



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
De Minister, dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bureau ICT-toetsing

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

Kenmerk
2017-0000153638

Uw kenmerk

Datum: 21 maart 2017
Betreft: Definitief BIT-advies project DWR Next

Geachte heer Plasterk,

U heeft ons op 26 september 2016 verzocht een toets uit te voeren op het project 'DWR Next' dat is gestart in oktober 2015. De opdrachtgever voor dit project is de directeur van Shared Service Centrum ICT (SSC-ICT). De toets is uitgevoerd in de maanden november en december 2016. Na een korte samenvatting van ons begrip van het project DWR Next geven we de conclusie van onze toets en daarna werken we de analyse en adviezen nader uit. Wij gaan in dit advies alleen in op de belangrijkste risico's voor het welslagen van dit project.

De Shared Service organisatie SSC-ICT verzorgt de digitale werkplek voor circa 35.000 gebruikers in zeven departementen: I&M, BZK, FIN, VWS, SZW, BuZa en V&J. Vijf van deze departementen (I&M, BZK, FIN, VWS en SZW) gebruiken op dit moment dezelfde gestandaardiseerde werkplek, met de naam "DWR", versie 1.3¹.

Het project DWR Next ontwikkelt en implementeert een moderne opvolger van DWR 1.3. Het raakt 21.000 gebruikers van de vijf genoemde departementen. De nieuwe werkplek maakt in grotere mate dan voorheen gebruik van 'gevirtualiseerde' applicaties, die samen met de werkpleksoftware middels Citrix op centrale servers geïnstalleerd zijn, en dus niet meer op het apparaat van de gebruiker geïnstalleerd hoeven worden.

De nieuwe werkomgeving verschilt op een aantal punten van de huidige DWR 1.3. Nieuw zijn het besturingssysteem Microsoft Windows 10 (thans Windows 7), de bijbehorende Microsoft browser Edge (thans Internet Explorer 11) en Office 2016 (thans Office 2007). Aanvullend ontwikkelt SSC-ICT een nieuwe Self Service Portal waar gebruikers hun incidenten kunnen aanmelden en bestellingen kunnen doen.

Met DWR Next wordt het voor departementen mogelijk de werkplekomgeving enigszins te differentiëren: zo kunnen ze meer eigen keuzes maken over de gewenste softwareversie van hun Internetbrowser of het al dan niet toestaan van het gebruik van USB-poorten. SSC-ICT verwacht zelf dat beheerinspanningen minder worden.

De eerste testgebruikers van SSC-ICT gebruiken inmiddels sinds 1 januari 2017 een versie van DWR Next. De eerste oplevering van DWR Next aan klanten van

¹ SSC-ICT levert aan BuZa en V&J een eigen werkplekomgeving. Deze departementen doen niet mee aan DWR Next. De ambitie is wel dat zij later ook DWR Next gaan gebruiken.

SSC-ICT - een beperkt aantal proefgebruikers van I&M - is gepland op 1 maart 2017. Uiterlijk in juni 2017 moeten alle 4.500 gebruikers van het kerndepartement van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) met DWR Next kunnen werken. Dan verhuist I&M, als *launching customer* van DWR Next, naar het rijkskantoor Rijnstraat 8. De bewoners van deze lokatie hebben besloten om deze lokatie *mobile only* in te richten en dus af te zien van vaste computers. Verhuizen lukt dus alleen als alle gebruikers beschikken over werkende tablets, cloudbooks of laptops met DWR Next. Het is de bedoeling dat eind 2017 alle 21.000 gebruikers van de vijf departementen gemigreerd zijn naar DWR Next.

Datum
21 maart 2017
Kenmerk
2017-0000153638

De kosten van DWR Next zijn begroot op € 18,2 miljoen. Dit bedrag omvat de ontwikkeling van de nieuwe werkplek en het selecteren van door gebruikers te kiezen mobiele apparatuur, de kosten voor nieuwe apparatuur in het rekencentrum, nieuwe licenties en nieuwe software en een reservering voor implementatiekosten bij de departementen. In dit bedrag zijn niet opgenomen de investeringen in het netwerk (zoals wifi-capaciteit in de panden), het aanpassen van departementspecifieke applicaties (voor zover vallend buiten de reservering), vervroegde afschrijving van bestaande apparatuur, en de kosten van testen en acceptatie.

Het project wordt deels gefinancierd door het tarief per werkplekaccount voor de komende vijf jaar te verhogen, te beginnen met een verhoging in 2017 van €100 per jaar. Het project wordt door SSC ICT deels zelf gefinancierd uit toekomstige verwachte besparingen op beheer, die door SSC ICT worden ingeschat op €80 per werkplekaccount per jaar.

