



Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De minister, mevrouw drs. E.I. Schippers
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Bureau ICT-toetsing

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon

Kenmerk
2017-0000523250

Uw kenmerk
1085690-160550-IGZ

Datum 18 oktober 2017
Betreft Definitief BIT-advies voor het project Informatievoorziening van Morgen

Geachte mevrouw Schippers,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het project 'Informatievoorziening van Morgen' (IVvM) van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Opdrachtgever van dit programma is de Inspecteur-Generaal van de IGZ. Wij hebben de toets uitgevoerd in de periode eind maart tot en met begin mei 2017. Na een korte samenvatting van ons begrip van het project geven we de conclusie van de toets en daarna werken we de analyse en de adviezen nader uit. In dit advies benoemen wij alleen de belangrijkste risico's voor het welslagen van dit project.

De IGZ houdt toezicht op ongeveer 40.000 zorginstellingen. In deze instellingen werken circa 1,3 miljoen mensen. De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de geleverde zorg ligt bij de zorgaanbieders. De IGZ ziet erop toe dat die kwaliteit aan de gestelde normen voldoet.

Uit onderzoeken van Sorgdrager¹ en van der Steenhoven² uit 2012 komt naar voren dat de IGZ proactiever moet worden en dat de informatievoorziening moet verbeteren. De organisatie is sindsdien dan ook sterk in beweging, met een overgang van decentrale kantoren naar één centrale aansturing en door het verbeteren van de kwaliteit en professionaliteit van het werk. Recentelijk is de IGZ gefuseerd met het Landelijk Meldpunt Zorg en de komende maanden fuseert de IGZ met de Inspectie Jeugdzorg (IJZ).

Voor het verbeteren van de informatievoorziening werkt de IGZ al sinds 2013 samen met DICTU, de Dienst ICT Uitvoering van het Ministerie van Economische Zaken (EZ). DICTU heeft begin 2015 het programma 'Zaakgericht Werken'³ opgestart, dat tot doel heeft een basisvoorziening te ontwikkelen voor

¹ W. Sorgdrager, "Van incident naar effectief toezicht. Onderzoek naar de afhandeling van dossiers over meldingen door de Inspectie voor de Gezondheidszorg", 19 november 2012.

² K. van der Steenhoven, "Doorpakken! Organisatieonderzoek naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg", ABDTOPConsult, 19 november 2012.

³ Over dit project hebben wij op 11 februari 2016 een advies uitgebracht aan uw collega van Economische Zaken.

inspectiediensten binnen de Rijksdienst, waaronder de IGZ. In het kader van dit programma heeft DICTU een aanbesteding gedaan. Deze heeft in het voorjaar van 2016 geleid tot de keuze voor software van Pegasystems voor bedrijfsprocesmanagement en klantrelatiebeheer in combinatie met het Alfresco documentmanagementsysteem. De bedoeling is dat het softwarebedrijf Atos de beoogde basisvoorziening voor de inspectiediensten inricht met Pegasystems en Alfresco, in opdracht van DICTU.

Met het project IVvM wil de IGZ deze basisvoorziening invoeren en uitbouwen tot een *'state of the art'* informatievoorziening voor IGZ. Het project is in maart 2016 begonnen.

Het management van IGZ wil in eerste instantie zoveel mogelijk 'as is' overstappen op de basisvoorziening, dus zonder of met minimale uitbreiding ten opzichte van de functionaliteit van de bestaande systemen. Zo wil de IGZ de risico's van een overgang naar het nieuwe systeem beperken en gecontroleerd afscheid nemen van een aantal bestaande systemen. IGZ wil deze eerste stap medio 2018 gerealiseerd hebben.

De IGZ raamt de kosten van de eerste stap van het project IVvM op ongeveer €14 miljoen. Dit is inclusief circa €3 miljoen die DICTU heeft voorgefinancierd voor de bouw van het generieke deel en die de IGZ en Agentschap Telecom, die ook gebruik wil maken van de basisvoorziening, gezamenlijk zullen dragen.

Na de livegang medio 2018 wil de IGZ de mogelijkheden van het nieuwe systeem gebruiken om de informatievoorziening verder te verbeteren, conform de in 2012 vastgestelde ambities. De IGZ heeft nog geen raming van de kosten voor deze vervolgstappen gemaakt.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Wij zijn erg bezorgd over een goede afloop van dit project. Onze zorg komt voort uit drie dingen. Ten eerste mist in de aanpak van het project IVvM een uitwerking van 'as is' en er ontbreekt daardoor een duidelijk gedefinieerd eindpunt, wat tot grote uitloop en kosten kan leiden. Ten tweede is DICTU gestart met het inrichten van de basisvoorziening voor IGZ, maar afspraken over kosten en de taakverdeling zijn onduidelijk. Als laatste zijn er nog nauwelijks plannen voor het vervolg na medio 2018 en voor zover wij kunnen nagaan is hiervoor nog geen geld gereserveerd.

