

**PBLQ
HEC**

**voor een sterke
publieke sector**

Rapport

Assurance rapportage Initiële QA-review Programma Operatie BRP – Hoofdlijnenrapport

Assurance rapportage Initiële QA-review Programma Operatie BRP – Hoofdpijnenrapport

project 4197
versie 1.0
datum 12 september 2014

Inhoudsopgave

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Doel van deze rapportage	4
1.2	Indeling rapport	4
2.	Overall status van de strategische sturing op het programma	5
3.	Overall status van de tactische en operationele sturing binnen het Programma	7

1. Inleiding

1.1 Doel van deze rapportage

De opdrachtgever van het programma Operatie BRP (het voormalige programma Modernisering GBA) heeft behoefte aan de inrichting en uitvoering van een Quality Assurance (QA) op het ontwikkeltraject (project Ontwerp en Realisatie) en het project Implementatie van het programma. Het doel hiervan is te beschikken over stuurmiddelen voor zowel de kwaliteit van het functioneren van het programma als de producten die zij voortbrengt, en om gerapporteerd te worden over de gemeten kwaliteit daarvan en de verbeteringen die worden ingezet. Het programma Operatie BRP heeft de QA functie op basis van de methodiek Managing Succesful Programmes (hierna te noemen MSP) belegd bij PBLQ HEC.

De functie van QA is belangrijk om de kwaliteit van de resultaten van het programma Operatie BRP gedurende de loop van het programma te borgen. Het is daarbij zaak tijdig risico's te signaleren om bij te kunnen sturen en om aanbevelingen en adviezen te kunnen implementeren die bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de resultaten van het programma. Het toetsingskader voor de QA wordt gevormd door de methodiek MSP. Detectie van risico's en verbetervoorstellen in het kader van deze QA vindt voornamelijk plaats door de vigerende werkwijzen van het programma Operatie BRP periodiek te toetsen aan deze methodiek.

MSP is een Angelsaksische methodiek, waarbij best-practices zijn geïntegreerd tot een pragmatische aanpak. Om de review op basis van de methodiek voor dit Nederlandse programma passend te maken is door PBLQ HEC een beoordelingskader opgesteld, waarbinnen de besturingsthema's (de "Governance Themes" van MSP) zijn geordend. Per item binnen de besturingsthema's wordt aangegeven in hoeverre voldaan wordt aan het betreffende kader en zo doende kan ook geconstateerd kan worden of sprake is van een gebrek in MSP termen. De vermoedelijke impact die een gesignaleerd risico of gebrek kan hebben, is bepalend voor te ondernemen actie. Van een te formuleren actie moet vooraf duidelijk zijn of dit bijdraagt aan het behalen van de benefits (baten), verbetering van de sturing van het programma en het voldoen aan (wettelijke) eisen en voorschriften.

PBLQ HEC voerde als eerste stap in de QA een initiële review uit. Deze initiële review heeft in twee delen plaatsgevonden. In periode 1, die uitmondde in een deelrapportage voor de stuurgroep vergadering van 27 mei 2014, richtten wij onze review op de *strategische* besturingsthema's: Rollen & verantwoordelijkheden, Visie & Leiderschap en Stakeholders & Change control. In de 2^e periode kwamen de *tactische en operationele* besturingsthema's: Blueprint, Benefits & Business Case, Stakeholders & Change Control, Planning & Control, Risk & Issues, Quality Management en Taken van het ProjectManagementOffice aan de orde, waarbij de uitkomsten van de 1^e deelreview bepalend konden zijn voor de tactische en operationele thema's, zoals de afgesproken governance en de gemaakte budget- en verantwoordingsafspraken. Deze deelrapportage is besproken in de stuurgroep vergadering van 16 juli 2014. In de tweede reviewronde (oktober 2014) zal worden beoordeeld of de aanbevelingen uit de eerste ronde goed worden opgepakt. In dit rapport zijn de bevindingen op hoofdlijnen van beide reviews opgenomen.

De inzet van PBLQ HEC in deze QA-review is dat er verbeteringen moeten worden aangebracht om problemen te voorkomen en op te lossen en niet om extra werk of complexiteit te genereren. Indien er geen relevante actie kan worden ondernomen (in tijd en volgorde) kan deze constatering op zichzelf wel leiden tot andersoortige acties (bijvoorbeeld bestuurlijke uitleg).

1.2 Indeling rapport

Hoofdstuk 2 gaat in op de overall status van het programma voor de strategische sturing op het programma. Hoofdstuk 3 gaat in op de overall status van de tactische en operationele sturing binnen het programma.

2. Overall status van de strategische sturing op het programma

In deze eerste programmabeoordeling van de Operatie BRP is de opzet van het programma nader belicht vanuit de aspecten rollen en verantwoordelijkheden, visie, besturing en de betrokken stakeholders bij het programma. Wij constateren dat door de Operatie BRP een stevige slag is gemaakt waar het gaat om het vormgeven van deze operatie voor de komende jaren. Het aanstellen van een programmadirecteur, maandelijkse stuurgroep vergaderingen t.b.v. de borging op bestuurlijk niveau, stevige afbakening van de scope binnen het gegeven budget, stevige focus op zowel het bouwproject alsmede het actief betrekken van de toekomstig beheerder BPR, zijn voorbeelden van het snel op de rails brengen van dit programma. Kortom: de contouren van 'de olifant' tekenen zich meer dan duidelijk af. Een aantal zaken verdient vanuit de onderwerpen van deze review aandacht van de programmaleiding en de bestuurlijke opdrachtgevers om er voor te zorgen dat 'de olifant' stukje voor stukje gegeten kan gaan worden:

1. De first movers

BZK en de VNG zijn volgens het bestuurlijk akkoord gezamenlijk opdrachtgever voor de Operatie BRP en de stuurgroep staat gezamenlijk voor de realisatie van de programmadoelen. Het geld voor de realisatie van de centrale voorziening komt van het ministerie, maar de migratie en de ingebruikname vraagt een (financiële) inspanning van veel meer partijen. De stakeholders die vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep (gemeenten via VNG en NVvB, Belastingdienst en SVB als afnemers en BZK) zijn slechts een smaldeel van de toekomstige gebruikers van de BRP. Het stimuleren van de organisaties die door hen worden vertegenwoordigd om zich tijdig te gaan voorbereiden, zal een grote uitdaging worden. Er zijn vijf afnemers die optreden als Koploper in het migratietraject. Het betrekken van de gemeenten als grootste afnemers vindt nu plaats door een elftal Koplopergemeenten. Het lijkt ons daarnaast goed om vertegenwoordigende partijen van de grootste afnemers binnen gemeenten als Divosa en de Landelijke Vereniging voor Lokale Belastingen (LVLB) door de VNG / KING als first mover te laten betrekken. Wij benadrukken de noodzaak om bij Koplopers te bewaken dat er een gezonde balans tussen belang, investering en zeggenschap blijft bestaan.

2. Product Owner

Het product ownership wordt de komende maanden nader ingevuld. Deze functie vertegenwoordigt het gebruikersbelang en dient daarom te worden ingevuld door de VNG namens de gemeenten, het agentschap BPR als toekomstig beheerder en mogelijk enige grote afnemers. De juiste positionering van deze functie ten opzichte van het programma is essentieel voor de acceptatie van het bouwresultaat, (en de voorbereiding op) de ingebruikname en de afstemming met overige programma's die lopen.

3. Financiële kaders

Voor het strak bewaken van de scope binnen het gestelde financiële kader en tijdsframe geldt op dit moment het adagium "de vervuiler betaalt". Dit betekent dat het ministerie van BZK de "vervuilers", dat zijn degenen die wijzigingen voorstellen, aanspreekt op het fourneren van extra middelen wanneer er aanpassingen in de scope dienen plaats te vinden. Er is besloten dat de scope vast staat en dat met extra geld niet extra tijd en kwaliteit is te regelen. Wijzigingen zullen dus altijd gevolgen zullen hebben voor de functionaliteit die nu gedefinieerd is of een uitloop in de planning tot gevolg hebben. In het kader van de politiek-bestuurlijke verwachtingen dienen vroeg afspraken te worden gemaakt omtrent de afwegingen die gemaakt zullen worden om een gevraagde wijziging wel of niet door te voeren. Het verwachte effect op de planning van Operatie BRP en de vastgestelde architectuur dienen daarbij in ieder geval leidende factoren te vormen.

4. Laatste verantwoordelijke beslismoment

In programma's moeten veel beslissingen worden genomen, waarbij de stuurgroep er voor dient te zorgen dat deze tijdig onderkend en geagendeerd worden. In langlopende programma's geldt nog een belangrijk principe, namelijk dat beslissingen pas genomen worden wanneer dit nodig is én wanneer de voor de beslissing benodigde informatie beschikbaar is. Dit moment wordt aangeduid als het laatste verantwoordelijke beslismoment. Wij adviseren de stuurgroep dit principe aan te houden en om het programmabureau besluiten te laten bijhouden in een register vanaf het moment dat bekend is dat een besluit genomen moet gaan worden. De noodzakelijke voorbereidingen om de benodigde informatie te verkrijgen kunnen in dat register worden bewaakt ten opzichte van het geplande beslismoment.

5. Regelruimte en verantwoordelijkheid

De budgettaire kaders staan voor lange tijd vast, er wordt voor drie maanden in detail en voor een jaar globaal gepland. Mee- en tegenvallers moeten onmiddellijk aan de opdrachtgever worden gemeld, zodat deze door de stuurgroep kunnen worden gevolgd en bewaakt. Dit mag er echter niet toe leiden dat de toleranties voor de projectmanagers en daarmee de noodzaak om tegenvallers te compenseren worden weggelaten. Dat zou immers haaks staan op een volwassen projectbesturing. Pas wanneer mee- en tegenvallers onvermijdelijk zijn geworden mogen zij in de begroting worden verwerkt.

6. Bouwen en ondersteunen

Het succes van het ontwikkelproces van de centrale voorziening staat of valt met de beschikbaarheid van goede bouwteams. Het is zaak deze bouwteams "gewoon" hun werk te laten doen en niet te belasten met bestuurlijke vraagstukken en programmatische afwegingen. Dat dit in de afgelopen maanden onder sturing van de (gedelegeerd) opdrachtgever noodzakelijk is geweest voor de herstructurering is duidelijk. Een programmabureau dient naar onze mening vanaf nu dergelijke vragen vanuit het programma af te vangen en de gedelegeerd opdrachtgever te ondersteunen in zijn taak. De product owner vervult een deel van deze rol buiten het programma. Binnen het programma, vooral vanuit het programmabureau, wordt dit inmiddels door een aantal medewerkers ingevuld. Deze capaciteit dient steeds voldoende te zijn aangezien hiermee een aantal belangrijke taken worden vervuld.

7. Leveren en bouwen aan vertrouwen

Het vertrouwen in het resultaat staat of valt met concrete, dat wil zeggen tast- en testbare resultaten. Het snel uitvoeren van de eerste werkpakketten door de scrumteams en het opleveren van codes helpen om het geloof in het programma te vergroten. Het snel leveren van producten binnen de eerste migratiestappen conform afgesproken planning dient dan ook de grootste aandacht in het programma te krijgen.

3. Overall status van de tactische en operationele sturing binnen het Programma

Het karakter van de tweede deelrapportage is anders dan dat van de vorige rapportage, omdat in dit deel meer wordt ingegaan op de tactische en operationele besturing binnen het programma. De door ons uitgevoerde beoordeling van deze besturing langs de lijnen van MSP leidt – voor deze fase van het programma – als geheel tot een voldoende beoordeling, met een aantal aanbevelingen. Het grootste deel van de aanbevelingen is geadresseerd aan de projectleiders en de programmastaf en deze zullen wij in de vervolgreview in oktober aanstaande samen met hen opvolgen. Een aantal aanbevelingen verdient bespreking en besluitvorming in de stuurgroep, waarna wij deze in de vervolgreview met de gedelegeerd opdrachtgever zullen opvolgen. Dit betreft de volgende onderwerpen:

1. Planning en prioriteiten.

Er wordt inmiddels gewerkt aan product breakdowns (PBS) per migratiestap die requirements per migratierelease voor bouwproducten, documentatie en andere configuratie items bevat. Programma breed moet releasematig werken met ondersteuning van configuratiebeheer nog worden ingevoerd. Voer zo snel als mogelijk is releasematig werken en configuratiebeheer voor het gehele programma in.

2. Blueprint beheerorganisatie.

Door de geleidelijke migratie komen de eisen die vanuit de gemeenten en afnemers gesteld gaan worden aan de beheerorganisatie stap voor stap aan bod, waarbij vooral gebruikersondersteuning (helpdesk & incidentbeheer) belangrijk zijn. Aanbeveling: Bewaak in de stuurgroep of de capaciteit van Agentschap BPR voor het aannemen, registreren en afhandelen van vragen en incidenten zich voldoende ontwikkelt om ondersteuning bij de implementatie te bieden.

3. Harde deadlines en beperkingen.

Hoe langer het programma duurt, hoe meer het gaat schuren rond de GBA-V. DE GBA-V moet volledig blijven werken tot einde programma. Uitloop in het programma is ook daarvoor risicovol en moet worden voorkomen. Beoordeel daarom jaarlijks de onderhoudsituatie en daarmee de houdbaarheid van de GBA-V.

4. Risicomanagement.

De echte risico's worden op het niveau van de stuurgroep nog niet geïdentificeerd en worden niet besproken. De huidige lijst is operationeel en van en voor de projectleider. Maak voor de stuurgroep een eigen risico-overzicht, waarop de dreigingen van buiten het programma worden uitgewerkt en behandel deze in elke vergadering. Wij zien als risico's in elk geval de voortgang bij leveranciers van Burgerzakenmodules, en de vele externe andere afhankelijkheden, waaronder de aanpalende systemen waarover nog weinig bekend is. Daarnaast kan de prijsontwikkeling van ICT-personeel en de dreiging van verloop bij een aantrekkende markt een risico gaan vormen, alsmede het achterblijven van het treffen van voorbereidingen voor migratie bij afnemers c.q. gemeenten conform het transitieplan.