Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
T.a.v. de minister, mevrouw drs. C.J. Schouten
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk
2019-0000674146

Uw kenmerk
18288221

Bijlage(n)
1

Datum 07 JAN 2020

Betreft Definitief BIT-advies programma TransVIR2RvO

Geachte mevrouw Schouten,

U heeft mij verzocht een toets uit te laten voeren door het Bureau ICT-toetsing (BIT) op programma TransVIR2RVO. Het BIT heeft deze toets inmiddels afgerond. Bijgaand treft u het definitief advies aan.

Uw ambtenaren zijn geïnformeerd over de strekking van het advies. Voor de volledigheid maak ik u erop attent dat er een periode van vier weken ingaat waarbinnen het BIT-advies met de bestuurlijke reactie naar de Tweede Kamer dient te worden gestuurd.

Met vriendelijke groet,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
T.a.v. de minister, mevrouw drs. C.J. Schouten
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk
2019-0000674048

Uw kenmerk
18288221

Datum 28 december 2019

Betreft Definitief BIT-advies programma TransVIR2RvO

Geachte mevrouw Schouten,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het programma TransVIR2RVO. De opdrachtgever van het programma is de directeur Kernprocessen EU van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Hieronder vindt u eerst een beknopte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

Het Team Uitvoering Visserijregelingen (VIR) voert met ongeveer dertig medewerkers de nationale en Europese visserijregelingen uit. VIR beheert diverse registers, verzorgt diensten aan visserijbedrijven, zoals vergunningen en contingenten, en levert zo'n 500 rapportages aan de Europese Unie (EU) en onderzoeksinstellingen. In 2014 is VIR overgekomen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) naar RVO.nl.

In juni 2016 heeft TransVIR2RVO opdracht gekregen om de visserijsystemen te verbeteren en in het ICT-landschap van RVO.nl te integreren. De Dienst ICT Uitvoering (DICTU) is beheerder van de systemen en ondersteunt het programma met de ontwikkelactiviteiten. De drie hoofddoelen van het programma zijn:

- Integratie van de informatievoorziening in het ICT-landschap van RVO.nl.
- Knelpunten in de huidige ICT oplossen, met name rond kernsysteem VIRIS3.
- Invulling geven aan de wet- en regelgeving, zorgen dat de rechtmatigheid van de uitvoeringsprocessen aantoonbaar is.

Het programma heeft in de afgelopen jaren enkele projecten afgerond, waarmee nieuwe Europese regelgeving is geïmplementeerd en een eerste integratie met de RVO.nl-systemen is bewerkstelligd. Op het moment van de BIT-toets lopen er vijf projecten:

- *Onderstroom* (budget € 4,4 miljoen) vervangt een verouderd Oracle-platform in de applicatie VIRIS3 en ontwikkelt nieuwe gebruikersschermen.
- *Quotum Management* (€ 3,1 miljoen) moderniseert de functionaliteit voor het beheer van visquota, die de EU jaarlijks aan Nederland toekent.
- *Contingenten* (€ 2,7 miljoen) moderniseert functionaliteit/datakwaliteit voor het beheer van contingenten (rechten op een deel van een quotum).

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
28 december 2019

Kenmerk
2019-0000674048

- *Workflow Management* (€ 1,4 miljoen) ontwikkelt workflow-functionaliteit en sluit aan op de RVO.nl-systemen.
- *Fleet2* (€ 1,4 miljoen) realiseert nieuwe Europese regelgeving ten aanzien van de uitwisseling van vaartuiggegevens.

De programmakosten zijn bij aanvang in 2016 geraamd op € 8,5 miljoen. Eind 2018 betrof de raming € 20,3 miljoen als gevolg van scopewijzigingen en uitloop[1]. De raming is medio 2019, naar mededeling van RVO.nl, opgelopen tot € 30,9 miljoen door toevoeging van nieuwe wensen. Er is inmiddels € 15,4 miljoen uitgegeven.

