

Vergaderjaar 2017–2018

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 519

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2018

Hierbij stuur ik u het advies van het Bureau ICT-Toetsing (BIT) over het programma Phoenix+ van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)¹ en mijn reactie daarop.

Het verzamelen van data is een eerste en essentieel onderdeel van het statistiekproces. Het programma Phoenix+ omvat de vernieuwing van de processen en het applicatielandschap voor het verzamelen van data. De belangrijkste reden voor het programma is gelegen in de continuïteitsrisico's op het gebied van data verzamelen waarmee het CBS te kampen heeft.

Het BIT wijst op de risico's van het programma, maar onderschrijft de stapsgewijze aanpak van het ontwikkelen en in productie brengen van de nieuwe procesketen en het bijbehorende applicatielandschap waarvoor het CBS heeft gekozen en ziet dankzij deze aanpak de risico's verkleinen.

Ik stel het op prijs dat het BIT zijn waardering uitspreekt voor de ambities van het CBS om het proces voor het verzamelen van data te vernieuwen. Ik realiseer mij terdege dat dit een groot en risicovol traject is; DG CBS heeft inmiddels aangegeven de adviezen van het BIT om de risico's van dit complexe programma verder te mitigeren ter harte te nemen.

De bevindingen en de adviezen van BIT behelzen (1) de aanpak van het programma; (2) de toereikendheid van het budget en de generieke toepasbaarheid van de processen en applicaties; (3) het kwaliteitsmanagement en (4) de continuïteit van het oude landschap voor dataverzameling. Ik ga onderstaand op deze punten nader in.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Aanpak

CBS kiest voor vervanging van het applicatielandschap voor waarnemen. Dit doet het CBS grotendeels middels nieuwbouw, waarbij waar mogelijk delen van het oude landschap worden hergebruikt en op de markt gekochte producten worden ingebouwd. De nieuwe procesketen en het bijbehorende applicatielandschap worden stapsgewijs ontwikkeld en in productie gebracht. Gedurende de looptijd van het programma Phoenix+ wordt het oude applicatielandschap geborgd door «bevrozing» in combinatie met intensief onderhoud.

Het CBS heeft voorafgaand aan het maken van deze keuze verschillende varianten overwogen. De risico's van het in kleine delen vervangen van het landschap, het door BIT genoemde alternatief, werden hoger ingeschat vanwege de sterke verwevenheid van het oude landschap. Naast deze verwevenheid lost deze benadering de overlap in functionaliteiten in het oude landschap niet op, zodat aanpassingen lastig, kostbaar en risicovol blijven en er dus geen toekomstbestendige situatie wordt gerealiseerd.

Het CBS is ervan overtuigd dat de gekozen aanpak in de gegeven situatie de minst risicovolle en inhoudelijk beste, toekomstvaste keuze is. De nieuwe functionaliteit wordt in kleine delen opgeleverd en in productie genomen. Door de nieuw ontwikkelde applicaties zo snel mogelijk in gebruik te nemen, wordt de werking in de praktijk getoetst. Het CBS constateert met tevredenheid dat BIT onderschrijft dat deze werkwijze de risico's vermindert.

Toereikendheid van het budget

Vanzelfsprekend is het van belang dat het programma Phoenix+ binnen het beschikbare budget kan worden uitgevoerd. Het budget is door het CBS vastgesteld op basis van expertschattingen. Deze expertschattingen worden frequent getoetst en herijkt op basis van de realisatie van het programma. Bovendien is er een substantiële risicomarge gereserveerd (€ 4,7 mln. bovenop het werkbudget van € 36,3 mln.). De huidige prognose gaat uit van een beperkte overschrijding van het werkbudget voor bouw, ruimschoots binnen de risicomarge. Een externe validatie door PWC in april 2017 bevestigde dit beeld.

Het BIT heeft ook zorgen geuit over de verwachte kosten van de transitie van onderzoeken van het oude naar het nieuwe landschap in relatie tot het daarvoor gereserveerde budget. Zoals BIT adviseert zal de transitieplanning continu worden bijgewerkt op basis van ervaringscijfers. Ten tijde van de BIT audit (half mei tot eind juli) was het leereffect waar in de begroting rekening mee was gehouden nog niet zichtbaar. Inmiddels zijn veel meer statistieken in productie met de nieuw ontwikkelde software en is dat wel het geval. Begroting en realisatie voor transitie zijn op dit moment ongeveer met elkaar in lijn.

