



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

— Onderbouwing statusrapport DSO-Landelijke
Voorziening

definitief

Colofon

Titel	Onderbouwing statusrapport DSO-Landelijke voorziening
Uitgebracht aan	Programma-DG Omgevingswet
Datum	12 december 2019
Kenmerk	2019-0000213208

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Uitkomsten onderzoek (samenvatting)—4

- 1** **Opdracht en aanleiding—5**
- 1.1 Omgevingswet en digitaal stelsel—5
- 1.2 Aanleiding tot vraagstelling—5
- 1.3 Vraag ADR—5
- 1.4 Doel (ten einde)—6
- 1.5 Object van onderzoek—6
- 1.6 Referentiekader—6

- 2** **Bevindingen—7**
- 2.1 Inleiding—7
- 2.2 Bevindingen—7
- 2.2.1 Voldoende stabiel—7
- 2.2.2 Onderbouwing getoetst—8

- 3** **Verantwoording onderzoek—9**
- 3.1 Werkzaamheden en afbakening—9
- 3.1.1 Afbakening—9
- 3.1.2 Werkzaamheden—9
- 3.2 Gehanteerde Standaard—9
- 3.3 Verspreiding rapport—9

- 4** **Ondertekening—11**

Bijlage(n)—Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Uitkomsten onderzoek (samenvatting)

Het statusrapport met betrekking tot aansluiten, vullen en oefenen met het Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke Voorziening is op 19 november 2019 aangeboden aan de Eerste Kamer in de vorm van een bijlage bij de Kamerbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit statusrapport is de eerste stap van de Minister van BZK in de beantwoording van de vraag van de Eerste Kamer "is het basisoniveau DSO-LV (Digitaal Stelsel Omgevingswet – landelijke voorziening) voldoende stabiel voor overheden om het komende jaar te kunnen aansluiten en oefenen?".

In de brief van 18 oktober geeft de Minister aan hoe deze vragen beantwoord gaan worden en wat in dit verband de vraag aan de ADR is, citaat: "Er zal voor 26 november een schriftelijk 'statusrapport'¹ van de reeds uitgevoerde en de voor eind 2019 en begin 2020 geplande activiteiten met betrekking tot het aansluiten en oefenen met het DSO-LV, en de borging daarvan in het programma worden gemaakt. Dit geeft een eerste inzicht en overzicht in de stabiliteit van DSO-LV ten behoeve van aansluiten en oefenen. De onderbouwing van dit 'statusrapport'² wordt door de ADR onderzocht dat resulteert in een rapport van bevindingen dat voor het Kerstreces wordt aangeboden aan de Eerste Kamer."

Dit leidt tot de volgende richtinggevende vraag voor het ADR-onderzoek:

Is de feitelijke informatie in het Statusrapport dat dient als antwoord op vraag 2 *Is het basisoniveau DSO-Landelijke Voorziening voldoende stabiel voor overheden om het komende jaar te kunnen aansluiten en oefenen?* in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie.

De ADR heeft hiertoe in een periode van twee weken 237 passages, waarvoor onderbouwing vereist is, vergeleken met ruim 450 door de opdrachtgever aangeleverde verwijzingen.

Uitkomst van het ADR-onderzoek is:

- de uitspraken in het statusrapport zijn, op vijf bevindingen na, concreet en helder en kunnen worden onderbouwd met basisinformatie.
- er zijn vijf bevindingen die betrekking hebben op genoemde aantallen, datums en gebruikte terminologie.
- dat het Statusrapport an sich inhoudelijk geen antwoord geeft op de vraag of de DSO-Landelijke Voorziening voldoende stabiel is. Dit antwoord staat wel in de begeleidende Kamerbrief van 19 november 2019 (beknopt) en in de Kamerbrief van 29 november 2019 (uitgebreid).

Dit onderzoek is in opdracht van, en wordt gerapporteerd aan, de programma-DG Omgevingswet.

