



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Politie
T.a.v. de korpschef, de heer mr. H.P. van Essen
Postbus 17107
2502 CC Den Haag

In afschrift aan:
Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. de minister, de heer mr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 18 augustus 2021
Betreft Definitief BIT-advies project Vervangen
Capaciteitsmanagement-systeem

Geachte heer Van Essen,

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het project Vervangen Capaciteitsmanagementsysteem (VCM). De opdrachtgever van dit project is de directeur Politie Diensten Centrum (PDC) van de politie. Hieronder vindt u een korte beschrijving van het project. Daarna geven we de conclusie van de toets, en onze analyse en adviezen. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het project.

De politie heeft een meerjarig programma "Businesschange Capaciteitsmanagement" (BC CM) ingericht voor het verbeteren van capaciteitsmanagement, onder aansturing van de portefeuillehouder capaciteitsmanagement. Ter ondersteuning van het programma wil de politie een nieuw capaciteitsmanagementsysteem (CM-systeem) invoeren. Met dit systeem maakt de politie haar jaarplan en werkrooster. Ook kunnen de circa 70.000 medewerkers daarin de gewerkte uren registreren ten behoeve van salarisbetalingen.

Om dit nieuwe CM-systeem te realiseren heeft het PDC het IT-project VCM ingericht. Doelen ervan zijn het oplossen van de continuïteitsproblemen met de bestaande systemen en het realiseren van een toekomstvaste oplossing. Het beoogde resultaat is om de twee bestaande maatwerksystemen (BVCM: BasisVoorzieningCapaciteitsManagement, en BCM: Beleidsmodule CapaciteitsManagement) en het systeem voor zelfroosteren InPlanning uit te faseren en te vervangen door een in de markt te verwerven softwareproduct. Daarbij moeten in BVCM en BCM aanwezige Human Resource Management (HRM)-functionaliteit en bijbehorende data worden ontvlochten en overgebracht naar de HRM-systemen.

VCM is gestart in april 2019. Het project wil de aanbesteding voor het softwareproduct, dat als een SaaS-dienst¹ wordt uitgevraagd, op korte termijn

¹ SaaS-dienst is Software as a Service, dat wil zeggen dat de software als een online dienst wordt geleverd tegen betaling van veelal een prijs per gebruiker en periode. De leverancier is eigenaar van de software en zorgt voor verdere ontwikkeling, onderhoud en de prestaties voor het gebruik via internet.

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon
info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk
2021-0000431319

Uw kenmerk
3188575

publiceren. Ook de diensten voor systeemintegratie en inrichting en training van het softwareproduct worden in deze aanbesteding meegenomen. De politie wil voor het softwareproduct en de verschillende diensten één leverancier selecteren.

Na de voorlopige gunning in augustus 2021 worden de volgende fasen voorzien:

- Proof of Concept om te toetsen of het nieuwe CM-systeem aan de gestelde eisen voldoet (waarna de gunning definitief wordt).
- Samen met de leverancier inrichten van het nieuwe CM-systeem en de benodigde koppelingen.
- Implementatie- en transitiefase (tot en met december 2022).

Per 31 maart 2023 worden de bestaande systemen buiten gebruik gesteld en het project afgerond.

Het geschatte projectbudget is ongeveer x,x miljoen euro. De jaarlijkse licentie- en exploitatiekosten van het nieuwe CM-systeem worden geschat op ongeveer x,x miljoen euro, x,x miljoen meer dan de kosten van de huidige systemen.²

Deze toets is uitgevoerd van maart tot begin mei 2021. De conclusie ervan kan als volgt worden samengevat:

De politie zet terecht in op de vervanging van haar CM-systemen. Het gezamenlijk opgestelde programma van eisen vormt een goed vertrekpunt voor de vervanging. Het project VCM kan echter met de gekozen aanpak haar doelen niet tijdig bereiken. Dat heeft drie oorzaken: de keuzes bij de aanbesteding kunnen een succesvolle verwerving in de weg staan, het project zelf is dusdanig opgezet dat het niet beheersbaar is, en de benodigde organisatieverandering is groter dan VCM denkt.

Ons advies luidt dan ook de aanpak van het project te wijzigen op alle drie genoemde punten voor een succesvolle aanbesteding en beheersbare uitvoering.

We lichten de conclusie hieronder toe.

ONDANKS GOED VERTREKPOINT KAN VCM DOELEN NIET TIJDIG REALISEREN

De politie zet terecht in op de vervanging van haar CM-systemen. De bestaande systemen dateren uit de tijd dat de politie regionaal was georganiseerd en vormen steeds meer een hinderpaal voor de toekomst. Daarbij is het een verstandige keuze van de politie om te starten met organisatorische aanpassingen en het standaardiseren van processen in het BC CM-programma en daar de operatie goed in te betrekken. Het is positief dat VCM over een programma van eisen voor het beoogde softwareproduct beschikt dat draagvlak heeft binnen de politie. Dit alles vormt een goed vertrekpunt voor de vervanging.

Toch hebben wij ernstige zorgen of de vervanging wel binnen afzienbare tijd resultaat kan leveren en binnen budget kan worden gerealiseerd. Ten eerste

² Op verzoek van uw organisatie hebben wij in dit definitieve advies alle bedragen weggelaten die vertrouwelijk moeten blijven met het oog op het commerciële proces.

zetten wij vraagtekens bij de aanbestedingskeuzen. Ten tweede denken wij dat het project al snel moeilijk beheersbaar is. Ten slotte zien wij dat de projectorganisatie de organisatorische implementatie onderschat. Deze drie oorzaken werken we hieronder uit.

A. Aanbestedingskeuzes kunnen succesvolle verwerving in de weg staan

De politie maakt op twee terreinen keuzes in de voorbereiding van de aanbesteding die een succesvolle verwerving in de weg kunnen staan.

Ten eerste is dit de keuze voor één perceel en één leverancier. Het betreft de keuze voor één perceel dat de aanschaf van het softwareproduct als SaaS-dienst en de activiteiten voor technisch en functioneel inrichten, realisatie, systeemintegratie en training combineert. Het is een begrijpelijk streven één leverancier te wensen die aanspreekbaar is op alle prestaties en die de verantwoordelijkheid neemt voor afstemming met leveranciers van deeldiensten. In dit geval heeft deze keuze echter ongewenste effecten op de uitkomst van de aanbesteding:

- *Grote kans dat niet het best passende softwareproduct wordt geselecteerd*
Gezien de wijze waarop offerte gevraagd wordt is het risico dat de politie de partij selecteert die goed is in plannen schrijven en projectuitvoering, terwijl het uitgangspunt van de politie is het beste passende softwareproduct uit de markt te selecteren voor meerjarig gebruik.
- *Grote kans dat de keuze voor één leverancier de kosten onnodig opdrijft*
Wij verwachten dat system integrators zich als hoofdaannemer zullen aanbieden, in plaats van productleveranciers. Het leveren van de SaaS-dienst door de systemintegrator leidt tot extra risicoafdekking en margestapeling. Dit in tegenstelling tot de situatie waarin de politie direct met de productleverancier kan onderhandelen.
- *Onvoldoende sturingsmogelijkheden bij inrichting en implementatie*
De politie heeft weinig invloed op de keuze en sturing van individuele leveranciers onder één hoofdaannemer. Dit terwijl voor het technisch en functioneel inrichten en trainen samenwerking tussen de politie en deze individuele leveranciers cruciaal is.
- *Grote leveranciersafhankelijkheid voor langere tijd*
Als de levering van het softwareproduct, de inrichting ervan en de dienstverlening bij één partij komen te liggen wordt het zeer moeilijk om op een later moment, of bij achterblijvende prestaties, naar een andere leverancier over te stappen. Het is door de combinatie nagenoeg onmogelijk een leverancier of consortium te vinden die het geheel kan overnemen. De politie zit daarmee in hoge mate vast aan die ene hoofdaannemer.

Het tweede terrein waarop de keuzes in de voorbereiding van de aanbesteding een succesvolle verwerving in de weg kunnen staan betreft de eisen die de politie stelt aan de levering van het softwareproduct als SaaS-dienst. Omwille van de gewenste architectuur moet dat namelijk in de *public cloud* zijn. Dit past nu niet goed bij wat in de markt van capaciteitsmanagementsystemen als SaaS-dienst gangbaar is. Dit kan aanleiding zijn voor marktpartijen om niet aan te bieden.

B. Projectresultaten en tijdlijnen zijn niet planbaar

Bij de politie bestaat de wens alles wat met het vervangen van de bestaande CM-systemen te maken heeft in één project onder te brengen. Ondanks eerdere externe adviezen is echter een project ontstaan waarvan de resultaten en fase-overgangen niet planbaar zijn, om twee redenen:

