



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. de minister, mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2021-0000283065

Uw kenmerk

2020-0000598672

Datum 27 mei 2021
Betreft Definitief BIT-advies programma Bouwkundig Kansrijk
Groningen

Geachte mevrouw Ollongren,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma Bouwkundig Kansrijk Groningen (BKG) van Nationaal Coördinator Groningen (NCG). De opdrachtgever is de algemeen directeur van NCG. In de inleiding vindt u een korte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

Nationaal Coördinator Groningen (NCG) werkt sinds 1 mei 2015 aan het proactief versterken van woningen en gebouwen om de veiligheid zeker te stellen in het geval van (vervolg)aardbevingen (tot 5 op de schaal van Richter). *Schadeherstel* als gevolg van aardbevingen is een taak van het Instituut Mijnbouwschade Groningen, het IMG. Op 17 juni 2019 is het instellingsbesluit van NCG gewijzigd, opdat NCG ook de uitvoeringstaken op zich kon nemen, die eerder waren belegd bij het Centrum Veilig Wonen (CVW), dat deze verzorgde in opdracht van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). NCG kon zich daarmee gaan voorbereiden op zijn rol als publieke uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk is voor de opnames, beoordelingen en de bouwkundige uitvoering van de versterking in het aardbevingsgebied. Per 1 januari 2020 is NCG in de huidige vorm formeel gestart. Tegelijkertijd is de ministeriële verantwoordelijkheid voor NCG verschoven van het ministerie van Economische Zaken (EZ) naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

NCG bevindt zich in een dynamische context, waarin eisen aan de organisatie, haar uitvoeringstaken en processen in rap tempo kunnen veranderen. Zo is op 6 november 2020 een nieuw bestuursakkoord vastgesteld, dat andere eisen stelt dan het oorspronkelijke instellingsbesluit, en daarbovenop is momenteel de tijdelijke wet Groningen in behandeling bij de Tweede en Eerste Kamer. Naast de oorspronkelijke versterkingsopgave heeft de NCG ook andere regelingen toebedeeld gekregen, zoals de nieuwbouwingeregeling en de huurdersregeling. De wijzigingen in wetten, regelgeving en bestuurlijke akkoorden hebben significante impact op het programma BKG.

Datum

27 mei 2021

Kenmerk

2021-0000283065

NCG werkt in haar uitvoering adresdossier-gedreven. In totaal doorlopen de ruim 26.700 adressen de drie opeenvolgende uitvoeringsprocessen van de versterkingsopgave: Ontwikkeling, Opname en Normering (O&N) en Ontwerp en Realisatie (O&R). Het uitvoeringsproces kent 11 procesvarianten met 14 mijlpalen en 8 niet-sequentiële uitzonderingssituaties.

NCG heeft de meeste ICT-oplossingen van het CVW overgenomen, toen duidelijk werd dat BKG niet geheel gereed zou zijn per 1 januari 2020 voor de ondersteuning van NCG. Met de overname van de kernapplicatie NCG2020 stuitte dat op het bezwaar van onrechtmatigheid, omdat daarvoor een nieuwe aanbesteding nodig was. NCG heeft toen besloten met spoed een nieuwe kernapplicatie te realiseren, het BKG-systeem, dat wordt gerealiseerd door het programma BKG. Dit programma kende een vliegende start op 1 september 2019, omdat per 1 januari 2020 ondersteuning gerealiseerd is voor het financiële proces.

Als basis voor het BKG-systeem is RijksZaak geselecteerd, een omgeving van DICTU die de standaard pakketoplossing Pega combineert met een documentbeheersysteem (Alfresco) en enkele standaard te gebruiken aansluitingen.

De strategische doelstelling van NCG is (versnelling van het) veilig wonen in het aardbevingsgebied. De strategische doelstelling van het programma BKG is daaruit afgeleid, namelijk het ondersteunen van het versterkingsproces, uitgevoerd door NCG. Eén systeem ter ondersteuning van het versterkingsproces, met één databron en één uniforme werkwijze, draagt daaraan bij. Daarvoor zijn drie baten gedefinieerd:

- Efficiëntie in de uitvoering (van Ontwikkeling, O&N, O&R, regelingen en Bestuursakkoord).
- Verhogen van de kwaliteit van stuur- en verantwoordingsinformatie.
- Verhogen van de externe stakeholdertevredenheid (vanuit systemen, processen en informatie).

Een eerste versie van het BKG-systeem is sinds 1 januari 2020 in gebruik: de uitgekilde basisfunctionaliteit voor het financiële beheerproces en enkele onderdelen van het uitvoeringsproces. Er werken momenteel circa 275 medewerkers met de applicatie.

De planning is om in de ontwikkelfase (tot eind 2021) de kernfunctionaliteit voor het primaire proces verder te ontwikkelen, inclusief onder andere de ondersteuning van het bestuursakkoord. Daarnaast is een migratie van oude systemen naar het nieuwe BKG-systeem voorzien om de oude applicaties uit te faseren. Na de ontwikkelfase is er een doorontwikkelfase gedefinieerd. Het plan voor de doorontwikkeling en het beheer is op moment van toetsen nog niet gereed.

Datum
27 mei 2021

Kenmerk
2021-0000283065

De begroting van het programma BKG voor 2021 bedraagt € 15,5 miljoen¹. Dit is bijna € 3,8 miljoen meer dan oorspronkelijk begroot was tot en met het eerste kwartaal van 2021. Daarnaast bedragen de beheer-, onderhouds- en exploitatiekosten voor 2021 € 1,3 miljoen. Voor 2022 bedragen de doorontwikkelkosten € 3,6 miljoen en de beheer- en exploitatiekosten € 1,5 miljoen. Ten tijde van onze toets (peildatum 28-2-2021) was voor het programma € 8,6 miljoen uitgegeven.

De toets is uitgevoerd tussen december 2020 en maart 2021. De conclusie daarvan kan als volgt worden samengevat:

Wij verwachten ondanks de dynamische context van NCG dat het programma BKG erin slaagt dit jaar de nodige kernfunctionaliteiten te bieden. Mede door deze focus is de aandacht voor kaders tot nu toe onderbelicht gebleven.

Wij vinden dat de kaders voor de toekomstige (door)ontwikkeling te beperkt en fragmentarisch uitgewerkt zijn om goed te kunnen sturen, en daarbovenop zijn de functionele en technische doelstellingen onvoldoende scherp. Dit kan vooral na dit jaar voor problemen zorgen.

Wij adviseren het programma in 2021 te focussen op afronding van de minimaal benodigde kernfunctionaliteit voor het primaire proces en vervolgens alleen te starten met doorontwikkeling als er aantoonbaar een businesscase voor is. Richt deugdelijke stuurinstrumenten in en creëer inzicht in het primaire proces en wat daarvan ondersteund moet worden met het BKG-systeem. Maak bij de doorontwikkeling gebruik van de krachtige onderdelen van de reeds gevolgde ontwikkelaanpak.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

DE KADERS ZIJN NOG NIET GENOEG UITGEWERKT VOOR EEN OPTIMALE IT-ONDERSTEUNING VAN HET VERSTERKINGSPROCES

Het programma BKG houdt koers in woelige baren: ondanks de dynamische omgeving van NCG is men na anderhalf jaar goed op weg. De komende zes maanden zal blijken of het BKG-systeem de brede variëteit aan bedrijfsprocessen voldoende ondersteunt. We beoordelen de gevolgde ontwikkelaanpak, zeker gezien de dynamische context, als positief. Wel zien we nog risico's bij de doorontwikkeling, zeker omdat NCG haar doel scherper zou kunnen omschrijven. Hieronder werken we die punten uit.

A. Gevolgde ontwikkelaanpak biedt uitzicht op goede resultaten

Wij achten het programma BKG prima in staat dit jaar de NCG-kernfunctionaliteiten te bieden ter ondersteuning van de primaire processen. De IT-ontwikkelprocessen worden gestructureerd en met voldoende inbreng van gebruikers en met voldoende deskundigheid uitgevoerd. Nuttige en belangrijke

¹ De ingeschatte projectkosten op het Rijks ICT-Dashboard moeten nog aan deze meer actuele inschatting aangepast worden.