¹ De oorspronkelijke gebruikte term is feitenrelaas. Deze is nadien vervangen door de term statusrapport.

² Idem

1 Opdracht en aanleiding

1.1 Omgevingswet en digitaal stelsel

Vanaf 2021 treedt de nieuwe Omgevingswet in werking. De Omgevingswet bundelt alle huidige wetten over de leefomgeving. Onderdeel van de Omgevingswet is een Digitaal Stelsel Omgevingswet. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) biedt een digitaal loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Via het DSO kunnen zij:

- vergunningen aanvragen en meldingen doen;
- zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie;
- op termijn informatie raadplegen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan gegevens over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting.

Dit landelijk Digitaal Stelsel Omgevingswet is ter ondersteuning van het werken met de Omgevingswet. Om dit alles te realiseren is er binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) een programma directoraat-generaal (DG) Omgevingswet.

1.2 Aanleiding tot vraagstelling

De ontwikkeling van de landelijke basisvoorziening van het digitale stelsel omgevingswet bevindt zich momenteel in de laatste fase. Het DSO-Landelijke Voorziening wordt naar verwachting eind 2019 technisch opgeleverd dusdanig dat gemeenten en waterschappen met het systeem kunnen oefenen.

De Eerste Kamer is bezig zich een beeld en oordeel te vormen over het DSO-Landelijke Voorziening (DSO-LV) in het kader van de behandeling van de Invoeringswet. Hiervoor is door de Eerste Kamer aan de Minister gevraagd om antwoorden op een aantal vragen³. Deze vragen zijn door de Minister in een brief van 18 oktober 2019 als volgt samengevat:

1. Is het DSO-LV bruikbaar en toegankelijk voor laaggeletterden en mensen met een beperking?
2. Is het basisniveau DSO-LV voldoende stabiel voor overheden om het komende jaar te kunnen aansluiten en oefenen?
3. Is het thans verantwoord om de stap te kunnen zetten richting de doorontwikkeling van het DSO-LV? ⁴

1.3 Vraag ADR

In de brief van 18 oktober geeft de Minister aan hoe deze vragen beantwoord gaan worden. De ADR heeft hierbij een rol bij de beantwoording van de tweede vraag: "is het basisniveau DSO-LV (digitaal stelsel omgevingswet – landelijke voorziening) voldoende stabiel voor overheden om het komende jaar te kunnen aansluiten en oefenen?". Deze rol wordt als volgt beschreven in de brief van 18 oktober;

"(citaat) Er zal voor 26 november een schriftelijk statusrapport⁵ van de reeds uitgevoerde en de voor eind 2019 en begin 2020 geplande activiteiten met betrekking tot het aansluiten en oefenen met het DSO-LV, en de borging daarvan in het programma worden gemaakt. Dit geeft een eerste inzicht en overzicht in de stabiliteit van DSO-LV ten behoeve van aansluiten en oefenen. *De onderbouwing*

³ Brief eerste Kamer aan Minister BZK, 4 oktober 2019, kenmerk 164662.14u.

⁴ Brief Minister BZK aan Eerste Kamer, Tussenbalans BIT bij oplevering basisniveau DSO-LV, 18 oktober 2019.

⁵ De oorspronkelijke gebruikte term is feitenrelaas. Deze is nadien vervangen in door de term statusrapport.

van dit 'statusrapport' wordt door de ADR onderzocht dat resulteert in een rapport van bevindingen dat voor het Kerstreces wordt aangeboden aan de Eerste Kamer."

Dit leidt tot de volgende richtinggevende vraag voor het ADR-onderzoek:

Is de feitelijke informatie in het Statusrapport⁶ dat dient als antwoord op vraag 2 **Is het basisoniveau DSO-Landelijke Voorziening voldoende stabiel voor overheden om het komende jaar te kunnen aansluiten en oefenen?** in overeenstemming met de onderliggende basisdocumentatie.