Het BIT adviseert om meer zekerheid te krijgen over kosten en voortgang op basis van de omvang van de benodigde functionaliteit. Gelet op dit advies heeft het CBS aangegeven samen met een externe partij een aanvullende analyse te zullen uitvoeren naar de nog te realiseren functionaliteit en de daarmee verband houdende kosten. Bij de opzet van deze analyse zal de suggestie van BIT over de wijze waarop deze vorm kan worden gegeven, worden meegenomen.

Generieke bruikbaarheid processen en applicaties

Om zekerheid te verkrijgen over de generieke bruikbaarheid van de processen en applicaties, heeft het CBS de benodigde functionaliteit voor de dataverzameling van de statistieken op hoofdlijnen in kaart gebracht en de belangrijkste en meest complexe statistieken geplot op de te realiseren functionaliteiten. Indien bij nadere uitwerking zou blijken dat in specifieke gevallen niet alle benodigde functionaliteit gerealiseerd is, zal er in eerste instantie voor worden gekozen de processen aan te passen aan de beschikbare functionaliteit. Daar zijn bij het maken van statistieken voldoende mogelijkheden voor. Mocht onverhoopt blijken dat essentiële functionaliteit ontbreekt, dan kan de gereserveerde risicomarge gebruikt worden om die alsnog te ontwikkelen.

Het CBS zal het advies van het BIT op dit punt om nog meer zekerheid te verkrijgen over de generieke toepasbaarheid van processen en applicaties, opvolgen. Door de grote samenhang met het benodigde budget, zal dit worden meegenomen in de hierboven genoemde analyse van de nog te realiseren functionaliteit door een externe partij.

Kwaliteitsbewaking

Het BIT adviseert de bewaking van de softwarekwaliteit te verstevigen. In de tweede helft van 2017 is in het kader van verdere professionalisering van het kwaliteitsmanagement een aantal verbetermaatregelen in gang gezet, in lijn met de adviezen van het BIT op dit punt. Inmiddels zijn de resultaten hiervan onafhankelijk aangetoond. Zo is de applicatieontwikkeling door TÜV inmiddels ISO-gecertificeerd waarbij ook de kwaliteitsbewaking bij Phoenix bekeken is. Ook heeft de Software Improvement Group (SIG) in opdracht van het CBS inmiddels een analyse van de onderhoudbaarheid van de ontwikkelde nieuwe applicaties bij Phoenix+ uitgevoerd. Deze analyse heeft geleid tot een aantal aanbevelingen om de kwaliteit van de software verder te borgen, die het CBS zal opvolgen.

Hoewel verdere verbeteringen mogelijk zijn en ook zullen worden doorgevoerd, geeft de beoordeling van het kwaliteitsmanagement door deze twee externe instanties geen aanleiding tot grote zorgen. De praktijk wijst verder uit dat de onderdelen van de nieuwe procesketen en applicaties die zijn opgeleverd goed functioneren: ze worden naar tevredenheid gebruikt in de dagelijkse productie van inmiddels 20 statistieken.

Borging continuïteit van het oude applicatielandschap voor dataverzameling

Tot besluit adviseert het BIT om de grootste continuïteitsrisico's bij bestaande applicaties met voorrang op te lossen.

Voor de meest problematische applicaties, met name die waarvan de broncode ontbreekt, zijn inmiddels maatregelen genomen. Daarnaast worden in de overige bestaande applicaties geen aanpassingen meer doorgevoerd, zodat het oude applicatielandschap in belangrijke mate stabiel kan blijven functioneren. Verder vindt intensief beheer plaats door een specifiek beheerteam: verstoringen worden in lijn met het BIT-advies strak gemonitord en waar nodig wordt actie ondernomen. De risico's voor de continuïteit van de statistiekproductie zijn door deze maatregelen zodanig gemitigeerd dat volgens het CBS de situatie *in control* is.

Tot slot

Het CBS heeft een omvangrijk programma gestart om de dataverzameling voor de statistiekvoorziening, die de basis vormt voor geïnformeerde besluitvorming, voor nu en de voorzienbare toekomst te waarborgen. Door de inrichting en voortgang van het programma, alsmede de maatregelen die reeds zijn getroffen en die mede op basis van de adviezen van het BIT nog zullen worden genomen, zijn de voorwaarden geschapen voor een succesvolle afronding van Phoenix+.

Tot besluit spreek ik graag mijn waardering uit voor de professionele en constructieve houding van het BIT-team. Hun onderzoek en adviezen hebben bijgedragen aan mijn vertrouwen in het welslagen van het programma.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes