



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Jaarrapportage 2019
Bureau ICT-toetsing

2019

Inhoud

Inhoud	02
Inleiding en samenvatting	03
1 Terugblik op de activiteiten in 2019	04
1.1 <i>Uitgebrachte BIT-adviezen in 2019</i>	04
1.2 <i>Risicogerichte selectie</i>	05
1.3 <i>Kennis en ervaring delen</i>	06
2 Adviezen van het BIT voor een digitaal vaardige overheid	07
2.1 <i>Zorg dat duidelijk is wat het project moet gaan opleveren</i>	07
2.2 <i>Houd het simpel waar dat kan</i>	08
2.3 <i>Zet technologie en ontwikkelmethodes weloverwogen in</i>	08
2.4 <i>Houd de planning realistisch</i>	09
2.5 <i>Maak tijdig bijsturen mogelijk</i>	09
2.6 <i>Plan voor de gehele levensduur</i>	10
3 Ontwikkelingen Bureau ICT-toetsing	11
3.1 <i>Naar een onafhankelijk en permanent adviescollege</i>	11
3.2 <i>Risicogerichte selectie gecontinueerd in 2020</i>	12
I Bijlage: Overzicht BIT-adviezen en bestuurlijke reacties 2019	14
II Bijlage: Zeven adviezen uit de Jaarrapportage 2018	22
III Bijlage: Uitkomsten inventarisatie werkvoorraad 2019	25

Inleiding en samenvatting

Het Bureau ICT-toetsing (BIT) is in 2015 opgericht om de beheersing van ICT-projecten bij de Rijksoverheid te verbeteren. De oprichting was een van de maatregelen uit het eindrapport van de Tijdelijke Commissie ICT onder voorzitterschap van Ton Elias. In december 2019 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer geschreven dat het BIT na 2020 verder zal gaan als een op afstand geplaatst onafhankelijk adviescollege.

Met deze jaarrapportage wil het BIT laten zien wat het in 2019 heeft gedaan. In het eerste hoofdstuk geven we daartoe een overzicht van de uitgevoerde activiteiten. Er werden zoveel toetsen aangemeld dat er risicogericht geselecteerd moest worden.

In het tweede hoofdstuk geeft het BIT een aantal adviezen over thema's die in 2019 bij BIT-toetsen aan de orde waren. Voor een betere beheersing van veel ICT-projecten is het van belang dat de doelstelling en boogde resultaten duidelijker worden geformuleerd. Daarnaast ziet het BIT nog vaak vermijdbare complexiteit in projecten, zowel in het ontwerp van de oplossing als in de keuze voor technologie en werkwijzen waar geen ervaring mee is. Projecten hebben baat bij een meer doordachte, weloverwogen aanpak waarin de meerwaarde van gemaakte keuzes duidelijk is afgewogen. Ook vindt het BIT dat de informatievoorziening voor opdrachtgevers verbetering behoeft om realistisch te plannen en effectief bij te kunnen sturen. Ten slotte is het BIT van mening dat er in projecten meer geanticipeerd moet worden op de beheerfase van applicaties.

De rapportage eindigt met een korte vooruitblik in hoofdstuk 3.

In de bijlagen is een overzicht van de uitgebrachte adviezen opgenomen.



1

Terugblik op de activiteiten in 2019

Dit jaar zijn net als vorig jaar 15 BIT-adviezen uitgebracht. Omdat het aantal aanmeldingen voor een BIT-toets groter was dan de beschikbare capaciteit zijn projecten geselecteerd op basis van een risico-inschatting. Naast het uitbrengen van adviezen is net als vorig jaar kennis en ervaring gedeeld. Hieronder wordt op deze onderwerpen ingegaan.

1.1 Uitgebrachte BIT-adviezen in 2019

In 2019 heeft het BIT 15 adviezen uitgebracht, alle op verzoek van de bewindspersonen van verantwoordelijke ministeries. In 2019 zijn geen adviezen uitgebracht op verzoek van de Tweede Kamer of op eigen initiatief van het BIT.

Tabel 1 geeft per ministerie een overzicht van de ontwikkeling van het aantal uitgebrachte adviezen over de afgelopen jaren. De conclusies van en de verwijzingen naar de bestuurlijke reacties op de adviezen zijn opgenomen in Bijlage 1.

Ministerie	2016	2017	2018	2019	Totaal
Algemene Zaken	0	0	0	0	0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2	2	0	4	8
Buitenlandse Zaken	0	0	0	1	1
Defensie	1	1	2	1	5
Economische Zaken en Klimaat	1	1	1	1	4
Financiën	1	1	1	2	5

Ministerie	2016	2017	2018	2019	Totaal
Infrastructuur en Waterstaat	0	3	4	2	9
Justitie en Veiligheid ¹	2	0	2	1	5
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	0	1	0	2	3
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1	1	1	0	3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	2	3	0	9
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	0	1	1	1	3
Totaal	12	13	15	15	55

Tabel 1. Ontwikkeling aantal uitgebrachte BIT-adviezen per ministerie per jaar

Twee toetsen zijn uitgevoerd als vervolg op eerdere BIT-toetsen, te weten de derde toets *Grensverleggende IT (GrIT)* van het ministerie van Defensie en de derde toets bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) op het programma *Processen, Informatie en ICT (PI&I)* van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit programma heette eerder *Blik op NVWA*.

Het BIT heeft op verzoek van de Tweede Kamer, een technische briefing over een uitgebracht advies verzorgd voor een vaste Kamercommissie. Dit was op 15 mei 2019 en betrof een advies voor het eerdergenoemde programma *PI&I* bij de NVWA van het ministerie van LNV.

¹ De sui generis organisaties Nationale Politie en Raad voor de rechtspraak zijn in deze tabel opgenomen onder Justitie en Veiligheid.



In 2019 zijn twee voor een BIT-toets aangemelde projecten afgewezen omdat zij niet voldeden aan de voorwaarden voor een BIT-toets, te weten:

- *IT-migratie KNMI* van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, omdat de geraamde kosten minder bedroegen dan de € 5 miljoen die het BIT als ondergrens voor toetsing hanteert;
- *Digitalisering Notariële Informatie* van het ministerie van Financiën, omdat het project kort na de aanmelding bij het BIT zou worden afgerond. Als een project te laat wordt aangemeld, kunnen BIT-adviezen nauwelijks nog opgevolgd worden en is het niet meer zinvol om een toets uit te voeren.

1.2 Risicogerichte selectie

Met de vijftien hiervoor genoemde uitgebrachte toetsen benutte het BIT zijn volledige toetscapaciteit. Op grond van een uitvraag bij de ministeries eind 2018 (zie bijlage 3 voor een toelichting) werd duidelijk dat in 2019 niet alle aan te melden projecten getoetst konden worden. Dit betekent dat keuzes gemaakt moesten worden over te toetsen projecten. Dat is gebeurd in de vorm van risicogerichte selectie. Hieronder staat hoe dat in zijn werk is gegaan en wat er uit de evaluatie eind 2019 is gekomen. Vanaf maart 2019 is risicogerichte selectie toegepast bij vijf ministeries.

Risicogerichte selectie toegepast bij 5 ministeries

Vanaf maart 2019 heeft het BIT bij vijf ministeries risicogerichte selectie toegepast: een keuze voor te toetsen projecten op basis van risico-inschattingen. Deze schattingen zijn gemaakt op basis van omvang, stadium van het project, maatschappelijke impact en signalen dat een project ‘in zwaar weer’ verkeert. Risicogerichte selectie is ingevoerd in nauwe afstemming met Toezichtsraad BIT. De uitwerking van risicogerichte selectie wordt besproken met CIO-offices van de betreffende ministeries. De werkwijze was al aangekondigd in de Jaarrapportages BIT 2016-2017 en 2018.

Risicogerichte selectie vindt in eerste aanleg plaats per ministerie en kent drie mogelijke uitkomsten voor een project:

- *‘te toetsen’*
Dit betekent dat de BIT-toets wordt ingepland.
- *‘in portefeuille’*
Dit betekent dat geen toets gestart wordt totdat capaciteit beschikbaar komt. Indien dit te lang duurt en afhankelijk van het stadium waarin het project zich bevindt kan het project alsnog worden afgewezen voor toetsing.
- *‘af te wijzen voor toetsing’*
Dit betekent dat het ministerie wordt geïnformeerd dat het project niet wordt getoetst.

