



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

Gateway Reviewrapport LCMS



Meer dan informatie delen!

Programma/project-titel: LCMS
Gatewaynummer: 2019-RO-07
Versienummer: [1.0]
Privacy-rubricering: [Organisatievertrouwelijk]

Gateway Review 0 – Strategie en bereik

Versie nummer: 1.0

Datum van oplevering aan SRO: 7 juni 2019

Organisatie: ministerie van Justitie en Veiligheid / Veiligheidsberaad / Instituut Fysieke Veiligheid

Opdrachtgever: P. Gelton / M. Weerwind / W. Papperse

Gateway Review periode: 3 tm 7 juni 2019

Gateway Review Teamleider: Pieter Frijns
Leden Gateway Reviewteam: Christel Ewalds
Lex de Lange
André Stroop

Context

Inleiding en aanleiding

Het Veiligheidsberaad (VB) heeft, via toenmalig portefeuillehouder Informatievoorziening dhr. Lenferink, in 2016 aan de minister van JenV verzocht om het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) aan te merken als landelijke basisvoorziening voor de crisisbeheersing. Daarmee, zo gaf het VB aan, zou het een plaats krijgen in het rijtje 112, C2000 en GMS. De minister van JenV staat de netcentrische werkwijze, en netcentrische samenwerking ten behoeve van informatievoorziening voor.

De minister van JenV heeft aangegeven niet afwijzend te staan tegenover het verzoek van het VB, maar eerst de consequenties nader te willen onderzoeken en voldoende duidelijkheid te hebben over de randvoorwaarden beheer, governance en financiën van dit systeem. Hiertoe zijn procesafspraken gemaakt tussen het departement, het IFV en dhr. Lenferink om voorwaarts te gaan ten aanzien van LCMS, hetgeen zijn beslag heeft gekregen in een gezamenlijke roadmap. De minister heeft de volgende randvoorwaarden geschetst:

- Het beheer/eigendom blijft bij het IFV. Het beheer in termen van de (toetsing en) uitvoering en handhaving van het aansluitbeleid door het IFV is op orde;
- Heldere financieringsstructuur, gedragen door gebruikers;
- Heldere governancestructuur.

Acceptatie van het eindresultaat van de roadmap door de minister van JenV is noodzakelijk om de laatste stap in het proces te zetten, te weten het formeel ondersteunen van de beweging van het netcentrisch werken met het LCMS naar een landelijke voorziening zoals hiervoor bedoeld.

Doel Gateway Review

Doel van de Gateway Review is te toetsen of het beoogde doel van de roadmap is bereikt, in het licht van de voorwaarden die de minister heeft gesteld voor zijn steun aan de ontwikkeling van een landelijke voorziening voor de crisisbeheersing. Op basis hiervan kan de minister middels een enthousiasmerende brief de landelijke voorziening aanbevelen bij de crisispartners van de Veiligheidsregio's. De Gateway Review biedt tevens de mogelijkheid om vooruit te kijken.

Opdrachtgeverschap Gateway Review

Verschillende partijen zijn betrokken bij het proces naar een Landelijke voorziening crisisbeheersing. JenV is betrokken vanuit stelselverantwoordelijkheid, het IFV is betrokken als eigenaar en technisch beheerder van LCMS, het VB is betrokken als bestuurlijk opdrachtgever van een landelijke voorziening crisisbeheersing. Gelet op de verantwoordelijkheden van bovengenoemde partijen in het proces en de invulling van een landelijke voorziening, is een tripartite structuur in het opdrachtgeverschap van de Gateway Review de wijze om invulling te geven aan een gezamenlijke ambitie en borging van de uitkomsten van een review op de verschillende betrokken niveaus.

Scope

Centraal in deze Gateway Review dient te staan in hoeverre de gekozen aanpak en de resultaten toereikend zijn voor afronding van de roadmap, gezien de genoemde randvoorwaarden voor een landelijke voorziening.

Daarnaast zijn toekomstbestendigheid en innovatie van een Landelijke voorziening crisisbeheersing in den brede (breder dan enkel de technische functionaliteit LCMS) vraagstukken die gepositioneerd dienen te worden in de Gateway Review. In de Gateway Review wordt gekeken wat de stand van zaken op de randvoorwaarden is en wat daarbij de haalbaarheid/wenselijkheid van de uitwerking van de randvoorwaarden is. Hoewel de toekomstbestendigheid in opdracht van de regiegroep wordt onderzocht, blijft dit een belangrijk aspect voor de Gateway Review. Buiten de scope valt het gedetailleerd technisch functioneren van het systeem.

De vragen voor deze Gateway Review zijn:

- 1) Zijn doel, scope en randvoorwaarden van de roadmap nog valide/passend bij de huidige inzichten. Is de weg waarlangs deze uitgevoerd wordt, is de wijze waarop iedereen betrokken wordt die betrokken zou moeten zijn gezien de onderwerpen/vraagstelling van de roadmap voldoende?
- 2) Levert de uitkomst van de roadmap een voldoende basis om te komen tot de landelijke basisvoorziening crisisbeheersing, gezien de noodzaak die bij de opdrachtgevers wordt gevoeld tot
 - a) het inrichten van een passende governance;
 - b) een transparante financiering;
 - c) een duidelijk aansluitbeleid;
 - d) een passende organisatie van het technisch, functioneel beheer, hosting en doorontwikkeling?

Het Gateway Reviewteam bedankt alle geïnterviewden voor de openhartige gesprekken en in het bijzonder de SPOC voor de goede organisatie.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Gateway Review Delivery Confidence uitspraak gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hier nader toegelicht.

Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans van het programma te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een drietal bijlagen, namelijk:

Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0.
Bijlage B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.

Gateway Review Delivery Confidence uitspraak

Status:



Een Gateway Review is een collegiale reflectie die wordt uitgevoerd op verzoek van de eigenaar van een programma/project. Het is een voor de eigenaar persoonlijk uitgebracht collegiaal advies voorafgaand aan een belangrijk besluit of start van een volgende fase. Hierbij wordt, rekening houdend met de actuele situatie, bekeken in hoeverre het voorgenomen besluit realistisch en realiseerbaar is en wordt een beperkt aantal aanbevelingen gedaan om de slaagkans te vergroten.

Aan het Gateway Reviewteam zijn de volgende vragen gesteld:

1. Zijn doel, scope en randvoorwaarden van de roadmap nog valide/passend bij de huidige inzichten?
2. Levert de uitkomst van de roadmap een voldoende basis om te komen tot de landelijke basisvoorziening crisisbeheersing, gezien de noodzaak die bij de opdrachtgevers wordt gevoeld?

Bij de beantwoording van deze vragen is naar de volgende aspecten gekeken:

- Governance
- Visie netcentrisch werken
- Toekomstbestendigheid LCMS
- Financiering

Netcentrisch werken kent een lange geschiedenis. Het beeld van het reviewteam is dat het concept netcentrisch omarmd is en dat er in de praktijk al veel informeel gebeurt. Dat heeft voordelen omdat daardoor het draagvlak groot is maar ook nadelen. Een professionele organisatie heeft een goede vastlegging nodig van de structuur, procedures, besluitvorming rollen/taken/verantwoordelijkheden etc. Daarbij speelt ook de complexiteit en de 'niet-naleving' van de formele governance een belangrijke rol. Het reviewteam is van mening dat een stringente invulling en naleving van de formele governance noodzakelijk is om tot een toekomstbestendig stelsel te komen waarbij het belang van de informele organisatie niet uit het oog moet worden verloren.




Dit geldt overigens ook voor de totstandkoming van de herijkte visie. Belangrijk is dat een definitieve visie op korte termijn een formele status krijgt op grond waarvan verder inhoud gegeven wordt aan het netcentrisch werken en de daarbij passende basisvoorziening.

Uit de gesprekken en beschikbare documenten blijkt dat voor de toekomstbestendigheid van LCMS op korte termijn een aantal cruciale aanpassingen gerealiseerd moeten worden. Dit betreft zowel functionele als technische aspecten. Het reviewteam stelt nadrukkelijk de vraag of dit voor het blijvend waarborgen van de ondersteuning van netcentrisch werken voldoende is dan wel dat andere keuzes gemaakt moeten worden. Bij het formuleren van deze vraag heeft het reviewteam het naar voren gekomen beeld omtrent de huidige leverancier in aanmerking genomen.