Bij aanvang van het programma is geen BIT-toets aangevraagd. Bij uitbrengen van het programmaplan 2019–2021 is dat alsnog gedaan. De BIT-toets is uitgevoerd tussen april en juni 2019. De conclusie van onze toets is als volgt:

> Het gaat TransVIR2RVO niet lukken om de benodigde verbeteringen in de systemen en processen van VIR door te voeren. Er is een aantal verstrekkende 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 Fleet2 af en heroverweeg de andere drie projecten die nu lopen: Contingenten, Quotum Management en Workflow Management.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

PROGRAMMA LEIDT ONVOLDOENDE TOT BENODIGDE VERBETERINGEN IN DE SYSTEMEN EN PROCESSEN

We herkennen dat er behoefte is aan verbeteringen in de ICT-systemen en uitvoeringsprocessen van team VIR. Ook zien we dat er regelmatig nieuwe EU-regelgeving geïmplementeerd moet worden en we kunnen ons voorstellen dat RVO.nl de visserijsystemen wil aansluiten op haar eigen ICT-landschap, zodat VIR niet langer afhankelijk is van de LNV-systemen. We zien echter onvoldoende dat het programma de benodigde verbeteringen daadwerkelijk gaat brengen. We maken ons zorgen over de inhoudelijke keuzes die worden gemaakt en over de aanpak en besturing van het programma. Deze bevindingen werken we hieronder in meer detail uit.

[1] https://www.rijksictdashboard.nl/projecten/505408

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
28 december 2019

Kenmerk
2019-0000674048

A. Programma maakt verstrekkende maar onvoldoende onderbouwde keuzes

In drie van de lopende projecten – Contingenten, Quotum Management en Workflow Management – zijn verstrekkende inhoudelijke keuzes gemaakt waar geen, of geen overtuigende, rechtvaardiging voor is gegeven. Documentatie van die projecten en interviews bieden geen duidelijk beeld van de knelpunten en beoogde verbeteringen. Van de volgende keuzes is de meerwaarde onvoldoende duidelijk:

- De meerwaarde van de grootschalige architectuuraanpassing van VIRIS3 gedurende vier jaar, waar het project Contingenten een eerste stap mee maakt, is onvoldoende aangetoond. Het doel van deze aanpassing is om de functionaliteit en het datamodel voor het beheren van zeven soorten vergunningen, waaronder vergunningen voor contingenten, generiek te ontwikkelen. We begrijpen dat er kwetsbaarheden zitten in het huidige datamodel voor contingenten, maar vragen ons toch af waarom het project zich niet beperkt tot het wegnemen van die kwetsbaarheden en er gekozen wordt voor herbouw op basis van een generieke architectuur.
- De noodzaak van de herbouw van functionaliteit die in Quotum Management plaatsvindt is niet aangetoond. Ten eerste moet VIR jaarlijks nieuwe EU-regelgeving binnen één maand doorvoeren. Omdat men dit in het bestaande VIRIS3-systeem niet snel genoeg voor elkaar kreeg zijn er ad-hoc-oplossingen buiten VIRIS3 ontwikkeld (het zogenaamde 'schaduwrijk'). Maar we zien niet hoe herbouw van het schaduwrijk in VIRIS3 voor snelheid kan zorgen, gezien de releasesnelheid (één keer per zes maanden). Ten tweede voert RVO.nl als argument voor herbouw aan dat er maar één persoon is die het schaduwrijk kan bedienen en beheren. Maar dit probleem kan ook worden opgelost door mensen op te leiden.
- De vervanging van Domus, als onderdeel van project Workflow Management, is op dit moment misschien geen verstandige keuze. eDocs, het alternatief voor Domus dat het project ontwikkelt, vormt een achteruitgang voor de gebruikers. Ook wordt er tijdelijke workflow-functionaliteit in VIRIS3 ontwikkeld ter vervanging van workflow-functionaliteit in Domus. Deze tijdelijke functionaliteit moet straks weer vervangen worden als de RVO.nl-brede oplossing voor workflow beschikbaar komt. We vragen ons dus af of er niet beter gewacht kan worden op deze RVO.nl-brede oplossing.
- De meerwaarde van zaakgericht werken, waar de projecten Contingenten en Workflow Management een eerste stap mee zetten, is niet onderbouwd. Het gaat om een beperkte groep van dertig medewerkers en 750 zaken per jaar. Het gebruikte argument dat heel RVO.nl inzet op zaakgericht werken overtuigt ons niet van de toegevoegde waarde voor het visserijdomein. Voor deze verstrekkende keuze, die meerdere jaren en substantiële investeringen vergt, ontbreekt een business-case en ontwerp.

