

4-7-2018



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

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

Bureau ICT-toetsing

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

Contactpersoon
BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk
2018-0000412691

Uw kenmerk
PSG-DB / 17182026

Datum

02 JUL 2018

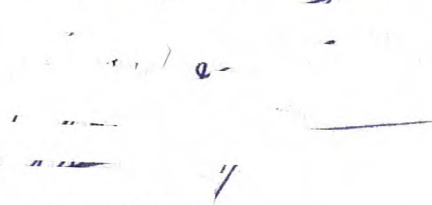
Betreft Aanbiedingsbrief definitief BIT-advies programma Cloudwerkplek

Geachte heer Wiebes,

U heeft mij verzocht een toets uit te laten voeren door het Bureau ICT-toetsing (BIT) op het programma Cloudwerkplek. Het BIT heeft deze toets inmiddels afgerond. Bijgaand treft u het definitieve advies aan.

Uw ambtenaren zijn op de hoogte van de inhoud van dit definitieve advies. Voor de volledigheid maak ik u erop attent dat nu de periode van vier weken ingaat waarbinnen het BIT-advies met de bestuurlijke reactie naar de Tweede Kamer dient te worden gestuurd.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,


drs. R.W. Knops





> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

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

Bureau ICT-toetsing

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

Kenmerk
2018-0000412801

Uw kenmerk
PSG-DB / 17182026

Datum 22 juni 2018
Betreft Definitief BIT-advies programma Cloudwerkplek

Geachte heer Wiebes,

U heeft Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het programma Cloudwerkplek. De opdrachtgever voor dit programma is de plaatsvervangend secretaris-generaal van uw ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De toets is uitgevoerd in februari en maart 2018. Na een korte samenvatting van ons begrip van het programma geven we de conclusie van onze toets. Vervolgens werken we de analyse en adviezen uit. In dit advies benoemen wij alleen de belangrijkste risico's voor het programma.

In 2014 is binnen het ministerie van Economische Zaken besloten om een nieuwe werkplekomgeving te laten ontwikkelen voor 14.000 medewerkers en deze in beheer te brengen bij de Dienst ICT Uitvoering (DICTU). Ontwikkelaar werd leverancier Atos en niet de door het kabinet in 2012 aangewezen leverancier voor deze werkplekken, SSC-ICT, want die had onvoldoende capaciteit. Ook het ministerie van OCW besloot afnemer te worden van de nieuw te ontwikkelen werkplek.

Met de recente splitsing van Economische Zaken in EZK en Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) zullen deze beide ministeries de nieuwe werkplek gaan gebruiken. De nieuwe werkplekomgeving is inmiddels deels gereed. De nieuwe werkpleksoftware wordt samen met de bestaande bedrijfsapplicaties middels Citrix ter beschikking gesteld aan gebruikers binnen de kerndepartementen, de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), het Staatstoezicht op de Mijnen en Agentschap Telecom. De afnemers kunnen daarbij kiezen uit zes werkplekvarianten. Sinds februari wordt de werkplek getest door circa 350 gebruikers binnen DICTU.

Onderdeel van het programma is de migratie van de huidige dienstverlening door extern leverancier Capgemini naar DICTU. DICTU richt nu een beheerorganisatie in om deze voor hen grotendeels nieuwe dienstverlening over te nemen.

Ten opzichte van de oorspronkelijke plannen zijn er in de loop der tijd wijzigingen geweest. In mei 2016 heeft EZK besloten tot een herstructurering van alle activiteiten voor invoering van de cloudwerkplek. Het contract met Capgemini, dat afliep in 2016, werd verlengd tot eind 2018 en het budget voor het totale

programma werd verhoogd tot € 89 miljoen euro¹. In 2017 besloot OCW de EZK-werkplekomgeving niet meer af te nemen onder andere vanwege de uitloop van het programma. Dat betekende dat de projectkosten vanaf dat moment volledig door EZ, inmiddels gesplitst in EZK en LNV, werden gedragen.

In de huidige planning wordt de invoering van de nieuwe werkplek in december 2018 afgerond. Op 1 februari jongleden had het programma van het hierboven genoemde budget circa € 58 miljoen uitgegeven en resteerde er nog een budget van € 31 miljoen voor de invoering van de nieuwe werkplek, inclusief de overname van de dienstverlening van Cag Gemini.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Wij denken dat het project nog een aantal tegenvallers zal moeten incasseren. Wij denken dat met de huidige aanpak de uitrol op 1 januari 2019 niet gereed zal zijn en dat het huidige budget onvoldoende zal blijken. Ook denken wij dat gebruikers zich onvoldoende bewust zijn van de beperkingen in de nieuwe werkplek.

Om de tegenvallers zo klein mogelijk te maken, adviseren wij de grootschalige uitrol beter voor te bereiden. Zorg voor betere voortgangsinformatie en gebruik die ook. Maak eerst de werkplek af voordat met de uitrol wordt aangevangen en stel DICTU in staat om continuïteit zeker te stellen. Vervroeg de testinspanningen van dienstspecifieke onderdelen en maak de implementatieplannen robuuster. Wees naar gebruikers duidelijk over wat ze wel en niet kunnen verwachten.

Deze conclusie lichten we hieronder toe.

U MOET REKENING HOUDEN MET TEGENVALLERS

Het programma gaat er vanuit dat de werkplek per 1 april 2018 zo goed als af is en is van plan om nu met de uitrol te beginnen zodat deze voor 1 januari 2019 kan worden afgerond. Wij denken echter dat de werkplek dan nog niet af is en dat u met de huidige aanpak rekening moet houden met een uitloop van minstens vier maanden, budgetoverschrijding, en een gebruikerstevredenheid die lager zal zijn dan nu verwacht. Dit komt onder andere doordat de voortgangsinformatie het lastig maken om goed te kunnen sturen.

A. De basiswerkplek is nog niet gereed voor grootschalige uitrol

Het programma wil graag zo snel mogelijk gebruikers naar de nieuwe werkplek migreren, om eind van het jaar tot volledige uitrol te komen. Wij vinden dat onverstandig om de volgende redenen:

- De werkplek is op belangrijke onderdelen technisch niet af of nog niet getest en er lijkt sprake van onderschatting van de hoeveelheid resterende werkzaamheden. Aan backup & restore en disaster recovery moet nog het nodige worden gedaan. De voorgenomen keuze om de werkplek te leveren zonder volwaardige backup-voorzieningen, voor bijvoorbeeld e-mail, achten wij niet verantwoord. In de fouterapportages staan veel performance-problemen. De huidige status van de netwerkcomponenten is nog onvoldoende om de benodigde performance van applicaties op alle randapparaten te garanderen. Het systeem wordt niet in zijn geheel getest

¹ Hiervan is 31,5 miljoen euro voor het ontwikkelen en implementeren van de werkplek.

tegen alle eisen. Ook de hardware in het datacenter moet nog worden opgeschaald om de gewenste gebruikersaantallen te kunnen bedienen.

- De werkplek kan nog niet goed beheerd worden, omdat er nog geen ontwikkel- en testomgeving is en omdat de acceptatieomgeving niet volledig gescheiden is van productie. Dit belemmert grootschalige uitrol. Aan tientallen kwaliteitscriteria van de beheerder is nog niet voldaan en sommige criteria zijn onterecht geaccordeerd. Beheerdocumentatie is nog niet actueel, compleet en consistent. Sommige documentatie ontbreekt, zoals het ontwerp van Windows 2016 voor Citrixserver. De beheerder streeft na om altijd minimaal de voorlaatste versies van software aan te bieden, maar het is nog onduidelijk of dat gaat lukken.
- De werkplek is nog niet goed genoeg voor de gebruikers. Er is een werkplek toegezegd die beter zou zijn dan de huidige, maar de eerste gebruikerstesten geven aan dat een derde van de gebruikers deze werkplek een onvoldoende geeft. Er zijn nog diverse problemen, zoals met Citrix, met schermen die vastlopen of zwart worden, instabiele fileshares en het synchroniseren en verslepen van bestanden. Veelgebruikte functies vallen af en toe uit terwijl er tot nu toe alleen is getest door gebruikers die voornamelijk gebruik maken van de standaardfunctionaliteit. De gebruikers-acceptatietest is slechts met één van de zes werkplekvarianten uitgevoerd. Of gebruikers met speciale functionaliteit of andere werkplekvarianten goed bediend zullen worden is de vraag.

Wij schatten dat deze werkzaamheden nog minstens vier maanden extra zullen vergen voordat met de grootschalige uitrol kan worden gestart.

B. Ook bij de uitrol zelf verwachten wij vertraging

De uitrol bij de dienstonderdelen vergt naast een basiswerkplek additionele voorbereiding. Bij een aantal projectactiviteiten zien we risico's op verdere vertraging:

- Er moeten nog veel dienstspecifieke applicaties geschikt gemaakt worden voor meerdere varianten van de nieuwe werkplek. Het programma vindt het lastig om een goede inschatting te maken van de benodigde tijd voor het aanpassen van de applicaties. Zo is het kerndepartement al maanden in afwachting van een oplossing voor de veel gebruikte bedrijfsapplicatie Domus. Ongeveer 50 applicaties hebben nog geen intake gehad om ze beschikbaar te maken in de nieuwe werkomgeving. Dat kan maanden duren en de doorlooptijd is soms afhankelijk van leveranciers.
- Naast dienstspecifieke software moet ook dienstspecifieke hardware geschikt gemaakt worden. Vooral bij de NVWA hebben inspecteurs en opsporingsambtenaren veel speciale mobiele apparatuur die in het veld inzetbaar moet zijn, bijvoorbeeld voor het keuren van voedsel en het afgeven van exportvergunningen. Dit aantal is nog niet in beeld. Ook moeten nog speciale koppelingen worden gemaakt en ketentests worden uitgevoerd.
- Met uitzondering van RVO hebben de dienstonderdelen nog geen gedetailleerde plannings voor de implementatie. Zo zijn veel hardware bestellingen nog niet geplaatst, ondanks dat levertijden onvoorspelbaar zijn. Het is voor de dienstonderdelen niet mogelijk om capaciteit van het project te toe te wijzen aan bijvoorbeeld het geschikt maken van applicaties. Ook is menscapaciteit nog niet toegewezen aan testen, implementatie en uitrol.

C. Wij verwachten een budgetoverschrijding

De hierboven genoemde vertraging leidt tot extra kosten voor onder andere project- en beheerpersoneel, nog niet gebruikte hardware en de verlenging van het Capgemini contract. De kosten van een vertraging van drie maanden tot 1 april 2019 worden door het programma geschat op € 4,8 miljoen, en bij zes maanden loopt dit bedrag op tot € 10,2 miljoen. Wij denken dat de budgetoverschrijding bij voortzetting van de huidige aanpak eerder tussen de acht en vijftien miljoen euro zal zijn, als gevolg van de hierboven genoemde verwachte vertragingen en het benodigde herstelwerk.

D. Gebruikers zijn zich onvoldoende bewust van de beperkingen in de nieuwe werkplek

De nieuwe cloudwerkplek zal voor de gebruikers beperkingen met zich meebrengen. Die zijn deels een gevolg van het gekozen ontwerp. Gebruikers zijn zich hier echter nog onvoldoende van bewust. Zo maakt het aangescherpte beveiligingsbeleid het voor gebruikers onmogelijk om zelf nieuwe applicaties te installeren en om zomaar USB-sticks te gebruiken. Het inloggen op oudere bedrijfsapplicaties wordt lastiger. Ook voorzien wij bij tijd en wijle performance-problemen, onder andere doordat upgrades van de nieuwe werkplek in de praktijk over het gebruikersnetwerk gedistribueerd zullen worden.

DE VOORTGANGSINFORMATIE MAAKT HET LASTIG OM HET PROJECT GOED AAN TE KUNNEN STUREN

Zoals ieder programma ervaart ook dit programma onverwachte tegenvallers. Het is positief dat het uitstraalt dat "we het met zijn allen doen". Maar ondervonden problemen worden daardoor - deels onterecht - gezien als tegenslagen die niet te voorkomen waren. De onvolledigheid en lage kwaliteit van de voortgangsinformatie maakt het lastig om het programma op kosten en tijd bij te sturen:

- Er is geen goed beeld van de kwaliteit van de werkplek en de projectvoortgang. Sinds eind 2016 geeft het programma aan dat de werkplek al bijna klaar is. De toon van de voortgangsrapportages is over het algemeen positiever dan de feitelijke status rechtvaardigt. Zo ontbreekt informatie over de kwaliteit van de werkplek in de voortgangsrapportages, en is op bestuurlijk niveau niet duidelijk aan welke kwaliteitseisen voor acceptatie nog niet voldaan is. Ook is onduidelijk in hoeverre de beheerorganisatie de continuïteit kan garanderen.
- In de totstandkoming van de voortgangsrapportages zien we te weinig onafhankelijke tegenspraak. De rol van *quality assurance* wordt onvoldoende ingevuld: er wordt niet gekeken naar dieper liggende oorzaken van vertragingen en overschrijdingen. Dat de beheerders actief participeren in het programma is positief, maar het gaat ten koste van de kwaliteitseisen die zij als kritische acceptanten zouden moeten stellen. Zo zijn verouderde en incomplete ontwerpdocumenten geaccepteerd waarmee wij denken dat de werkplek moeilijk te beheren zal zijn.
- Bij geen van de beslissingen die tot meer werk hebben geleid is vooraf eerst inzichtelijk gemaakt wat de impact is op kosten, doorlooptijd en risico's. De prognoses in de deelprojecten zijn niet bijgewerkt, ook niet bij aantoonbare overschrijdingen.

ADVIES: BEREID DE UITROL BETER VOOR OM VERDERE KOSTENUITLOOP TE BEPERKEN

Ook zonder verdere kostenuitloop verwacht het programma dat de ontwikkeling van de standaard werkplek aanzienlijk duurder gaat worden dan in de markt gebruikelijk is. Het programma is echter nu zo ver gevorderd dat alles op alles moet worden gezet om tot een goede uitrol te komen en verdere kostenuitloop te beperken.

We adviseren u het programma de grootschalige uitrol beter voor te laten bereiden. Wij adviseren het programma daarvoor het volgende te doen.

1. Zorg voor betere voortgangsinformatie en gebruik deze

Zorg om te beginnen ervoor dat de informatie over de werkplek zo goed en volledig mogelijk is. Zo kan gestuurd worden op voortgang, en kunnen maatregelen worden genomen wanneer het programma met overschrijdingen geconfronteerd wordt:

- Breid de voortgangsrapportages uit met een completer beeld van de huidige kwaliteit van de werkplek en van de mate waarin die acceptabel is voor dienstonderdelen. Maak duidelijk wie vanuit de gebruikersorganisaties de macht heeft om te zeggen: rol dit product uit met deze open bevindingen in heel mijn dienstonderdeel. Leg bij tegenvallers en nieuwe risico's aan de stuurgroep concrete en realistische scenario's voor, zodat die kan kiezen hoe ze beter beheerst kunnen worden. Zorg dat op basis van dit volledige beeld de status van het product en het programma goed kunnen worden beoordeeld door DICTU beheer en de *quality assurance* rol.
- Stuur steviger en explicieter op kosten en tijd:
 - Probeer waar mogelijk de kosten van het nog resterende project beheersbaar te maken. Zorg ervoor dat de prioriteit niet ligt bij snelle uitrol, maar bij het afmaken van een kwalitatief hoogwaardige werkplek en zo min mogelijk herstelwerkzaamheden. Prioriteer de herstelactiviteiten op basis van noodzaak en houd de inzet van alle betrokken mensen kritisch tegen het licht.
 - Zorg voor een realistische overkoepelende planning die houvast geeft aan DICTU en de dienstonderdelen. Stel deze bij op basis van bevindingen en neem hersteltijd op voor bevindingen die uit tests gaan komen. Verkrijg commitment op deze planning van alle partijen, inclusief de externe leveranciers en de hosting partij, en stuur in meer detail op de afhankelijkheden tussen partijen.

2. Maak de werkplek af en stel DICTU in staat om continuïteit zeker te stellen

De hoogste prioriteit moet nu zijn om een goede werkplek op te leveren. Daartoe moet op zeer korte termijn nog veel gebeuren:

- Los belangrijke gebruikersbevindingen eerst op. Stel zeker dat de Citrix en Microsoft producten goed werken en voer uitgebreide gebruikersacceptatietests uit voor alle werkplekvarianten.
- Maak de werkplek technisch in orde. Maak de backup & restore en disaster recovery af. Zorg dat er een consistente en actuele lijst is met alle afwijkingen op het ontwerp en met restpunten die niet zijn uitgevoerd. Maak de

Bureau ICT-toetsing

Datum

22 juni 2018

Kenmerk

2018-0000412801

documentatie op orde, vooral over performance en security. Voer vanuit beheer integrale testen uit, ook op functionaliteiten waarvan het projectteam niet verwacht dat gebruikers die snel of vaak nodig hebben.

- Breng de beheerorganisatie op orde. Stem bij DICTU de inzet van cruciale beheercapaciteit af met het projectteam, zodat die capaciteit beschikbaar is op het moment dat die nodig is. Zorg voor een ontwikkel-, test- en acceptatieomgeving. Heroverweeg of temporeer het beleid om steeds de nieuwste versies te willen leveren als de leverancier de huidige versie nog minimaal een jaar volledig ondersteunt.

3. Vervroeg de testinspanningen van dienstspecifieke onderdelen en maak de implementatieplannen robuuster

Om snel te kunnen beginnen met herstelactiviteiten die een lange doorlooptijd hebben, is het belangrijk zo snel mogelijk te weten welke problemen nog opgelost moeten worden. Voer daarom de volgende activiteiten vervroegd uit:

- Het testen van dienstspecifieke applicaties. Betrek daarbij in een zo vroeg mogelijk stadium de functioneel beheerders en de gebruikers. Voer versneld intakes uit op deze applicaties en betrek daarbij de diensten intensief.
- Het testen van dienstspecifieke hardware. Zorg vooral bij NVWA dat deze hardware wordt getest in representatieve omstandigheden in het veld. Test daarbij ook op niet functionele aspecten zoals performance, beschikbaarheid en security. Stel hiervoor ruimhartig testapparatuur beschikbaar.
- Maak meer gedetailleerde en realistische plannen voor de implementatie. Bestel tijdig hardware en alloceer bij de diensten tijdig menscapaciteit voor testen, implementatie en uitrol. Maak de tijdslijnen zo snel als mogelijk helder voor de diensten.
- Anticipeer er op dat mogelijk niet alle problemen tijdig zullen zijn opgelost. Breng proactief *fallback*-scenario's in kaart inclusief kosten en risico's.

4. Stel de verwachtingen van de gebruikers bij

Informeer de gebruikers beter over de nieuwe werkplek en betrek ze bij de uitrol. Zorg dat ze weten wat ze krijgen en hoe dit afwijkt van wat ze nu hebben. Leg bijvoorbeeld uit wat de hogere security-eisen betekenen voor bijvoorbeeld de vrijheid om bestanden op USB-sticks uit te wisselen. Tal van bestaande kleine 'handigheidjes' komen niet terug in de nieuwe werkplek. Stel gebruikers in staat om tijdig eventuele *workarounds* te ontwikkelen als dat nodig is.

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

Hans Wanders
CIO Rijk