



Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Directoraat Generaal Ruimte en Water
de DG, P.R. Heij
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Bureau ICT-Toetsing

Turfmarkt 147, 23e etage
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2015-0000533559

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum 17 september 2015
Betreft BIT-advies project Olo3

Geachte heer Heij, beste Peter,

In de periode tussen 1 juli en 1 september 2015 is door het Bureau ICT-Toetsing (BIT) een toets uitgevoerd op het project Olo3¹, dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de DG Ruimte en Water van het ministerie voor Infrastructuur en Milieu (IenM).

Het BIT dankt alle personen die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken voor hun openheid en constructieve inbreng.

Het project Olo3 betreft het realiseren van een nieuwe versie (Olo 3.0) van het Omgevingsloket. Via Olo 2.0, de nu operationele versie van dit loket, kunnen burgers en bedrijven informatie verkrijgen over de omgevingsvergunning en de watervergunning en online een vergunning aanvragen of een melding doen. Olo 3.0 moet het o.a. voor gemeenten en overige bevoegde gezagen mogelijk maken om nieuwe regels sneller te implementeren. Ook moet Olo3 leiden tot eenvoudiger te onderhouden software.

Op basis van de uitgevoerde toets concluderen wij dat er een grote kans is dat Olo3 in zijn huidige opzet de verwachtingen niet gaat waarmaken. Het project zou ons inziens daarom niet moeten worden voortgezet zonder belangrijke veranderingen in scope en de aansturing van het project.

Zowel de bedreigingen als de adviezen lichten wij hieronder toe.

GROTE KANS DAT OLO3 DE VERWACHTINGEN NIET GAAT WAARMAKEN

Wij zien op dit moment drie risico's die het succes van Olo3 bedreigen:

- A. Werkend en beschreven SP/CA voor OLO3 niet beschikbaar;
- B. Ow haalt Olo3 in;
- C. Implementatieaspecten zijn onderbelicht.

¹ Olo: Omgevingsloket Online. De huidige operationele versie is Olo 2.0.

A. Werkend en beschreven SP/CA voor OLO3 niet beschikbaar

IenM wil efficiënter en effectiever applicaties ontwikkelen en heeft daarom besloten een standaard ICT-platform (infrastructuur en middleware) te realiseren waarvan alle (maatwerk-)applicaties in de toekomst gebruik kunnen/moeten maken. Dit platform (bekend als Standaard Platform/Centraal Aansluitpunt; SP/CA) is nog in ontwikkeling. Olo3 is (een van de) eerste gebruiker(s) van dit platform.

Er zijn afspraken gemaakt over welke componenten van Olo 3.0 generiek zijn en dus door SP/CA worden ingevuld en welke specifiek zijn en door Olo3 worden gerealiseerd. Ook is een tussencategorie van bouwblokken onderscheiden die generiek zijn, en die door Olo3 worden gespecificeerd.

Een gerealiseerd en opgeleverd SP/CA is randvoorwaardelijk voor het kunnen realiseren van Olo 3.0. In dat kader heeft het BIT de volgende bevindingen die, in combinatie, een majeur risico vormen voor Olo3:

- De oplevering van SP/CA is ten opzichte van de opdracht 1 jaar vertraagd. Het Centraal Aansluitpunt (CA) is opgeleverd en de aangeboden koppelingen worden gebruikt door meerdere applicaties. Onlangs zijn de ontwikkelomgeving en de test- en integratieomgeving van SP gereed opgeleverd aan de stuurgroep Olo3, maar deze zijn niet door hen geaccepteerd. De andere omgevingen volgen later dit jaar. In feite is Olo3 de eerste grote gebruiker van SP/CA. In de kern is er een verschil van opvatting over de bruikbaarheid van SP/CA tussen DCI² en Olo3. Gegeven de afhankelijkheid van Olo3 van een goed functionerend platform (werkende techniek en dienstverlening) slaagt DCI er nog onvoldoende in om de benodigde zekerheid te bieden.
- De techniek van SP/CA is deels opgeleverd, maar de documentatie is onvolledig, de dienstverlening rond de techniek moet nog worden ingericht en einde van dit jaar is het migratietraject voorzien van de huidige ontwikkelomgeving (Amazon) naar de "echte" productieomgeving (DICTU³). Vanuit het perspectief van Olo3 zijn dit grote risico's. Olo3 loopt daar in de huidige fase van specificatie en de voorbereiding op het realisatietraject hard tegen aan.
- Er is nog steeds discussie over de oplevering van de tussencategorie bouwblokken: In de stuurgroep van juli jl. is opnieuw vastgesteld dat die er moeten komen, maar niet duidelijk is wat Olo3 hiervoor moet doen. Alleen specificeren of ook (laten) realiseren? Daarnaast is de financiering onduidelijk.
- De relatie tussen Olo3 en SP/CA is al langer moeizaam. Er is een gebrek aan vertrouwen van de kant van Olo3 in de stabiliteit van het systeem en de volwassenheid van de dienstverlening. Van de kant van SP/CA wordt benadrukt dat het gaat om een generiek platform, waarbij Olo3 de prioriteit krijgt. Aan de kant van Olo3 wordt deze prioriteit niet ervaren. Recente acties om de projecten meer bij elkaar te brengen werpen nog onvoldoende vruchten af. Er bestaan nog steeds twee contrasterende beelden over dezelfde werkelijkheid.

