

# Externe audit DSO-LV – deel II

## *Beheer en doorontwikkeling*

Definitieve rapportage

28 april 2022



# Inleiding

SBO, als onderdeel van het interbestuurlijk programma ADS, heeft gevraagd een externe audit uit te voeren naar het beheer en doorontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV). In deze audit is alleen gekeken naar het DSO-LV, het Informatiepunt Leefomgeving (IPL0) is hier niet in meegenomen.

In overleg met de begeleidingscommissie is besloten om de gevraagde audit op te delen in twee deelonderzoeken; een basis en een verdiepend deel. Voorliggende rapportage is de uitwerking van het tweede deelonderzoek (*het verdiepende deel, inclusief aanbevelingen*), dat is uitgevoerd in de periode januari – februari 2022. In dit tweede deelonderzoek staat beantwoording van de volgende onderzoeksvragen centraal:

4. Welke aanbevelingen zijn er te maken, naar aanleiding van het Fase 1 onderzoek? Specifiek gericht op de stuurinformatie, rechtmatigheid, effectiviteit en efficiëntie en kostenbeheersing rondom het beheerbudget van het DSO-LV.
5. Kan er een doorkijk gegeven worden wat het beheerbudget zou moeten zijn voor het DSO-LV, op basis van de huidige kennis rondom de ontwikkeling van het DSO-LV?
6. Hoe zou een meerjarig benchmark instrument eruit kunnen zien, om periodiek vast te stellen of de verwachte kosten voor beheer en doorontwikkeling in de pas blijven met de interbestuurlijke budgettaire kaders en welke maatregelen kunnen worden getroffen om binnen de budgettaire kaders te blijven? Wat is er nodig om dit instrument daadwerkelijk op te zetten?

De antwoorden op deze onderzoeksvragen en aanbevelingen zijn opgesteld op basis van het eerste deelonderzoek, aangevuld met verdiepende interviews en documentenstudie.

Verder dient opgemerkt te worden dat een verdieping van IPL0 buiten de scope van dit onderzoek is gehouden. Debet hieraan zijn de lopende discussies rondom scoping en omvang van IPL0, met bijbehorende budgetconsequenties, waardoor het niet mogelijk was dit onderdeel op dit moment in het onderzoek mee te nemen.

## Inhoudsopgave

Onderzoeksvraag 4: aanbevelingen	3
Onderzoeksvraag 5: doorkijk beheerbudget	9
Onderzoeksvraag 6: benchmark instrumentaria	15

# 4.1 Aanbevelingen (1)

Hieronder worden de belangrijkste aanbevelingen beschreven die ingaan op de constatering zoals vermeld in het Fase 1 rapport (deelvragen 1 t/m 3). Hierbij is, waar mogelijk, een nadere duiding of specificering aangegeven van de aanbeveling. Tevens is aangegeven, indien van toepassing, welke rollen ieder van de betrokken partijen in het proces heeft. Voorliggend hoofdstuk gaat in op de beantwoording van onderzoeksvraag 4:

*Welke aanbevelingen zijn er te maken naar aanleiding van het Fase 1 onderzoek? Specifiek gericht op de stuurinformatie, rechtmatigheid, effectiviteit en efficiëntie en kostenbeheersing rondom het beheerbudget van het DSO-LV.*

## Rolverdeling

*Zorg ervoor dat alle betrokken partijen de aan hen toegewezen rollen ten behoeve van het beheer en doorontwikkelingsbudget voor DSO-LV daadwerkelijk uitvoeren. Zowel de beheerorganisatie (SBO, TBO, OBO's) als de koepels hebben middels de diverse overlegorganen binnen ADS, zowel op bestuurlijk, strategisch en operationeel niveau, de verantwoordelijkheid en de mogelijkheid om sturing te geven op het beheerbudget van het DSO-LV.*

- Het OGB-beheer en het BO, waarin BZK en de koepels betrokken zijn, is eindverantwoordelijk voor alle discussies rondom beheer- en doorontwikkeling.
- Het Rijk, Interprovinciaal overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen hebben gezamenlijk de verantwoordelijkheid aanvaard voor het beheer van het DSO-LV. In die hoedanigheid zijn zij gezamenlijk opdrachtgever voor de beheerorganisaties. De koepels maken deel uit van het Bestuurlijk Overleg en het OGB (Beheer). Dat betekent dat zij opdrachtgever zijn voor de beheerorganisaties (SBO, TBO en OBO's), en tevens mede (eind)verantwoordelijk zijn voor de sturing ten aanzien van beheer- en doorontwikkeling. Vanuit deze hoedanigheid moeten de koepels haar rol pakken.

- De opgerichte beheerorganisaties (OBO, TBO en SBO) dienen haar formele rol te krijgen en erkend te worden, aangezien de beheeropgave gestart is. Specifiek dient TBO formeel haar verantwoordelijkheid te krijgen en te nemen voor de beheeropgave.

## Juridische entiteit

Ter overweging kan ook nagedacht worden aan een aparte juridische entiteit voor beheer- en doorontwikkeling van DSO-LV. Voor een aparte entiteit dient een jaarrekening opgesteld en gecontroleerd te worden door een onafhankelijk accountant. Hierbij kunnen zowel de koepels als BZK aandeelhouder (en daarmee formeel opdrachtgever) worden van de entiteit. Om dit voor elkaar te krijgen is tijd en geld gemoeid, maar zou de verantwoording overzichtelijker kunnen maken richting de toekomst.

	OGB (beheer)	SBO	TBO	Koepels
Verantwoordelijk		x		x
Eindverantwoordelijk	x			
Geraadpleegd			x	
Geïnformeerd				

# 4.1 Aanbevelingen (2)

## Planningcyclus

Zorg ervoor dat er op korte termijn maatregelen getroffen worden die ervoor zorgen dat de P&C-cyclus (opstellen begroting, vaststellen begroting en jaarverantwoording) voor het beheer en doorontwikkelingsbudget volgens een vastgestelde planning verloopt. Een concreet voorstel voor een jaarplanning, qua begroting, hiervoor zou kunnen zijn:

- **September:** ontvangen (definitieve) offertes bij OBO, opstellen concept begroting (voor volgende jaar) door TBO;
- **Oktober:** interne afstemming en raadpleging tussen alle partijen (SBO, TBO, koepels) inzake de (concept)begroting
- **November:** aanscherpen concept begroting (voor volgende jaar) door SBO en bespreken in OGB-Beheer
- **December:** indien geen principe akkoord concept begroting, dan opschaling naar Bestuurlijk overleg
- **Februari:** concept jaarverantwoording (over afgelopen jaar) gereed, op basis van resultaten afgelopen jaar definitief vaststellen begroting lopend jaar in OGB-Beheer.
- **April:** financiële jaarverantwoording definitief(over afgelopen jaar).

	OGB (beheer)	SBO	TBO	Koepels
Verantwoordelijk		X		
Eindverantwoordelijk	X			
Geraadpleegd			X	X
Geïnformeerd				

## Informatievoorziening

Zorg ervoor dat op korte termijn maatregelen worden getroffen die ervoor zorgen dat de informatie in de P&C-cyclus (documenten) verbetert.

- SBO heeft de (eind)verantwoordelijkheid om de juiste informatie aan te leveren inzake begroting, verantwoording en realisatie;
- In de begrotingen en offertes (zie ook begroting), en de verantwoording, zoals de kwartaalrapportages, dient het niet alleen te gaan over de feitelijkheden (het rapporteren van de hoeveelheid uren die besteed zijn/gaan worden aan beheer en doorontwikkeling en dus de voortgang in % uitgedrukt). Er dient inhoudelijk aangegeven te worden waar de tijd aan is/wordt besteed, welke onderdelen (features) zijn/worden opgepakt en gepland staan om opgeleverd te worden, en wat de afwijkingen zijn (bijvoorbeeld tussen begroting en verantwoording);
- Daarnaast zouden de kwartaalrapportages conform de FBC-methodiek ingericht moeten worden, zodat de relatie tussen de activiteiten en de budgetstromen duidelijk volgbaar zijn;
- Het opnemen van een risicoparagraaf ten aanzien van planning, budget, organisatie, kwaliteit en informatievoorziening zorgt ervoor dat risico's tijdig wordenesignaleerd en (eventueel) worden besproken en gemitigeerd;
- De koepels dienen op de juiste wijze geïnformeerd en geraadpleegd te worden, maar dienen de voor hen benodigde informatie (dan wel verduidelijking van aangeleverde informatie) zelf op te vragen, het proces te monitoren, en bij afwijking van gemaakte afspraken tijdig aan de bel te trekken.

	OGB (beheer)	SBO	TBO	Koepels
Verantwoordelijk		X		
Eindverantwoordelijk		X		
Geraadpleegd			X	X
Geïnformeerd				

## 4.1 Aanbevelingen (3)

### Begroting

Zorg ervoor dat de begrotingen voldoen aan de begrotingsregels en de opbouw van componenten (kosten en baten) voldoende gedetailleerd (waar mogelijk) wordt uitgewerkt.

- Met het vaststellen van de begroting ontstaat de verplichting van de vier overheden (koepels) om de middelen voor het beheer beschikbaar te stellen;
- Neem alleen posten in de begroting op die ook daadwerkelijk te verwachten zijn in het betreffende begrotingsjaar;
- Zorg in het begrotingsproces voor meer inzicht in de opbouw van componenten in de begroting, door meer detailniveau op te nemen, zowel in capaciteit als in content (zie ook Informatievoorziening). Hiermee wordt de PDCA-cyclus versterkt, omdat in de monitoring en verantwoording kan worden teruggegrepen op de meer gedetailleerde uitwerking in de 'planning' fase. Dit vraagt ook iets van de uitvraag en uitwerking van OBO-offertes en –ramingen (zie ook kostenbeheersing en FBC);
- Borg de passage uit de beheerovereenkomst, paragraaf 1, lid 2d: Overschotten in enig jaar kunnen aangewend worden voor de bekostiging van de extra beheerkosten die volgen uit het gerealiseerde deel van de overeengekomen uitbouw van DSO-LV. Dit heeft consequenties voor de (Planningscyclus), de definitieve begroting kan pas daarom pas in februari worden vastgesteld.

	OGB (beheer)	SBO	TBO	Koepels
Verantwoordelijk		x		
Eindverantwoordelijk		x		
Geraadpleegd			x	x
Geïnformeerd				

### Kostenbeheersing

In het nemen van besluiten inzake het ontwikkelen van nieuwe features voor DSO-LV dient de beheeropgave en het benodigde beheerbudget meegenomen te worden om de juiste keuzes te maken (is er voldoende budget om niet alleen de feature te ontwikkelen, maar ook om deze te beheren). Hiermee kunnen ook prioriteiten afgewogen worden, afhankelijk van het beschikbare budget.

- Eind 2021 is er een nieuw afwegingskader geïmplementeerd. Dit kan helpen om de juiste financieringsbron toe te kennen aan de te ontwikkelen features en moet helpen de doorontwikkeling uit het beheerarrangement te operationaliseren en de juiste financieringsbron toe te kennen voor *demand* die vanuit gebruikers komt. Discussies over onder meer labelling kunnen hiermee aan de voorkant worden beslecht, bijvoorbeeld bij investeringsbeslissingen. De consequenties voor het beheerbudget worden hiermee eerder inzichtelijk gemaakt;
- Het is noodzakelijk om per kwartaal te monitoren en evalueren of het afwegingskader en de toekenning conform de FBC-methodiek werkt zoals het is bedoeld (worden juiste discussies gevoerd en vindt er een meer integrale afweging plaats). Deze evaluatie kan vervolgens worden meegenomen in de rapportage van de kwartaalrapportages;
- De begroting is nu vooral een bottom up benadering van OBO offertes. Om grip te houden op het totaalbudget dienen er taakstellende budgetten meegegeven te worden welke als plafondbudget dienen. Dit wil zeggen, het maximale bedrag dat per partij uitgegeven mag worden, zodanig dat de optelling van alle offertes binnen de beschikbare financiering past. Dat zorgt er mede voor dat, indien er meer budget gevraagd wordt dan financiering beschikbaar is, er passende keuzes gemaakt moeten worden.

	OGB (beheer)	SBO	TBO	Koepels
Verantwoordelijk			x	
Eindverantwoordelijk		x		
Geraadpleegd				
Geïnformeerd				x

## 4.1 Aanbevelingen (4)

### Feature Based Costing (FBC)

*Agile budgetsturing, waar labelling en Feature Based Costing (FBC) deel van uitmaken, is in ontwikkeling en moet leiden tot een zorgvuldiger proces van labelling. De aanbeveling is om de ingezette methodiek voort te zetten en door te ontwikkelen, ook in combinatie met een benchmarkingsinstrument (zie ook onderzoeksvraag 6). Hierbij is het wel van belang de volgende punten in acht te nemen:*

- DSO-LV wordt bekostigd vanuit vier verschillende budgetstromen met eigen financiers: **afbouw** (BZK), **implementatie** (BZK), **beheer & doorontwikkeling** (koepels) en **uitbouw** (BZK);
- FBC geeft inzicht in hoe kosten zijn toegerekend aan de budgetstromen en hoe de labelling verwerkt wordt tot financiële informatie. Dit is zichtbaar in onder meer de backlog en de kwartaalrapportages van de OBO's.
- Labelling is de verantwoordelijkheid van zowel de PM-ers en de BLM-ers;
- Features waarvoor geen budgettaire dekking is, mogen niet mee in de PI planning;
- Features waar geen overeenstemming over bereikt kan worden, worden verzameld in een geschillenlijst. Deze lijst zal dan periodiek worden geëscaleerd naar de budgethouders. SBO is verantwoordelijk voor de budgetstroom beheer & doorontwikkeling en uitbouw;
- OBO's moeten zowel vooraf als achteraf in staat zijn om hun (gereserveerde) capaciteit, vertaald in activiteiten, conform budgetstromen te rapporteren (zie ook begrotingen en kostenbeheersing).

	OGB (beheer)	SBO	TBO	Koepels
Verantwoordelijk			x	
Eindverantwoordelijk		x		
Geraadpleegd				
Geïnformeerd				x

### Financiële verklaring

*Er zijn twee type verklaringen nodig om een goed onafhankelijk beeld van het beheer- en doorontwikkelingsbudget te kunnen verkrijgen: Juistheid van financiële verantwoording en een Uitvoeringsaudit.*

- In aanvulling, op hetgeen in Fase 1 reeds is aangegeven, kan er formeel gezien geen jaarrekening worden opgeleverd over het beheer- en doorontwikkelingsbudget, aangezien dit geen eigen entiteit is. Daarom dient er gesproken te worden over een financiële verantwoording van de realisatiecijfers. Een accountant kan op basis hiervan de juistheid van de verantwoording onderzoeken. Hierbij wordt getoetst of de normen en criteria die vooraf zijn afgesproken worden gerealiseerd. Met andere woorden, of de kosten zijn gerealiseerd in overeenstemming met eerder gemaakte afspraken. Om deze toetsing te kunnen uitvoeren zijn wel criteria nodig, die de accountant zou kunnen toetsen. SBO en de koepels zouden deze criteria aan de voorkant overeen moeten komen, voordat de toets uitgevoerd zou kunnen worden. Op dit moment in het proces kan deze "juistheid van verantwoording" voorzien in een behoefte op korte termijn. Op langere termijn zal deze niet noodzakelijk zijn, indien het vertrouwen in de werkwijze en de gehanteerde processen zich heeft bewezen.
- Een uitvoeringsaudit kan inzage geven in de mate waarin is voldaan aan de vooraf gestelde criteria, op basis van de afgesproken eisen. Deze audit kan inzage geven in de kwaliteit hetgeen opgeleverd is, en kan gekoppeld worden aan, en vertaald worden in, het budget wat nodig is voor het beheer. Dit komt ook in deelvraag 6 aan de orde. Van belang is in ieder geval te starten met een Nulmeting, om inzage te verkrijgen in wat er opgeleverd zou moeten worden conform de oorspronkelijke specificaties (van waaruit een beheerbudget bepaald kan worden), maar ook een meting waar het DSO-LV momenteel staat, ten aanzien van de beheeropgave (zodat ook op basis daarvan het beheerbudget bepaald kan worden).

	OGB (beheer)	SBO	TBO	Koepels
Verantwoordelijk		x		
Eindverantwoordelijk	x			
Geraadpleegd				
Geïnformeerd			x	x

## 4.1 Aanbevelingen (5)

### Afspraken taakstellend budget

Voer een evaluatie uit naar de afspraken over het taakstellend budget, uiterlijk voor 1 juli 2022, conform afspraken (Beheerovereenkomst, §7.39). Scherp in ieder geval de bestuurlijke financiële afspraken ten aanzien van het beheerbudget aan op de volgende punten:

- In onderzoeksvraag 5 gaan wij specifiek in op de hoogte van het beheerbudget;
- Maak expliciet afspraken over de start van de beheeropgave, en daarmee de aanspraak op het beheerbudget. Wanneer deelproducten worden opgeleverd, is er inzet van de beheerorganisatie nodig. Op dat moment start de beheeropgave en kan het beheerbudget aangewend worden;
- Leg vast wat redenen zijn en/of het proces is om het taakstellend budget te verhogen;
- Leg de methodiek om prijsindexatie door te voeren vast. Advies om hiervoor, in lijn met 2020 en 2021, Prijs overheidsconsumptie, netto materieel (imoc, %) te hanteren. Deze index wordt jaarlijks door het CPB aangepast. De Handleiding Overheidstarieven (HOT) verwijst hier ook naar;
- Zorg ervoor dat alle partijen hun bijdragen aan het begin van het jaar betalen. Voor VNG is verrekening via het gemeentefonds geregeld. Voor de waterschappen geldt dat BZK de Rijksfactuur eerder dient vast te stellen. Voor IPO geldt dat er aan het begin van het jaar een factuur verstuurd moet worden door BZK.

	OGB (beheer)	SBO	TBO	Koepels
Verantwoordelijk				x
Eindverantwoordelijk		x		
Geraadpleegd				
Geïnformeerd	x		x	

### Herijking taakstellend budget

Zorg ervoor dat de herijking van het beheerbudget, indien nodig (blijkend uit evaluatie als genoemd onder afspraken taakstellend budget), vanaf 2023 mogelijk wordt gemaakt.

- Zie voor een inzicht in de herijking van het taakstellend budget onderzoeksvraag 5;
- Voor een herijking is het eveneens van belang om inzicht te krijgen in de omvang van het DSO-LV (zie ook onderzoeksvraag 6). Op basis hiervan kan een 'nieuw' basisniveau gedefinieerd worden. De omvang en complexiteit van het stelsel bepaalt in grote mate de beheeropgave;
- Op basis van dit inzicht kunnen vervolgens procesafspraken worden gemaakt, waarbij aan de voor- en achterkant een expliciete koppeling wordt gemaakt tussen de toekomstige investeringen en de consequenties op de beheeropgave. Bijvoorbeeld in investeringsbeslissingen.

	OGB (beheer)	SBO	TBO	Koepels
Verantwoordelijk		x	x	x
Eindverantwoordelijk	x			
Geraadpleegd				
Geïnformeerd				

## 4.1 Aanbevelingen (6)

### IPLO

*Zorg voor verdiepend inzicht in de governance en financiering van IPLO. De benodigde verdieping op dit onderwerp valt buiten de scope van deze audit, maar is wel relevant en urgent gezien de impact op de beheeropgave.*

- In aanvulling op het reeds uitgevoerde onderzoek naar IPLO, voer een verdiepend onderzoek uit naar de afspraken, governance, en financiering van IPLO, en maak hierbij het effect op het beheerbudget inzichtelijk;
- Scherp vervolgens de afspraken en uitvoering ten aanzien van IPLO aan, op basis van de verkregen inzichten.

	OGB (beheer)	SBO	TBO	Koepels
Verantwoordelijk		x		
Eindverantwoordelijk	x			
Geraadpleegd				
Geïnformeerd			x	x



## 5.1 Wat is de context van de ontwikkeling van het beheerbudget? (1)

In het eerste deelonderzoek (fase I) van deze audit concludeerden wij:

*De financiële afspraken over het taakstellend beheerbudget zijn op basis van grove schattingen van het investeringsbudget gemaakt (€ 53,1 mln.), terwijl de scope van het DSO-LV (en Informatiepunt) onvoldoende scherp was. Op basis van de huidige inzichten wordt het reëler geacht om de geschatte investeringskosten van € 93,1 mln. als uitgangspunt te nemen voor de inschatting van het beheerobject. De scopewijzigingen en veranderende programma omstandigheden, zonder een integrale afweging tot het taakstellend beheerbudget, verantwoorden een evaluatie van het beheerbudget.*

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op het ontstaan van het beheerbudget in relatie tot de beschikbare informatie (op dat moment). Hierbij staat onderzoeksvraag 5, bestaande uit de volgende deelvragen, centraal:

*Kan er een doorkijk gegeven worden hoe het beheerbudget voor het DSO-LV eruit zou zien, op basis van de huidige kennis rondom de ontwikkeling van het DSO-LV?*

*5.1 Wat is de context van de ontwikkeling van het beheerbudget, vanuit historisch perspectief?*

*5.2 Hoe is het beheerbudget tot stand gekomen?*

*5.3 Hoe zou het beheerbudget eruit zien, met de kennis van nu?*

De eerste deelvraag gaat in op de context van de ontwikkeling van het DSO-LV (en IPLO) in relatie tot het beheer- en doorontwikkelingsbudget (notitie pagina 4 en 5), zoals in het eerste deelonderzoek uitgewerkt (deelvraag 3.5). Het is van belang om deze achtergrond als vertrekpunt te nemen.