Programma/project-titel: LCMS
Gatewaynummer: 2019-RO-07
Versienummer: [1.0]
Privacy-rubricering: [Organisatievertrouwelijk]

Het reviewteam acht het noodzakelijk dat een financieringsmethodiek tot stand komt die past bij de toekomstige ontwikkelingen waarbij nadrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen beheerkosten (inclusief instandhoudingskosten) en innovatie/ontwikkelkosten.

Bij de bepaling van de Status van de Gateway Review Delivery Confidence uitspraak dienen de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
	GROEN Een geslaagde implementatie van het programma (binnen tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
	ORANJEGROEN Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	ORANJE Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of de deadline niet te worden overschreden.
	ORANJEROOD Een geslaagde implementatie van het programma is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	ROOD Een geslaagde implementatie van het programma lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de programmdefinities, tijdsplanning, begroting of op te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Gateway Reviewteam doet de volgende aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

Aanbeveling	Urgentie
1. Neem als stelselverantwoordelijke een meer stimulerende en actieve rol door het belang van netcentrisch werken in relatie tot alle partners inclusief vitale partners en de bijbehorende basisvoorziening uit te dragen en te borgen dat hieraan voldoende invulling gegeven wordt. Uiteraard is dit ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de portefeuillehouder informatievoorziening, de directie IFV en de verantwoordelijke directie voor crisisbestrijding bij JenV.	Kritiek
2. Expliciteer de rolverdeling tussen conceptueel, logisch en fysiek eigenaar en verwerk deze in de bijbehorende werkwijzen en bijbehorende gedrag.	Essentieel
3. Het reviewteam stelt voor om basis van de beschikbare herijkte visie een definitieve visie op en vast te stellen en deze te vertalen naar in ieder geval het systeem LCMS, de financiën, de processen, het gedrag en wederzijdse verwachtingen van de verschillende partners. Houd hierbij rekening dat NCW geen doel op zichzelf is maar bedoeld is als aanpak in het kader van (potentiële) crises.	Kritiek
4. Ga door met robuust en toekomstbestendig maken van LCMS met de huidige functionaliteit.	Kritiek
5. Stel een taskforce in, bestaande uit vertegenwoordigers uit het werkveld en IFV, die op korte termijn een marktverkenning uitvoert om te onderzoeken of een toekomstbestendige basisvoorziening voor handen is, uitgaande van het overheidsbrede COTS-beleid (Commercial Of The Shelf).	Essentieel
6. Kies expliciet en bewust voor een financieringsmethodiek die past bij de gekozen governance (met inbegrip van de invulling van de stelselverantwoordelijkheid) waarbij nadrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen beheerkosten (inclusief instandhoudingskosten) en innovatie/ontwikkelkosten.	Essentieel

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek Doe onmiddellijk	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.
Essentieel Doe binnenkort	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma binnenkort actie onderneemt.
Aanbevolen	Het programma kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

1. Bevindingen en aanbevelingen

1. Algemeen

Netcentrisch werken (NCW) kent een lange geschiedenis. Uit de Gateway Review blijkt dat het delen van informatie in het begin procesmatig en cultureel niet vanzelfsprekend was. Uit de gesprekken blijkt dat iedereen het delen van informatie (in ieder geval ten tijde van een crisis) toegevoegde waarde vindt hebben en nuttig en noodzakelijk acht. Wel wordt door het reviewteam geconstateerd dat er bij de geïnterviewden verschillende meningen bestaan over de vraag met welke partners informatie gedeeld kan/mag worden. Tevens blijkt zowel uit de documenten als de gesprekken dat niet altijd een even duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen NCW en het gebruikte informatiesysteem LCMS; sommigen gebruiken het als synoniem anderen geven aan dat NCW een concept van samenwerken is en het LCMS 'slechts' een hulpmiddel is dat NCW ondersteunt.

Hoewel alle geïnterviewden enthousiast vertellen over NCW zijn er diverse beelden omtrent de huidige stand van zaken, de gewenste doorontwikkeling (functioneel en technisch), de inrichting van de governance en de financiering. In de navolgende paragrafen wordt hierop nader ingegaan.