Datum
27 mei 2021

Kenmerk
2021-0000283065

verbeteradviezen uit het CIO-oordeel van de CIO BZK worden open tegemoet getreden en opgepakt. Meer in detail: De wijze van aansturing maakt het mogelijk om op korte termijn te schuiven in prioriteiten. Dat is mede te danken aan een duidelijke rolverdeling en een goede besluitvaardigheid. In de IT-Raad zijn de lijnafdelingen vertegenwoordigd en ligt het accent meer op het 'wat', terwijl de IT-Stuurgroep zich meer bezighoudt met het 'hoe' en inhoudelijk goed voorbereide besluiten voor bevestiging naar de IT-Raad stuurt. Het programma stuurt bovendien via vaste oplevermomenten op realisatie van een minimaal werkbaar product. Dit geeft het programma focus.

- Het operationeel IT-ontwikkelproces is gedegen. Er is voldoende aandacht voor inbreng van gebruikers. De ontwikkeling van werkprocessen en de IT-realisatie vindt in een professionele dialoog plaats. Het operationele ontwikkelproces volgt de bewezen agile/scrum-aanpak, wat leidt tot een voorspelbaar en transparant ontwikkelproces. De ontwikkelteams werken met een functionele focus, zodat ze kennis kunnen opbouwen, terwijl er ook profijt wordt getrokken van eerdere ervaringen die DICTU heeft met RijksZaak.
- De keuze voor RijksZaak vinden we goed te verdedigen, ook al kwam die onder tijdsdruk tot stand. De zaakgerichte werkwijze van RijksZaak past goed bij de versterkingsopgave, terwijl de technische basis flexibiliteit biedt om de automatisering snel aan te passen bij veranderingen in de werkprocessen. Verder is er binnen de Rijksoverheid ruime ervaring met RijksZaak. De benodigde infrastructuur is binnen DICTU, als onderdeel van EZK, op orde. En ook het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) gebruikt RijksZaak – handig als een samengaan ooit aan de orde zou komen. Doorgaans is een Europese aanbesteding vereist om een pakketoplossing of een software-ontwikkelpartner te selecteren. Voor het gebruik van RijksZaak is dat niet nodig omdat dit een Rijksoverheid-oplossing is. NCG kon zo sneller starten.

B. Kaders voor (door)ontwikkeling zijn onvoldoende uitgewerkt

Bij het ontwikkelen van de benodigde functionaliteit is relatief veel inbreng vanuit de organisatie nodig. Daarbij moet parallel worden nagedacht over de optimale inrichting van uitvoeringsprocessen, de impact van recente ontwikkelingen zoals het Bestuursakkoord en de wijze waarop het BKG-systeem deze processen het beste kan ondersteunen. Inhoudelijke kaders op strategisch en tactisch niveau zijn wel in de basis ontwikkeld, maar deze zijn onvoldoende gedetailleerd en actief onderhouden om directe ondersteuning bij de operationele uitwerking te bieden. Als deze kaders niet voldoende uitgewerkt zijn, is het moeilijk om bij de gedetailleerde uitwerking van functionaliteit te weten of daarin de juiste keuzes worden gemaakt. Bovendien leidt een gebrek aan heldere kaders tot minder houvast bij het bepalen van impact en het uitwerken van testen vanuit gebruikersperspectief.

De strategische en tactische kaders zijn hooguit in de basis ontwikkeld:

- Voor het programma is een drietal baten benoemd, maar een gedetailleerde businesscase is niet opgesteld:
 - De benoemde baten zijn globaal en niet meetbaar gedefinieerd. Het is onduidelijk hoe de baten worden berekend. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een nulmeting op de baten.
 - Baten vormen geen belangrijke rol bij besluitvorming over de functionele uitbreiding van het BKG-systeem.
 - Er is geen duidelijke baten-eigenaar binnen de organisatie.

