



# AUDITRAPPORT

## *Audit modernisering GBA*

Dit onderzoek door de Auditdienst is verricht in opdracht van de SG en is in concept besproken met:

- voormalig dgKB (dhr. L. van Halder)
- dBPR (dhr. G. Rutgers)
- programmamanager BPR/mGBA (dhr. C. van Tilborg)
- voormalig programmamanager BPR/mGBA (mw. L. Hennink)
- dICTU (mw. E. Bogerman)
- voormalig projectleider ICTU/Startpakket (dhr. M. Bouten)

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben zorg gedragen:

- Ronald de Ruiter
- Henry Eising
- Roos Kalker (business case)
- Ferdinand Uittenbogaard (business case en projectgovernance)
- Linda Schoemaker (FEZ – business case)
- Marcel Woltjes (extern – projectgovernance)

Den Haag, 8 november 2007

# Inhoud

<b>1</b>	<b><i>Managementsamenvatting</i></b>	<b>3</b>
1.1	Inleiding	3
1.2	Conclusies	3
1.3	Aanbevelingen	4
<b>2</b>	<b><i>Inleiding</i></b>	<b>5</b>
2.1	Achtergrond	5
2.2	Onderzoeksvragen	6
2.3	Afbakening	7
2.4	Onderzoekaanpak	7
2.5	Normenkader	7
<b>3</b>	<b><i>De context van het programma mGBA</i></b>	<b>8</b>
3.1	Bestuurlijke aspecten	8
3.2	Organisatorische aspecten	8
3.3	Juridische aspecten	9
3.4	Bedrijfseconomische aspecten	10
3.5	Inhoudelijke aspecten	10
<b>4</b>	<b><i>Bevindingen</i></b>	<b>12</b>
4.1	Vraag 1: Kwaliteit en rol van de business case	12
4.2	Vraag 2: Programmagovernance mGBA	13
4.2.1	Rollen en verantwoordelijkheden	13
4.2.2	Planmatig werken	14
4.2.3	Risicomanagement	15
4.2.4	Kwaliteitsmanagement	15
4.2.5	Informatievoorziening	15
4.3	Vraag 3a: Projectgovernance Startpakket bij ICTU	16
4.3.1	Algemeen	16
4.3.2	Rollen en verantwoordelijkheden	16
4.3.3	Planmatig werken	16
4.3.4	Risicomanagement	17
4.3.5	Kwaliteitsmanagement	17
4.3.6	Informatievoorziening	17
4.4	Vraag 3b: Projectgovernance Project Beheer SpG	18
4.4.1	Rollen en verantwoordelijkheden	18
4.4.2	Planmatig werken	18
4.4.3	Risicomanagement	19
4.4.4	Kwaliteitsmanagement	19
4.4.5	Informatievoorziening	19
<b>5</b>	<b><i>Conclusies en aanbevelingen</i></b>	<b>20</b>
5.1	Conclusies	20
5.2	Aanbevelingen	24
	<b><i>Bijlage 1: Normenkader</i></b>	<b>27</b>
	<b><i>Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen</i></b>	<b>34</b>
	<b><i>Bijlage 3: Lijst van gebruikte afkortingen</i></b>	<b>35</b>

# 1 Managementsamenvatting

In deze managementsamenvatting staan de (belangrijkste) conclusies en aanbevelingen die wij doen op basis van onze audit. De conclusies en aanbeveling zijn gebaseerd op onze bevindingen uit de audit. Deze bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 4. De conclusies en aanbevelingen zijn in meer uitgewerkte vorm opgenomen in hoofdstuk 5.

## 1.1 Inleiding

De modernisering van de GBA [mGBA] moet leiden tot een efficiënte en betrouwbare manier voor het invoeren, opslaan, beheren en verstrekken van persoonsgegevens. De snelheid waarmee de gegevens beschikbaar zijn, de toename van flexibiliteit, een hogere kwaliteit van de gegevens en de bevordering van standaardisering en marktwerking zijn de kritische succesfactoren van de moderne GBA. Het programma mGBA draagt bij aan het realiseren van de e-Overheid die als doel heeft om het functioneren van de overheid slagvaardiger, efficiënter en klantvriendelijker te maken. Het programma wordt uitgevoerd onder gezamenlijke regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie en de gemeenten. De staatssecretaris BZK treedt op als formele opdrachtgever van het programma. De ambtelijke opdrachtgever is de dgKB, terwijl de directeur BPR de ambtelijk opdrachtnemer is.

Op 4 juli 2007 heeft de Staatssecretaris de Tweede Kamer ingelicht over de geconstateerde problemen met betrekking tot het programma mGBA. Het programma mGBA loopt uit de tijd en het budget.

De Secretaris-generaal [SG] van BZK heeft naar aanleiding van deze problemen de Auditdienst [AD] gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het functioneren van de programmagovernance van mGBA. Het plan van aanpak voor dit onderzoek is op 25 juli 2007 besproken met en goedgekeurd door de SG.

## 1.2 Conclusies

Ten aanzien van de business case concluderen wij dat deze van onvoldoende kwaliteit is en in de uitvoering van het programma geen rol meer heeft gespeeld.

De programmagovernance van mGBA sluit niet aan op het resultaatgerichte karakter van het omvangrijke, complexe en risicovolle traject dat voor het programma moet worden afgelegd. Hierdoor is er onvoldoende regie geweest op de functionaliteit, geld, tijd en risico's alsmede de verantwoording hierover. In de uitvoering van het traject is onvoldoende corrigerend vermogen aangetroffen om de gesignaleerde knelpunten weg te nemen.

Met betrekking tot de governance van het project ICTU/Startpakket<sup>1</sup> constateren wij dat de gaandeweg verslechterde communicatie tussen BPR en project ICTU/Startpakket de uitvoering heeft bemoeilijkt en heeft geleid tot een ernstig gebrek aan onderling vertrouwen. Dit is extra belangrijk, omdat het in beheer nemen van de nieuwe systemen vanaf najaar 2005 geen deel meer uitmaakte van het project ICTU/Startpakket en het programma mGBA, terwijl er wel een

---

<sup>1</sup> Het project ICTU/Startpakket heeft tot doel het realiseren van een centraal Startpakket Gegevensverstrekking (SpG), dat gevoed wordt vanuit de GBA-systemen van de gemeenten en dient voor verstrekking van gegevens aan diverse afnemers en een Startpakket Actualisering (SpA) gericht op het gestandaardiseerd onderhouden van de GBA-gegevens door gemeenten en het verbeteren van de binnengemeentelijke automatisering.

belangrijke samenhang is tussen dit in beheer nemen en het project ICTU/Startpakket. Het in beheer nemen is projectmatig aangestuurd vanuit de 'opvattingen' van de lijnorganisatie. Aan de noodzakelijke voorwaarden voor een succesvol traject is niet voldaan.

### 1.3 Aanbevelingen

Voor de korte termijn bevelen wij aan het afbouwen van het GBA-V<sup>2</sup> vanuit de BPR organisatie aan te sturen als een project met een concreet resultaat. De verantwoordelijke projectleider bij BPR dient daarbij de softwareontwikkelingsactiviteiten van project ICTU/Startpakket rechtstreeks aan te sturen. De risicodragers BPR krijgt hiermee ook de bijpassende bevoegdheden om de risico's te kunnen beheersen. De programmaovereenkomst moet op deze wijziging in de projectgovernance worden aangepast.

Voor de langere termijn adviseren wij, gegeven de ontstane situatie, om het Rijk en de Gemeenten gezamenlijk een nieuwe business case te laten opstellen voor BZS-K<sup>3</sup>. De oude business case en de opgestelde specificaties laten te veel ruimte voor discussie over de scope. In de nieuwe business case moet aandacht worden besteed aan alternatieven voor de uitvoering en de (financiële) verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten. In geval besloten wordt om het project door te laten gaan is het van belang de business case als referentiepunt te gebruiken bij de verdere sturing en beheersing van het project.

---

<sup>2</sup> Het GBA-V staat voor het te ontwikkelen systeem GBA Verstrekingen, dat voorheen is aangeduid als Startpakket Gegevensverstrekingen (SpG).

<sup>3</sup> Het BZS-K staat voor het te ontwikkelen Burgerzakensysteem Kern, dat voorheen is aangeduid als Startpakket Actualisering (SpA).

## 2 Inleiding

### 2.1 Achtergrond

*Wat is de gemoderniseerde GBA?*

De commissie Snellen adviseert in maart 2001 over de belangrijkste knelpunten van het huidige GBA-stelsel en formuleert een toekomstvisie voor de GBA. Het Kabinet geeft in zijn reactie het groene licht voor het programma modernisering GBA [mGBA].

De vier doelstellingen van mGBA zijn:

- 1- Het on-line beschikbaar stellen van GBA-gegevens.
- 2- Het verhogen van de flexibiliteit van het GBA-stelsel.
- 3- Het vergroten van de kwaliteit van de GBA-gegevens.
- 4- Het bevorderen van de marktwerking voor de GBA-systemen.

Om deze vier doelstellingen te bereiken moeten acht hoofdproducten opgeleverd worden:

- 1- GBA Startpakket.
- 2- Dienstenbus.
- 3- Aanvullende modules.
- 4- Ondersteuning gemeenten.
- 5- GBA als basisregistratie.
- 6- Controle op afnemers.
- 7- Landelijke Raadpleegbare Deelverzameling [LRD](al gereed).<sup>1</sup>
- 8- Aanpassing GBA-datatransport (al gereed).<sup>1</sup>

Het GBA Startpakket is verreweg het omvangrijkste project binnen mGBA. Het Startpakket is voorwaardelijk voor een gemoderniseerde GBA en bestaat uit een centraal deel (GBA-V) en een decentraal deel (BZS-K).

Voor het Startpakket wordt in 2003 een business case opgesteld met daarin de verwachte kosten en baten van het nieuwe GBA-stelsel. De business case wordt, na nader onderzoek naar het decentrale deel, in september 2005 op onderdelen geactualiseerd.

Met de Definitiestudie Startpakket van juni 2005 wordt een verdiepingsslag gemaakt waarin de functionaliteit van het Startpakket vanuit het perspectief van de gebruiker op hoofdlijnen wordt beschreven. Naast deze functionele beschrijving bevat de Definitiestudie een opsomming van prestatie-eisen, het concept van het nieuwe gegevensmodel, een beschrijving van de architectuur en de beschrijving van migratie van het oude naar het moderne GBA-stelsel.

In november 2005 sluiten de VNG en het Rijk een Bestuurlijk Akkoord over de mGBA en de invulling van de benodigde randvoorwaarden. In het akkoord is afgesproken dat het Rijk zorg draagt "voor adequate ondersteuning van gemeenten bij de ontwikkeling en implementatie van de gemoderniseerde GBA en de daarvoor benodigde middelen."

