Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2511 AE Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
de minister, mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA 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
2019-0000031619

Uw kenmerk

Datum: 18 januari 2019
Betreft: Definitief BIT-advies project Gemeenschappelijke Centrale Meldkamer

Geachte mevrouw Ollongren,

Uw voorganger heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het project Gemeenschappelijke Centrale Meldkamer (GCMK). De opdrachtgever van dit project is de directeur van de directie Inkoop-, Facilitair en Huisvestingsbeleid Rijk (IFHR) van uw ministerie. In de inleiding vindt u een beknopte beschrijving van het project. Daarna geven we de conclusie van de toets, en onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het project GCMK.

Het project GCMK wil een gemeenschappelijke centrale meldkamer realiseren voor ten minste vier rijkskantoren in Den Haag. Met één centrale meldkamer wil het project besparen op de inzet van beveiligingspersoneel. Daarnaast is de verwachting van het project dat het door de uniformering en coördinatie vanuit één meldkamer mogelijk wordt om veiligheidsvraagstukken gebiedsgericht aan te pakken. Het project wil de centrale meldkamer realiseren door de huidige gebouw- en beveiligingssystemen (bijvoorbeeld systemen voor liften, parkeren, toegang) in de vier gebouwen direct te koppelen aan een nieuw centraal meldkamersysteem. Het project heeft hierbij gekozen voor het systeem Winguard. Na realisatie van de GCMK worden de bestaande meldkamersystemen in de betreffende rijkskantoren uitgefaseerd.

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is verantwoordelijk voor de aanpassing van gebouwen en systemen en is technisch beheerder van de GCMK. FMHaaglanden (FMH) is verantwoordelijk voor de beveiligingsorganisatie en is toekomstig gebruiker van de GCMK. De configuratie en invoering van het nieuwe centrale meldkamersysteem worden uitgevoerd door een systeemintegrator. Het RVB heeft [redacted] gekozen als beoogde systeemintegrator. Voor de bouwkundige aanpassingen is [redacted] de beoogde uitvoerder.

In 2009 is het eerste haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd en in 2014 is het project gestart. De beoogde opleverdatum was oorspronkelijk medio 2018. Inmiddels is het project meerdere malen vertraagd. De nieuwe opleverdatum was ten tijde van onze toets niet bekend, maar het project schat dat dit niet eerder dan eind 2020 is. Het initiële budget voor de aanpassing van gebouwen en systemen door het RVB betrof ruim € 14 miljoen. De kosten voor FMH, zoals opleidingskosten, zijn door het project niet begroot. Tijdens de toets heeft het project de opdrachtgever gevraagd om het budget met € 2 à 3 miljoen te verhogen, omdat uit de

onderhandelingen met de leveranciers bleek dat het projectbudget niet toereikend was.

De toets is uitgevoerd in juni en juli 2018. Tijdens onze toets waren de aanbiedingen van de leveranciers nog niet beschikbaar en liepen de onderhandelingen.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

> Het project GCMK is al geruime tijd in voorbereiding zonder iets op te leveren. Wij vinden dat het project in ernstige problemen verkeert, om een aantal redenen. Er is onvoldoende onderbouwing van de noodzaak voor een GCMK. Daarnaast denken wij dat de kans groot is dat het project verder uitloopt in tijd en geld. Ten slotte vinden we de projectbesturing onnodig complex en niet effectief.
>
> Wij adviseren het project te heroverwegen. Zet het project stop, tenzij de noodzaak van de GCMK alsnog onomstotelijk wordt vastgesteld. Indien de kosten tegen de baten opwegen en u het project alsnog voortzet adviseren wij om maatregelen te treffen om uitloop in tijd en geld te voorkomen en om de projectbesturing op orde te brengen.

Hieronder lichten wij deze conclusie toe.

PROJECT GCMK VERKEERT IN ERNSTIGE PROBLEMEN

Ondanks dat er al lange tijd gewerkt wordt aan de GCMK is er nog onvoldoende onderbouwing wat de GCMK concreet oplevert en waarom dit noodzakelijk is. Ook denken dat wij dat de kans groot is dat het project verder gaat uitlopen en duurder wordt. Aanvullend vinden we de projectsturing niet effectief.

A. Onvoldoende onderbouwing noodzaak GCMK

Hoewel in 2009 het eerste haalbaarheidsonderzoek voor de GCMK is uitgevoerd en het project in 2014 is gestart, is er geen goede onderbouwing wat de GCMK concreet oplevert. Wij vragen ons af of de opbrengsten in verhouding staan tot de kosten en de risico's. Het project is oorspronkelijk gestart vanwege de positieve financiële businesscase. De financiële rechtvaardiging van het project was al mager, maar is door de kostenstijgingen inmiddels verdwenen. Er wordt nu gesproken over aansluiting van andere kantoren om extra baten te realiseren, maar hier zijn nog geen concrete plannen voor.

Het project rechtvaardigt het tekort aan financiële baten door nadruk te leggen op het behalen van kwalitatieve baten, maar deze zijn nauwelijks concreet en onderbouwd. Het project beschouwt een gebiedsgerichte aanpak voor veiligheidsvraagstukken als belangrijkste voordeel van een centrale meldkamer. Het mogelijk realiseren hiervan hangt echter in belangrijke mate af van de afspraken die met de organisaties voor openbare orde en veiligheid kunnen worden gemaakt; bij ons weten zijn deze afspraken er niet. Als een gebiedsgerichte aanpak een belangrijke reden zou zijn voor dit project, dan is niet onderbouwd waarom dit het beste kan worden bereikt met de GCMK: eventuele goedkopere alternatieven zijn niet in beeld en onderzocht, terwijl deze wel eenvoudig denkbaar zijn.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
18 januari 2019

Kenmerk
2019-0000031619

B. Grote kans op verdere uitloop in tijd en geld

De einddatum van het project is meerdere keren verschoven. De oorspronkelijke prognose was dat de oplevering in 2018 zou zijn. Nu is dat naar schatting van het project niet eerder dan eind 2020. Deze schatting is echter niet onderbouwd en niet door de leveranciers bevestigd. We zien nog een aantal zorgpunten waardoor de kans groot is dat de GCMK nog later wordt opgeleverd:

- De keuze voor het systeem Winguard is vorig jaar door RVB en FMH gemaakt. Weliswaar biedt Winguard veel standaard koppelingen, maar het project heeft niet expliciet vastgesteld hoeveel maatwerk nodig is om Winguard te koppelen aan alle onderliggende systemen in de vier gebouwen. Dit kan leiden tot uitloop, omdat noodzakelijk maatwerk pas tijdens de realisatie naar voren komt. En dat kan weer zorgen voor discussies tussen opdrachtgever en [redacted] wie er verantwoordelijk is voor het maken van deze aanpassingen.
- Het rijkskantoor op Rijnstraat 8 is recent opgeleverd en heeft – net als het rijkskantoor op Turfmarkt 147 - complexe gebouw- en beveiligingssystemen. Rijnstraat 8 wordt door het RVB gehuurd van het private consortium Poort Centraal. Met dit private consortium dat eigenaar is van Rijnstraat 8 zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over het verstrekken van specificaties over de gebouw- en beveiligingssystemen en het vervangen van het huidige meldkamersysteem.
- Naast de bouw wordt ook de wijze van validatie om de juiste werking van de GCMK aan te tonen, voor een belangrijk deel overgelaten aan leverancier [redacted]. De leverancier krijgt hiermee veel vrijheid en zo ontstaat de situatie dat ‘de slager zijn eigen vlees keurt’. Dit vinden we voor dit project risicovol omdat het geen standaard installatieproject is. Er is namelijk niet gekozen om de GCMK te koppelen aan bestaande meldkamersystemen maar om de GCMK direct te koppelen aan de onderliggende gebouw- en beveiligingssystemen (zogenaamd ‘diep koppelen’). Hierdoor moeten meer en complexere koppelingen worden geconfigureerd c.q. ontwikkeld en wordt de validatie ook complexer. In de interviews bleek bovendien dat [redacted] in het verleden als leverancier voor het beveiligingssysteem van het rijkskantoor [redacted] niet volledig heeft geleverd wat gespecificeerd was. Destijds is het systeem met de tekortkomingen geaccepteerd en ondervindt de beveiligingsorganisatie in de dagelijkse operatie last van deze tekortkomingen.

Ook denken we dat de kans groot is dat het project duurder wordt. Onderhandelingen met beide leveranciers lopen immers nog en wij verwachten dat [redacted] zich financieel zal indekken tegen risico’s. Er zijn namelijk onduidelijkheden over de exacte typen en versienummers van een aantal gebouw- en beveiligingssystemen. Aanvullend vraagt het project aan [redacted] voor de interfaces met de onderliggende systemen om ‘marktconforme softwareprotocollen’. Deze omschrijving laat veel ruimte en kan leiden tot substantieel meerwerk.

C. Projectsturing onnodig complex en niet effectief

Het project GCMK heeft een gelaagde projectbesturing: de opdrachtgever heeft een gemandateerd opdrachtgever aangesteld voor huisvestingsvraagstukken, die op zijn beurt weer leiding geeft aan de gemandateerd opdrachtgever GCMK. De gemandateerd opdrachtgever GCMK is voorzitter van de stuurgroep en heeft een integraal projectverantwoordelijke aangewezen die de projectleiders van de uitvoerende diensten FMH en het RVB aanstuurt. Deze gelaagde projectbesturing is onnodig complex, niet effectief en zorgt voor ruis:

- Er is in het laatste jaar geen sprake geweest van besluitvorming door de stuurgroep op het niveau van het centrale project. Het RVB heeft enkele belangrijke besluiten zelf genomen, zonder afstemming met de andere partijen. Zo heeft het RVB zelfstandig [redacted] geselecteerd. Andere partijen werden hier achteraf mee geconfronteerd, waardoor irritaties ontstonden.

- Er is een integraal projectverantwoordelijke die RVB en FMH aanstuurt, maar die heeft maar beperkt zicht op wat er allemaal bij RVB speelt. Pogingen van de gemandateerd opdrachtgever GCMK om grip op het project te krijgen hebben tot nu toe onvoldoende effect gehad.
- De projecthygiëne is onvoldoende. Er zijn bijvoorbeeld geen periodieke voortgangsrapportages, geen actuele besluitenlijsten, risico-logs en QA-rapportages. Hierdoor hebben partijen in het project verschillende beelden over de status en de voortgang van het project.

ADVIES: HEROVERWEEG HET GEHELE PROJECT

Op basis van bovenstaande analyse denken wij dat het met het project op deze manier niet goed komt. Wij adviseren u daarom het project te stoppen, tenzij de noodzaak van de GCMK alsnog onomstotelijk wordt vastgesteld.

Wanneer u het project wilt voortzetten omdat de baten van het project opwegen tegen de kosten, adviseren wij u de projectaanpak zó in te richten dat het ook binnen afzienbare tijd tot succesvolle invoering komt. Wij adviseren u in dat geval om maatregelen te treffen om verdere uitloop in tijd en geld te voorkomen en de projectsturing te verbeteren.

1. Neem een besluit over voortzetting van het project

Nu er door de kostenstijging geen financiële rechtvaardiging meer is voor GCMK, ligt de nadruk van het project op de kwalitatieve baten, zoals een gebiedsgerichte aanpak voor veiligheidsvraagstukken. Maak deze kwalitatieve baten concreet en ga na of er goedkopere alternatieven zijn om deze baten te bereiken. Als de baten niet concreet gemaakt kunnen worden, of als er goedkopere alternatieven zijn, vervalt de noodzaak om door te gaan met het project.

2. Neem maatregelen om uitloop in tijd en geld te voorkomen

Indien de kosten van de GCMK opwegen tegen de baten en u het project voortzet, adviseren wij u om het project zo snel mogelijk op orde te brengen. Verklein om te beginnen de kans op uitloop in tijd en geld:

- Stel zeker dat de systeemintegrator [redacted] verantwoordelijkheid neemt voor het hele systeem, inclusief Winguard, ook al is de keuze voor Winguard gemaakt door het RVB samen met FMH. Zorg hiervoor dat onduidelijkheden over typen en versienummers van gebouw- en beveiligingssystemen zijn opgelost voor definitieve gunning aan [redacted].
- Maak op korte termijn afspraken met consortium Poort Centraal voor gebouw Rijnstraat 8 over het verstrekken van de technische specificaties over de gebouw- en beveiligingssystemen en het vervangen van het huidige meldkamersysteem.
- Zorg dat de validatie om de juiste werking van de GCMK vast te stellen met voldoende diepgang worden uitgevoerd. Laat hiervoor een validatiemethode ontwikkelen door een onafhankelijke partij. Neem deze validatiemethode op in het contract met [redacted].
- Zorg voor vaste prijscontracten met leveranciers [redacted] en [redacted] zonder voorbehouden, bijvoorbeeld voorbehouden ten aanzien van systeemkoppelingen die niet binnen Winguard beschikbaar zijn.
- Neem een substantieel boetebeding voor non-performance op in de contracten.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
18 januari 2019

Kenmerk
2019-0000031619

Maak op basis van bovengenoemde maatregelen een haalbare planning die het project urgentie geeft.

3. Verbeter de projectbesturing

Maak de besturing van het project simpeler en slagvaardiger:

- Breng de besturing van het project terug tot de opdrachtgever, een stuurgroep en een projectleider. Gezien de fase van het project moet dit een projectleider zijn die afkomstig is van het RVB.
- Zorg dat de stuurgroep weer regelmatig bijeenkomt, de beslissingen neemt, en inzicht krijgt in de voortgang.
- Zorg voor basis-projecthygiëne zoals: versiebeheer van documenten, vastleggen van besluiten, actuele planning en risico-log en periodieke voortgangs- en QA-rapportages.

* * *

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. We hopen u met dit advies aanknopingspunten te hebben gegeven voor het vervolg.

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



prof. dr. Cokky Hilhorst
hoofd BIT