



ICT~Haalbaarheidsadvies Informatieknooppunt crisisbeheersing



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel van de ICT~Haalbaarheidstoets	6
1.3 Aanpak	6
1.4 Indeling rapport	6
2 Vraagstelling	7
2.1 Achtergrond	7
2.2 Vraagstelling ICT~Haalbaarheidstoets	9
2.3 Doelstelling ICT~Haalbaarheidstoets	9
3 Haalbaarheid ICT-oplossing Informatieknooppunt	10
3.1 Gestelde kaders	10
3.2 Risico's gestelde kaders	12
3.3 Mix van standaardcomponenten, bestaand maatwerk, nieuw maatwerk	13
4 Beheer van het Informatieknooppunt	14
4.1 Beheerspecifieke vereisten Informatieknooppunt	14
4.2 Functionele eisen Informatieknooppunt	15
5 Doorlooptijd realisatie Informatieknooppunt	16
5.1 Inschatting doorlooptijd	16
5.2 Randvoorwaarden doorlooptijd	16
5.3 Risico's doorlooptijd	17
6 Bijlage A Deelnemers	18
7 Bijlage B Alternatieven voor aanbesteding	19
8 Bijlage C Lijst met afkortingen	20
9 Bijlage D Wet op de veiligheidsregio's (Wvr, 2010)	21

Samenvatting

Het programma 'Crisisstructuur op Rijksniveau' (CoR) is gestart om de rijksbrede crisisstructuur te versterken. Een van de doelstellingen is om de informatievoorziening rondom crisissituaties te verbeteren. Het project 'Informatieknoppunt' richt zich binnen het programma CoR op een ICT-oplossing genaamd Informatieknoppunt (IK), die de onderlinge uitwisseling van crisisinformatie mogelijk moet maken. Het ministerie van Veiligheid & Justitie heeft Logius de opdracht gegeven om de realisatie van het IK op zich te nemen. Om hier invulling aan te geven heeft Logius het voornemen om de realisatie, het beheer en het onderhoud van het IK geheel via de markt te verkrijgen.

De definitieve vraag zal worden uitgezet binnen de door Logius met een achttal marktpartijen afgesloten Mantelovereenkomst. Om de kwaliteit van de vraag zo hoog mogelijk te laten zijn, wil Logius vooraf een advies van de markt over de haalbaarheid van een aantal elementen. Hiervoor heeft Logius ICT~Office gevraagd een ICT~Haalbaarheidstoets uit te laten voeren.

Met behulp van de ICT~Haalbaarheidstoets wil Logius een antwoord krijgen op de volgende drie hoofdvragen:

1. Is de realisatie van het Informatieknoppunt haalbaar binnen de door Logius gestelde **kaders** (scope) en wat zijn de grootste **risico's** van die kaders?
2. Wat is specifiek aan dit type ICT-oplossing qua **beheer** en welke gevolgen heeft dit voor de eisen die Logius aan de markt kan stellen?
3. Is de **doorlooptijd** van het Informatieknoppunt-project reëel, welke randvoorwaarden zijn nodig voor een tijdige afronding en welke risico's zouden vertraging kunnen veroorzaken?

De samengevatte antwoorden op de vragen zijn als volgt:

Ad 1. Technisch gezien is het Informatieknoppunt haalbaar.

De markt stelt zich echter de vraag welk probleem op welke manier wordt opgelost en adviseert Logius hier duidelijkheid over te scheppen, zodat de markt een betere aanbieder kan doen. De markt geeft verder aan dat techniek, processen en informatiebehoefte niet los van elkaar kunnen worden gezien. De gestelde **kaders** lijken nu de mogelijkheden te beperken om een IK te realiseren dat de verschillende gebruikersgroepen tevreden zal stellen en de effectiviteit van het crisismanagement daadwerkelijk zal verhogen.

De markt onderkent twee soorten **risico's**; risico's met betrekking tot het op te leveren product en risico's met betrekking tot de duur en kosten van het project IK-bouw. Beide soorten risico's komen voort uit de gestelde kaders. De markt verwacht vertraging van bestuurlijke aard omdat er veel partijen bij het IK betrokken zijn. Daarnaast zou het eventueel een technisch probleem kunnen zijn als de uitrol van LCMS 2.0 wordt vertraagd. Wat het eindproduct betreft, wordt er gevreesd voor gebrekkige data-integriteit, geringe semantische interoperabiliteit en *information overload*.