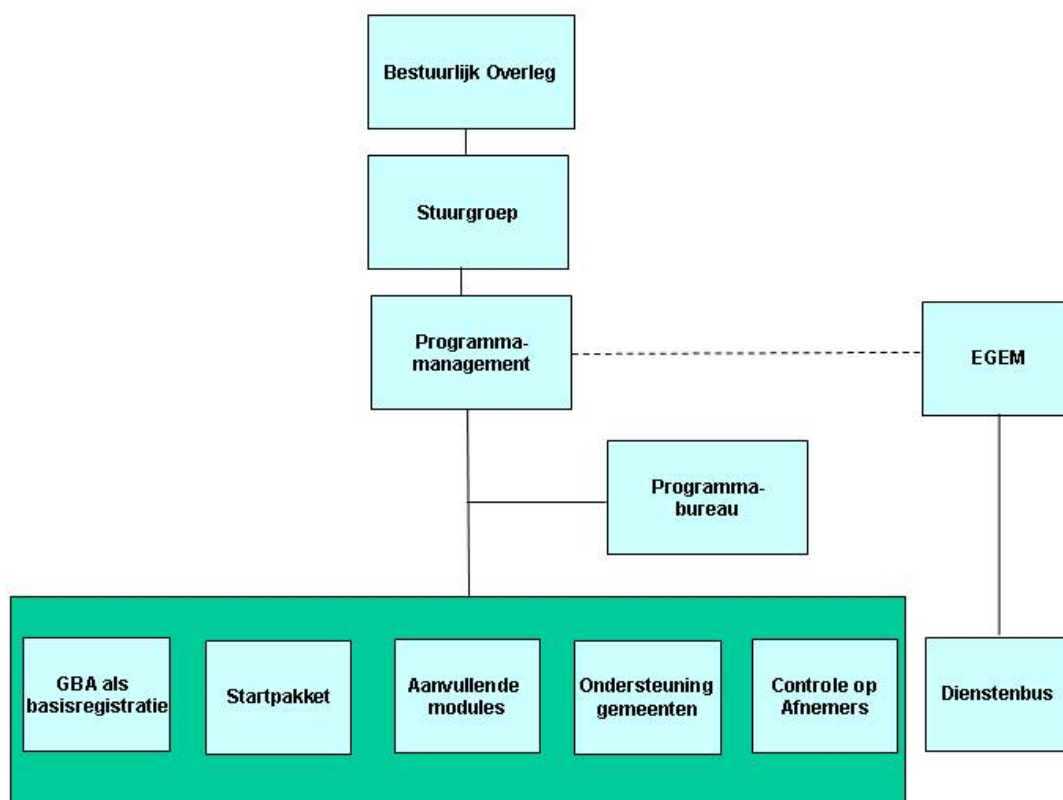
---

<sup>1</sup> Sinds 1 november 2004 kunnen afnemers 24 uur per dag, 7 dagen per week een deel van de GBA-gegevens on-line raadplegen. De LRD kan beschouwd worden als een voorloper van GBA-V. Het datatransport via de moderne standaard TCP/IP maakt on-line communicatie binnen het GBA-stelsel mogelijk.

### *Uitvoering van het programma mGBA*

Voor de uitvoering van de mGBA is in april 2005 een Programmaplan opgesteld, waarin de organisatie van de mGBA is beschreven. Voor de uitvoering van het Startpakket GBA heeft BPR in oktober 2004 een Programmaovereenkomst gesloten met ICTU. In deze overeenkomst is bepaald dat ICTU het plan van aanpak Startpakket, dat onderdeel uitmaakt van de overeenkomst, zal uitvoeren.

De organisatie van het programma is in het programmaplan mGBA (april 2005) als volgt weergegeven:



## 2.2 Onderzoeksvragen

Op verzoek van de SG hebben wij onderzocht hoe het programmamanagement van mGBA heeft gefunctioneerd. Deze audit naar de *opzet en werking van de programmagovernance* richt zich in bijzonder op de relatie tussen de ambtelijk opdrachtgever [dgKB], ambtelijk opdrachtnemer [dBPR] en uitvoerders [ICTU en BPR] en op de mate waarin de ontwikkeling van het programma is beheerst. Daarom is ook specifiek gekeken naar het project ICTU/Startpakket, dat door ICTU wordt ontwikkeld en door BPR in beheer wordt genomen.

In ons onderzoek staat een drietal onderzoeksvragen centraal:

1. Wat is de kwaliteit van de business case en welke rol heeft de business case gespeeld in de besluitvorming over het programma?
2. Is de programmagovernance goed ingericht en hoe heeft deze gedurende de uitvoering van het programma gewerkt?

- 3.a Is de projectgovernance binnen uitvoerder ICTU goed ingericht en hoe heeft deze gedurende de uitvoering van het programma gewerkt? Hierbij zal ook aandacht worden geschonken aan de relatie met andere mGBA-onderdelen die door BPR worden uitgevoerd.
- 3.b Is de projectgovernance voor de projecten die door BPR zelf worden uitgevoerd goed ingericht en heeft deze gedurende de uitvoering van het programma goed gewerkt?

## 2.3 Afbakening

In deze audit is met name aandacht geschonken aan het Startpakket GBA en aan het in beheer nemen van de opgeleverde onderdelen hiervan door BPR. Het Startpakket is verreweg het (financieel) omvangrijkste project binnen de mGBA en binnen dit project ligt ook de aanleiding voor het onderzoek.

Gegeven de opdracht van de SG wordt specifiek gekeken naar de rol van de stuurgroep, de opdrachtnemer, de programmanager BPR/mGBA en de organisaties BPR en ICTU.

In dit onderzoek naar het programmamanagement van mGBA is niet gekeken naar kostenramingen, noch van het programma noch van het Startpakket als onderdeel van de modernisering van de GBA. BZK heeft M&I Partners de opdracht gegeven een onderzoek naar te verrichten naar de begroting van het Startpakket.

## 2.4 Onderzoekaanpak

Om de centrale onderzoeksvragen te beantwoorden is binnen de audit een aantal activiteiten verricht:

- **Interviews:** voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is gesproken met de bij het programma betrokken personen. Hierbij gaat het ondermeer om functionarissen die een sleutelrol hebben gespeeld en nog spelen in het programma.
- **Documentstudie:** naast interviews is ook een groot aantal documenten bestudeerd. Het betreft onder meer de business case, de programmaovereenkomst met ICTU, het programmaplan mGBA, de definitiestudie, verslagen stuurgroep en projectvergaderingen en interne notities over specifieke onderwerpen. Om zicht te krijgen op de werking van het ingerichte programmamanagement is ook gekeken naar voortgangsrapportages en interne rapportages aangaande (de beheersing) van risico's en de (product)kwaliteit
- **Rapportage:** de rapportage geeft kort de belangrijkste onderzoeksbevindingen en conclusies weer. De rapportage is besproken met achtereenvolgens de audittees (hoor- en wederhoor) en de opdrachtgever van deze audit.
- **Evaluatie:** de evaluatie volgt nadat de rapportage definitief is uitgebracht.

## 2.5 Normenkader

Ten behoeve van het onderzoek is een normenkader opgesteld voor de beoordeling van opzet en werking van de programma- en projectgovernance. Het betreft de verdere uitwerking van de centrale onderzoeksvragen uitgewerkt in toetsvragen. Het normenkader is opgenomen als bijlage 1.

### 3 De context van het programma mGBA

Om onze bevindingen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, beschrijven we in dit hoofdstuk kort de omgeving van het programma mGBA.

#### 3.1 Bestuurlijke aspecten

Het succes van het programma mGBA is voor een groot deel afhankelijk van de medewerking van de bij de uitvoering van het GBA betrokken partijen als gemeenten en afnemers. Binnen de kaders van de Wet GBA beschikken de partijen over de nodige autonomie over onder andere de wijze waarop zij de onderdelen die tot de GBA kunnen worden gerekend laten aansluiten op hun gegevens- en applicatiehuishouding. Voor het verkrijgen van commitment voor de modernisering van de GBA zijn zij vanaf het begin betrokken bij het programma onder andere door zitting te nemen in de stuurgroep. De belangen van de gemeenten worden in de stuurgroep behartigd door vertegenwoordigers van de VNG en de NVVB. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het mandaat van de vertegenwoordigers van zowel de VNG als de NVVB betrekking heeft op de keuze van de functionaliteit en niet op het maken van financiële afspraken.

De stuurgroep heeft door de focus op het verkrijgen c.q. behouden van commitment een ambigue samenstelling gekregen. Het Rijk heeft er belang bij om binnen de gestelde financiële kaders het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie Snellen te realiseren, terwijl de gemeenten de functionaliteit voorop stellen.

Het belang om de verschillende stakeholders nadrukkelijk te betrekken kan mede worden verklaard uit het feit dat de financiering van het programma vanaf het begin niet voor de volle omvang was geregeld. Zelfs in het in 2005 afgesloten Bestuurlijk Akkoord tussen de minister voor BVK en de VNG resteert er inzake de (financiële) ondersteuning van de gemeenten bij de implementatie van de mGBA een open einde.

Aanbesteding van de gehele modernisering aan een marktpartij is voor het Rijk geen optie geweest, omdat het greep wilde houden op de te realiseren functionaliteit van met name het burgerzakensysteem [BZS] als onderdeel van de mGBA (vooral waar het de functionaliteit betreft met een wettelijke basis). Door het uitbesteden aan een marktpartij zou bovendien het risico worden gelopen op het ontstaan van een monopoliepositie voor een van de aanbieders op de markt van GBA- en burgerzakenmodules. Door de realisatie van de modernisering van de GBA door de overheid zelf, wordt het niet noodzakelijk gevonden om de functionaliteit in logisch en technisch opzicht tot in het detail uit te werken. De definitiestudie waarin onder andere de door de gebruikers gewenste functionaliteit op hoofdlijnen is beschreven diende voor project ICTU/Startpakket als kader.

#### 3.2 Organisatorische aspecten

Het agentschap BPR maakt het beleid voor het GBA-stelsel, richt het in en beheert de centrale voorzieningen die nodig zijn om het stelsel te laten functioneren. In verband hiermee is de uitvoering van het programma mGBA ondergebracht bij het agentschap. Hoewel de modernisering aangeduid wordt als een programma draagt het de kenmerken van een groot project. Binnen een bepaalde tijdspanne dienen de in het programmaplan opgenomen concrete doelstellingen en bijbehorende producten te zijn gerealiseerd. Het programma is daartoe



opgedeeld in (deel)projecten waarvan het Startpakket de omvangrijkste is. De Stichting ICTU is belast met de uitvoering van dit project.

BPR is opgericht als beheerorganisatie voor onder andere de GBA. Binnen BPR was en is dus veel kennis en ervaring aanwezig met het functioneel beheren (core business). Daarnaast behoort ook beleidsontwikkeling ten aanzien van de GBA tot het takenpakket van BPR. De kennis van en de ervaring met het technisch/operationeel beheren van systemen is bij de start van het programma nog beperkt. Ook beschikte en beschikt de BPR organisatie over relatief weinig ervaring met het direct aansturen van omvangrijke en complexe ICT-bouwprojecten.

Tijdens de uitvoering van het programma mGBA heeft een tweetal relevante ontwikkelingen plaatsgehad binnen de BPR-organisatie, welke zijn voortgekomen uit een groei in dienstverlening en een professionaliseringslag. In de eerste plaats is er sprake geweest van een reorganisatie, waarbij er een kanteling van de organisatie heeft plaatsgevonden van een productgerichte organisatie naar een meer procesgerichte organisatie. In de tweede plaats is binnen het agentschap gekozen voor en een begin gemaakt met de implementatie van een nieuwe beheerfilosofie. Kernwaarden van deze nieuwe beheerfilosofie zijn: beheren onder architectuur, procesgestuurde organisatie, duidelijke en transparante rollen, eenduidige risicobeheersing en aansluiting bij marktstandaarden.

