

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

mr. I.W. Opstelten
Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20011
2511 EX Den Haag

Centraal Bureau

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 29 juni 2012
Onderwerp Advies Review Board voortgangsrapportage en bijstelling
Aanvalsprogramma IV Politie

Geachte heer Opstelten,

Hierbij ontvangt u ons advies over de voortgangsrapportage en de bijstelling
Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie, versie 0.91.

De Review Board heeft tot taak om u te adviseren over de mate waarin het
Aanvalsprogramma voldoet aan de gestelde visie, doelen en resultaten.

Op 10 april heeft de Review Board een tussenadvies gegeven over de
programmadoocumenten in wording. Hierbij heeft de Board geconstateerd dat er
rondom het Aanvalsprogramma diverse zwaarwegende risico's gelden.

In vervolg op dit tussenadvies heeft de landelijk CIO van de Politie zijn
portefeuille neergelegd en is in mei een interim CIO aangesteld. De interim CIO
heeft als taak meegekregen om de voortgangsrapportage en een bijstelling van
het Aanvalsprogramma op te stellen in lijn met ons advies. In zijn brief van 19
juni verzoekt de gemandateerd opdrachtgever, mede namens de leden van de
Programmaraad, om een advies te geven op beide documenten.

Door de gedelegeerd opdrachtgever is aan de Review Board tevens gevraagd een
beoordeling van de voortgangsrapportage te geven. Wij zijn echter van mening
dat het een eigen verantwoordelijkheid van de Minister is om de Kamer te
informereren over de voortgang van het Aanvalsprogramma. De leden van de
Review Board beschouwen het buiten de reikwijdte van hun verantwoordelijkheid
om deze voortgangsrapportage te beoordelen. Onze beoordeling van het
Bijgestelde Aanvalsprogramma kan uiteraard wel als bijlage worden gevoegd bij
de voortgangsrapportage.

Voor onze advisering over het bijgestelde Aanvalsprogramma hanteren wij een
door de Review Board opgesteld referentiekader, zoals u eerder is voorgelegd.

Bijgestelde Aanvalsprogramma legt accent op belangrijke succesfactoren
De Review Board heeft grote waardering voor het feit dat de interim CIO er in een
maand tijd in is geslaagd om een fundamentele aanscherping en herijking van de
koers in te zetten. Dit uit zich (ook nog eens) in een prettig leesbaar document
'Bijstelling Aanvalsprogramma IV Politie', waarin tevens de resultaten staan

vermeld die de afgelopen periode door de Politie in de informatievoorziening zijn bereikt.

In ons eerdere tussenadvies hebben we u erop gewezen dat het Aanvalsprogramma door zijn omvang en ambitie complex is, de governance afspraken te weinig scherpte bevatten en onvoldoende aandacht is gegeven aan de relatie tussen ICT-projecten en ontwikkelingen rondom de Nationale Politie.

Wij constateren met waardering dat de interim CIO deze vraagstukken en het merendeel van onze overige aanbevelingen zichtbaar een plek heeft gegeven in de leidende uitgangspunten voor het bijgestelde programma en in een nadere uitwerking daarvan. Zo legt de CIO in de plannen nadruk op het garanderen van de stabiliteit van de ICT-dienstverlening binnen realistische capaciteitskaders en biedt daarmee handvatten voor vereenvoudiging van het programma. Tevens beoogt de CIO de business alignment te verbeteren met behulp van open en transparante communicatie met gebruikers en bestuurders en komen alle activiteiten in de totale IV-keten – inclusief de korpsen – onder verantwoordelijkheid van de CIO en wordt gestuurd op basis van één totaal projectenportfolio.

Advies Review Board richt zich op *work in progress*

In ons advies beoordelen wij een document in wording, dat nu nog als 'concept' wordt aangeduid. Het document geeft de bijstellingen van het Aanvalsprogramma voor de tweede helft van 2012 en de eerste helft van 2013 weer. Wij wijzen erop (evenals de interim CIO zelf doet) dat deze periode van een maand te kort is om een goed doorwrochte en volledige bijstelling te kunnen opleveren. Zo wordt in het bijgestelde Aanvalsprogramma aangegeven dat een herziene opdracht en scope van de deelprogramma's (evenals een meer gedetailleerde uitwerking van de besturing, de inrichting van de IV-keten en de bijstelling van het Aanvalsprogramma voor de hiernavolgende jaren) na de zomer volgen. Pas als dit beschikbaar is, kan het plan in zijn volle omvang en consequenties beoordeeld worden en kunnen wij een definitief oordeel vellen. Daarmee wijst de Review Board er nadrukkelijk op dat het voorliggende advies op de Bijstelling Aanvalsprogramma een voorlopig oordeel geeft over de richting waarop wij de bijstelling vorm zien krijgen. Ons advies beoogt daarmee bij te dragen aan de verdere uitwerking van de bijstelling. Het onderwerp "besturing en governance" zien wij als dermate bepalend voor het welslagen van de verdere uitwerking, dat wij u adviseren hieraan, vooruitlopend op de verdere uitwerking van de bijstelling van het Aanvalsprogramma, nu al prioriteit te geven.

Met de bijstelling in acht nemende, is het Aanvalsprogramma in zijn uitvoering beter beheersbaar, maar desondanks door zijn omvang en complexiteit nog steeds risicovol. In dit licht geven wij u de volgende aandachtspunten mee.

Algemene aandachtspunten voor het uitvoeren van het Aanvalsprogramma

De navolgende algemene en inhoudelijke aspecten zijn naar onze mening van belang voor het succesvol verder uitvoeren van het Aanvalsprogramma:

- a) *Rol van de opdrachtgever.* De opdrachtgever heeft de taak de gewenste prioriteiten en de daarop gebaseerde doelen te definiëren, daarop te sturen, en randvoorwaarden en condities te creëren die bijdragen aan het slagen van het Aanvalsprogramma. Goed en krachtig opdrachtgeverschap is essentieel

voor elk programma. De omvang en duur van het Aanvalsprogramma stelt hier extra hoge eisen aan. Aangezien er sprake is van een interim (tijdelijke) opdrachtnemer (hetgeen door ons als een serieuze risicofactor wordt gezien), zal de opdrachtgever hierin extra moeten voorzien. Een eerste beschrijvende uitwerking van de rol van de opdrachtgever is in het programma opgenomen. Wij adviseren deze rol verder uit te werken tot het niveau van concrete stappen en maatregelen die door de opdrachtnemer te nemen zijn.

b) *Verantwoordelijkheid standaardisatie werkprocessen.* De organisatie van de Kwartiermakers Nationale Politie (KNP) heeft de verantwoordelijkheid om de werkprocessen te standaardiseren. Deze verantwoordelijkheid is door de CIO terecht als bepalend benoemd voor de vormgeving van de vernieuwing van de ICT. Wij zouden deze verantwoordelijkheid, die nu op onderdelen aarzelend is benoemd, duidelijker willen terugzien. Wij zien hier ook een belangrijke rol voor de opdrachtgever in het licht van eerder gemaakte opmerkingen over het faciliteren en creëren van randvoorwaarden voor het Aanvalsprogramma. Wij bevelen de CIO aan om op deze punten nog concreter te maken wat hij van de KNP verwacht en wat hij zelf gaat invullen en ondersteunen tevens ondersteunen wij het pleidooi om de CIO permanent in de korpsleiding te verankeren.

c) *Besturing en inrichting.* Ten behoeve van de besturing en inrichting van het Aanvalsprogramma zijn hernieuwde beschrijvingen opgesteld, die in de definitieve versie van na de zomer nog nader worden uitgewerkt. Het belang van een goed uitgewerkte besturingsstructuur, kunnen we niet genoeg benadrukken. Ten aanzien van de huidige beschrijvingen constateren wij dat de governance nog onvoldoende eenduidig en consistent is. Wij merken het volgende op:

- Taken en rollen van de opdrachtgever (minister, DG Pol, korpsleiding) en opdrachtnemer (CIO, CTO, directeur vtsPN, programmadirecteur Aanvalsprogramma) zijn nu nog onvoldoende consistent beschreven en behoeven verheldering. Wij beschouwen het ontbreken van een concrete uitwerking van taken en rollen in gezamenlijkheid als een gemis waardoor spanning kan blijven ontstaan tijdens de uitvoering.
- Daarbinnen dient de overlegstructuur nader te worden uitgewerkt; onder meer de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van diverse gremia als de Programmaraad (bijvoorbeeld in relatie tot de rol van de DG/gedelegeerd opdrachtgever), de rol van diverse managementteams en hun onderlinge verbanden.
- De sturing op de IV-activiteiten en de informatiemanagementfunctie van de korpsen is terecht door de CIO expliciet in scope genomen. Het behoeft echter verheldering wat de invulling van deze verantwoordelijkheid inhoudt en hoe deze wordt vormgegeven. Wij vinden dit een belangrijk aspect, daar het op één lijn krijgen van de korpsen binnen politie gekend lastig is, en medewerking van de korpsen essentieel is voor het welslagen van uw programma, maar daarnaast de voortgang van het aanvalsprogramma niet mag hinderen.
- Een transparante besturingsstructuur aan de vraagzijde vergt aanvullend een nadere verduidelijking van de taken en rol van de Dienst IM i.o., de CIO office i.o, en de relatie van deze organisatieonderdelen tot de CIO en de korpsen.

d) *'Zachte' organisatieveranderingsaspecten.* De 'zachte'

organisatieveranderingsaspecten betreffen onder meer veranderbereidheid, draagvlak en betrokkenheid van staf en ICT-deskundigen, als ook van politiefunctionarissen in een organisatie die zich in een sterke dynamiek bevindt. In het voorliggende document zijn geen maatregelen benoemd om ook in het licht van deze aspecten veranderingen succesvol door te voeren. Dit aspect is naar ons oordeel ene echte kritische succesfactor en verdient derhalve uitgebreid aandacht in de definitieve bijstelling.

- e) *De bijgestelde ambitie van het Aanvalsprogramma.* Tweederde van de capaciteit in het Bijgestelde Aanvalsprogramma (dat de periode 2012 en eerste helft 2013 beslaat) richt zich op stabilisering en continuïteit, en één derde van de capaciteit richt zich op gebruikersgemak en operationele doelen. Deze reductie van de complexiteit van het Aanvalsprogramma is geheel in lijn met ons advies. Desondanks wijzen wij op het feit dat de drie resultaatgebieden zich als communicerende vaten gedragen en zorgvuldige afstemming vereisen. Met name de logisch noodzakelijke beperking in de vernieuwing vraagt daarbij aandacht. Wij onderstrepen het belang van een grondige analyse door de CIO van de going concern uren van de vtsPN, zodat meer capaciteit beschikbaar komt voor het Aanvalsprogramma. Gericht stakeholdermanagement kan helpen voorkomen dat deze koerswijziging er toe leidt dat gebruikers, management en ketenpartners hun support voor het Aanvalsprogramma verliezen. Wij adviseren u om in de definitieve versie van het Aanvalsprogramma uit te werken hoe dit stakeholdermanagement wordt uitgevoerd. Als kleine toevoeging zouden wij de burger als stakeholder willen terugzien in het Aanvalsprogramma.

Eveneens merken wij op dat de gewijzigde ambitie voor 2012 en 2013 ongetwijfeld gevolgen heeft voor de haalbaarheid van de ambities tot 2017. Het is de taak van de opdrachtgever zicht te hebben en houden op de belangrijke doelstellingen voor de organisatieverandering, continuïteit en vernieuwing in het Aanvalsprogramma. Een belangrijke actie voor de opdrachtgever ligt daarmee in de validatie van de ambitie van het Aanvalsprogramma tot en met 2017. Daarbij adviseren wij uit te gaan van een visie op hoofdlijnen tot 2017 met te bereiken mijlpalen, de belangrijkste risico's en randvoorwaarden en daarop gebaseerd go/no-go-momenten. Deze mijlpaalplanning kan vervolgens worden omgezet in meer 'dichtgetimmerde' jaarplannen. Op deze wijze worden de risico's zichtbaar en worden in het kader van verwachtingenmanagement te bereiken resultaten en ambities zichtbaar gesplitst.

- f) *Clusters van projecten.* De uitgangspunten zoals benoemd voor prioritering van projecten binnen de clusters Technische Infrastructuur, Applicaties en Business zijn: integraliteit, continuïteit, Nationale politie en capaciteit. Hoewel de CIO aangeeft in oktober met een definitieve bijstelling te komen van de projecten in het Aanvalsprogramma, wijzen wij erop dat de geplande functionaliteiten en projecten nog niet navolgbaar zijn te linken aan deze uitgangspunten. Argumentatie voor keuzes ontbreekt op onderdelen nog; met name het cluster business verdient nog uitwerking. De verantwoordelijkheden van de clustermanagers die direct gelieerd zijn aan de clusters van projecten zijn daarmee nog onvoldoende vast en helder omljnd en lijken ons bij eerste bestudering tamelijk zwaar.

- g) *Financiële paragraaf.* De financiële paragraaf is onvoldoende transparant, en komt niet overeen met de opgave in de voortgangsrapportage. Wij wijzen erop dat in de paragraaf slechts directe kosten zijn opgenomen voor de invoering van nieuwe ICT-voorzieningen, en adviseren de CIO ook een inschatting te maken van de implementatiekosten die de politie organisatie tegemoet kan zien. Deze implementatiekosten zijn niet alleen financieel in te schatten, maar ook in termen van capaciteit.
- h) *Kritieke pad.* Het inzichtelijk maken van de geplande activiteiten in een kritiek pad dat aangeeft welke activiteiten in de tijd de einddatum bepalen, is noodzakelijk om na te gaan welke activiteiten in de tijd kritiek zijn voor de voortgang. Dit is bepalend voor het uitvoeren van de activiteiten in de juiste volgorde. Wij denken onder meer aan activiteiten zoals het opstellen van de sourcingstrategie ten behoeve van aanbestedingstrajecten en het informatiebeveiligingsvraagstuk. Beide onderwerpen zijn van cruciaal belang voor de politie IV en dienen zo veel als mogelijk aan de voorkant van het traject ingezet c.q. uitgevoerd te worden.

Specifieke aandachtspunten voor het uitvoeren van het Aanvalsprogramma

Een aantal meer specifieke aspecten zijn van belang voor het succesvol uitvoeren van het Aanvalsprogramma. Dit betreft:

- a) *Architectuur.* Succesvol werken onder architectuur vergt commitment van de CIO en het gehele Aanvalsprogramma. De positionering van de architectuurverantwoordelijkheid ligt bij het CIO Office en lijkt daarmee vooral als staffunctie te zijn belegd. Wij bevelen aan het werken aan de architectuur en de navolging ervan breder te verankeren in het Aanvalsprogramma.
- b) *Risicomangement.* De risicoparagraaf beschrijft risico's die strategisch bepalend zijn voor het succes van het programma. De kans- en impactinschattingen bij de risico's (bijv. ontoereikend project- en programmamanagement en te weinig standaardisatie van werkprocessen) zijn hoog. De Review Board beoordeelt de voorgestelde maatregelen als te operationeel in verhouding tot de genoemde risico's en adviseert de CIO om meer passende maatregelen te benoemen.
- c) *Financieel mandaat.* De financiële mandaatregeling van de CIO wordt door de Review Board als niet passend beschouwd in relatie tot zijn budgettaire verantwoordelijkheid. Het oplossen van deze mandaatregeling door het toekennen van een rol aan de directeur vtsPN is niet in lijn met de bestuurlijke verhoudingen.

Adviezen voor een definitieve bijstelling van het Aanvalsprogramma

De definitieve versie van na de zomer, zal integraal zicht moeten bieden op de eindsituatie die per 2017 zal worden bereikt en de weg waarlangs deze wordt bereikt. Daarom het advies om in de definitieve plannen inzicht te geven in:

- a) *Eenduidigheid resultaten.* Het verdient aanbeveling om heldere resultaten in de tijd uiteen te zetten, waarbij wordt aangegeven hoe eenduidigheid wordt bereikt over de resultaten op de verschillende niveaus binnen de (nu nog) verschillende organisaties.

- b) *Omgang en positie bemensing vtsPN*. Er bestaat onduidelijkheid over de positie en de bemensing van de vtsPN in relatie tot de vorming van het PDC, niet alleen in termen van ophanging en structuur, maar ook in relatie tot het personeel.
- c) *Vernieuwing*. Er is nog onvoldoende duidelijkheid over de manier waarop wordt omgegaan met de vernieuwing in relatie tot de 'gereedheid eerste dag', en de vernieuwing van applicaties en infrastructuur.
- d) *Sturing op projecten en budget Aanvalsprogramma*. De sturing op de projecten en budget van het Aanvalsprogramma dient afzonderlijk weer te worden gegeven ten opzichte van reguliere activiteiten in de IV-keten, inclusief de wijze waarop 'schotten' worden bewaakt tussen hetgeen wordt gebudgetteerd voor het Aanvalsprogramma en het beheerbudget vtsPN. In hoeverre is er sprake van communicerende vaten, en in hoeverre is dat wat in scope is bij Aanvalsprogramma, niet regulier vtsPN werk en vice versa? Wij adviseren een strakke en transparante project / activiteiten voortgangsplanning te hanteren, op basis van zijn plateauplanning.
- e) *Implementatiekosten*. Het proces van implementatie verdient zowel aan de "harde" als aan de "zachte" kant meer aandacht en dient zich ook te vertalen in een gerichte kostenraming.
- f) *Twee sporen*. We adviseren om de 'zachte' organisatieveranderingsaspecten vorm te geven door specifiek aandacht te besteden aan de volgende twee sporen: human resource management en communicatie. Beide sporen kunnen de veranderbereidheid, draagvlak en betrokkenheid van staf, ICT deskundigen, als ook van de politiefunctionarissen vergroten.

We adviseren u om de governance met voorrang op te pakken, zodat de definitieve versie van de Bijstelling Aanvalsprogramma met de overige aandachtspunten na de zomer kan worden opgeleverd. Wij wensen zowel de opdrachtgever als de interim CIO hierbij succes en zien de definitieve versie met vertrouwen tegemoet.

Hoogachtend,
Namens de Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie,



Dr. T.A. Rodrigues
Voorzitter