De rapportages uit 2017 en 2018 geven met name inzicht in de voortgang van de voorbereidingen door bevoegde gezagen, de behoefte aan ondersteuning vanuit de bevoegd gezagen en hun waardering voor de geboden ondersteuning. Hierbij bevatten de rapportages aanbevelingen voor bijsturing door de Programmaraad.

Vanaf september 2019 kent de monitor een nieuwe opzet, gebaseerd op een SWOT-analyse. De halfjaarlijkse monitoringsrapportage beperkt zich in de nieuwe opzet tot de zaken die echt klaar moeten zijn voor inwerkingtreding. Hiertoe is een set criteria opgesteld waaraan de verschillende overheden op grond van de Omgevingswet minimaal dienen te voldoen.

Deze criteria zijn tot stand gekomen in de interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk en de koepels. Vanaf september 2019 wordt aan de hand van deze criteria - verrijkt met specifieke en verdiepende vragen voor verschillende overheden - de voortgang gemonitord. De resultaten uit deze verdiepende vragen betreffen meer operationele informatie en worden onder meer gebruikt bij het begeleiden van individuele organisaties, voor het signaleren van aandachtspunten en voor het aanscherpen van het ondersteuningsaanbod.

0-metingen

Om de werking van de Omgevingswet te kunnen evalueren zijn – naast de monitor - ook 0-metingen uitgevoerd. Hierbij gaat het om drie belevingsonderzoeken en twee kwantitatieve onderzoeken die inzicht geven in de situatie onder het huidige omgevingswet.

Meer specifiek betreft het:

- de beleving van initiatiefnemers die een activiteit willen starten in de fysieke leefomgeving, zoals het bouwen van een huis of het beginnen van een veehouderij

¹¹ Bron: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/implementatie-wet/routeplanners/>

- de beleving van dienstverleners en omgevingsplanners bij de verschillende overheden die de initiatieven beoordelen en beschikkingen opstellen over het al dan niet doorgaan van de te beoordelen initiatieven
- de beleving van overige belanghebbenden die mogelijk in hun belangen worden geraakt door mensen en bedrijven die nieuwe initiatieven willen starten in hun leefomgeving. Zij dienen zienswijzen en/of bezwaarschriften in of proberen via participatietrajecten invloed uit te oefenen op de beslissingen die overheden nemen over hun leefomgeving
- kwantitatief onderzoek naar vergunningaanvragen en meldingen brengt in beeld hoe de stromen vergunningaanvragen en meldingen onder het huidige omgevingsrecht er in omvang en samenstelling uitzien
- kwantitatief onderzoek naar trends voor de gedigitaliseerde rechterlijke uitspraken in het omgevingsrecht. Dit om na invoering van de Omgevingswet te kunnen bekijken hoe de impact van de wet is op het aantal en de aard van conflicten op het gebied van de fysieke leefomgeving dat door de rechter moet worden beslecht.

Deze onderzoeken vormen de basis voor de monitoring en evaluatie van de Omgevingswet, na inwerkingtreding ervan.

3.3.4 Waardering en lessen van betrokkenen

Interbestuurlijke samenwerking is complex, maar vormt stevig fundament

Het ondertekenen van het Bestuursakkoord is volgens verschillende betrokkenen een belangrijke mijlpaal voor het gezamenlijke implementatietraject. Het dwingt alle partijen om na te denken over het proces en zorgt ervoor dat alle neuzen dezelfde kant op staan. Interbestuurlijke samenwerking bij de invoering van de Omgevingswet is echter complex gebleken, mede door het ontbreken van een best practice voor de organisatie hiervan.

De afspraken in het Bestuursakkoord vormen het fundament en zijn op hoofdlijnen stabiel gebleven. Ze geven voldoende richting, maar tegelijkertijd ook ruimte voor verdere uitwerking in de jaren erna. Tegelijkertijd heeft juist die ruimte voor verdere uitwerking ook voor lastige gesprekken gezorgd. Interbestuurlijke besluitvorming bleek niet eenvoudig, onder meer door conflicterende belangen en posities. Dit kwam vooral tot uiting in de Programmaraad (zie volgende punt). Daarbij ging besluitvorming niet altijd even snel, omdat partijen vanuit een andere positie aan tafel zaten. Koepelorganisaties hebben hiervoor mandaat van hun achterban nodig, wat in de ogen van rijkspartijen, tijdrovend kan zijn. Koepelorganisaties geven op hun beurt aan dat eerst IenM en later BZK moest wennen aan de horizontale manier van samenwerking en op sommige momenten keuzes doordrukte vanuit het argument uiteindelijk financieel en stelselverantwoordelijk te zijn. Het blijft zoeken naar een goede balans tussen daadkracht en breed draagvlak voor keuzes.

Interbestuurlijke samenwerking is weliswaar complex, maar wordt door gesprekspartners ook als stevig fundament voor de periode na inwerkingtreding van de Omgevingswet beschouwd. Samenwerking bij de invoeringsondersteuning vergroot de betrokkenheid van en het draagvlak onder partijen die straks samen uitvoering geven aan het nieuwe stelsel. Daarbij helpt de samenwerking om inzichten van buiten naar binnen te halen en kennis te ontwikkelen.

Gezamenlijke aansturing via Programmaraad verliep moeizaam, maar samenwerking is verbeterd

De Programmaraad heeft een centrale rol in het functioneren van ADS en stuurt de activiteiten van ADS aan. Diverse gesprekspartners geven aan dat de interbestuurlijke aansturing via de programmaraad niet eenvoudig was. Het kostte tijd om onderling vertrouwen op te bouwen. Gesprekspartners geven aan dat het Rijk (IenW/BZK) met name in de beginperiode een dominante rol had in de Programmaraad, waardoor de betrokkenheid van andere overheden minder goed uit de verf kwam. Ook was er volgens sommige gesprekspartners te weinig oog voor de verschillende belangen van de partijen in de Programmaraad. De

gezamenlijke invoeringsdoelstelling werd door alle partijen onderstreept, maar de interpretatie ervan varieert. Wat voor een provincie een goed functionerend stelsel is, hoeft niet automatisch te betekenen dat gemeenten er goed mee kunnen werken. Hierbij speelt mee dat ieder bevoegd gezag zelf verantwoordelijk is voor de implementatie van de Omgevingswet in de eigen organisatie. Waar de Programmaraad bedoeld was om samen regie te voeren, ontstonden er in praktijk meer (slepende) discussies dan beoogd, wat ten koste ging van het probleemoplossend vermogen van de Programmaraad. Andere gesprekspartners benoemen dat er veel is geïnvesteerd en dat de samenwerking in de Programmaraad in de loop der jaren is verbeterd.

Relatie tussen ADS, DSO en EB werd in de loop der jaren versterkt

In gesprekken is benoemd dat de relatie tussen ADS, DSO en EB in de periode 2016-2018 te dun was. Het besef groeide dat voor een geslaagde implementatie van de Omgevingswet een goede wisselwerking tussen de drie onderdelen noodzakelijk is. In 2018 zijn – bij de overgang naar BZK - daarom wijzigingen aangebracht om digitalisering, wetgeving en implementatie dichter bij elkaar te brengen. EB kreeg een separate plek in de Programmaraad en ADS werd een interbestuurlijke Directie Implementatie bij BZK. Ook werd ADS fysiek ondergebracht bij BZK, wat de mentale afstand heeft verkleind.

3.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet

3.4.1 Doelstelling

Het DSO is van meet af aan integraal onderdeel geweest van de ontwikkeling, implementatie en straks uitvoering van de Omgevingswet. Zowel in de wet zelf (2014) als in het Bestuursakkoord (2015) wordt digitalisering als een onlosmakelijk onderdeel en belangrijk middel gezien om de verbeterdoelen van de stelselherziening te realiseren. Hierbij gaat het onder meer om het vergroten van de inzichtelijkheid in het complex van wet en regels en het vergroten van het gebruiksgemak voor alle stakeholders. Ook moet digitale ondersteuning bijdragen aan de doelstelling om te komen tot vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Het DSO moet hierin voorzien en is in de kern te zien als een stelsel, bestaande uit een set (samenwerkings)afspraken, ICT-voorzieningen, registraties, gegevens en informatiebronnen over de fysieke leefomgeving. De Invoeringswet zorgt voor de juridische basis voor het DSO. De inhoudelijke kaders voor de opdracht DSO zijn vastgelegd in drie kaderdocumenten:

- *Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet 2024* dat de uitgangspunten van het DSO vastlegt (2016).
- *Doelarchitectuur* dat de kaders beschrijft van de architectuur van het DSO (2016-2019).
- *Globaal Programma van Eisen* (2016-2019).

In de loop der jaren is de visie op de relevantie en cruciale rol van het DSO niet veranderd. Wel is het ambitieniveau bij inwerkingtreding en de planning op diverse momenten in de tijd aangepast om recht te doen aan nieuwe inzichten en de verbinding met het wetgevingstraject (EB) en het interbestuurlijke implementatietraject (ADS) te behouden dan wel te versterken. Zo wordt in de gesprekken herhaaldelijk verwezen naar het concept *Laan voor de Leefomgeving* en de *Informatiehuizen*, waarin – medio 2014 – voor de eerste maal de contouren van het DSO, inclusief de uitvoeringsstructuur werden geschetst.

Medio 2015 werd breed geconstateerd dat dit concept weliswaar een mooi vergezicht bood, maar tegelijkertijd te ambitieus was. In 2016 is het doel van het DSO daarom onder de loep genomen en nader uitgewerkt in de Bestuurlijke Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet 2024. Hierin zijn twee ambities opgenomen, voor respectievelijk het jaar 2019 (destijds het beoogde jaar van inwerkingtreding) en 2024.

- *Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet (2019)* moet er een digitaal loket zijn waarmee gebruikers informatie zoals omgevingsdocumenten (bijvoorbeeld omgevingsplannen en omgevingsverordeningen) en gegevens over de fysieke leefomgeving kunnen inzien via tekst en kaart. Bij de inwerkingtreding moet het stelsel dezelfde functionaliteit bieden als in de huidige situatie van

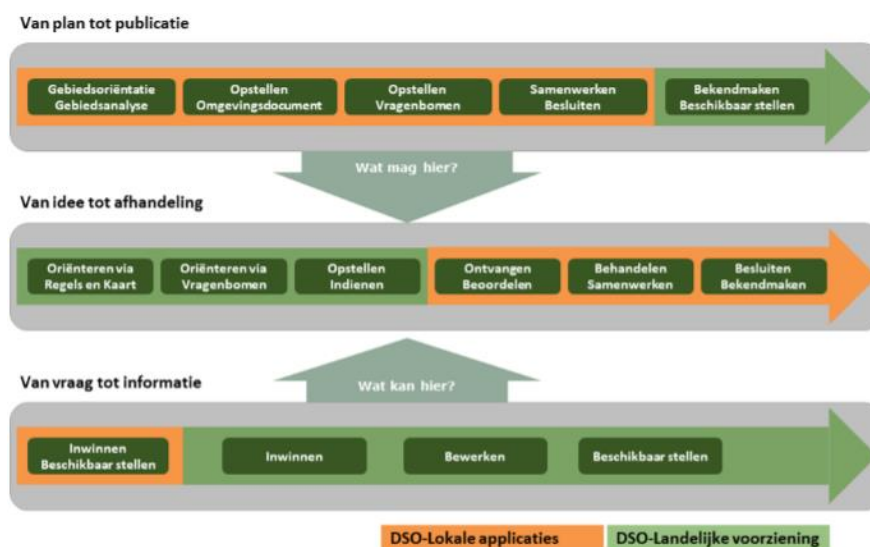
het omgevingsrecht (het Omgevingsloket Online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en www.ruimtelijkeplannen.nl), uitgebreid naar alle beleidsterreinen van de Omgevingswet.

- Voor het jaar 2024 is het streven dat alle functionaliteiten beschikbaar zijn die helpen om de doelen van de Omgevingswet te realiseren. Het DSO dient in 2024 gebruikers optimaal te ondersteunen bij de uitvoering van processen voor planvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving via kwalitatief goede informatie op het gebied van de fysieke leefomgeving. Daarbij moet het DSO gebruikers integraal inzicht en overzicht geven en ervoor zorgen dat (besluitvormings)processen sneller en beter voorspelbaar verlopen.

Begin 2018 is in het BO tussen het Rijk, VNG, IPO en UvW het doel en de scope van het DSO opnieuw bijgesteld. In dit overleg is een *basisniveau* bepaald: de functionaliteiten die het DSO moet hebben voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarbij is ook onderscheid gemaakt naar de landelijke voorziening (DSO-LV), collectieve voorzieningen voor gemeenten (DSO-CG) en individuele voorzieningen van overheden. Het basisniveau is in een Kamerbrief (2018)¹² als volgt beschreven:

- Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten burgers alle beschikbare besluiten over de fysieke leefomgeving kunnen vinden. De oorspronkelijk beoogde weergave van regels op de kaarten wordt gefaseerd – en daarmee later – gerealiseerd.
- Bij inwerkingtreding moeten alle vergunningen onder de Omgevingswet digitaal kunnen worden aangevraagd, maar de mate waarin de gebruiker hierin wordt ondersteund wordt gefaseerd. Dit betekent dat de gebruiker bij de vergunningaanvraag of melding op een eenvoudige manier door de aanvraag wordt geleid. Hierbij krijgen vergunningen of meldingen voor activiteiten die vaak voorkomen voorrang, zoals het slopen van bouwwerken en het starten van bedrijfsactiviteiten.
- Voor inwerkingtreding moet er een startpagina zijn waar gebruikers op één plaats kunnen doorklikken naar de bestaande voorzieningen OLO, AIM en Ruimtelijke Plannen en naar die onderdelen van het DSO die al gereed zijn voor gebruik. Dit moet gebruikers de gelegenheid geven om te kunnen oefenen met het DSO.

Dit is nader uitgewerkt aan de hand van drie ketens: de juridisch georiënteerde keten 'Van plan tot publicatie', de op eindgebruikers gerichte keten 'Van idee tot afhandeling' en de gegevensgeoriënteerde keten 'Van vraag tot informatie'. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de landelijke voorziening en lokale voorzieningen. Figuur 16 geeft hier inzicht in.



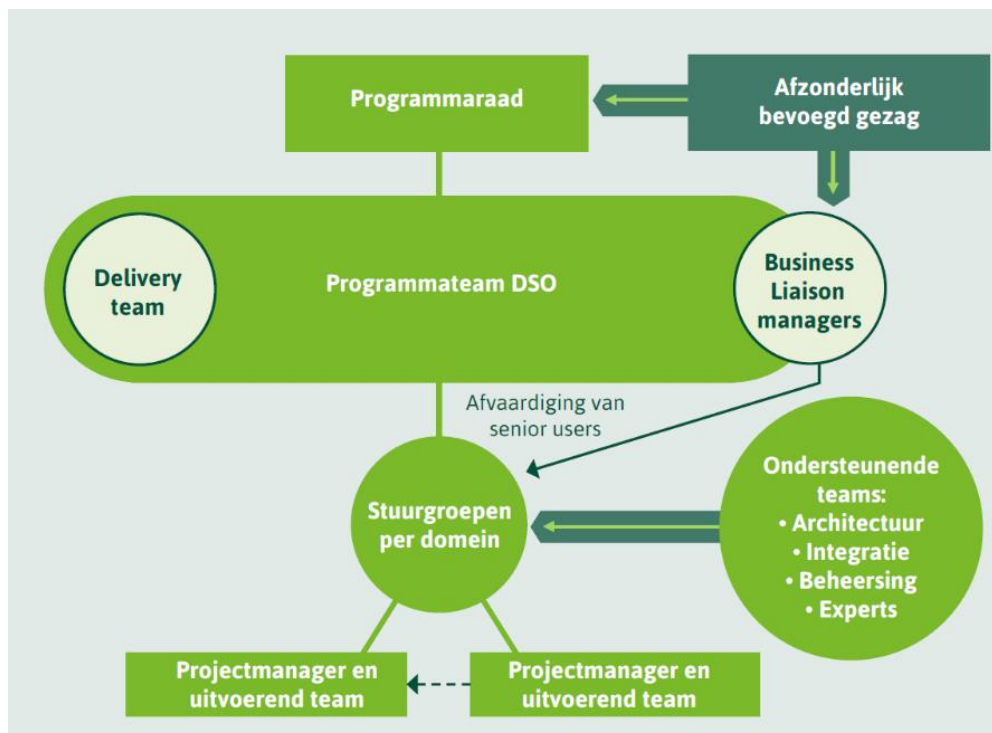
Figuur 16. basisniveau DSO-LV bestaat uit drie ketens

¹² Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Omgevingsrecht, 5 juli 2018, 33 118-110

3.4.2 Governance en organisatie

Governance in 2015 en 2016

Uit de ontvangen stukken komt een beperkt beeld van de governance uit 2015 naar voren. Het Programmaplan Implementatie van 2015¹³ beschrijft hoe het DSO gerealiseerd zou worden middels interbestuurlijke teams die onder leiding staan van een deelprogrammanager Digitalisering. Deze programmamanager maakt deel uit van de Programmaraad en krijgt daarbij ondersteuning van een omgevingsmanager, een projectbeheerser, technisch manager, contractmanager en inhoudelijke experts. Voor het leveren van producten van het DSO wordt een consortium ingericht, met partijen zoals RWS, Kadaster en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). De Programmadirecteur van de Programmaraad heeft regulier overleg met deze partijen om af te stemmen. Dit zou nader worden uitgewerkt in de tweede helft van 2015. In het ADS programmaplan 2016-2019 vinden we een uitgewerkte versie van de governance van het DSO terug (figuur 17).



Figuur 17. Voorstel governance DSO (Bron: Programmaplan 2016 – 2019)

Het programmaplan 2016-2019 benoemt de volgende uitgangspunten voor de governance:

- De scope van het DSO is vastgelegd in kaderstellende documenten: de Visie, het Globaal Programma van eisen, de Doelarchitectuur en het Bestuursakkoord.
- De sturing op deze scope en de spanning vindt plaats in de Programmaraad.
- De planning van de sprints vindt plaats binnen de kaders van de kaderstellende documenten.
- De voortgangsbewaking vindt plaats op basis van maandrapportages.

In de organisatie van het DSO staat het programmateam centraal en bestaat uit twee soorten teams: het delivery team en de business liaison managers. Zij voeren opdrachten uit binnen de kaders die in de Programmaraad zijn afgesproken. Het deliveryteam bestaat uit de programmamanager, domeinmanagers, kwaliteitsmanager, beheersingsmanager, communicatiemanager, lead architect en worden tevens ondersteunt door diverse specialistische teams (architectuur, integratie, beheersing experts). De business liaison managers spelen de brugfunctie tussen het DSO en de uitvoerende operatie bij het betreffende

¹³ Programmaplan Implementatie Omgevingswet Fase 1 – versie 1.0 oktober 2015

bevoegd gezag en zorgen voor de juiste veranderingen in die organisaties. Ook kunnen zij hun eisen en wensen inbrengen. Ten slotte wordt er benadrukt dat de werkmethode 'Agile' van groot belang is (in de paragraaf 'Werkwijze en ontwikkelingen daarin' wordt hier op verder gegaan).

Governance vanaf 2017

Naar aanleiding van het BIT-advies, de kamerbrief in reactie op BIT-advies¹⁴ en de opdrachtbrief aan de Taskforce Complexiteitsreductie DSO¹⁵ in 2017, is door deze Taskforce een aantal bevindingen gedaan gerelateerd aan de governance. De Taskforce geeft onder andere aan dat er een heldere sturing, rolverdeling en communicatie nodig is.

Specifiek geven zij aan dat 'de rolverdeling op strategisch, tactisch en operationeel niveau tussen stelseigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer voor de ontwikkeling van het DSO onvoldoende expliciet is ingericht' en dat 'de sturing op het samenspel tussen: scope/resultaat, planning, resources en risico's onvoldoende is'. Het gevolg is dat de governance van het DSO wordt aangepast waarbij een aantal rollen vervalt of wordt samengevoegd.¹⁶ Wat betreft kaderstelling is de project-DG Omgevingswet opdrachtgever gemaakt en de programmadirecteur DSO opdrachtnemer.

Aangezien het DSO veel (gedetailleerde) rollen kent, richten wij ons op de vijf governancelagen in het navolgende model (figuur 18) en een aantal sleutelrollen om de governance en organisatie verder toe te lichten:



Figuur 18. Governance in vijf lagen (Bron: Presentatie 'Hoe Werken Wij: Werkwijze Programmeam DSO en haar ontwikkelpartners', februari 2017)

Ook in de governance vanaf 2017 spelen de kader stellende documenten - Visie, het Globaal Programma van Eisen, de Doelarchitectuur en het Bestuursakkoord – een rol. Er wordt met name gelet op de overschrijdingen hiervan binnen het BO, OGB en Programmaraad. Het daadwerkelijk organiseren van het realiseren van diverse producten vindt plaats binnen het Programmeam DSO (4^e niveau) en bij de Ontwikkelpartners (5^e niveau). Het programmeam werkt met diverse ontwikkelpartners die de software

¹⁴ Brief van Minister van Infrastructuur en Milieu, herplanning stelselherziening omgevingsrecht en reactie op BIT-advies, 6 oktober 2017, 33 118-98

¹⁵ Eindrapport, Taskforce Complexiteitsreductie Digitaal Stelsel Omgevingswet, 4 december 2017

¹⁶ Presentatie DSO Rollen/verantwoordelijkheden V16 o.b.v. Verbeterde DSO Governance v11

en standaarden maken voor het DSO. Deze ontwikkelpartners worden intensief betrokken bij de ontwikkeling van het DSO omdat zij een rol gaan spelen vanaf 2020 bij het beheer van het digitaal stelsel. De partners zijn: Kadaster, RIVM, RWS, Geonovum, KOOP (Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties), Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en BIJ12.

Organisatie

In tabel 3 zijn per besluitvormingslaag alle rollen opgenomen.

	Rollen	Verantwoordelijkheden
BO	BO	Besluit door BO bij overschrijding Bestuursakkoord
OGB <i>Realiseer BA</i>	OGB, Stelsel-CIO, Stelsel Architect	Besluit door OGB indien Programmaraad de OGB-tijd/geld kaders dreigt te overschrijden
PR <i>Realiseer BA, Epic Owner</i>	Programmaraad/Programmadirecteur (Programma Portfolio Mngt, Epic Owner) Bus.Change Manager (BCM), <i>Progr.Bureau (ADSMO)</i>	Besluit door Programmaraad nodig indien deelprogramma de Programma-/Jaarplankaders dreigt te overschrijden, maar binnen OGB-tijd/geld kaders blijft
DSO - PTO <i>Realiseer Visie/DA/GPVE Realiseer metrokaart, doelenboom</i> <i>Middels Features</i>	Programmadir DSO (programma portfoliomanager DSO) Productmanager, Bus.Liaison Mngt (BLM) Lead Architect, Product Architect, Bus.Liaison Architect Release Train Engineer (RTE) Hoofd PMO, Change-Rel.mngt, Req.mngt, DSO-planner, Mngt Kwaliteitszorg, PMO ondersteuning, Risico-Issue mngt, Systems Team: Integratie Mngt, Test-Acceptatiemngt, Communicatiemngt Omgevingsmngt, Gebruikersvertegenw.	Besluit door PTO nodig indien teams de PID-kaders en toleranties dreigt te overschrijden, maar binnen kaders Programmaplan en Jaarplan blijven
Ontwikkel Partner <i>Realiseer story sets, (user)stories</i>	Senior Suppliers, ProductOwners, Team architect, Directeur Ontw.Partner/OBO, Strategisch OntwikkelPartners/OBO Projectmngts, Scrum team(leden), Scrummasters, Proj.Mngt Beheersing (PMB)	Besluit door Stuurgroep zolang binnen PID-kaders Toleranties: - Wijziging heeft geen impact op andere teams - Risico-profiel niet slechter geworden.

Tabel 3. Governance DSO rollen en verantwoordelijkheden (Bron: Presentatie 'DSO Rollen/verantwoordelijkheden V16 op basis van Verbeterde DSO Governance v11', 17/03/2017). PTO staat voor Programma Team Overleg, PID voor Project Initiatie Document en OBO voor Opdrachtgevend Beraad Omgevingswet.

Omdat dit aanzienlijk veel rollen zijn, belichten we slechts een aantal hoofdrolspelers uit de organisatie en hoe zij opereren om de producten te realiseren voor het DSO:

Programmteam DSO (4^e niveau)

Binnen het Programmteam DSO is de programmadirecteur DSO als opdrachtnemer verantwoordelijk voor het realiseren van de DSO opdrachten. Hij geeft leiding aan de diverse rollen zoals genoemd in de voorgaande tabel. Zelf legt hij weer verantwoording af aan Programmadirecteur ADS in Programmaraad, waar hij tevens zitting neemt. Binnen het Programmteam DSO zijn er Business Liaison Managers (BLM) die het Bevoegd Gezag representeren en zo dus een burgfunctie met de praktijk vormen. Zij faciliteren daarmee de gebruikersorganisatie. Ook kan de BLM-er aanzetten tot vraagarticulatie bij het DSO om producten en diensten aan te vragen die nodig zijn voor realisatie van de doelen van de Omgevingswet. De producten die gevraagd worden, worden door de Product Manager omgezet in eisen en behoeften in oplossingen en te leveren producten. De Product Manager voor opdrachtaansturing is verantwoordelijk voor de productrealisatie en let op mogelijkheden tot productverbeteringen, al dan niet vraaggestuurd uit de praktijk. Om te zorgen dat dit programma goed beheerd wordt op het terrein van capaciteit, financiën, planning en risico's is het Hoofd PMO aangesteld die zorgt voor afstemming op de programmabeheersaspecten van het ADS.

Ontwikkelpartner (5^e niveau)

De daadwerkelijke ontwikkeling en realisatie van producten vindt hier plaats. Een Strategische Ontwikkel Partner zoals het Kadaster, ontwikkelt producten – middels de SAFe Agile (zie volgende paragraaf) – die voortkomen uit de verstrekte opdrachten van het Programmteam DSO. De Sr. Supplier is vanuit de Strategische Ontwikkelpartners verantwoordelijk voor een op te leveren product en legt verantwoording af

hierover. Voor de praktische ontwikkeling van een product, wordt er per product een Product Owner DSO aangesteld. Deze definieert 'story sets', 'user stories' en prioriteert de 'product backlog' gebaseerd op de SAFe Agile-methodiek.

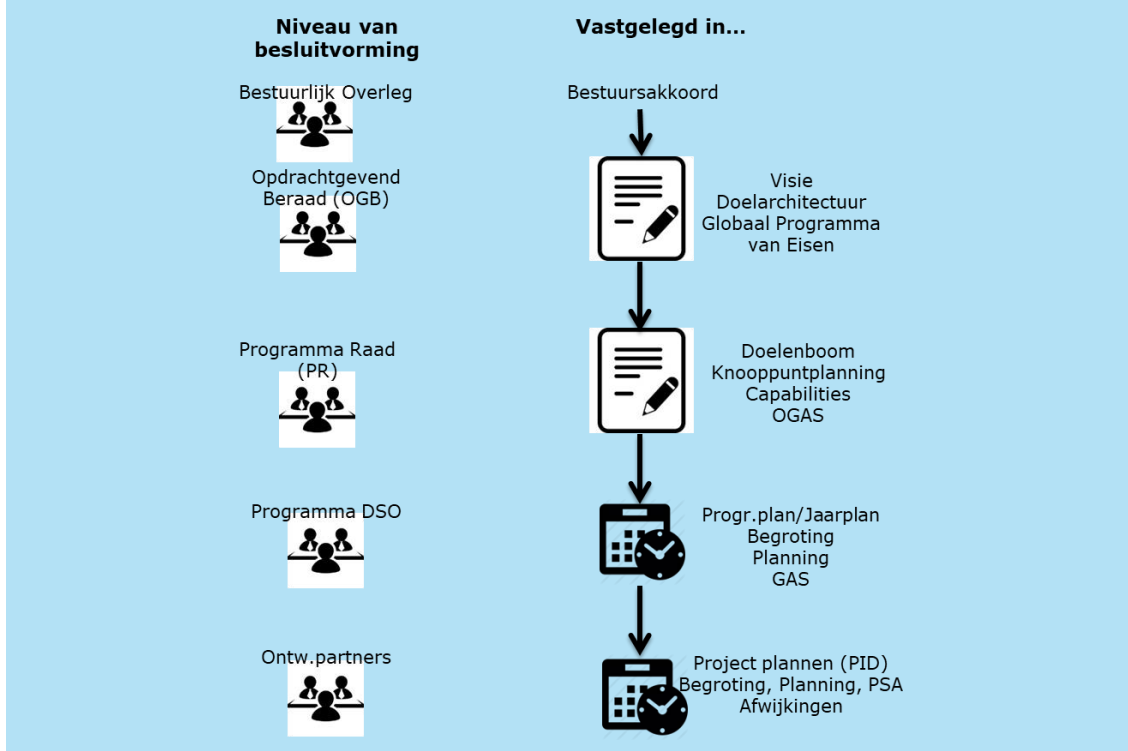
In de volgende paragraaf belichten we deze SAFe Agile-methodiek en ontwikkelingen daarin binnen het DSO.

Werkwijze en ontwikkelingen daarin

Het Bestuursakkoord, het Programma van Eisen en de Doelarchitectuur zijn leidend bij de uitwerking van het DSO. De werkzaamheden werden in de periode 2015 – 2017 uitgevoerd langs de lijnen van de bij RWS ontwikkelde MSP-methodiek en meer specifiek volgens de zogenoemde *watervalmethode*.

Watervalmethode

Deze methode wordt gebruikt voor softwareontwikkeling, waarin de ontwikkeling regelmatig vloeiend naar beneden loopt (als een waterval). De watervalmethode gaat uit van een proces dat plaatsvindt in een relatief stabiele omgeving. Het Programma van Eisen en de daarvan afgeleide planning en afgeleid budget is leidend. Het programma wordt door de opdrachtgever en het programmamanagement vastgesteld en langs hiërarchische lijnen stap voor stap uitgevoerd tot het einddoel is gerealiseerd. Elke afwijking van het Programma van Eisen heeft direct invloed op de planning en het budget. Daarom zijn afwijkingen zoals voortschrijdende inzichten en scope-aanpassingen lastig in te passen in de watervalmethodiek.



Hoewel deze door veel gesprekspartners als top-downbenadering betitelde aanpak de eerste jaren zeer nuttig was, liep de ontwikkeling van het DSO toch vast. De scope van het DSO was niet scherp genoeg gedefinieerd, waardoor de kaders voor de ontwikkelteams onvoldoende uitgewerkt konden worden. Met andere woorden, er was een te grote mate van onzekerheid die door de toepassing van de MSP-methodiek onvoldoende geadresseerd kon worden. Toch werd er vanuit het programmamanagement strikt de hand gehouden aan de gekozen methodiek, wat leidde tot spanningen in de organisatie. Eind 2016 werd dit binnen het 'team DSO' onderkend en onder leiding van een nieuw management de eerste

stappen gezet naar een wezenlijk andere methodiek: de SAFe-methodiek. Vanaf 1 januari 2017 is er daarom, na een tussenfase van een jaar, overgegaan naar een agile werkwijze waarin kort-cyclisch gewerkt werd.

In diezelfde periode heeft de minister van IenM het BIT verzocht te adviseren over de risico's en de slaagkans van het DSO. Dit resulteerde in een BIT-advies. Het BIT concludeerde dat de ambities die met het DSO werden nagestreefd te hoog waren en dat het stelsel te complex zou worden. Bovendien werd onvoldoende de aansluiting met de gebruikers gezocht. Het BIT heeft daarom twee hoofdaanbevelingen gedaan: beperk het DSO vooralsnog tot het huidige dienstverleningsniveau en werk van daaruit gecontroleerd verder, en versterk de invloed van bevoegd gezag op het ontwerp van het DSO.

Binnen de DSO-organisatie kwam dit advies inhoudelijk niet als een verrassing. Een groot deel van de aanbevelingen was met de overgang naar de SAFe-methodiek zelfs al in gang gezet, met daarin een voorname plaats voor eindgebruikers. In reactie op het advies is ook veel aandacht uitgegaan naar de reductie van de complexiteit. De Taskforce Complexiteitsreductie werd ingesteld met als doel het stelsel overzichtelijker te maken en de risico's in de keten te reduceren. Zo is er een onderscheid aangebracht tussen het DSO-LV en de decentrale opgave. Dat heeft geleid tot een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden. Ook is de ambitie op het gebied van de *Informatiehuizen* getemperd. Binnen DSO-LV is één informatiefunctie benoemd (beschikbaar stellen ruimtelijke plannen). In een later stadium wordt bezien of het mogelijk is andere informatieproducten aan te sluiten op het DSO.