In 2019 is risicogerichte selectie toegepast op adviesaanvragen van vijf ministeries, omdat deze ministeries meer projecten hebben aangemeld dan waar ruimte beschikbaar was. In tabel 2 is de uitkomst van de risicogerichte selectie op aangemelde projecten per ministerie weergegeven. Het gros van de projecten is ‘in portefeuille’. Elk project wordt periodiek besproken in de overleggen van de accounthouder met het betreffende ministerie.

Ministerie	Te toetsen	In portefeuille	Af te wijzen voor toetsing ²
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2	2	1
Economische Zaken en Klimaat	1	2	1
Financiën	1	2	3 ³
Infrastructuur en Waterstaat	2	22	6
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	4	0
Totaal	8	32	11

Tabel 2. Uitkomst van de risicogerichte selectie op aanmeldingen van 5 ministeries

² Exclusief aanmeldingen die te laat waren of niet voldeden aan de omvangseisen, zoals vermeld in sectie 1.1.

³ Deze drie projecten zijn gestart voor aanvang van het BIT en de betreffende bewindspersoon is daarmee niet verplicht deze aan te melden.



Evaluatie aanpak risicogerichte selectie

Omdat dit jaar voor het eerst risicogerichte selectie is toegepast, is deze aanpak geëvalueerd. De uitkomsten zijn besproken met de Toezichtsraad BIT. De belangrijkste uitkomsten van de evaluatie zijn:

- Ook al is de selectie gemaakt op basis van risico's, wil dat niet zeggen dat niet-geselecteerde projecten zullen slagen. De kans is aanwezig dat projecten die niet geselecteerd worden uiteindelijk toch falen. Dit is onvermijdelijk bij gelijkblijvende toetscapaciteit van het BIT. Ministeries moeten hier rekening mee houden.
- De effectiviteit van de risicoselectiemethode is nog niet vast te stellen omdat projecten nog niet zijn afgerond. Hiervoor is een langere evaluatieperiode nodig.
- Om een risicoschatting van een project te maken is elementaire informatie over het project (zoals de omvang en doorlooptijd) nodig. Deze informatie is soms niet tijdig beschikbaar. Vanaf 2020 vraagt het BIT bij de inventarisatie van aan te melden projecten dan ook aanvullende informatie om eerder een beeld te krijgen voor de risicoschatting.
- De volwassenheid van het portfoliomanagement door de CIO-offices verschilt, waardoor ook de kwaliteit van de aangeleverde gegevens verschilt. Deze gegevens zijn nodig voor de risicoselectie.
- Regelmatig is sprake van een onzekere of vertraagde planning bij de geselecteerde projecten. Daardoor kan het voorkomen dat een toets op een geselecteerd project niet kan starten op het geplande moment. Dit kan er toe leiden dat alsnog een ander project geselecteerd moet worden voor toetsing.

Het BIT zet de risicogerichte selectie in 2020 voort zolang meer projecten worden aangemeld dan toetscapaciteit aanwezig is.

1.3 Kennis en ervaring delen

Het BIT vindt het belangrijk om zich ook in te spannen om kennis en ervaring te delen. Het geeft onder meer presentaties en publiceert adviezen op zijn website.

Presentaties

Het BIT organiseert bijeenkomsten, presentaties en cursussen voor de verspreiding van kennis:

- In 2019 heeft het BIT circa 20 presentaties gegeven, onder andere aan de Auditdienst Rijk, aan de CTO Raad en aan verschillende ministeries.
- Het BIT geeft cursussen via een aantal opleidingsorganisaties van het Rijk. Het levert een continue bijdrage aan de module ICT van het ABD Ambtelijke Professionaliteit Programma (ABD APP ICT) voor topambtenaren bij de Algemene Bestuursdienst. Ook verzorgt het bijdragen aan opleidingen voor CIO-adviseurs, rijks-inkoopprofessionals en ICT-trainees via de Rijks Academie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.

Website

Het BIT heeft een eigen website, www.bureauicttoetsing.nl, die in 2019 circa 35.000 maal is bezocht. In 2018 was dit circa 20.000 maal. Deze stijging is een indicatie dat BIT-adviezen meer onder de aandacht komen en de publieke interesse voor het BIT is toegenomen.

De drie meest geraadpleegde BIT-adviezen op de website in 2019 zijn:

- *Digilnhuur* van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- *Processen, Informatie en ICT (PI&I)* van de NVWA van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- *Vernieuwend Registreren Winkeldiefstal* van de Nationale Politie.

Dit zijn projecten waarover ook veel in de pers is verschenen.



2

Adviezen van het BIT voor een digitaal vaardige overheid

Terugkijkend naar de Jaarrapportage 2018 en de IT-projecten die BIT in 2019 heeft getoetst, zijn verschillende ontwikkelingen te onderkennen. Zo zijn het afgelopen jaar stappen gezet om het CIO-stelsel verder te versterken. Maar ook blijkt dat de meeste aanbevelingen uit de Jaarrapportage 2018 nog steeds actueel zijn (zie bijlage 2). Zo komt het bijvoorbeeld nog steeds voor dat projecten zonder duidelijke noodzaak proberen grote bestaande IT-landschappen volledig te vervangen. Ook blijft het een worsteling voor opdrachtgevers en opdrachtnemers om ambities in balans te brengen met de beschikbare kennis, kunde en capaciteit.

In deze jaarrapportage staan opnieuw een aantal adviezen over thema's die het afgelopen jaar bij BIT-toetsen aan de orde waren.

2.1 Zorg dat duidelijk is wat het project moet gaan opleveren

Projecten die starten met een heldere opdracht hebben een grotere kans van slagen. Het vergemakkelijkt het ontwerpen en realiseren van een oplossing die voor organisatie en gebruikers herkenbare problemen wegneemt. Dit lijkt triviaal maar toch zagen wij in twee derde van de getoetste projecten dat onvoldoende aandacht werd besteed aan het bepalen van wat het project moet gaan opleveren. Specifiek ging het om het volgende:

- Een helder geformuleerde doelstelling ontbreekt. Zo wordt bijvoorbeeld als doel gesteld “de technische staat verbeteren”, “de wendbaarheid vergroten”, of “applicaties vernieuwen”. Daarbij is onvoldoende duidelijk wat de beoogde resultaten op welke gebieden zijn en wat het project daadwerkelijk bijdraagt.
- Het is onvoldoende duidelijk wat het nieuwe systeem(landschap) moet gaan doen

voordat de bouw start. Zo zijn belangrijke eisen onvoldoende scherp zodat ontwerprisico's te weinig worden beheerst. Dit geldt zowel voor de functionele als de niet-functionele eisen (onder andere eisen aan onderhoudbaarheid en aan performance). Belangrijke van deze eisen afgeleide documentatie voor de bouw, zoals ontwerp- en architectuurdocumenten schieten hierdoor ook vaak tekort. We zien, overigens ten positieve, wel toegenomen en expliciete aandacht voor het onderwerp privacy in het systeemontwikkeltrajecten.

De context van de uitvoering van projecten verschilt en daarom is het niet mogelijk om voor het gebrek aan aandacht voor de opdracht een allesomvattende verklaring te geven. Maar wij zien wel twee patronen. Ten eerste is er de wens om snel te starten en bestaat de verwachting dat een agile-aanpak het vooraf scherp krijgen van belangrijke eisen overbodig maakt. Hierdoor worden initiële eisen (bijvoorbeeld vanuit wet- en regelgeving en gebruikerswensen) onvoldoende uitgewerkt voor aanvang van de bouw. Ten tweede zien we onvoldoende deskundigheid voor het ontwikkelen van software, waardoor het softwareontwikkelproces niet goed wordt ingericht en belangrijke stappen niet of niet goed worden uitgevoerd.

Onduidelijke doelen en onduidelijke eisen vergroten de kans op falen van het project, en flinke uitloop in tijd en geld zijn dan het gevolg. Daarnaast verhoogt het de kans op ontevreden gebruikers en opdrachtgevers wanneer verwachtingen niet of onvoldoende waar gemaakt kunnen worden. Besteed daarom meer aandacht aan het duidelijk maken van doelstellingen en het scherp krijgen van belangrijke eisen voordat gestart wordt met de bouw van applicaties. Ofwel: zorg voor goede *requirements engineering*. En maak daar waar dit niet kan, omdat de eisen nog niet bekend kunnen zijn, transparant hoe dit op te lossen, bijvoorbeeld met werkende prototypes. Opdrachtgevers moeten zich daarbij meer vergewissen van de consequenties voor het budget, de planning en de kwaliteit.



2.2 Houd het simpel waar dat kan

Projecten moeten in veel gevallen systemen realiseren die door meerdere departementen, organisaties of organisatieonderdelen worden gebruikt. De context waarbinnen een project succes moet bereiken is bestuurlijk of organisatorisch complex. Juist dan is het betrachten van eenvoud in het ontwerpen van oplossingen belangrijk.

In ongeveer een derde van de getoetste projecten werd echter voor onnodig complexe oplossingen gekozen. Bij deze projecten hebben wij de volgende observaties:

- Projecten zetten, net als vorig jaar, stevig in op het realiseren van herbruikbare generieke functionaliteit. Dit verhoogt de complexiteit aanzienlijk terwijl de herbruikbaarheid veelal tegenvalt. Zo rekenen projecten zich rijk terwijl de oplossing onnodig complex, dus risicovol en te duur wordt.
- Projecten schieten ook op andere vlakken van het ontwerp door zonder realistische afweging van kosten, baten en haalbaarheid. Zo wordt bijvoorbeeld gekozen voor een microservices-architectuur, terwijl het voordeel van deze ontwerpkeuze niet of nauwelijks tegen de nadelen is afgewogen. Elders wordt grootschalig ingezet op het zaakgewijs verwerken van transacties, terwijl niet is gekeken of dit de beste keuze is voor de specifieke situatie.
- De neiging bestaat om alle uitzonderingen te automatiseren, terwijl een minder complexe oplossing met een laag percentage handmatige verwerking van transacties vaak veel eenvoudiger en sneller is te realiseren, zowel in de technische realisatie als in de organisatorische implementatie. De software wordt eenvoudiger te maken en te beheren, en de domeinexperts kunnen zich bezighouden met de complexe uitzonderingen en die terugbrengen naar een eenvoudiger geval dat daarna weer geautomatiseerd kan worden verwerkt.

Te weinig doordachte, verstrekkende ontwerpkeuzes kunnen leiden tot onnodig ingewikkelde technische oplossingen die bovendien de niet-functionele eisen (zoals eisen op het gebied van security, privacy, onderhoudbaarheid of performance) niet of moeilijk kunnen waarmaken. Gedurende het project wordt dit pas laat duidelijk waardoor grote ingrepen nodig zijn en vertraging optreedt. Houd het daarom simpel waar dat kan. Kies alleen voor een verstrekkend ontwerp als dat echt een betere keuze met duidelijk afgewogen meerwaarde is.

2.3 Zet technologie en ontwikkelmethodes weloverwogen in

Technologie kan helpen om meer en sneller waarde te leveren; specifieke ontwikkelmethodes kunnen dat ook. In 2019 leek het wel alsof de inzet van de nieuwste technologie en methoden een doel op zich is geworden. Er lijkt een sterke overtuiging dat de overheid niet mag “achterlopen” wanneer het gaat om inzet van bijvoorbeeld cloud-technologie, rule engines, proces management, kunstmatige intelligentie, blockchain, containerisatie en werkwijzen als DevOps en SAFe Agile. Maar al deze technologieën en werkwijzen hebben ook nadelen die in de projecten sterk onderbelicht blijven.

Zo worden bijvoorbeeld keuzes voor de nieuwste technologieën en werkwijzen vaak overhaast gemaakt. De randvoorwaarden die moeten worden ingevuld om succesvol te zijn worden onvoldoende doorgrond en een goede afweging of de inzet van betreffende technologie of werkwijze wel passend is voor de situatie wordt niet gemaakt. Helpt het écht met het oplossen van een probleem, maakt het de projectuitvoering eenvoudiger? Of voegt het in de specifieke situatie alleen onnodige complexiteit toe? En: hoe lang gaan de nieuwste snuffjes eigenlijk mee?

Te weinig doordachte keuzes op dit vlak kunnen een project in de uitvoering op grote achterstand zetten en uiteindelijk doen falen. Zet daarom technologie en methodes weloverwogen in maak de meerwaarde aantoonbaar. En dan nog: begin klein en beproef nieuwe technologie en werkwijzen goed alvorens op te schalen.



2.4 Houd de planning realistisch

Het maken van een goede planning met een voorspelbaar verloop is moeilijker naarmate de opgave groter wordt. Randvoorwaarde voor een goede planning is dat gesteund kan worden op goede informatie over kosten, baten en risico's. Aanwezigheid daarvan is helaas niet altijd een vanzelfsprekendheid.

In bijna twee derde van de getoetste projecten van het afgelopen jaar schiet de planning tekort. Projecten hanteren veelvuldig te optimistisch ingeschatte plannings aan de start. Ook gedurende de uitvoering van een project blijft de planning lang te rooskleurig. Hiervoor bestaan meerdere verklarende factoren:

- Uitgaan van gedetailleerde bottom-up plannings die zijn opgesteld door planners die een dergelijk project voor het eerst plannen (en niet weten wat ze niet weten) en die een planning niet confronteren met ervaringen van vergelijkbare projecten (binnen of buiten de organisatie).
- Niet valideren van aannames die ten grondslag liggen aan de planning totdat het project uit de tijd en het budget loopt. Bijvoorbeeld door:
 - het ten onrechte aannemen dat de benodigde capaciteit beschikbaar is, waardoor het verhelpen ervan leidt tot vertraagd starten;
 - het onderschatten van onzekerheden en van de kans op het optreden van risico's;
 - het overschatten van de aanwezige marge in de planning om ontstane achterstanden in te lopen. Er wordt bijvoorbeeld vanuit gegaan dat een scrumteam sneller gaat werken, of dat de doorlooptijd kan worden verkort door minder in te zetten op testen.

Door een tekortschietende planning ontstaan zowel meer druk als (kwaliteits) problemen. Het niet, nauwelijks of laat bijstellen van de planning maakt dat de mogelijkheden afnemen om het project bij te sturen.

Neem daarom meer tijd vooraf om te komen tot een realistische schatting van de omvang van een project en houd de planning en onderliggende aannames gedurende de uitvoering bij. Hiervoor zijn voldoende (wiskundige/statistische) middelen beschikbaar. Wees transparant over de mogelijkheid en waarschijnlijkheid van tegenvallers, afhankelijkheden met andere projecten of partijen en beheer. Gebruik resultaten van andere projecten om schattingen te toetsen en laat de planning ook onafhankelijk door schattingsexperts toetsen. Stel gedurende het project de planning bij zodat deze realistisch blijft.

2.5 Maak tijdig bijsturen mogelijk

Bij veranderende omstandigheden, tegenvallende resultaten of veranderde wensen is het noodzakelijk om het project tijdig bij te sturen. De planning moet bijgesteld worden, de aanpak moet aangepast worden of het ambitieniveau moet herzien worden. Echter, in ongeveer een derde van de toetsen van afgelopen jaar werd laat besloten tot aanpassing van het project, waar de situatie daar wel eerder om vroeg.

Effectief (bij)sturen begint bij een goede informatiepositie voor opdrachtgever en opdrachtnemer. We zagen dat veel wordt vertrouwd op voortgangsrapportages die weinig inzicht bieden in de voortgang op inhoud. Over verbruikte middelen (geld, uren) wordt gerapporteerd maar hoe ver is het project nu echt? Hoeveel van het werk (bijvoorbeeld in functiepunten) is klaar? En: wat betekent *klaar* eigenlijk? Is dat "bouwgereed" of kunnen de gebruikers er daadwerkelijk al mee aan de slag? Daartussen kan nog een aanzienlijke inspanning zitten, zoals een uitgebreid testtraject. Goede afspraken en duidelijk mandaat zijn nodig om daadwerkelijk bij te kunnen sturen als het tegenzit, maar ook dat kwam te weinig terug in de getoetste projecten. Zorg daarom vanaf de start van een project voor inhoudelijk en objectief inzicht in voortgang en kwaliteit, focus op daadwerkelijk opgeleverde waarde en afrekening op werkende, in gebruik zijnde oplossingen. Voor opdrachtgevers is het van belang te onderkennen dat inzicht in de status en voortgang van het project vaak niet volledig uit schriftelijke voortgangsrapportages is af te leiden. Het is daarom nodig



dat er regelmatig een inhoudelijk gesprek plaats vindt tussen opdrachtgever en projectleider over de gerapporteerde status en voortgang.

2.6 Plan voor de gehele levensduur

Nadat een applicatie in productie is genomen, moet deze worden onderhouden. Echter, in enkele getoetste projecten blijkt onvoldoende rekening te worden gehouden met wie na oplevering het onderhoud en de doorontwikkeling gaat uitvoeren, en hoe de financiering hiervan is geregeld. Het te laat bepalen van de beheerpartij en bijbehorende afspraken kan grote gevolgen hebben voor het project: laat in het project kunnen verstrekkende eisen van de beheerpartij boven tafel komen. Met als mogelijk gevolg dat grote ingrepen op de applicatie vereist zijn, bijvoorbeeld om te zorgen dat deze aansluit op het technisch platform van de beheerpartij of om ontbrekende functionaliteit voor beheer toe te voegen.

Besteed daarom voldoende aandacht aan de volledige levenscyclus van een systeem zodat bij de start van de ontwikkeling duidelijk is hoe het beheer zal plaatsvinden, waar het belegd gaat worden, welke eisen de beheerpartij stelt en of voldoende middelen beschikbaar zijn.



3

Ontwikkelingen Bureau ICT-toetsing

3.1 Naar een onafhankelijk en permanent adviescollege

2019 was een turbulent jaar voor het BIT door personele wisselingen, discussie over de toekomst van het BIT en daaraan gerelateerde media-aandacht. Uiteindelijk schreef de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in december dat het BIT een permanent, onafhankelijk adviescollege met een wettelijke basis wordt. Deze transitie zal in 2020 verder vormgegeven worden.

Daar ging in 2019 heel wat aan vooraf. Op 29 maart werden de resultaten van de tweede externe evaluatie van het BIT aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze evaluatie vond plaats in opdracht van de Toezichtsraad BIT en werd uitgevoerd door Andersson, Elffers en Felix (AEF). In de begeleidende Kamerbrief kondigde de minister twee extra onderzoeken aan die zouden worden betrokken in de besluitvorming over de toekomst van het BIT: de BIT-beleidsdoorlichting door TwynstraGudde en een onderzoek naar de versterking van de governance van het informatievoorziening (IV)-stelsel binnen het Rijk door ABD TopConsult. In november 2019 werden de rapporten van beide onderzoeken opgeleverd: op 8 november 'IV en overheid: de pubertijd voorbij? Op weg naar volwassenheid' van ABD TopConsult en op 22 november de 'BIT-beleidsdoorlichting' van TwynstraGudde. Deze onderzoeken zijn op 20 december 2019 naar de Tweede Kamer gestuurd. In de begeleidende brief daarbij schrijft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de transitie van het tijdelijke BIT naar een permanent onafhankelijk adviescollege met wettelijke basis.

In de kamerbrief van 20 december 2019 wordt ook een aantal prioriteiten aangegeven waar het BIT het komende jaar een begin mee maakt en die extra capaciteit zullen vergen:

- *Doorontwikkelen toetskader.*
Het toetskader met 13 risicogebieden dat het BIT toepast dateert uit 2015 en moet verder worden ontwikkeld op grond van ervaringen en technologische ontwikkelingen. Dit kan ook invulling geven aan de behoefte vanuit het CIO-stelsel aan meer handreikingen. In het nieuwe toetskader zal gebruik gemaakt worden van relevante Rijkskaders en internationale normen. Het toetskader wordt geen afvinklijst, maar blijft een middel om experttoetsing te ondersteunen.
- *Uitbreiding takenpakket met het toetsen van grote onderhoudsinvesteringen.*
Het BIT zal zich, mede naar aanleiding van de motie Bruins c.s.⁴, ook gaan richten op onderhoudsactiviteiten. Door ontwikkelingen als DevOps⁵ kan het zijn dat veel geld wordt uitgegeven aan ICT zonder dat het een ICT-project in de klassieke zin is. Bovendien is geconstateerd dat uitgaven aan ICT-projecten een beperkt deel zijn van de totale ICT-uitgaven van het Rijk, en dat ook in de onderhoudssituatie risico's aanwezig kunnen zijn. Om deze investeringen ook te kunnen toetsen, wordt het takenpakket van het BIT uitgebreid en worden in 2020 twee proeftoetsen gedaan. De lessen uit deze twee proeftoetsen worden gebruikt om de nieuwe werkwijze voor het toetsen van onderhoudsinvesteringen op te stellen.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35200, 30.

⁵ DevOps staat voor *development and operations*, softwareontwikkeling en -beheer, en is een werkwijze gericht op het verkorten van de doorlooptijd van softwareontwikkeling. Het onderscheid tussen projectgerelateerde ontwikkelactiviteiten en regulier onderhoud en beheer is hier minder goed te maken.



- *Bijdragen aan vergroten van de lerende werking.*
De taak om bij te dragen aan het bevorderen van het lerend vermogen wordt vastgelegd in de instellingswet van het adviescollege en zal de benodigde extra capaciteit krijgen. Hoewel het opleiden en professionaliseren van het CIO-stelsel niet expliciet als taak is vermeld in haar instellingsbesluit, blijft het BIT de geleerde lessen uit de BIT-toetsen uitdragen. De rode draad uit de adviezen wordt ook in 2020 in verschillende vormen gedeeld met Rijksambtenaren die betrokken zijn bij ICT-projecten. Daarbij zoekt het BIT in 2020 nog meer de samenwerking op met CIO Rijk en het CIO-beraad.
- *Meer aandacht voor vergroten van het handelingsperspectief.*
Het BIT wil meer aandacht besteden aan het vergroten van het handelingsperspectief voor de organisatie die een BIT-advies ontvangt. Het bureau wil daartoe meer toelichting geven op de BIT-adviezen aan de ministeries en projectorganisaties die hier behoefte aan hebben.
- *Naschrift op bestuurlijke reacties.*
Een van de aanbevelingen van het onderzoek van AEF is het invoeren van een naschrift. Hiermee kan het BIT reageren op de bestuurlijke reactie van de verantwoordelijk minister op het BIT-advies. Het naschrift kan gecombineerd worden met een andere aanbeveling van AEF, dat adviseert om altijd aan de Tweede Kamer aan te bieden om het BIT-advies toe te lichten in een technische briefing. In de brief in december heeft de minister aangegeven dat beide aanbevelingen worden opgevolgd. De introductie van het naschrift volgt zodra het BIT is omgevormd tot een (tijdelijk) adviescollege.

3.2 Risicogerichte selectie gecontinueerd in 2020

Het Rijks ICT-dashboard is nog niet bruikbaar om een inschatting te maken van de verwachte werklust. Om wel een inschatting te kunnen maken van de werkvoorraad voor 2020, heeft het BIT eind 2019 wederom een uitvraag gedaan bij alle ministeries. Hieronder wordt per ministerie aangegeven hoeveel projecten men verwacht.

Het daadwerkelijk aanmelden van de betreffende projecten moet nog plaatsvinden. Ter referentie zijn ook de resultaten van de inventarisatie van eind 2018 opgenomen. De werkelijk aangemelde projecten zijn weergegeven in tabel 5 in bijlage 3.

Ministerie	Opgave verwachting aan te melden projecten 2019	Opgave verwachting aan te melden projecten 2020
Algemene Zaken	0	1 ⁶
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6	3
Buitenlandse Zaken	1	0
Defensie	1	2
Economische Zaken en Klimaat	2	0
Financiën	6	2
Infrastructuur en Waterstaat	29	4
Justitie en Veiligheid	5	2
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	1	0
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0	1 ⁶
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	4
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	0	0
Totaal	56	19

Tabel 3. Uitkomst inventarisatie eind 2018 en eind 2019 met opgave van te verwachten toetsen in 2019 en 2020

De opgave voor 2020 (te weten 19 projecten) is aanzienlijk lager dan de opgave voor 2019 (56 projecten). Dit wordt grotendeels verklaard door het feit dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat eind 2018 eenmalig een grote verzameling (lopende) projecten had aangemeld.