We adviseren dan ook de 'as is' aanpak beter uit te werken, afspraken te maken met DICTU en het vervolg inzichtelijk te maken. Ook adviseren wij de uitvoering intensief te bewaken.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

EENS MET DE 'AS IS' AANPAK – AANZIENLIJKE ZORGEN OVER WESLAGEN

Wij kunnen ons vinden in de gedachte die het management van IGZ voorstaat om eerst bestaande systemen zoveel mogelijk 'as is' te vervangen en pas daarna de functionaliteit van de nieuwe systemen in gecontroleerde stappen uit te breiden. Wij zien ook betrokkenheid en enthousiasme in de organisatie om van dit project een succes te maken.

Desalniettemin zijn wij erg bezorgd over een goede afloop van dit project. In de huidige aanpak van het project IVvM mist een uitwerking van 'as is'. Wij denken dat dit tot grote uitloop en kosten kan leiden als gevolg van een ongecontroleerde toename van de functionaliteit ('*scope creep*'). Ook zijn afspraken over kosten en de taakverdeling tussen IGZ en DICTU onduidelijk. Als laatste zijn er nog nauwelijks plannen en geld voor het vervolg na medio 2018.

A. Goede uitwerking van 'as is' ontbreekt

Wij onderschrijven de gedachte van IGZ om in het project IVvM 'as is' over te gaan naar het nieuwe systeem. Wij zien in de aanpak van het project echter niet terug dat het management van IGZ deze gedachte hard heeft opgelegd aan het projectteam. Het projectteam neemt ruimte om binnen tijd en budget al nieuwe functionaliteiten toe te voegen, omdat het systeem een nieuwe werkwijze gaat ondersteunen en dit de kans op een warm ontvangst van het nieuwe systeem vergroot. Wij snappen dit enthousiasme voor nieuwe functionaliteit, maar er zijn een paar zaken waardoor er kans is op grote uitloop of erger:

- Het scopedocument (dat nog tijdens onze toets is opgesteld) en het document met specificaties geven niet duidelijk aan welke zaken onmisbaar zijn voor een 'as is' livegang in 2018, en welke zaken na de livegang gerealiseerd kunnen en moeten worden. Het project heeft gekozen voor een meer *agile* aanpak, waarbij het ontwerp- en ontwikkelteam achtereenvolgens aan het werk gaan met onderwerpen die gekozen worden op basis van een nieuw 'Basis Proces Model', dat een standaard werkwijze binnen IGZ moet ondersteunen. Hierdoor zien wij dat het projectteam zaken te lang laat liggen die in onze ogen echt essentieel zijn zoals het vaststellen van het gegevensmodel, de autorisatiematrix, beveiliging en allerhande koppelingen. Daarentegen werkt het project aan zaken die niet essentieel zijn voor een 'as is' overgang. Voorbeelden hiervan zijn het automatiseren van werkprocessen, het beheren van werkvoorraden en het genereren van rapportages en brieven.
- Belangrijke projectdocumenten, zoals het scopedocument, de specificaties en de acceptatiecriteria, zien wij als 'hoog over' en we missen detaillering die voor een gerichte 'as is' inrichting van het systeem en de uitrol essentieel zijn. Bijvoorbeeld over koppelingen die gerealiseerd moeten worden en hoe functionaliteit zoals planning precies moet worden ingericht door het ontwikkelteam.
- Noch het scope document, noch de andere projectdocumenten, geven een indicatie van de *omvang* (in bijvoorbeeld uren of aantallen functies) van de te ontwikkelen onderdelen op de lijst. Hierdoor heeft het project feitelijk weinig inzicht in hoever ze is ten opzichte van een 'as is' en is het ongewis wanneer

dit punt bereikt zal zijn. Er treden nu al grote vertragingen op in het project doordat het veel langer duurt om functionaliteit te ontwikkelen: de uitwerking van de eerste set processen duurt twee keer zo lang als gepland. Deze tegenvaller is niet verwerkt in de planning voor de resterende functionaliteit, terwijl wij de kans op uitloop van de resterende onderdelen ook erg hoog achten.

De gedachte van het management over het project IVvM – eerst 'as is' over en daarna doorontwikkelen – wordt, zo denken wij, door het overgrote deel van de medewerkers van IGZ heel anders beleefd. Zij verwachten dat ook met de eerste uitrol van het nieuwe systeem al een forse stap voorwaarts wordt gezet. Wij denken dat het management hier gaandeweg meer helderheid over moet geven, om problemen bij de acceptatie te voorkomen.

B. Er zijn geen afspraken tussen IGZ en DICTU over kosten en taakverdeling

Voor het realiseren van IVvM werkt DICTU aan een generieke voorziening voor alle inspectiediensten en tegelijkertijd werken DICTU en IGZ samen aan de specifieke IGZ inrichting van deze basisvoorziening.

Dat leidt natuurlijk tot allerlei vraagstukken over welke instellingen, koppelingen en componenten tot het generieke deel en welke tot het specifieke stuk voor IGZ behoren. Als het gaat om de infrastructuur en een aantal basisconfiguraties van Pega en Alfresco is dit redelijk goed geregeld, maar als het gaat om de inrichting van de applicatie zelf zijn er nog geen duidelijke demarcatielijnen getrokken. Hierover moeten nog afspraken gemaakt worden. Dit maakt ook dat er (nog steeds) geharrewar is over de doorbelasting van DICTU aan IGZ en over het niveau van dienstverlening door DICTU dat daarbij hoort. Ook afspraken over de taakverdeling in de toekomst zijn nog niet gemaakt en dit is wel nodig. Want voor het doorontwikkelen en beheren van het nieuwe systeem heeft IGZ de kennis niet in huis en DICTU werkt grotendeels met externen.

Overigens hebben wij uw collega van EZ eerder geadviseerd op dit dossier geen onomkeerbare stappen te zetten, voordat er duidelijke afspraken gemaakt waren.⁴

C. Planning van het vervolg en communicatie over 'as is' ontbreken

Hoewel in het scope document wordt verwezen naar het belang van een vervolg op IVvM, zien wij nog nauwelijks een uitwerking van het vervolg.

Omdat wij verwachten dat er nog forse kosten gemaakt moeten worden na afloop van de 'as is' overgang, zouden wij verwachtten dat er een basale *roadmap* aanwezig zou zijn die in grote lijnen zou schetsen welke koers het programma in

⁴ In februari 2016 hebben wij het BIT-advies 'Zaakgericht werken' uitgebracht aan DICTU. De minister van Economische Zaken heeft als reactie op het advies het maken van afspraken toegezegd aan de Kamer. Deze afspraken ontbreken echter vooralsnog.

de jaren na medio 2018 gaat varen, en wat dit ruwweg vraagt aan middelen. Die roadmap is er nog in het geheel niet. In die roadmap zou ook rekening gehouden moeten worden met de beperkingen van het nieuwe systeem. Zo wordt capaciteitsmanagement niet goed door Pegasystems ondersteund, en wellicht moeten daar nieuwe investeringen voor worden gedaan.

Waarschijnlijk als gevolg van het ontbreken van een roadmap zien wij ook nog geen enkele reservering van fondsen voor de periode na 2018. Wij zijn bang dat dit straks tot vertraging zal leiden, omdat de benodigde financiering toch dermate omvangrijk is, dat deze niet meer op het laatste moment gevonden kan worden.

Tot slot nog het volgende. Wij hebben in deze toets de beslissing van het management van IGZ om op korte termijn afscheid te nemen van de huidige systemen, en dan met name WPM⁵, en gebruik te gaan maken van de door DICTU te ontwikkelen basisvoorziening als een gegeven beschouwd. We denken dat bij deze beslissing kanttekeningen zijn te plaatsen. WPM is een systeem dat actief doorontwikkeld wordt door de leverancier en het bevat relevante functionaliteiten waar IGZ nog geen gebruik van maakt. Het zou zeker minder risicovol zijn geweest om te kiezen voor een aanpak waarin de benodigde harmonisatie na de fusies binnen WPM zou zijn gerealiseerd en de eerste verbeterstappen zouden zijn gezet op basis van het bestaande surplus aan functionaliteiten binnen WPM, eventueel in combinatie met een documentmanagement systeem. IGZ had dan in een later stadium kunnen besluiten om alsnog over te stappen op een nieuw systeem (bijvoorbeeld de basisvoorziening van DICTU) gebaseerd op functionaliteiten die écht ontbreken.

IGZ kan zich dan ook vertraging of erger van het huidige project permitteren. Wel is het zaak dat IGZ de bestaande voorzieningen actief blijft onderhouden tot het moment dat het helemaal zeker is dat de nieuwe basisvoorziening op basis van Pega en Alfresco wordt uitgerold.