Al deze ontwikkelingen hebben medio 2017 geleid tot een herijking van het DSO en het aanstellen van een nieuwe programmadirecteur.

De SAFe-methodiek

SAFe staat voor *Scaled Agile Framework*. In tegenstelling tot de waterval-methode staat kort-cyclisch nieuwe beslissingen nemen op decentraal niveau centraal. De ontwikkelteams en het management stemmen regelmatig met elkaar af volgens een vast stramien. Deze methode zorgt voor een flexibel ontwikkeltraject dat uitgaat van de volgende principes.

- Uiteraard blijft de scope zoals vastgelegd in de kaderstellende documenten: de Visie, het Globaal Programma van eisen, de Doelarchitectuur en het Bestuursakkoord.
- De sturing vindt – net zoals in de vorige periode – plaats in de Programmaraad.
- De planning van de sprints vindt plaats binnen de kaders van de hiervoor genoemde documenten, volgens het principe: 'wat is het belangrijkste voor de realisatie van de Omgevingswet?'
- De focus ligt op het ontwikkelen, bouwen en direct in gebruik nemen van producten, in nauw overleg met de eindgebruikers.
- De voortgangsbewaking vindt plaats op basis van maandrapportages.
- Iedere maand wordt gecheckt op vooruitgang, de zogenaamde nieuwe sprints.
- De kort-cyclische werkwijze leidde ertoe dat er per kwartaal, na iedere release, opnieuw besluitvorming kon plaatsvinden. Na elk kwartaal werd er op basis van het resultaat van het vorige kwartaal bijgestuurd op het te behalen resultaat in het volgende kwartaal.

Met de overgang van het Ministerie van IenM naar het Ministerie van BZK is in de organisatie en uitvoering van het DSO in feite weinig veranderd. Wel waren er grote praktische consequenties die tot onvoorziene problemen leidden. Een voorbeeld is het financieel mandaat dat te klein was om de projectorganisatie van het DSO op volle kracht door te laten draaien. Door interventies van de programmadirecteur ADS en de programma-DG heeft de uitvoering hier echter geen gevolgen van ondervonden.

3.4.3 Evaluatie en bijsturing

Om te borgen dat wat wordt opgeleverd, voldoet aan de eisen voor gebruik, worden er ieder kwartaal ketentesten, gebruikerstesten en praktijkproeven uitgevoerd. Zo worden de kwaliteit van de ICT-codes, de toegankelijkheid voor mindervaliden en de veiligheid van het systeem extern getoetst.

Ook is er een interbestuurlijk acceptatieteam dat het opgeleverde basisniveau toetst tegen het Globaal Programma van Eisen en voert het Kadaster (de partij die het DSO-LV in beheer neemt) toetsen uit.

Daarnaast is eind 2019 een gefaseerde toetsing van het DSO gestart. De eerste fase daarvan behelst de publicatie van een schriftelijk feitenrelaas van de reeds uitgevoerde en geplande activiteiten met betrekking tot het aansluiten en oefenen met het DSO-LV. Op basis van de beschreven feiten is geconcludeerd dat kan worden gestart met de volgende stap: het gaan werken met het DSO in de uitvoeringspraktijk. De Audit Dienst Rijk heeft dit beeld bevestigd door een externe toetsing uit te voeren op het schriftelijke feitenrelaas.

3.4.4 Resultaten

In deze paragraaf gaan we in op de resultaten die het DSO tot en met 2019 heeft opgeleverd. We maken onderscheid tussen het DSO-LV en DSO als implementatieopgave, waarmee de ketenprocessen bedoeld worden. Voor het rapporteren van de resultaten hebben we gekeken naar relevante kamerbrieven, de website *Aan de Slag met de Omgevingswet*, de kwartaalrapportages en de Monitor ADS.

Het valt op dat de kamerbrieven voornamelijk procesmatig zijn ingestoken over de voortgang van het DSO en regelmatig benoemen wat het DSO betekent bij de datum van inwerkingtreding, daarentegen zijn de kwartaalrapportages concreter van aard in termen van werkzaamheden die bijdragen aan de inwerkingtreding van het DSO. We gaan op hoofdlijnen op de resultaten in. Voor meer gedetailleerde overzichten verwijzen we naar de genoemde stukken.

DSO-LV

DSO levert informatie over de leefomgeving, en de regels die er gelden. Deze informatie is via het zogenoemde Omgevingsloket op te vragen en maakt inzichtelijk wat wel en niet toegestaan is op een specifieke locatie. Het DSO-LV zorgt er dus voor dat de informatie van overheden op de juiste plek in het Omgevingsloket beschikbaar komt. Ook wordt via het DSO vergunningaanvragen ingediend, meldingen gedaan en de publicatie van plannen.

2014 tot en met 2016

- [Digitalisering wordt benoemd in de Omgevingswet \(2014\) en Bestuursakkoord \(2015\)](#). Men geeft in deze stukken aan dat het gezien wordt als een onlosmakelijk onderdeel van de implementatie en uitvoering van de Omgevingswet. Hier wordt een start gemaakt met de visie op het DSO.

2017

- [Informatie en schetsen over de informatiehuizen beschikbaar in 2017](#). Er wordt beschreven dat er een eerste set aan informatie beschikbaar is over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en er ook een informatiehuis Ruimte is gerealiseerd. Daarnaast zijn de eerste schetsen van de tien beoogde informatiehuizen (ruimte, bouw, water, lucht, geluid, cultureel erfgoed, afval, natuur, bodem en externe veiligheid) opgeleverd. De analysefase is met de oplevering van deze schetsen afgerond.¹⁷

¹⁷ Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, Voortgang stelsel Omgevingswetgeving, 5 juli 2017, 33 118-95

- [Kwartaalrapportages gepubliceerd met de verrichte werkzaamheden 2017](#). Uit deze rapportages blijkt dat men in 2017 aan de volgende zaken heeft gewerkt: verder uitbouwen van ketens zodat complexere data en processen uitgevoerd kunnen worden, het aan elkaar koppelen van stappen in de ketens, het ontwikkelen van de basis van de ketenprocessen 'Van plan tot publicatie' en 'Van idee tot indiening', werkzaamheden van het systeem en de functionaliteiten van het digitaal stelsel.

Doorlopend vanaf 2017

- [Regionale praktijkproeven, ketentesten en gebruikerstesten en praktijkproeven](#). Doorlopend worden de opgeleverde delen van DSO-LV getest op aansluiting bij de uitvoeringspraktijk. Input wordt continue meegenomen voor de ontwikkeling en het werken met het digitale stelsel.¹⁸

2018

- [In 2018 is het basisniveau van het DSO interbestuurlijk vastgesteld](#). In de Memorie van Antwoord EK invoeringswet Omgevingswet (27-6-2019) wordt aangegeven dat het basisniveau het niveau is dat het DSO moet bieden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Er zijn keuzes gemaakt over welke inhoud wel, en welke inhoud nog niet in het basisniveau kan worden ontsloten. Hierbij is aangesloten bij de aanbevelingen van het BIT.
- [In december 2018 is de beheerovereenkomst ondertekend met de bestuurlijke partners](#). Hierin is afgesproken dat het Kadaster als Tactisch Beheerorganisatie regie voert op het operationele beheer van de DSO-LV dat wordt uitgevoerd door de ontwikkelpartijen RWS, Geonovum, Kadaster, KOOP en RIVM. De interbestuurlijke aansturing is belegd bij de Strategische Beheer Organisatie die wordt aangestuurd door het OGB-beheer. Ook de interbestuurlijke bekostiging van het beheer is vastgelegd.
- [Kwartaalrapportages gepubliceerd met de verrichte werkzaamheden 2018](#). In 2018 lag de focus op ketens sluiten, deelprojecten verknopen en functionaliteiten uitbreiden, leggen van de verbinding tussen de landelijke voorziening van het digitaal stelsel, de overheden en hun leveranciers, en het fundament van het digitaal stelsel te verstevigen.

2019

- [Penetratietests worden ieder kwartaal uitgevoerd](#). In de 'Kamerbrief over de uitkomsten van de monitor invoering Omgevingswet' wordt aangegeven dat deze tests worden uitgevoerd ten behoeve van de cybersecurity door een externe partij. Dit om de veiligheid van het systeem vast stellen.
- [Kwartaalrapportages gepubliceerd met de verrichte werkzaamheden 2019](#). In 2019 waren werkzaamheden verricht op het gebied van complexer werkende ketens, interactie tussen verschillende toepassingen, functionaliteit en een productierijp DSO dat klaar is om aan te sluiten, en te vullen met plannen/juridische regels, toepasbare regels, begrippen en om te oefenen.
- Voorbereiding van de beheerfase op basis van de beheerovereenkomst. Inrichten van de organisatorische structuren en opstarten van werkafspraken en –processen op strategisch, tactisch en operationeel niveau.
- [In oktober 2019 is het gedefinieerde basisniveau DSO-LV voor 75% gerealiseerd](#). Dit blijkt uit de brief aan de Eerste Kamer van 29 november 2019¹⁹. Het 'statusrapport met betrekking tot het aansluiten, vullen en oefenen met het DSO' van 19 november 2019 geeft inzicht in de stabiliteit van DSO-LV ten behoeve van aansluiten en oefenen.

¹⁸ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Monitoring invoering Omgevingswet, 27 juni 2019, 33 118-119

¹⁹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2019, 33 118-123

DSO Implementatieopgave

2014 t/m 2016

- De implementatie van het DSO is voornamelijk na 2017 van start gegaan. In deze periode lag de focus op het DSO-LV en de bijbehorende complexiteitsreductie. De implementatie van het DSO zelf is bij de diverse overheden vanaf 2017 van start gegaan, ten eerste middels diverse bijeenkomsten.

Doorlopend vanaf 2017

- Diverse bijeenkomsten georganiseerd om de implementatie te ondersteunen. Evenementen varieerden van congressen, prijzen i.e. Aan de Slag-Trofee, Implementatiedagen, Slagsessies, Webinars, Bestuurdersbijeenkomsten en Spreekuren.

2018

- Diverse routeplanners opgeleverd in 2018. Om te ondersteunen bij de implementatie van het DSO zijn volgens de Monitoring in 2018 een aantal producten opgeleverd, namelijk: Aansluiten op het DSO, Checklist informatievoorziening Omgevingswet voor gemeenten (VNG) en de Handreiking informatievoorziening Omgevingswet voor gemeenten (VNG).

2019

- Uit de kamerbrief van 29 november 2019²⁰ blijkt dat:
 - de VNG helpt gemeenten met een roadmap (zie ook 2018) en brengt ondersteunende middelen in beeld via een producten- en dienstencatalogus, wordt er ingezet op leveranciersmanagement, ondersteunt bij de verwerving van software, en worden er voorbeelddocumenten- en processen gemaakt;
 - provincies ondersteund worden door IPO zoals het gezamenlijk oefenen met DSO, de Handreiking Omgevingsverordening en oefensessies over het annoteren van de omgevingsverordening. Er loopt ook een gezamenlijk traject om de nieuwe standaarden te implementeren en software aan te passen. Provinciale programmamanagers leren van en delen kennis & ervaring met elkaar om samen producten te ontwikkelen.
 - de Waterschappen ondersteuningsproducten uitgebreid heeft bijvoorbeeld met een handreiking projectbesluit,

3.4.5 Waardering en lessen van betrokkenen

Meerdere gesprekspartners geven aan dat het oorspronkelijke ambitieniveau erg hoog was

Terugkijkend zijn diverse gesprekspartners van mening dat de ambities die ten grondslag lagen aan de ontwikkeling van het DSO van meet af aan te hoog zijn ingezet. De streefbeelden rond de *Laan van de leefomgeving* en de *Informatiehuizen* bleken weliswaar wervend, maar door allerlei redenen (technisch, financieel en bestuurlijk) niet goed in een digitaal stelsel te vangen. Verder lokte dit volgens enkele respondenten discussies uit tussen potentiële uitvoeringsorganisaties ('huismeesters') die met de kennis van nu niet nodig waren geweest. Achteraf bezien had hier meer richting van de zijde van de opdrachtgever op gevoerd moeten worden.

²⁰ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2019, 33 118-123

Deze oorspronkelijke ambities zijn lang blijven 'echoën' en klinken – zo stelt een geïnterviewde – nog door in het Bestuursakkoord. Ook hierin zijn te hoge verwachtingen gewekt en was daarnaast het perspectief van de eindgebruiker nog onvoldoende in beeld. Wel werd de ontwikkeling van het DSO voortvarend ter hand genomen en dreigde de digitalisering soms leidend te worden bij de aanpassingen van de wet- regelgeving. Later is de balans hersteld, onder andere doordat EB zitting nam in de Programmaraad.

Verder wordt opgemerkt dat het 'huidige DSO' af en toe nog steeds vanuit de oorspronkelijke ambities beoordeeld wordt. Met de introductie van agile werken is echter gekozen voor een wezenlijk andere benadering. Dat zorgt soms voor onduidelijkheid in discussies met andere overheden. Hoewel het traject is gestart met een geherformuleerde ambitie en een daarvan afgeleid Programma van Eisen grijpen partijen soms toch terug op de eerdere, grotere ambitie.

Het BIT-advies werd goed ontvangen, maar over impact ervan wordt wisselend geoordeeld

Een veelbesproken onderwerp onder de betrokkenen is het BIT-advies uit 2018. Het advies had een aantal ingrijpende en minder ingrijpende gevolgen voor het DSO. Zo werd onder andere een fasering aangebracht in het ambitieniveau en moest duidelijk worden wat voor inwerkingtreding nodig is en wat later kan (uitbouw). Omdat helder was dat de eindambitie niet in één keer gerealiseerd kan worden, zijn verschillende scenario's ontwikkeld. Naar aanleiding van het BIT-advies is besloten om bij inwerkingtreding in ieder geval het huidige dienstverleningsniveau te realiseren (scenario 2). Na inwerkingtreding wordt toegewerkt naar het realiseren van het eindbeeld (scenario 3).

Veel betrokkenen zien het BIT-advies als een belangrijk keerpunt. Eindgebruikers en koepels werden intensiever betrokken en er werd volgens onze gesprekspartners terecht geconstateerd dat het DSO te groot werd. Het DSO moest deels weer terug naar de kern en er werd volledig overgegaan naar een agile werkwijze. Ook de inrichting van de Taskforce Complexiteitsreductie, en de bijdrage die het leverde door een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden aan te geven, werd positief ontvangen. Het BIT-advies bracht een organische en bescheiden benadering, waardoor er momentum in de bouw van het DSO is gekomen.

Desondanks wordt ook aangegeven dat het BIT-advies, waarvan de focus met name ligt op het benoemen van de risico's, minder impact had dan door de buitenwereld gedacht. Met name inhoudelijk werd het advies niet als schokkend ervaren. De verandering naar een agile werkwijze was reeds ingezet (RSW en Kadaster hadden de lobby om agile te gaan werken al gestart). De aanbevelingen verrasten dus niet, maar hadden wel een belangrijke rol als katalysator.

Agile werkwijze belangrijke wijziging met positieve gevolgen

De agile werkwijze wordt als positief ervaren door alle betrokkenen. Door ieder kwartaal te ontwikkelen, bouwen en in gebruik te nemen ontstaat ritme, betere communicatie met de stakeholders en eindgebruikers en meer flexibiliteit. Door zeer frequent demonstraties te geven aan gebruikers en de voortgang te bespreken ontstaat er bovendien een waardevol netwerk, zo stellen diverse geïnterviewden. Daarnaast is deze nieuwe manier van werken zeer succesvol gebleken in het verbinden van de digitalisering met de wet- en regelgeving en in het reduceren van het aantal lagen tussen besluitvorming en uitvoering.

De overgang naar agile werken viel samen met wisselingen in de aansturing van het programma. Dat werkte niet zozeer door in de governance maar bracht wel een andere manier van werken met zich mee die – zo stellen nagenoeg alle betrokkenen – op dat moment benodigd was.

Anderzijds wordt door een betrokkene aangegeven dat agile werken het lastig maakt om een duidelijke overgang te creëren. Voor hogere bestuurslagen is het behouden van overzicht wat er ontwikkeld wordt lastiger, en of dat conform afspraak gaat. Door de agile werkwijze gebeurt nu veel gaandeweg. Daarnaast zijn er geluiden dat een helder eindbeeld op de langere termijn met een daarvan afgeleide planning in de behoefte van de andere overheden zou voorzien. Zij hebben immers ook een implementatieopgave en zijn straks verantwoordelijk voor het beheer. Er blijft met andere woorden spanning bestaan tussen flexibiliteit/maatwerk versus voorspelbaarheid.

Temporiseren van de ambities was onvermijdelijk

Breed wordt onderkend dat de ontwikkeling van het DSO een enorme opgave is (geweest) die meer tijd kost dan op voorhand voorzien. Zo is het realiseren van het eindbeeld uitgesteld. De uiteindelijke doelen van het DSO staan echter nog steeds en er zijn afspraken gemaakt over de manier waarop en in welke fases deze na inwerkingtreding worden gerealiseerd.

Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat er in een gezamenlijk proces een uitstekende prestatie is geleverd. Uiteraard zijn er forse hobbels geweest in de uitvoering, maar betwijfeld wordt of deze voorzien hadden kunnen worden. Wellicht waren enkele knelpunten achteraf gezien eerder te adresseren, maar per saldo is men tevreden met de tot nu toe bereikte resultaten.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Bij het uitvoeren van de beleidsdoorlichting van artikel 5.2 Omgevingswet is de RPE met bijbehorende vragen gebruikt. Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, kunnen niet alle RPE-vragen beantwoord worden omdat er (nog) geen sprake is van uitvoering van het beleid. De RPE-vragen die wel beantwoord zijn, herhalen we niet in dit hoofdstuk. In de tabel in paragraaf 1.3 hebben we expliciet gemaakt op welke plaatsen in het rapport we welke vraag beantwoorden.

In dit hoofdstuk focussen we op de beantwoording van de hoofdvraag (paragraaf 4.2) en de lessen die er te trekken zijn voor (op onderdelen) soortgelijke, omvangrijke trajecten in de toekomst (paragraaf 4.3). Niet voor niets worden de betrokkenen met regelmaat vanuit andere domeinen gevraagd om hun ervaringen met de toepassing van bepaalde methoden, werkwijzen enzovoorts.

4.2 Conclusies

Het was een waardevol traject van pionieren en leren

Hoewel de planning diverse malen is aangepast en er onvermijdelijk sprake is geweest van grote en kleine tegenslagen in de drie onderscheiden kolommen (EB, ADS en DSO) blikken vrijwel alle geïnterviewden positief terug op de afgelopen jaren. Zij wijzen op de grote en unieke opgave waarvoor de betrokkenen zich gesteld zagen, niet alleen op het gebied van wet- en regelgeving, maar ook voor wat betreft de digitalisering en het complexe veld van honderden betrokken overheden met ieder een eigen Ausgangssituation, belangen en visie.

In de beginfase van de stelselherziening lag de scope vooral op het inzichtelijk krijgen van de opgave in iedere kolom, terwijl het besef van meet af aan aanwezig was dat samenwerking en samenhang tussen de drie kolommen onontbeerlijk is. Gezien het unieke karakter van de opgave kon men echter niet terugvallen op eerdere, soortgelijke trajecten. Het was daarmee zeker in de beginjaren een traject van pionieren, van vallen en opstaan en vooral van (gezamenlijk) leren.

Natuurlijk is daarbij sprake geweest van periodes van frustratie en soms moedeloosheid, maar – zo stelt men – door de grote betrokkenheid van medewerkers op alle niveaus is men er toch in geslaagd om goed grip te houden op de opgave. Dat de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet diverse malen is uitgesteld, doet hier in de ogen van de gesprekspartners niets aan af. Zij benadrukken dat alles op alles gezet werd om de planning te realiseren, maar dat deze uiteindelijk toch niet haalbaar bleek te zijn.

Vanuit dat perspectief zien de betrokkenen terug op een leerzame periode en een waardevolle ervaring. Zoals eerder opgemerkt, is dit de 'buitenwereld' niet ontgaan en wordt er vanuit diverse kanten aan medewerkers uit de programmaorganisatie om advies/input gevraagd over bijvoorbeeld de inrichting van omgevingsmanagement en de inrichting van interbestuurlijke implementatietrajecten.

EB: opgave was groter dan verwacht. Aanpassing van de werkwijze was het antwoord.

Op papier lijkt de juridische opgave – bundeling van een groot aantal wetten en AMvB's – weliswaar omvangrijk, maar tegelijk redelijk overzichtelijk, juridisch-technisch en planbaar. Gedurende de looptijd van het programma groeide het besef dat de opgave veel groter was. Achter ieder artikel en iedere regel schuilt een bepaalde ratio die recht doet aan belangen en verantwoordelijkheden en – zeker gevoelsmatig – organisaties en afdelingen in de kern kan raken. Dat nog los van vraagstukken als uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en niet in de laatste plaats de digitalisering. Met name dat laatste bleek niet eenvoudig in het wetgevingsproces in te passen, en andersom.

Hoewel het uitgangspunt ‘beleidsneutraal omzetten’ van de regelgeving was, in technische zin al een ontzettend grote uitdaging overigens, bleek – zoals een gesprekspartner het verwoordde – achter veel regels onverwacht een wereld schuil te gaan. Terugkijkend wellicht te voorzien, maar in de beginfase van de opdracht toch verrassend.

Een planmatige aanpak van de opdracht van EB had zeer zeker in beginfase van het programma meerwaarde. Na een zoekende beginfase werd het Beheersmodel Grote Projecten geïntroduceerd. De beheersmatige en gestructureerde werkwijze hiervan droeg bij aan het krijgen van grip op de opgave en de planning en monitoring van de werkzaamheden. Met name het werken met een uitgebreide planning en capaciteitsmanagement kunnen op waardering rekenen.