Het project DWR Next is gestart in oktober 2015. Deze toets is pas eind september 2016 bij ons aangemeld en daarom is uitvoering van het project DWR Next al in volle gang.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Wij verwachten dat DWR Next gaat slagen, maar de kans op uitloop in de tijd is groot. De door SSC-ICT gekozen 'werkende weg' aanpak kan flexibiliteit geven om in te spelen op tegenvallers en voortschrijdend inzicht, maar verlaagt op dit moment onnodig de voorspelbaarheid van de oplevermomenten. Wij denken dat SSC-ICT planmatiger kan en moet werken.

Wij adviseren u om de planning door SSC-ICT helder en compleet te laten maken, zodat duidelijk is wat er precies wanneer wordt opgeleverd, en wat daarvoor nodig is van wie. Ook de rol van de departementen moet in de planning duidelijker worden. Wij adviseren een terugvalscenario uit te werken voor I&M, omdat wij denken dat SSC-ICT dat nodig zal hebben.

Hieronder lichten wij onze analyse en adviezen toe.

WIJ VERWACHTEN DAT DWR NEXT GAAT SLAGEN, MAAR DE KANS OP UITLOOP IN DE TIJD IS GROOT

Met DWR Next kiest men voor een technisch noodzakelijke upgrade van de werkplek, met nieuwe versies van Windows en Office en waarbij mobiel werken op grote schaal mogelijk wordt. We twijfelen er niet aan dat SSC ICT met de aanwezige kennis en kunde in staat is deze vernieuwing te realiseren. Wij verwachten dan ook dat de ontwikkeling en implementatie van DWR Next uiteindelijk gaan lukken.

De kans dat beoogde tijdlijnen gehaald gaan worden om de departementen een goede DWR Next werkplek te bieden achten we echter klein. Dit wordt veroorzaakt door een onduidelijke planning van werkzaamheden bij SSC-ICT en doordat de-

partementen zich nog te weinig bewust zijn van de voorbereidingen die zij zelf moeten treffen om DWR Next succesvol in te voeren. We achten het riskant voor de verhuizing van de 4.500 gebruikers bij I&M in juni - de eerste echte deadline voor uitrol - om aan het gebruik van DWR Next vast te houden.

Datum
21 maart 2017
Kenmerk
2017-0000153638

A. Diverse leemtes in de DWR Next planning maken kans op uitloop in de tijd groot

De planning maakt te weinig inzichtelijk wat er moet gebeuren om de opleverdatum waar te kunnen maken. Het is onvoldoende duidelijk wie wanneer welk concreet deelproduct van de totaaloplossing oplevert, terwijl er veel afhankelijkheden zijn. We achten we de kans op uitloop in de tijd dan ook groot:

- a. Een gedetailleerde *work breakdown* structuur en daarvan afgeleid een planning voor de afronding van de DWR Next ontbreekt. SSC-ICT geeft aan DWR Next 'werkende weg' te ontwikkelen en de invulling te baseren op voortschrijdend inzicht, tegenvallers en concretisering van de wensen van departementen. Hierdoor is onduidelijk wanneer wat gereed is en is er minder zicht op de feitelijke voortgang van DWR Next:
 - i. De productdefinitie is weinig concreet gemaakt. Er is wel een set gebruikerseisen, maar die is voor meerderlei uitleg vatbaar. Er is daardoor niet duidelijk wanneer de ontwikkeling van DWR Next gereed is. Meerdere deelprojectleiders verklaarden ons in december DWR Next als "af" te beschouwen als de herplande oplevering van 1 februari 2017 achter de rug was, ongeacht wat daarin werkend was opgeleverd. Het ontbreken van concrete beschrijvingen van wat er op enig moment "af" is maakt het moeilijk te bepalen of het ook "af" en "goed genoeg" is.
 - ii. De initiële planning van DWR Next was gebaseerd op grove aannames. Inmiddels is er sprake van voortschrijdend inzicht, duidelijkheid over tegenvallers en helderheid over de impact van risico's. De planning is daar niet op aangepast. Ervaringsgegevens die niet in de planning zijn verwerkt zijn bijvoorbeeld de tegenvallende besteltermijnen, de lagere beschikbaarheid van personeel en het ontbreken van wel verwachte functionaliteit in Windows Server 2016. Omdat het High Level Design (HLD) nog niet gereed of onvolledig is, kunnen zich ook nog situaties voordoen waarbij consequenties van de laatste wijzigingen aanvullend moeten worden doorgevoerd.
- b. Het project DWR Next heeft diverse afhankelijkheden van andere afdelingen binnen SSC-ICT, maar die maken geen onderdeel uit van het project en zijn ook niet opgenomen in de planning. Die afdelingen kunnen zelf ook geen duidelijkheid geven over de tijdigheid van levering:
 - i. Het is onduidelijk of de beheerorganisatie van SSC-ICT in staat zal zijn om de DWR Next producten in beheer te nemen en tijdig harde garanties kan afgeven voor de beschikbaarheid en de beveiliging van de werkplek. Acceptatieafspraken en een planning ontbreken.
 - ii. De lijnorganisatie van SSC-ICT levert diverse infrastructurele voorzieningen voor DWR Next, zoals die voor gebruikersautorisatie en -authenticatie, opslag, beveiliging en netwerkaanpassingen in het overheidsdatacenter (ODC). Er is echter geen planning op basis waarvan afhankelijkheden bewaakt en bijgestuurd worden.

B. Onvoldoende voorbereiding door de afnemers kan leiden tot vertragingen

Datum

21 maart 2017

Kenmerk

2017-0000153638

Succesvolle implementatie van DWR Next stelt hoge eisen aan de voorbereidende inspanningen bij de departementen die de dienst afnemen. Deze eisen zijn echter slechts beperkt expliciet vastgelegd. De departementen zijn zich daardoor te beperkt bewust van de noodzakelijke voorbereidingen. Er ontstaat zo een reëel risico op ontevreden gebruikers en vertraging:

- a. Specifieke departementale applicaties moeten geschikt² gemaakt worden voor DWR Next. De departementen zelf zijn hiervoor verantwoordelijk en moeten daarvoor veel doen. Een te beperkte voorbereiding leidt tot het risico dat applicaties niet op tijd beschikbaar zijn voor de uitrol.
- b. DWR Next stelt geen harde eisen aan gebouwgebonden voorzieningen, zoals dekking en capaciteit van draadloze netwerken in gebouwen. Het project DWR Next stelt dat departementen zelf verantwoordelijk zijn voor afstemming hierover met de leverancier van de gebouw gebonden voorzieningen, echter dit is in de meeste gevallen een andere afdeling van SSC-ICT. Het valt te begrijpen dat departementen zich hier weinig van bewust zijn. De kans is reëel dat te laat gestart wordt met aanpassingen die nodig zijn om netwerkperformance voor de werkplek te garanderen.
- c. Om de kosten te kunnen beheersen moeten departementen een goede apparatenmix kiezen. Dit vergt bewuste keuzes voor gebruikers. Als het departement kiest voor zwaardere apparatuur in plaats van lichtere apparatuur dan leidt dat voor het betreffende departement tot hogere kosten.

C. De I&M afhankelijkheid van DWR Next is risico voor verhuizing naar de Rijnstraat

De verhuizing van I&M naar de Rijnstraat is op dit moment afhankelijk van de realisatie en uitrol van DWR Next. We achten het riskant voor de verhuizing van I&M om aan het gebruik van DWR Next vast te houden, omdat we eraan twijfelen of de gebruikers op dat moment een kwalitatief volwaardige en betrouwbare werkplek kan worden geboden:

- a. De onder A genoemde onzekerheden in de planning vormen een risico voor de tijdige beschikbaarheid van DWR Next voor I&M. Dit risico doet zich op zeer korte termijn voor doordat I&M DWR Next wil gaan gebruiken. Voor een grote groep gebruikers moet DWR Next dan gereed zijn: afgesproken is dat begin maart de 'wenperiode' start voor een geselecteerde groep I&M-medewerkers om alvast te wennen aan het gebruiken van een mobiel apparaat.
- b. Het onder B genoemde geschikt maken van departementspecifieke applicaties loopt voor I&M ver achter op planning. Volgens het plan van aanpak dat ons eind oktober 2016 ter beschikking stond, had dit op 31 december 2016 gereed moeten zijn. Eind december 2016 was echter pas één van de naar schatting ruim 200 applicaties geschikt verklaard.

MAAK DE PLANNING COMPLEET EN HELDER; ONTWIKKEL EEN TERUGVAL-SCENARIO VOOR I&M

Wij vinden dat SSC-ICT de planning compleet en helder moet maken, zodat duidelijk is wat er precies wanneer wordt opgeleverd, en wat daarvoor nodig is van wie. Ook de rol van de departementen moet in de planning duidelijker worden. Wij denken dat dan zal blijken dat een terugvalscenario voor I&M nodig is. Vandaar dat wij de volgende adviezen hebben:

² Dit houdt onder meer in dat de applicatie kan draaien onder Windows 10 en gebruikt kan worden in combinatie met Citrix ("gepackaged" kan worden) .

