



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
de minister, mevrouw mr. drs. I. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Bureau ICT-toetsing

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

Kenmerk

2018-0000371470

Uw kenmerk

1302384

Datum 25 juni 2018
Betreft Definitief BIT-advies programma 'ICT-werkplekdienstverlening voor OCW'

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

U heeft ons verzocht een toets uit te voeren op het programma 'ICT-werkplekdienstverlening voor OCW'. De opdrachtgever voor dit programma is de secretaris-generaal van uw ministerie. Na een korte samenvatting van ons begrip van het programma geven we de conclusie van onze toets. Vervolgens werken we de analyse en de adviezen uit. In dit advies benoemen wij alleen de belangrijkste risico's voor het welslagen van het programma.

Het programma 'ICT-werkplekdienstverlening voor OCW' brengt alle circa 3500 werkplekken van het ministerie van OCW, inclusief alle dienstonderdelen, over naar de standaard werkplek van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Op DUO na betrekken alle onderdelen van OCW nu hun ICT-werkplekdienstverlening bij marktpartij Atos. Omdat het contract met Atos eind 2015 eindigde, besloot uw ministerie in 2014 om te komen tot één nieuwe ICT-werkplek voor alle dienstonderdelen, met uitzondering van DUO. OCW besloot daartoe aan te sluiten bij de werkplek die op dat moment werd ontwikkeld door de Dienst ICT Uitvoering (DICTU) van het ministerie van Economische Zaken. In 2017 bleek dat deze ontwikkeling was vertraagd. Mede hierdoor is de samenwerking met DICTU beëindigd. Uw ministerie heeft er daarom voor gekozen de OCW-werkplek naar de DUO-werkplek te migreren en vervolgens op een later moment uit te zien naar een nieuwe dienstverlener voor verdere doorontwikkeling van deze werkplek.

Het programma kent drie delen:

- Migratie naar de DUO-werkplek (met Windows 7 en Office 2013), het overzetten van de werkplekgerelateerde applicaties van OCW en het beëindigen van de dienstverlening door Atos. Dit deel van het programma is op 1 juli 2017 gestart en loopt tot en met april 2019. Het programma beoogt de uitrol van de circa 3.500 werkplekken in oktober van dit jaar te starten en in april 2019 af te ronden. Dan kan de dienstverlening van Atos beëindigd worden.
- Overgang van de DUO-werkplek naar Windows 10 en Office 2016 en het onafhankelijk maken van de applicaties van de werkplekversie. Dit deel moet in 2020 afgerond zijn.
- Ontwikkeling van een moderne cloudwerkplek door een nader te bepalen dienstverlener. Voor dit laatste deel is geen begin- en einddatum vastgesteld.

Datum

25 juni 2018

Kenmerk

2018-0000371470

De kosten van het eerste deel van het programma zijn door OCW begroot op €19 miljoen. Uitloop in de planning leidt direct tot substantiële extra kosten: het programma heeft becijferd dat additionele exploitatiekosten € 800.000 per maand bedragen. Bij een vertraging langer dan enkele maanden moet Atos bovendien investeren in hard- en software om de continuïteit van de huidige dienstverlening te kunnen garanderen. Tot en met maart 2018 heeft het programma circa € 2,8 miljoen uitgegeven.

Onze toets is uitgevoerd in maart en april 2018.

De conclusie van deze toets luidt als volgt:

Het project op de huidige wijze voortzetten leidt tot vertraging in de uitrol van de nieuwe werkplekken, een flinke overschrijding van het programmabudget en extra exploitatiekosten. Hiervoor zijn vier oorzaken. DUO en OCW hanteren elk hun eigen interpretatie van het uitgangspunt van één-op-één overgang ('as is') voor de komst van OCW naar de DUO werkplek. OCW en DUO gebruiken verschillende projectmethoden en ook dit belemmert de samenwerking. De programmasturing is niet effectief om deze verschillen te signaleren en op te lossen. Ten slotte is er onduidelijkheid over het tijdelijke karakter van de DUO-werkplek, wat een zakelijke afweging van de investeringen bemoeilijkt.

Wij adviseren om snel en stevig bij te sturen. Neem daarbij de DUO-werkplek en DUO-dienstverlening als uitgangspunt. Hanteer daarbij de projectmethode van DUO. Verbeter de sturing van het programma. Maak binnen een jaar richtinggevende keuzes over de toekomstige werkplekdienstverlening, zodat de investeringen op de beoogde eindsituatie kunnen worden afgestemd.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

PROJECT OP DE HUIDIGE WIJZE VOORTZETTEN LEIDT TOT FORSE VERTRAGING

Voortzetting van het project op de huidige wijze leidt tot ernstige vertraging in de uitrol van de werkplekken, een flinke overschrijding van het programmabudget en extra exploitatielasten. Daarvoor zijn vier oorzaken die we hieronder bespreken.

A. DUO en OCW hanteren hun eigen één-op-één overgang voor de komst van OCW naar de DUO werkplek

Bij de migratie naar de DUO-werkplek is als randvoorwaarde gesteld dat de applicaties van OCW moeten worden ontsloten. DUO ging er daarbij vanuit dat haar eigen werkplek zoveel mogelijk leidend zou zijn, en veranderingen alleen zouden worden aangebracht indien nodig om deze randvoorwaarde mogelijk te maken ('as is' vanuit optiek DUO). Dit is echter door het programma vertaald naar: de door DUO geleverde werkplek moet zowel functioneel als wat betreft dienstverlening zoveel mogelijk lijken op de huidige Atos-werkplek ('as is' vanuit optiek OCW). Ook heeft OCW gekozen voor werkplekapparatuur die afwijkt van de DUO-standaard. DUO moet daardoor veel aanpassingen doorvoeren om de DUO-werkplek geschikt te maken voor OCW en deze aanpassingen zullen een

Datum
25 juni 2018

Kenmerk
2018-0000371470

significant effect hebben op de doorlooptijd, de ontwikkelkosten en de toekomstige beheerskosten. In het oog springende verschillen zijn:

- OCW heeft bedongen dat inspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs de werkplek ook offline kunnen gebruiken. Dit wijkt af van de standaard DUO-werkplek die altijd een internetverbinding nodig heeft. De nu gekozen oplossing is lastiger te beveiligen, vergt een aanvullende investering van tenminste enkele honderdduizenden euro's en leidt tot hogere exploitatiekosten. Kansrijke en veel goedkopere alternatieven zoals internettoegang via het mobiele 3/4G-netwerk zijn afgewezen zonder steekhoudende argumenten.
- OCW heeft haar apparatuurbedleid buiten het programma gemaakt. Het heeft daarbij beperkt de samenhang met de technische invulling van de DUO-werkplek in beschouwing genomen. Apparatuur die nodig is om de DUO-werkplek te gebruiken is relatief goedkoop, omdat deze werkplek minimale functionaliteit van het apparaat gebruikt. Toch heeft OCW als standaard gekozen duurdere laptops. OCW geeft aan tot die keuze te zijn gekomen om daarmee op termijn circa 600 iPad's te kunnen vervangen. Voor die vervanging ontbreekt echter zowel een concrete planning als een zakelijke rechtvaardiging.
- Een specifieke groep gebruikers moet de mogelijkheid hebben om zelf software te installeren en te gebruiken. OCW overweegt om deze gebruikers rechten te bieden om zelf lokaal software te installeren. Dit is in strijd met de informatiebeveiligingseisen van DUO, die het zelf installeren van software alleen onder strikte voorwaarden toestaat voor een kleine groep IT-ontwikkelaars. Om het lokaal installeren voor gebruikers mogelijk te maken moet DUO een extra investering in tijd en geld doen om een veilige oplossing beschikbaar te stellen. Op dit moment is het ontwerp hiervan nog niet gereed.
- OCW wil de specificaties van de huidige Atos-werkplekdienstverlening onverkort doorvertalen naar de DUO-dienstverlening. De dienstverlening van DUO wijkt echter op essentiële punten af van die van Atos. Om aan de Atos-specificaties te voldoen moet DUO structureel extra kosten maken, zonder dat de toegevoegde waarde daarvan duidelijk is. Het projectteam heeft circa 2000 uur besteed om te proberen de verschillen te overbruggen, maar dit heeft niet geleid tot resultaat. Om verdere vertraging te voorkomen investeert DUO nu in techniek en mankracht om alle eisen onverkort in te willigen.

B. Verschil in gebruikte projectmethoden hindert de samenwerking

Het gebruik van twee verschillende ontwikkelmethoden binnen het programma leidt tot onvoldoende sturing op de prioriteiten, tot een gebrek aan besluitvorming over functionele en technische vereisten en tot onduidelijkheid over de voortgang van het project. DUO gebruikt een meer 'agile' ontwikkelmethode. OCW heeft weinig ervaring hiermee en houdt vast aan een meer traditionele 'waterval' aanpak. Daardoor zien wij de volgende problemen:

- De rol van de '*product owner*', die de wensen van de OCW-dienstonderdelen vertaalt naar prioriteiten van het programma, is niet goed ingevuld waardoor prioriteiten onvoldoende worden gesteld. DUO vult deze rol nu noodgedwongen zelf in voor de dienstonderdelen die geen concessies willen doen aan de huidige dienstverlening en dus geen nadere prioriteiten willen stellen. Dit leidt tot vertraging en verkeerde prioriteiten binnen het ontwikkelteam.
- DUO is niet in staat om naar tevredenheid van OCW een vertaling te maken van de nog te verwerken punten (de '*backlog*') naar het kritieke pad van het

Datum
25 juni 2018

Kenmerk
2018-0000371470

programma. Dit heeft geleid tot wederzijds onbegrip en het niet tijdig nemen van beslissingen. Daardoor is het vertrouwen bij OCW in DUO als leverancier geschaad.

C. Programmabesturing is ineffectief

De programmabesturing is ineffectief gebleken om bovenstaande verschillen tijdig te signaleren en op te lossen. De inrichting van de verschillende stuurgroepen in combinatie met de wijze waarop het programmamanagement opereert resulteert ook op andere manieren in een ineffectieve besturing:

- De ingerichte stuurgroepen en met name de program board zijn niet effectief. Het aantal deelnemers van de program board is te groot en de verantwoordelijkheidsverdeling is diffuus. De program board stuurt niet of te laat bij, waardoor het programma vertraging heeft opgelopen.
- Cultuurverschillen tussen DUO en de dienstonderdelen leiden tot communicatieproblemen en gebrek aan wederzijds vertrouwen. Inhoudelijke discussies worden daardoor niet beslecht, komen niet bij de program board terecht of worden zelfs volledig vermeden. Deze communicatieproblemen worden in het advies van de CIO OCW van januari 2018 benoemd en zijn niet effectief aangepakt.
- Er is geen totaalplanning die de samenhang en de afhankelijkheden beschrijft tussen de verschillende deelprogramma's. Ook is er geen actueel beeld van doorlooptijden omdat er niet systematisch wordt gerapporteerd over nog te besteden tijd.
- De financiële rapportage geeft geen inzicht in de realisatie van de programmadoelen en geen actuele prognose van de te verwachten uitgaven. Het is onduidelijk in welke mate de in het budget opgenomen risico-opslag van 25% al is ingezet. Omdat er nog geen stabiel kostenmodel is neemt de program board beslissingen zonder dat consequenties voor de exploitatiekosten bekend zijn.

D. Zakelijke afwegingen lastig door ontbreken van uitgangspunten middellange termijn

De keuze voor de DUO-werkplek wordt zowel door OCW als door DUO gezien als tijdelijk. Zonder dat dit expliciet is vastgelegd lijken alle partijen ervan uit te gaan dat DUO de werkplek in elk geval tot 2022 levert. Afschrijvingstermijnen zijn hiermee consistent. Voor de periode na 2022 houdt OCW alle opties open.

Uit onze toets komt naar voren dat vrijwel alle partijen ervan uitgaan dat de toekomstige werkplek niet door DUO geleverd zou moeten worden, omdat dat voor DUO geen kerntaak is. Het is nu nog niet duidelijk waar de werkplek wel zal worden ondergebracht en welke consequenties dit gaat hebben voor de doorontwikkeling van de werkplek. Hierdoor dreigen zakelijke afwegingen rond investeringen een ad-hoc karakter te krijgen. Dit geldt bijvoorbeeld nu al voor investeringen in nieuw personeel bij DUO.

Datum
25 juni 2018

Kenmerk
2018-0000371470

ADVIES: STUUR SNEL EN STEVIG BIJ

Het project zou voor aanzienlijk lagere kosten kunnen worden uitgevoerd en in een kortere doorlooptijd als OCW er voor zou kiezen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande DUO-werkplekdienstverlening. Wij verwachten dat met de huidige aanpak ook in de exploitatiefase de kosten hoger zullen zijn dan nodig.

De opdrachtgever moet snel en stevig bijsturen. Wij denken dat het dan nog steeds mogelijk is om de kosten te reduceren en migratie naar de DUO-werkplek in april 2019 succesvol af te ronden. Wij hebben de onderstaande adviezen geformuleerd en toegelicht.

A. Blijf zo dicht mogelijk bij de DUO-werkplek en de DUO-dienstverlening

Wij denken dat het programma alleen op tijd en binnen budget kan worden afgerond door zo veel mogelijk de DUO-werkplek en de DUO-dienstverlening als uitgangspunt te nemen. Pas ook het OCW apparaat-beleid daarop aan. Stel een mobiele thin client als standaardapparaat vast en doe daartoe het volgende:

- Onderzoek zo snel mogelijk of de bedrijfskritische applicaties van de inspecteurs bij de Inspectie kunnen werken met een mobiele thin client en een mobiele internetverbinding.
- Laat alleen ontwikkelaars gebruik kunnen maken van niet-beheerde applicaties (de DUO-oplossing).
- Pas de 60 niet-beheerde applicaties die zijn geïnventariseerd aan, zodat ze kunnen worden benaderd via de virtuele werkplek.

B. Kies binnen dit programma voor de ontwikkelmethode van DUO

Kies voor de ontwikkelmethode van DUO gelet op de grote rol van DUO in het programma. Dit kan ook de andere deelprojecten helpen om te komen tot een scherpe prioriteitstelling waardoor tijdige afronding van het programma nog mogelijk is:

- Organiseer direct de klantvertegenwoordiging in de vorm van een door de dienstonderdelen gemandateerde *product owner*. Deze zorgt ervoor dat richting DUO met één mond gesproken wordt en dat de juiste prioriteiten worden gesteld. Wij adviseren om deze rol door een manager van een van de dienstonderdelen te laten vervullen. De belangrijkste opdracht aan de *product owner* is het doorbreken van de ontstane impasse als gevolg van het onverkort vasthouden aan de 'as is' van OCW, door de inzet van DUO te prioriteren. Probeer de weerstand tegen agile werken bij de dienstonderdelen te verminderen, door hen via de *product owner* te betrekken bij het proces van DUO. Zorg zo nodig voor een agile introductietraining aan de OCW-betrokkenen.
- Bestuur en rapporteer de projectvoortgang op basis van de DUO werkwijze. Ondersteun de program board met een agile coach om zich deze werkwijze snel eigen te maken.
- Stel per deelprogramma nadere prioriteiten vast door te bepalen wat bij de start van de uitrol van de DUO-werkplek minimaal nodig is en wat eventueel later kan. Laat de *product owner* knopen doorhakken over de invulling van de werkplekspecificaties en de dienstverlening. Haal de formele uitwerking van de dienstverleningsovereenkomst van het kritieke pad.

Datum
25 juni 2018

Kenmerk
2018-0000371470

C. Maak de besturing van het programma slagvaardig

Maak de besturing van het programma slagvaardiger:

- Om de afgesproken doelstellingen van het programma na te komen is het nodig dat de departementsleiding duidelijk maakt dat iedereen de nieuwe DUO-werkplek moet accepteren. Bied op dit moment geen ruimte voor aanpassingen en nice-to-haves. Geef aan dat de verdere doorontwikkeling van de werkplek plaatsvindt als reguliere activiteit.
- Verhelder de verantwoordelijkheden van de sponsorgroep en de program board en reduceer het aantal leden van met name de program board tot de volgende rollen: een daadkrachtige programmadirecteur, de product owner, de DUO-deelprogrammamanager en een kritische quality assurance-functionaris. Alleen op verzoek van de program board schuiven de deelprogrammamanagers aan om zaken toe te lichten. De program board opereert als dagelijks bestuur van het programma.
- Breng informatie in de rapportages terug tot de kern die de program board nodig heeft om te kunnen sturen. De product owner rapporteert de afwijkingen onverwijld aan de program board, die daarover binnen haar mandaat kan besluiten of de afwijking aan de sponsorgroep voorgelegd dient te worden. Zorg voor financiële verantwoording van het programma aan de hand van actuele cijfers. Versterk de rol en de positie van de project-controller. Laat hem eisen stellen aan de voortgangsinformatie uit de programmaonderdelen zodat hij kan rapporteren en adviseren over de gerealiseerde en te verwachten uitgaven.

D. Maak binnen een jaar richtinggevende keuzes over de toekomstige werkplekdienstverlening

Start voor aanvang van doorontwikkeling van de DUO-werkplek verkennende gesprekken over de toekomstige werkplekdienstverlening voor OCW. Neem op basis van deze verkennende gesprekken een principebesluit over de invulling van een toekomstbestendige werkplek, de partij die deze werkplek gaat leveren en het daarbij behorende tijdspad. Gebruik die informatie om op basis van een bijgestelde business case de inhoud van het programma na de eerste migratie verder uit te werken.

Wij danken OCW voor hun openheid en medewerking bij deze toets. Wij hopen dat we met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan een succesvol verloop van dit programma.

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

Hans Wanders
CIO Rijk