2. Governance

Het reviewteam onderscheidt governance op stelselniveau en het LCMS. Dit onderscheid wordt in deze paragraaf als leidraad genomen.

Uit de documenten blijkt dat in het kader onder governance wordt verstaan: *“ Het waarborgen van de samenhang en transparantie in het aansturen van een landelijke voorziening crisisbeheersing, ten behoeve van een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen en de continuïteit van het systeem. Hiertoe dienen afspraken gemaakt te worden over aansluitvoorwaarden, de beslisrechten, het beheer en het benoemen van bevoegdheden bij het doorvoeren van wijzigingen en/of aanpassingen van het systeem.”* (bron: memo portefeuillehouder informatievoorziening aan Veiligheidsberaad d.d. 15 mei 2018). Het reviewteam heeft deze definitie tijdens haar Gateway Review als uitgangspunt genomen.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de rol van het ministerie van JenV in relatie tot LCMS vragen oproept. De minister van JenV draagt stelsel- of systeemverantwoordelijk voor veiligheid en crisisbeheersing. Volgens sommige geïnterviewden wordt de rol van het ministerie als stelselverantwoordelijke onvoldoende ingevuld. De inbreng van het ministerie van JenV voor de doorontwikkeling van zowel netcentrisch werken als de basisvoorziening wordt node gemist. Hierbij wordt verwezen naar de aansluiting van crisispartners buiten de domeinen van politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening, zoals waterschappen, organisaties belast met nutsvoorzieningen e.d. Daarbij is het niet onbelangrijk dat het ministerie aangeeft hoe ondersteunende systemen, zoals LCMS, al dan niet moeten doorontwikkelen naar een basisvoorziening.

Voorts is het reviewteam gebleken dat de governance op het niveau van het Veiligheidsberaad en de regio's voor wat betreft netcentrisch werken en LCMS complex, niet transparant en niet effectief is. Voor het reviewteam is de vraag of er voldoende samenwerking en coherentie is in de aanpak en afstemming op bestuurlijk niveau in de relatie voorzitter/portefeuillehouder Informatievoorziening Veiligheidsberaad, directeur Bedrijfsvoering IFV en directeur Veiligheidsregio's en crisisbeheersing ministerie van JenV in het borgen van hun rollen als eigenaar, opdrachtnemer, opdrachtgever en

stelselverantwoordelijke. Zoals aangeven vindt vermenging van deze rollen plaats doordat onduidelijk is wie deze rollen in relatie tot het IFV vervult. Op bestuurlijk niveau zou meer inzet verwacht mogen worden om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de rollen van het Veiligheidsberaad, IFV en het ministerie van JenV in de bestuurlijke driehoek als resp. eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever onderling en met de rol van stelselverantwoordelijke.

Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de besluitvorming met betrekking tot het aansluiten op het systeem. Het reviewteam constateert dat er geen eenduidige invulling gegeven wordt aan de afspraken over de voorwaarden waaronder nieuwe crisispartners kunnen toetreden. Zo heeft toelating bij de ene regio niet vanzelfsprekend tot gevolg dat toelating bij de andere regio plaatsvindt. Dat betekent dat nieuwe crisispartners met alle relevante regio's moeten onderhandelen over toelating. Daarnaast is het voor het reviewteam niet duidelijk geworden wie beslist over het aansluiten van partners. De indruk ontstaat dat algemene richtlijnen door lokale Veiligheidsregio's op een eigen manier worden geïnterpreteerd.

Voorts heeft het reviewteam op basis van de documenten en de gesprekken geen eenduidige werkwijze waargenomen over de totstandkoming van wijzigingen en aanpassingen van het systeem. De uitvoering van wijzigingen (b)lijkt voornamelijk te worden bepaald door het IFV en afhankelijk van de prioriteiten, die door het IFV worden gesteld.