Datum
17 september 2015
Kenmerk
2015-0000533559

² DCI: Directie Concern Informatievoorziening van het ministerie van IenM

³ DICTU: Dienst ICT Uitvoering van het ministerie van EZ

B. Ow haalt Olo3 in

De bestuursraad van IenM heeft in 2012 besloten tot de herbouw van het bestaande Omgevingsloket (Olo2). Het project Olo3 is ingestoken als een technisch vernieuwingstraject. Op dat moment was nog weinig specifiek bekend over de nieuwe Ow. De Ow zet stevig in op de digitale ondersteuning van vergunningaanvragen, e.d. en de afhandeling daarvan door "bevoegde gezagen" (o.a. gemeenten en waterschappen). Daarvoor is ondermeer een nieuwe versie van het Omgevingsloket nodig, die de Ow ondersteunt (Olo4 c.q. Olo Ow). De Olo3 doelstellingen zijn: grotere stabiliteit en onderhoudbaarheid en de mogelijkheid om wijzigingen in regelgeving snel te operationaliseren. De ratio voor een dergelijk technisch vernieuwingstraject is evident in het licht van de nieuwe Ow en de verbreding (meer regelingen) en verdieping (o.a. meer variëteit in regels door meer beleidsruimte voor bevoegde gezagen) die daaruit voortvloeit. De zakelijke rechtvaardiging voor Olo3 staat dus nog overeind.

Datum
17 september 2015
Kenmerk
2015-0000533559

Olo 3.0 is in feite een tussenstap in de opmaat naar Olo Ow. Vanuit dat perspectief komt het BIT tot de volgende bevindingen:

- De sturing op de samenhang van Olo3 met de daarmee nauw verwante trajecten SP/CA en voorbereiding Olo Ow, is diffuus.
 - Olo3 is de eerste stap in het digitaliseringsproces van de Ow. Echter: In de gekozen sturing staat Olo3 echter los van het programma Ow. Hierdoor zijn er de facto twee werelden: Olo3 met de focus op continuïteit vanuit de bestaande praktijk en Ow die werkt aan een plateauplanning vanuit een greenfield situatie. Het risico is groot dat door gebrek aan overkoepelende sturing de programma's Olo3 en Ow elkaar tegenwerken.
 - Bij de realisatie en de implementatie, het in beheer nemen, van Olo 3.0 en de voorbereiding op Olo Ow zijn verschillende (interne) ICT-dienstverleners betrokken. Het risico van "not invented here" en van kostbare verbouwingen (b.v. van de regelbeheer-module) is zonder strakke sturing op de scope aanzienlijk.
 - Er is druk vanuit het Ow-programma om in de specificaties van Olo 3.0 al zo veel mogelijk rekening te houden met de functionele eisen vanuit de Ow. Daardoor wordt Olo3 complexer en loopt verder uit in de tijd. De huidige sturing staat hierin teveel ruimte toe.
- In het voortraject van Olo3 is veel tijd verloren gegaan. Afgelopen april is het aanbestedingstraject uiteindelijk afgerond en is een externe ontwikkelpartij geselecteerd. Er zijn verschillende planningsin omloop, maar reëel lijkt een einddatum (werkend systeem) van 1-1-2018. Daarmee komt de oplevering van Olo 3.0 heel dicht aan te liggen tegen het moment waarop de Ow van kracht wordt. Het gevolg is een korte terugverdientijd en twee implementatietrajecten voor de bevoegde gezagen.

C. Implementatieaspecten zijn onderbelicht

In het huidige projectplan Olo3 is nauwelijks aandacht voor de implementatieaspecten van Olo3 bij gemeenten, provincies, waterschappen en andere bevoegde gezagen. Olo3 gaat ervan uit dat de migratie naar Olo3 voor gemeenten e.a. geen of slechts beperkte gevolgen heeft. Olo3 heeft echter wel degelijk consequenties voor de manier waarop bevoegde gezagen koppelen met het Omgevingsloket, zeker nu in de specificaties wordt geanticipeerd op de Ow. In dat kader komen we tot de volgende bevindingen:

- De impact van de migratie naar Olo 3.0 voor gemeenten is niet vastgesteld. Een organisatie als KING is wel betrokken bij het programma Ow maar is pas onlangs bij Olo3 betrokken geraakt.

- Gemeenten e.a. krijgen in 2018 kort na elkaar te maken met een aantal stevige implementatietrajecten, doordat eerst Olo 3.0 en kort daarna Olo OW 1.0 (en volgende) worden uitgerold. Omdat het project Olo3 en het programma Ow los van elkaar opereren is er geen gezamenlijke implementatiestrategie, gericht op minimalisering van de impact van Olo 3.0 en volgende versies op de bevoegde gezagen.
- De aard van het omgevingsloket – één loket voor burgers en bedrijven – impliceert dat alle bevoegde gezagen direct aan moeten sluiten op een nieuwe versie van het loket. Immers, als ze dat niet doen is het nieuwe Omgevingsloket voor burgers en bedrijven een doodlopende straat. De afgestemde implementatie van Olo3 en Ow vraagt een strakke regie vanuit IenM, die op dit moment ontbreekt.

Datum
17 september 2015
Kenmerk
2015-0000533559

ADVIES

Op basis van voorgaande risico's adviseren wij de volgende maatregelen:

1. Stel allereerst zeker dat SP/CA een adequate basis kan bieden voor Olo3;
2. Beschouw Olo 3.0 als de eerste stap in het digitaliseringsprogramma voor de Ow ("Olo 3.0 \equiv Olo Ow 0.8") en pas de projectsturing hierop aan;
3. Zorg voor een implementatieplan dat voorbereid is op de Ow.

1. Stel allereerst zeker dat SP/CA een adequate basis kan bieden voor Olo3:

- a. Ga alleen door met de ontwikkeling van Olo3 als SP/CA nu voldoende stabiel en volwassen is om als basis te dienen voor Olo3. Alleen dan kan Olo3 binnen tijd en geld de beoogde toekomstvaste basis realiseren voor Olo Ow.
- b. Geef daarom op korte termijn opdracht voor een onafhankelijk assessment op SP/CA. Beschouw daarin niet alleen de technische kwaliteit/stabiliteit van het platform, maar betrek nadrukkelijk de volwassenheid van de dienstverlening en (daarmee) de "readiness for use".
- c. Definieer, als doorgaan met Olo3 nog steeds zinvol blijkt, een apart deelproject "Uitrol SP/CA voor Olo3" met als opdracht zo snel mogelijk te komen tot een werkende SP/CA-omgeving (techniek en dienstverlening) voor Olo3.

2. Beschouw Olo 3.0 als de eerste stap in het digitaliseringsprogramma voor de Ow ("Olo 3.0 \equiv Olo Ow 0.8") en pas de projectsturing hierop aan.

- a. Breng het project Olo3 eenduidig onder de aansturing van de DG Milieu en Internationaal (MI), binnen het programma voor de Ow.
- b. Maak één stuurgroep op directeuren-niveau waaraan drie projecten worden opgehangen: Olo3.0, het Gap-project [zie advies 2.d] en het project Uitrol SP/CA t.b.v. Olo3.0 [zie advies 1.c]. Borg de belangen van de DG RW via deze stuurgroep. Gebruik de Bestuursraad als escalatieniveau. Stel bovendien vast of de huidige rolverdeling tussen de betrokken interne leveranciers nog effectief is.
- c. Minimaliseer de scope van Olo3. Focus op het realiseren van een stabiele, beheersbare technische omgeving en stuur op een snelle oplevering en implementatie. Zorg voor een stabiele, "kale" set aan specificaties en hou daar aan vast. Weersta de verleiding om Olo3 verder uit te breiden met nieuwe elementen t.b.v. de Ow, hetgeen Olo3 vertraagt. Voorbeelden voor

reductie in scope: geo koppelvlak wel voorbereid doch niet uitgewerkt;
reductie functionaliteit samenwerkingsruimte; beperking inspanning
begrijpelijkheid teksten / taalniveau B1. Na Olo 3.0 is nog steeds een
additionele ontwikkeling nodig.

- d. Breng parallel, in een afzonderlijk project, de gap in beeld tussen Olo 3.0 en Olo OW 1.0. Neem daarin in elk geval mee de functionele wensen die in het aanbestedingstraject Olo3 buiten scope zijn geplaatst maar tevens de uitwerking van de "kanteling", zoals geduid in het recent gesloten Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet.
- e. Stel vast of de huidige rolverdeling tussen de betrokken interne leveranciers echt effectief is en pas die zo nodig aan.

3. Zorg voor een implementatieplan dat voorbereid is op de Ow:

- a. Breng op basis van de vastgestelde specificaties de impact van Olo3 op de systemen van de bevoegde gezagen in beeld. Bepaal welke aanvullende acties nodig zijn voor een ordelijk implementatietraject en neem die mee in het project. Stel vast wat de consequenties hiervan zijn voor de planning van Olo3.
- b. Bepaal op basis van deze consequenties in samenhang met het programma Ow de implementatiestrategie en de planning voor Olo3 en Olo Ow, gericht op minimalisering van de impact voor de bevoegde gezagen en een beheersbaar implementatietraject.

Het uitvoering geven aan deze adviezen is noodzakelijk om de doelstellingen te bereiken die met project Olo3 en de implementatie van de Ow zijn beoogd.

Met de meeste hoogachting,
Namens het Bureau ICT Toetsing,

Hans Wanders
CIO Rijk

Datum

17 september 2015

Kenmerk

2015-0000533559