

Vergaderjaar 2017–2018

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 531

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 5 april 2018

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat over de brief van 5 februari 2018 over de reactie op het definitief BIT-advies voor het programma Phoenix+ (Kamerstuk 26 643, nr. 519).

De vragen en opmerkingen zijn op 8 maart 2018 aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd. Bij brief van 4 april 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Diks

Adjunct-griffier van de commissie,
Kruithof

Inhoudsopgave

I.	Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
II.	Antwoord / Reactie van de Minister	3

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie van de Minister op het definitieve advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT) voor het programma Phoenix+. Deze leden kijken uit naar de uitwerking van Phoenix+ en de daaruit voortkomende toepassingen. Zij hebben nog enkele vragen over de reactie van de Minister.

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister toe te lichten waar de veiligheidsrisico's zitten voor het uitrollen van dit traject. Deze leden constateren dat het BIT een aantal veiligheidsrisico's aangeeft. Kan de Minister toelichten waar de Minister een faciliterende rol kan spelen om deze te verkleinen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de brief van de Minister het volgende geschreven wordt: «Mocht onverhoopt blijken dat essentiële functionaliteit ontbreekt, dan kan de gereserveerde risicomarge gebruikt worden om die alsnog te ontwikkelen». Hoe groot acht de Minister de kans dat deze reservering noodzakelijk is?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat het BIT voorts adviseert om de bewaking van de softwarekwaliteit te verstevigen. Kan de Minister toelichten of er voldoende middelen zijn om de bewaking zo goed mogelijk te garanderen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de reactie op het BIT-advies voor het programma Phoenix+ en hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister nader toe te lichten in hoeverre is overwogen in het traject van Phoenix+ om open source software te gebruiken in plaats het volledig nieuw laten bouwen van software. Deze leden menen dat dit zou kunnen zorgen voor zowel minder kosten als minder afhankelijkheid van softwareleveranciers. Deelt de Minister deze mening en kan de Minister uitleggen waarom in dit geval niet is gekozen voor open source alternatieven? Kan de Minister tevens toelichten of het mogelijk is om na afronding van het aanbestedingstraject de gemaakt software open source beschikbaar te maken aan de samenleving?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het BIT-advies over het programma Phoenix+ van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de reactie van de Minister hierop. Deze leden hebben hierbij enkele vragen.

De leden van de SP-fractie lezen in de reactie van de Minister op het BIT-advies dat het budget is vastgesteld op basis van expertschattingen. Deze leden lezen tegelijkertijd in het BIT-advies dat de omvang slechts

globaal is bepaald, waardoor er weinig inzicht in de kosten en voortgang is en zal zijn. Zij vragen om toe te lichten waarom de globale expertopinions volgens de Minister voldoende zijn, in hoeverre deze experts te maken hebben of hebben gehad met PWC, in hoeverre de huidige voortgang is getoetst en gevalideerd, door welke partij dit laatste is gedaan en welke opdrachten deze partij in het verleden heeft uitgevoerd voor overheden.

De leden van de SP-fractie zijn tevens benieuwd in welke mate de statistieken in productie en de uitgaven voor de transitie ongeveer met elkaar in lijn zijn. Deze leden vragen de Minister om aan te geven welk percentage van de statistieken nu is overgezet en wat de budgettaire stand van zaken van de transitie is. Zij vragen de Minister tevens toe te lichten of ermee rekening mag worden gehouden dat door het leereffect het budget niet volledig gebruikt zal worden. Deze leden vragen de Minister toe te lichten hoe het CBS met budgettaire tegenvallers om zal gaan indien de risicomarge ontoereikend blijkt te zijn. Tevens zijn zij benieuwd welke partij wordt ingeschakeld om te adviseren over het budget en of deze partij bij eerdere ICT-projecten bij de overheid betrokken is geweest.

De leden van de SP-fractie lezen in het BIT-advies dat geadviseerd wordt de omvang te bepalen van de totale benodigde functionaliteit en de transitieplanning voor het overzetten van statistieken te detailleren. Deze leden zijn benieuwd of naar de mening van de Minister door het CBS afdoende opvolging wordt gegeven aan dit advies en op welke wijze dit nu gebeurt of zal gebeuren.

De leden van de SP-fractie lezen in het BIT-advies dat er te weinig zicht is op de kwaliteit van de ontwikkelde broncode omdat deze niet structureel wordt bewaakt. Deze leden lezen in de reactie van de Minister dat het CBS opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen op het gebied van kwaliteitsbewaking. Zij vragen de Minister in te gaan op dit element en aan te geven of binnen het CBS inmiddels kwaliteitseisen aan de broncode zijn gesteld en of aan deze eisen wordt voldaan.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister aan te geven hoe het CBS de kennisopbouw over de nieuwe programmatuur binnen de eigen organisatie bewaakt en hoe deze kennis bewaard zal blijven, al dan niet binnen de eigen organisatie of binnen de rijksoverheid als geheel. Tevens vragen deze leden de Minister om aan te geven in welke mate dit aansluit bij de adviezen uit het rapport van de Tijdelijke Commissie ICT-projecten bij de overheid.

II. Antwoord / Reactie van de Minister

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, D66 en SP over de reactie op het definitief BIT-advies voor het programma Phoenix+ van het CBS. Hieronder volgt mijn reactie per vraag.

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister toe te lichten waar de veiligheidsrisico's zitten voor het uitrollen van dit traject. Deze leden constateren dat het BIT een aantal veiligheidsrisico's aangeeft. Kan de Minister toelichten waar de Minister een faciliterende rol kan spelen om deze te verkleinen?

Antwoord

In het BIT-advies wordt niet ingegaan op veiligheidsrisico's maar op risico's ten aanzien van projectmanagement. Op deze risico's ga ik verderop in deze brief nader in.

Ten aanzien van de veiligheid kan ik stellen dat het CBS een robuust beveiligingsbeleid heeft en het programma Phoenix+ niet leidt tot additionele veiligheidsrisico's.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de brief van de Minister het volgende geschreven wordt: «Mocht onverhoopt blijken dat essentiële functionaliteit ontbreekt, dan kan de gereserveerde risicomarge gebruikt worden om die alsnog te ontwikkelen». Hoe groot acht de Minister de kans dat deze reservering noodzakelijk is?

Antwoord

Het CBS heeft de benodigde functionaliteit voor de dataverzameling van de statistieken op hoofdlijnen in kaart gebracht. Daarbij is rekening gehouden met de eisen van de 120 statistieken en zijn de belangrijkste en meest complexe statistieken afgebeeld op de te realiseren functionaliteiten. Op basis van deze analyse is de raming opgesteld die bij het project gehanteerd wordt.

Het advies van het BIT om nog meer zekerheid te verkrijgen over de generieke toepasbaarheid van processen en applicaties, zal het CBS opvolgen.

Phoenix+ is een complex en langdurig traject waarbij het mogelijk is dat uiteindelijk een deel van de risicomarge gebruikt zal moeten worden. Het CBS stuurt strak op het beschikbare budget. Zo worden waar mogelijk statistische processen aangepast aan de reeds beschikbare functionaliteit. Deze aanpak minimaliseert het eventuele gebruik van de risicomarge.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat het BIT voorts adviseert om de bewaking van de softwarekwaliteit te verstevigen. Kan de Minister toelichten of er voldoende middelen zijn om de bewaking zo goed mogelijk te garanderen?

Antwoord

Er zijn reeds maatregelen getroffen om de bewaking van softwarekwaliteit te verstevigen en verdere verbeteringen zullen volgen. De daarvoor benodigde middelen zijn beschikbaar. Zie verder het antwoord bij de een na laatste vraag

De leden van de D66-fractie vragen de Minister nader toe te lichten in hoeverre is overwogen in het traject van Phoenix+ om open source software te gebruiken in plaats het volledig nieuw laten bouwen van software. Deze leden menen dat dit zou kunnen zorgen voor zowel minder kosten als minder afhankelijkheid van softwareleveranciers. Deelt de Minister deze mening en kan de Minister uitleggen waarom in dit geval niet is gekozen voor open source alternatieven? Kan de Minister tevens toelichten of het mogelijk is om na afronding van het aanbestedingstraject de gemaakte software open source beschikbaar te maken aan de samenleving?