ADVIES: WERK 'AS IS' AANPAK BETER UIT EN MAAK AFSPRAKEN MET DICTU

Om de kans van welslagen te vergroten adviseren wij om de volgende stappen uit te laten voeren door het project IVvM en adviseren wij de departementale CIO en de opdrachtgever van IVvM, de inspecteur-generaal van de IGZ, de uitvoering hiervan intensief te bewaken.

1. Werk de 'as is' aanpak beter uit

Om inderdaad binnen de geplande termijn de stap naar Pega en Alfresco te kunnen maken, adviseren wij het programmateam om zo snel mogelijk vast te stellen welke functionaliteiten onmisbaar zijn, en deze met prioriteit te realiseren. Alleen als er tijd en geld over is – wat wij eigenlijk niet verwachten – kunnen

⁵ Op dit moment maakt IGZ gebruik van WPM, een product van leverancier Bluedesk CRM voor registratie van meldingen, relaties en inspectiebevindingen.

aanvullende (nieuwe) functionaliteiten worden gerealiseerd. Meer in detail is ons advies:

- Definieer aan de hand van het functionele specificatiedocument de minimale functionaliteit die benodigd is om live te gaan. Beperk de uitwerking van de functionele eisen zoveel als mogelijk tot die onderdelen die ook in de bestaande systemen zitten. Minimaliseer bijvoorbeeld het aantal workflows en business rules. Invoercontroles voor NAW-gegevens zijn gewenst, maar zet zaken als planning, routing en het bewaken van termijnen buiten scope evenals het uniformeren van werkprocessen van inspecteurs. Maak deze minimale set van functionele specificaties vervolgens zo concreet mogelijk en laat deze door een onafhankelijke partij toetsen op kwaliteit. Maak hierbij ook inzichtelijk welke koppelingen nodig zijn met andere systemen en definieer deze. Leg ook de niet-functionele specificaties vast. Laat de minimale set van specificaties in zijn geheel vaststellen door Inspecteur-Generaal van de IGZ en door de CIO van VWS.
- Maak een objectieve schatting van de omvang van de te bouwen minimale functionaliteit, zodat er zicht ontstaat op de haalbaarheid van livegang medio 2018 en op de kosten van de totale 'as is' overgang. Maak de inschatting van de doorlooptijd en de kosten op basis van de al opgedane ervaringen.
- Maak een planning met een kritiek pad en mijlpalen tot en met de livegang medio 2018. Zorg ervoor dat belangrijke onderdelen van het systeem die bepalend zijn voor het gehele ontwerp zo snel mogelijk worden ingericht, zoals beveiliging, privacy, het gegevensmodel en de koppelingen met andere systemen. Maak ook de afhankelijkheden die er zijn met andere partijen inzichtelijk, zoals SSC-ICT, DICTU en leveranciers van externe gegevens.
- Rapporteer aan de stuurgroep op basis van objectieve metriekeken over de voortgang van het project. Wij adviseren de opdrachtgever een externe onafhankelijke partij in te schakelen om de kwaliteit van het project te bewaken.

2. Maak afspraken met DICTU

Maak op korte termijn concrete afspraken met DICTU. Deze afspraken gaan over welk delen van de basisvoorziening generiek en specifiek zijn, en de daaruit voortvloeiende kostentoedeling aan IGZ. Maak ook afspraken over de overige (incidentele en structurele) kosten, het dienstverleningsniveau en de taakverdeling voor nu en in de toekomst.

3. Werk aan inzicht in het vervolg en communiceer dit

Stel een roadmap voor vervolg vast nadat duidelijk is welke functionaliteiten niet in de eerste stap ontwikkeld kunnen worden. Vergroot het inzicht in de bijbehorende financiering, zodat, als de 'as is' fase succesvol wordt afgerond, het project direct door kan. Dit is ook nodig om de schaarse kennis van de basisvoorziening te behouden.

Leg de 'as is' scope en de vervolgstappen goed uit aan gebruikers, zowel in de algemene communicatie over het project als in de sessies met gebruikers waar de basisvoorziening wordt ingericht.

Bureau ICT-toetsing

Datum

18 oktober 2017

Kenmerk

2017-0000523250

Tot slot danken wij IGZ voor hun openheid en medewerking. Wij hebben waardering voor uw streven naar een betere en meer toekomstvaste informatievoorziening. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan de zekerheid waarmee deze informatievoorziening wordt bereikt.

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

Hans Wanders
CIO Rijk