Een ander belangrijk aspect dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat er een vermenging is ontstaan in de rollen van het IFV. Ze zijn op dit moment beheerder, adviseur, functioneel eigenaar en leverancier van LCMS met een financieel en commercieel belang als gevolg van de overname van het bedrijf dat de software voor LCMS heeft ontwikkeld. Dit leidt tot vragen bij partners over de zuiverheid en de wenselijkheid van de huidige invulling van de rol van IFV met betrekking tot de informatievoorziening. Dit wordt versterkt omdat de oorspronkelijke taak van IFV gericht is op het ondersteunen van de Veiligheidsregio's bij brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Daarmee is het reviewteam van mening dat op het gebied van informatievoorziening een rolvermenging is ontstaan tussen conceptueel eigenaar, logisch eigenaar en fysiek eigenaar. De conceptueel eigenaar is verantwoordelijk voor het waarborgen van de functionaliteit van het systeem, de randvoorwaarden waarbinnen het systeem mag worden gebruikt als ook het vaststellen van de partners die gebruik mogen maken van het systeem. De logische eigenaren zijn alle bestuurders die het systeem in hun organisatie gebruiken en hiertoe zijn geautoriseerd door de conceptueel eigenaar. De fysieke eigenaar is verantwoordelijk voor het technisch beheer en instandhouding van het systeem. Uitgaande van deze indeling is het reviewteam van mening dat de conceptueel eigenaar het Veiligheidsberaad zou moeten zijn, de logische eigenaar is elke partner die het in zijn organisatie laat gebruiken (leden Veiligheidsberaad, de kolommen en de vitale partners) zijn en de fysieke eigenaar IFV is.

Los van de bovenstaande meer structuurgeoriënteerde governance aspecten heeft het reviewteam in de gesprekken lacunes waargenomen op het gebied van de samenwerking. Met name ten aanzien van de hiërarchische en gelijkwaardige samenwerkingsrelaties constateert het reviewteam verbeterpunten. Hierbij kan gedacht worden aan het elkaar niet of onvolledig informeren en zelfstandig functioneren zonder af te stemmen met collega organisaties. Uit de gesprekken blijkt dit een risico te vormen dat leidt tot onderling wantrouwen.

Netcentrisch werken vraagt om een lerende cultuur waarbij vertrouwen en "fouten mogen maken" de norm zijn. Het reviewteam heeft de indruk dat er op dit moment een hybride situatie is waarbij de

controleerende cultuur de lerende cultuur in de weg zit. Dit vraagt een alerte houding van alle betrokkenen om hier expliciet en bewust mee om te gaan.

Aanbeveling 1

Neem als stelselverantwoordelijke een meer stimulerende en actieve rol door het belang van netcentrisch werken in relatie tot alle partners inclusief vitale partners en de bijbehorende basisvoorziening uit te dragen en te borgen dat hieraan voldoende invulling gegeven wordt. Uiteraard is dit ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de portefeuillehouder informatievoorziening, de directie IFV en de verantwoordelijke directie voor crisisbestrijding bij JenV.

Aanbeveling 2

Expliciteer de rolverdeling tussen conceptueel, logisch en fysiek eigenaar en verwerk deze in de bijbehorende werkwijzen en bijbehorende gedrag.

3. Concretiseer de visie

Tijdens de Gateway Review is gebleken dat een werkgroep tussen april en juni 2019 een herijking van de visie op netcentrisch werken heeft opgesteld. Deze visie is tot stand gekomen aan de hand van diverse workshops met relevant geachte partijen binnen het huidige werkveld. Hierbij zijn de opgedane ervaringen van NCW van de afgelopen jaren als vertrekpunt genomen en wordt een voorstel gedaan om het concept van NCW verder door te ontwikkelen. De kernwoorden uit deze visie zijn: verlengen, verbreden, verdiepen.

Verlengen betreft het verlengen van het proces van de crises naar voor- en achterkant (koude fase, lauwe fase, gouden fase, crises en nazorg). Verbreden heeft tot doel het uitbreiden met meerdere relevante partners zoals de sectoren water, energie, telecom. Daarnaast gaat het om incident gedreven partners. Verdiepen heeft betrekking op het gebruik van andere bronnen en analyse tools (zoals foto's, kaarten, artificial intelligence, social media). Dit kan een diversiteit aan bronnen zijn (zowel van partners als openbare bronnen).

De visie is in samenspraak met betrokkenen uit het veld tot stand gekomen. Het reviewteam heeft op basis van de gesprekken het beeld gekregen dat NCW i.c. het delen en beschikbaar stellen van informatie, als nuttig, wenselijk en noodzakelijk voor de taakuitvoering wordt gezien. Desondanks heeft het reviewteam op basis van de gesprekken nog niet de overtuiging gehoord dat alle betrokken partijen de drie V's expliciet omarmen of scherp hebben wat dit voor de praktijk gaat betekenen en/of welke implicaties dat gaat krijgen voor de operationele praktijk.

Het blijkt dat de nieuwe visie nog niet is vastgesteld. Verder constateert het reviewteam dat nog niet duidelijk is wat de nieuwe visie daadwerkelijk betekent voor bijvoorbeeld het systeem LCMS, de financiën, de processen en de wijze waarop alle partners hiermee omgaan en hierin samenwerken. Zo is nog niet duidelijk wat de herijking van de visie betekent voor de conclusies van het eerder uitgebrachte Xebia-rapport. Verder vraagt het reviewteam zich af of alle partners hetzelfde beeld hebben bij de herijkte visie en de concretisering daarvan. Tevens bestaat er bij sommige partijen de zorg dat de nieuwe visie leidt tot te veel informatie (information overload) waardoor de taakuitvoering in het geding komt. Dit vraagt volgens het reviewteam om een nadere uitwerking en doorvertaling van de herijkte visie waarbij informatiemanagement ook een rol moet spelen: wie heeft welke informatie op welk moment nodig en uniformering van informatie.

Aanbeveling 3

Het reviewteam stelt voor om basis van de beschikbare herijkte visie een definitieve visie op en vast te stellen en deze te vertalen naar in ieder geval het systeem LCMS, de financiën, de processen, het gedrag en wederzijdse verwachtingen van de verschillende partners. Houd hierbij rekening dat NCW geen doel op zichzelf is maar bedoeld is als aanpak in het kader van (potentiële) crises.

4. Toekomstbestendigheid LCMS

Het LCMS is vanaf het begin een belangrijk onderdeel geweest voor de verdere ontwikkeling van NCW. Het digitaal kunnen delen van informatie met partners ten tijde van een crisis werd en wordt door alle betrokken partijen als nuttig en noodzakelijk geacht. Om dit te kunnen waarborgen is besloten om het bedrijf Infosys dat het LCMS heeft gebouwd te kopen en onder te brengen bij IFV. Hiervoor is binnen IFV zelfs een apart organisatieonderdeel ter ondersteuning van de informatievoorziening toegevoegd.

In de afgelopen jaren is vanuit IFV veel tijd besteed om het gebruik van het LCMS binnen de Veiligheidsregio's te stimuleren. Daarnaast zijn activiteiten ontplooid om LCMS onder de aandacht te brengen bij en te leveren aan vitale partners bij rampen- en crisisbestrijding. Dit heeft onder meer geleid tot de vraag of LCMS als een landelijke basisvoorziening kan c.q. moet worden aangemerkt.

Uit de Gateway Review blijkt dat alle geïnterviewden de huidige functionaliteit, het kunnen delen van grafische beelden en geschreven teksten waarderen. Wel komen in deze gesprekken aanvullende functionele eisen en wensen naar voren. Gedeeltelijk hebben die te maken met gebruikersgemak, zoals het vervangen van een tabblad per partner. Verder zijn er geen digitale koppelingen tussen LCMS en bronsystemen waardoor alle informatie door betrokken partijen handmatig in het LCMS moet worden gezet. Maar ook een LCMS app zodat de informatie eenvoudig op moderne media/devices gebruikt kan worden.

Een ander deel van de geuite aanvullende functionele wensen zijn uitbreidingen op wat het huidige LCMS te bieden heeft. Hierbij kan gedacht worden aan het kunnen gebruiken van andere bronnen (social media, camerabeelden), het meer realtime informatie kunnen delen, het gebruik van artificiële intelligentie etc. Dit uiteraard in lijn met de in ontwikkeling zijnde herijkte visie.

Uit alle gesprekken blijkt dat de continue beschikbaarheid van LCMS cruciaal is. Deze noodzaak van business continuïteit stelt hoge eisen aan de (technische) bedrijfszekerheid van LCMS. Uit het recente onderzoek dat is uitgevoerd door Xebia naar de technische status van LCMS komt het beeld naar voren dat er sprake is van achterstallig onderhoud op het systeem. In het rapport wordt een zeer urgent en meerdere andere tekortkomingen geconstateerd.

Het grafische deel van LCMS is verouderd en feitelijk 'end of life'. Er loopt een project bij IFV om de plotfunctie te vervangen. De planning is dat de plotfunctie in het voorjaar van 2020 beschikbaar zal komen. Dit project loopt naast het standaard releaseproces, dat regulier doorloopt en waarvoor geen vertraging wordt verwacht. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat het werken aan de nieuwe plotfunctionaliteit zoveel capaciteit en aandacht vraagt dat andere vernieuwingen (naast de standaardreleases) van het LCMS maar beperkt kunnen plaatsvinden. Dit heeft onder andere consequenties voor het tijdstip waarop bijvoorbeeld de gewenste aanpassingen om te kunnen werken met rulebased Access kan worden opgestart.

Het reviewteam is op basis van de documenten en de gevoerde gesprekken de mening toegedaan dat de vraag naar de toekomstbestendigheid van LCMS niet per definitie positief kan worden beantwoord. Evenmin dat het huidige LCMS als basisvoorziening moet worden aangemerkt. Deze zienswijze wordt nog versterkt doordat uit de documenten en de gesprekken het beeld naar voren komt dat binnen IFV op dit moment niet voldoende kennis, expertise en ervaring aanwezig is om de noodzakelijke moderne ontwikkel- en beheermethoden toe te passen. Uit de gesprekken komt voorts naar voren dat er binnen enkele regio's al gedacht en/of gewerkt wordt met (aanvullende) zelf ontwikkelde systemen. Daarnaast wordt meerdere malen aangegeven dat ook internationaal modernere applicaties met meer functionaliteit te verkrijgen zou zijn. Dit heeft het reviewteam uiteraard niet kunnen valideren.

Aanbeveling 4

Ga door met robuust en toekomstbestendig maken van LCMS met de huidige functionaliteit.

Aanbeveling 5

Stel een taskforce in, bestaande uit vertegenwoordigers uit het werkveld en IFV, die op korte termijn een marktverkenning uitvoert om te onderzoeken of een toekomstbestendige basisvoorziening voor handen is, uitgaande van het overheidsbrede COTS-beleid (Commercial Of The Shelf).

5. Financiering

LCMS is ooit op verzoek van een veiligheidsregio ontwikkeld door een externe partij. Toen besloten werd het systeem structureel op landelijk niveau te gaan gebruiken, is onderzocht op welke wijze dat het beste kon worden gerealiseerd. Dit heeft destijds geleid tot het besluit om het bedrijf dat LCMS had ontwikkeld te laten kopen door IFV. De hiermee gepaard gaande investering zou dan worden afgedekt met een tarifieringsafpraak tot en met 2020. Dit impliceert dat de Veiligheidsregio's voor die periode een vast bedrag per inwoner moet betalen.

Uit de Gateway Review blijkt dat deze afspraak nog steeds gestalte wordt gedaan. Daarnaast heeft het IFV, als leverancier van IV-diensten, dienstverlening ontwikkeld waarmee het LCMS ook aan andere partijen dan de Veiligheidsregio's wordt aangeboden. Hierbij wordt eenzelfde tarifieringssysteem gehanteerd als bij de Veiligheidsregio's, zij het tegen een lager tarief per inwoner.

Tijdens de gesprekken blijkt dat niet alle geïnterviewden even gelukkig zijn met deze ontwikkeling. De betreffende geïnterviewden geven aan de indruk te hebben dat IFV actief is gaan zoeken naar nieuwe afnemers om daarmee de investering sneller terug te kunnen verdienen.

Op dit moment wordt er onder leiding van het IFV gewerkt aan een nieuw financieringsmodel voor de periode na 2020. Hierbij wordt uitgegaan van een onderscheid tussen vastrecht en gebruikerskosten. Daarnaast worden aanvullende gelden voor innovatie voorzien.

In hoeverre dit financieringsmodel wel of niet past voor de volgende contractperiode is niet eenduidig te beantwoorden. Het reviewteam is van mening dat de financieringsmethodiek in lijn moet zijn met de nog in te richten governance (inclusief de rol van het IFV) alsook het antwoord op de vraag of het LCMS (of een opvolger hiervan) wordt bestempeld als een basisvoorziening voor crisismanagement. Mocht dit laatste het geval zijn, dan deelt het reviewteam het gedachtegoed van de drie opdrachtgevers dat het wenselijk is eenzelfde systematiek te volgen als bij het Landelijk Meldkamer Systeem en C2000. Dan dient tevens de vraag te worden beantwoord hoe wordt

Programma/project-titel: LCMS
Gatewaynummer: 2019-RO-07
Versienummer: [1.0]
Privacy-rubricering: [Organisatievertrouwelijk]

omgegaan met het gebruik van LCMS buiten de stelselverantwoordelijkheid van de minister van JenV. Indien andere partners aansluiten dienen eenduidige afspraken te worden gemaakt over de financiering.

Aanbeveling 6

Kies expliciet en bewust voor een financieringsmethodiek die past bij de gekozen governance (met inbegrip van de invulling van de stelselverantwoordelijkheid) waarbij nadrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen beheerkosten (inclusief instandhoudingskosten) en innovatie/ontwikkelkosten.

Volgende Gateway Review

De volgende Gateway Review is wenselijk c.q. te verwachten na verstelling van de nieuwe visie, de doorvertaling en het opstellen van de taskforce.

Bijlage A

Doelen Gateway Review 0: Strategie en bereik

Tijdens de Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het Gateway Reviewteam de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (ofwel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. In dit type Gateway Review kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma's en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?

BIJLAGE B

Geraadpleegde documenten

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de Gateway Review zijn geraadpleegd.

Nr.	Titel document
1	Beleidskader Toegangsbeveiliging_V1 0
2	IFV-Referentiekader-Netcentrische-Crisisbeheersing-v2.0
3	Instellingsbesluit Regiegroep Netcentrisch Werken v2.0
4	Instellingsbesluit netwerk Functioneel Beheer LCMS v1.1
5	Instellingsbesluit netwerk Netcentrisch Werken versie v1.1
6	Ministerie van VenJ Landelijke basisvoorziening crisisbeheersing
7	TNO-rapport Toetsingskader Netcentrische Samenwerking
7a	Formulier-IntakegesprekFinal
7b	Formulier-Observatie
7c	Formulier-UitslagToetsingsFinal
7d	Specifiek toetsingskader KERN-final
7e	Specifiek toetsingskader STANDBY-final
7f	Specifiek toetsingskader STRUCTUREEL-final
8	Roadmap BVC VenJ -IFV (finaal)
9	IFV-Beleidskader Netcentrische Samenwerking DEF
10	Uitgangspunten financiering BVC
11	TNO Staat van netcentrisch samenwerken 2017
12	Aanpak verbetering releaseproces
13	Van toets naar intercollegiale toetsing golive
14	Oplegnotitie Bestuurlijk opdrachtgeverschap Landelijke voorziening crisisbeheersing
14a	Bijlage - Toelichting Landelijke voorziening crisisbeheersing
15	Oplegnotitie RDVR - Organisatie landelijke voorziening crisisbeheersing

Programma/project-titel: LCMS
Gatewaynummer: 2019-RO-07
Versienummer: [1.0]
Privacy-rubricering: [Organisatievertrouwelijk]

15a	Bijlage A - Nadere toelichting LVCb - RDVR
15b	Bijlage B - Inrichting landelijke voorziening crisisbeheersing - RDVR F01
16	Eindrapport - Xebia - IFV LCMS Expert Opinion
17	Reactie IFV rapport Xebia
18	Handboek Functioneel Beheer_v1.1
19	Jaarverslag programma netcentrisch werken 2018 C09
20	Infographic gebruik LCMS_v2
21	Oplegnotitie Roadmap LCMS
21a	LCMS Roadmap plaat
22	Jaarplan programma NCW 2019 (definitief)
23	concept Crisispartnerstrategie
24	concept gedachtenvorming Van LVCb naar BVCb