In de inventarisatie 2020 is voor het eerst het beeld van de departementale CIO over het risico (laag, middel of hoog) van de projecten uitgevraagd. Van de 19 projecten worden door het betreffende ministerie vier projecten als risico 'hoog' gegeven, drie

⁶ Van AZ en OCW is een mondelinge reactie ontvangen op de inventarisatie.



als risico ‘middel’ en twee projecten als risico ‘laag’. Voor tien projecten is het risico niet opgegeven of aangemerkt als onbekend.

Naast de toetsen die nog worden aangemeld in 2020, heeft het BIT een aantal projecten in portefeuille die eerder waren aangemeld. De totale werkvoorraad is weergegeven in tabel 4. De huidige toetscapaciteit, van ongeveer 15 toetsen per jaar, is niet toereikend om alle aangemelde projecten te toetsen. Gezien het aanbod in 2020 en de nieuwe prioriteiten die samenhangen met de transitie naar een adviescollege zal de toepassing van risicogerichte selectie voorlopig worden gecontinueerd.

Ministerie	Eerder aangemelde projecten nog in portefeuille	Opgave verwachting aan te melden projecten 2020
Algemene Zaken		1
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2	3
Buitenlandse Zaken		0
Defensie		2
Economische Zaken en Klimaat	2	0
Financiën	2	2
Infrastructuur en Waterstaat	22	4
Justitie en Veiligheid		2
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		0
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		1
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	4
Volksgezondheid, Welzijn en Sport		0
Totaal	32	19

Tabel 4. Aangemelde projecten in portefeuille op 1 januari 2020 en de opgave van de verwachte aanmeldingen in 2020



I

Bijlage: Overzicht BIT-adviezen en bestuurlijke reacties 2019

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Gemeenschappelijke Centrale Meldkamer (GCMK)

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: startdatum 01-06-2019, einddatum staat niet op Rijks ICT-dashboard.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: staat niet op Rijks ICT-dashboard.

Omschrijving project: Samenvoegen van meldkamer functies van een aantal overheidsgebouwen.

Datum advies: 18-01-2019

Hoofdlijn advies: Het project GCMK is al geruime tijd in voorbereiding zonder iets op te leveren. Wij vinden dat het project in ernstige problemen verkeert, om een aantal redenen. Er is onvoldoende onderbouwing van de noodzaak voor een GCMK. Daarnaast denken wij dat de kans groot is dat het project verder uitloopt in tijd en geld. Ten slotte vinden we de projectbesturing onnodig complex en niet effectief.

Wij adviseren het project te heroverwegen. Zet het project stop, tenzij de noodzaak van de GCMK alsnog onomstotelijk wordt vastgesteld. Indien de kosten tegen de baten opwegen en u het project alsnog voortzet adviseren wij om maatregelen te treffen om uitloop in tijd en geld te voorkomen en om de projectbesturing op orde te brengen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het BIT-advies en haar reactie daarop op 05-03-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 26643, nr. 596).



Basisregistratie Ondergrond (BRO)

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: 01-01-2017 tot en met 31-12-2021.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: € 52,30 miljoen.

Omschrijving project: Implementatieprogramma van de Wet Basisregistratie Ondergrond.

Datum advies: 23-01-2019

Hoofdlijn advies: Wij zien absoluut de meerwaarde van het transparant maken van beschikbare gegevens over de ondergrond en het stimuleren van het (her)gebruik van deze gegevens. Het programma BRO schiet echter zijn doel voorbij. Het programma wil zo vergaand standaardiseren dat niet alle relevante beschikbare gegevens opgenomen kunnen worden in de BRO. Ook duurt het beschikbaar komen van gegevens zo onnodig lang. Mede als gevolg hiervan zien wij dat het realiseren van registratie RO's nu al zwaar onder druk staat. Aanvullend is er nog onvoldoende geregeld voor beheer en doorontwikkeling van al gerealiseerde RO's. Wij adviseren u om de aanpak van het programma stevig aan te passen door minder vergaand te standaardiseren en de aanpak te richten op het zo snel mogelijk opleveren van bruikbare RO's. Ook adviseren wij u het beheer en de doorontwikkeling van IT en standaarden te organiseren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het BIT-advies en haar reactie daarop op 25-02-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 33136, nr. 22).



Machtigen

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: 01-10-2018 tot en met 31-12-2020.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: € 16,82 miljoen.

Omschrijving project: Verbetering en samenhang aanbrengen in het huidige machtigingslandschap.

Datum advies: 21-06-2019

Hoofdlijn advies: Er is een urgente maatschappelijke behoefte aan een goedwerkende machtigingsoplossing. Het programma Machtigen vult deze behoefte met de huidige aanpak niet in. Belangrijkste redenen hiervoor zijn het ontbreken van een goed doordachte machtigingsoplossing voor wettelijke vertegenwoordiging, en het achterblijven van de aansluiting van dienstverleners, mede door achterblijvende ondersteuning en de wijze van doorbelasten van de kosten.

Wij adviseren u de aanpak voor de realisatie van complexe machtigingsvormen, zoals wettelijk vertegenwoordigen, te wijzigen. Het ontwikkelen van een ketenoplossing hiervoor vergt namelijk een gedegen ontwerp vooraf. Daarnaast adviseren wij om concrete afspraken te maken over het aansluiten van dienstverleners en hier meer ondersteuning bij te bieden. Zorg eveneens voor een transparante opbouw van de kosten en acceptabele doorbelasting naar dienstverleners.

Wij zien daarnaast dat Machtigen last heeft van het gebrek aan sturing op de samenhang van de voorzieningen in de GDI. Wij denken dat maatschappelijk betekenisvolle verbeteringen hierdoor voorlopig beperkt haalbaar zijn. Wij adviseren dan ook om te zorgen voor meer samenhang tussen de voorzieningen in het GDI-landschap en betere samenwerking tussen de partijen op alle niveaus.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het BIT-advies en zijn reactie daarop op 15-07-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 26643, nr. 624).

SAMEN

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: staat niet op Rijks ICT-dashboard.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: € 28,00 miljoen.

Omschrijving project: Heraanbesteding van Digipoort en de Infrastructuur van Logius (voorheen KIS/EASI).

Datum advies: 11-12-2019

Hoofdlijn advies: Logius heeft de aanbestedingen gekoppeld aan omvangrijke organisatorische veranderingen en ingrijpende technische keuzes. Logius trekt hierbij veel verantwoordelijkheden naar zich toe, waarvoor op dit moment de kennis en ervaring ontbreekt. Hierdoor neemt de kans op uitloop, extra kosten en continuïteitsrisico's gedurende de transitie sterk toe. Daar komt bij dat de grote hoeveelheid werkzaamheden die het programma met zich meebrengt onvoldoende in plannen is uitgewerkt.

Wij adviseren daarom gemaakte keuzes te herzien en uit te gaan van wat haalbaar is voor Logius. Beperk de hoeveelheid werk en richt activiteiten op de behoeften van de afnemers van de voorzieningen. Geef leveranciers duidelijke verantwoordelijkheden. Maak een haalbaar, goed onderbouwd plan. Stel de lopende aanbestedingen hierop bij.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het BIT-advies en zijn reactie daarop op 17-01-2020 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 26643, nr. 659).



Buitenlandse Zaken

Eidos

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: 19-09-2018 tot en met 01-07-2020.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: € 14,27 miljoen.

Omschrijving project: Vervanging van NVIS en VISANA door Kairos Visa.

Datum advies: 24-10-2019

Hoofdlijn advies: Wij verwachten dat het nieuwe visumsysteem Kairos met de huidige opzet de volumes voor de Schengen-visumaanvragen eind 2020 nog niet zal kunnen verwerken en dat de applicatie ook de gewenste flexibiliteit niet zal bieden. Dit komt omdat een adequaat ontwerp en een goede testaanpak ontbreken.

Wij adviseren de systeemontwikkeling bij te sturen. Werk daartoe het ontwerp verder uit en verbeter de testaanpak. Ten slotte adviseren wij om de planning aan te passen voor het in gebruik nemen van Kairos voor het visumproces.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft het BIT-advies en zijn reactie daarop op 24-11-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 26643, nr. 651).



Defensie

Grensverleggende IT (2^e vervolgoets)

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: staat niet op Rijks ICT-dashboard.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: staat niet op Rijks ICT-dashboard.

Omschrijving project: Vernieuwing van de IT-infrastructuur van Defensie.

Datum advies: 17-06-2019

Hoofdlijn advies: Wij vinden dat de risico's van het programma GrIT nog steeds te hoog zijn. Defensie heeft onze eerdere adviezen onvoldoende opgevolgd en stuurt met de huidige aanpak onvoldoende op het creëren van waarde voor de eigen organisatie. Als het erop aankomt, heeft Defensie niet de juiste stuurmiddelen om prestaties van de leverancier af te dwingen. Ook lopen de kosten van GrIT stevig op en is de financiële dekking nog niet volledig.

Wij adviseren Defensie nogmaals wezenlijke aanpassingen door te voeren. Mocht dat niet mogelijk of haalbaar zijn, dan adviseren we Defensie af te zien van gunning.

De staatssecretaris van Defensie heeft het BIT-advies en haar reactie daarop op 02-07-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 31125, nr. 104).



Economische Zaken en Klimaat

Kern Gezond

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard:
31-12-2016 tot en met 31-12-2020.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: € 37,54 miljoen.

Omschrijving project: Herstructureren Handelsregister.

Datum advies: 30-04-2019

Hoofdlijn advies: Wij onderschrijven het doel van de KVK om de systemen van het Handelsregister te vereenvoudigen. Met Kern Gezond gaat dat echter niet lukken: activiteiten die nodig zijn om het systeem NMP uit te zetten, worden uitgesteld of vinden buiten het programma plaats. Ook voert het programma activiteiten uit die niet bijdragen aan het vereenvoudigen van het Handelsregister en dat zelfs compliceren. Daarbij ontbreekt een gedegen aanpak, wat leidt tot een gebrek aan sturing. Wij adviseren u daarom om stevig in te grijpen op Kern Gezond: laat de KVK zich focussen op werkzaamheden zodat NMP uitgezet kan worden. Breng de aanpak en sturing op orde en breng overige werkzaamheden elders onder.

De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft het BIT-advies en haar reactie daarop op 11-06-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 26643, nr. 615).



Financiën

UBO Register

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: 01-08-2017 tot en met 30-06-2021.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: € 8,80 miljoen.

Omschrijving project: Instellen van een register voor het vastleggen van de uiteindelijk begunstigen (ultimate beneficial owners) van vennootschappen en andere juridische entiteiten.

Datum advies: 28-10-2019

Hoofdlijn advies: Wij zijn positief over de manier waarop de KVK de realisatie van het UBO-register aanpakt. Wel zien wij dat het veel moeite kost om op 10 januari 2020, de datum dat de wet in werking treedt, de eerste oplevering van het register gereed te hebben. Ook is er nog geen aanpak uitgewerkt om, in de periode daarna, de functionaliteit van het register op een hoger niveau te brengen en integratie met het Handelsregister tot stand te brengen. Wij adviseren daarom om terugvalscenario's te ontwikkelen voor de situatie dat de eerste oplevering van het register niet tijdig gereed is. Werk daarnaast de aanpak voor doorontwikkeling uit. Richt deze op betere ondersteuning van de gebruikers bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit.

De minister van Financiën heeft het BIT-advies en zijn reactie daarop op 5-11-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 34808, nr. 20).



Realisatie Doelarchitectuur Inning

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: staat niet op Rijks ICT-dashboard

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: staat niet op Rijks ICT-dashboard.

Omschrijving project: Modernisering en stroomlijnen van het inningsproces bij de Belastingdienst.

Datum advies: 24-07-2019

Hoofdlijn advies: Wij begrijpen dat de Belastingdienst verbeteringen wil doorvoeren in het domein Inning en Betalingsverkeer, en dat doet met een stapsgewijze aanpak. Niettemin denken we dat de doelarchitectuur te ambitieus is en dat de vernieuwing een doel op zich wordt, waardoor de Belastingdienst zichzelf klemzet met een grote langjarige en risicovolle vervangingsopgave. Het bereiken van resultaten gaat veel langer duren dan beoogd en er is zelfs een geringe kans dat doelstellingen niet worden gerealiseerd.

Wij adviseren alleen vernieuwingen te doen die nu echt noodzakelijk zijn en die de Belastingdienst aan kan. Daarom adviseren we te stoppen met totale vervanging van grote, bewezen en onderhoudbare applicaties als er voor die vervanging geen goede rechtvaardiging en adequate sturing is. Hiernaast adviseren we de grip op vernieuwingsactiviteiten significant te versterken.

De minister van Financiën heeft het BIT-advies en zijn reactie daarop op 20 september 2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 31066 nr. 528).

Infrastructuur en Waterstaat

Centralised Base Luchtverkeersleiding Nederland

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: startdatum 01-01-2020, einddatum staat niet op Rijks ICT-dashboard.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: staat niet op Rijks ICT-dasboard.

Omschrijving project: Realiseren van een Remote Tower concept voor Eelde en Beek op Schiphol voor Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

Datum advies: 08-05-2019

Hoofdlijn advies: Met een aanbesteding in maart 2019 en invoering in 2021 heeft CBLN een ambitieuze planning. Die ambitieuze planning leidt nu op onderdelen tot risico's. Zo ontbreken een aantal voor de aanbesteding noodzakelijke eisen. Ook is er vooralsnog onvoldoende aandacht voor een aantal belangrijke onderdelen in de projectuitvoering.

Wij adviseren LVNL om voorafgaand aan de aanbesteding de gestelde eisen aan het systeem volledig te maken. Verder adviseren wij LVNL om na de keuze voor de leverancier de aanpak op onderdelen aan te scherpen.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft het BIT-advies en haar reactie daarop op 13-06-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 31936 nr. 639).



European Rail Traffic Management System (ERTMS)

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: 31-12-2019 tot en met 31-12-2029.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: € 2400 miljoen.

Omschrijving project: Invoering nieuw treinbeveiligings- en besturingssysteem.

Datum advies: 26-03-2019

Hoofdlijn advies: Invoering van ERTMS is hoe dan ook complex gezien de ontwikkeling en integratie van vele componenten, inpassing in het bestaande spoor, de vele betrokken partijen en de lange looptijd. Vanwege de complexiteit en het veiligheidsbelang van ERTMS zouden wij van het programma een gedegen aanpak verwachten, zodat het zo min mogelijk wordt verrast door risico's die nu al te voorzien zijn. Wij vinden echter dat de aanpak van het programma op belangrijke punten onvolgende gedegen is. Als eerste is de aanpak te weinig inhoudelijk uitgewerkt om integrale systeemprestaties van het ERTMS-vervoerssysteem te kunnen garanderen. Ten tweede hebben we zorgen over de kwaliteitsbeheersing bij de ontwikkeling van individuele ERTMS-componenten. Ten derde is de aanpak voor cybersecurity nog onderontwikkeld. Tot slot zien wij het ontbreken van een gedegen aanpak terug in de uitwerking van de eerste mijlpaal, het ketenbeheer. Wij adviseren u om op korte termijn de aanpak op elk van deze punten aanzienlijk te verbeteren. Hiertoe moet het programma veel meer gebruik maken van beschikbare kennis en ervaring binnen de sector. Deze verbeteringen kunnen parallel lopen met het opstarten van de realisatiefase zo lang er geen onomkeerbare stappen worden gezet bij de verwerving van de ERTMS-componenten.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft het BIT-advies en haar reactie daarop op 26-04-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 33652 nr. 64).

Justitie en Veiligheid

Vernieuwend Registreren Winkeldiefstal

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: startdatum 01-01-2019, einddatum niet op Rijks ICT-dashboard.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: niet op Rijks ICT-dashboard.

Omschrijving: Vervangen van operationele registratieve applicaties door nieuwe functionaliteiten.

Datum advies: 14-11-2019

Hoofdlijn advies: De politie investeert terecht in haar registratieve systemen, opdat deze aansluiten bij de behoeften van de operatie. De politie wil ook met goede redenen het proces winkeldiefstal als eerste verbeteren. We achten de kans echter zeer klein dat het lukt met de gekozen aanpak: volledige vervanging van de bestaande systemen is te risicovol en de keuze voor het eigen, nog te weinig beproefde OPP-platform als fundament is dat ook. Wij adviseren om die keuzes te heroverwegen en de aanpak op die twee gebieden fundamenteel aan te passen.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft het BIT-advies en zijn reactie daarop op 13-12-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 29628 nr. 921).



Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Processen Informatie en ICT (PI&I)



Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: 01-01-2018 tot en met 30-06-2019.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: € 55,97 miljoen.

Omschrijving project: Realiseren van ICT-ondersteuning voor uniform en risicogericht werken binnen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Datum advies: 03-04-2019

Hoofdlijn advies: Wij adviseren u te stoppen met het ontwikkelen van Inspect. Wij denken dat het programma PI&I tientallen miljoenen meer gaat kosten dan € 95 miljoen en dat het veel langer gaat duren dan eind 2021 om het af te ronden. Daarbij zien wij dat de NVWA met Inspect een oplossing ontwikkelt die zo complex is dat het beheer en onderhoud ervan tot hoge kosten gaan leiden. Bovendien sluit de ontwikkelde oplossing niet voldoende aan bij de gebruikerswensen en is het programma PI&I na vier jaar nog niet in control.

Wij adviseren u om een periode van bezinning in te lassen. Voer een toekomstige vernieuwing slechts in kleine, beheersbare stappen uit.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft het BIT-advies en haar reactie daarop op 15-04-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 33835 nr. 117).

TransVIRzRVO

Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: 14-07-2016 tot en met 31-12-2022.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: € 20,34 miljoen.

Omschrijving project: Transitie team visserijregeling (VIR) naar RVO.nl.

Datum advies: 28-12-2019

Hoofdlijn advies: Het gaat TransVIRzRVO niet lukken om de benodigde verbeteringen in de systemen en processen van VIR door te voeren. Er is een aantal verstrekende technische keuzes gemaakt waarvan de meerwaarde onduidelijk is. Het programma gaat overhaast te werk; hierdoor halen resultaten zelden de eindstreep. Er is daarnaast onvoldoende grip op de ontwikkeling van de programmakosten. We adviseren daarom om het programma te herijken, door de ambities terug te brengen tot het oplossen van de belangrijkste knelpunten, waarbij de haalbaarheid buiten kijf moet staan. Tref daarom maatregelen om sneller resultaten te kunnen implementeren en zorg voor een samenhangende inhoudelijke en financiële sturing. Rond de projecten Onderstroom en Fleetz af en heroverweeg de andere drie projecten die nu lopen: Contingenten, Quotum Management en Workflow Management.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft het BIT-advies en haar reactie daarop op 29-01-2020 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 26643 nr. 664).



Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Vernieuwing 'Programma Praeventis'



Geplande duur project volgens Rijks ICT-dashboard: staat niet op Rijks ICT-dashboard.

Begroting volgens Rijks ICT-dashboard: staat niet op Rijks ICT-dashboard.

Omschrijving project: Het vervangen van het systeem Praeventis bij Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), waar drie belangrijke preventieprogramma's mee worden ondersteund.

Datum advies: 17-01-2019

Hoofdlijn advies: Vervanging van Praeventis is ons inziens niet nodig. Bovendien achten wij de slaagkans van het programma in zijn huidige opzet gering. Wij adviseren het RIVM te focussen op het verbeteren van het huidige systeem. Het RIVM kan op korte termijn een marktpartij contracteren die het onderhoud en het beheer van het huidige Praeventis op zich neemt.

Wij adviseren RIVM pas na te denken over vervanging van Praeventis wanneer daar concreet aanleiding voor is, bijvoorbeeld bij vergaande inhoudelijke veranderingen binnen preventieprogramma's. Zo heeft het RIVM de tijd om intern diepgaandere kennis op te bouwen van de gewenste functionaliteit van de IT-systemen voor preventieprogramma's en van alternatieve softwareoplossingen hiervoor.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft het BIT-advies en zijn reactie daarop op 19-02-2019 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 26643 nr. 593).

II

Bijlage: Zeven adviezen uit de Jaarrapportage 2018

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat de adviezen uit de Jaarrapportage 2018 nog steeds actueel zijn. Deze adviezen betroffen zowel de IT-projecten als zodanig als de organisatorische voorwaarden om IT-investeringen te laten slagen. Het opvolgen ervan beschouwen wij wel als noodzakelijk voor het zetten van een volgende stap naar een digitaal vaardige Rijksoverheid. Deze zeven adviezen worden onderstaand nogmaals weergegeven.

a. Stem projecten af op de aanwezige deskundigheid

Inzet van IT vraagt de vaardigheid om processen, werkwijzen, mensen en systemen in samenhang aan te passen en daarbij te zorgen voor een goede afstemming tussen nieuwe en bestaande werkwijzen. Net als binnen andere sectoren verschilt de mate waarin organisaties deze vaardigheden bezitten ook binnen de Rijksoverheid.

Problemen ontstaan daar waar organisaties met te weinig kennis van zaken te grote ambities stellen en te grote stappen nemen. Eenvoudig gezegd: wanneer je minder deskundigheid hebt, kun je minder complexe projecten aan. Het opdoen van deze digitale vaardigheden vraagt van organisaties een ontwikkeling waarbij grote sprongen zelden worden gemaakt. Daarvoor is het intern opbouwen en waarderen van kennis cruciaal.

Rijksorganisaties met een beperkte digitaliseringsvaardigheid zullen voor de kortere termijn hun ambities in lijn moeten brengen met de aanwezige deskundigheid. Dit geldt in het bijzonder voor departementen. Hier worden beleidsambities vertaald naar IT-projecten waarbij de complexiteit van de beoogde verandering regelmatig wordt onderschat. De IT-ontwikkeling wordt veelal uitbesteed aan externen, en

uitvoeringsorganisaties moeten vervolgens zorgen dat het systeem ‘draait’. Wanneer het bedenken, het ontwikkelen en het beheren van IT-systemen zo ver uit elkaar liggen, leidt dit tot problematische situaties. Het nadenken over IT, het ontwikkelen ervan en het beheren van IT moet in overzichtelijke stappen en in nauwe afstemming gebeuren.

b. Beslis zorgvuldiger over het vervangen van bestaande IT-systemen

Het BIT ziet in veel gevallen dat IT-investeringsbeslissingen waarbij *bestaande* systemen worden vervangen te weinig met feiten zijn onderbouwd. Er ontbreekt dan een op feiten gebaseerde en gedegen probleemanalyse. Wij zien dan dat besluiten worden genomen op basis van een grote mate van kleuring in beelden en problemen rondom bestaande systemen.

Dit kan leiden tot te weinig gerichte investeringen waardoor projecten onnodig zijn of onnodig groot worden. Vervangen wordt dan een doel op zich. Maar er is ook onvoldoende inzicht in wat het bestaande systeem allemaal kan en hoe lang het nog mee kan – bestaande, werkende functies die bij een complete vernieuwing allemaal opnieuw moeten worden gebouwd. Dit staat nog los van een eventuele, complexe gegevensconversie van het oude systeem naar het nieuwe, en dat gebruikers met het nieuwe systeem overweg moeten kunnen. In sommige gevallen is renovatie of niets doen dan een beter alternatief.

Met vervangingsprojecten in zicht, besluiten organisaties soms niet meer te investeren in de bestaande systemen omdat deze systemen zullen worden uitgefaseerd. Dit leidt dan tot een zekere verwaarlozing van de bestaande systemen die in een



later stadium – bijvoorbeeld wanneer de vervanging op zich laat wachten – leidt tot nieuwe of grotere problemen. Mensen met cruciale kennis zijn uitgestroomd en op allerlei plekken zijn achterstanden ontstaan, waardoor bijvoorbeeld documentatie niet meer actueel is. Niemand kent de exacte werking van het systeem nog, terwijl het systeem wel moet blijven werken.

Waardering van de bestaande IT staat vernieuwing niet in de weg, integendeel. Vernieuwen en verbeteren in kleine stappen is over het algemeen eerder succesvol dan het starten van grote en daarmee inherent risicovolle projecten die volledige vervanging voor ogen hebben. Het BIT adviseert daarom om te blijven investeren in de bestaande IT-systemen en deze ‘fit te houden’. Zo kan vernieuwing in zo klein mogelijk stappen worden uitgevoerd, op basis van feitelijk inzicht in de kwaliteit van de bestaande systemen. Met deze beheerste vorm van vernieuwen doet de organisatie digitale vaardigheden op die cruciaal zijn voor continue innovatie.

c. Wees terughoudend met de ontwikkeling van ‘generieke’ functionaliteit

Bij vernieuwing van informatiesystemen komen wij regelmatig tegen dat een project software wil ontwikkelen voor hergebruik of voor generiek gebruik. De wens om te komen tot hergebruik is begrijpelijk. Het is gebaseerd op de aanname dat meerdere processen die door de software moeten worden ondersteund, min of meer hetzelfde zijn.

Hergebruik of generiek gebruik klinkt als een kostenbesparende oplossing, maar is het over het algemeen niet. In de praktijk zijn processen toch vaak zo verschillend dat er helemaal geen eenvoudige oplossing is voor hergebruik. Ook is het ontwikkelen van software voor enkelvoudig gebruik niet alleen veel makkelijker, maar ook goedkoper. Als er al sprake zou kunnen zijn van generieke functionaliteit, dan kost het zo veel moeite om deze software generiek te krijgen, dat de kosten in het algemeen niet opwegen tegen de baten. Ook is onderhoud en beheer van dergelijke onderdelen complexer en duurder.

Het ontwikkelen van generieke functionaliteit kan alleen slagen met zeer ervaren ontwikkelaars die de software ontwikkelen en onderhouden, en alleen voor domeinen waar de risico’s en baten opwegen tegen de kosten. Deze domeinen zijn er bij de overheid nagenoeg niet en de expertise hebben overheidsorganisaties over het algemeen niet. Het BIT adviseert overheidsorganisaties dan ook om zich niet ‘rijk te rekenen’ door uit te gaan van hergebruik.

d. Zet de gebruiker écht centraal

Waar binnen de overheid op beleidsterrein gesproken wordt over ‘de gebruiker centraal’, zien wij dit in de praktijk maar beperkt tot stand komen. Het perspectief van de gebruiker – en dit kunnen burgers, bedrijven of ambtenaren zijn – wordt wel gebruikt om de ambities van ambtenaren of organisaties zélf te verwezenlijken. Daar waar burgers en organisaties buiten de Rijksoverheid in de toekomst met de systemen moeten werken, moeten deze veel intensiever betrokken worden.

e. Verbeter het inzicht in IT-kosten voor vernieuwing en instandhouding

Met digitalisering is veel geld gemoeid en het spreekt dan ook voor zich dat bij IT-investeringen inzicht in de kosten van groot belang is. Een volwassen omgang met digitalisering vergt goede verdeling van middelen voor vernieuwing en instandhouding van IT. Helaas zien we in diverse toetsen dat een noodzakelijk inzicht in de IT-kosten ontbreekt. Dit geldt niet alleen voor de kosten voor vernieuwing, maar ook voor structurele IT-beheerkosten van bestaande en nieuw te bouwen systemen. Het verminderen van IT-kosten vergt ook discipline om oude systemen uit te faseren wanneer nieuwe systemen zijn gebouwd. Wij zien deze discipline onvoldoende terug, waardoor het IT-landschap complexer wordt en beheerkosten stijgen.



f. Geef de CIO een sterkere positie

Bij de steeds belangrijker wordende rol van IT hoort ook een verschuiving van de verantwoordelijkheid in de organisatie. IT ontwikkelt zich in nagenoeg alle sectoren van een ondersteunende functie naar een dominante rol in het primaire proces van de organisatie. Daarbij ontwikkelt de organisatie rond IT-vraagstukken zich tot een strategisch en integraal onderdeel van de organisatie. Dat laatste zien we binnen Rijksorganisaties nog niet of nauwelijks gebeuren.

Bij de ontwikkeling die het Rijk moet doormaken om de uitdagingen op het gebied van digitalisering de baas te kunnen, evolueert de rol van de CIO binnen de Rijksoverheid op dit moment onvoldoende mee. Dat is terug te zien in de positie, het mandaat en de competenties die de CIO heeft:

- De CIO wordt bij ministeries en in de uitvoering op dit moment nog veelal ingevuld middels een directeurspositie in een IT-directie. De CIO heeft dan meestal een louter adviserende en kaderstellende rol met beperkte invloed, en vaak geeft de CIO pas advies nadat de beleidskeuzes zijn gemaakt of wanneer projecten al zijn gestart. Dit heeft tot gevolg dat er te weinig rekening wordt gehouden met mogelijkheden of consequenties die het gevolg zijn van digitalisering.
- De CIO heeft op departementaal niveau een te grote afstand tot de feitelijke uitvoering. Processen rondom actief departementaal portfoliomanagement komen – afhankelijk van het ministerie - mondjesmaat van de grond. Het gevolg is dat ministeries nog te beperkt zicht hebben op hun IT-investeringen, en het BIT nog teveel projecten toetst die onvoldoende zijn toegerust om te kunnen slagen.

Het BIT vindt dat de CIO, als verantwoordelijke voor digitalisering, een leiderschapsfunctie moet zijn op het hoogste niveau in de organisatie:

- Het BIT vindt dat iedere bestuursraad en raad van bestuur waar IT dominant is in het primaire proces, een CIO-rol moet hebben met een bewezen achtergrond in de IT. Een veel prominentere rol dan nu, waarbij verantwoordelijkheden voor besluitvorming, ontwikkeling en beheer van systemen zoveel mogelijk in één hand moeten liggen.

- Wij vinden dat de CIO bij ministeries en in de uitvoering een betere grip op investeringen moet hebben en het mandaat om projecten stil te leggen. Dit geldt voor IT-investeringen voor zowel innovatie als beheer.
- Wij vinden dat de departementale CIO gedegen inzicht moet hebben in alle IT-investeringen die onder het ministerie ressorteren. Het BIT zou alleen nog projecten moeten toetsen waar de CIO *volledig* achter staat.

g. Geef de IT-competentie een hogere waardering

In het verlengde van het voorgaande advies zou het goed zijn als er binnen het Rijk meer waardering komt voor de IT-professie. Wij zien dat er op departementaal niveau vaak maar beperkte vakinhoudelijke waardering is voor de IT-competentie, en kwaliteit wordt in beperkte mate (h)erkend. Er gaat veel aandacht uit naar medewerkers die politieke sensitiviteit hebben binnen de beleids- en bestuurlijke processen; medewerkers met een bèta-achtergrond moeten op de beleidsdepartementen met een lampje gezocht worden. Dit maakt het voor IT-vakmensen een minder aantrekkelijke omgeving om in te opereren. Ook is inhoudelijke IT-kennis en -ervaring bij het Rijk geen noodzaak om zware digitaliseringsverantwoordelijkheid als (top)manager toebedeeld te krijgen. De omvang van het digitaliseringsvraagstuk waar het Rijk voor staat, maakt dat het intern opbouwen én waarderen van IT-kennis cruciaal is, zowel voor vakmensen als managers.



III

Bijlage: Uitkomsten inventarisatie werkvoorraad 2019

Het Rijks ICT-dashboard wordt veelal maar één keer per jaar door de departementen geactualiseerd. Daardoor is het Rijks ICT-dashboard niet altijd actueel en kan daarom niet als enige bron gebruikt worden om inzicht te krijgen in de te verwachten aanmeldingen. Het BIT heeft daarom eind 2018 een uitvraag gedaan bij alle ministeries om te inventariseren welke projecten zij verwachten aan te melden in 2019. In tabel 5 is de verdeling van de in totaal 56 projecten over de ministeries weergegeven. In dezelfde tabel staat ook het daadwerkelijk aantal aangemelde projecten sinds de opgave (periode november 2018 – december 2019). Dit zijn er 57, maar het zijn niet altijd dezelfde projecten als uit de inventarisatie.

Ministerie	Opgave verwachting aan te melden projecten 2019	Aangemelde projecten voor toetsing in 2019	Aanmeldingen ten opzichte van inventarisatie
Algemene Zaken	0	0	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6	5	- 1
Buitenlandse Zaken	1	1	
Defensie	1	1	
Economische Zaken en Klimaat	2	4	+ 2
Financiën	6	8	+ 2
Infrastructuur en Waterstaat	29	31	+ 2
Justitie en Veiligheid	5	1	- 4
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	1	1	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0	0	
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	5	
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	0	0	
Totaal	56	57	

Tabel 5. Inventarisatie in 2019 en daadwerkelijk aangemelde projecten na de inventarisatie (november 2018 tot en met december 2019)

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 ea Den Haag
www.rijksoverheid.nl

20 augustus 2020