De ICTU organisatie als uitvoerder van het project Startpakket maakte de afgelopen 5 jaar een explosieve groei door naar het uitvoeren van meer dan veertig programma's. Hierdoor ontstaat de wens van consolidatie, structurering en doorontwikkeling en van verdere professionalisering en verzakelijking.

In een ontwikkelplan voor ICTU wordt een vijftal verbeterpunten genoemd.

- Er moet strenger worden geselecteerd aan de poort en de intake van nieuwe programma's moet beter.
- Er moet meer samenhang worden aangebracht in de veelheid van programma's en projecten.
- Kennismanagement en nazorg moeten duidelijker worden ingericht.
- De bedrijfsvoering moet beter aansluiten bij de zeer sterk gegroeide organisatie.
- De controlefunctie moet de besturing van ICTU beter ondersteunen.

Voor de softwareontwikkeling wordt lopende de uitvoering van het project ICTU/Startpakket gebruik gemaakt van Rational Unified Process [RUP], een iteratieve methode om software te ontwikkelen. De RUP-werkwijze is voor het project ICTU/Startpakket nieuw, zodat binnen het project nog ervaring met RUP moest worden opgedaan.

Een lange doorlooptijd van een programma brengt meestal met zich mee dat er wisselingen plaatsvinden in de bezetting van het programma kritische functies. Inmiddels is dit ook al een aantal keren voor het programma mGBA gebeurd (directeur ICTU, programmamanager BPR/mGBA en projectleider ICTU/Startpakket).

### 3.3 Juridische aspecten

In de relatie tussen BPR als opdrachtnemer en uitvoerder van het programma mGBA en ICTU als uitvoerder van het Startpakket als onderdeel van het programma mGBA speelt de Programmaovereenkomst Startpakket een belangrijke rol. Voor deze programmaovereenkomst hanteert ICTU een "standaard contract". Voorwerp van de overeenkomst is de verplichting voor

ICTU om het programma Startpakket uit te voeren (inspanningsverplichting). ICTU verricht de diensten tegen vergoeding van de daadwerkelijk gemaakte kosten. Hierdoor ontbreekt voor ICTU de 'natuurlijke' prikkel om strikt doelmatig te werken en ligt het financiële risico volledig bij de opdrachtgever BPR. In de overwegingen bij het contract is verder bepaald dat "niet wordt beoogd deze overeenkomst in rechte afdwingbaar te maken in geval zich verschillen voordoen tussen BPR en ICTU". De programmaovereenkomst bevat verder een aantal - zij het weinig uitgewerkte - bepalingen die moeten waarborgen dat BPR voldoende controle kan uitoefenen op de uitvoering van de werkzaamheden door ICTU. Onderdeel van de overeenkomst is het projectplan Startpakket wat op hoofdlijnen aangeeft wat het "uitvoeren van het Startpakket" behelst.

De oorspronkelijke programmaovereenkomst versie 1.3 dateert van 7 oktober 2004. In 2006 is de programmaovereenkomst aangepast nadat was afgesproken om het budget neerwaarts bij te stellen. In november 2006 is wederom een conceptwijziging programmaovereenkomst opgesteld maar die is nooit geformaliseerd. Wel is op basis hiervan de ICTU bevoorschot door BPR.

### 3.4 Bedrijfseconomische aspecten

Met de Kabinetsreactie naar aanleiding van het advies GBA in de toekomst van de commissie Snellen is een bedrag gereserveerd van fl. 21 mln (€ 9,5 mln) voor de korte termijn (2001-2004). Voor het realiseren van de toekomstvisie van de GBA becijfert de commissie Snellen een bedrag van fl. 65,8 mln (€ 29,9 mln) voor de jaren 2001 tot en met 2008. Het programma is in 2002 van start gegaan met een beschikbaar bedrag van fl. 21 mln; hiermee worden de startactiviteiten betaald. Dit betekent dat bij aanvang van het programma mGBA de financiering nog niet volledig beschikbaar was. Een aantal elementen is bovendien pm-geraamd, waaronder de kosten van de implementatie bij de gemeenten. In november 2004 meldt de niet lang daarvoor aangetreden nieuwe programmamanager BPR/mGBA een tekort van ongeveer € 10 mln. plus nog een aantal pm-posten. Ook toen was de financiering blijkbaar nog onderwerp van discussie.

De beheerorganisatie van BPR heeft ondanks een veelheid aan bevindingen (fouten en/of wensen) releases in beheer genomen zonder de releases formeel te accepteren en zonder de releases operationeel te gebruiken. De kosten die voortvloeien uit het corrigeren van deze bevindingen zijn daardoor niet alle ten laste gebracht van het projectbudget. In dit projectbudget is slechts beperkt rekening gehouden met mogelijke tegenvallers.

### 3.5 Inhoudelijke aspecten

Het rapport van de commissie Snellen bevat de uitgangspunten voor het moderniseren van de GBA. Deze uitgangspunten zijn nadien gewijzigd en hebben geleid tot aanpassingen in de scope, zoals:

- In de Architectuurstudie (september 2002) wordt aangegeven hoe de voorstellen van Snellen vorm kunnen krijgen. Hierbij wordt onder meer gekozen voor de Dienstenbus.
- Met het rapport Snellen was één geïntegreerd GBA-systeem voorzien, waarbij de LRD tijdelijk en beperkt is. Uiteindelijk is gekozen voor een splitsing in GBA-V (die permanent en completer is dan de LRD) en BZS-K.
- De Terugmeldvoorziening was noodzakelijk door de keuze van de GBA als Basisregistratie te gaan gebruiken.

- Voor BZS-K wordt nog gediscussieerd over het aantal services dat onderdeel moet gaan uitmaken van het kernsysteem.

## 4 Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven wij per onderzoeksvraag de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek. Allereerst gaan wij in op de kwaliteit van de business case en de rol die deze heeft gespeeld bij de uitvoering van het programma. Een business case geeft een zakelijke rechtvaardiging voor de start en de uitvoering van het programma.

Voor de uitvoering van het programma mGBA is verder een goede programmagovernance vereist. In paragraaf 4.2 beschrijven wij onze bevindingen ten aanzien van de programmagovernance van mGBA. Wij sluiten het hoofdstuk af met de projectgovernance van het project Startpakket. Dit project is het omvangrijkste project binnen de mGBA.

### 4.1 Vraag 1: Kwaliteit en rol van de business case

Na het rapport van de commissie Snellen wordt in de Kabinetsreactie hierop het politieke besluit genomen om over te gaan tot het moderniseren van de GBA.

In december 2003 wordt de business case Startpakket opgesteld. Deze business case wordt in september 2005, na een onderzoek naar SpA<sup>4</sup>, op onderdelen geactualiseerd.

De business case van het programma mGBA heeft als primair doel, het overtuigen van de gemeenten van het nut van een gemoderniseerde GBA. Met de business case wordt geïllustreerd dat de voordelen de nadelen voor (de gemiddelde) gemeente ruimschoots zouden overtreffen en dat daarmee de investeringen zich zelf terug zouden verdienen.

De bevindingen over de kwaliteit van de business case zijn:

- De business case is qua inhoud te veel op hoofdlijnen en veel aspecten erin zijn onvoldoende beschreven. Zo is het eindresultaat onvoldoende gespecificeerd en zijn de berekeningen op een zeer hoog abstractieniveau (gebruik van CBS materiaal en dergelijke).
- Daarnaast ontbreken alternatieve investeringsopties (keuze is al bepaald door Kabinetsreactie) en zijn de risico's en raakvlakken met andere projecten onvoldoende beschreven.
- In de business case ontbreekt verder een heldere afweging om wel of niet te investeren in het Startpakket.
- Externe deskundigen hebben de nodige kanttekeningen geplaatst bij de juistheid en realiseerbaarheid van sommige aannames voor de berekeningen. De adviezen van deze deskundigen zijn gedeeltelijk overgenomen.

De business case heeft tijdens de uitvoering van het programma geen rol meer gespeeld. Er is niet meer teruggegrepen naar de business case om te bezien of deze nog steeds een rechtvaardiging geeft voor het programma. De business case speelt geen rol bij de sturing van het programma. Opvallend is ook dat geïnterviewden veelal refereren aan de (realisatie van de) doelstellingen uit het rapport Snellen en niet aan de business case.

---

<sup>4</sup> Proof of Concept SpA: onderzoek om vast te stellen of het verantwoord is te starten met de voorbereiding, ontwikkeling en implementatie van het SpA (thans BZS-K)

## 4.2 Vraag 2: Programmagovernance mGBA

De programmagovernance mGBA is beoordeeld op vijf onderdelen: Rollen en verantwoordelijkheden, Planmatig werken, Risicomanagement, Kwaliteitsmanagement en Informatievoorziening.

### 4.2.1 Rollen en verantwoordelijkheden

- De diverse rollen en verantwoordelijkheden zijn niet op eenduidige wijze vastgelegd, wat in bepaalde gevallen heeft geleid tot tegenstrijdige beschrijvingen. Zo is er begripsverwarring over de rol en verantwoordelijkheid van de programmamanager BPR/mGBA en die van de programmamanager Startpakket, doordat in verschillende sleuteldocumenten als de programmaovereenkomst en het programmaplan mGBA andere beschrijvingen staan.
- De rollen en verantwoordelijkheden zijn vrij algemeen en procedureel beschreven, waardoor een heldere afbakening ervan ontbreekt.
- De stuurgroep behandelt het strategische beleid, de inhoud van het programma en op hoofdlijnen de voortgang van de mGBA. De beslissingsbevoegdheid over de middelen lag daarentegen niet bij de stuurgroep, maar bij de opdrachtgever – de dgKB. Hiervoor is bewust gekozen omdat het Rijk in eerste instantie zorgde voor de financiering van het programma. De stuurgroep wordt wel geïnformeerd over de financiën van het programma. Een aantal typische stuurgroepverantwoordelijkheden als het beoordelen en goedkeuren van wijzigingen in de scope van het project wordt in het projectplan Startpakket GBA toegewezen aan de programmamanager BPR/mGBA. De perceptie van de rol van de stuurgroep is (mede door bovenstaande) wisselend: van advies- via afstemmings- tot besluitvormend en kaderstellend orgaan.
- De rol van “Project Assurance” is door de stuurgroep niet ingevuld. De rol van project assurance is om voor de stuurgroep alle aspecten van het programma (voortgang, producten) onafhankelijk van de programmamanager BPR/mGBA te monitoren.
- De dgKB vervult verschillende rollen rond de mGBA. Naast ambtelijk opdrachtgever en voorzitter van de stuurgroep, is hij tevens eigenaar van de batenlastendienst BPR (en heeft dus een hiërarchisch lijn met de ambtelijk opdrachtnemer) en voorzitter van het Bestuur van de Stichting ICTU (de uitvoerder van het Startpakket GBA). Voor de direct betrokkenen is het niet altijd duidelijk welke “pet” de dgKB op heeft in bepaalde (informele) overleggen. Gegeven onze opdracht hebben wij geen onderzoek gedaan naar eventuele “pettenproblematiek” en dus ook niet kunnen vaststellen of dat in deze specifieke situatie tot problemen heeft geleid.
- De ambtelijk opdrachtgever beschikt niet over (beleids)ondersteuning vanuit zijn eigen DG. Omdat BPR verantwoordelijk is voor dit beleidsterrein, steunt hij voornamelijk op de informatievoorziening van de opdrachtnemer BPR.
- De rol van de ambtelijk opdrachtnemer van het programma (de dBPR) is niet beschreven. De ambtelijk opdrachtnemer is lid van de stuurgroep waarbij onduidelijk is welk of wiens belang hij daar vertegenwoordigt. Binnen de stuurgroep vervult hij als directeur BPR in theorie twee potentieel conflicterende rollen van ‘senior user’ en ‘senior supplier’, omdat de dBPR enerzijds medewerkers en middelen levert aan het programma mGBA en anderzijds een eindproduct van het project in beheer gaat nemen.
- De dBPR heeft (in de rol van senior supplier) de programmaovereenkomst inzake Startpakket GBA met ICTU afgesloten, maar hij houdt niet direct toezicht op de werkzaamheden van ICTU. Hij betaalt ICTU op basis van verrichte werkzaamheden.
- De programmaovereenkomst Startpakket GBA en de daarin beschreven rollen van stuurgroep en programmamanagers sluiten niet aan op de programmastructuur. De overeenkomst legt het initiatief voor het startpakket bij ICTU, waarbij ICTU rekening moet

houden met de wensen van BPR en afnemers. Voor ICTU geldt evenwel slechts een inspanningsverplichting. BPR draagt eenzijdig het (financieel) risico. Omdat BPR op basis van de overeenkomst slechts beperkte stuurinstrumenten heeft, heeft ICTU hiermee op papier een dominante positie ten opzichte van BPR.

- De programmamanager BPR/mGBA heeft bij aantreden geen heldere opdracht meegekregen. Naderhand zijn in overleg met de stuurgroep de taken en verantwoordelijkheden beschreven. De feitelijke rol van de programmamanager BPR/mGBA zoals is beschreven in de programmaovereenkomst met ICTU is niet passend (want gelijkwaardig aan de programmanager Startpakket), echter in de praktijk fungeerde de programmamanager ICTU/Startpakket wel als ondergeschikt aan de programmamanager BPR/mGBA.
- In het programmaplan mGBA zijn ter ondersteuning van de programmamanager BPR/mGBA de taken van het programmabureau beschreven, te weten:
  - ondersteuning programmamanager;
  - monitoring en kwaliteitsbewaking dagelijkse gang van zaken in de projecten;
  - boekhouding, planning, rapportages voorbereiden;
  - voorbereiden stuurgroep;
  - beheer en uitvoering communicatie.

Voor het uitvoeren van deze taken bestaat het programmabureau uit een beleidsmedewerker Financiën, een programmasecretaris en twee medewerkers. De beleidsmedewerker Financiën draagt zorg voor de boekhouding en adviseert over financiële aspecten. De programmasecretaris opereert als rechterhand van de programmamanager en stuurt tevens de medewerkers aan. De medewerkers zijn op uitvoerend niveau belast met taken op het gebied van communicatie en overleg. Echter niet alle taken op het terrein van kwaliteitsbewaking en monitoring zijn uitgevoerd. Zo ontbreekt een integrale programmaplanning, wordt de business case niet bewaakt en zijn er geen kaders voor de kwaliteitsborging en het risicomanagement opgesteld en ontbreekt een escalatieproces.

- Tussen de bij de uitvoering van het programma betrokken partijen worden op allerlei niveaus over uiteenlopende onderwerpen afspraken gemaakt, Binnen het programma was te weinig aandacht op het maken en nakomen van deze afspraken.
- De controlfunctie van BPR richt zich (vanuit de reguliere Planning & Control) voornamelijk op de besteding van de middelen ten opzichte van de begroting en niet op de naleving van gemaakte inrichtingsafspraken en ook niet op procesbeheersing.

#### 4.2.2 Planmatig werken

- Voor het programma is geen gedetailleerde integrale planning opgesteld. Door het ontbreken van een dergelijke integrale planning is bewaking en bijsturing niet goed mogelijk. In december 2006 heeft de programmamanager BPR/mGBA opdracht gegeven voor een gedetailleerde planning, maar de pogingen om te komen tot een integrale planning verlopen moeizaam. De programmamanager BPR/mGBA is zelf niet direct betrokken bij deze planningssessies.
- Door het ontbreken van een gedetailleerde integrale programmaplanning is er ook geen aansluitende begroting op dat niveau. Het is daarom niet goed mogelijk een koppeling te maken tussen de uitgaven en de inhoudelijke voortgang.
- Voor het Startpakket zijn geen gedetailleerde functionele specificaties beschreven. De functionaliteit is slechts op hoofdlijnen beschreven in de definitiestudie. Tijdens de uitvoering moet de functionaliteit nader worden bepaald. De definitiestudie is opgesteld vanuit het perspectief van de gebruiker. Hierin is geen rekening gehouden met de

specifieke wensen van de toekomstige beheerder (BPR). Deze wensen zijn op dat moment nog niet bekend.

#### 4.2.3 Risicomanagement

- In de voortgangsrapportages aan de stuurgroep worden (algemene) risico's gerapporteerd. De getroffen maatregelen worden opgenomen in een actielijst.
- In het programmaplan mGBA zijn de risico's en maatregelen beschreven voor de categorieën bestuurlijke, organisatorische, financiële en juridische risico's. De risico's zijn op hoofdlijnen geformuleerd en de maatregelen hebben een algemeen karakter. De technische risico's en maatregelen zijn niet beschreven. Het risicomanagement is niet ingericht als een "on going" proces binnen het programma.
- De projectleiders rapporteren de projectrisico's in de voortgangsrapportages aan de programmamanager BPR/mGBA. Er zijn geen afspraken gemaakt over hoe zij de projectrisico's in kaart moeten brengen. De programmamanager BPR/mGBA heeft daardoor niet de zekerheid dat de gerapporteerde projectrisico's volledig zijn.

#### 4.2.4 Kwaliteitsmanagement

- De kwaliteitsborging is volgens het programmaplan belegd bij het programmabureau. In de praktijk wordt de kwaliteitsbewaking van de (tussen)producten in toenemende mate opgepakt door de afdeling Service Level Management & Accountmanagement van BPR. De overige taken (als monitoring en kwaliteitsbewaking dagelijkse gang van zaken) op het terrein van kwaliteitsborging worden door het programmabureau niet systematisch uitgevoerd.
- De uitvoering van de beheerssystematiek (GSA) komt te laat; de bouw is dan reeds geruime tijd aan de gang. De GSA-methode moet vervolgens gesynchroniseerd worden met de bij project ICTU/Startpakket gehanteerde iteratieve bouwmethode (RUP), waardoor niet is gegarandeerd dat de gewenst (management) producten worden opgeleverd.
- Zowel BPR (met GSA) als project ICTU/Startpakket (met RUP) is zelf nog in een leerproces met de door hun gehanteerde methodieken. De periode voor het leren beheersen van de eigen methodiek en deze vervolgens in combinatie tot de andere methodiek hanteren is niet (toereikend) verwerkt in de planning. De consequenties voor de planning van het invoeren van GSA en RUP zijn in een laat stadium besproken tussen BPR en project ICTU/Startpakket. De gehanteerde methodieken hebben wel gevolgen voor de benodigde programmasturing. Deze sturing dient zich ook nadrukkelijk op de functionaliteit en het totstandkomingsproces te richten.

#### 4.2.5 Informatievoorziening

- De voortgangsrapportages aan stuurgroep zijn globaal met summiere informatie over risico's. In de rapportage is geen koppeling tussen geld, tijd en kwaliteit aanwezig, zodat geen duidelijk inzicht ontstaat in de voortgang. De kenmerken van het project vragen juist om dergelijke verantwoordingsinformatie voor het kunnen (bij)sturen.
- Een ander belangrijk kwaliteitsaspect met betrekking tot de informatievoorziening is de tijdigheid. Zo constateren wij dat de stuurgroep en de departementsleiding laat op de hoogte zijn gebracht van het feit dat het programma (flink) uit de planning (en dus ook budget) liep. Zo weet de dBPR al in februari 2007 dat de geplande datum van 1 juli 2007 niet haalbaar is. In de stuurgroep van 8 juni 2006 was al discussie over het halen van deze deadline.

- In het eerste kwartaal van 2007 zijn geen voortgangsrapportages aan de stuurgroep gezonden.

### 4.3 Vraag 3a: Projectgovernance Startpakket bij ICTU

De projectgovernance is eveneens beoordeeld op vijf onderdelen: Rollen en verantwoordelijkheden, Planmatig werken, Risicomanagement, Kwaliteitsmanagement en Informatievoorziening.

#### 4.3.1 Algemeen

- Begin 2006 is in opdracht van de programmamanager BPR/mGBA een interne review uitgevoerd op het project ICTU/Startpakket. De aanleiding voor de uitgevoerde review is het feit dat de eerste vulling van SpG niet geheel volgens plan is verlopen. Deze review resulteerde in opmerkingen o.a. over scope en changemanagement, tijd/planning, kwaliteitsbewaking, organisatie, communicatie & informatie en risicomanagement. Mede op basis van de review zijn acties voor de korte en langere termijn benoemd door de programmamanager BPR/mGBA. Ons is niet duidelijk geworden op welke wijze daadwerkelijk monitoring heeft plaatsgevonden op deze acties.

#### 4.3.2 Rollen en verantwoordelijkheden

- De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de projectleider ICTU/Startpakket staan in verschillende documenten beschreven, te weten in de programmaovereenkomst Startpakket, in het bij de programmaovereenkomst behorende projectplan en in het programmaplan mGBA. De beschrijvingen wijken op onderdelen van elkaar af, hetgeen mede wordt veroorzaakt doordat de projectleider ICTU/Startpakket aangeduid wordt als programmamanager.
- De projectleider ICTU/Startpakket kent 'taken' die naar onze mening thuishoren bij de stuurgroep zoals goedkeuren van het projectplan, goedkeuren van scope wijzigingen en eindverantwoordelijk voor projectresultaten.
- Het projectplan en het programmaplan schrijven niet voor op welke wijze de projectleider ICTU/Startpakket risicomanagement, kwaliteitsmanagement en informatievoorziening moet inrichten.
- De projectleider ICTU/Startpakket gaat met het project ICTU/Startpakket het tijdelijke beheer doen en dit later zal overdragen aan BPR. In het voortgangsoverleg tussen de leiding van het project ICTU/Startpakket en de programmanager BPR/mGBA worden deze punten bevestigd.
- Na de interne projectreview wordt er specifiek gestuurd op aanwezigheid van automatiseringskennis en competenties die passen bij de bouwfase van het project. De in 2006 nieuw te benoemen projectleider ICTU/Startpakket dient over deze competenties te beschikken.
- De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de deelprojectleiders Startpakket zijn niet helder beschreven in het projectplan Startpakket. In de interne projectreview komt deze constatering terug met de opmerking duidelijkheid te scheppen in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen projectleiding en deelprojecten.

#### 4.3.3 Planmatig werken

- Er is in het najaar van 2004 een plan van aanpak Startpakket opgesteld onder verantwoordelijkheid van BPR. Dit plan dient als een schets voor het vervolgtraject. Nieuwe



ontwikkelingen zoals afspraken over project beheer SpG, de toepassing van RUP als ontwikkelmethodiek en aansluiting op het GSA-stappenplan leiden echter niet tot aanpassingen van het plan van aanpak.

- Project ICTU/Startpakket besteedt veel werk aan de interne projectplanning en deze wordt met behulp van tijdschrijven bewaakt. Wel ontbreekt voor het project ICTU/Startpakket informatie over de planning van het project beheer SpG bij BPR om te komen tot een geïntegreerde planning.
- Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over wie het onderhoud verricht van de in beheer genomen releases. Het onderhoud is ten tijde van vóór Release 2 dan ook niet meegenomen in de projectplanning en budgettering van project ICTU/Startpakket. Tot op heden is er nog geen volledige overeenstemming over de verrekening van beheer en implementatiekosten tussen BPR en project ICTU/Startpakket.
- Project ICTU/Startpakket heeft voor de ontwikkeling van releases specificaties nodig. Project ICTU/Startpakket ontvangt deze specificaties niet (tijdig) van BPR. De projectplanning gaat vooral uit van inhuur van externe specialisten. Wanneer het project ICTU/Startpakket de noodzakelijke informatie niet (tijdig) ontvangt, bouwt het project binnen de eerder afgesproken kaders door om leegloop van externe inhuurkrachten te voorkomen.

#### 4.3.4 Risicomanagement

- Eind 2004 is een risicoanalyse opgesteld door de kwartiermaker voor het project Startpakket.
- Ook het plan van Aanpak Startpakket 2004 bevat risico's met betrekking tot de uitvoering van het proof of concept.
- Op project- en deelprojectniveau wordt er geen doorlopend risicologboek bijgehouden. Met het invoeren van RUP komt er bij project ICTU/Startpakket structurele en projectmatige aandacht voor scoping en risicoanalyse. Dat gebeurde voor het eerst voor Release 2.2.

#### 4.3.5 Kwaliteitsmanagement

- Binnen het project ICTU/Startpakket wordt vanaf december 2005 (Release 2) gebruik gemaakt van de RUP-ontwikkelmethodiek. RUP wordt gekenmerkt door een iteratieve werkwijze om de bekende valkuilen in software-ontwikkeling zoals overmatige complexiteit van de software en dubbelzinnige, onduidelijke software requirements te ontwijken. Verder tracht RUP ongecontroleerde toevoegingen van functionaliteit te voorkomen.
- De RUP ontwikkelmethodiek vereist vanaf de projectstart een constante afstemming tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. De samenwerking tussen project ICTU/Startpakket en BPR leverde niet de juiste feedback op zodat de voordelen van de RUP-ontwikkelmethodiek onvoldoende tot hun recht kwamen.

#### 4.3.6 Informatievoorziening

- In de rapportages van de deelprojectleider aan de projectleider ICTU/Startpakket worden risico's gemeld met een voorstel tot het treffen van maatregelen.
- Vanaf het eerste kwartaal 2005 is er wekelijks een voortgangsoverleg tussen de projectleider ICTU/Startpakket en de deelprojectleiders. Op basis van dit overleg worden actielijsten opgesteld. Daarnaast heeft de projectleider ICTU/Startpakket tweewekelijks een individueel voortgangsoverleg met de deelprojectleiders.
- De projectleider ICTU/Startpakket rapporteert aan de programmamanager BPR/mGBA over de voortgang. Vanaf september 2005 rapporteert de projectleider ICTU/Startpakket wekelijks via de stoplichtmethode. Vanaf mei 2006 wordt er tweewekelijks gerapporteerd

aan de programmamanager BPR/mGBA. Verder wordt er een vierwekelijkse rapportage opgesteld voor de stuurgroep.

- Financiële rapportages aan de programmamanager BPR/mGBA vinden separaat plaats, maar niet altijd tijdig en volgens BPR niet voldoende gedetailleerd. In de periode januari tot en met juli 2007 zijn door ICTU geen financiële rapportages opgeleverd.

#### 4.4 Vraag 3b: Projectgovernance Project Beheer SpG

Het project beheer SpG<sup>5</sup> maakte tot het najaar 2005 onderdeel uit van het project ICTU/Startpakket, waarvoor ICTU de verantwoordelijkheid draagt. De projectgovernance van het project beheer SpG is beoordeeld op vijf onderdelen: Rollen en verantwoordelijkheden, Planmatig werken, Risicomangement, Kwaliteitsmanagement en Informatievoorziening.

##### 4.4.1 Rollen en verantwoordelijkheden

- Het voorbereiden van het beheer van SpG was onderdeel van het project ICTU/Startpakket. BPR begin 2006 het beheer SpG op zich. BPR belegt de verantwoordelijkheid hiervan in de eigen lijnorganisatie en rapporteert aan de betreffende stuurgroep binnen BPR.
- De deelprojectleider beheer SpG maakt in deze aanpassing in de opzet formeel geen onderdeel meer uit van de projectorganisatie ICTU/Startpakket. De projectleider ICTU/Startpakket heeft door deze aanpassing geen directe sturingsrelatie meer met de deelprojectleider beheer SpG.
- De rol van de betrokken deelprojectleider beheer SpG is in het Project Initiatie Document [PID] beheer SpG niet beschreven in termen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- De deelprojectleider beheer SpG kan geen goede planning opstellen zonder informatie van degenen die de producten ontwerpen en ontwikkelen. Door het ontkoppelen van de beide projectorganisaties bestaat er geen directe formele relatie meer tussen beiden, terwijl er over en weer wel sprake blijft van een grote (inhoudelijke) afhankelijkheid.
- De programmamanager BPR/mGBA vervult ook de functie van voorzitter van de stuurgroep binnen BPR. De belangen van de programmamanager BPR/mGBA en die van de voorzitter lopen niet altijd synchroon. Door beide rollen door dezelfde persoon te laten vervullen bestaat het risico dat niet altijd duidelijk is welk belang door de persoon wordt vertegenwoordigd.

##### 4.4.2 Planmatig werken

- Binnen de BPR beheerorganisatie is in 2005 een begin gemaakt met invoeren van het GSA-stappenplan voor het bepalen van acceptatiecriteria voor nieuw te ontwikkelen informatiesystemen of wijziging van bestaande informatiesystemen.
- Voor het deelproject beheer SpG is een PID met een beperkte tijdshorizon tot 1 april 2006 opgesteld waarin op hoofdlijnen een projectplanning is opgenomen. De projectplanning geeft de einddatum aan per beheercomponent en de daarvoor benodigde resources van BPR.
- Ondanks de veranderingen in het project en de opgedane ervaringen met de uitvoering wordt het PID en de daarbij behorende planning niet geactualiseerd.

---

<sup>5</sup> Het project beheer SpG omvat GBA-V, BZS-K en LO/Gegevensset.

- De afhankelijkheden van het project SpG met de bouwactiviteiten komen onvoldoende in de planning naar voren.
- In 2006 wordt de GSA methodiek geïntroduceerd voor het project, welke ook door project ICTU/Startpakket voor dit deel van het startpakket dient te worden gevolgd. Het heeft project ICTU/Startpakket veel tijd gekost om naar eigen inzicht een aansluiting te maken tussen hun eigen RUP- methodiek en die van GSA. Het toepassen van de formats kost flink wat extra tijd, wil het beide partijen van nut zijn.

#### 4.4.3 Risicomanagement

- In het PID beheer SpG (van augustus 2005) is aandacht voor algemene projectrisico's, tegenmaatregelen en monitoring.
- Tot aan het moment waarop het GSA-stappenplan is geïntroduceerd ontbreekt het aan een gestructureerd risicomanagementproces. Echter de focus van het risicomanagement is voornamelijk intern gericht. Dit wil zeggen dat er nauwelijks aandacht is voor de meer externe risico's van het project.

#### 4.4.4 Kwaliteitsmanagement

- Het PID verschaft geen inzicht in maatregelen die gericht zijn op het borgen van de kwaliteitsbewaking van het in beheer nemen van de releases van het startpakket. Tot aan het moment waarop het GSA stappenplan is geïntroduceerd ontbreekt het aan een gestructureerd kwaliteitsmanagementproces.
- Onduidelijkheid in de behandeling van issues, problemen en nieuwe functionaliteiten wijzen op een niet in alle opzichten goed functionerend change managementproces. Dit is eind 2005 door onderkend en op basis waarvan BPR in samenwerking met project ICTU/Startpakket begin 2006 een nieuwe procedure is geïntroduceerd.

#### 4.4.5 Informatievoorziening

- Rapportages staan niet specifiek beschreven in de GSA methodiek. Hoewel aangegeven is dat aan de stuurgroep binnen BPR en de programmamanager BPR/mGBA over de eigen voortgang en de komende activiteiten met een zekere regelmaat wordt gerapporteerd, hebben wij slechts 1 rapportage ontvangen.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

Wij hebben voor het onderzoek de drie onderzoeksvragen uit ons plan van aanpak beantwoord:

1. Wat is de kwaliteit van de business case en welke rol heeft de business case gespeeld in de besluitvorming over het programma?

Ten aanzien van de business case concluderen wij dat deze van onvoldoende kwaliteit is en in de uitvoering van het programma geen rol meer heeft gespeeld.

2. Is de programmagovernance goed ingericht en hoe heeft deze gedurende de uitvoering van het programma gewerkt?

De programmagovernance van mGBA sluit niet aan op het resultaatgerichte karakter van het omvangrijke, complexe en risicovolle traject dat voor het programma moet worden afgelegd. Hierdoor is er onvoldoende regie geweest op de functionaliteit, geld, tijd en risico's alsmede de verantwoording hierover. In de uitvoering van het traject is onvoldoende corrigerend vermogen aangetroffen om de gesignaleerde knelpunten weg te nemen. Gedurende de uitvoering van het programma is een tweetal kwaliteitsborgende maatregelen getroffen door de implementatie van de GSA-methode binnen het project beheer SpG en de RUP ontwikkelmethode binnen het project ICTU/Startpakket. De consequenties voor de planning van het invoeren van GSA en RUP zijn onvoldoende besproken tussen BPR en ICTU. Beide methoden hebben gevolgen voor de benodigde programmasturing die zich nadrukkelijker dient te richten op het realiseren van de gewenste functionaliteit en het totstandkomingproces van het nieuwe GBA-stelsel.

- 3.a Is de projectgovernance binnen uitvoerder ICTU goed ingericht en hoe heeft deze gedurende de uitvoering van het programma gewerkt? Hierbij zal ook aandacht worden geschonken aan de relatie met andere mGBA-onderdelen die door BPR worden uitgevoerd.

Eind 2005/begin 2006 is een interne projectreview uitgevoerd op het project ICTU/Startpakket. Voor de gerapporteerde knelpunten in de aansturing en beheersing van het project zijn (verbeter)acties vastgesteld. Ons is echter niet duidelijk geworden op welke wijze monitoring heeft plaatsgevonden op deze acties om te borgen dat zij ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. Wel hebben wij het bestaan van individuele maatregelen kunnen vaststellen. Met betrekking tot de governance van het project ICTU/Startpakket constateren wij dat de gaandeweg verslechterde communicatie tussen BPR en project ICTU/Startpakket de uitvoering heeft bemoeilijkt en heeft geleid tot een ernstig gebrek aan onderling vertrouwen. Wanneer het project ICTU/Startpakket de noodzakelijke informatie niet (tijdig) ontvangt, bouwt het project binnen de eerder afgesproken kaders door om leegloop van externe inhuurkrachten te voorkomen.

- 3.b Is de projectgovernance voor de projecten die door BPR zelf worden uitgevoerd goed ingericht en heeft deze gedurende de uitvoering van het programma goed gewerkt?

De constatering dat de communicatie tussen BPR en het project ICTU/Startpakket verslechterde is extra belangrijk, omdat het in beheer nemen van systemen vanaf najaar 2005 geen deel meer uitmaakte van het project ICTU/Startpakket en het programma mGBA, terwijl er wel een belangrijke samenhang bestaat tussen dit project en het project ICTU/Startpakket. Het in beheer nemen is projectmatig aangestuurd vanuit de 'opvattingen' van de lijnorganisatie. Binnen BPR is vanaf 2005 gewerkt aan het inrichten van een beheerraamwerk en het gebruik van het GSA stappen plan voor het in beheer nemen van producten.

Hieronder volgt een nadere toelichting op de conclusies:

#### *Business case*

Binnen het programma mGBA speelt de business case een beperkte rol. De business case is opgesteld om de gemeenten te overtuigen van het nut van een gemoderniseerde GBA. De business case speelt tijdens de uitvoering van het programma geen rol meer. Er is na 2005 niet meer teruggegrepen naar de business case om te bezien of de business case gegeven interne en of externe wijzigingen nog steeds een zakelijke rechtvaardiging geeft voor het programma. De business case behoort een 'levend document' te zijn, opdat op ieder moment door de opdrachtgever een zakelijke afweging kan worden gemaakt over het voortzetten en de eventueel benodigde aanvullende investeringen.

#### *Programma of project?*

De modernisering van de GBA wordt aangeduid en ook aangestuurd als een programma, terwijl zij gedurende de softwareontwikkelingsfase vooral de kenmerken draagt van een groot project. De overheersende omvang en complexiteit van het Startpakket onderstreept nog eens deze opvatting. Bij een programma gaat het om het realiseren van strategische doelstellingen - meestal gericht op het aanleren van nieuwe vaardigheden - waarbij doorgaans ook een groot deel van de lijnorganisatie is betrokken. Bij een project gaat het vooral om het realiseren van een van tevoren gedefinieerd resultaat door een tijdelijke organisatie, waarbij het uiteindelijke resultaat wordt overgedragen aan de lijnorganisatie. Het is belangrijk deze verschillen te onderkennen omdat dit consequenties heeft voor de toewijzing van rollen (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) aan de individuele partijen en de verdere inrichting van de tijdelijke organisatie (volgens het programmamodel of projectmodel). De primaire focus van een projectleider is gericht op het binnen de afgesproken kaders realiseren van het overeengekomen concrete projectresultaat. De focus van een programmamanager ligt veel meer bij het realiseren van strategische doelstellingen en de daarvoor benodigde veranderingen binnen een staande organisatie. Een projectleider is vooral resultaatgericht en daardoor ook meer inhoudelijk betrokken bij het project. De programmamanager dient veel meer op te treden als procesbegeleider, die de samenhang en afhankelijkheden tussen de projecten moet bewaken.

#### *Rollen*

Behalve dat voor een programma-aanpak is gekozen zijn de rollen van de bij de uitvoering van het project/programma betrokken partijen niet op eenduidige wijze vastgelegd. Zo sluiten de rollen zoals gedefinieerd in het Projectplan Startpakket GBA van november 2004 niet aan op die in het Programmaplan mGBA (opgesteld door de programmamanager BPR/mGBA in april

2005). De rol van de stuurgroep is onduidelijk, hetgeen mede wordt veroorzaakt door haar samenstelling en taken. In de stuurgroep zijn naast het Rijk (ambtelijk opdrachtgever dgKB, de ambtelijk opdrachtnemer dBPR en programmamanager BPR/mGBA) ook de gemeenten (VNG en NVVB) en de gegevensafnemers vertegenwoordigd. Hoewel de stuurgroep verantwoordelijk is voor de volle breedte van de mGBA gaat alleen de opdrachtgever over de financiën. Hiervoor is bewust gekozen omdat het Rijk in eerste instantie voor de financiering van het programma zorgdroeg.

De stuurgroep dient op te treden als eenheid en ook als eenheid de eindverantwoordelijkheid te dragen. Echter een aantal typische stuurgroepverantwoordelijkheden als het beoordelen en goedkeuren van wijzigingen in de scope van het project wordt in het Projectplan Startpakket GBA toegewezen aan de programmamanager BPR/mGBA. Dit heeft er toe geleid dat er verschillende percepties over de rol van de stuurgroep bestaan. Is er sprake van een adviserend, afstemmings- of besluitvormend orgaan? Ook de rolverdeling tussen de programmamanager BPR/mGBA en projectleider ICTU/Startpakket is niet helder. Het door de stuurgroep vastgestelde programmaplan en de met de Stichting ICTU afgesloten programmaovereenkomst sluiten voor wat betreft de rolverdeling niet goed op elkaar aan. Verder is de rol van ambtelijk opdrachtnemer van het programma niet duidelijk. De ambtelijke opdrachtnemer is lid van de stuurgroep waarbij onduidelijk is welk of wiens belang hij daar vertegenwoordigt. De dBPR houdt niet direct toezicht op de voortgang van de mGBA. Binnen het programma is niet voorzien in ondersteuning van de stuurgroep in de vorm van een onafhankelijk van de programmamanager BPR/mGBA functionerend assurancefunctie. De ambtelijk opdrachtgever beschikt ook niet over een structurele (beleids)ondersteuning vanuit zijn eigen DG. Omdat BPR verantwoordelijk is voor dit beleidsterrein, steunt hij voornamelijk op de informatievoorziening van de opdrachtnemer BPR. De programmamanager BPR/mGBA heeft ter ondersteuning een programmabureau ingericht, dat echter onvoldoende was toegerust om de in het programmaplan omschreven taken uit te kunnen voeren. Zo ontbreekt een integrale programmaplaning, wordt de business case niet bewaakt en zijn er geen kaders voor de kwaliteitsborging en het risicomanagement opgesteld en ontbreekt een escalatieproces.

#### *Programmaovereenkomst*

Voor het uitvoeren van het Startpakket heeft de dBPR een programmaovereenkomst afgesloten met de Stichting ICTU voor het leveren van diensten op het gebied van ICT. In de overeenkomst is alleen vastgelegd dat ICTU het programma Startpakket uitvoert zonder dat hierin afspraken zijn gemaakt over de te behalen eindresultaten. De overeenkomst heeft daardoor het karakter van een inspanningsverplichting. ICTU verricht de diensten tegen vergoeding van de daadwerkelijk gemaakte kosten. Het financiële risico voor het realiseren van het Startpakket ligt daarmee volledig bij de opdrachtgever BPR. Om dit risico te kunnen dragen had BPR (dBPR c.q. programmamanager BPR/mGBA) de uitvoering van de activiteiten door middel van deelopdrachten strak moeten aansturen en nauwlettend moeten volgen en controleren. Door de aard van het contract lag het initiatief voor het uitvoeren van het projectplan echter bij ICTU; wel had Project ICTU/Startpakket de verplichting BPR te informeren over de voortgang.

#### *Integrale planning*

Het programma mGBA bestaat uit meerdere projecten met onderlinge relaties. Middels een gedetailleerde integrale planning kunnen de wederzijdse afhankelijkheden inzichtelijk worden gemaakt. Tot op dit moment beschikt het programma mGBA niet over een gedetailleerde integrale planning. Door het ontbreken van een dergelijke planning is het ook niet goed mogelijk een aansluiting te maken tussen de financiële realisatie en de inhoudelijke voortgang. De

stuurgroep als eindverantwoordelijke partij kon daarover door de programmamanager BPR/mGBA dus niet op een toereikende wijze geïnformeerd worden. Het project ICTU/Startpakket bestaat uit een aantal deelprojecten waarbij verschillende partijen zijn betrokken (ICTU en BPR). Daarom is het ook voor dit project belangrijk dat het voor de betrokken partijen duidelijk is wanneer welke projectresultaten moeten zijn behaald dan wel behaald zullen gaan worden. Op deze wijze kan bij het plannen van de eigen activiteiten daar rekening mee worden gehouden. Zo moeten de bouwactiviteiten bij project ICTU/Startpakket en het in beheer nemen door BPR op elkaar worden afgestemd.

#### *Bouwen zonder benodigde informatie*

Project ICTU/Startpakket maakt voor het uitvoeren van het Startpakket voornamelijk gebruik van externe specialisten. Project ICTU/Startpakket heeft voor de ontwikkeling van het Startpakket tijdig informatie nodig van BPR. Het betreft onder andere eisen waaraan de op te leveren producten moeten voldoen om in beheer te kunnen worden genomen door BPR. Daarnaast kreeg project ICTU/Startpakket geen tijdige feedback op de opgeleverde tussenproducten van Release 3 GBA-V. Wanneer project ICTU/Startpakket deze noodzakelijke informatie niet tijdig ontvangt, bouwt project ICTU/Startpakket binnen de eerder afgesproken kaders door om leegloop te voorkomen.

#### *Kwaliteitsmanagement*

Kwaliteitsborging is een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van de modernisering van de GBA. Zowel binnen project ICTU/Startpakket als BPR is dit onderkend. Dit heeft tijdens de softwareontwikkelingsfase geleid tot het treffen van een aantal beheersmaatregelen. Project ICTU/Startpakket is vanaf release 3 van GBA-V de ontwikkelmethodiek Rational Unified Process (RUP) gaan gebruiken. BPR is in 2005 gestart met de implementatie van het Generieke en Specifieke Acceptatiecriteria-stappenplan (GSA) om producten op een systematische wijze in beheer te kunnen nemen. In 2006 is GSA toegepast voor de producten van het Startpakket. Omdat beide methodieken tijdens de uitvoering van het project zijn geïntroduceerd is het logisch dat de methodieken nog niet volledig door de organisaties worden beheerst. Voor beide organisaties geldt dat zij zowel GSA als RUP goed moeten beheersen, om ze gecombineerd te kunnen toepassen.

Het invullen van de voorgeschreven formats behorende bij het GSA-stappenplan kost project ICTU/Startpakket veel tijd. Hiermee was in de planning geen rekening gehouden. Het gebruiken van de iteratieve RUP-methodiek vereist ook een voortdurende, actieve participatie door de BPR organisatie. Ook in deze inzet was niet voorzien.

#### *Risicomanagement*

De modernisering van de GBA is een bestuurlijk en technisch complex en risicovol traject. Hoewel in het Programmaplan mGBA en in het project ICTU/Startpakket aandacht wordt besteed aan risico's en te treffen tegenmaatregelen is er geen sprake van een gestructureerd risicomanagementproces. De programmamanager BPR/mGBA heeft daardoor niet de zekerheid dat alle risico's door de projectleiders worden gerapporteerd.

#### *Samenwerking*

De samenwerking tussen BPR en project ICTU/Startpakket verloopt niet goed. Er is sprake van een slechte communicatie over onderwerpen als functionaliteit, kwaliteit en financiën. In de discussies hierover worden wel afspraken gemaakt, maar deze afspraken zijn onafhankelijk van elkaar gemaakt en op verschillende niveaus en over verschillende onderwerpen. Binnen de samenwerking tussen BPR en project ICTU/Startpakket is onvoldoende regie op het maken én

nakomen van afspraken. Dit leidt tot frustraties bij zowel BPR als project ICTU/Startpakket wat het wij-zij-gevoel versterkt.

Goede regie was extra belangrijk, omdat het beheer SpG vanaf najaar 2005 geen deel meer uitmaakte van het project ICTU/Startpakket en het programma mGBA.

## 5.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben wij onderverdeeld in aanbevelingen voor de korte termijn met betrekking tot het afbouwen van GBA-V en in aanbevelingen voor de lange termijn met betrekking tot vervolgstappen voor BZS-K.

### *GBA-V:*

- Wij bevelen aan het afbouwen van de GBA-V vanuit de BPR organisatie aan te sturen als een project met een concreet resultaat. De verantwoordelijke projectleider bij BPR dient daarbij de softwareontwikkelingsactiviteiten van project ICTU/Startpakket rechtstreeks aan te sturen. De risicodragers BPR krijgt hiermee ook de bijpassende bevoegdheden om de risico's te kunnen beheersen. De programmaovereenkomst moet op deze wijziging in de projectgovernance worden aangepast.



- Belangrijk voor het vervolg is dat te realiseren eindresultaat in termen van functionaliteit en tussenproducten helder is beschreven op het juiste detailniveau om het project te kunnen sturen en beheersen. De integrale planning en daarop gebaseerde begroting dient hier nauwgezet op aan te sluiten.
- Wij adviseren bij het opstellen van de planning expliciet rekening te houden met de activiteiten die samenhangen met de gebruikte methoden RUP en GSA en de tijd dat het kost om te leren werken met beide methoden.
- Heroverweeg de aangebrachte scheiding tussen de rol van opdrachtnemer en die van projectleider verantwoordelijk voor de afbouw van GBA-V. In de oude situatie leidde de scheiding tussen ambtelijk opdrachtnemer (dBPR) en programmamanager BPR/mGBA tot onduidelijkheid.
- Wij zijn van mening dat de stuurgroep in de nieuwe situatie als eindverantwoordelijke rechtstreeks de projectleider aan dient te sturen met een passend mandaat. De stuurgroep bestaat daartoe uit leden die rechtstreeks belang hebben bij het realiseren van het afgesproken eindresultaat. De meer bestuurlijke afstemming vindt buiten de stuurgroep plaats in een daarvoor bestemd gremium.
- Voor het kunnen dragen van de eindverantwoordelijkheid dient de stuurgroep te beschikken over een adequaat ingevulde Project Assurance functie. Opdat de stuurgroep over de sturing, beheersing en verantwoording van het project GBA-V onafhankelijk van de projectleider wordt geïnformeerd.
- Besteed in de komende periode veel aandacht aan de onderlinge relaties tussen de bij GBA-V betrokken medewerkers aan de kant van BPR en project ICTU/Startpakket.

#### *BZS-K:*

- Gegeven de ontstane situatie adviseren wij om het Rijk en de Gemeenten gezamenlijk een nieuwe business case op te laten stellen voor BZS-K. De oude business case en de opgestelde specificaties laten te veel ruimte voor discussie over de scope. In de nieuwe business case moet aandacht worden besteed aan alternatieven voor de uitvoering en de (financiële) verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en Gemeenten. In geval besloten wordt om het project te gaan uitvoeren is het van belang de business case als referentiepunt te gebruiken bij de verdere besluitvorming.
- Wij adviseren bij het uitwerken van de alternatieven voor de uitvoering opnieuw na te denken over aan welke eisen een organisatie moet voldoen voor het kunnen vervullen van de regierol c.q. uitvoeringsrol. Wij denken dan aan aspecten als stabiliteit, ervaringsniveau, capaciteit, deskundigheid, etc. De te vervullen regierol of uitvoeringsrol moet passen bij de reguliere taken van de organisatie (core business). Verder merken wij op dat wanneer er sprake is van investering er scheiding moet zijn tussen de rol van opdrachtgever en die van eigenaar.

- Wij merken op dat onze aanbevelingen voor GBA-V mutatis mutandis ook gelden voor BZS-K.

Hoogachtend,  
DE AUDITMANAGER

Drs. D. Meijer RA



## Bijlage 1: Normenkader

Normenkader Vraag 1: Business case		
Norm	Toetsvragen	
<b>1. Proces totstandkoming business case</b>		
1.1	Tijdstip	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Om het bestaansrecht van het project te bepalen, is een business case op hoofdlijnen gemaakt (de outline business case). Dit wordt gedaan vóór de autorisatie van de projectinitiatie.</li> <li>b) Business case is helemaal uitgewerkt vóór de autorisatie van het project. De business case is gemaakt vóór het kabinetsbesluit.</li> <li>c) Gelijk met de autorisatie van het project wordt beoordeeld of de business case nog steeds rechtvaardiging geeft voor het project.</li> <li>d) Er worden geen uitgaven in het kader van het project gedaan vóórdat de business case is goedgekeurd.</li> </ul>
1.2	Goedkeuring	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De business case moet goedgekeurd worden door de opdrachtgever.</li> <li>b) Bij de goedkeuring business case moet de opdrachtgever instemmen met alle onderdelen van de business case.</li> <li>c) In verslaggeving van de goedkeuring moet blijken dat de opdrachtgever instemt met alle onderdelen van de business case.</li> <li>d) De opdrachtgever moet ook instemmen met de aanpak van het project.</li> </ul>
1.3	Aansluiting	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De business case is afgestemd met de juiste stakeholders en klanten.</li> <li>b) De business case sluit aan bij de projectbrief.</li> <li>c) De business case sluit aan bij het projectplan.</li> <li>d) De uitgewerkte business case is onderdeel van het Project Initiatie Document (PID).</li> <li>e) De business case sluit aan het PID.</li> </ul>
<b>2. Inhoud business case</b>		
2.1	Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De business case moet passend zijn bij de zwaarte van het project (heeft BZK hier interne eisen voor?).</li> <li>b) De business case heeft een management samenvatting.</li> </ul>

		<p>c) De managementsamenvatting geeft de belangrijkste onderdelen van business case weer.</p> <p>d) De business case is consistent.</p> <p>e) De business case werkt met de meest actuele cijfers.</p>
<b>2.2</b>	Noodzaak	<p>a) Het projectdoel is omschreven.</p> <p>b) De business case heeft een probleemomschrijving met een onderbouwing waarom de eindresultaten van het project nodig zijn voor de organisatie.</p> <p>c) Het project heeft aansluiting bij de strategie (en investeringsfilosofie) van de organisatie.</p> <p>d) De raakvlakken met andere projecten en de gevolgen daarvan voor het project zijn beschreven.</p>
<b>2.3</b>	Opties	<p>a) Op hoofdlijnen worden de verschillende opties afgewogen.</p> <p>b) De uiteindelijk gekozen optie is gemotiveerd inclusief de onderbouwing van de keuze.</p> <p>c) De alternatieven moeten evenwichtig zijn uitgewerkt om een eerlijke keuze mogelijk te maken.</p> <p>d) Ook het nulalternatief dient opgenomen te worden.</p> <p>e) Van de uiteindelijk gekozen optie moet beschreven zijn hoe het eindresultaat (de specificaties, de scope) eruit komt te zien. Hiervoor kan naar het plan van aanpak worden verwezen, maar dat moet samen met de business case aan de opdrachtgever zijn aangeboden.</p>
<b>2.4</b>	Verwachte baten	<p>a) De business case geeft iedere bate weer die het project wil realiseren.</p> <p>b) Zowel de financiële als niet-financiële baten moeten benoemd worden.</p> <p>c) Iedere bate moet SMART (specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden) zijn.</p> <p>d) De baten moeten consistent (onderling en tussen de baten en het projectdoel) zijn.</p> <p>e) De huidige situatie (nulmeting) moet bekend en beschreven zijn.</p> <p>f) De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het definiëren van de baten.</p> <p>g) Bij het beschrijven van de baten moet rekening gehouden worden met het feit dat mogelijk niet alle baten worden gerealiseerd. Er moet een minimum niveau van verwachte baten aan worden gegeven.</p> <p>h) De methode van het bepalen van de verwachte baten moet zijn beschreven.</p>
<b>2.5</b>	Risico's	<p>a) De belangrijkste risico's die het succes van het project bedreigen zijn beschreven. Bij de risico's moet in ieder geval aandacht zijn voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Risico's tijdens de totstandkoming van het project.</li> <li>- Risico van kostenoverschrijding.</li> <li>- Risico's tijdens het realiseren van de baten.</li> <li>- Risico's voor de hele organisatie.</li> <li>- Risico's bij de stakeholders van het project.</li> <li>- Risico's buiten het project.</li> </ul> <p>b) Bij de risico's moeten maatregelen zijn benoemd.</p>
<b>2.6</b>	Kosten	<p>a) De kosten van het project zijn beschreven en onderbouwd.</p> <p>b) De kosten per projectonderdeel zijn omschreven.</p> <p>c) Alle kosten voor het project zijn omschreven (geen PM).</p> <p>d) Afwijkingspercentages zijn gedefinieerd (escalatie en rapportage).</p>

		e) Er is beschreven hoe de financiering is geregeld.
<b>2.7</b>	Tijdspad	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De planning van het project zijn beschreven en onderbouwd.</li> <li>b) De aanpak van het project is, voor zover dit relevant is voor de business case, omschreven.</li> <li>c) In de planning zijn tussentijdse evaluatiemomenten aangegeven.</li> <li>d) Afwijkingpercentages zijn gedefinieerd (escalatie en rapportage).</li> </ul>
<b>2.8</b>	Beoordeling investeringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De business case moet inzicht bieden in de gehele life cycle van de investering: de verhouding tussen de kosten van het ontwikkelen, beheren, onderhouden en ondersteunen van het project moet zijn beschreven.</li> <li>b) De gekozen middelen om tot uitvoering te komen dienen gemotiveerd te zijn.</li> <li>c) De financiële waarde van baten moet duidelijk zijn.</li> <li>d) Zowel de financiële als niet-financiële kosten moeten benoemd worden.</li> <li>e) De totale financiële waarde moet bekend zijn (dus inclusief gevolgen voor andere organisatieonderdelen).</li> <li>f) Het uitgangspunt voor de beoordeling is de optie van niets doen (of eigenlijk zo goed mogelijk doorgaan zonder het project) in vergelijking met de verwachte uitkomst van het project (kosten én baten).</li> <li>g) De methode van de beoordeling van de investering moet zijn beschreven.</li> </ul>
<b>2.9</b>	Evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) In de business case moet een evaluatie zitten van de baten en de investeringen.</li> <li>b) De veronderstelde baten ten opzichte van de nul meting moeten geëvalueerd te worden op realiteitsgehalte (gelet op het slagingspercentage van projecten binnen de organisatie).</li> <li>c) De beoordeling van de investeringen dienen geëvalueerd te worden op realiteitsgehalte (gelet op het slagingspercentage van projecten binnen de organisatie).</li> <li>d) Voor de evaluatie van de business case kunnen derden worden ingeschakeld (externe of interne adviseurs).</li> </ul>
<b>3. Business case tijdens het project</b>		
<b>3.1</b>	Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Gedurende het project moet de voortgang worden gemonitord van de kosten, planning en risico's uit de business case.</li> <li>b) In de voortgangsrapportages moet aandacht zijn voor een vergelijking tussen de actuele situatie en de aannames uit de business case (bij de start van het project).</li> <li>c) De voortgangsrapportages moeten aan de juiste personen worden teruggekoppeld.</li> </ul>
<b>3.2</b>	Tussenevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Periodiek moet beoordeeld worden of de business case nog steeds rechtvaardiging geeft voor het project, minstens aan het einde van iedere tussenfase.</li> </ul>
<b>3.3</b>	Aanpassen	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De business case moet worden aangepast als dat nodig is.</li> <li>b) De aangepaste business case moet goedgekeurd worden door de juiste personen.</li> </ul>

<b>Normenkader Vraag 2: Programmagovernance</b>		
<b>Norm</b>	<b>Toetsvragen</b>	
<b>1. Rollen en Verantwoordelijkheden</b>		
<b>1.1</b>	Samenstelling Stuurgroep	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De Stuurgroep bestaat uit de opdrachtgever, de gebruikers en leverancier.</li> <li>b) De programmamanager maakt geen deel uit van de Stuurgroep.</li> </ul>
<b>1.2</b>	T.B.V.'s Stuurgroep: vooraf	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De Stuurgroep geeft goedkeuring aan de doelstellingen van het programma en het bekrachtigt de start.</li> <li>b) De Stuurgroep autoriseert Programmaplan, Definitiestudie, Business Case.</li> <li>c) De Stuurgroep geeft goedkeuring aan de verantwoordelijkheden en doelen van de programmamanager.</li> <li>d) De Stuurgroep beslist hoe de taken voor het toezicht op het programma worden uitgevoerd.</li> <li>e) De Stuurgroep stelt de toleranties voor de programmamanager vast.</li> <li>f) De Stuurgroep zorgt voor voldoende Project Assurance / Quality Assurance (delegeren rol Stuurgroep)</li> </ul>
<b>1.3</b>	T.B.V.'s Stuurgroep: tijdens	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De Stuurgroep controleert de status van het programma en beoordeelt of het programma op koers ligt om de doelstellingen te bereiken.</li> <li>b) De Stuurgroep geeft advies en sturing ingeval van afwijkingen (afwijkingsplannen).</li> <li>c) De Stuurgroep geeft goedkeuring aan grote wijzigingen.</li> </ul>
<b>1.4</b>	T.B.V.'s Programmamanager	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De Programmanager stelt Programma-voortgangsrapportages op voor de Stuurgroep (o.b.v. de projectrapportages).</li> <li>b) De Programmanager bewaakt en controleert de voortgang binnen de toleranties, zoals vastgelegd door de Stuurgroep, en rapporteert dreigende knelpunten aan de Stuurgroep.</li> <li>c) De Programmanager stelt afwijkingsplannen op, indien noodzakelijk.</li> <li>d) De Programmamanager bewaakt de samenhang van de projecten binnen het programma.</li> <li>e) De Programmanager definieert de (project)verantwoordelijkheden en verdeelt het werk binnen het programma.</li> <li>f) De Programmanager bespreekt de voortgang van de taken met de projectleiders (op basis van controlepunten binnen het project).</li> <li>g) De Programmanager dwingt procedures af rond kwaliteit en wijzigingen.</li> <li>h) De Programmanager ziet erop toe dat alle zaken rond risico's, kwaliteit en resultaten worden geregistreerd.</li> </ul>
<b>1.5</b>	T.B.V.'s Programmabureau	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Het Programmabureau ondersteunt de Programmamanager met de gewenste specialistische deskundigheid.</li> </ul>
<b>2. Planmatig Werken</b>		
<b>2.1</b>	Plannen en planningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Er is een (goedgekeurd) overallplan met geïntegreerde (plateau)planning.</li> <li>b) Er is een kritieke pad-analyse.</li> <li>c) Er zijn (goedgekeurde) plannen voor ieder project, met bijbehorende mijlpaalplanning.</li> </ul>
<b>2.2</b>	Afwijkingsplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De Stuurgroep kan de programmamanager verzoeken een afwijkingsplan op te stellen (beschrijft overschrijden toleranties)</li> </ul>

<b>3. Risicomanagement</b>		
<b>3.1</b>	Risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De Programmamanager identificeert en legt de risico's vast.</li> <li>b) De Programmamanager herziet de risico's regelmatig.</li> <li>c) De Stuurgroep brengt de Programmamanager op de hoogte van de externe risico's.</li> <li>d) De Stuurgroep neemt beslissingen op door de Programmamanager voorgestelde acties op risico's</li> <li>e) De Stuurgroep vindt een balans tussen risico en kosten van tegenmaatregelen.</li> </ul>
<b>4. Kwaliteitsmanagement</b>		
<b>4.1</b>	Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De kwaliteitscriteria en vereiste specificaties zijn vastgesteld (technisch en functioneel).</li> <li>b) De opgeleverde producten worden getest en geaccepteerd o.b.v. vastgestelde criteria en specificaties.</li> </ul>
<b>4.2</b>	Wijzigingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Er is procedure voor het wijzigen van kwaliteitscriteria en productspecificaties.</li> </ul>
<b>5. Informatievoorziening</b>		
<b>5.1</b>	Stuurgroep	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De Programmamanager stuurt voortgangsrapportages aan de Stuurgroep.</li> <li>b) De Programmamanager rapporteert de Stuurgroep over knelpunten, risico's en dreiging van overschrijden toleranties.</li> </ul>
<b>5.2</b>	Programmamanager	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) De projectleiders rapporteren aan de Programmamanager over de voortgang van het project.</li> </ul>

Normenkader Vraag 3: Projectgovernance		
Norm	Toetsvragen	
<b>1. Rollen en Verantwoordelijkheden</b>		
1.1	TBV's vastgelegd	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Vanuit de opdrachtgever wordt expliciet opdracht (mandaat) gegeven en budget beschikbaar gesteld tot het ontwikkelen van een opdrachtverstrekking (Doel);</li> <li>b) Er is een projectmanager aangesteld met de benodigde bevoegdheden (mandaat) &amp; middelen voor het realiseren van het op te leveren ICT product;</li> <li>c) Er zijn projectmedewerkers aangesteld met de juiste kennis en beschikbaarheid per gewenste discipline (software architecten, testers, ontwikkelaars, projectleiders, etc);</li> </ul>
1.2	Overdracht	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Er is een overdrachtscenario waarbij het ontwikkelde ICT product aan de opdrachtgever wordt overgedragen en het project een formeel decharge krijgt.</li> </ul>
<b>2. Planmatig Werken</b>		
2.1	Plannen en planningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Op basis van de opdracht wordt een projectplan samengesteld welke resulteert in een projectresultaat (ICT product);</li> <li>b) Er zijn mijlpalen (kritieke pad) en acceptatiecriteria afgesproken voor de op te leveren (deel) producten;</li> <li>c) De afbakeningen en afhankelijkheden van het project zijn beschreven;</li> </ul>
2.2	Specificaties en ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Het ICT product is beschreven in SMART specificaties gelet op techniek en doorlooptijd;</li> <li>b) Het project heeft een functioneel en technisch ontwerp;</li> </ul>
<b>3. Risicomanagement</b>		
3.1	Risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Er is een risicoanalyse beschikbaar met beschreven risico's naar kans &amp; impact vs. tegenmaatregelen.</li> <li>b) Risicomanagement, 'periodieke' toetsing van de risicoanalyse.</li> </ul>
<b>4. Kwaliteitsmanagement</b>		
4.1	Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Kwaliteitsborging is in de projectaanpak voorzien en wordt toegepast;</li> </ul>
4.2	Testen	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Er zijn "tussentijdse" toetsingen met de klant voorzien;</li> <li>b) Het project heeft een op de acceptatiecriteria toegesneden testplan;</li> </ul>



4.3	Wijzigingen	a) Versiebeheer en changemanagement (wie beslist en wat is de impact op de afgesproken mijlpalen/budget);
<b>5. Informatievoorziening</b>		
5.1	Verantwoording	<p>a) Er wordt op reguliere basis verantwoording afgelegd door de projectmanager aan de opdrachtgever (eind-verantwoordelijk). Hierin staat ten minste:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verklaring van verschillen tussen afgesproken en gerealiseerde mijlpalen uitgedrukt in tijd en kwaliteit;</li> <li>- Lopende / verwachte risico's van het project;</li> <li>- Uitputting van resources/budget.</li> </ul>
5.2	Overleg	a) Regulier projectmanagement overleg met vastlegging van notulen en opvolging van actiepunten.



## **Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen**

De heer J. Bosman, Controller DGKB (BZK)

De heer M. Bouten, voorm. Projectleider ICTU/Startpakket (ICTU)

De heer R. Brand, Medewerker Tactisch Beheer (BPR)

De heer P. Doop, voorm. Projectleider ICTU/Startpakket (ICTU)

De heer M. van Elswijk, Teamleider Architectuur & Infrastructuur (ICTU)

De heer R. Flanderijn, hoofd Servicelevel- en Accountmanagement (BPR)

De heer L. van Halder, voorm. Directeur-Generaal KB (BZK)

Mevrouw L. Hennink, voorm. Programmamanager BPR/mGBA (BPR)

De P. de Jong, Coördinator Servicemanagement (BPR)

Mevrouw R. Lucieer, Deelprojectleider GBA-V (ICTU)

De heer C. Meesters, lid Stuurgroep mGBA

De heer W. van Ravesteijn, Teamleider Bouw (ICTU)

De heer B. Reimer, Programmasecretaris mGBA (BPR)

De heer G. Rutgers, Directeur BPR

De heer R. Sierat, voorm. Programmasecretaris mGBA (BPR)

De heer C. van Tilborg, Programmamanager BPR/mGBA (BPR)

De heer M. Willemsen, Controller BPR

## Bijlage 3: Lijst van gebruikte afkortingen

AD	Auditdienst
BPR	<i>Agentschap</i> Basisadministratie Persoonsgegevens <i>en</i> Reisdocumenten
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BZS-K	Burgerzakensysteem-kern (voorheen: Startpakket Actualisering)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
dBPR	Directeur BPR
dgKB	Directeur-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GBA-V	GBA-Verstrekkingen (voorheen: Startpakket Gegevensverstrekking)
GSA	Generieke en Specifieke Acceptatiecriteria-stappenplan
LRD	Landelijke Raadpleegbare Deelverzameling
ICTU	Stichting ICT-Uitvoeringsorganisatie
mGBA	Modernisering GBA
NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
PID	Project Initiatie Document
RUP	Rational Unified Process
SG	Secretaris-generaal
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten