Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
De minister, mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2511 AE Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon
bit@rijksoverheid.nl

Kenmerk
2018-0000814988

Uw kenmerk
IenM/BSK-2017/307977

Datum: 10 oktober 2018
Betreft: Definitief BIT-advies project DigiInhuur

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen Wijbenga,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het project DigiInhuur. De opdrachtgever van dit project is de hoofddirecteur Financiën, Management en Control van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De toets is uitgevoerd in mei en juni 2018. In de inleiding vindt u een beknopte beschrijving van het project. Daarna geven we de conclusie van de toets, en onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van DigiInhuur.

Het project DigiInhuur is gestart in 2014. Het heeft als doel een systeem te verwerven en in te voeren voor de ondersteuning van de inhuur van externe medewerkers. IenW voert het project uit en werkt daarin nauw samen met twee partners: het Expertise Centrum Organisatie & Personeel (EC O&P) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Rijkswaterstaat (RWS). EC O&P verzorgt voor een aantal ministeries de ondersteuning bij de externe inhuur van personeel. Zowel IenW als EC O&P heeft behoefte aan een nieuw systeem, omdat bij beide het gebruik van de huidige systemen voor de ondersteuning van de inhuurprocessen momenteel onrechtmatig is.

In 2017 is de software van DigiInhuur aanbesteed. IenW heeft daarvoor een programma van eisen (PvE) opgesteld op basis van een generiek inhuurproces. De aanbestede opdracht is gegund aan Deloitte Consulting (hierna: Deloitte), die de software SAP Fieldglass van de gelijknamige leverancier heeft aangeboden. SAP Fieldglass is *Software as a Service*, waarbij de software als dienst via internet door de leverancier wordt aangeboden. SAP Fieldglass treedt op als onderaannemer van Deloitte.

De implementatie van DigiInhuur moet volgens plan eind 2019 gereed zijn bij de drie afnemers: IenW, EC O&P en RWS Centrale Informatie Voorziening (CIV). Deze drie afnemers bedienen zeventien afnemende onderdelen van ministeries (hierna: deelnemers). In totaal gaat het om circa 5.000 gebruikers en 2.350 actieve inhuurcontracten. RWS (exclusief RWS-CIV) is de grootste deelnemer van EC O&P met circa 1000 actieve inhuurcontracten.

Voor invoering van het systeem moeten benodigde koppelingen worden gebouwd zodat DigiInhuur informatie kan uitwisselen met onder andere financiële systemen. DigiInhuur wordt na de implementatie mogelijk ook nog ingezet bij andere

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
10 oktober 2018

Kenmerk
2018-0000814988

ministeries. Het beheer van DigiInhuur zal een samenwerking zijn tussen RWS, de Directie Concern Informatievoorziening (DCI) van IenW en Deloitte.

Op dit moment bevindt het project zich in de inrichtingsfase, waarin Deloitte de software inricht op basis van het PvE. Het project moet volgens planning op 31 december 2019 gereed zijn. Initieel waren de totale kosten geraamd op € 4,3 miljoen. Na de aanbesteding in 2017 is dit bijgesteld naar circa € 7,8 miljoen.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

> Het project DigiInhuur is in gevaar. Het is onduidelijk of en wanneer de leverancier alle gestelde eisen kan realiseren waaraan DigiInhuur moet voldoen. En zelfs als dit lukt, denken wij dat de kans klein is dat DigiInhuur volgens plan eind 2019 is geïmplementeerd. Belangrijkste redenen hiervoor zijn het gebrek aan duidelijke afspraken over projectkosten, beheer en rollen, en het ontbreken van een duidelijke aanpak voor de invoering van DigiInhuur.
>
> Wij adviseren om op korte termijn te beslissen over de voortzetting van het project om te voorkomen dat u onnodig geld uitgeeft. Hiervoor is het nodig om ondubbelzinnig vast te stellen of de leverancier alle noodzakelijke functionaliteit kan realiseren. Wanneer dit niet lukt, adviseren wij u het project te beëindigen. Parallel hieraan adviseren wij u om op korte termijn duidelijke en realistische afspraken te maken over projectkosten, beheer en rollen en de aanpak voor invoering uit te werken.

Hieronder lichten we onze conclusie toe.

PROJECT DIGIINHUUR IS IN GEVAAR

DigiInhuur vinden we een zinvol project. De slaagkans van het project achten wij echter laag. Het is namelijk nog onduidelijk of en wanneer de leverancier alle eisen kan realiseren. Daarnaast kan onnodige vertraging optreden door gebrek aan duidelijke afspraken over verdeling van de projectkosten, het beheer en rollen. Bovendien ontbreekt een duidelijke aanpak voor invoering van DigiInhuur.

A. Leverancier brengt het project in gevaar

Deloitte heeft bij de inschrijving op de aanbesteding verklaard aan de door IenW gestelde systeemeisen te zullen voldoen maar kan tot op heden een aantal belangrijke eisen niet invullen. Het betreft onder andere functionaliteit voor het Dynamisch Aankoop Systeem, de vastlegging van de beoordeling per aangeboden inhuurkandidaat en specifieke systeemkoppelingen. Zonder deze functionaliteit kan DigiInhuur bij een aantal deelnemers niet worden ingevoerd en kan IenW het systeem niet accepteren.

Deloitte is voor de realisatie van deze eisen afhankelijk van de ontwikkelafdeling van SAP Fieldglass in de Verenigde Staten. Het oorspronkelijke projectplan van Deloitte gaf aan dat de ontbrekende functionaliteit uiterlijk in de release van mei 2018 zou zijn gerealiseerd, maar die deadline is niet gehaald. Het is nog steeds niet duidelijk of en wanneer de noodzakelijke aanpassingen worden gerealiseerd. IenW heeft Deloitte ten tijde van onze toets in gebreke gesteld en aansprakelijk gesteld voor vertragingsschade. Deloitte geeft in reactie hierop aan dat de functionaliteit veelal door middel van *workarounds* buiten SAP Fieldglass gerealiseerd zal worden. Onduidelijk is nog wanneer deze *workarounds* beschikbaar zijn. Wij denken bovendien dat deze *workarounds* onvoldoende invulling geven aan de gestelde eisen in het PvE.

IenW loopt dus het risico dat Deloitte niet kan voldoen aan het PvE. Dit is zowel een inhoudelijk projectrisico als een aanbestedingsrisico. De eerste invoering is voorzien bij deelnemer FMHaaglanden in combinatie met afnemer EC O&P. Hier zou het systeem volgens het project wél kunnen worden ingevoerd, omdat deze deelnemer - in tegenstelling tot andere deelnemers - kan werken zonder de ontbrekende functionaliteit. IenW wordt nu geconfronteerd met een dilemma. Uitstel van invoering kost tijd en geld, maar als de ontbrekende functionaliteit niet wordt gerealiseerd, moet de invoering later weer worden teruggedraaid.

B. Vertraging dreigt doordat duidelijke afspraken over projectkosten, beheer en rollen ontbreken

Het lukt de samenwerkingspartners IenW en EC O&P niet om over een aantal belangrijke onderwerpen haalbare en duidelijke afspraken te maken. Daardoor kan het project onnodige vertraging oplopen. Het zijn veelal slepende discussies die in enkele gevallen al meerdere jaren spelen. Het gaat om afspraken over projectkosten, het beheer en de rol van RWS:

- IenW en EC O&P worden het niet eens over de financiering van de eenmalige projectkosten. EC O&P heeft bij de start van het project toegestemd een evenredig deel van de projectkosten voor haar rekening te nemen, maar krijgt deze financiering niet rond. Het is nog onduidelijk of het deze kan doorbelasten aan zijn klanten. De eenmalige kosten kunnen niet worden terugverdiend met de tarifering van de verleende diensten, want de exploitatietarieven van EC O&P staan nu al onder druk. Bovendien wordt de grootste klant van EC O&P - RWS - al door IenW doorbelast voor de kosten van DigiInhuur.
- Het beheer wordt nog niet ingericht omdat EC O&P en IenW van mening verschillen over taken en omvang en daarmee de kosten van het beheer. Beoogd tweedelijnsbeheerder DCI eist door middel van afnemersverklaringen een garantstelling voor de kosten. DCI wil niet starten met de inrichting van het beheer voordat die afnemersverklaringen getekend zijn. EC O&P ondertekent de afnemersverklaring niet vanwege het verschil in mening.
- Er is onduidelijkheid over de rol van RWS. RWS is nu zowel deelnemer van EC O&P als zelfstandige afnemer via het organisatieonderdeel RWS-CIV. RWS overweegt al geruime tijd om zelf volledig afnemer te worden maar heeft hier nog geen besluit over genomen. Een gevolg hiervan zou zijn dat EC O&P haar grootste deelnemer verliest. Deze onduidelijkheid leidt tot financiële onzekerheid bij EC O&P en tot ruis in de sturing van het project.

C. Aanpak voor invoering DigiInhuur ontbreekt nagenoeg

De focus in het project DigiInhuur ligt op de inrichting van het systeem en een uitgewerkt invoeringsplan ontbreekt. Het is dan ook niet duidelijk of en hoe de invoering eind 2019 kan worden afgerond. De eerste invoering is voorzien bij FMHaaglanden, maar er is nog geen duidelijkheid over de volgorde van invoering daarna. Er wordt gesproken over een dakpansgewijze invoering, maar wat dat is, is niet helder. Ook de verdeling van de werkzaamheden tussen de afnemer, deelnemer, projectorganisatie en leverancier zijn nog niet bekend.

De invoering bij de grootste deelnemer RWS is bovendien ingrijpend omdat daar de inhuurprocessen van vier onderdelen van RWS geüniformeerd moeten worden voordat de invoering kan starten. Deze uniformering moet RWS nog starten.

