



> Retouradres Postbus 20011 2511 AE Den Haag

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
T.a.v. de minister, de heer ir. Eric Wiebes MBA
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 20011
2511 AE Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk

2019-0000194263

Uw kenmerk

PSG-DB / 18133559

Datum 30 april 2019

Betreft Definitief BIT-advies programma Kern Gezond

Geachte heer Wiebes,

U heeft het Bureau ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma Kern Gezond van de Kamer van Koophandel (KVK). De opdrachtgever voor het programma is de raad van bestuur van de KVK. In de inleiding vindt u een korte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

De KVK heeft als wettelijke taak het registreren, informeren en adviseren van ondernemers. De registratie van bedrijven en rechtspersonen vindt plaats in het Handelsregister. Vanuit het register worden diverse informatieproducten geleverd aan overheidsorganisaties en ondernemingen, zoals uittreksels en mutatie-abonnementen. Dit gebeurt via digitale en niet-digitale kanalen.

Het Handelsregister omvat twee systemen: het nieuwe Handelsregisterdomein (HRD) dat sinds 2010 wordt gebruikt, en het Nationale Mutatie Programma (NMP), het oude Handelsregister uit 1990. Bij de nieuwbouw van het HRD was beoogd NMP uit te faseren, maar dit is niet gebeurd, omdat er prioriteit is gegeven aan vernieuwingswensen uit de organisatie. Als gevolg hiervan bestaan NMP en HRD nu naast elkaar, ieder met een eigen documentenarchief. Dit zorgt voor een complex systeemlandschap: gegevens worden geregistreerd in HRD, gekopieerd naar NMP en voornamelijk geraadpleegd in NMP. NMP bevat gegevens die niet in HRD staan en andersom. Sommige informatieproducten worden nog uit NMP samengesteld, andere uit HRD of een van de verschillende databasekopieën van HRD.

De KVK is in januari 2017 het programma Kern Gezond gestart met als hoofddoel om het systeemlandschap van het Handelsregister te vereenvoudigen door NMP en het bijbehorende documentenarchief alsnog uit te faseren. Hiervoor heeft de KVK de volgende doelen geformuleerd:

- HRD wordt de eenduidige gegevensbron. Om dit doel te bereiken moeten alle gegevens van het Handelsregister volledig in HRD komen te staan. Dat is nu niet het geval, sommige wijzigingen op inschrijvingen kunnen alleen in NMP worden geregistreerd. Gegevens van vóór 2010 staan ook alleen in NMP; hier moet een nieuw historisch archief voor worden ingericht.

Datum
30 april 2019

Kenmerk
2019-0000194263

- HRD wordt beter ontsloten. De HRD database is nu zodanig ontworpen dat het opvragen van gegevens moeilijk is; met behulp van nieuw ontwikkelde informatieservices beoogt het programma dit beter mogelijk te maken. Ook de zoekfunctionaliteit binnen HRD wordt verbeterd. Informatieproducten zullen alleen nog vanuit HRD ontsloten worden.

Naast deze consolidatieopdracht heeft Kern Gezond van de raad van bestuur de opdracht gekregen om te ondersteunen bij het vernieuwen van het Handelsregister, om invulling te geven aan de ambitie om de digitale dienstverlening te verbeteren. Zo beoogt het programma bij te dragen aan het digitaliseren van registratie- en mutatieprocessen, het ontwikkelen van een oplossing voor het bijhouden van gegevens over natuurlijke personen en adressen (NPA) en het optimaliseren van gegevensbeheer van het Handelsregister. Om deze doelen te bereiken bestaat het programma uit acht projecten, waarvan er drie zijn afgerond.

Kern Gezond had bij aanvang in 2017 een geplande doorlooptijd van drie jaar en een budget van € 34,7 miljoen. Bij de start van deze toets was de doorlooptijd vier jaar geworden en de begroting van de kosten € 39 miljoen.

De toets is uitgevoerd tussen oktober en december 2018. De conclusie luidt als volgt:

Wij onderschrijven het doel van de KVK om de systemen van het Handelsregister te vereenvoudigen. Met Kern Gezond gaat dat echter niet lukken: activiteiten die nodig zijn om het systeem NMP uit te zetten, worden uitgesteld of vinden buiten het programma plaats. Ook voert het programma activiteiten uit die niet bijdragen aan het vereenvoudigen van het Handelsregister en dat zelfs compliceren. Daarbij ontbreekt een gedegen aanpak, wat leidt tot een gebrek aan sturing.

We adviseren u daarom om stevig in te grijpen op Kern Gezond: laat de KVK zich focussen op werkzaamheden zodat NMP uitgezet kan worden. Breng de aanpak en sturing op orde en breng overige werkzaamheden elders onder.

We lichten onze conclusie hieronder toe.

KERN GEZOND LEIDT NIET TOT VEREENVOUDIGING HANDELSREGISTER

Wij zijn flink geschrokken van het programma Kern Gezond. We onderschrijven de gedachte van de KVK om met Kern Gezond de systemen van het Handelsregister te vereenvoudigen, met het uitfaseren van NMP en het beter ontsluiten van HRD als belangrijkste stappen. Wij zien echter in de aanpak niet terug dat de raad van bestuur deze gedachte duidelijk heeft opgelegd aan het programma. Wij denken daarom dat vereenvoudiging van het Handelsregister met Kern Gezond nog ver weg is. We onderbouwen dit in de onderstaande drie punten.

A. Noodzakelijke activiteiten voor het uitzetten van NMP niet in Kern Gezond

Om het Handelsregister te vereenvoudigen moet Kern Gezond NMP uitzetten. Hiervoor moeten verschillende werkzaamheden worden uitgevoerd, maar deze maken geen deel uit van Kern Gezond of worden op de lange baan geschoven:

- De gegevens die nu alleen in NMP staan voortaan alleen in HRD onder brengen. Dit vormt de belangrijkste stap bij het gestelde programmadoel om HRD tot de eenduidige gegevensbron te maken. Deze activiteiten worden uitgevoerd binnen het reguliere onderhoud. Hoewel de voortgang voorspoedig is, zijn nog steeds voor tientallen bedrijven de actuele gegevens alleen in NMP correct vastgelegd. Het is onbekend wanneer de laatste gegevens uit NMP zijn overgezet en Kern Gezond biedt geen inzage in de voortgang hiervan.
- Het uitfaseren van het documentenarchief dat gekoppeld is aan NMP en het verbeterd ontsluiten van het documentenarchief van HRD. Hoewel deze activiteit in maart 2018 gereed zou zijn, wordt dit eind 2019 omdat het benodigde team niet eerder beschikbaar is voor Kern Gezond.
- Het inrichten van een nieuw historisch archief, nodig om gegevens uit NMP van vóór 2010 in op te slaan. Dit had in 2018 gereed moeten zijn, maar is nog niet gestart en vooralsnog niet zichtbaar in de planning opgenomen.
- Het overhevelen van informatieproducten van NMP naar HRD. Dit wordt buiten het programma uitgevoerd en is vertraagd tot 2021. Overheveling naar HRD gaat in april 2019 starten, 15 maanden later dan origineel gepland. De overheveling zou oorspronkelijk negen maanden kosten, in de laatste planning is er echter bijna twee jaar ontwikkeltijd voor begroot, tot 2021. Welke producten er precies overgeheveld worden en hoeveel tijd en geld daarmee gemoeid is, moet nog worden vastgesteld. Ook legt de KVK prioriteit bij het ontwikkelen van nieuwe informatieproducten; het overzetten van bestaande producten lijkt lagere prioriteit te krijgen
- De realisatie van nieuwe zoekfunctionaliteit in HRD om gegevens beter te kunnen ontsluiten. Deze functionaliteit zou oorspronkelijk begin 2018 beschikbaar zijn. Dit is inmiddels vertraagd tot half 2019 en besluitvorming erover moet nog plaatsvinden.

B. Kern Gezond voert activiteiten uit die niet bijdragen aan vereenvoudigen van Handelsregister

Kern Gezond hinkt op twee gedachten: enerzijds het vereenvoudigen van het Handelsregister en anderzijds het ondersteunen van de vernieuwingsbehoeften van de organisatie. De bijdragen die Kern Gezond levert aan de vernieuwingsbehoeften hebben als effect dat er veel nieuwe functionaliteit voor HRD wordt ontwikkeld die een verdubbeling is van de bestaande. Doordat Kern Gezond deze functionaliteit niet opruimt en doordat veel activiteiten voor een betere ontsluiting van HRD uitlopen wordt het Handelsregister voorlopig alleen maar complexer:

Datum
30 april 2019

Kenmerk
2019-0000194263

- Het opsplitsen van de HRD-database lijkt vooralsnog te leiden tot een dubbele registratie van deze gegevens. Kern Gezond probeert de HRD-gegevens voor natuurlijke personen en adressen in een apart register, genaamd NPA, te plaatsen en uit de HRD-database weg te halen. Hoewel NPA een klein deelregister is met een omvang van circa 350 functiepunten, duurt het afsplitsen ervan inmiddels al twee jaar. Volgens Kern Gezond zal NPA gereed zijn in september 2019, maar hiervoor ontbreekt onderbouwing. Ondertussen heeft Kern Gezond ervoor gekozen om de tabellen voor natuurlijke personen en adressen voorlopig ook in HRD te laten staan, waarbij een nog te ontwikkelen mechanisme voor synchronisatie moet zorgen. Het is nog onduidelijk hoeveel inspanning het bouwen hiervan gaat kosten. In het programma zijn ook geen zichtbare activiteiten en budget gepland voor het ontvlechten van NPA uit de HRD-database. Kern Gezond heeft het voornemen om ook de rest van de HRD-database 'op te knippen'. Met deze herstructurering wil Kern Gezond invulling geven aan toekomstige behoeften van de KVK voor digitale dienstverlening. Een uitwerking van eisen aan het toekomstige Handelsregister die dit voornemen rechtvaardigen zien wij echter niet.
- Er zijn straks drie soorten opvraagfunctionaliteit voor HRD die naast elkaar onderhouden moeten worden: de bestaande raadpleegfunctionaliteit, informatieservices waar Kern Gezond mee gestopt is en nieuw te ontwikkelen services. Kern Gezond is al twee jaar bezig met het ontwikkelen van services die ervoor moeten zorgen dat gegevens makkelijker uit de HRD-database ontsloten kunnen worden. Eind 2018 werd duidelijk dat de nieuw ontwikkelde services incorrecte resultaten leveren en dat de performance te laag is. Het programma heeft op basis van deze tegenvallers een nieuwe koers uitgezet om services te ontwikkelen naast de huidige raadpleegfunctionaliteit. Er zijn echter geen zichtbare plannen om de oude services op te ruimen. Ook resulteert de koerswijziging in een vertraging van vooralsnog negen maanden.
- Om tegemoet te komen aan de vernieuwingsbehoefte, wordt registratiefunctie die al in HRD aanwezig is op een nieuwe manier ontwikkeld. Kern Gezond bouwt een platform voor deze nieuwe functionaliteit om handmatig werk van KVK-medewerkers te automatiseren. Hiervoor worden gebruikersschermen en functionaliteit voor gegevensvalidatie en proceslogica opnieuw gebouwd, zonder dat deze in HRD zelf worden opgeruimd. Hoewel er een positieve business case voor deze functionaliteit is, zal deze met de huidige aanpak gedurende langere tijd op twee plekken moeten worden onderhouden.

We zien dat Kern Gezond ondertussen ook tijd en geld besteedt aan het uitfasen en vervangen van andere systemen, zoals Lotus Notes, en van het platform waarop NMP draait. Hoewel het uitfasen van dit systeem en dit platform een nuttig doel kan zijn, leiden deze werkzaamheden nu vooral af van het hoofddoel: het uitzetten van NMP.

C. Ontbreken gedegen aanpak maakt Kern Gezond stuurloos

In Kern Gezond ontbreekt een gedegen aanpak, wat leidt tot een gebrek aan sturing. Dit blijkt onder meer uit het volgende:

Datum
30 april 2019

Kenmerk
2019-0000194263

- Het is onduidelijk wat het programma precies wil bereiken. De programma-documentatie is onduidelijk: projectstukken spreken elkaar tegen, vooral over de doelen van Kern Gezond en de door te voeren verbeteringen in het systeemlandschap. Het is onduidelijk wanneer het programma klaar is omdat resultaten en acceptatiecriteria 'hoog over' zijn geformuleerd. Het heeft ons veel tijd gekost om te snappen wat er überhaupt gebeurt in het programma.
- Het programma doet teveel tegelijk. Het bestaat uit acht losse projecten waarvan de bijdrage en de samenhang niet helder is. Hoewel er in 2015 al een scherp advies lag om het programma kleinschaliger op te pakken door het te beperken tot het uitzetten van NMP, wordt daar in het programma in het geheel niet op gestuurd.
- Er is geen goed beeld van de voortgang van het programma. De beschikbare rapportages geven de voortgang van allerhande activiteiten in de projecten weer, maar er ontbreekt inzicht in de status van de vereenvoudiging van het Handelsregister. Hoewel er wordt gewerkt met een fasering, wordt deze in de praktijk niet nageleefd. De eerste fase van het project zou één jaar duren, maar deze duurt inmiddels drie jaar. Ingeplande en niet gerealiseerde werkzaamheden worden eenvoudig doorgeschoven naar latere fasen.
- Er is geen relatie tussen de besteding van middelen en het behalen van resultaat. Inmiddels is € 15,5 miljoen uitgegeven, de maandelijkse besteding is momenteel ongeveer € 800.000. Kern Gezond heeft voor dit bedrag nog nauwelijks geaccepteerde software opgeleverd die bijdraagt aan de hoofdoelen van het programma.
- De organisatie is onvoldoende betrokken bij Kern Gezond. Er zijn vijf software-ontwikkelteams met een vijftigtal voornamelijk externe medewerkers aan het werk. De twee teams die aan HRD ontwikkelen bepalen grotendeels zelf waar ze aan werken, zonder dat er gebruikers of opdrachtgevers uit de organisatie bij betrokken zijn. De teams zijn begonnen met ontwikkelen zonder rekening te houden met eisen op het gebied van informatiebeveiliging, privacy en performance, met als gevolg dat delen van het werk opnieuw gedaan moeten worden. Ook wordt niet zichtbaar gewerkt aan de beloofde verbeteringen van de datakwaliteit en privacy.

ADVIES: GRIJP IN OP KERN GEZOND, ZODAT HET HANDELSREGISTER WÉL VEREENVOUDIGD WORDT

Met de huidige aanpak belandt de KVK van de regen in de drup. Om ervoor te zorgen dat het Handelsregister wél vereenvoudigd wordt, adviseren we u om stevig in te grijpen op Kern Gezond. Wij adviseren u om de KVK te laten focussen op het uitzetten van NMP. Laat de KVK stoppen met het overkoepelende programma en draag zorg voor het op orde brengen van de projecthygiëne in de overblijvende projecten.

1. Zet NMP uit

Wij adviseren u om de KVK zich volledig te laten concentreren op het uitzetten van NMP en het bijbehorende documentenarchief. Doe daarvoor het volgende:

- Zorg dat alle actuele gegevens van bedrijven volledig in HRD staan. Maak de functionaliteit af die het doorvoeren van alle mogelijke mutaties in HRD mogelijk maakt. Bied inzage in de voortgang van deze activiteit.

- Geef prioriteit aan het verbeterd ontsluiten van het documentenarchief van HRD, zodat documenten niet meer uit het archief van NMP worden geleverd. Zet het documentenarchief dat gekoppeld is aan NMP vervolgens uit.
- Breng op de meest eenvoudige manier de gegevens uit NMP daterend van vóór 2010 over naar een historisch archief.
- Rond het overhevelen van informatieproducten van NMP naar HRD zo snel mogelijk af. Maak duidelijk welke producten er precies overgeheveld worden en hoeveel tijd en geld daarmee gemoeid is. Leg prioriteit bij het opruimen van bestaande producten.
- Maak de realisatie van nieuwe zoekfunctionaliteit in HRD af zodat gegevens beter ontsloten kunnen worden.
- Trek na het afronden van deze activiteiten de stekker uit NMP.

2. Breng de aanpak op orde

Breng de aanpak en de sturing op orde. Dit houdt in:

- Stop het programma Kern Gezond. De benodigde activiteiten om NMP uit te zetten kunnen in een project uitgevoerd worden. Zorg ervoor dat alle activiteiten die hieraan bijdragen onder dit project vallen.
- Benoem een eigenaar van het Handelsregister in de KVK-organisatie en maak hem of haar opdrachtgever van het project. Op deze wijze kan er vanuit de organisatie sturing gegeven worden aan de werkzaamheden.
- Breng de projecthygiëne op orde door een projectplan te maken met als enige doelstelling het uitzetten van NMP, hiervoor te behalen resultaten, planning en kosten. Wijk niet af van dit doel. Draag zorg voor een voortgangsrapportage met inzicht in de status van de door te voeren vereenvoudigingen in relatie tot de besteding van middelen.

3. Stop overige werkzaamheden of breng ze elders onder

Stop werkzaamheden die niets met het hoofddoel te maken hebben, of stel ze uit. Dit geldt in het bijzonder voor het idee van de KVK om de HRD-database verder op te te knippen. Stop met het vervangen van Lotus Notes en met systemen die op hetzelfde platform draaien als NMP totdat NMP is uitgezet.

Breng specifiek de volgende werkzaamheden - die niets te maken hebben met het uitzetten van NMP - elders binnen de KVK onder:

- Het beschikbaar maken van gegevens voor natuurlijke personen en adressen voor andere doeleinden. Creëer hiervoor een oplossing die volledig losstaat van de HRD. Stop daartoe met het afsplitsen van NPA van HRD. Maak deze werkzaamheden onderdeel van het project dat als eerste gebruik gaat maken van deze gegevens.
- Het digitaliseren van de registratie- en mutatieprocessen. Als gevolg van de positieve business case begrijpen we dat de KVK dit wil doorzetten. Wij adviseren deze activiteit in dat geval onder te brengen bij het programma voor digitalisering van front- en backoffice. Draag ook bij dit project zorg voor het opruimen van dubbele functionaliteit.
- Het optimaliseren van gegevensbeheer. Deze activiteit kan worden uitgevoerd door de nieuw benoemde eigenaar van het Handelsregister in de KVK-organisatie en niet binnen Kern Gezond.

Datum
30 april 2019

Kenmerk
2019-0000194263

We herkennen dat de behoefte bestaat om HRD-database beter te kunnen ontsluiten. In een eerder advies is aangegeven hiervoor een aparte datastore in te richten. Zonder dat wij dit onderzocht hebben, lijkt dit ons op het eerste gezicht een zinvolle en pragmatische oplossing. We adviseren de KVK om voor het beter kunnen ontsluiten van HRD-database eerst een gedegen en beheerste aanpak te ontwikkelen. Hiertoe moet in ieder geval een gedegen softwarearchitectuur worden ontwikkeld op basis van de eisen voor verbeterde digitale dienstverlening.

∞∞∞∞

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid bij deze toets. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het daadwerkelijk vereenvoudigen van het Handelsregister.

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

Sander van Amerongen
wnd. hoofd BIT