



Adviescollege ICT-toetsing

> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. de staatssecretaris, de heer drs. R.W. Knops
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

2021-0000694090

Uw kenmerk

2020-0000139833

Bijlage

Definitief BIT-advies Federatief Berichten Stelsel (FBS)

Datum: 22 december 2021

Betreft: Definitief BIT-advies Federatief Berichten Stelsel (FBS)

Geachte heer Knops,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma Federatief Berichten Stelsel (FBS). Het Adviescollege heeft deze toets inmiddels afgerond. Bijgaand treft u het definitieve advies aan.

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

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

w.g.

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



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. de staatssecretaris, de heer drs. R.W. Knops
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

2021-0000694082

Uw kenmerk

2021-0000139833

Datum 22 december 2021

Betreft Definitief BIT-advies programma Federatief Berichten Stelsel

Geachte heer Knops,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma Federatief Berichten Stelsel (FBS). De opdrachtgever van dit programma is de directeur-generaal Overheidsorganisatie van uw ministerie. Hieronder vindt u een korte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen.

Ongeveer 8,5 miljoen Nederlandse burgers maken gebruik van MijnOverheid. In hun Berichtenbox – sinds 2018 het systeem Globe van leverancier Visma – ontvangen ze jaarlijks zo'n 82 miljoen digitale berichten van 450 publieke organisaties en private organisaties met een publieke taak, zoals uitvoeringsorganisaties, gemeenten en pensioenfondsen (hierna: 'afnemers'). Beheerder Logius en de afnemers ervaren diverse problemen met Globe: het gebruik ervan is gebaseerd op een onrechtmatig verlengd contract, de doorontwikkeling verloopt stroef en de beheer- en exploitatiekosten zijn hoog. Voor ondernemers bestaat de Berichtenbox voor Bedrijven (BBvB), die wordt beheerd door RVO. Hiermee worden jaarlijks 160.000 berichten uitgewisseld tussen 30.000 ondernemers en 520 bevoegde instanties. Burgers die ook ondernemer zijn hebben twee boxen en ervaren dit als onpraktisch.

Het doel van FBS is tweeledig. Enerzijds beoogt het programma een nieuwe berichtenvoorziening te realiseren ter vervanging van Globe en BBvB. Deze moet de bestaande voorzieningen continueren en de hiervoor genoemde problemen verhelpen. Het tweede doel is om verbeteringen in het berichtenstelsel door te voeren. Deze verbeteringen zijn erop gericht om meer afnemers, eventueel met hun eigen decentrale berichtenmagazijnen, aan te laten sluiten en om bedrijven en burgers meer regie te geven over hun berichten.

FBS is in 2019 gestart en loopt tot en met 2023. De focus ligt op het eerste doel: de realisatie van de centrale berichtenvoorziening in oktober 2022. Hiervoor ontwikkelt ICTU vier generieke services - notificatie, profiel, digitale bereikbaarheid en berichtenlijst – en CGI een berichtenmagazijn voor burgers en ondernemers (BBO). De notificatie-service wordt al eerder, in juli 2022, in gebruik

genomen door het Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP) om burgers te informeren over relevante besluiten ten aanzien van hun leefomgeving. Het aansluiten van decentrale berichtenmagazijnen, de benodigde aanpassingen aan MijnOverheid en de ondersteuning van tweerichting-berichtenverkeer vallen buiten de scope van het programma.

Adviescollege ICT-toetsing

Datum

22 december 2021

Kenmerk

2021-0000694082

Het programma vindt plaats in een sterk veranderend speelveld. Zo loopt er bij opdrachtnemer Logius een project om de technische infrastructuur te vernieuwen. Ook is Logius in 2019 gestart met de invoering van een nieuwe werkwijze gebaseerd op SAFe/Agile¹, en is Logius bezig met een andere positionering ten opzichte van de markt door meer onder eigen regie systemen te ontwikkelen. Hiernaast vinden komende tijd aanpassingen plaats in de besturing van FBS waarbij de splitsing binnen het opdrachtgeverschap komt te vervallen en meerjarenprogrammaplannen en andere manieren van financieren en doorbelasten worden geïntroduceerd.

De herijkte begroting van het programma FBS bedraagt 37,9 miljoen euro, waaronder 5,5 miljoen euro aan kosten voor beheer. Dit is ruim 7 miljoen euro meer dan de oorspronkelijke begroting. Ten tijde van onze toets (peildatum 6 oktober 2021) was voor het programma 14,3 miljoen euro uitgegeven².

De toets is uitgevoerd tussen juli en oktober 2021. De conclusie kan als volgt worden samengevat:

FBS schetst een vergezicht waarvan we nut en noodzaak onderschrijven. Het programma heeft echter te weinig grip op het resultaat: de investeringen in tijd en geld lopen op, de berichtenvoorziening voorziet in extra opties die mogelijk niet gebruikt gaan worden en het is onzeker of de beoogde verbeteringen op lange termijn gerealiseerd gaan worden.

Daarom adviseren we inhoudelijk te gaan sturen op resultaat. Het inhoudelijk verbinden van de ICT-resultaten van Logius met gebruikersbehoeften van burgers, ondernemers en afnemers vormt hierin de crux. Dat kan door sterkere sturing en het valideren van de extra's, en door het invullen van randvoorwaarden door BZK.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

FBS HEEFT TE WEINIG GRIP OP HET RESULTAAT

We begrijpen dat FBS Globe wil vervangen door een meer modulair opgebouwde en in gebruik goedkopere voorziening die potentieel veel voordelen biedt. De ambities voor de lange termijn bieden een veelbelovend vergezicht. FBS beweegt zich in een complex en dynamisch speelveld en richt zich hierbij vooral op het vinden van draagvlak onder de belanghebbenden. Aandacht voor draagvlak is inderdaad essentieel, maar we vinden dat het programma te weinig grip heeft op het resultaat, om onderstaande redenen.

¹ Het Scaled Agile Framework (SAFe) is een set van principes, werkwijzen en vaardigheden bedoeld om op grote schaal software te ontwikkelen.

² Het Rijks ICT-dashboard meldt een besteding van 9 miljoen euro tot en met 31 december 2020. Dit is niet in lijn met de ons verstrekte informatie.

A. Investerings in berichtenvoorziening lopen op

Er zijn diverse goede ingrepen gedaan om realisatie van de berichtenvoorziening haalbaarder te maken. Zo zijn de ontwikkeling van het Light Portaal voor Ondernemers en vervanging van BBvB getemporiseerd en is er gekozen voor tijdelijke oplossingen in de Logius-infrastructuur en voor hergebruik van de profielservice van MijnOverheid. Desalniettemin lopen de investeringen in tijd en geld te hoog op:

- *De investeringen zijn al hoog.* Daar waar FBS oorspronkelijk drie jaar zou duren heeft het nu, mede door een periode van herbezinning, een looptijd van vijf jaar. Het budget is meegegroeid, van 30 naar 38 miljoen. We snappen dat een ketenprogramma met een divers veld aan belanghebbenden meer inspanning vergt dan een recht-toe-recht-aan-project. De reeds gemaakte en nog geraamde kosten zijn echter relatief hoog in verhouding tot de verwachte omvang van BBO en de generieke services. Bovendien is nog onduidelijk wat het exacte budget van de getemporeerde onderdelen is.
- *We verwachten verdere uitloop, minimaal een half jaar.* Op basis van recent verkregen inzicht in de realisatiesnelheid van BBO denken we dat de oplevering van BBO zeker 6 maanden later plaatsvindt dan oktober 2022. Bovendien lijkt de oplevering van de Logius infrastructuur – die al eerder tot vertraging leidde – langer op zich te laten wachten: tot in 2022. De berichtenvoorziening is hiervan afhankelijk. Bij het huidige bestedingspatroon komt een half jaar uitloop ongeveer overeen met 5 miljoen euro.
- *Instrumenten voor beheersing van de voortgang in tijd en geld worden onvoldoende toegepast.* Er is geen actuele planning waarin alle activiteiten voor oplevering van BBO en de generieke services zijn opgenomen en waarin afhankelijkheden van externe resultaten inzichtelijk zijn gemaakt. Ook is er geen actueel beeld van nog te maken kosten: het overzicht dat we hebben gezien is onvolledig en globaal. Het programma verwacht eind 2021 een bijgewerkte roadmap en begroting te hebben.

B. Geschiktheid extra's berichtenvoorziening onvoldoende aangetoond

De berichtenvoorziening die FBS realiseert, wordt gebaseerd op bewezen ICT-standaarden, een modulaire structuur en toekomstgerichte architectuurkeuzes (zoals microservices). Ze kent niet langer belemmeringen qua eigendomsrecht: dat ligt bij Logius. De berichtenvoorziening biedt zo een goede basis voor de vervanging van Globe. De voorziening richt zich ook op extra, toekomstige eisen voor de periode na de vervanging van Globe, zoals breder gebruik van generieke services, het aansluiten van decentrale berichtenmagazijnen en technische voorbereidingen op toekomstige uitbreidbaarheid en flexibiliteit. Wij vragen ons af of die extra's wel passend zijn en goed werkbaar zijn te maken. We hebben drie bedenkingen:

- *Onzekere bredere inzet.* Het is onduidelijk of de generieke services breder inzetbaar zijn voor afnemers. Ze zijn bedoeld voor gebruik binnen de dienstverlening van afnemers. In 2022 gaat KOOP één van de services gebruiken, maar of de services daadwerkelijk invulling kunnen geven aan bredere behoeften is onduidelijk. Bovendien zijn de services bedoeld om vergelijkbare functionaliteit in andere Logius-producten, zoals DigiD en Machtigen, te vervangen. Er zijn echter geen concrete plannen om die producten aan te passen en er is niet onderzocht of dat kan.

