



Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan: Ministerie van Defensie
De Minister, mevrouw J.A. Hennis-Plasschaert
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Bureau ICT-toetsing

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

Kenmerk

2017-0000151993

Uw kenmerk

Datum: 21 maart 2017
Betreft: Definitief BIT-advies programma 'IT Informatie Gestuurd
Optreden Koninklijke Marechaussee'

Geachte mevrouw Hennis-Plasschaert,

U heeft ons verzocht een toets uit te voeren op het programma 'IT Informatie Gestuurd Optreden Koninklijke Marechaussee' (IT IGO).

De taken van de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn: de grenspolitietaken, bewaken en beveiligen, en de internationale en militaire politietaken.

De KMar voert een grote organisatieverandering door: de transformatie van decentrale (gebiedsgebonden) aansturing naar centrale (landelijke) aansturing. Dit betekent onder meer een personele reorganisatie, het realiseren van nieuwe centrale huisvesting en de aanpassing van de informatiehuishouding. Er komt een Landelijk Tactisch Commando (LTC), inclusief een Operatie Centrum KMar (OPSCENT). Dit moet 24 uur per dag, zeven dagen per week de operatie aansturen vanuit een centrale locatie en moet daartoe onder andere kunnen beschikken over real time informatie. Het LTC is in januari 2015 feitelijk al van start gegaan en wordt uitgebreid tot een volledig operationeel commando op de nieuwe locatie in 2017.

Om de organisatieverandering te realiseren, heeft de KMar het programma Informatie Gestuurd Optreden (IGO KMar) in het leven geroepen. Het deelprogramma voor de aanpassing van de informatiehuishouding heet IT IGO en heeft als doelstelling "om gespecificeerde functionaliteiten en IT-middelen te leveren om informatiegestuurd op te kunnen treden, waarbij gebruik wordt gemaakt van hedendaagse technieken en IT-middelen". Het programma dient volgens de planning in 2020 te worden afgerond. De kosten zijn geraamd op 51,2 miljoen euro. De opdrachtgever voor dit programma is de Commandant KMar bij het Ministerie van Defensie.

Het programma IT IGO bestaat uit 74 projecten en projectideeën, hiervan zijn elf projecten inmiddels gestart. Van deze elf projecten bestond een aantal al voor de start van IT IGO¹. De projecten en projectideeën bevin-

¹ Het programma API-3 dat gericht is op betere informatie over passagiers voor

den zich in verschillende stadia van concreetheid en volwassenheid. Ze zijn ondergebracht in vier relatief onafhankelijke ontwikkelsporen met een gezamenlijk programmabudget:

- Mobiliteit, Sensing en Tooling (MST): het leveren van smartphones en het ontwikkelen van apps, zoals apps voor bevraging, briefings en het inzien van het werkrooster;
- Command en control (C2): het ontwikkelen van een systeem voor inzet van capaciteit - het tactische en operationele bevelvoeringssysteem (TOBS) - en het ontwikkelen van functionaliteiten die de situationaal awareness vergroten zoals meldkamerfunctionaliteit;
- OPSCENT: het verhuizen (en vernieuwen) van de IT-voorzieningen van het OPSCENT van Schiphol naar Soesterberg;
- Verzamelen, Analyseren en Matchen (VAM): het creëren van voorzieningen voor dataverzameling en analyse.

Datum
21-2-2017

Kenmerk
2017-0000151993

De behoeftestelling voor "IV/IT voorzieningen voor KMar informatiegestuurd optreden" dateert van 9 december 2014 en is op 17 juni 2015 in de Tweede Kamer behandeld. Bij de totstandkoming van dit BIT-advies hebben we versie 1.0 van het programmaplan IT IGO van 1 maart 2016 als uitgangspunt gehanteerd.

Wij danken alle personen die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken voor hun openheid en constructieve inbreng.

Het BIT heeft de toets op IT IGO uitgevoerd tussen 14 september 2016 en 19 december 2016. In dit advies benoemen wij alleen de belangrijkste risico's voor het welslagen van het project.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

De KMar gaat te weinig gericht en concreet te werk met IT IGO. De KMar gaat te veel uit van innovatieve technische oplossingen waarbij de winst voor de organisatie uit het oog verloren wordt. Er ontbreekt voornamelijk voldoende inzicht in de stand van zaken en kosten van de lopende projecten waardoor het onzeker is of aan behoeften van de KMar is voldaan wanneer het IT IGO-budget is uitgeput. Ook wordt de slagvaardigheid van IT IGO belemmerd door de inrichting van de programmaorganisatie en de inkoopfunctie.

Ons advies luidt dan ook als volgt. Maak meer gebruik van wat al bestaat en focus dus meer op de doorontwikkeling van bestaande voorzieningen. Dit geldt vooral op vier terreinen waar bijsturing urgent is: de projecten Mobile Applicaties KMar (MAK1) en Tactische en Operationeel Bevelvoeringssysteem (TOBS), en de aanpak voor de ontwikkelsporen OPSCENT en VAM.

grenscontrole wordt niet gefinancierd uit de middelen van IT IGO en laten we verder buiten beschouwing in deze toets.

Vergroot het inzicht in de stand van zaken en kosten van de IT IGO projecten. Start alleen nieuwe projecten indien er een duidelijk projectresultaat is gedefinieerd en er zeker voldoende personele capaciteit en geld is. Zorg dat het programma zich blijft beperken tot een overzichtelijk aantal lopende projecten.

Vergroot, tenslotte, de slagvaardigheid van het programma IT IGO door diverse maatregelen in de sturing.

Datum
21-2-2017
Kenmerk
2017-0000151993

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

DE KMar GAAT TE WEINIG GERICHT EN CONCREET TE WERK

We zijn onder de indruk van de voelbare wil bij de KMar om van IT IGO een succes te maken en het enthousiasme dat direct betrokkenen uitstralen. Wij begrijpen het nut van en de noodzaak voor IT IGO. Modernisering van de IT bij de KMar is hard nodig en de reorganisatie vergt logischerwijs andere IT dan in het verleden. Wij steunen ook de keuze om met IT IGO niet te wachten op de nieuwe IT-infrastructuur van Defensie van het programma Grensverleggende IT (GrIT), maar om IT IGO te realiseren op bestaande of ad hoc infrastructurele voorzieningen en later naar GrIT te migreren.

Wij vinden echter dat de KMar te weinig gericht en concreet te werk gaat.

A. De KMar gaat teveel uit van nieuwe of technisch ingewikkelde oplossingen

Wij vinden dat de KMar nu te veel uitgaat van nieuwe of technisch ingewikkelde oplossingen, waarbij de KMar de winst voor de organisatie uit het oog verliest. IT IGO dreigt daardoor op verschillende terreinen een verkeerde weg in te slaan:

- a. Het MST-project MAK1 kiest voor *greenfield* ontwikkeling van apps voor de iPhone, terwijl de politie deze apps al ontwikkeld heeft voor het Android-platform. Omdat de KMar nog niet zo ver is met app-ontwikkeling maakt zij tijdelijk en op beperkte schaal succesvol gebruik van de politie-apps door smartphones van de politie in te zetten bij de grenscontroles (vooral op Schiphol). Het risico bestaat dat de ontwikkeling van KMar-apps niet snel genoeg gaat voor de urgente operationele behoeftes van de KMar. Daarnaast kan acceptatie van deze apps door medewerkers verminderen, omdat de oplossingen van de politie op onderdelen meer functionaliteit bieden.
- b. Het C2-project TOBS stelt aanbesteding en invoering van een nieuw systeem voor capaciteitsmanagement centraal en niet de (gebruikers)behoeftes in de nieuwe centrale planprocessen. De aanbesteding is bovendien ingestoken als een concurrentiegerichte dialoog; de KMar geeft echter te weinig richting in het opgestelde programma van eisen. Bovendien is niet inzichtelijk waarom het huidige systeem OPRS niet geschikt gemaakt kan worden.
- c. De verhuizing van de IT-voorzieningen van het OPSCENT naar Soesterberg is randvoorwaardelijk voor de reorganisatie op 1 januari 2018. Desondanks kiest de KMar ervoor de verhuizing te compliceren door

- een complexe IT-infrastructurele vernieuwingen (een nieuwe KVM²-oplossing) op de doellocatie door te voeren, waardoor een risicovolle migratie kan ontstaan.
- d. Het ontwikkelspoor VAM wordt door de KMar gezien als het 'hart' van IT IGO en lijkt de nadruk te leggen op het verwerven van een nieuwe (data)analyseomgeving met analysetooling – overigens zonder dat hier al veel voortgang is. In het programmaplan is voor VAM 15 miljoen euro budget gealloceerd en dat is fors gezien de status van ideevorming van het ontwikkelspoor. Wij zouden verwachten dat eerst gekeken wordt naar al beschikbare voorzieningen (zoals de Basisvoorziening Informatie) en hoe deze slim kunnen worden gebruikt voor het maken van analyses.

Datum
21-2-2017
Kenmerk
2017-0000151993

B. Inzicht in de stand van zaken van projecten en wat die gaan kosten is onvoldoende

De KMar heeft onvoldoende inzicht in de stand van zaken van projecten en projectideeën (is een project gestart, en zo ja, hoe loopt het?), wat ze met elk individueel project wil bereiken en wat dat gaat kosten. Dit bemoeilijkt de sturing van het IT IGO zodanig dat het onzeker wordt of aan behoeften van de KMar is voldaan wanneer het IT IGO budget is uitgeput:

- a. Er is onvoldoende inzicht in de stand van zaken van de afzonderlijke projecten. Wij hebben zelf een lijst met projecten en projectideeën moeten reconstrueren omdat deze niet beschikbaar was. Op grond van documentatie tellen we elf lopende projecten, maar daarbij hebben we aannames moeten doen omdat projectdocumenten (programmaplan, roadmaps, financiële statusoverzichten en verslagen) niet consistent zijn. Bovendien schiet de beschrijving van doelen en de beoogde resultaten in een aantal gevallen tekort.
- b. Er is een IT IGO budget gereserveerd, maar er is geen inhoudelijk onderbouwde begroting opgesteld op basis van kostenramingen van uit te voeren projecten.

C. Inrichting van de programmaorganisatie en inkoopfunctie belemmeren slagvaardigheid van het programma

De slagvaardigheid van IT IGO wordt belemmerd door de inrichting van de programmaorganisatie en Defensie:

- a. Besluitvorming over ontwikkelkaders, en inzet van budget en mensen is verspreid over meerdere organisatie-onderdelen binnen de KMar en Defensie. De Coördinatiegroep IGO en Stuurgroep IGO, waar zowel huisvesting, IT als reorganisatie samenkomen, hebben daardoor veel deelnemers (respectievelijk 15 en 16 deelnemers). Daarnaast zijn er binnen het programma IT IGO ook afzonderlijke stuurgroepen op projectniveau met een diversiteit aan deelnemers. Er zijn daarmee in onze ogen teveel partijen betrokken bij de sturing, waardoor de kans op vertragingen toeneemt.
- b. In diverse gevallen ontbreken goede analyses die de besluiten van de Stuurgroep IGO moeten ondersteunen. Een voorbeeld hiervan is het

² KVM staat voor Keyboard, Video & Mouse. De KVM-oplossing maakt het mogelijk om meerdere computers te bedienen vanaf 1 of meer verzamelingen van keyboards, videos, muizen en audio oplossingen.

ontbreken van een gedegen analyse voor de rechtvaardiging van het project TOBS waarin de bestaande alternatieven voor TOBS (zoals het huidige systeem OPRS van de KMar en de roostermanagementtooling die in gebruik is bij andere krijgsmachtonderdelen) goed tegen TOBS worden afgewogen.

Datum
21-2-2017
Kenmerk
2017-0000151993

- c. Er zijn onvoldoende kundige medewerkers om alle projecten te be-
mensen, waardoor nieuwe projecten mondjesmaat kunnen worden ge-
start of projecten gehinderd worden in de uitvoering. Het is daarom
niet verrassend dat er sprake is van onderuitputting. Ter illustratie: in
twee projecten (TOBS en COP/GEO) blijkt de Defensie inkooporganisa-
tie niet de gewenste kwaliteit en capaciteit te kunnen leveren. Daar-
door verloopt de inkoopvoorbereiding slecht, met vermijdbare escala-
ties tot gevolg.

ADVIES

De KMar kan haar begrijpelijke ambitie meer realistisch en concreet ma-
ken. De KMar kan daarbij meer gebruik maken van wat er al is aan voor-
zieningen en die aanpassen aan de nieuwe werkwijze. Om het programma
bestuurbaar te houden is het daarnaast noodzakelijk om inzicht in de
stand van zaken en kosten van de lopende projecten te vergroten. Ten
slotte moet de slagvaardigheid van het programma worden vergroot.

1. Maak meer gebruik van (doorontwikkeling van) bestaande voorzieningen

Ons eerste advies is om - waar dat kan - uit te gaan van (doorontwikke-
ling van) bestaande voorzieningen. Dit geldt vooral voor de volgende vier
terreinen waar bijsturing urgent is:

- a. Het besluit om in het project MAK1 apps te ontwikkelen voor iOS, daar
waar de politie heeft gekozen voor Android, is een gepasseerd station.
Niettemin kan de KMar bestaande ontwerpen of bewezen concepten
van de politie overnemen en realiseren op iOS om meer snelheid te
maken. Wij denken aan:
- Requirementsdocumenten (functionele en niet functionele ei-
sen);
 - Leerervaringen met de ontwikkeling van apps. De politie heeft
intensief medewerkers uit de uitvoering betrokken bij het func-
tionele en schermontwerp van apps. Gebruik deze.
 - Onderdelen van de programmacode die door de politie zijn
ontwikkeld (al is er maar een beperkt deel van de programma-
code die zinvol kan worden hergebruikt).

- b. Neem in het project TOBS meer tijd om na te gaan wat de organisatie nodig heeft:

- Ga vooral door met de uitwerking van de nieuwe planprocessen.
- Wacht met het aanbesteden van TOBS tot de reorganisatie verder is en er meer inzicht is in de behoeften die niet ingevuld kunnen worden met het OPRS-systeem dat al in gebruik is. Pas het programma van eisen daar op aan. Voorkom zo dat in de aanbestedingsprocedure de eisen alleen op grond van de belangen en inzichten van marktpartijen worden bijgesteld. Wij denken dat snelheid hier de vijand is van zorgvuldigheid en dat de KMar zelf serieus over haar behoeften moet nadenken.

- c. Bepaal of het belangrijk is voor de KMar om precies op 1 januari 2018 met mensen en middelen in de nieuwe huisvesting van het LTC/OPSCENT in Soesterberg te zitten. Als dat zo is, raden wij aan om een terugvalscenario te ontwikkelen zodat bij eventuele vertraging van de verhuizing van de IT-voorzieningen, deze tijdig van het kritieke pad van het project kan worden gehaald. Overweeg – indien mogelijk – om de verwerving van de KVM-oplossing voor de meldkamer uit te stellen tot na de verhuizing.
- d. Ga in het ontwikkelspoor VAM door met het experimenteren met data-analyses voor concrete operationele vraagstukken (zoals eerder op het gebied van mensensmokkel, inklimmers en analyse van telefoongegevens). Schaal niet te snel op. Gebruik voorlopig de beschikbare databronnen zoals de BVI. Zorg daarnaast dat specifieke expertise wordt gemobiliseerd (intern of extern) op het terrein van statistische en kwantitatieve analyse. Doe alleen grote investeringen in nieuwe technologie indien op grond van opgedane ervaringen in een kleinschalige beproeving de business case overtuigend kan worden aangetoond. Dit heeft direct tot gevolg dat het budget van dit ontwikkelspoor voorlopig flink kan worden terugschroefd.

Datum

21-2-2017

Kenmerk

2017-0000151993

2. Vergroot het inzicht in de stand van zaken en de kosten van de lopende projecten

Het is belangrijk om verwarring over de stand van zaken van projecten weg te nemen de kosten goed in kaart te brengen en te zorgen dat er voldoende geld is om ze uit te voeren:

- a. Maak een eenduidig projectenoverzicht voor IGO waarin alle actuele projecten en projectideeën zijn vermeld. Zorg ervoor dat daar de actuele budgetten, realisatie en prognose in zijn opgenomen.
- b. Verduidelijk de resultaatomschrijving van de projecten, in het bijzonder ten aanzien van implementatie.
- c. Definieer alleen nieuwe projecten met een duidelijke resultaatomschrijving, een goede kostenraming en voldoende capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) en geld om het project uit te voeren.
- d. Zorg dat het programma zich blijft beperken tot een overzichtelijk aantal lopende projecten. Rond projecten daadwerkelijk af voordat nieuwe projecten worden opgestart.

3. Vergroot de slagvaardigheid van IT IGO

Wij hebben er begrip voor dat de KMar IT IGO beschouwt als een 'ontwikkelagenda' waarbij vooraf niet geheel duidelijk is wat IT IGO opbrengt. De ontwikkelsporen bevinden zich in verschillende stadia van concreetheid en volwassenheid. Wij zijn echter van mening dat de projecten die u start, slagvaardig moeten worden opgepakt. Wij adviseren u de slagvaardigheid van het programma IT IGO te vergroten door de volgende maatregelen:

- a. Geef de Commandant KMar zeggenschap over de aanwending van middelen binnen het IT IGO budget, zodat deze de resultaatverantwoordelijkheid ook kan nemen.
- b. Verklein de Stuurgroep door afvaardiging te beperken tot één vertegenwoordiger per organisatieonderdeel. Maak een scherpe verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Stuurgroep en de Coördinatiegroep: geef de Coördinatiegroep slechts een beslissingsvoorbereidende rol voor de Stuurgroep. Verklein ook de Coördinatiegroep door een juiste afvaardiging.
- c. Laat de Commandant KMar het programmamanagement veel steviger inrichten:
 - Verduidelijk verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever (KMar) en opdrachtnemer (JIVC/OPS).
 - Laat de programmamanager samen met de projecten goede beslisnotities en voortgangsrapportages op stellen waarmee de Stuurgroep IGO in staat wordt gesteld om effectief te sturen. Overweeg een compact programmamanagement office in te richten ter ondersteuning.
 - Laat de programmanager de afzonderlijke projecten op dezelfde wijze aansturen en hef daarom aparte projectstuurgroepen op.
- d. Geef de afzonderlijke projecten de ruimte om IT inkoopexpertise desnoods extern in te huren.

Datum

21-2-2017

Kenmerk

2017-0000151993

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



Hans Wanders
CIO Rijk