Datum
27 mei 2021

Kenmerk
2021-0000283065

- Er is weinig inzicht in de begroting en de te maken (extra) kosten in relatie tot de afweging van kosten en baten. Dit belemmert het maken van keuzes om functionele uitbreidingen wel of niet te doen.
- In 2020 is binnen NCG weliswaar gewerkt aan een informatie-architectuur en een domeinarchitectuur, maar de rol die architectuur speelt bij de inhoudelijke beheersing van het BKG-programma en het BKG-systeem, is heel beperkt. Architectuur is daarmee in de dynamische context niet richtinggevend en behulpzaam. Evenmin is een aanpak voor procesverbetering aangetroffen.
- Het risico-log wordt niet structureel gedeeld met de IT-Raad, terwijl de risico's met het naderen van de volledige implementatie wel steeds relevanter worden voor de NCG-lijnactiviteiten.
- Veel kennis bevindt zich slechts in de hoofden van externen. Dat kan, bij onvoldoende borging, op termijn een risico worden voor de continuïteit van de NCG-organisatie.

De functionele en technische doelstellingen zijn onvoldoende scherp:

- De ontwikkelfase loopt ten einde maar kent nog onduidelijkheden.
 - De gedetailleerde functionele scope van O&N is lange tijd onduidelijk gebleven en nog steeds niet geheel helder, ondanks dat de inproductie binnen een halfjaar plaatsvindt.
 - De niet-functionele eisen zijn niet scherp gedefinieerd, bijvoorbeeld ten aanzien van performance en onderhoudbaarheid. Bovendien zijn de niet-functionele eisen niet traceerbaar vertaald in technische architectuurkeuzes en evenmin voldoende scherp vertaald naar inrichtingskeuzes van het BKG-systeem.
 - Onderzoek met betrekking tot geautomatiseerde dataconversie is nog gaande. Zowel de administratieve last binnen de lijn als het werk binnen het programma wordt hierdoor beïnvloed. De link tussen de data van het oude systeem, NCG2020 en het nieuwe BKG-systeem is nog gaande.
 - Er ontbreekt een limitatieve opsomming van functionaliteiten die nodig zijn voor het uitzetten van NCG2020. Hierdoor blijft twijfel bestaan of bij oplevering van de mijlpaal O&N in oktober 2021 NCG2020 daadwerkelijk kan worden uitgezet.
 - De testaanpak creëert niet voldoende zekerheid of de losse onderdelen samen een goed werkend geheel vormen. Testcases zijn niet vroegtijdig en volledig vastgelegd. Tijdens het testen worden voornamelijk de veel voorkomende cases getest.
 - De dechargecriteria voor de ontwikkelfase zijn niet scherp gedefinieerd, waardoor onduidelijk is wanneer deze fase daadwerkelijk wordt afgesloten.
- De doorontwikkelingsfase is nog onvoldoende voorbereid. Aan een plan voor doorontwikkeling wordt weliswaar gewerkt, maar dit hebben wij niet kunnen beoordelen. Daardoor bestaan er onduidelijkheden wat betreft startvoorwaarden, stuur- en verantwoordingsinformatie, de modellering van deze informatie, de relatie met de informatie-architectuur en de argumentatie met betrekking tot het juiste bronsysteem.
- De dechargecriteria voor het programma BKG ontbreken. Ook zijn de consequenties van de doorontwikkelingsfase niet duidelijk. Waar komt doorontwikkeling of onderhoud te liggen, binnen de programmastructuur of de lijnorganisatie?

ADVIES: VERSTERK HET PROGRAMMA MET BETERE KADERS

Wij adviseren het programma BKG de ontwikkelfase zo snel mogelijk af te ronden zodra de minimale functionaliteit is gerealiseerd. Scherp direct maar ook met het oog op de doorontwikkeling de ontwikkelkaders aan en behoudt het opgebouwde momentum. Dit werken we hieronder uit:

1. Rond af waar je nu mee bezig bent

Stop met het ontwikkelen van functionaliteiten wanneer de minimaal benodigde functionaliteit voor het uitvoeringsproces is gerealiseerd. Vermijd ongemerkte uitbreiding van de scope. Doe daartoe het volgende:

- Detailleer en fixeer zo snel mogelijk de scope van de te leveren functionaliteit van mijlpaal O&N en de optimalisatie van O&R.
- Definieer duidelijke functionele acceptatiecriteria (vanuit gebruikersperspectief) voor de migratie van NCG2020 naar het BKG-systeem en vervolgens voor het definitief uitschakelen van NCG2020. Maak hierbij gebruik van een inventarisatie van NCG2020, zodat duidelijk is dat alle procesondersteunende functionaliteiten, interfaces, rapportage- en stuurinformatie-functionaliteit, datakoppelingen etc. ook daadwerkelijk door het BKG-systeem kunnen worden verzorgd.
- Maak de risico-log tot een vast onderdeel van de agenda van de IT-Raad.
- Definieer scherpe dechargecriteria voor de ontwikkelfase.

2. Breng betere kaders aan

Begin zo spoedig mogelijk, tegelijkertijd met het afronden van de huidige ontwikkelwerkzaamheden, met het verbeteren van de strategische kaders.

- Werk de businesscase verder uit en maak de baten meetbaar, in lijn met de reactie op het CIO-advies.
- Richt de verwachte realisatie van de baten en de daarvoor benodigde investeringen als actief stuurmiddel in en houd daarbij rekening met de eindigheid van NCG. Maak een kosten-batenafweging mogelijk per functionaliteit die als keuze voorligt.
- Leg de verantwoordelijkheid voor de realisatie van deze baten bij de primair verantwoordelijke lijnafdelingen. Versterk de financiële rapportage over het BKG-programma.
- Start de doorontwikkeling pas wanneer kosten en baten bij doorontwikkeling explicieter zijn en als stuur- en decharge-instrument bruikbaar zijn.

Verhoog daarnaast de grip op het geheel door het breed en voldoende concreet uitwerken van de bedrijfsprocessen:

- Werk voortvarend een plan voor de doorontwikkelfase uit.
- Zorg via een business-, proces- en informatie-architectuur op NCG-niveau voor een duidelijke link tussen
 - de wet- en regelgeving,
 - de uitvoeringsverantwoordelijkheid van NCG en de daarbij benodigde afhandelingsprocessen,
 - de ondersteuning door BKG en andere systemen.

Neem daarin tevens mee het prominente belang van adequate stuur- en verantwoordingsinformatie. Borg dat bij verantwoordingsinformatie de

Datum
27 mei 2021

Kenmerk
2021-0000283065

informatiebehoefte van de direct betrokken burger voldoende prominent afgedekt wordt.

- Maak de (technische) ontwerpprincipes van RijksZaak expliciet en voorkom dat het systeem functionaliteit moet gaan bieden die niet passend is bij deze principes.
- Werk de domeinarchitectuur verder uit in een informatie- en bedrijfsprocesarchitectuur, draag zorg voor actief beheer en onderhoud daarvan en veranker dit binnen de eigen organisatie. Gebruik deze architecturen als een inhoudelijk toetskader bij de doorontwikkeling.
- Zorg dat NCG betrokken is bij de beleidsontwikkeling, zodat proactief geadviseerd wordt over eventuele nieuwe regels of afspraken en over een realistisch invoeringsmoment.
- Adopteer een procesverbeteraanpak (bijvoorbeeld de lean-six-sigma-methode).

3. Houd vaart

Voorkom dat er onnodige pauzes vallen in het ontwikkelproces, waardoor mensen die goed zijn ingewerkt zouden kunnen vertrekken. Het is zonde als een rijdende trein vaart verliest. Trek lering uit de ontwikkelfase en houd de goede aansturing en de inrichting van het ontwikkelproces vast bij de doorontwikkeling.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid bij deze toets. Wij hopen u met dit advies aanknopingspunten te hebben gegeven voor het vervolg.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

prof. dr. J.P.J. Verkruisje RE RA
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
wnd. Secretaris-directeur