Tegelijkertijd zien we dat een aantal verbeteringen, waarvan de meerwaarde evident is, juist uitgesteld worden. Zo zitten er fouten in rapportages aan Wageningen Universiteit en coöperaties van visserijbedrijven, maar daar wordt nog niet aan gewerkt. Het treffen van maatregelen om aan de AVG en de

Archiefwet te gaan voldoen krijgt – ten onrechte – ook geen prioriteit. Dit gebeurt wellicht pas eind 2021.

B. Aanpak leidt onvoldoende tot resultaten voor de gebruiker

Begin 2018 is TransVIR2RVO overgegaan op een agile ontwikkelaanpak, met als doel de samenwerking met team VIR te versterken en sneller tot bruikbare resultaten te komen. Gedurende onze toets heeft het programma aangegeven dat het verdere verbeteringen wil doorvoeren in deze aanpak, met als doel het aantal wijzigingen tijdens projecten te beperken. Desalniettemin zien wij nog niet hoe deze bijgestelde aanpak risico's mitigeert die de snelle oplevering van bruikbare resultaten door lopende projecten in de weg staan:

- Het programma pakt meer op dan team VIR aan kan. We constateren namelijk dat het opleveren van resultaten regelmatig wordt uitgesteld bij verschillende projecten en soms bereiken resultaten de gebruiker helemaal niet. Ten eerste was het de bedoeling dat nieuwe gebruikersschermen van project Onderstroom stapsgewijs in gebruik zouden worden genomen. Maar nu worden vrijwel alle gerealiseerde schermen tot het einde opgespaard. Ten tweede stelt ook project Workflow Management het opleveren van resultaten uit, om voor ons onbekende redenen. Ten derde is de helft van de opleveringen van de gestopte projecten GEO en Bovenstroom nooit door VIR in gebruik genomen. Ten slotte is van het eveneens gestopte project Doorontwikkeling Digitale Dienstverlening onbekend wat de resultaten zijn.
- De projecten Contingenten, Quotum Management en Workflow Management lopen het risico dat opgeleverde software niet aansluit bij de behoeften, zodat er werk opnieuw moet worden gedaan. Deze projecten zijn een jaar geleden gestart, voordat was gedefinieerd wat ze moesten bereiken. Zo zijn procesontwerpen en functionele specificaties nog niet gereed en moet de scope nog worden vastgesteld. Niet-functionele eisen, beheereisen en acceptatiecriteria ontbreken grotendeels. Door de overhaaste start en deze bad practice in softwareontwikkeling is het risico groot dat niet de juiste functionaliteit wordt ontwikkeld.
- De drie genoemde projecten zitten elkaar in de weg, wat leidt tot het nodige herstelwerk. Zo is project Quotum Management afhankelijk van een nieuw koppelvlak dat Contingenten ontwikkelt, maar zolang dat er niet is bouwt Quotum Management tegen het oude koppelvlak. Het programma verwacht dat de ombouw naar het nieuwe koppelvlak straks drie maanden extra kost. Ook werken Workflow Management en Contingenten beide aan de realisatie van zaakgericht werken, terwijl daarvan geen overkoepelend ontwerp is en de projecten hun eigen ideeën ontwikkelen. Dit lijkt op eilandautomatisering en leidt tot keuzes die niet op elkaar aansluiten, waardoor de projectteams werk opnieuw moeten doen.
- De keuze om de verantwoordelijkheid voor de implementatie buiten het programma te houden zorgt voor vertraging bij het accepteren en in gebruik nemen van resultaten door de lijnorganisatie van VIR. Daarbij is het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor gegevensconversie en lijkt het schonen van gegevens geen aandacht te krijgen. Acceptatietesten kunnen soms niet worden ingepland, met verdere uitloop tot gevolg.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
28 december 2019

Kenmerk
2019-0000674048

C. Onvoldoende grip op de kostenontwikkeling

Wij zien dat de realisatie van de kosten op projectniveau wordt gevolgd en bewaakt. We zijn echter van mening dat het programma onvoldoende grip heeft op de totale kostenontwikkeling. De kostenraming is stapsgewijs opgelopen naar € 30,9 miljoen en de kans is groot dat het nog verder oploopt. Dit heeft twee oorzaken.

Ten eerste was de scope van het programma de afgelopen twee jaar in beweging. Er zijn nauwelijks maatregelen getroffen om de scope vast te zetten. Het is nu niet duidelijk welk deel van de kostenstijging verklaard kan worden door scope-uitbreidingen en welk deel door tegenvallers.

Ten tweede schiet de kostenraming van het programma tekort door onderschatting:

- Het programma onderschatte voor drie afgeronde projecten, VERS, Bovenstroom en Findos, hoeveel tijd en geld het kost om een vastgesteld resultaat te bereiken. VERS en Bovenstroom leverden 40 tot 50 procent minder resultaat voor het budget. Findos werd door onderschatting 25 procent duurder.
- In drie van de lopende projecten voorzien we vergelijkbare tegenvallers. Voor Quotum Management, Contingenten en Fleet2 verwachten we, op basis van de voortgangsrapportages van mei 2019, een uitloop van respectievelijk 13, 8 en 6 maanden bij gelijkblijvende scope. Ook is van deze projecten tussen de 10 en 20 procent van het werk niet meegeteld, terwijl het wel belangrijke activiteiten zijn. Op basis van het huidige bestedingspatroon van die projecten schatten wij dat deze uitloop overeenkomt met een tegenvaller van ongeveer € 2,5 miljoen. Ten slotte is in de ramingen nog geen ruimte ingebouwd voor eventueel herstelwerk, terwijl wij verwachten dat dat wel nodig gaat zijn (zie ook bevinding B).
- Voor de jaren 2020 en 2021 zien we geen onderbouwde kostenramingen. Het programma maakt niet duidelijk wat er nog minimaal nodig is voor het bereiken van de programmadoelen. De ramingen voor nog uit te voeren werkzaamheden in 2020 en 2021 missen daardoor een solide basis.

Overigens valt het op dat er steeds voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om kostenstijgingen te accommoderen. Kritisch evaluatie van de oorzaak van de kostenontwikkeling en scope-uitbreidingen en bijsturing lijken te ontbreken.

ADVIES: HERIJK HET PROGRAMMA

Wij adviseren RVO.nl 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 maatregelen om sneller resultaten te implementeren en zorg voor samenhangende inhoudelijke en financiële sturing. Dit advies werken we hierna verder uit.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
28 december 2019

Kenmerk
2019-0000674048

1. Heroverweeg de lopende projecten

Wij adviseren de projecten Onderstroom en Fleet2 af te ronden. Onderstroom is vergevorderd en Fleet2 betreft de implementatie van nieuwe regelgeving, daar kun je niet omheen. Zorg wel dat VIR voldoende tijd vrijmaakt om de opgeleverde resultaten ook snel in gebruik te nemen.

Daarnaast adviseren wij om de projecten Contingenten, Quotum Management en Workflow Management te heroverwegen. Breng eventueel nog een laatste oplevering naar productie, als dat voor februari 2020 lukt en binnen het voor die periode geraamde budget. Zet de projecten daarna 'on hold' en volg onderstaande adviezen.

2. Richt programma op echte knelpunten en haalbare oplossingen

Definieer nieuwe projecten voor het oplossen van de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van visserijregelingen, met behulp van oplossingen waarvan de haalbaarheid buiten kijf staat. Wij adviseren daarbij de volgende principes te hanteren:

- Vervang alleen functionaliteit die aantoonbaar 'stuk' is, in de zin dat het niet meer correct werkt of technisch ongeschikt is om invulling te geven aan concrete behoeften van VIR of de visserijsector. Pas dit principe bijvoorbeeld toe om de echte knelpunten in het schaduwrijk en VIRIS3 aan te pakken.
- Stop met het najagen van algemene architectuurconcepten, zoals 'zaakgericht werken' en 'hergebruik van generieke functionaliteit'. Alleen als er een valide business-case aan ten grondslag ligt is zo'n concept het overwegen waard. Los bijvoorbeeld gericht de kwetsbaarheden in het datamodel op in plaats van te starten met de verstrekkende architectuuraanpassing. En bepaal of er een positieve business-case is voor zaakgericht werken voor het visserijdomein.
- Overweeg om de vervanging van Domus door tijdelijke oplossingen uit te stellen. Geef prioriteit aan meer evidente problemen, zoals het verbeteren van rapportages en het voldoen aan de AVG en Archiefwet.
- Start alleen nieuwe projecten als de haalbaarheid van de voorziene oplossing buiten kijf staat. Bepaal dit op basis van een gedegen analyse, waarin de eindsituatie en het verschil met de bestaande situatie worden uitgewerkt en keuzes worden gemotiveerd ten opzichte van alternatieven.

3. Neem kleine stapjes die concrete resultaten opleveren

Tref maatregelen om sneller resultaten te kunnen implementeren, als volgt:

- Zorg voor frequente implementatie van deelresultaten. Organiseer de acceptatie en implementatie van resultaten binnen de projecten.
- Besteed, voordat er met softwareontwikkeling wordt gestart, meer aandacht aan de uitwerking van eisen, (proces)ontwerpen en acceptatiecriteria.
- Stel de scope eenduidig vast en geef aan wat 'must have' en 'should have' is. Neem gegevensconversie en opschonen van gegevens mee in de scope.
- Start nieuwe projecten alleen als VIR voldoende personele beschikbaarheid heeft om bij te dragen en als de inhoudelijke en planmatige afhankelijkheid met andere projecten zo gering is dat er nauwelijks risico is op herstelwerk of vertraging.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
28 december 2019

Kenmerk
2019-0000674048

4. Verbeter de inhoudelijke en financiële sturing

Verbeter de sturing op het programma, zodat op elk moment de relatie tussen resultaten, financiële ramingen en bestede middelen duidelijk is:

- Breng de inhoudelijke en financiële administratie van het programma op orde: welke resultaten zijn er opgeleverd tegen welke kosten en hoe relateren ramingen aan concreet op te leveren resultaten? Zorg dat transparant is hoe tegenvallers verwerkt zijn in scopewijzigingen of extra budgetten.
- Stel een harde grens aan het programma: geef duidelijke definities van de resultaten die nog minimaal bereikt moeten worden om de programmadoelen te bereiken. Stel een maximaal budget vast en stel de financiering zeker.
- Maak bij het starten van een project een realistische schatting van de tijd die nodig is voor de volledige scope. Baseer je hierbij op objectieve instrumenten zoals functiepuntentelling en historische ontwikkelsnelheid.
- Rapporteer over de voortgang van projecten op basis van feitelijke gegevens over het resterende werk en de actuele ontwikkelsnelheid. Monitor afwijkingen van de oorspronkelijke planning en maak het zo mogelijk om bij te sturen.

***

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen u met dit advies aanknopingspunten te hebben gegeven voor een versterkte aanpak van TransVIR2RVO.

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

Sander van Amerongen
wnd. hoofd BIT