De intentie van de projectorganisatie is dat bij de invoering de systeeminrichting voor alle deelnemers zoveel mogelijk uniform wordt gehouden om het systeem goed en kostenefficiënt te kunnen blijven beheren. Maar het is nog niet duidelijk hoe de projectorganisatie met dit uitgangspunt omgaat bij de invoering bij de grootste deelnemers.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
10 oktober 2018

Kenmerk
2018-0000814988

ADVIES: ZORG SNEL VOOR DUIDELIJKHEID OVER VOORTZETTING DIGI-INHUUR

Om te voorkomen dat u onnodig geld uitgeeft, is het nodig dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de voortzetting van DigiInhuur. Wij adviseren u snel en ondubbelzinnig te laten vaststellen of de leverancier de noodzakelijke functionaliteit kan realiseren. Wanneer dit niet lukt, adviseren wij u het project te beëindigen. Parallel hieraan adviseren wij u om op korte termijn duidelijke en realistische afspraken te maken over projectkosten, beheer en rollen en de aanpak voor invoering uit te werken.

1. Neem een besluit over de voortzetting van het project

Zorg dat u zo snel mogelijk duidelijkheid krijgt of Deloitte aan de gestelde eisen uit het PvE gaat voldoen. Deze duidelijkheid is nodig om te voorkomen dat u het systeem in gebruik neemt, terwijl de kans bestaat dat de invoering moet worden teruggedraaid omdat niet alle functionaliteit kan worden geleverd. Als de eisen niet kunnen worden gerealiseerd, besluit dan het project te beëindigen:

- In reactie op de ingebrekestelling heeft Deloitte gesteld dat de ontbrekende functionaliteit zal worden gerealiseerd. Stel ondubbelzinnig vast hoe Deloitte de ontbrekende functionaliteit concreet gaat invullen en wanneer Deloitte deze levert. Betrek de grootste deelnemers bij het beoordelen van de oplossingen die Deloitte heeft voorgesteld. Ga niet eerder akkoord met het voorstel dan wanneer duidelijk is dat het PvE volledig zal worden ingevuld.
- Neem het besluit over het al dan niet voortzetten van het project voordat de eerste invoering bij FMHaaglanden start. Ga ondertussen wel door met de voorbereidingen van de invoering.

2. Maak op korte termijn concrete en realistische afspraken over projectkosten, beheer en rollen

Doorbreek de impasse en slepende discussies over de verdeling van de projectkosten en het beheer door op korte termijn concrete afspraken te maken. Zo ontstaat er ruimte om volop te werken aan de verdere inrichting en de invoering van het systeem:

- Begin met afspraken over de financiering van de projectkosten van DigiInhuur en de rol van RWS. Laat EC O&P vaststellen welk deel van de kosten kan worden gedragen door EC O&P zelf of door BZK. Werk, indien nodig, een verrekeningsmodel uit dat het EC O&P mogelijk maakt een deel van de eenmalige kosten door te berekenen aan RWS. Als het project deze afspraken niet voor elkaar krijgt, laat dan de secretarissen-generaal van IenW en BZK overeenstemming bereiken over de financiering van de projectkosten.
- Maak afspraken over het beheermodel. Houd de beheerorganisatie en -kosten bij de start zo laag mogelijk. Schaal het beheer pas op als het aantal deelnemers in DigiInhuur toeneemt. Hiermee worden de beheerkosten in eerste instantie beperkt en worden afnemers in staat gesteld zo veel als mogelijk de kosten te dekken vanuit de bestaande tarieven.

3. Werk de aanpak voor invoering DigiInhuur uit

Neem de voorbereiding van de invoering voortvarend ter hand en stel zo snel mogelijk een invoeringsplan op:

- Maak in de projectorganisatie iemand verantwoordelijk voor de invoering. Werk in samenwerking met de projectleiders van EC O&P en RWS de aanpak voor de invoering en de verdeling van de werkzaamheden tussen de deelnemer, afnemer, projectorganisatie en leverancier uit.
- Stel de volgorde van invoering vast en maak een invoeringsplan inclusief een realistische planning. Maak op deze manier voor alle betrokkenen duidelijk of het project DigiInhuur eind 2019 kan worden afgerond.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
10 oktober 2018

Kenmerk
2018-0000814988

- Bewaak de gekozen uniforme systeeminrichting; houd deze zo veel als mogelijk vast door een van de architecten bij de invoering te betrekken. Hiermee wordt voorkomen dat afwijkende systeeminrichtingen ontstaan, wat het beheer van DigiInhuur compliceert.

* * *

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. We hebben waardering voor het streven naar betere ondersteuning voor de inhuurprocessen en hopen u met dit advies aanknopingspunten te hebben gegeven voor een succesvolle afronding van het project.

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

prof. dr. Cokky Hilhorst
hoofd BIT