1. Werk met spoed een terugvalscenario uit voor I&M zodat de verhuizing niet van DWR Next afhankelijk is

Datum
21 maart 2017
Kenmerk
2017-0000153638

Werk met spoed voor de verhuizing van I&M naar de Rijnstraat aan een terugvalscenario op basis van DWR 1.3. Neem in dit scenario alle werkzaamheden op die nodig zijn om I&M succesvol te verhuizen op basis van de huidige werkplekomgeving. Bepaal hierbij het uiterste moment waarop voor dit terugvalscenario gekozen moet worden om een succesvolle verhuizing te waarborgen.

Als voor het terugvalscenario wordt gekozen, organiseer dit dan in een apart project. Neem in de scope van dat project *alle* ICT-gerelateerde werkzaamheden op die bij SSC-ICT en I&M nodig zijn om de verhuizing goed te laten verlopen.

2. Hanteer een stevige projectmatige aanpak voor DWR Next

De livegang is een operatie die vraagt om voorspelbare tijdslijnen, voorspelbare dienstverlening, duidelijke rollen en verantwoordelijkheden, en heldere go/no-go-criteria. Anders gezegd: de voltooiing van DWR Next vraagt om een sterk projectmatige aanpak die zowel aan de kant van SSC-ICT als aan de kant van de departementen meer zekerheden biedt. Laat daarom het programmateam:

- a. een overkoepelende planning maken die gebaseerd is op een concrete en complete functionele en technische productbeschrijving van DWR Next opgedeeld in releases. Neem alle relevante afhankelijkheden hierin op: het leveren van infrastructuur aan het project vanuit het ODC en andere datacenters, de aanpassing van de netwerken op de locaties van de deelnemende departementen, de migratie van alle applicaties, de bestellingen en de beheersnaam en de acceptatie van DWR Next door de gebruikers. Actualiseer de planning regelmatig en beleg de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van deze overkoepelende planning bij een stevige programmamanager.
- b. alle belanghebbenden bij DWR Next expliciet benoemen en wees daarin compleet. Het gaat niet alleen om de afnemers en gebruikers van DWR Next, maar ook om de beheerders van infrastructuur en functioneel beheerders van applicaties die onder DWR Next moeten kunnen functioneren. Zorg dat met elke belanghebbende de acceptatiecriteria overeengekomen en vastgelegd zijn, inclusief eventuele departementale uitzonderingen op het gebied van privacy impact en security. Richt een acceptatieproces.
- c. met de beheerder van de gebouwgebonden voorzieningen (veelal SSC-ICT zelf) bepalen of de netwerken in de gebouwen aan de aansluitvoorwaarden voldoen, en dit te laten aanpassen als nodig.
- d. duidelijke afspraken maken over het testen van DWR Next met alle betrokken partijen, waaronder de functioneel beheerders, ODC, beheerders, leveranciers, afnemers en gebruikers. Hanteer de hierboven beschreven productbeschrijving als uitgangspunt.
- e. de onder punt a, b en c genoemde zaken als basis te gebruiken voor rapportage, sturing en te nemen go/no go beslissingen, zowel aan de zijde van SSC-ICT als aan de zijde van het departement.

3. Zie actief toe op de voorbereidingen door de departementen

Het project kan niet succesvol zijn zonder goede en tijdige voorbereiding door de departementen. Het is zaak voor SSC-ICT hier helder over te zijn en actief toe te zien op de invulling van de randvoorwaarden. Maak departementen daarom goed duidelijk dat zij het volgende moeten doen en wanneer dat gereed moet zijn om de planning nog te kunnen halen:

- a. Opstellen uitgiftebeleid. Departementen moeten, binnen het door SSC-ICT aangegeven apparatenlijst, een apparatenmix kiezen die past bij hun budget en bij hun eisen en wensen. Het gaat hier met name om de verhouding tussen cloudbooks, tablets, laptops en vaste computers.

- b. Opstellen van een volledige lijst van aan te passen applicaties, aansturen van hun leveranciers om applicaties waar nodig geschikt te maken voor Windows 10 en virtualisatie, en beschikbaar stellen van functioneel beheerders die kunnen testen.

Datum

21 maart 2017

Kenmerk

2017-0000153638

Ondersteun de departementen actief bij de uitvoering van deze werkzaamheden. Vraag de departementen een planning voor hun eigen werkzaamheden op te stellen, en pas daar de planning van SSC-ICT op aan. Op basis van bovenstaand overzicht van werkzaamheden kunnen dan met de departementen afspraken gemaakt worden over dienstverlening en planning.

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

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'W' followed by a horizontal line and a diagonal stroke.

Hans Wanders
CIO Rijk