- *Het project is groter dan noodzakelijk*
Project VCM doet meer dan een nieuw systeem voor capaciteitsmanagement opleveren. Het is ook verantwoordelijk voor nog twee andere resultaten waarvoor geen plan bestaat. Dit zijn feitelijk aparte projecten onder al bestaande sturingslijnen van de politie:
 - De aanpassing van HRM-systemen als gevolg van het ontvlechten van capaciteitsmanagement in functionaliteiten voor uren en voor arbeidsvoorwaarden. De aanpassing van de HRM-systemen gebeurt met de eigen functioneel beheerders en de leveranciers van deze systemen. De sturingslijn hiervoor ligt binnen de dienst HRM.
 - De herinvoering van zelf roosteren bij de proeftuinen. Het project 'Anders Roosteren' is een project binnen het programma BC CM en heeft zelf roosteren als proef ingevoerd bij een aantal teams, gebruikmakend van het systeem InPlanning. De functionaliteit voor zelf roosteren behoort wel tot de scope van de aan te schaffen SaaS-dienst.
- *De tijdlijnen en budgetten in het projectplan VCM zijn niet realistisch*
De verwachting is dat de afwijking van het projectplan groot zal zijn. Dit kan betekenen dat het moment van ingebruikname van het nieuwe systeem en het buiten gebruik stellen van de bestaande systemen pas in de loop van 2023 of nog later zal kunnen plaatsvinden. Het continuïteitsprobleem met de bestaande systemen blijft zo nog langer bestaan. Dit komt door de combinatie van twee onzekerheden:
 - De meeste geplande activiteiten zijn sterk afhankelijk van de uitkomst van de aanbesteding. Pas na de Proof of Concept wordt de fit/gap met de door politie gewenste processen en gegevens duidelijk. Ook wordt dan de inzetbaarheid van de SaaS-diensten en de gevraagde diensten geëvalueerd. Daarna pas kunnen de plannen gemaakt worden voor de overgang van de bestaande systemen naar het nieuwe systeem, voor de realisatie van de koppelingen en, na de definitieve keuze van de te configureren processen in het nieuwe systeem, voor de organisatorische wijzigingen. Bovendien bestaat het risico dat bij die evaluatie de conclusie getrokken wordt dat het bovengenoemde verschil te groot is en de verwachtingen over en weer niet kunnen worden waargemaakt. In dat geval start de Proof of Concept opnieuw met een andere leverancier.
 - De in het projectplan genoemde kosteninschatting is gebaseerd op het vooronderzoek, dat een onzekerheidsmarge van 50 procent kende. Desalniettemin is de tijd tussen de Proof of Concept, de evaluatie en vervolgens het configureren van het nieuwe systeem, de realisatie van alle koppelingen en het uitvoeren van alle testen zeer krap gepland: slechts enkele maanden. Daarna zouden zowel de pilot als de uitrol naar alle medewerkers in een half jaar tijd moeten plaatsvinden. Bevraagde marktpartijen achten het vanwege het aantal onvermijdelijke maatwerk-aanpassingen onwaarschijnlijk dat deze tijdlijn gehaald kan worden.

C. Project VCM onderschat de minimaal noodzakelijke organisatieverandering

Het project VCM ziet de invoering van het nieuwe CM-systeem als een “kleine wijziging” binnen de organisatie en van de werkprocessen van capaciteitsmanagement. Dit omdat het om een eenvoudig en bekend proces gaat en een relatief simpel hulpmiddel. Dit is een onderschatting, om drie redenen:

- *De verandering is groter dan ze lijkt*
Een nieuw CM-systeem is een grote verandering ten opzichte van de huidige situatie. Het invoeren van een softwareproduct met ‘best practice’ werkprocessen uit de markt betreft het loslaten van een al bijna 20 jaar gegroeide praktijk rond de huidige maatwerksystemen BVCM en BCM. Deze systemen worden ook nog eens per eenheid anders gebruikt en aangevuld met vele lokale kleinschalige oplossingen om capaciteit te managen.
- *De verandering gaat grote inzet vragen van veel betrokkenen*
Zowel uit de marktconsultatie als uit de eerdere ervaringen met de projecten ‘Anders Roosteren’ en ‘Versterken (Tactisch) Capaciteitsmanagement’ wordt duidelijk dat een vernieuwde werkwijze een grote inzet vraagt. Het doel is de, via overleg en inzet van vele betrokkenen, opgestelde nieuwe landelijke CM-werkprocessen en uniforme gegevensdefinities te implementeren. Dat betekent niet alleen een nieuw hulpmiddel en moderne technologie, maar ook andere werkafspraken per eenheid en team voor inzetten, roosteren en registreren. Deze processen kennen een grote gevoeligheid omdat ze de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van alle politiemedewerkers raken en daarmee de inzetbaarheid van de politie.
- *Er zijn nog veel keuzes te maken*
De politie heeft nog veel keuzes te maken rond de inrichting van capaciteitsmanagement en HRM-processen. De ‘best practice’ voor organisatie- en werkprocesverandering, hoe klein of groot ook, is dat de business daarvoor verantwoordelijk is via een verandermanager. In het project VCM zijn business change managers gepositioneerd in de dienst HRM (van het PDC, voor de arbeidsvoorwaarden-gerelateerde functionaliteit) en bij de portefeuillehouder CM (voor de functionaliteit voor het capaciteitsmanagement). Het project is afhankelijk van de betreffende portefeuillehouders en lijnmanagers voor de begeleiding van leiding en medewerkers bij deze veranderingen, voor de keuzes die bij de inrichting van de processen gemaakt moeten worden, en voor de inzet van medewerkers ten behoeve van deze veranderingen. VCM kan die activiteiten wel faciliteren via de gereedstelling van het systeem en de beschikbaarstelling van opleidingsmateriaal van de softwareproductleverancier, maar heeft hierover geen mandaat.

De consequentie van deze onderschatting van de organisatieveranderingen en de scope van project VCM is dat de keuzes voor de inrichting en de invoering van ‘best practice’ processen niet door de business worden gemaakt. Dit leidt tot het grote risico dat het project in de transitiefase aanzienlijke vertraging oploopt en dat noch de continuïteit noch de gewenste verbetering van capaciteitsmanagement worden bereikt.

ADVIES: BEPERK PROJECT EN AANBESTEDING

Voor een succesvolle aanbesteding en beheersbare uitvoering adviseren wij u om het project VCM te beperken tot het verwerven en inrichten van een softwareoplossing voor CM als SaaS-dienst, de ontvlechting van HRM-functionaliteit in de HRM-lijn te beleggen en de portefeuillehouder CM verantwoordelijk te maken voor de acceptatie en organisatorische invoering. Meer in detail zijn onze adviezen, op volgorde van urgentie, als volgt:

1. Beperk deze aanbesteding tot het softwareproduct

Pas om te beginnen de aanbesteding aan tot de verwerving van het softwareproduct en de daarbij behorende SaaS-dienstverlening:

- Gebruik het voorliggende functioneel programma van eisen voor de producteisen in deze aanbesteding.
- Clouddiensten: laat vrijheid aan de aanbieders hoe de SaaS-dienst geleverd wordt.
- Laat de diensten ter ondersteuning van de koppeling met de politiesystemen, de inrichting aan de kant van de politie en de transitiefase uit de aanbesteding. Verwerf die diensten pas op een later moment, als het project toe is aan het implementatieplan, via een aparte aanbesteding of gebruikmakend van bestaande mantelcontracten.
- Neem in de aanbesteding van het softwareproduct alleen diensten op die van de productleverancier worden verwacht.
- Richt het prijsmodel zo in dat initieel een passende basisprijs per medewerker of eenheid wordt betaald, maar ook goed gebruik gemaakt kan worden van toekomstige functionele opties, zonder daarvoor vanaf de start een extra hoge prijs te betalen.

2. Beperk de scope van het project

Maak het project VCM kleiner in omvang en korter in doorlooptijd:

- Richt twee nieuwe projecten in onder verantwoordelijkheid van de directeur PDC:
 - Aanpassen HRM-systeem (dienst HRM).
 - Uitzetten niet meer gebruikte systemen na de uitrol (dienst ICT).
- Beperk het doel van het project VCM tot het voorzien van de portefeuillehouder CM van een bruikbaar CM-systeem ('turn key'), inclusief werkende koppelingen en trainingsmateriaal. Dat project is klaar zodra de portefeuillehouder CM het systeem accepteert. Het projectresultaat, een bruikbaar CM-systeem, kan dan worden overgedragen aan de beheerder en het project beëindigd. De beheerder kan, zodra de invoering in de lijn is afgerond, al dan niet via een projectmatige activiteit de bestaande CM-systemen buiten gebruik stellen.

3. Beleg de verantwoordelijkheid voor invoering in de lijn/operatie

Leg de verantwoordelijkheid voor de ingebruikname bij een functionaris die de bevoegdheden heeft om de noodzakelijke organisatorische veranderingen te bewerkstelligen. Maak daarom de portefeuillehouder CM verantwoordelijk voor de

Datum
18 augustus 2021
Kenmerk
2021-0000431319

ingebruikname van het nieuwe CM-systeem, inclusief de vervanging van InPlanning in de proeftuinen, en de daarbij behorende organisatie- en procesveranderingen. Daarbij kan een voorbeeld genomen worden aan de werkwijze bij het project 'Anders Roosteren'.

Voorts geven wij in overweging om het ingebruikname-project onder het programma BC CM te hangen. De verantwoordelijkheid voor de inrichting van het vernieuwde capaciteitsmanagement en de kosten en baten liggen dan op één plek.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden binnen en buiten de politie voor hun medewerking en openheid bij deze toets. We hopen u met dit advies aanknopingspunten te hebben gegeven voor het beheerst uitvoeren van het vervolg van dit project.

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

w.g.

prof. dr. J.P.J. Verkruijsse RE RA
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
wnd. Secretaris-directeur