Later in het traject werd de strakke toepassing van dit model als knellend ervaren, waarna meer flexibiliteit is ingebracht. De overgang naar meer kort-cyclisch werken en het samenwerken aan concrete producten, met onder meer botsproeven en vroegtijdige consultatie van andere overheden, markeert in onze beleving een doorbraak in de werkwijze en is daarmee een les voor andere trajecten. Aanpassingen in de governance, zoals de separate plek die EB kreeg in de Programmaraad, wierpen daarbij ook hun vruchten af.

DSO: naar een gezonde ambitie en een moderne uitvoeringswijze

De ambities van het DSO waren vanaf de start van het project hoog. Met de concepten *Laan van de Leefomgeving* en de *Informatiehuizen* werden mooie vergezichten geschetst die al snel in het traject om allerlei redenen niet haalbaar bleken. Ook hier geldt dat terugkijken natuurlijk eenvoudig is, maar ook bij aanvang van het programma waren er signalen dat de verwachtingen rond de digitaliseringsopgave erg groot waren.

De bij aanvang van het programma gebruikelijke *watervalmethode* bleek niet goed toepasbaar voor de uitwerking van het DSO. De scope van het DSO was nog niet scherp genoeg waardoor er te veel onzekerheden waren over de exacte opgave, het te lopen spoor en de daarbij horende projecten. Dit neemt niet weg dat de watervalmethode geen opbrengsten heeft gehad. Integendeel, wel is hier uiteindelijk te lang aan vastgehouden. Signalen dat een wezenlijk andere uitvoeringsmethode (SAFe) meer perspectief bood, zijn volgens de geïnterviewden te lang genegeerd.

Het advies van het BIT kwam wat dat betreft op een mooi moment. Hoewel zeker niet verrassend voor de uitvoeringsorganisatie – die was de draai al aan het maken –, werkte dit advies als een katalysator die de weg voor een vereenvoudiging en een fasering van de ambities van het DSO met een duidelijke scheiding van rollen en verantwoordelijkheden effende. Met de overgang van het programma van het Ministerie van IenM naar BZK werd deze ontwikkeling verder bestendigd.

ADS: interbestuurlijk samenwerken is een opgave op zichzelf

Gezamenlijk doel is dat iedereen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet kan werken met en naar bedoeling van de wet. Hiervoor wordt interbestuurlijk samengewerkt in het programma ADS. Deze samenwerking sluit aan bij de geest van de Omgevingswet, maar bleek een opgave op zichzelf. De samenwerking was voor alle betrokken partijen nieuw en er bestonden nog geen voorbeelden. Het kostte tijd om onderling vertrouwen op te bouwen en inzicht te krijgen in elkaars posities en belangen. Wat voor de ene partij een werkend stelsel is, is niet automatisch voor een andere partij een werkend stelsel.

Het Bestuursakkoord (2015) vormde het fundament waarop het programma ADS werd ingericht. Rijkswaterstaat had als coördinerende opdrachtnemer een belangrijke rol bij het inrichten en opstarten van het programma. Bij de overdracht naar BZK (2018) werd de rol van Rijkswaterstaat kleiner en zijn wijzigingen in de governance doorgevoerd. Er kwam een programma DG Omgevingswet en de organisatiestructuur werd vereenvoudigd, onder meer om besluitvorming minder complex en tijdrovend te maken.

Daarbij werd de afstand tussen wetgeving (EB), digitalisering (DSO) en invoering (ADS) verkleind, vanuit het groeiende besef dat voor een geslaagde implementatie van de wet wisselwerking tussen de drie onderdelen noodzakelijk is.

Interbestuurlijke samenwerking is weliswaar complex, maar wordt ook breed als een belangrijke keuze beschouwd. Samenwerking bij de invoeringsondersteuning vergroot de betrokkenheid van en het draagvlak onder partijen die straks samen uitvoering geven aan het nieuwe stelsel. Daarbij hielp de samenwerking om inzichten van buiten naar binnen te halen en kennis te ontwikkelen.

De randvoorwaarden voor doelmatig en doeltreffend opereren zijn aanwezig

Twee hoofdvragen uit een beleidsdoorlichting hebben betrekking op de doeltreffendheid (vraag 11) en de doelmatigheid van het beleid (vraag 13). Deze vragen zijn op het niveau van een begrotingsartikel sowieso lastig te bepalen, maar voor artikel 5.2 geldt een extra complicatie. De Omgevingswet is nog niet in werking getreden. Hierdoor is (nog) niet is vast te stellen of de doelen die gesteld zijn in artikel 5.2 ook gerealiseerd zijn. Daarmee geldt ook dat de doelmatigheid in feite niet is te bepalen. Die staat of valt immers met de mate van doelbereik. Om deze reden kijken we op een andere manier naar de doeltreffendheid en doelmatigheid en richten we ons op de aanwezigheid van borgingsmechanismen.

De aanpak voor de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet bevat voldoende waarborgen voor doeltreffendheid. Zowel individuele wetsproducten als het geheel aan nieuwe wet- en regelgeving is op diverse manieren getoetst op de uitvoerbaarheid en werking in de praktijk, de verbeterdoelen en de maatschappelijke doelen. Omgevingspartijen en overheden zijn intensief betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet en het digitale stelsel, via onder meer de adviescommissie en de botsproeven voor EB, de agile werkwijze van het DSO het interbestuurlijke programma ADS. Alhoewel er soms sprake was van spanningen en belangentegenstellingen heeft de intensieve betrokkenheid van omgevingspartijen en overheden in onze ogen bijgedragen aan het draagvlak voor de Omgevingswet. Daarbij heeft de integrale adviescommissie Omgevingswet geoordeeld dat het juridisch bouwwerk stevig elkaar zit, de doelen consequent zijn doorgevoerd in wet- en regelgeving en het nieuwe stelsel inzichtelijker en gebruikersvriendelijker is dan het bestaande stelsel. Tegelijkertijd moet de werking van het stelsel zich nog in de praktijk bewijzen. Dat vraagt – aldus de adviescommissie – aandacht voor de voorbereidingen en het op orde houden van het stelsel.

Zoals hiervoor beschreven is in diverse pijlers van de programmatische aanpak een ‘kritische blik van buiten’ georganiseerd. Ook zijn er organisatorische maatregelen getroffen om de samenhang tussen de pijlers te optimaliseren en te borgen. Dit zijn borgingsmechanismen die ertoe bijdragen dat in het programma de *juiste dingen op de juiste manier* gebeuren. Daarmee is ook een borging voor de doelmatigheid ingebouwd.

Verder is in de governancestructuur en in de uitvoeringsprocessen bijzondere aandacht voor de planning van het programma en de financiering ervan. Voor ADS en DSO wordt gewerkt met een meerjarig kostenoverzicht en aan taakstellend programmabudget. De planning en budgetten worden nauwgezet gevolgd en er wordt periodiek over gerapporteerd; niet alleen intern, maar ook naar externe partijen, waaronder de Tweede Kamer. Daarmee zijn ook op dit punt borgen voor doelmatig opereren ingebouwd. Wij stellen daarmee vast dat de randvoorwaarden voor het doelmatig opereren van het programma ingebouwd zijn en – voor zover wij hebben kunnen overzien – naar behoren functioneren.

4.3 Lessen en aanbevelingen

Iedere fase is uniek. De organisatie dient daarop aangepast te worden.

Terugkijkend zien wij – het geheel overziend – dat het programma diverse ontwikkelfases heeft gekend. Hoewel de timing daarvan per programmaonderdeel licht lijkt te verschillen, zien wij deze wel in alle drie de kolommen terug. Ruwweg gaat het daarbij om een relatief open fase van verkenning en oriëntatie waarin de opdracht verkend en op hoofdlijnen uitgewerkt wordt. Daarna volgt een meer planmatige fase waarin structuren aangebracht worden, planningen en deelprojecten wordt benoemd en al doende een langere termijnstrategie wordt ontwikkeld. Het programma wordt als het ware planbaar en behapbaar gemaakt met daarbij passende uitvoeringsstrategieën. Vervolgens zien wij een fase waarin de onzekerheid juist wordt omarmd en de gezamenlijkheid veel meer accent krijgt.

Dit onderscheid is natuurlijk analytisch van karakter. Geen enkele fase is puur het een of het ander en de overgang naar een nieuwe fase is ook niet duidelijk vast te stellen. Wel constateren we dat iedere fase vraagt om andere uitvoeringsstrategieën en andere vormen van leiderschap, zeker op de kernposities. Wellicht geen nieuw inzicht, maar wel één die in onze beleving nadrukkelijk aandacht behoeft bij soortgelijke (toekomstige) trajecten, zowel vanuit de top van het programma als vanuit de opdrachtgever.

Pas op met grote wijzigingen in de context

Op diverse momenten in het programma is de ‘ophanging’ gewijzigd. De meest ingrijpende daarvan is de overgang van het gehele programma naar het Ministerie van BZK. Onze gesprekspartners wijzen er in meerderheid op dat dit achteraf gezien een goede zet geweest is. De programmaonderdelen werden dicht bij elkaar gebracht, de rollen en verantwoordelijkheden van de stakeholders werden scherper gedefinieerd en helder belegd en een nieuw programma-DG bracht nieuwe energie.

Op het eerste gezicht lijkt het ook een relatief makkelijke overgang. Organisatieonderdelen zijn in het geheel opgepakt en elders belegd. De opdracht en werkwijzen bleven nagenoeg gelijk. Aan de andere kant zorgde de reorganisatie voor veel onrust in de organisatie die al op hoogspanning stond om de planning te realiseren. Dit werd met name manifest bij ADS en DSO. Hoewel de inhoudelijke opdracht niet wijzigde, bracht de overgang veel onzekerheid over budget met zich mee en was de administratie wezenlijk anders van karakter. Uiteindelijk is dit goed opgevangen door de top van de organisatie, waarbij er veel aan is gedaan om het programma draaiende te houden. Aan de andere kant is het zaak om een dergelijke overdracht – waar zoals gezegd voordelen, maar ook risico's aan kleven – van meerdere kanten te doordenken en te wegen. Kortom: pas bij dit soort omvangrijke trajecten met een interbestuurlijk karakter op met op grote wijzigingen in de context en breng de consequenties vroegtijdig in beeld.

Zorg voor experimenteerruimte om de spanningsboog vast te houden

Belangrijke les – voor toekomstige soortgelijke trajecten – is het belang van het vasthouden van de ‘spanningsboog’ bij de betrokken stakeholders. We constateren dat het bij een meerjarig ontwikkel- en implementatietraject zoals de Omgevingswet, in combinatie met het eerder genoemde uitstel van inwerkingtreding, niet eenvoudig is om de energie en motivatie bij de betrokken overheden in stand te houden. Dit is mindere mate het geval bij overheden die gebruik hebben gemaakt van de experimenteerruimte op basis van de Crisis- en herstelwet. Met deze wet is een setting gecreëerd waarin overheden, vooruitlopend op de Omgevingswet, konden experimenteren met elementen uit de Omgevingswet en tegelijkertijd alvast invulling konden geven aan maatschappelijke behoeften. Zo konden zij in de praktijk oefenen met de nieuwe instrumenten en de impact ervan ervaren. Het bieden van experimenteerruimte zien we dan ook als succesfactor voor het vasthouden van de spanningsboog.