Datum

22 december 2021

Kenmerk

2021-0000694082

- *Onzekere doorontwikkeling.* Het is onzeker of de berichtenvoorziening toegevoegde waarde kan bieden voor ondernemers. Weliswaar is BBO geschikt gemaakt om berichten van ondernemers op te slaan, maar er is niet onderzocht of alle functionaliteit van BBvB binnen de voorziening gerealiseerd kan worden, met name het huidige tweerichting-berichtenverkeer. Ook de realisatie van de portaalfunctie voor ondernemers is uitgesteld; hierdoor is de synergie voor hen nog ver weg.
- *Onduidelijkheid keten.* De werking van deze voorziening als centrale component binnen een complexe keten, met tientallen decentrale magazijnen, een diversiteit aan toepassingen van betrokken partijen en een veelheid aan toegangsportalen, is nog niet aangetoond. Er zijn nog geen testen of berekeningen gedaan die aantonen dat de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en performance in de keten aan de gestelde hoge eisen kunnen voldoen. Begin 2020 is bij DUO wel een proof of concept uitgevoerd, maar deze POC was niet representatief voor het aansluiten van een decentraal magazijn. Ook is er geen overkoepelend ontwerp met maatregelen om te voorkomen dat de centrale voorziening het zwakke punt gaat vormen binnen de keten.

Adviescollege ICT-toetsing

Datum

22 december 2021

Kenmerk

2021-0000694082

C. Onzeker of langetermijnverbeteringen doorgevoerd worden

Wij vinden het verstandig dat het programma een organische veranderstrategie heeft gekozen met zo'n omvangrijk en complex afnemersveld. Organisch veranderen verwordt echter tot stuurloos ontwikkelen als niet is voldaan aan de randvoorwaarden voor zo'n aanpak. Dan is doorontwikkeling van de berichtenvoorziening niet verantwoord. We hebben zorgen over de volgende randvoorwaarden:

- *Visie, beleidskaders en wetgeving voor het berichtenstelsel van de toekomst zijn onvoldoende uitgewerkt.* Zo is vanuit het perspectief van de burger/ondernemer onduidelijk welke gegevens centraal dan wel decentraal beschikbaar worden gesteld. Architectuurvisies van de Generieke Digitale Infrastructuur en de Gemeenschappelijke Overheidsarchitectuur bieden nog onvoldoende houvast en terminologie – zoals 'federatief' en 'stelsel' – wordt niet eensluidend gebruikt. Zonder nieuwe wetgeving en beleidskaders is de bredere inzet van de generieke services niet mogelijk. Dit geheel vereist daadkracht en leiderschap.
- *Draagvlak onder bestuursorganen voor actieve deelname in het stelsel is divers en onzeker.* Hoewel afnemers in 2016 aan de wieg stonden van FBS, doen zij nog geen concrete toezegging voor gebruik van hun decentrale berichtmagazijnen. Ook niet-aangesloten organisaties bieden nog geen zekerheid over hun voornemen toe te treden. Het is begrijpelijk dat beoogde afnemers nog geen onderbouwde keuzen kunnen maken; voor hen zijn de financiële consequenties voor deelname in het stelsel nog onduidelijk:
 - Een integrale investerings- en kostenschatting, inclusief de benodigde investeringen in de Mijn-omgevingen, ontbreekt.
 - BZK werkt nog aan nieuwe afspraken over de financiering en doorbelasting van de digitale overheid. BZK beoogt ook de berichtprijs drastisch omlaag te brengen.
- *Aansluitvoorwaarden, stelselafspraken en aansluitplanning zijn nog niet gereed.* De ontwikkeling hiervan is flink vertraagd gestart. De centrale rol, verantwoordelijkheid en eigenaarschap van directie Digitale Samenleving zijn nog in ontwikkeling.

ADVIES: GA INHOUDELIJK STUREN OP RESULTAAT

Adviescollege ICT-toetsing

Wij denken dat een beter en goedkoper berichtenstelsel mogelijk is, maar daarvoor moet resultaat wel meer centraal komen te staan. Het inhoudelijk verbinden van de ICT-resultaten van Logius met gebruikersbehoeften van burgers, ondernemers en afnemers vormt hierin de crux. Dit kan als volgt.