Antwoord

Er zijn geen open source alternatieven en evenmin commerciële producten waarmee het geheel kan worden gerealiseerd. Het overgrote deel wordt daarom door eigen IT-specialisten van het CBS gebouwd. Waar mogelijk worden delen van het oude landschap hergebruikt en worden op de markt gekochte producten ingebouwd. De gemaakte software is dermate specifiek dat beschikbaarstelling als open source software niet voor de hand ligt.

De leden van de SP-fractie lezen in de reactie van de Minister op het BIT-advies dat het budget is vastgesteld op basis van expertschattingen. Deze leden lezen tegelijkertijd in het BIT-advies dat de omvang slechts globaal is bepaald, waardoor er weinig inzicht in de kosten en voortgang is en zal zijn. Zij vragen om toe te lichten waarom de globale expertopinionen volgens de Minister voldoende zijn, in hoeverre deze experts te maken hebben of hebben gehad met PwC, in hoeverre de huidige voortgang is getoetst en gevalideerd, door welke partij dit laatste is gedaan en welke opdrachten deze partij in het verleden heeft uitgevoerd voor overheden.

Antwoord

Op basis van gedetailleerde onderzoekdesigns en procesbeschrijvingen is de functionaliteit die nodig is om voor statistiekonderzoeken data te verzamelen op hoofdlijnen in kaart gebracht. Dit vormde de bron voor expertschattingen per domein voor het bouwgedeelte van het budget. Deze expertschattingen zijn gezamenlijk uitgevoerd door CBS-business analisten, business architecten en IT-architecten met kennis van de verschillende aspecten van de oude en beoogde nieuwe processen. Regelmatig worden deze expertschattingen op basis van de realisatiecijfers herijkt. Hoewel dit een gedegen benadering is, heeft het CBS in lijn met het BIT-advies besloten een externe partij die is gespecialiseerd in dergelijke functionele omvangschattingen een nadere analyse te laten uitvoeren om daarmee aanvullende zekerheid te krijgen over kosten en voortgang.

PwC heeft op enkele momenten geadviseerd over de inrichting van het programma en in april 2017 een inschatting gemaakt van de budgettaire haalbaarheid van het programma. In zijn rapportage van april 2017 heeft PwC aangegeven dat het budget en de bijbehorende verhoogde risicomarge naar verwachting toereikend is. PwC heeft vaker opdrachten uitgevoerd op het gebied van IT-programma's en -projecten voor de overheid en ook voor het CBS. PwC is verder niet betrokken bij de uitvoering van het programma.

De leden van de SP-fractie zijn tevens benieuwd in welke mate de statistieken in productie en de uitgaven voor de transitie ongeveer met elkaar in lijn zijn. Deze leden vragen de Minister om aan te geven welk percentage van de statistieken nu is overgezet en wat de budgettaire stand van zaken van de transitie is. Zij vragen de Minister tevens toe te lichten of ermee rekening mag worden gehouden dat door het leereffect het budget niet volledig gebruikt zal worden.

Antwoord

De BIT-analyse was gebaseerd op de stand van zaken medio 2017 toen voor de eerste 7 statistieken (ca. 6% van het totale aantal) 11% van het transitiebudget was gebruikt. Inmiddels is een leereffect opgetreden waarmee in de begroting rekening was gehouden en verloopt de transitie sneller en efficiënter: voor de 13 statistieken (11% van het totale aantal) die sindsdien in productie zijn gebracht, is 10% van het budget gebruikt. Op basis hiervan wordt geen substantiële over- of onderuitputting verwacht.

Deze leden vragen de Minister toe te lichten hoe het CBS met budgettaire tegenvallers om zal gaan indien de risicomarge ontoereikend blijkt te zijn.

Antwoord

Er is een substantiële risicomarge gekozen en de besturing is zodanig ingericht dat het gebruik daarvan zoveel mogelijk wordt voorkomen (zie vraag 2). Er is op dit moment geen aanleiding om te veronderstellen dat de risicomarge niet afdoende zal blijken te zijn. Mocht dit onverhoopt toch

het geval blijken te zijn, dan zal op dat moment worden gezien hoe daarmee moet worden omgegaan.

Tevens zijn zij benieuwd welke partij wordt ingeschakeld om te adviseren over het budget en of deze partij bij eerdere ICT-projecten bij de overheid betrokken is geweest.

Antwoord

Op dit moment worden voorbereidingen getroffen voor het bedoelde onderzoek.

Er is nog geen partij geselecteerd om dit onderzoek uit te voeren.

De leden van de SP-fractie lezen in het BIT-advies dat geadviseerd wordt de omvang te bepalen van de totale benodigde functionaliteit en de transitieplanning voor het overzetten van statistieken te detailleren. Deze leden zijn benieuwd of naar de mening van de Minister door het CBS afdoende opvolging wordt gegeven aan dit advies en op welke wijze dit nu gebeurt of zal gebeuren.

Antwoord

Het CBS heeft in overeenstemming met het BIT-advies aangegeven samen met een externe partij een aanvullende analyse te zullen uitvoeren naar de kosten van de nog te realiseren functionaliteit. Het advies van het BIT om de transitieplanning te detailleren komt voort uit de zorgen die het BIT heeft over de toereikendheid van het transitiebudget. Zoals eerder in dit document is aangegeven, is er inmiddels aantoonbaar sprake van een leereffect en wordt geen substantiële over- of onderuitputting van het transitiebudget verwacht. Ik ben van mening dat het CBS hiermee afdoende opvolging geeft aan het desbetreffende BIT-advies.

De leden van de SP-fractie lezen in het BIT-advies dat er te weinig zicht is op de kwaliteit van de ontwikkelde broncode omdat deze niet structureel wordt bewaakt. Deze leden lezen in de reactie van de Minister dat het CBS opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen op het gebied van kwaliteitsbewaking. Zij vragen de Minister in te gaan op dit element en aan te geven of binnen het CBS inmiddels kwaliteitseisen aan de broncode zijn gesteld en of aan deze eisen wordt voldaan.

Antwoord

Voor het bouwen van de software worden centrale architectuurkaders en ontwikkelrichtlijnen gebruikt. Dit betreft codestandaarden, richtlijnen voor het gebruik van de ontwikkeltools en criteria voor in beheername. Op steekproefbasis wordt de nieuw opgeleverde programmatuur getoetst aan ontwikkelrichtlijnen. Het toetsingsproces is beschreven en de resultaten hiervan worden gedocumenteerd. De ontwikkelstandaarden worden in 2018 doorontwikkeld.

In aanvulling hierop is in de tweede helft van 2017 in het kader van verdere professionalisering van het kwaliteitsmanagement een aantal verbetermaatregelen in gang gezet, in lijn met de adviezen van het BIT op dit punt. Inmiddels zijn de resultaten hiervan onafhankelijk aangetoond. Zo is de applicatieontwikkeling inmiddels ISO-gecertificeerd door TÜV waarbij ook de kwaliteitsbewaking bij Phoenix+ bekeken is. Ook heeft de Software Improvement Group (SIG) in opdracht van het CBS inmiddels een analyse van de onderhoudbaarheid van de ontwikkelde nieuwe applicaties bij Phoenix+ uitgevoerd. SIG heeft aantal aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van de software verder te borgen, die het CBS zal opvolgen. SIG zal worden gevraagd om na enige tijd een herbeoordeling uit te voeren.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister aan te geven hoe het CBS de kennisopbouw over de nieuwe programmatuur binnen de eigen organisatie bewaakt en hoe deze kennis bewaard zal blijven, al dan niet binnen de eigen organisatie of binnen de rijksoverheid als geheel. Tevens vragen deze leden de Minister om aan te geven in welke mate dit aansluit bij de adviezen uit het rapport van de Tijdelijke Commissie ICT-projecten bij de overheid.

Antwoord

Het overgrote deel van het nieuwe applicatielandschap wordt door eigen IT-specialisten van het CBS gebouwd en het gehele landschap wordt door CBS-medewerkers in beheer genomen (dat laatste geldt reeds voor het deel van het landschap dat is al gereed is en gebruikt wordt voor de productie van statistieken). Een belangrijk voordeel daarvan is dat de kennis in de eigen organisatie wordt opgedaan en wordt geborgd. Bovendien is er daardoor geen afhankelijkheid van externe partijen voor de cruciale bedrijfsprocessen van dataverzameling. Vanzelfsprekend wordt ook de benodigde documentatie opgesteld. De Tijdelijke Commissie ICT-projecten beveelt onder meer aan de ICT-kennis bij de rijksoverheid te versterken. Door zelf te bouwen en te beheren wordt kennis van de eigen IT-systemen opgebouwd en behouden.