Bijlage 1. Overzicht van afkortingen

AIM: Activiteitenbesluit Internet Module
AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur
ADS: Aan de Slag met de Omgevingswet
BAL: Besluit(en) activiteiten in de leefomgeving
BBL: Besluit bouwwerken leefomgeving
BIT: Bureau ICT-toetsing
Bkl: Besluit kwaliteit leefomgeving
BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIO: Chief Information Officer
Chw: Crisis- en herstelwet
DG: Directeuren generaal
DSO: Digitaal Stelsel Omgevingswet
DSO-LV: Digitaal Stelsel Omgevingswet – Landelijke Voorziening
EB: Eenvoudig Beter
HJBZ: Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
IenM: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IP: Informatiepunt
IVO: Invoeringsondersteuning
MCO: Ministeriële Commissie Omgevingsrecht
MT: Management Team
NOVI: Nationale Omgevingsvisie
OBO: Opdrachtgevend Beraad Omgevingswet
OGB: Opdrachtgevend Beraad
OLO: Omgevingsloket Online
OU: Ondersteunende Unit
PBO: Programma Beheersing Overleg
POW: Programmadirectie Omgevingsrecht
PTO: Programma Team Overleg
RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RWS: Rijkswaterstaat
VO: Veranderopgave

Bijlage 2. Analyse kader

Onderwerp	Aspect	Bron
Context	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding van aanpak voor de Omgevingswet • Doelstellingen van de aanpak • Verantwoordelijkheid van de rijksoverheid • Inkomsten en uitgaven (financiële middelen): <ul style="list-style-type: none"> - Uitgaven 2014 tot en met 2019 - Inkomsten 2014 tot en met 2019 • Ontwikkelingen in de context: <ul style="list-style-type: none"> - Uitstel inwerkingtreding Omgevingswet (2016 ; 2017) - BIT-advies over het Digitaal Stelsel Omgevingswet (2017) <p>Overdracht dossier van Ministerie van IenM naar BZK (2018)</p>	Documentenstudie
Werking van art. 5.2 op papier: 1. Eenvoudig Beter 2. Aan de slag 3. Digitaal Stelsel Omgevingswet	Governance en organisatie: <ul style="list-style-type: none"> • Doel • Verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden • Belangrijkste ontwikkelingen governance en organisatie (2014 tot en met 2019) 	Documentenstudie Interviews
Werking van art. 5.2 in de praktijk: 1. Eenvoudig Beter 2. Aan de slag 3. Digitaal Stelsel Omgevingswet	<ul style="list-style-type: none"> • Coördinatie en samenwerking • Uitvoering van taken, rollen en verantwoordelijkheden • Impact van en omgang met ontwikkelingen in de context (2014 tot en met 2019) • Belangrijkste resultaten 	Documentenstudie Interviews
Beoordeling functioneren van art. 5.2 in de praktijk	<ul style="list-style-type: none"> • Waardering van betrokkenen • Lessen en aanbevelingen van betrokkenen 	Interviews Werksessie Analyse onderzoekers
Conclusies en aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbevelingen voor het verbeteren van de governance en organisatie van de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet 	Interviews Werksessie Analyse onderzoekers

Bijlage 3. Literatuurlijst

Ontvangen documentatie EB

- Afrondingsdocument Overdracht IenW, augustus 2018
- Auditplan Eenvoudig Beter, 2016
- Beslisnota, Groslijst voorzitter integrale adviescommissie stelselherziening omgevingsrecht, 2 oktober 2015
- Bijlage Verbeterdoelen en Uitgangspunten, 2015
- Diverse agenda's en verslagen van Ondersteuningsteam, Directeuren Overleg en Stuurgroep Omgevingsrecht
- Diverse rapportages voortgang en risico's 2018-2019
- Doelgroepenanalyse, januari 2015
- Nota, Brieven voor consultatie en toetsing ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet, 2 oktober 2018
- Omgevingsmanagement en Communicatieplan, juli 2017
- Omgevingsmanagement- en communicatieplan: Stelselherziening omgevingsrecht 2015 - 2018 (2015)
- Opdrachtbevestiging, Interne Evaluatie van de beheersing van het programma Eenvoudig Beter, 9 januari 2017
- Organogram Eenvoudig Beter, juni 2017
- Overall en detailplanningen Stelselherziening omgevingsrecht, 2018
- Overzicht te betrekken stakeholders, 2014
- Overzicht van de op dat moment geldende risico's, 2015
- Plan van Aanpak Uitvoeringsregelgeving Omgevingswet, november 2013
- Preconsultatie – Concept Omgevingsbesluit – 1 oktober 2015
- Presentatie Nadere Uitwerking Kwaliteitsmanagement, 2014
- Protocol van Overdracht, Overdracht van taken van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2 januari 2018
- Rapportage Stelselherziening omgevingsrecht (Eenvoudig Beter) Q1, 2019
- Recht doen aan de Omgeving(swet), 2020
- Self assessment van beheersing Eenvoudig Beter, 2017
- Stakeholderanalyse, juli 2014
- Stakeholderoverzicht, 2012
- Sturend kader uitvoeringsregelgeving Omgevingswet, november 2013
- TwynstraGudde, Risicodossier, 2015
- Voorbeeld van een tabel voor verwerking van de preconsultatie en pretoets
- Voortgangsrapportages Crisis- en herstelwet, 2014-2019

Ontvangen documentatie ADS

- Beheerovereenkomst Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke voorziening, 2019
- Beheersmodel Grote Projecten, augustus 2016
- Bestuursakkoord implementatie omgevingswet, 2015
- Concept Programmaplan 2016-2019, 7 december 2016
- Definitief Programmaplan Implementatie Omgevingswet fase 1 Samen eenvoudig beter, oktober 2015
- Deloitte, Advies Governance Omgevingswet v1.0, 2018
- Diverse jaarplannen ADS uit 2016 (v1.2), 2017 (Concept) en 2018 (Concept)
- Diverse verslagen Opdrachtgevend Beraad Implementatie Omgevingswet uit 2016 en 2018
- Diverse verslagen Programmaraad uit 2019
- Eerste kwartaalrapportage, 24 mei 2018
- Governancemodel Grote Projecten, Transparante besluitvorming en beheerste uitvoering, 28 maart 2014

- Governance Implementatie, mei 2018
- Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht, juli 2016
- Interbestuurlijke samenwerking en governance implementatie Omgevingswet, 2018
- Martin Bal, Actualisatie kostenraming ADS per 1 oktober 2019, 25 november 2019
- Presentatie Martin Bal, Wie doet wat in/bij/rond het Programmabureau AdS, 13 maart 2020

Ontvangen documentatie DSO

- Bestuurlijke Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet, 2016
- BIT, Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet, 4 september 2017
- Doelarchitectuur Digitaal Stelsel Omgevingswet Versie 1.8 voor OGB 18 mei 2016, 11 mei 2016
- Globaal Programma van Eisen Digitaal Stelsel Omgevingswet – Landelijke Voorziening (DSO-LV) Versie 2.38 14 november 2019
- Ministerie van BZK, Waaruit bestaat het DSO-LV Basisniveau, kenmerk 2019-0000549801, 16 oktober 2019
- Onderzoeksrapport Onderbouwing statusrapport DSO-Landelijke Voorziening (Definitief), 12 december 2019
- Opdrachtbeschrijving inhuur I-Interimrijk (I-IR), 2017
- Opdrachtgevend beraad implementatie Omgevingswet, Memo 3a. Besluitvormingssystematiek digitaal stelsel Omgevingswet, 9 mei 2016
- Presentatie 'Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), Verbeterde Governance na hybride situatie v11, 20 maart 2020
- Presentatie 'DSO Rollen/verantwoordelijkheden V16 o.b.v. Verbeterde DSO Governance v11', 13 maart 2017
- Presentatie 'DSO-overleggen V10', 18 maart 2017
- Presentatie 'Hoe Werken Wij, Werkwijze PDSO en haar ontwikkelpartners', 15 februari 2017
- Statusrapport met betrekking tot aansluiten, vullen en oefenen met het DSO-LV (jaartal ontbreekt)
- Taskforce Complexiteitsreductie, Eindrapport Taskforce Complexiteitsreductie Digitaal Stelsel Omgevingswet, 4 december 2017
- Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet 2024 Versie 0.99j, 19 oktober 2016

Geraadpleegde kamerbrieven

- Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu van 25 mei 2016, 33 962-186
- Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu, Omgevingsrecht, 25 mei 2016, 33 118-B
- Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu, Voortgang stelsel Omgevingswetgeving, 5 juli 2017, 33 118-95
- Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu van 7 juli 2017, 33 962-95
- Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu, Voortgang stelsel Omgevingswetgeving, 5 juli 2017, 33 118-95
- Brief van minister van Infrastructuur en Milieu, herplanning stelselherziening omgevingsrecht en reactie op BIT-advies, 6 oktober 2017, 33 118-98
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Omgevingsrecht, 5 juli 2018, 33 118-110
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Proces van invoering Omgevingswet, 18 oktober 2018
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Voortgang stelselherziening omgevingsrecht, 21 december 2018
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Proces van behandeling van de wetgevingsproducten van de Omgevingswet, 11 januari 2019
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Proces tot inwerkingtreding Omgevingswet 1 januari 2021, 25 april 2019

- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Reactie op advies Adviescommissie op Invoeringsbesluit Omgevingswet, 29 mei 2019, bijlage van 2019Z10810
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Monitoring invoering Omgevingswet, 27 juni 2019, 33 118-119
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2019, 33 118-123
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 mei 2020, 33 118-145

Ontvangen documentatie Adviescommissie

- Achtergrondinformatie Integrale Adviescommissie Omgevingswet
- Advies Integrale Adviescommissie en reactie def, november 2019
- Nota gesprek m met adviescie Ow 20200107, januari 2020
- Samenvatting integrale advies Adviescommissie Omgevingswet
- Voortgang stelselherziening Omgevingsrecht EK, november 2019

Geraadpleegde online bronnen

- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/ontwikkeling-planning-beheer/opgeleverde-resultaten/>
- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/implementatie-wet/routeplanners/>
- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/voortgang-monitoring/monitor-invoering-omgevingswet/>
- <https://rijksictdashboard.nl/projecten/408473>

Bijlage 4. Interviewleidraad

Toelichting

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2018) vindt er een beleidsdoorlichting plaats van artikel 5.2 Omgevingswet, van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (HVII - BZK) over de periode 2014 tot en met 2019. Artikel 5.2 bevat drie sub artikelen: Eenvoudig Beter, Aan de slag (met de Omgevingswet) en het Digitaal Stelsel Omgevingswet die samen de projectmatige aanpak vormen voor de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet.

Normaliter is het doel van een beleidsdoorlichting om inzicht te geven in de doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie van het gevoerde beleid. Bij artikel 5.2 is echter nog geen sprake van uitvoering van beleid, maar van de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet. De beleidsdoorlichting focust zich daarom op het trekken van lessen uit deze aanpak (governance en organisatie) voor optimalisatie ervan en voor (toekomstige) soortgelijke trajecten. Hoofdvraag hierbij is: *in hoeverre heeft de gekozen aanpak bijgedragen aan de tot nu toe bereikte resultaten bij de ontwikkeling en implementatie van de Omgevingswet?*

De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd in een aantal stappen:

- Documentenanalyse: werking van de aanpak op papier.
- Gespreksronde met een selectie van betrokkenen: werking van de aanpak in de praktijk.
- Interactieve werksessie: toetsen van bevindingen en formuleren aanbevelingen.

Deze interviewleidraad bevat de gespreksonderwerpen voor de gespreksronde.

Gespreksonderwerpen

Functie/rol/taken

- Achtergrond/functie/ervaring respondent
- Rol(len) en verantwoordelijkheden respondent

Governance en organisatie (van EB/ADS/DSO)

- Hoe is de aanpak (governance en organisatie) tot stand gekomen? En wat was daarbij uw rol?
- Hoe zijn taken, rollen en verantwoordelijkheden verdeeld?
- Welke middelen zijn hiervoor aangewend?
- Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen geweest in de aanpak? Waarom?

Werking in de praktijk

- Hoe vinden de werkzaamheden plaats?
- In hoeverre zijn de doelen gerealiseerd? Waarom wel/niet?
- In hoeverre zijn de beoogde resultaten gerealiseerd? Waarom wel/niet?
- Welke (externe) factoren hebben invloed gehad op de ontwikkeling en resultaten van de aanpak? Op welke wijze?

Samenwerking

- Wat zijn de belangrijkste samenwerkingspartners?
- Onderlinge relaties: hoe verliep samenwerking(en)?
- Hoe vond coördinatie van de samenwerking(en) plaats?

Waardering en aanbevelingen

- Hoe waardeert u de aanpak?
- Wat zijn succesfactoren? Wat kan beter?
- Welke lessen kunnen we hieruit trekken?
- Wat zijn aanbevelingen voor het vervolg?
- Wat zijn aanbevelingen voor soortgelijke (toekomstige) trajecten?

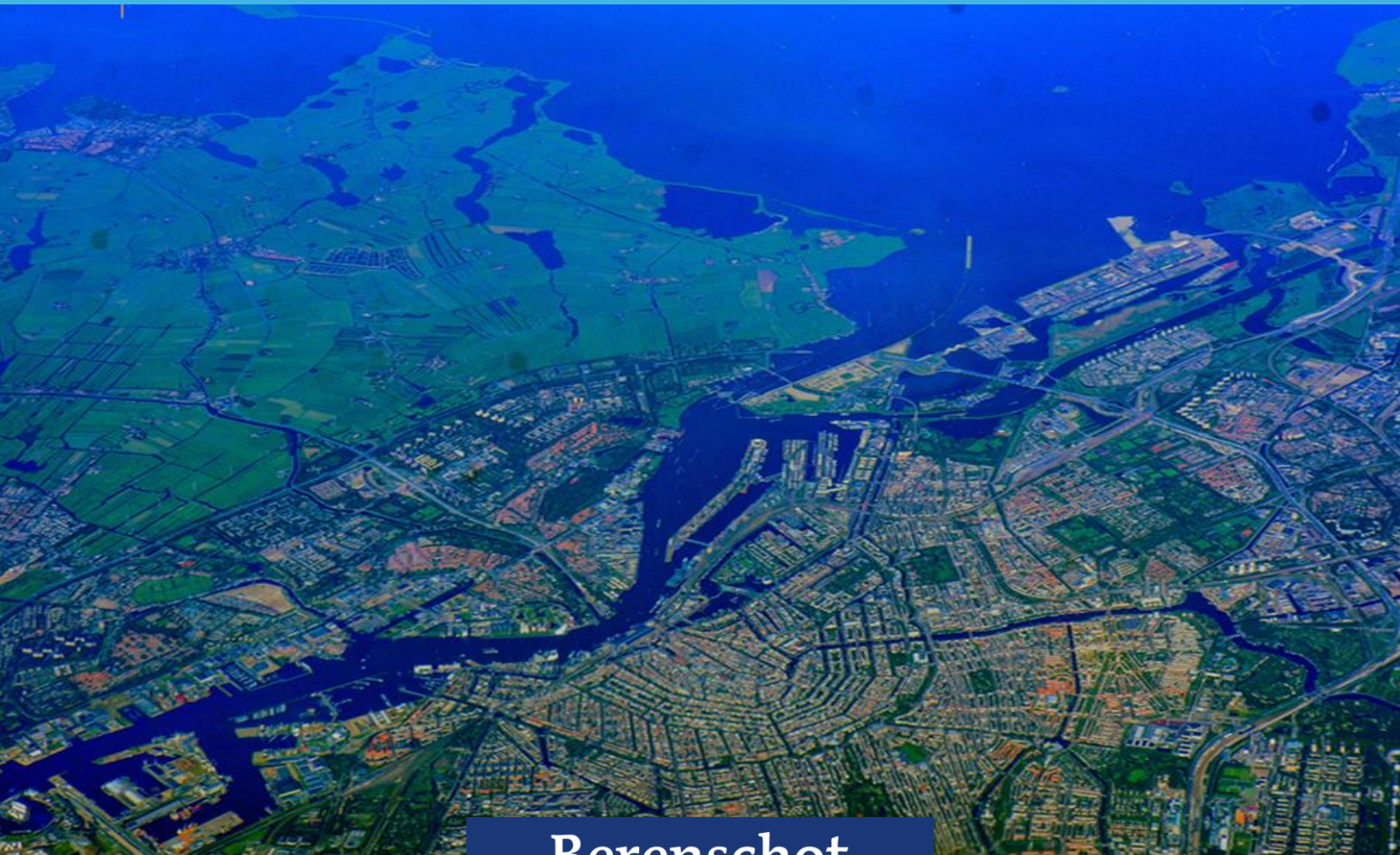
Bijlage 5. Overzicht gesprekspartners

1. Erik Jan van Kempen (Programma DG Omgevingswet, BZK)
2. Rosemarie Bastianen (directeur EB, BZK)
3. Heleen Groot (directeur ADS, BZK)
4. Arjan Nijenhuis (voorheen EB en nu ADS) en Janneke de Jong (voorheen EB)
5. Ankie Meijer (voorheen programmamanager omgevingsrecht, BZK), Iwan Hoekjan (huidig programmamanager omgevingsrecht, BZK), Wilco Vos (BZK)
6. Bert Uffen (directeur DSO, BZK)
7. Martin Bal (ADS, BZK), Martin de Vries (ADS, BZK)
8. Martijn Ligthart (DSO, BZK)
9. Jeroen van der Veen (voorheen DSO en nu ADS, BZK)
10. Joyce de Jong (voorheen DSO en nu ADS)
11. Annemieke van Brunsschot (VNG)
12. Peter Jasperse (IPO), Johan Kobes (IPO), Tjeerd Kampstra (IPO)
13. Willem Wensink (UvW), Eugène Meuleman (UvW)
14. Joost van Halem (BZK), Gideon van der Staaij (EZK)
15. Geert Koskamp (IenW)

Bijlage 6. Toelichting rijksuitgaven

Jaar	Toelichting uitgaven
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassen Omgevingswet naar aanleiding advies Raad van State. • Nota naar aanleiding van verslag van de Tweede Kamer. • Start uitwerking van wetsvoorstel in vier AMvB's. • Inzet omgevingsmanagement, de implementatie van de Crisis- en herstelwet (Chw) en Nu al EB. • Agentschapbijdrage capaciteitsinzet Rijkswaterstaat (RWS) voor de implementatie van de Omgevingswet, Chw en de bouw Omgevingsloket Online (OLO)-3 systeem. • Onderschrijding budget door vertragingen van lopende opdrachten
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Verdere uitwerking van de uitvoeringsregelgeving (AMvB's). • Omgevingsmanagement, project Nu al EB en de implementatie Chw. • Nader uitwerken van de scope en uitwerking van de implementatie. • Start bouw en doorontwikkeling OLO 3 (lagere realisatie door vertraging bij de start van het bouwtraject.) • Agentschapbijdrage voor de capaciteitsinzet RWS voor de implementatie en uitwerking van de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet en de Chw. • De realisatie ligt hoger door bovengenoemde inzet van RWS
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Invoeringsbegeleiding, het oprichten van een infopunt en de digitale ondersteuning van het wetsvoorstel (DSO). • Implementatie i.s.m. Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) • Agentschapbijdrage inzet RWS voor de implementatie van de Omgevingswet, uitwerking van de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet en implementatie Chw. • Agentschapbijdrage inzet Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) voor implementatie Omgevingswet. • De hogere realisatie is ontstaan door opdracht aan RWS te kunnen financieren
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Nader uitwerken van de uitgangspunten van de Omgevingswet in de uitvoeringsregelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen) • Inzet invoeringswetgeving, toetsing en consultatie, voor het omgevingsmanagement en voor het versterken van kennis en kunde via het programma NU al EB. • Opdrachtverstrekkingen voor DSO. • Hogere realisatie door collectieve (gemeentelijke) invoeringsondersteuning ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet bij de VNG en UvW. • Capaciteitsinzet van RWS in het kader van de implementatie van de Omgevingswet.
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Invoeringsbegeleiding, het oprichten van een centraal infopunt en het ontwikkelen van het DSO • Nader uitwerken van de uitgangspunten van de Omgevingswet in de uitvoeringsregelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen) • Invoeringswetgeving, toetsing en consultatie, voor het omgevingsmanagement en voor het versterken van kennis en kunde via het programma NU al EB. • Agentschapbijdrage voor de inzet van RWS voor de implementatie van het wetsvoorstel Omgevingswet en de Chw. • Inzet RWS capaciteit voor de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet.
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidie naar UvW en de VNG om te ondersteunen bij het implementeren van de Omgevingswet, • Opdrachten aan partijen vooruitwerken van de uitgangspunten van de Omgevingswet, de uitvoeringsregelgeving, de invoeringswetgeving, toetsing en consultatie. • Ondersteuning invoering van de Omgevingswet middels onder andere het organiseren en creëren van bijeenkomsten, workshops, handleidingen en praktijkvoorbeelden.

-
- Middels Monitor Implementatie Omgevingswet worden specifieke communicatie en invoeringsactiviteiten vormgegeven.
 - RWS ontvangt een bijdrage voor de ontwikkeling van het DSO
 - Daarnaast wordt door RWS in opdracht van BZK het Informatiepunt doorontwikkeld inclusief helpdeskfunctie voor het DSO
 - Inzet RWS invoering van de Omgevingswet door inhoudelijke expertise te leveren op onderwerpen als vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en de Crisis- en herstelwet (Chw).
 - Bijdragen aan ontwikkelpartners van het DSO ter ondersteuning van de Omgevingswet
-



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)