Datum

22 december 2021

Kenmerk

2021-0000694082

1. Versterk de sturing van de vervanging van Globe

Hanteer een aanpak waarin resultaten gefaseerd worden opgeleverd en verstevig de grip op voortgang in tijd en geld. Zoek naar mogelijkheden om de scope verder te beperken en de snelheid te verhogen. In meer detail:

- Breng eerst een minimale voorziening live, precies genoeg om sec Globe te vervangen.
- Verstevig de sturing op planning, voortgang en financiën. Verwerk de actuele ontwikkelproductiviteit van de agile teams in de programmaplanning, neem interne en externe afhankelijkheden op, monitor de financiële uitputting en bewaak afwijkingen in tijd en geld. Rapporteer maandelijks aan de opdrachtgever over de voortgang van de agile teams, mede in relatie tot de programmaplanning.
- Zoek naar mogelijkheden om kritieke pad-activiteiten te versnellen, zodat vertragingen in de omgeving niet te gemakkelijk tot vertraging van FBS leidt.

2. Zet volgende stappen alleen bij gevalideerde gebruikersbehoeften

Adopteer bij doorontwikkeling van de berichtenvoorziening een 'boter bij de vis' aanpak. Wees alert op 'over-engineering', zoals de invulling van behoeften die onvoldoende hard zijn of de niet-noodzakelijke vervanging van tijdelijke oplossingen. Stel hiertoe een resultaatgerichte prioritering op en communiceer deze op zo'n manier dat alle betrokkenen hetzelfde beeld hebben over wat wanneer wordt opgeleverd. Prioriteer op basis van de volgende afwegingen:

- Ga pas over tot het aansluiten van decentrale berichtenmagazijnen als de integrale werking van de keten is aangetoond. Stel daarvoor vast aan welke keteneisen ten aanzien van beschikbaarheid, betrouwbaarheid, performance en beveiliging moet worden voldaan. Valideer of de gehele keten aan de vastgestelde keteneisen voldoet en bepaal welke extra maatregelen daartoe eventueel getroffen moeten worden. Wacht niet met deze validatie totdat iedereen zo ver is dat er ketentesten gedaan kunnen worden; start al eerder met simulaties en/of rekenmodellen.
- Besteed pas tijd aan het generieker maken van services als je weet waarvoor ze nodig zijn. Bepaal met een gevarieerde groep afnemers wat men nodig heeft om de services in te zetten en ga na of de berichtenvoorziening daaraan invulling kan geven. Onderzoek tevens of en hoe de generieke services breder ingezet kunnen worden binnen andere producten van Logius en voor mogelijke kanaaluitbreidingen. Breng ook handleidingen, testvoorzieningen en beheer en life cycle management op orde.
- Voeg functionaliteit voor het aansluiten van ondernemers, het Light Portaal Ondernemers en tweerichting-berichtenverkeer pas toe als duidelijk is wat dit qua inhoud, volumes en impact betekent.

3. Neem als BZK een leidende rol bij invullen van de randvoorwaarden berichtenstelsel

Adviescollege ICT-toetsing

BZK dient het voortouw te nemen bij het invullen van de randvoorwaarden, als volgt:

Datum

22 december 2021

Kenmerk

2021-0000694082

- Onderzoek verschillende scenario's om het berichtenstelsel verder te verbeteren en maak een keuze.
 - Breng voor elk scenario de grootste risico's in kaart en stel vooraf de functionele haalbaarheid en technische maakbaarheid van het scenario vast.
 - Leer van vergelijkbare ontwikkelingen qua stelselafspraken (bijvoorbeeld eID).
 - Concretiseer op basis hiervan de architectuurvisie en beleidskaders. Schenk meer aandacht aan eenduidige definities van begrippen. Start tijdig met de benodigde wet- en regelgeving.
- Onderzoek de mate van centrale financiering en de doorbelasting inclusief de impact voor (potentiële) afnemers. Breng hiertoe de totale beheer- en exploitatiekosten voor de centrale en decentrale voorzieningen integraal in kaart.
- Organiseer draagvlak en buy-in bij (potentiële) afnemers en benut hierbij de rol van de sponsorgroep FBS en Programmeringsraad Generieke Digitale Infrastructuur (voorheen Programmeringsraad Logius):
 - Bereid het aansluiten van nieuwe afnemers voor (aansluitplan). Maak hiertoe voor nieuwe aansluiters het aansluiten aantrekkelijker en eenvoudiger door bijvoorbeeld een lagere berichtprijs.
 - Maak concrete afspraken inclusief financiële impact met afnemers over het wel of niet aansluiten van hun decentrale berichtenmagazijnen.

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 realiseren van een verbeterd berichtenstelsel.

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

w.g.

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

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur