



Memo

5 september 2017

Verduidelijking Gartner werkzaamheden oBRP

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken vindt in voorliggend memo een reflectie plaats op de onderstaande twee vragen, per e-mail van 1 september door het ministerie van Binnenlandse Zaken uitgevraagd:

In de eindrapportage (Evaluatie scenario's) van 2013 (projectnummer 330017583, versie 1.1. definitief) heeft Gartner (zie pagina 9 van de eindrapportage) ten aanzien van scenario 3 geconstateerd dat:

- *De BRP-voorziening werd ingeschat op 5.000 Functiepunten en dat op het moment van het onderzoek ongeveer 40% van de BRP-voorziening gereed is (~ 1.900 Functiepunten)*
- *De migratievoorzieningen (GGO en ISC) worden geschat op 3200 Functiepunten en dat op het moment van het onderzoek ongeveer 56% van de migratievoorzieningen gereed is (~ 1.800 Functiepunten).*

Kan Gartner uitleggen hoe (in het kader van het uitgevoerde onderzoek) is onderzocht wat er wel en niet gereed was en hoe Gartner tot de vaststelling is gekomen dat ongeveer 40% van de BRP-voorziening gereed was en ongeveer 56% van de migratievoorzieningen.

Kan Gartner in dat kader nader uitleggen wat in het onderzoek precies bedoeld is met de term "gereed".

Reflectie periode februari - mei 2013

In februari 2013 blijkt op basis van onderzoek door het ministerie van Binnenlandse Zaken dat de voortgang van het programma mGBA mogelijk vertraging op loopt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken wil deze mogelijke vertraging middels een onafhankelijke partij objectiveren door het laten uitvoeren van omvangsschatting van het BRP en de bijbehorende migratievoorzieningen, het uitvoeren van een voortgangsanalyse om te bepalen in welke mate de technische werkzaamheden en voorzieningen (bouw)gereed waren en het uitvoeren van een analyse van de haalbaarheid van de afgegeven (her)planning.

Hoewel in het verleden (april 2011) een functiepuntentelling¹ is uitgevoerd door een externe partij, is deze in de tussentijd niet door het programma aangepast. Daarom heeft Gartner in de periode maart - mei 2013 een nieuwe inschatting gemaakt. Deze inschatting bepaalt de omvang van BRP op 5.041 functiepunten.

De door Gartner uitgevoerde functiepuntentelling dient vervolgens als basis om de mate van gereedheid per component te bepalen. Daarbij is de stelregel gehanteerd dat de werkzaamheden aan een component (waarvan de omvang in functiepunten is uitgedrukt) pas voor 100% af is wanneer deze ook voor 100% is getest. De voortgang (aangeduid als mate van gereedheid cq. gereed) is uitgedrukt in een percentage voor de onderliggende

¹ Een niet dusn functiepuntentelling geeft een indicatie van de verwachte omvang van te bouwen functionaliteit cq. software.



componenten en geaggregeerd tot het niveau van de BRP-voorziening en de bijbehorende migratievoorzieningen. Dit leidt tot de inschatting met peildatum maart 2013 dat de voortgang van de BRP-voorziening maximaal 32%¹ is.

Dit betekent niet dat 32% van de in ontwikkeling zijnde administratieve handelingen bruikbaar is. In mei 2013 zit het programma nog volop in de fase van requirements definitie en bouw – geen van de administratieve handelingen is klaar voor gemeenten en/of ketenpartners. Dit is op dat moment voor alle betrokkenen duidelijk.

Om de ingeschatte voortgang beter te begrijpen kan de analogie worden gemaakt met de productie van een auto. Een beperkt aantal technische componenten is klaar (bv. oliefilter, de benzinetank voor 100%). Echter, het motorblok is nog in opbouw (25%) en er is nog geen stuur op de auto gemonteerd (0%). De totale hoeveelheid werk dat is verzet, wordt ingeschat op een percentage (bv. 35% van het geheel); de functionaliteit (een betrouwbare en veilig rijdende auto) is echter in het geheel nog niet beschikbaar.

Hoewel door Gartner voorgesteld, is in dit stadium geen analyse op de door het programma gerealiseerde kwaliteit van de software uitgevoerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de focus gelegd op het vaststellen van de omvang en de voortgang en haalbaarheid van het programma². Gartner constateert dat deze aanbeveling in een later stadium alsnog is opgevolgd door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Aanvullend is Gartner verzocht een uitspraak te doen over de haalbaarheid en risico's van het programma. Op basis van benchmarkgegevens is na analyse vastgesteld dat het programma naar verwachting op zijn vroegst eind 2016 gereed zou zijn en uiterlijk eind 2020. Gartner heeft deze ruime bandbreedte gehanteerd aangezien er op dat moment van onderzoek geen productiviteitscijfers in kaart zijn gebracht door het programma. Daarnaast is Gartner op basis van de toenmalige voortgang, de hoge complexiteit en het grote aantal belanghebbenden uitgegaan van een hoge mate van volatiliteit van de requirements. Gartner heeft daarnaast een aantal risico's geconstateerd dat een grote impact had op het laten slagen van het programma:

- **Onvoldoende grip op besturing:** hoewel SCRUM is gehanteerd, zijn aspecten zoals governance, rollen, planning, productiviteitsmanagement en eisenmanagement onvoldoende ingeregeld. De belangrijkste vastgestelde afwijking van een *agile* werkwijze is dat geen tussentijdse functionaliteit is opgeleverd richting eindgebruikers.
- **Geen onafhankelijke kwaliteitsborging:** vanuit het programma geïnitieerd heeft geen onafhankelijke kwaliteitsborging plaatsgevonden op gemaakte (en te maken) keuzes, het objectief bepalen van de voortgang, en op kwaliteit van de opgeleverde producten (o.a. softwarekwaliteit).

¹ Ter vergelijking: het BIT vermeldt in haar meest recente rapportage (9 juni 2017) dat op basis van een nieuwe functiepunttelling en voortgangsbepaling het percentage bouw-gereed op 63% is vastgesteld. NB. De hier genoemde telling en voortgangsbepaling is niet door Gartner uitgevoerd.

² In een later stadium hebben er meerdere reviews op de code plaatsgevonden – let wel: geen van deze reviews is uitgevoerd door Gartner. De terugkoppeling hierover aan de Tweede Kamer geeft geen beeld van een onvoldoende mate van kwaliteit van de opgeleverde software.



Reflectie periode juni - juli 2013

Het uitgevoerde Gartner onderzoek naar de omvang, voortgang en haalbaarheid van de planning van het programma toont aan dat de vertraging op de ontwikkeling van BRP-voorziening aanzienlijk is. Als gevolg hiervan zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken drie scenario's opgesteld. Ieder scenario beoogt een besparing van de kosten en een versnelling van de realisatie van het programma te bewerkstelligen. Aan Gartner is vervolgens gevraagd deze drie opgestelde scenario's op zichzelf staand te analyseren:

- **Scenario 1:** Doorgaan op de huidige koers, met fasering en meer beheersing. Deze variant betreft doorgaan op de huidige aanpak van de modernisering. Echter met inbegrip van additionele beheersmaatregelen om (verdere) uitloop en overschrijding te beheersen en zorg te dragen voor gefaseerde oplevering van functionaliteit.
- **Scenario 2:** Dubbel beheer vermijden door uitbouw van GBA-V. De doelstellingen van de modernisering worden gerealiseerd via verbouw / uitbouw van de bestaande GBA-V. Hiermee worden de kosten voor dubbel beheer en de risico's van het synchroon houden van twee systemen teniet gedaan. De verbouw / uitbouw van GBA-V zou gefaseerd in releases moeten plaatsvinden.
- **Scenario 3:** Dubbel beheer vermijden door GBA-V toe te voegen aan BRP. In aanvulling op de producten die programma mGBA al voorziet, wordt een "Koppelvlak GBA-V" gebouwd waarmee in feite de functionaliteit van de GBA-V wordt toegevoegd aan de BRP. Daardoor kan de GBA-V bij de start van de BRP worden uit gezet.

Voor ieder van de scenario's is door Gartner een op zichzelf staande analyse uitgevoerd op o.a. aansluiting programmadoelstellingen, bestuurlijke afspraken, technische haalbaarheid, risico's, en (financiële) omvang.

Om de hiertoe benodigde informatie te verkrijgen en te valideren heeft een groot aantal interviews met het programma mGBA, het agentschap BPR, externe belanghebbenden en BZK plaatsgevonden en zijn validatiesessies georganiseerd om de verzamelde feiten en bevindingen te valideren. De uitkomst van deze analyse toont aan dat scenario 2 en 3 mogelijke oplossingsrichtingen zijn. Scenario 1 betreft een voortzetting van de bestaande koers en levert op basis van een eerste op zichzelf staande analyse geen winst op in termen van tijd en geld.

Reflectie periode juli - oktober 2013

Scenario 2 en 3 zijn in deze periode door enerzijds het Agentschap (scenario 2) en het programma (scenario 3) vervolgens verder uitgewerkt. In juli 2013 geeft het ministerie van Binnenlandse Zaken Gartner de opdracht een verdiepende analyse voor ieder van de scenario's afzonderlijk uit te voeren. Hierbij is nadrukkelijk met het projectteam van het ministerie van Binnenlandse Zaken afgestemd dat het ook hier op zichzelf staande analyses per scenario betreft. Gartner is niet gevraagd een aanbeveling op te stellen welk scenario te kiezen. De belangrijkste bevindingen van de beide scenario-analyses zijn hieronder samengevat:



Scenario 2 is een verbouwing (met de winkel open) van bestaande functionaliteit naar een herziene en verrijkte centrale database benaderbaar door nieuw te bouwen webservices.	Scenario 3 realiseert een volledig nieuwe functionaliteit gebaseerd op een nieuwe architectuur waarbij continuïteit van de dienstverlening gegarandeerd moet worden door de migratievoorzieningen.
Realiseert sneller een actuelere kwaliteit van gegevens.	Realiseert uiteindelijk een betere gegevenskwaliteit en is flexibeler aan te passen in de toekomst.
Hanteert een berichtenstructuur die niet gebeurtenis-gedreven is maar gebaseerd op het versturen van een volledige PL (persoonslijst).	Realiseert een gebeurtenis-gedreven structuur.
Vraagt de realisatie van ~3.500 functiepunten.	Resulteert in een iets omvangrijkere functionaliteit (+300 functiepunten). Rekening houdend met de gerealiseerde voortgang na maart 2013 wordt de voortgang ingeschat op ongeveer 40% voor de BRP-voorzieningen en 56% van de migratievoorzieningen ¹ .
Is technisch haalbaar op basis van voorziene architectuur.	Is technisch haalbaar op basis van voorziene architectuur.
Sluit aan bij toekomstige wet- en regelgevingen. Bij wijzigingen (wetswijziging en/of LO wijziging) kunnen hiervoor (database)wijzigingen worden doorgevoerd.	Sluit aan bij toekomstige wet- en regelgevingen. Bij wijzigingen (wetswijziging en/of LO wijziging) kunnen hiervoor (database)wijzigingen worden doorgevoerd.
Afgegeven planning wordt door Gartner gezien als niet haalbaar.	Afgegeven planning wordt door Gartner gezien als niet haalbaar.

Het programma en het ministerie van Binnenlandse Zaken concluderen in samenspraak om het programma gevold te geven en kiezen in gezamenlijkheid voor scenario 3.

Reflectie periode oktober 2013 – nu

Gartner heeft het BRP-programma gedurende deze periode enkel gevolgd als 'buitenstaander'. Gartner constateert dat een aantal van de gegeven aanbevelingen is opgepakt. Het betrof onder meer:

- **Onafhankelijke kwaliteitsborging:** een externe organisatie is sinds 2014 betrokken in de rol van onafhankelijke kwaliteitsborging.
- **Beoordelen softwarekwaliteit:** d.m.v. meerdere toetsingsmomenten is de softwarekwaliteit beoordeeld door zowel een externe partij als ook na het openstellen van de softwarecode door meerdere marktpartijen.
- **Besturing op risico's:** Een BIT-toets (uitgevoerd op 18-9-2015) geeft aan dat het programma succesvol kan worden afgerond mits een aantal risico's en onzekerheden

¹ Vastgesteld op basis van de gelijke aanpak voor het vaststellen van het bouw-gereed zijn van de componenten zoals dit ook in maart 2013 is gedaan.



nadrukkelijker worden gemanaged. Hiertoe wordt onder meer een extern bureau aangetrokken dat gespecialiseerd is in het managen en beheersen van risico's.

Ten aanzien van het percentage bouw-gereed stelt het BIT in haar meest recente rapportage dat op basis van een nieuwe functiepunttelling en voortgangsbepaling het percentage bouw-gereed op 63% wordt vastgesteld. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het vaststellen van een bouw-gereed percentage te allen tijde een momentopname betreft. Het wijzigen van gebruikersbehoeften, het met de tijd aanpassen van eerdere technische keuzen en de invloed van veranderende wetgeving kan een impact hebben op reeds gerealiseerde of geplande oplevering van de code. Dit betekent dat het percentage bouw-gereed een zekere mate van volatiliteit kent. De voortgangsrapportages van alle betrokken partijen, zowel extern als intern, laten sinds oktober 2013 steevast een toename van de bouw-gereed zijn van het BRP zien.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Inge Beckers".

Inge Beckers

Legal Director Gartner Nederland BV.