

De balans van 1 jaar Bureau ICT-Toetsing

door Niels Groen

Het Bureau ICT-toetsing, dat ruim een jaar geleden is ingesteld op advies van de commissie-Elias, begint tanden te krijgen. Bij de eerste toetsen waren de adviezen nog niet erg vernieuwend. Maar het bureau blijkt toch een hond te zijn die kan bijten. Zijn kritiek wordt inmiddels door politieke eindverantwoordelijken serieus genomen.

In september 2015 startte het Bureau ICT-Toetsing (BIT) met de eerste toetsen op grote ICT-projecten van de overheid. De toetsen moesten bijdragen aan 'meer grip op ICT', naar aanleiding van het gelijknamige rapport van de Tijdelijke Commissie ICT, beter bekend als de Commissie-Elias. Eind augustus 2016 was het BIT dus een jaar actief. Tijd om de balans op te maken. Welke projecten werden door het bureau getoetst, welke aanbevelingen deed het, en wat was hiervan het effect? En heeft het BIT tot nu toe invulling gegeven aan de belangrijkste reden voor zijn oprichting: een grotere beheersbaarheid van grootschalige, publieke ICT-projecten?

DE PILOT

De eerste drie toetsen van het BIT waren zogenoemde pilottoetsen. Het doel van deze toetsen was, naast het beoordelen van en adviseren over de beheersbaarheid van de projecten, om te ontdekken welke manier van toetsen het meest effectief was. Eén van de zorgvuldig gekozen pilotprojecten was 'Omgevingsloket versie 3' (Olo3) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Dit project is gericht op de realisatie van een systeem waarmee burgers en bedrijven informatie kunnen verkrijgen over de omgevings- en watervergunning, online een vergunning kunnen aanvragen of een melding kunnen doen.

Wat opviel in de analyse van Olo3 door het BIT, is de tamelijk uitgebreide nadruk op technische keuzes. De complexiteit als gevolg van deze keuzes was voor het BIT de belangrijkste reden om kritisch te zijn over de haalbaarheid van het project. Desondanks was de aanbeveling om het project voort te zetten, op voorwaarde van een aantal aanbevolen acties. Het eerste advies was om zekerheid te verschaffen over een belangrijke technische component aan de hand van een onafhankelijk assessment, en indien nodig om een apart deelproject te starten om dit alsnog in orde te maken. Het tweede advies was om de scope van het project te reduceren en het derde advies was om een implementatieplan op te stellen. Onafhankelijke assessments, aparte deelprojecten om aanhoudende problemen op te lossen, het gaandeweg uitkleden van de scope, het maken van meer plannen. Wat opvalt bij de pilottoetsen is dat het een beproefd recept volgt, dat in het verleden in veel gevallen eindigde met een bitter gerecht van steeds hogere kosten en weinig resultaat. Daarmee gaven deze eerste toetsen weinig aanleiding om andere uitkomsten te verwachten dan vóór de oprichting van het BIT.

"BIT zet in op het voorkomen van onomkeerbare keuzes die een project in de houdgreep nemen."

ECHTE TOETSEN

In de eerste zes maanden van 2016 kwamen de eerste 'echte' toetsen van het BIT. Dit betrof acht projecten tot nu toe. In deze toetsen is een verschuiving waarneembaar. Daar waar eerdere toetsen platgetreden paden bewandelden, werd nu ook aandacht besteed aan de houding en het gedrag van de projectverantwoordelijken en het gevaar van de onomkeerbaarheid van hun keuzes. Een opvallende toets in deze periode was die op het project 'Kinderopvang' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kern van het project is een nieuw financieringsstelsel voor kinderopvang, waarbij de coördinatie wordt verplaatst van de Belastingdienst naar DUO. Het project zet in op het onverbiddeijk weggooien van de oude schoenen bij de Belastingdienst op een vast moment, zonder de zekerheid dat op



NIELS GROEN heeft een doctoraat op het gebied van projectbeheersing, op basis van zijn promotie-onderzoek naar escalerende publieke (IT)-projecten. Zijn onderzoekswerk is gepubliceerd in het boek 'De Bodemloze Put'. Als seniorconsultant bij BlinkLane Consulting adviseert hij organisaties bij de overheid en het bedrijfsleven bij de inrichting van effectieve en beheersbare programma- en projectorganisaties. Hij was een van de informanten van de Tijdelijke Commissie ICT.

dat moment geschikte nieuwe schoenen zijn gerealiseerd bij DUO. Mogelijk gebaseerd op lessen uit het PGB-fiasco van SVB, dat sterke overeenkomsten vertoont, waarschuwde het BIT bij dit project voor het zeer krappe tijdsplan zonder mogelijkheden voor afwijkingen.

Het bureau drong erop aan dat pas met de afbouw bij de Belastingdienst moest worden gestart als er zekerheid was dat de dienstverlening bij DUO goed werkt. In een ander opzicht zijn de aanbevelingen van het BIT bij het project Kinderopvang ook vernieuwend. Het bureau zet namelijk openlijk vraagtekens bij het politieke voornemen om aan de hand van een complex ICT-systeem een bezuiniging te realiseren. Concreet wordt in het rapport aangegeven aan minister Asscher dat er 'minder risicovolle alternatieven zijn om uw doelstellingen te realiseren.' In een officiële reactie gaf de minister aan dat hij dit serieus zou nemen en dat het BIT hem 'een spiegel had voorgehouden'. De alternatieven zouden volgens de minister zeker worden onderzocht. Het is vooralsnog echter onzeker of de minister het BIT-advies echt serieus neemt. Zo liet hij in zijn reactie meteen al weten dat hij het wachten met afbouwen bij de Belastingdienst en het belangrijkste door het BIT voorgestelde alternatief (een andere financieringsstructuur) op voorhand afwijst, omdat volgens hem daarmee de bezuinigingsdoelstelling van het project niet bereikt kan worden.

INCREMENTEEL BOUWEN

In de meest recente toetsen zet het BIT zijn waarschuwingen voor het veronachtzamen van inherente onzekerheid in praktische zin kracht bij met het aansturen op een validerende projectaanpak. Dit houdt in dat het projectresultaat incrementeel moet worden opgebouwd, waarbij ieder tussenresultaat wordt gebruikt om de haalbaarheid en de baten te valideren en keuzes over vervolgstappen te informeren. Zo moeten onomkeerbare keuzes die verkeerd uitpakken, en het project in een wurggreep nemen, worden voorkomen. Een dergelijke validerende aanpak was niet beoogd voor het ZBJ-project van het ministerie van Veiligheid en Justitie, maar dat had volgens het BIT wel het geval moeten zijn. Het project 'Zelfbediening Justitiabelen' (ZBJ) moet het mogelijk maken dat 'justitiabelen' (mensen in gevangenis en huizen van bewaring) zelf hun winkelbestellingen, (gecontroleerde) internet-toegang, rekening-courant, toegang tot het strafdossier en bezoekplanning digitaal kunnen regelen. Volgens het BIT moet 'de rem' op ZBJ.

Het project wordt gezien als een 'veelbelovend innovatief idee', maar, voordat de beoogde investering van circa 20 miljoen wordt gemaakt, moet eerst kleinschalig worden gevalideerd dat de verwachte (voornamelijk kwalitatieve) baten gerealiseerd kunnen worden. Het BIT onderstreept de onzekerheid die met het project ZBJ gemoeid is, door erop te wijzen dat het concept van het project nog nergens ter wereld is gerealiseerd. Het advies is integraal overgenomen door staatssecretaris Dijkhoff. Daarmee is dit project tot nu toe het grootste succes van het BIT, en lijkt het erop dat het een benadering heeft gevonden die daadwerkelijk een waardevolle en effectieve toevoeging is op de tot nu bestaande patronen voor projectbeheersing.

BIT MET TANDEN

Het idee van de commissie-Elias met het BIT was een 'ICT-waakhond met scherpe tanden'. De balans van één jaar BIT laat zien dat het BIT in ieder geval die bedoeling waar heeft gemaakt. Vanaf de allereerste toetsen is het BIT kritisch over het onderschatten van de complexiteit en haalbaarheid van IT-projecten bij overheidsorganisaties. Maar inmiddels geeft het BIT ook op een andere manier invulling aan zijn doel. Dankzij het bureau lijkt namelijk een nieuw bewustzijn te ontstaan over de beheersbaarheid van ICT-projecten bij de overheid. Daar waar er oorspronkelijk vanuit werd gegaan dat een project volgens plan verloopt als je voldoende controlemechanismen installeert, lijkt men nu te realiseren dat deze projecten een inherente onzekerheid behouden. Onomkeerbare stappen moeten daarom worden vermeden. Oplossingen moeten eerst op kleine schaal worden gevalideerd en alternatieven moeten worden onderzocht voordat er grotere investeringen worden gedaan. Met betrekking tot dit bewustzijn is ook bij het BIT zelf een evolutie zichtbaar.

OVERZICHT VAN DE AFGERONDE BIT-TOETSEN

	<i>Datum</i>	<i>Project</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Oordeel T. A. V. haalbaarheid</i>	<i>Gevolg advies</i>
1	1 Sep. 2015	Omgevingsloket (versie 3)	Min. I&M	Negatief	Niet bekend
2	2 Sep. 2015	Basisregistratie Personen	Min. BZK	Positief	Niet bekend
3	3 Okt. 2015	Zaakgericht Werken	NVWA	Onduidelijk	Tweede toets
4	4 Jan. 2016	Persoonsgebonden Budget SVB	Min. SZW	Negatief	Voortzetting met aanpassingen
5	5 Feb. 2016	Zaakgericht Werken	DICTU	Kritisch	Aanbesteding ingetrokken
6	6 Apr. 2016	Zelfbediening Justitiabelen	DJI	Kritisch	Uitstel van grootschalige invoering
7	7 Mei 2016	Programma eID	Min. BZK	Positief	Niet bekend
8	8 Mei 2016	Kinderopvang	Min. SZW & DUO	Kritisch	Heroverweging minister
9	9 Jun. 2016	Grensverleggende IT	Min. Def.	Kritisch	Eerst technische marktconsultatie
10	10 Jun. 2016	Door ontwikkelen BRON	DUO	Positief	Niet bekend
11	11 Jun. 2016	Eén uniforme betaalomgeving	UWV	Kritisch	Niet bekend