1.4 Doel (ten einde)

De ADR is gevraagd om als onafhankelijke partij door middel van een rapport van bevindingen het statusrapport dat dient als onderbouwing van het antwoord te onderzoeken. Dit onderzoek wordt gevraagd aan de ADR ten einde een onafhankelijk onderzoek te krijgen op de onderbouwing van de antwoorden voor de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer.

1.5 Object van onderzoek

Het object van onderzoek is het antwoord op vraag 2 - zie boven paragraaf 1.2 - in de vorm van het Statusrapport zoals opgesteld door het Programma-DG Omgevingswet. Onderzocht wordt of het feitelijk gerapporteerde antwoord is onderbouwd. De aanbiedingsbrief bij het Statusrapport vormt geen object van onderzoek maar wordt wel gezien op consistentie met het Statusrapport.

1.6 Referentiekader

De feitelijke informatie in het Statusrapport moet in overeenstemming zijn met de onderliggende basisdocumentatie. Er mogen geen tegenstrijdigheden of afwijkingen zijn tussen de informatie in de beantwoording en de daaraan ten grondslag liggende basisdocumentatie. Daarnaast moet de beantwoording helder en concreet zijn opdat toetsing mogelijk is.

⁶ Bijlage bij Kamerbrief aan Eerste Kamer van 19 november, 2019-0000619091

2 Bevindingen

2.1 Inleiding

Het *statusrapport met betrekking tot aansluiten, vullen en oefenen met het DSO* is op 19 november 2019 aangeboden aan de Eerste Kamer in de vorm van een bijlage bij de Kamerbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het statusrapport is de eerste stap in de beantwoording van de Minister van BZK op de vraag van de Eerste Kamer *“is het basisniveau DSO-LV (digitaal stelsel omgevingswet – landelijke voorziening) voldoende stabiel voor overheden om het komende jaar te kunnen aansluiten en oefenen?”*.

Door de Auditdienst Rijk is onderzocht of de feitelijke informatie in het statusrapport overeenkomt met de onderliggende basisdocumentatie. Concreet betekent dit dat:

- Er mogen geen tegenstrijdigheden of afwijkingen zijn tussen de informatie in de beantwoording en de daaraan ten grondslag liggende basisdocumentatie.
- de beantwoording helder en concreet is opdat toetsing mogelijk is.

2.2 Bevindingen

De ADR heeft de onderbouwing van het statusrapport onderzocht komt tot de volgende bevindingen:

2.2.1 *Voldoende stabiel*

In de inleiding van het Statusrapport staat dat het statusrapport de eerste stap is in de beantwoording van de vraag *“is het basisniveau DSO-LV voldoende stabiel voor overheden om het komende jaar te kunnen aansluiten en oefenen?”*

Hiertoe wordt stabiel gedefinieerd als gereedheid van de DSO-Landelijke Voorziening componenten voor oefenen, vullen en aansluiten. De vijf onderdelen in het statusrapport geven tezamen een actueel beeld van de mate van gereedheid van de DSO-Landelijke Voorziening om in 2020 te kunnen starten met oefenen, vullen en aansluiten. Echter, in het statusrapport an sich staat geen antwoord over het wel of niet voldoende stabiel c.q. gereed zijn van DSO-Landelijke Voorziening. Dit antwoord is wel terug te vinden in de begeleidende Kamerbrief van 19 november 2019⁷ en in kamerbrief van 29 november 2019⁸. De kamerbrief van 29 november is het meest uitgebreid, citeert uit deze brief:

“Per 1-10-2019 is er een voortgang van 75% van de eisen van het basisniveau gerealiseerd. De prognose voor het vierde kwartaal van 2019 is dat per 31-12-2019 een voortgang van 83% is gerealiseerd. Dit is ruim voldoende om het aansluiten, vullen en oefenen te kunnen ondersteunen. De resterende functionaliteit is niet van direct belang om te kunnen aansluiten, vullen en oefenen door alle medeoverheden. Voorbeelden van functionaliteiten die in 2020 af zullen worden gemaakt zijn archivering of het ambtshalve indienen van een papieren aanvraag.

Met de aanstaande oplevering is het gedefinieerde basisniveau DSO-LV in belangrijke mate gerealiseerd, maar niet volledig af op het oorspronkelijk geplande moment. In overleg met de koepels en het Rijk is geïnventariseerd welke punten nog openstaan en geprioriteerd welke functionaliteiten nodig zijn om wel meteen in 2020 te kunnen starten met aansluiten en oefenen. Het basisniveau van het DSO-LV zal vervolgens in 2020 worden voltooid. DSO-LV wordt daarmee in twee stappen opgeleverd. Met de versie per eind 2019 maken we een tussenstap zodat bevoegd

⁷ Kamerbrief aan Eerste Kamer van 19 november, 2019-0000619091.

⁸ Kamerbrief aan Eerste Kamer van 29 november, 2019-0000634024.

gezagen en leveranciers kunnen starten met hun voorbereidingen voor aansluiten, vullen en oefenen. De conclusie dat het verantwoord is om deze stap nu te zetten, baseer ik op het statusrapport over het DSO-LV met betrekking tot aansluiten, vullen en oefenen, dat ik op 19 november naar uw Kamer stuurde. Ik benadruk dat hoe uitgebreid, zorgvuldig en goed alle voorbereidingen ook zijn geweest, de echte werking toont zich pas na verloop van tijd in het daadwerkelijk gebruik. Daarom is het van belang zo spoedig als mogelijk te starten. Het iteratieve proces van aansluiten, doorontwikkeling en uitbouw met extra functionaliteit en informatie zal plaatsvinden onder regie van de Strategische beheerorganisatie. Met het basisniveau, medio 2020, staat er een volledig werkend stelsel conform het hiervoor geformuleerde Programma van Eisen.”

Met deze tekst uit de Kamerbrief is er een antwoord op de vraag naar voldoende stabiel van het basisniveau DSO-landelijke voorziening op basis van het statusrapport.

2.2.2 *Onderbouwing getoetst*

Alle uitspraken in het statusrapport zijn concreet, helder en kunnen worden onderbouwd met basisdocumentatie, behoudens de volgende uitspraken:

- In hoofdstuk 3 op pagina 9 staat de uitspraak *"Binnen de resterende 95 GPvE-eisen die nog niet nodig zijn voor aansluiten, vullen en oefenen begin 2020, is de verdeling qua voortgang op basis van de prognose voor 31 december 2019 als volgt: 33 eisen zijn volledig gereed, 18 eisen tussen 75-99% gereed, 12 eisen tussen 50-74% gereed, 18 eisen voor minder dan 50% gereed."* Op basis van de aangeleverde onderbouwing komen de onderzoekers op 16 in plaats van 18 eisen tussen 75-99% gereed.

- In hoofdstuk 4 staat de uitspraak *De softwareleveranciers van lokale systemen uit de hiervoor genoemde drie groepen zijn betrokken bij ongeveer de helft van alle uitgevoerde praktijkproeven (52 van de 127)*. Op basis van de aangeleverde onderbouwing komen de onderzoekers op 123 praktijkproeven.

- In hoofdstuk 4 staat *figuur 4.6* met de toelichting: *aantal deelnemende softwareleveranciers aan praktijkproeven per DSO-keten (NB sommige proeven betreffende meerdere leveranciers)*. Deze uitspraak betreft DSO-ketens. Op basis van de aangeleverde onderbouwing komen de onderzoekers tot de bevinding dat het hier geen ketens maar systeemsoorten betreft. Daarnaast sluiten de aantallen in *figuur 4.6* niet aan op de aangeleverde documentatie. Op basis van de aangeleverde onderbouwing komen de onderzoekers tot de volgende getallen in de *figuur 4.6*: 30 i.p.v. 26, 25 i.p.v. 26 en 24 i.p.v. 22.

- In hoofdstuk 4 staat op pagina 16 de tekst *In 2019 is gestart met praktijkproeven met nieuwe onderwerpen, zoals bruidsschat (5 proeven), samenwerkingsfunctionaliteit (4) en annoteren (11)*. *Figuur 4.7* geeft een volledig overzicht van onderwerpen van praktijkproeven. Alleen, wanneer de onderzoekers dit checken in *figuur 4.7* dat is het aantal *annoteren juridische regels* in *figuur 4.7* geen 11 maar 17.

- In hoofdstuk 5 staat in de tabel met bestuurlijke besluitvorming de volgende rij:

Augustus 2017	Beheer	Uitgangspunten m.b.t. invulling beheer
	Informatieproducten	Afwegingskader voor prioriteren informatieproducten

Op basis van de aangeleverde onderbouwing komen de onderzoekers tot de bevinding dat het hier niet de maand augustus maar juni 2017 betreft.

3 Verantwoording onderzoek

3.1 Werkzaamheden en afbakening

3.1.1 Afbakening

- Het ADR-onderzoek beperkt zich tot de onderbouwing van het statusrapport als antwoord op vraag 2 met behulp van de door de opdrachtgever aangeleverde basisdocumentatie.
- De basisinformatie is de verantwoordelijkheid van, en is aangeleverd door het Programma DG Omgevingswet.
- Er is door de ADR geen onderzoek gedaan naar de totstandkoming en de bronnen van de basisdocumentatie.
- Door de ADR is geen zelfstandig materieel onderzoek gedaan voor de beantwoording van de gestelde vraag. De inhoudelijke vraag of het basisniveau stabiel is, wordt niet in dit ADR-onderzoek beantwoord⁹.

3.1.2 Werkzaamheden

- Onderzocht is of de uitspraken in het Statusrapport overeenstemmen met de onderliggende basisdocumentatie. Vijf auditors (2 IT-auditors en 3 OA¹⁰-auditors) hebben in een periode van twee weken;
 1. onderzocht of de uitspraken in het Statusrapport helder en concreet zijn. Daar waar een passage in de beantwoording volgens de auditors niet helder en concreet is, is dit gemeld en is gevraagd om een toelichting. Dit kan leiden tot een bevinding.
 2. onderzocht op basis van vier ogenprincipe of voor een passage onderbouwing nodig is. Van de 286 passages was voor 237 passages in het statusdocument onderbouwing nodig.
 3. onderzocht of de 237 passages overeenstemmen met de aangeleverde basisdocumentatie. Hiervoor zijn ruim 450, door het programma aangeleverde, verwijzingen ter onderbouwing bestudeerd. Indien passages in de onderbouwing niet overeenstemmen met de basisdocumentatie is gevraagd om een toelichting. Dit kan leiden tot een voorlopige bevinding. Indien de onderbouwing van de betreffende passage niet overeenstemt met de basisdocumentatie, is dit een voorlopige bevinding.
 4. de voorlopige bevindingen zijn in het kader van hoor-en wederhoor besproken met de contactpersonen van de opdrachtgever.

3.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing (IIA).

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd. In dit rapport worden enkel de feitelijke bevindingen van het onderzoek vermeld en geen samenvattende conclusie of eindoordeel. De ontvangers van het rapport dienen daaruit hun eigen conclusies te trekken.

3.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, Programma-DG Omgevingswet, is eigenaar van dit rapport.

⁹ Dit staat ook in Kamerbrief aan Eerste Kamer van 19 november: "Op basis van het statusrapport zal de Audit Dienst Rijk (ADR) een rapport van bevindingen opstellen. De ADR zal kijken naar het document en de onderbouwing daarvan".

¹⁰ Operationeel audit

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

4 Ondertekening

Auditdienst Rijk,
Den Haag, 12 december 2019.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that are difficult to decipher as specific letters.

drs. O.G. Brouwer EMIA RO

Auditmanager

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00