

Assurance onderzoek PwC (Toegang) en aanbevelingen CIO BZK (Machtigen)

Het uit laten voeren van assurance-onderzoeken is een gebruikelijk onderdeel voor de beheersing van programma's.

In de eerste helft van dit jaar is een assurance-onderzoek uitgevoerd naar de programma's in het domein Toegang Digitale Overheid. Dit onderzoek is uitgevoerd door PwC, en betreft het gehele domein Toegang. Daarnaast heeft de CIO BZK aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de vertraging binnen het programma Machtigen.

PwC adviseert complexiteit te reduceren door met een beperkt aantal key stakeholders de noodzakelijke kortetermijnresultaten (< 1 jaar) vast te stellen en te splitsen naar een deel realisatie (<1 jaar), ook als dit betekent dat delen later gerealiseerd worden.

De CIO BZK adviseert om binnen het programma Machtigen de integrale, consistente sturing te versterken. Dit stuk bevat de belangrijkste aanbevelingen van de CIO BZK in dit kader.

Aanbevelingen

1. Maak een *principekeuze in de aansturing van het domein Toegang (PwC)*. Voer de al in gang gezette verkenning van het tweesporenbeleid uit (CIO BZK).

Mede als gevolg van de complexiteit en dynamiek in het domein, is de aansturing van de betreffende programma's een probleem. Gevolgen hiervan zijn onder andere gebrekkige slagkracht, wankel koers en frequente rolvermenging van betrokken partijen.

Aanbeveling

PwC concretiseert de aanbeveling met de volgende keuzes:

- A. Versterk de rol van BZK/DDO als coördinerend opdrachtgever voor Logius. Dit zou betekenen dat BZK als enige regisseur op het digitale overheidsdomein moet optreden. of
- B. Versterk de rol van BZK/Logius als regisseur van de uitvoering. De rol van BZK is dan beleidsmatig-strategisch van aard en via haar rol als eigenaar van Logius.

CIO BZK:

- Onderzoek de mogelijkheden om benodigde machtigingsvoorzieningen te realiseren, gebruikmakend van gereede partijen binnen de GDI in samenwerking met Logius.
- Onderzoek de mogelijkheden voor herprioritering binnen de eigen portfolio van Logius (meer focus).
- Zorg voor een passende besturingsvorm met daarin duidelijke rollen en een gedragen samenwerkingsmodel.

Opvolging: overnemen onder voorwaarden

Gekozen wordt voor PwC optie A.

1. Voor wat betreft Toegang, ligt de hoofdreden voor de keuze voor PwC optie A in de WDO. Omdat de WDO is gebaseerd op een stelsel met open toelating, is DigiD per definitie onderdeel van het totale stelsel Toegang.
2. In het programma Machtigen is de keuze voor optie A inmiddels gerealiseerd. Een splitsing is aangebracht in de aansturing van de realisatie van vrijwillig machtigen en de aansturing van de realisatie van de overige machtigingsvormen. Voor vrijwillig machtigen is gekozen voor focus op het massaal aansluiten van vrijwillig machtigen, te beginnen met de zorg. Voor wat betreft de overige doelen binnen het programma Machtigen, is samen met een aantal belangrijke stakeholders gestart met de planning en voorbereidingen voor het realiseren van de overige machtigingsoplossingen

Het voorgaande kan alleen gerealiseerd worden als de regierol van BZK versterkt wordt. Omdat met de WDO een keuze is gemaakt voor een duaal stelsel van toegang, met publieke en private aanbieders, zal Logius straks één van de (publieke) aanbieders zijn, naast een aantal andere

(private) aanbieders. Een duaal stelsel, met meerdere aanbieders, vraagt om een stelselverantwoordelijke met voldoende doorzettingsmacht om effectief regie te kunnen voeren. We bezien wat noodzakelijk is om als BZK de regierol goed te kunnen uitvoeren. BZK en BZK/Logius stemmen verder samen af hoe de invulling van de regierol eruit zal zien.

Aanbeveling

PwC geeft aan dat het versterken van de rol van BZK als coördinerend opdrachtgever zou betekenen dat de zijsturing/Routekaartoverleggen met de afnemers in de huidige vorm moeten verdwijnen.

Opvolging: overnemen onder voorwaarden.

Het doel van deze aanbeveling wordt onderschreven (namelijk een einde maken aan de zijsturing). Met het gekozen middel (einde maken aan de routekaartoverleggen) zouden we echter het kind met het badwater weggooien. Routekaartoverleggen zijn immers essentieel om afnemers te betrekken in keuzes die impact hebben op de dienstverlening. Het voorstel is daarom om deze aanbeveling op te volgen door de huidige structuur te versterken (in plaats van deze te laten verdwijnen) middels de volgende operationalisering:

1. Versterken business IT alignment.
2. Verduidelijken rollen opdrachtgever en opdrachtnemer.
3. Verbeteren aansluiting MSP (werken met programma's) op Agile/Safe.
4. Versterken van de quality assurance en beoordeling van het voortbrengingsproces.
5. Vergroten besef van medeverantwoordelijkheid afnemers.

2. Ga terug naar de kern en reduceer de complexiteit.

Aanbeveling

De aanbeveling van PwC luidt:

Ga terug naar de kern, reduceer de complexiteit en stel met een beperkt aantal key stakeholders vast welke resultaten gerealiseerd moeten worden om de deadline van de zorg per januari 2021 te halen. Creëer voor de andere sectoren een roadmap voor de periode erna. Durf dit te splitsen naar een deel realisatie op 1 januari 2021 en naar een deel erna, zelfs als dit betekent dat onderdelen van het programma op een later moment tot realisatie komen. Communiceer helder over deze planning.

Opvolging: overnemen onder voorwaarden.

De reductie van complexiteit loopt als een rode lijn door het hele rapport. Waar mogelijk moet teruggedaan worden tot de basis: wat is echt nodig, en wat is daarvoor nodig? Onderzoekers adviseren alleen die acties gericht op "korte termijn realisatie" op te pakken en de rest te schrappen en adviseren dat tevens met een beperkt aantal key-stakeholders te doen.

We herkennen de complexiteit: het vraagstuk is complex, en in die zin niet in complexiteit te reduceren. Wel kunnen we de complexiteit beter beheersen door meer helderheid te creëren met strakke tijd- en sturingslijnen en duidelijke scope van opdrachten. Daarnaast moet ervoor worden gewaakt dat er extra complexiteit wordt toegevoegd, bijvoorbeeld in reactie op politieke interventie. In de relatie opdrachtgever-/opdrachtnemer betekent dit, dat de opdrachtnemer (BZK/Logius) enkelvoudige opdrachten krijgt.

We nemen de aanbeveling dus over, in die zin dat we met een aantal key-stakeholders de noodzakelijke kortetermijnresultaten (< 1 jaar) vaststellen en een splitsing maken naar realisatie tot medio 2021, ook als dit betekent dat delen later gerealiseerd worden.

De focus wordt echter *niet* beperkt tot de zorg. Redenen hiervoor zijn:

- a. De doelen voor de zorg zijn inmiddels met de zorg vastgesteld en betreffen het kleinschalig aansluiten op inlogmiddelen (te beginnen met DigiD) per 1 juni, grootschalig aansluiten inlogmiddelen per 1 september (te beginnen met DigiD) en

grootschalig aansluiten van vrijwillig machtigen starten in de periode tussen half november 2020 en na de zomer 2021.

- b. Het grootschalig aansluiten van de overige dienstverleners op vrijwillig machtigen wordt in de tweede helft van 2020 voorbereid.
- c. Het grootschalig aansluiten van de overige dienstverleners op inlogmiddelen, te beginnen met DigiD, wordt vanaf de zomer 2020 voorbereid.
- d. eHerkenning vergt voortgang op de openstaande punten zoals restgroepen.
- e. Wanneer de WDO in werking treedt kan de eerste private Authenticatie Dienst (AD) zich melden voor toelating. Een minimale variant van stelselverantwoordelijkheid moet dan zijn ingericht.

Vanwege deze focus wordt de horizon, door PwC gesteld op 1 januari 2021, verlegd naar medio 2021 en past daarmee binnen de aanbeveling < 1 jaar.

Opvolging voor het programma Toegang

Het programma is de facto sinds begin 2019 ingericht in de vorm van een deel actielijnen, gericht op het realiseren van concrete doelen, en een deel programmalijnen. De actielijnen zijn gericht op de sectoren die als eerste van de nieuwe diensten gebruik willen/moeten maken, zoals bijvoorbeeld het UWV dat met eH3 is gestart en de Zorg die eind dit jaar naar minimaal 2-factor overstapt.

Het PwC rapport leidt tot de volgende wijzigingen op de huidige aanpak:

1. Actielijnen en Programmalijnen

- a. Het implementatievraagstuk (noodzakelijke kortetermijnresultaten) wordt uitgewerkt door actielijnen en geborgd door programmalijnen.
- b. De actielijnen worden geïntensiveerd en zijn gericht op het stapsgewijs realiseren van de maatschappelijke doelen, door het wegnemen van belemmeringen en het stimuleren van gebruik.
- c. De programmalijnen zorgen voor structurele borging van de opbrengst van de actielijnen. Op deze manier kan een beleidsmatig portfolio beter afgestemd worden op het portfolio van de opdrachtnemers (Logius, RvIG, etc.).

2. Aanpak vaststellen kortetermijnresultaten met een beperkt aantal key-stakeholders.

- a. Er wordt een beperkt aantal key-stakeholders vastgesteld. Dit betreft VWS, Belastingdienst, UWV, KvK, RvO en VNG.
- b. Met deze groep worden de noodzakelijke kortetermijnresultaten tot medio 2021 vastgesteld.
- c. De noodzakelijke kortetermijnresultaten vormen de opdracht voor de actielijnen. De opdracht wordt indien nodig aangepast aan de beschikbare capaciteit in de periode tot en met medio 2021.
- d. De randvoorwaarden voor de actielijnen worden geleverd door de programmalijnen. De verwachting is dat dit binnen de bestaande capaciteit geacommodeerd kan worden. De actielijnen zijn opdrachtgever voor de programmalijnen.
- e. De niet-geadresseerde punten worden ingedeeld in noodzakelijk of nuttig. Bezien wordt wat binnen de resterende capaciteit van de programmalijnen past. Wat niet past, valt af conform de aanbeveling van PwC, eerst nuttig en mocht dat nodig zijn ook noodzakelijk.

3. Invulling stelselverantwoordelijkheid

- a. Vóór het van kracht worden van de WDO moet de stelselverantwoordelijkheid in een minimale vorm met een groeimodel beschikbaar zijn. Het betreft een stelsel met daarin de rol van bevoegd gezag, met een gezaghebbende tijdelijke functionaris voor het inrichten van het stelsel.

3. Maak de samenhang tussen programma's inzichtelijk

Aanbeveling: PwC en CIO BZK adviseren om de samenhang in de planning en realisatie van de programma's binnen het domein Toegang inzichtelijk te maken, een visie en een roadmap voor de middellange termijn te ontwikkelen en op de uitvoering te sturen.

De werkwijze van BZK/Logius met SAFe/Agile, behoeft aandacht en nadere afstemming. PwC en CIO BZK doen hier de aanbeveling dat Logius dient te onderzoeken hoe binnen deze werkwijze verder vooruit gekeken kan worden dan de komende drie maanden, zicht verkregen en gehouden wordt op de planning en de voortgang op de planning te projecteren naar de mijlpalen voor de langere termijn. Daarnaast moet de voortgangsrapportage aangescherpt worden zodat hier beter op gestuurd kan worden. Hiertoe worden de portfolio's binnen BZK (DDO en Logius) beter op elkaar afgestemd.

Opvolging: overnemen onder voorwaarden.

Onder het vorige punt is aangegeven hoe wordt toegewerkt naar een planning waarin de noodzakelijke kortetermijnresultaten (tot en met medio 2021) zijn vastgesteld en waaruit ook blijkt wat er niet of later gebeurt. Vervolgens kan een middellange planning worden vastgesteld.

De herijkte stuurgroep Machtingen (wettelijke vertegenwoordiging) heeft in haar opdrachtformulering opgenomen dat er een roadmap wordt ontwikkeld.

Beide plannings kunnen vervolgens worden samengevoegd in een roadmap voor het gehele domein Toegang.

De aanbeveling om een grotere betrouwbaarheid van de plannings te realiseren zal verder worden geoperationaliseerd door:

- De werkwijze van BZK/Logius verder aan te vullen, met een betere balans tussen een programmatische aanpak, het Agile voortbrengingsproces, instrumenten voor betere monitoring en mogelijkheden voor sturing door de opdrachtgever (gedelegeerd binnen BZK/Logius en vanuit BZK/DDO).
- Planningsvraagstukken te beschouwen als ketenvraagstukken: alle relevante stakeholders worden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij het maken van ketenplanningen;
- Planningsvraagstukken ook voorbij de PI-termijn van 3 maanden in te richten en te voorzien van een onderbouwde planning voor de oplevering van producten inclusief een adequate monitoring van de overall voortgang

4. Overweeg het inrichten van een architectuurfunctie op programmaniveau.

De architectuurfunctie is nu niet eenduidig belegd, waardoor er geen gerichte vertaling is van beleid naar benodigde technologieën met bijbehorende inrichtingskeuzes. Een architectuurfunctie heeft ook als doel om beleid aan te scherpen op basis van de implicaties en vooruit te kijken naar de risico's van potentiële keuzes. Richt daarom een architectuurfunctie in, met betrokkenheid van de belangrijkste uitvoeringsorganisaties.

Opvolging: overnemen onder voorwaarden

Deze aanbeveling zal overgenomen worden, maar op een breder niveau dan alleen binnen het programma. De architectuurfunctie moet binnen BZK in den brede versterkt worden; er is nu te weinig kennis op dit gebied voor handen.

De aanbeveling kan geoperationaliseerd worden door:

- Een architectuur board vorm te geven waarin naast architecten van dienstverleners (bepalen behoefte en uitvoerbaarheid), architecten van BZK (vertalen beleid), opdrachtnemer Logius en leveranciers (bepalen technische haalbaarheid) aanwezig zijn. Het functioneren van de architectuur board kan zowel reactief als proactief zijn.

- De inrichting van een change advisory board voor het borgen van onderbouwde adviezen aan de (gedelegeerd) opdrachtgever m.b.t. requests for changes.

Met het invullen van deze aanbevelingen is inmiddels gestart. We doen dit in overleg met de verschillende partijen die een rol moeten vervullen in deze boards, waarbij rekening moet worden gehouden met de gemeenschappelijke overheidsarchitectuur waar momenteel ook aan gewerkt wordt.