### Relatie beheer en investeringsbudget

Het investeringsbudget van DSO-LV en het beheer- en doorontwikkelingsbudget hebben een directe relatie met elkaar. Dit betekent niet dat er sprake is van een

één op één koppeling, maar bepaalde investeringen hebben gevolgen voor, met name, het beheer (en deels voor doorontwikkeling).

Vanaf 2015 tot op heden is het investeringsbudget DSO-LV met bijna € 120 mln. toegenomen: van € 53 mln. (in 2015) naar € 172 mln. (huidige budget). Tegelijkertijd is het beheerbudget sinds 2015 (Financieel Akkoord) niet geactualiseerd (zie figuur 5.1.1).

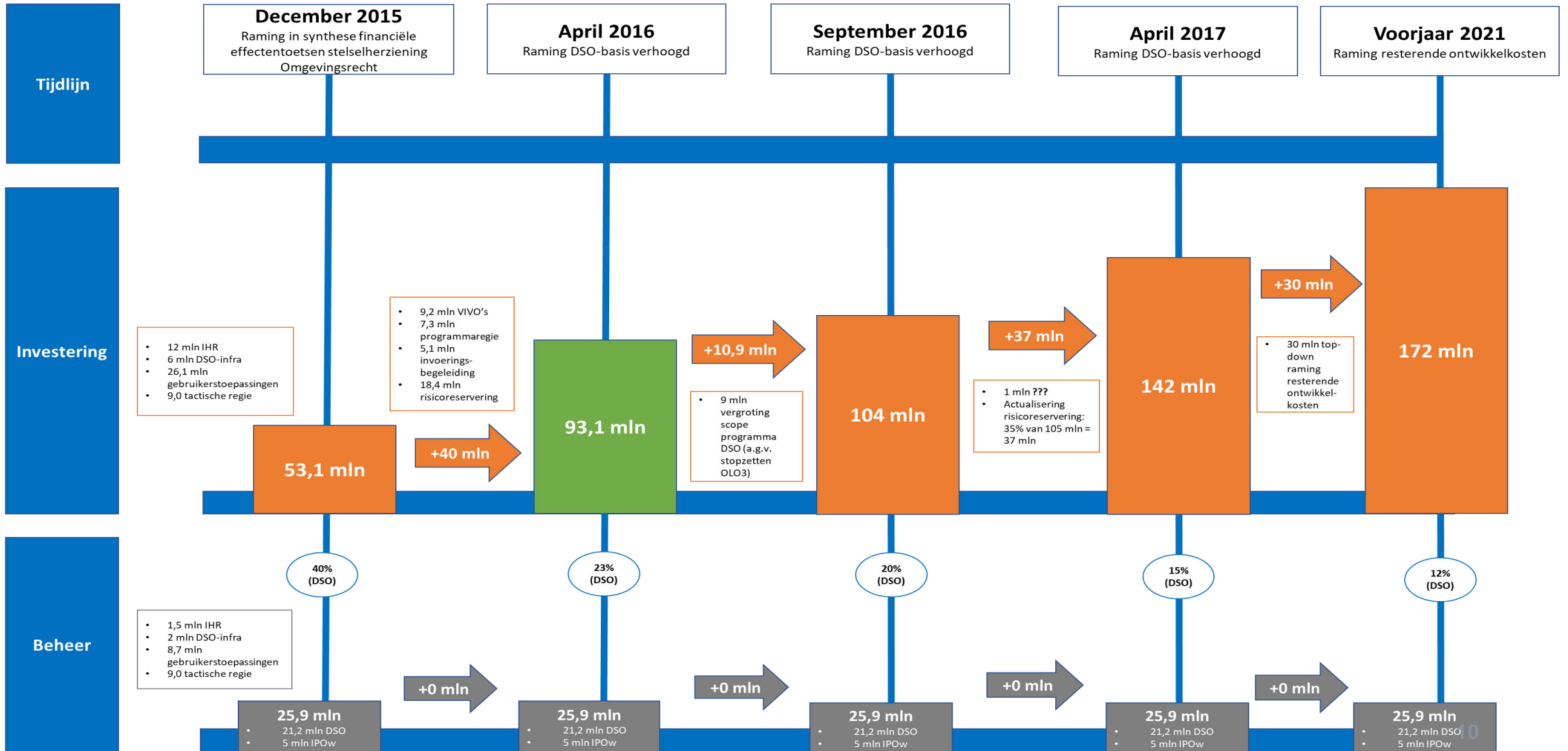
In het kader van deze constatering, is het relevant om de reden van de toename van het investeringsbudget in relatie tot het beheerbudget nader te beschouwen. De toename van het investeringsbudget is het gevolg van aanpassingen in de scope van het DSO-LV en gewijzigde programma omstandigheden.

### Scopewijzigingen

Als gevolg van de scopewijzigingen is het DSO-LV, en daarmee het beheerobject, in omvang/ complexiteit veranderd sinds de 1<sup>e</sup> investeringsraming uit 2015 met een omvang van € 53,1 mln. (die als basis is gehanteerd bij de bestuurlijke afspraken). Hierbij hebben wij geconstateerd dat er eind 2015 (ten tijde van het Bestuurlijk en Financieel Akkoord) nog geen specificering beschikbaar was over de functionaliteiten van het DSO-LV. Pas in april 2016 is er een eerste versie van een Globaal Programma van Eisen (GPvE) uitgewerkt, op basis waarvan een realistische raming gemaakt kon worden. Deze raming (€ 93,1 mln.) komt, met de huidige kennis van zaken, het meest overeen met een Basis-investeringsraming op basis waarvan het beheer- en doorontwikkelingsbudget bepaald had kunnen worden. Het taakstellend beheerbudget van € 25,9 mln. is volgens Ecorys – 10.2. gebaseerd op een incomplete, niet-geijkte, investeringsraming, waardoor (met de huidige inzichten) het beheer- en doorontwikkelingsbudget incorrect is bepaald. Op de volgende pagina hebben wij een figuur opgesteld die de ontwikkeling in de tijd visualiseert.

# 5.1 Wat is de context van de ontwikkeling van het beheerbudget? (2)

Figuur 5.1.1: Ontwikkeling investeringsraming en beheerbudget in de tijd (bedragen in miljoenen euro's)



## 5.1 Wat is de context van de ontwikkeling van het beheerbudget? (3)

### **Veranderende programma omstandigheden**

Naast veranderingen in de scope van het DSO-LV, zijn ook wijzigende programma-omstandigheden debet aan de stijgende investeringskosten. Wijzigingen hebben (vanaf 2016) geleid tot zowel extra als vermeden kosten, met een actuele investeringsraming van € 172 mln. De belangrijkste veranderingen tussen april 2016 en 2021, die invloed hebben gehad op het investeringsbudget, zijn: 1) de aanpassing van waterval- naar agile-ontwikkeling, 2) uitstel inwerkingtreding (naar 2021 en 2022), 3) opdrachtaanpassingen als gevolg van BIT-advies, 4) overgang ministerie IenW naar ministerie van BZK, 5) governance aanpassing ADS, en 6) oplevering van een Beta-release eind 2018. Daarnaast is het belangrijk om te noemen dat bij de start van het ontwikkelen van het DSO-LV, de Omgevingswet zelf nog niet af was, wat onzekerheden met zich meebracht.

Bovenstaande veranderende omstandigheden hebben wel invloed gehad op de hoogte van de investering, maar in onze optiek geen directe relatie hadden tot de beheeropgave. Bovenstaande veranderende programma-omstandigheden hebben ertoe geleid dat wij van mening zijn dat de investeringsraming (anno april 2016), ter hoogte van € 93,1 mln., de meest reële basis is om te hanteren. De periode na 2016 heeft zich gekenmerkt met forse toenames in kosten, maar grotendeels zonder een directe relatie tot het beheerbudget.

### **Omvang DSO-LV**

De (beoogde) grootte van het DSO-LV is niet vastgelegd of gemeten, niet vooraf en niet tussentijds. Met andere woorden: het is onduidelijk hoe groot de te beheren opgave in eerste instantie zou zijn, maar ook hoe groot het nu precies is. In combinatie met een gebrek aan integraal inzicht in de consequenties van de scopewijzigingen, is het lastig om een inschatting te maken van het benodigde beheerbudget.

## 5.2 Hoe is het beheerbudget tot stand gekomen?

Nu de context van het beheerbudget in perspectief is geplaatst, is het relevant om dieper in te gaan op de totstandkoming van het beheerbudget in de gemaakte (financiële) afspraken.

### Businesscase 2014

In 2014 is een eerste aanzet gemaakt voor een businesscase voor een digitaal stelsel als onderdeel van de Omgevingswet; destijds geheten 'Laan van de Leefomgeving'. De lastigheid hierin was (en is), dat de componenten in het stelsel niet vaststonden en in ontwikkeling waren. Voor de businesscase is destijds gekozen voor de volgende invulling: het informatiehuis Ruimte, de DSO-infrastructuur, een deel van de gebruikstoepassingen en de tactische regie. Hierbij werd uitgegaan van realisatie/oplevering van het stelsel in 2018, waarna er sprake zou zijn van instandhouding van het gerealiseerde.

### December 2015

Onderzoeksbureau Twynstra Gudde heeft in december 2015 een eerste investeringsraming gemaakt van het DSO, op basis van een actualisering van de businesscase uit 2014. Deze raming is de basis geweest voor de bestuurlijke afspraken en kwam eind 2015 uit op een omvang van € 53,1 mln. Op basis van deze investeringsraming heeft Twynstra Gudde eveneens een inschatting gemaakt van de benodigde (jaarlijkse) beheerbudgetten, dat optelt tot € 21,2 mln. Daarnaast is er € 5 mln. toegezegd ten behoeve van financiering IPLO. Opgeteld (en na afronding) is dit beland in de bestuurlijke afspraken als het jaarlijkse beheerbudget van € 25,9 mln. Het beheerbudget bedroeg (gemiddeld) 40% van de investeringsraming.

Wij constateren dat er eind 2015 (ten tijde van het Bestuurlijk en Financieel Akkoord) nog geen specificering was over de functionaliteiten van het DSO-LV. Er is dus een raming gemaakt met meerjarige verplichtingen richting het beheerbudget, op basis van een incompleet scope-pakket (zie ook 5.1).

### April 2016

In april 2016 is er een eerste versie van een Globaal Programma van Eisen (GPvE) uitgewerkt, op basis waarvan een realistischer raming gemaakt kon worden. Deze raming komt uit op € 93 mln. Naast aanscherpingen op het GPvE, zijn ook de VIVO's (Verkenning Informatievoorziening Voorziening Omgevingswet), programmaregie, invoeringsbegeleiding en de risicoreservering hierin meegenomen.

Voor de verschillende onderdelen die nader zijn uitgewerkt is er echter geen aanvullend beheerbudget geraamd, dan wel aangepast. Deze investeringsraming had (ons inziens) de basis moeten zijn voor de bestuurlijke afspraken, ten aanzien van het beheer- en doorontwikkelingsbudget, omdat er een eerste GPvE als basis onder ligt en daarmee concreter was uitgewerkt hoe het te beheren stelsel eruit zou gaan zien.

### Periode 2016 t/m 2021

In de jaren 2016 t/m 2021 hebben diverse wijzigingen, aanpassingen van ramingsmethodiek (Agile-werken) en overige ontwikkelingen geleid tot zowel extra kosten als vermeden kosten, met een actuele stand qua investeringsraming van € 172 mln. Deze toename van de investeringsraming is echter niet direct één-op-één aan het beheerbudget te relateren.

Tabel 5.2.1: Investeringsbudget en beheerbudget, in miljoenen:

Componenten	Investering	Beheer	%beheer
<b>Inzicht december 2015</b>			
IHR	€ 12,0	€ 1,5	12,5%
DSO-infra	€ 6,0	€ 2,0	33,3%
Gebruikerstoepassingen	€ 26,0	€ 8,7	33,3%
Tactische regie	€ 9,0	€ 9,0	100%
<b>Totaal basis (dec 2015)</b>	<b>€ 53,0</b>	<b>€ 21,2</b>	<b>40%</b>
<b>IPLO bijdrage</b>	<b>-</b>	<b>€ 5,0</b>	<b>-</b>
<b>Totaal beheerbudget (dec 2015)</b>	<b>-</b>	<b>€ 25,9</b>	<b>-</b>
<b>Inzicht april 2016</b>			
VIVO's	€ 9,2	-	-
Programmaregie	€ 7,3	-	-
Invoeringsbegeleiding	€ 5,1	-	-
Risicoreservering	€ 18,4	-	-
<b>Aanvulling o.b.v. GPvE</b>	<b>€ 40,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Totaal april 2016</b>	<b>€ 93,0</b>	<b>€ 25,9</b>	<b>-</b>

## 5.3 Hoe zou het beheerbudget eruit zien, met de kennis van nu? (1)

In de vorige deelvraag constateerden we dat de raming van het beheerbudget, als vastgelegd in de financiële afspraken, de eerste globale raming was van het investeringsbudget, zonder dat daar een uitwerking van de functionaliteiten en daarmee de invulling van het stelsel onder lag. In deze deelvraag gaan we in op hoe het budget eruit zou zien, wanneer deze uitwerking wel was meegenomen. Hierbij kijken we terug, met de kennis en informatie die we nu ter beschikking hebben.

### Te hanteren beheerbudget (terugkijkend)

Op basis van de systematiek zoals gehanteerd bij de bestuurlijke afspraken, is de € 25,9 mln. als basis-beheerbudget gebaseerd op een investeringsraming van € 53 mln. Zoals wij eerder (in 5.1 en 5.2) aanstipten was dit een incompleet investeringsbudget, opgesteld op basis van een niet volledig programma van eisen. Op basis van de historische analyse kan niet anders geconcludeerd worden dan dat de consequenties van de nadere uitwerking van de eisen in april 2016 (aanvullende scope wijzigingen ter grootte van € 40 mln.), moeten worden verwerkt in het beheerbudget. In het meest realistische investeringsbudget van april 2016, ter hoogte van € 93 mln., is namelijk concreter uitgewerkt aan welke eisen het DSO-LV moet gaan voldoen (PvE), waarmee een realistischer basis ontstaat voor de raming van de totale beheeropgave.

Op basis van benchmarkgegevens met betrekking tot ICT-systemen, kan (op hoofdlijnen) het benodigde beheerbudget worden ingeschat. Het beheerbudget wordt daarmee een afgeleide van de investeringsraming. Gebruikelijk is om hiervoor 20% te hanteren (Handreiking KBA ICT projecten<sup>1</sup>). Deze 20% is tevens een gemiddelde van nieuw te ontwikkelen software (waar doorgaans ruim 30% beheer wordt gehanteerd) met hergebruik van bestaande software (waar doorgaans 6% beheerbudget voor wordt gehanteerd). Als deze 20% beheerbijdrage op de aanvullende investering van € 40 mln. wordt toegepast, leidt dit tot een  **totaal jaarlijks beheerbudget van € 34 mln.** (opgebouwd uit € 25,9 mln. Basis + € 8 mln. additioneel beheer).

We willen benadrukken dat gekeken moet worden naar het totaal van € 93 mln., in plaats van alleen naar de toevoegingen qua investering. De percentages die gehanteerd zijn om de beheerbijdrage te bepalen, ten opzichte van de investeringsraming, gaan ook expliciet uit van een investering (bestaande uit programmeren + procesmatige zaken). Bovenstaande redenering leidt tot een indicatief bedrag van **€ 34 mln.** beheerbudget +PM voor IPLO (herijking).

Aandachtspunt bij dit indicatieve budget is dat er ten tijde van deze raming nog werd gewerkt middels de 'waterval'-ontwikkelmethode, terwijl men eind 2016 overging op Agile-ontwikkelen. Deze overgang heeft uiteindelijk ook een effect op de scope. Daarnaast betekent Agile-werken niet per se ook dat er op een andere manier gekeken moet worden naar het beheerbudget. Daarom is deze ontwikkeling niet meegenomen in deze analyse. De raming van april 2016 geeft wel een beeld op basis van het opgestelde Globaal Programma van Eisen, en is daarmee een beter uitgangspunt dan de initiële raming uit 2015.

Tabel 5.2.1: Investeringsbudget en beheerbudget, in miljoenen:

Componenten	Investering	Beheer	% beheer
Inzicht december 2015			
HR	€ 12,0	€ 1,5	12,5%
DSO-infra	€ 6,0	€ 2,0	33,3%
Gebruikerstoepassingen	€ 26,0	€ 8,7	33,3%
Tactische regie	€ 9,0	€ 9,0	100%
<b>Totaal basis (dec 2015)</b>	<b>€ 53,0</b>	<b>€ 21,2</b>	<b>40%</b>
IPLO bijdrage	-	€ 5,0	-
<b>Totaal beheerbudget (dec 2015)</b>	-	<b>€ 25,9 *</b>	-
Inzicht april 2016			
VIVO's	€ 9,2	-	-
Programmaregie	€ 7,3	-	-
Invoeringsbegeleiding	€ 5,1	-	-
Risicoreservering	€ 18,4	-	-
<b>Aanvulling o.b.v. GPvE</b>	<b>€ 40,0</b>	<b>€ 8,0</b>	<b>20%</b>
<b>Totaal april 2016</b>	<b>€ 93,0</b>	<b>€ 33,9</b>	-

\* Verschil is ontstaan op basis van afrondingen en gemaakte afspraken, wij hebben ons gebaseerd op de gemaakte bestuurlijke afspraken

## 5.3 Hoe zou het beheerbudget eruit zien, met de kennis van nu? (2)

Al met al betreft het indicatieve benodigde beheerbudget de omvang van de beheeropgave, vastgesteld op dezelfde wijze zoals deze in de bestuurlijke financiële afspraken zijn gehanteerd. Hierin is er nog geen budget voor doorontwikkeling opgenomen. Als dezelfde systematiek wordt gehanteerd, zoals vastgesteld in de bestuurlijke afspraken, zou doorontwikkeling bekostigd kunnen worden uit de onder uitputting van de beginjaren van de beheeropgave. Daarnaast is een kanttekening dat IPLO, met uitzondering van budget voortkomend uit de bestuurlijke afspraak (€ 5 mln.), buiten beschouwing is gelaten (zie ook *inleiding*). Dit is daarmee nog een PM in het te hanteren beheerbudget. Hiervoor is een nader onderzoek, specifiek gericht op IPLO, nodig (zie ook *onderzoeksvraag 4*).

### **Te hanteren beheerbudget (vaststellend)**

Een andere methode om naar het beheerbudget te kijken is om deze vast te laten stellen, door een onafhankelijk expert. Hierbij kan zowel gekeken worden naar de uitgevoerde activiteiten, met bijbehorende kostenspecificaties (als het gaat om de huidige beheerkosten) versus een benchmark van enigszins vergelijkbare ICT projecten, indien deze te vinden zijn (zie hiervoor ook 6.3 *Routekaart*).

## 6.1 Instrumentaria op een rij (1)

In voorliggend hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 6, met bijbehorende deelvragen, beantwoord:

*Hoe zou een **meerjarig benchmark instrument** eruit kunnen zien, binnen de safe/agile werkwijze voor dit project, om periodiek vast te stellen of de verwachte kosten voor beheer en doorontwikkeling in de pas blijven met de interbestuurlijke budgettaire kaders en welke maatregelen kunnen worden getroffen om binnen de budgettaire kaders te blijven? Wat is er nodig om dit **instrument** daadwerkelijk **op te zetten**?*

*6.1 Welke benchmark instrumenten zijn er beschikbaar, die toegepast kunnen worden op een safe/ agile ontwikkeld ICT systeem?*

*6.2 Welke instrument is het best toepasbaar om voor het DSO-LV in te zetten?*

*6.3 Wat is er nodig om het meest geschikte instrument in te zetten?*

Voor deze deelvraag onderzoeken wij het proces om tot een geschikt instrument te komen waarmee het beheerbudget op een transparante/ onafhankelijke manier onderbouwd kan worden. De daadwerkelijke uitvoering van het instrument behoort niet tot de scope van dit onderzoek.

Wij hebben een overzicht gevormd van instrumenten die ingezet kunnen worden als een toetsingsinstrument om de omvang van het beheer- en doorontwikkelingsbudget te kunnen vaststellen, op basis van literatuur en interviews met experts uit het veld. Bij het selecteren van instrumenten spelen twee factoren een belangrijke rol: inzicht in de omvang van het ICT-systeem en inzicht in de kwaliteit van het opgeleverde systeem. Op de volgende pagina hebben wij de meest relevante instrumenten op een rij gezet, waarbij een korte beschrijving is gegeven en de voor- en nadelen zijn beschreven.

## 6.1 Instrumentaria op een rij (2)

<b>Omvang ICT systeem</b>				<b>Kwaliteit ICT systeem</b>
<p><b>Benchmark</b></p> <p><i>Definitie</i> Methode om de prestatie inzichtelijk te maken, te vergelijken en te oordelen over het niveau richting efficiëntie. Op basis van ervaringscijfers/ vergelijkende analyse.</p> <p><i>Voordelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewustwording van de kostencomponenten, vergelijken, verbeteren en beargumenteer mogelijkheden</li> <li>• Zorgt voor overzicht</li> <li>• Het verhaal achter de cijfers</li> </ul> <p><i>Nadelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen inzicht in verbetering productiviteit</li> <li>• Lastig investering te rechtvaardigen</li> <li>• Gevaar tot uitbanning innovatie, variëteit en pluriformiteit en drang naar middelmaat</li> </ul>	<p><b>Lines of code</b></p> <p><i>Definitie</i> Telling om de omvang en productiviteit te meten. Uitvoering door aantal lijnen in de tekst te meten met programma code</p> <p><i>Voordelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eenvoudig te begrijpen en te verzamelen</li> <li>• Automatisering</li> </ul> <p><i>Nadelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen complexiteits- of productiviteitsmeting</li> <li>• Geen standaardisatie</li> <li>• Validiteit</li> </ul>	<p><b>Story points</b></p> <p><i>Definitie</i> Inspanningsmaat om subjectief de hoeveelheid werk in te schatten bepalend door de inspanning, complexiteit en risico's. Cijfermatig via de Fibonacci schaal zonder referentiepunt</p> <p><i>Voordelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Makkelijke boordeling door subjectiviteit en relativiteit</li> <li>• Snel toepasbaar in teams</li> </ul> <p><i>Nadelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen objectiviteit</li> <li>• Geen standaardisatie</li> <li>• Geen opsommingen en vergelijkingen</li> </ul>	<p><b>Functiepunten analyse</b></p> <p><i>Definitie</i> Herboren methode met absolute waarde over omvang functionaliteiten die zijn opgeleverd. Inschatting over omvang, prijs en doorlooptijd</p> <p><i>Voordelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectiviteit</li> <li>• Standaardisatie</li> <li>• Duidelijkheid met voortgang en budget</li> </ul> <p><i>Nadelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eerste inschatting punten blijkt lastig</li> <li>• Kan complexiteit vergroten</li> </ul>	<p><b>Product Quality</b></p> <p><i>Definitie</i> Een kwaliteitsmodel bestaande uit acht kenmerken om het product te beoordelen. Onderdeel van Systems and software Quality Requirements Evaluation (SQuaRE).</p> <p><i>Voordelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectiviteit door nauwkeurigheid en volledigheid</li> <li>• Efficiëntie door middelen en subonderwerpen</li> <li>• Objectiviteit, doelmatigheid en betrouwbaarheid als kwaliteitseis</li> <li>• Tijdigheid</li> <li>• Zorgt voor overzicht</li> <li>• Verbetering tevredenheid gebruikers</li> </ul> <p><i>Nadelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexiteit</li> </ul>



## 6.2 Toepasbaarheid instrumenten (1)

De beschikbare instrumenten zijn vervolgens beoordeeld op een aantal toetsingscriteria, passend binnen de context waarbinnen het DSO-LV zich momenteel bevindt. Hierbij onderscheiden wij: de investering (in € ) gemoeid met het toepassen van het instrument, de doorlooptijd van de uitvoering, de wijze waarop standaardisering (uniforme werkwijze) en objectivering (ongeacht wie de toetsing uitvoert) is ingebed, of het mogelijk is een nulmeting te doen van de start van het project en vooruit te kijken en ten slotte of de kwaliteit van het ontwikkelde systeem mee wordt beoordeeld. *Het aantal sterren geeft weer hoe kansrijk het instrument is afgezet tegen de criteria* *Bijvoorbeeld voor de benodigde investering krijgt FPA 2-sterren, wat betekent een hoge(re) investering, terwijl benchmark 3-sterren krijgt, wat betekent een lage(re) investering. Bij objectivering krijgt FPA 3-sterren, wat betekent een hoge mate van objectivering, terwijl benchmark 1 ster krijgt, wat betekent een lage mate van objectivering.*

**Benchmark** zorgt ervoor dat er snel en goedkoop een toetsing kan plaatsvinden, op basis van relatieve vergelijkingen (bandbreedte qua inschattingen). De vergelijkende systemen moeten wel een overeenkomst hebben met DSO systeem, hetgeen wij in de praktijk nog niet zijn tegengekomen. Hierbij kan de benchmark zowel op investering als beheerbudget worden toegepast

**Lines of code** levert meer inzage in de concrete omvang van het systeem. Het is nog steeds snel en eenvoudig in te zetten, maar de hoeveelheid geproduceerde code zegt niets over de kwaliteit ervan en daarmee is er geen relatie te leggen met het benodigde beheerbudget.

**Story points** is de standaard binnen Agile werken en geeft eenvoudig inzage in de omvang. De wijze waarop de beoordeling plaatsvindt is dusdanig subjectief en kan verschillen binnen ontwikkelteams, waardoor dit voor het DSO-LV niet werkbaar is.

**Functiepunten analyse** is een intensief en kostbaar proces om onafhankelijk vast te laten stellen wat de omvang van een systeem is. Dit vindt plaats middels een gecertificeerd proces, waardoor maximale transparantie wordt bereikt. Het is tevens mogelijk om terug te gaan in de tijd, om op basis van een Programma van Eisen de totale omvang te bepalen en daarmee op verschillende momenten in de tijd de omvang vast te stellen. Op basis van functiepunten kunnen gespecialiseerde bedrijven het benodigde beheerbudget voor DSO-LV bepalen.

	Benchmark	Lines of code	Story points	Functiepunten analyse
Benodigde investering (€)	★ ★ ★	★ ★	★ ★	★ ★
Tijdsbesteding	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★
Standaardisering	★	★	★ ★	★ ★ ★
Objectivering	★	★ ★	★	★ ★ ★
Schakelen in de tijd (terugkijken en vooruitblikken)	★	★ ★	★	★ ★ ★
Kwaliteit opgeleverd systeem	★	★	★	★ ★
Inzicht in beheerbudget	★ ★	★	★	★ ★

## 6.2 Toepasbaarheid instrumenten (2)

In de hiervoor beschreven instrumenten wordt geen uitspraak gedaan over de **kwaliteit** van het opgeleverde systeem. Dit is voor het vaststellen van een beheerbudget cruciaal. Immers, een slecht opgeleverd systeem vergt veel meer onderhoud dan een goed werkend systeem. Indien er twijfel bestaat over de kwaliteit van de opgeleverde features kan “Product Quality” helpen om meer inzage te

bieden. Middels een ISO-certificering: ISO 25010 kan de kwaliteit worden getoetst. Dit is geen eenvoudige exercitie, maar kan een extra vorm van vertrouwen bieden door ook de kwaliteit onafhankelijk te toetsen.

### Conclusie:

Wij concluderen dat de twee uitersten van het spectrum, zijnde het hanteren van een benchmark versus het inzetten van een functiepunten analyse, de enige bruikbare resultaten kunnen opleveren voor het vraagstuk rondom de omvang van het beerbudget voor DSO-LV.

Een **benchmark** biedt, naar onze mening, onvoldoende toegevoegde waarde, gezien het unieke karakter waarop het DSO-LV is vormgegeven. Binnen Nederland is er geen vergelijkbaar ICT-systeem dat als referentie kan dienen om de omvang van het beheerbudget te bepalen. Wij als auditors hebben dit niet kunnen vinden en ook de geïnterviewde experts geven aan dat het DSO uniek is qua opzet. Ook internationaal gezien is het moeilijk om een vergelijkbare casus te vinden. Daarmee levert het instrument benchmark teveel onzekerheden (en grofheden qua bandbreedte inschatting budget) op, dat in de huidige context niet gewenst is, om in de volle breedte toegepast te kunnen worden. Wij zien wel mogelijkheden om op korte termijn inzage te verkrijgen, middels een benchmark, wat de huidige status van het beheerbudget (zie hiervoor 5.3 en 6.3)

Het instrument **functiepunten analyse** biedt volgt ons een geobjectiveerd inzicht in de omvang van het DSO-LV en, uitgevoerd door een gespecialiseerde partij, aan de hand van ervaringscijfers daarmee ook inzage in wat het de omvang van het beheerbudget moet zijn. We snappen dat het DSO-LV een hoge mate van complexiteit kent, zowel in de manier waarop het opgebouwd is, alsmede de governance ervan. De inpassing van het instrument functiepunten analyse binnen de Administratieve Organisatie en Planning en Control cyclus van SBO biedt daarom een extra controle mechanisme in de huidige tool-kit, en is een goede aanvulling op Feature Based Costing. Het kost tijd om dit proces op te starten en uit te voeren (met name om het aantal functiepunten te kunnen bepalen). Wij hebben in 6.3 een routekaart uitgestippeld hoe dit vorm te geven.

## 6.3 Routekaart inzet instrumentaria (1)

Bij het bepalen van de juiste routekaart is het goed stil te staan waarom de exercitie wordt uitgevoerd. Vertrouwen is een belangrijk begrip in deze discussie. Door het feit dat er meerdere partijen betrokken zijn en verantwoordelijk zijn voor verschillende financieringsstromen is dit vertrouwen er niet op een natuurlijke manier. Onafhankelijkheid is daarmee een belangrijk gegeven.

Vanuit de verschillende instrumenten is naar onze mening Funciepunten analyse de meest objectieve manier om vast te stellen wat de omvang van het beheerbudget voor DSO-LV kan/ moet zijn. Ook is een onafhankelijke bepaling van de beheerkosten middels een benchmarkstudie een instrument om op korte termijn de huidige benodigde beheerkosten vast te stellen. In dit kader stellen wij daarom 2 opties voor:

### Optie 1: Onafhankelijke bepaling beheerkosten

Conform 5.3 bepaling beheerbudget, is het verstandig een onafhankelijke partij opdracht te verstrekken om de huidige hoogte van de uitgevoerde beheerkosten af te zetten de uitgevoerde activiteiten en daarnaast opdracht te geven deze beheerkosten af te zetten tegen vergelijkbare ICT-projecten in een vergelijkbare fase van het project (Basisniveau bijna gereed). Dit kan middels een benchmark, dan wel in combinatie met een Funciepunten analyse.

### Optie 2: Uitvoeren Funciepunten analyse

Ons voorstel is om de volgende punten te onderzoeken/uit te voeren, bestaande uit een scopebepaling, vaststellen van de nulmeting (ten tijde van GPvE en huidige stand van zaken), benchmarking en monitoring:

#### 1. Bepalen scope opgave

- Voer met terugwerkende kracht een nulmeting uit naar de voorziene omvang

en indeling van het DSO-LV, ten tijden van het opstellen van het GPvE (april 2016). Hierin moet duidelijk worden welk deel in het basisniveau is voorzien, en welk deel in uitbouw. Met deze nulmeting ontstaat een monitoringstool voor de ontwikkeling van het DSO-LV in de opvolgende jaren en de toekomst;

- Omvang van het DSO-LV bepalen, per 01-01-2022. Dit is de huidige omvang van het systeem. Hiermee kan ook een vergelijking gemaakt worden met de nulmeting, hoe ver de ontwikkeling is gevorderd;
- Het bepalen van de kwaliteit van het (reeds opgeleverde) systeem kan als optie worden meegenomen, indien er onvoldoende vertrouwen is over de opgeleverde producten door de betrokken partijen.
- Vertaling van de omvang van het systeem (uitgedrukt in functiepunten) naar beheerbudget, om vast te stellen wat op basis van (internationale) ervaringen, de omvang van het beheerbudget behoort te zijn (uitgedrukt in euro's);

#### 2. Selecteren van een partij

Het selecteren van een partij, die onafhankelijk kan vaststellen wat de omvang van het DSO-LV is, uitgedrukt in functiepunten. Hierbij is het relevant te kijken naar een partij die geen betrokkenheid heeft (gehad) in het ontwikkelen van het DSO-LV en geen directe relatie heeft met de opdracht gevende partijen.

#### 3. Uitvoering toetsing.

Zorg ervoor dat voor Q3 2022 de omvang is bepaald en vastgesteld, zodat dit meegenomen kan worden in het offerteprocess richting de OBO's voor de begroting 2023. Voor de scopebepaling tot en met benchmark moet rekening worden gehouden met indicatief 6 weken doorlooptijd.

*Vervolg stap 4 op de volgende pagina.*

## 6.3 Routekaart inzet instrumentaria (2)

### 4. Inzicht in omvang

Door jaarlijks de omvang te toetsen (van zowel de basis als doorontwikkeling, dan wel de aanpassingen die gedaan zijn) kan onafhankelijk worden bepaald wat de voortgang en omvang van de beheeropgave is. Indien deze toetsing aan het begin van Q4 gereed is, kan de input gebruikt worden voor de begrotingsronde van het volgende jaar. Immers de huidige omvang is bepaald, maar ook hetgeen dat nog ontwikkeld moet worden (en wat de beheerconsequentie daarvan is). Hiermee kan functiepunten analyse als instrument worden ingezet om de planning en control cyclus te verbeteren/ versterken.

Een andere optie is om op basis van de functiepunten analyse, aan de hand van T-shirtsizing (vergelijkbaar als bij FBC wordt toegepast), de omvang van nieuw te ontwikkelen features en doorontwikkeling in te schatten. Het benodigde beheerbudget zou dan af te leiden zijn van deze inschatting. In combinatie met FBC zou deze methodiek de PDCA-cyclus versterken, zowel in de planning, als in de check-act fase. Periodiek zou dan een meting uitgevoerd kunnen worden, om de daadwerkelijke omvang specifiek vast te stellen, maar dit hoeft dan niet jaarlijks.