Ad 2. Op het gebied van **beheer** geeft de markt aan dat het belangrijk is dat de verantwoordelijkheid voor zowel het technisch beheer als de interfaces bij één partij belegd wordt. Het is belangrijk dat niet alleen het Informatieknoppunt zelf bij die ene partij beheerd wordt, maar ook de interfaces tussen het IK en de bronapplicaties. Tevens wordt geadviseerd om de opschaalbaarheid in kaart te brengen.



Kies voor een gefaseerde aanpak in plaats van een volledige functionele uitvraag. Bouw in fase 1 een simpel systeem dat snel live is. Bedenk in fase 2 vervolgens hoe het sneller of beter kan. De intelligentielaag kan altijd later nog toegevoegd worden.

Ad 3. De **doorlooptijd** is technisch gezien haalbaar; de markt kan binnen de gestelde termijn van zeven maanden een werkend product opleveren, maar de markt is geneigd nee te zeggen, vooral om redenen van bestuurlijke aard.

De markt acht het verstandig om te kiezen voor een gefaseerde aanpak en voor beperkte functionaliteit.

Er zijn zowel **risico's** van technische als van bestuurlijke aard die het project mogelijk zouden kunnen vertragen. Technische risico's zijn het mogelijk nog niet volledig uitgerold zijn van LCMS 2.0 en de aansluiting op de Haagse Ring (Diginetwerk). Bestuurlijke risico's zijn de bemensing en mogelijk vertraagde besluitvorming door het grote aantal netwerkpartners.

Bij de beantwoording (van met name vraag 1) heeft de markt zelf een aantal vragen gesteld. De markt adviseert Logius, aanvullend aan bovenstaande antwoorden, in de uitvraag rekening te houden met de volgende vragen:

1. Wie mag wat wanneer weten?
2. Hoe weet je wie wat mag of wil weten?
3. Wordt het technisch mogelijk gemaakt om de documenten te rubriceren?
4. Wie willen er gebruik maken van het berichtenverkeer?
5. Zullen vooral bestuurders of crisismanagers er een beroep op moeten doen?
6. Wat is de vraag aan de *business*-kant, hoeveel mensen gaan met het IK werken, wat zijn hun bevoegdheden en rollen, en wat voor vragen zullen zij aan dit systeem stellen?
7. Wat zijn de 10 informatieproducten en hoe dient het IK deze te faciliteren?
8. Zit er intelligentie in het IK?
9. Hoe zit het met de (verplichte) connectie met crisismanagementsystemen in andere landen?

1 Inleiding

Dit eindrapport is opgesteld naar aanleiding van de ICT~Haalbaarheidstoets die is uitgevoerd door ICT~Office in opdracht van Logius. Logius is de dienst digitale overheid van het ministerie van BZK. Zij beheert overheidsbrede ICT-oplossingen en gemeenschappelijke standaarden, die de communicatie tussen overheden, burgers en bedrijven vereenvoudigen. Dat doet Logius met oog voor de samenhang in de infrastructuur van de e-overheid. Logius levert producten op het gebied van toegang, gegevensuitwisseling, standaardisatie en informatiebeveiliging.

Het programma 'Crisisstructuur op Rijksniveau' (CoR) is gestart om de rijksbrede crisisstructuur te versterken. Een van de doelstellingen is om de informatievoorziening rondom crisissituaties te verbeteren. Het project 'Informatieknooppunt' richt zich binnen het programma CoR op een ICT-oplossing genaamd Informatieknooppunt (IK), die de onderlinge uitwisseling van crisisinformatie mogelijk moet maken. Het ministerie van Veiligheid & Justitie heeft Logius de opdracht gegeven om de realisatie van het IK op zich te nemen. Om hier invulling aan te geven heeft Logius het voornemen om de realisatie, het beheer en het onderhoud van het IK geheel via de markt te verkrijgen.

Het doel van het IK is in het projectplan als volgt gedefinieerd:

Het uiteindelijke doel is om op basis van het geïmplementeerde IK merkbare verbetering te realiseren in het proces van advisering van het ICCb en MCCb ten tijde van nationale crisis. Daarnaast draagt het IK bij aan het efficiënt met elkaar delen van onderling overeengekomen informatie m.b.t. crises en crisisdreiging.

Achttien bedrijven hebben gereageerd op de openbare bekendmaking: hiervan heeft Logius zeven mantelpartijen (Logius Portfolio) en zeven niet-mantelpartijen voor de workshop geselecteerd. Dit zijn zowel grote als kleine ICT-bedrijven. Op 16 augustus 2011 is daarvoor een bijeenkomst georganiseerd waarin de veertien partijen hebben gereageerd op de plannen en ideeën van de dienst.

Van de reacties is een tussenrapport gemaakt dat aan de leveranciers is gestuurd met het verzoek hierop te reageren. Wij hebben de reacties van de deelnemers verwerkt in dit eindrapport. Het eindrapport is opgeleverd aan Logius en de deelnemers aan de bijeenkomst van 16 augustus 2011.

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Economische Zaken en ICT~Office hebben het initiatief genomen tot het programma 'Verbetering samenwerking Rijksoverheid en de ICT-sector'.

Het uitvoeren van ICT~Haalbaarheidstoetsen is één van de onderdelen van dit programma. Deze toetsen worden al gedurende enkele jaren met succes in Engeland uitgevoerd door Intellect, brancheorganisatie van de IT-industrie. Inmiddels zijn zo'n 100 toetsen uitgevoerd. Mede vanwege dit succes is besloten om dit ook voor de Nederlandse Rijksoverheid te gaan doen. De eerste ICT~Haalbaarheidstoets is uitgevoerd in april 2007. Sindsdien zijn twaalf haalbaarheidstoetsen uitgevoerd.

1.2 Doel van de ICT~Haalbaarheidstoets

De ICT~Haalbaarheidstoets houdt in dat overheden concepten/ideeën of anderzijds ICT-gerelateerde vraagstukken kunnen voorleggen aan ICT~Office. Op basis van een concrete korte uitwerking en een aantal goed voorbereide vragen levert ICT~Office een neutraal (d.w.z. leveranciersonafhankelijk) advies (de "toets").

1.3 Aanpak

Het concept ICT~Haalbaarheidstoets kent de volgende stappen:

- De overheid legt een kort omschreven vraag aan ICT~Office voor;
- ICT~Office brengt een aantal door de vragende overheidsinstantie geselecteerde ICT-bedrijven bijeen om commentaar te leveren op de haalbaarheid van het idee/concept. Een lijst met deelnemers is opgenomen in de bijlage;
- ICT~Office organiseert een workshop waarin de deelnemende partijen (de markt) en de vragende partij Logius een dialoog aangaan over de vraagstelling. ICT~Office verwerkt de input vanuit de markt tot een geanonimiseerde conceptrapportage;
- Na de workshop is de conceptrapportage aan de betrokkenen voorgelegd voor nader schriftelijk commentaar. Daarna is het rapport over de toets aangeboden aan de vragende partij (Logius).

1.4 Indeling rapport

In hoofdstuk 2 wordt de vraagstelling van Logius aan de markt uiteengezet. Deze vraagstelling bestaat uit drie hoofdvragen over het Informatieknooppunt.

In hoofdstuk 3 wordt gevraagd naar de haalbaarheid van de ICT-oplossing voor het Informatieknooppunt en worden de antwoorden van de markt hierop beschreven.

In hoofdstuk 4 wordt gevraagd naar de beheersaspecten van het Informatieknooppunt en geeft de markt antwoord.

In hoofdstuk 5 worden tenslotte vragen gesteld over verschillende aspecten van de doorlooptijd met bijbehorende antwoorden van de markt.

In bijlage A staan de deelnemers aan de workshop genoemd.

In bijlage B staan alternatieven voor een normale aanbesteding.

In bijlage C worden de bij het IK-project gebruikte afkortingen uitgelegd.

In bijlage D heeft de redactie een aantal artikelen uitgelicht uit de Wet op de veiligheidsregio's (Wvr, 2010).

In dit rapport wordt generiek verwezen naar 'de markt'. Niet in alle gevallen hebben alle deelnemers een bepaalde mening onderstreept.

Voor meer informatie of vragen inzake dit rapport kunt u contact opnemen met ICT~Office: telefoon 0348 – 49 38 45 of via e-mail: haalbaarheidstoets@ictoffice.nl

2 Vraagstelling

2.1 Achtergrond

Logius wil met deze haalbaarheidstoets een beter beeld krijgen van de mogelijkheden in de markt met betrekking tot de realisatie van het Informatieknooppunt. Op basis van dat beeld kan een betere uitvraag in de markt plaatsvinden, waardoor de kwaliteit van zowel het project als de eindresultaten verhoogd worden. De uitvraag wordt gedaan onder de mantelovereenkomst 'Logius Portfolio'.

Het IK zelf is een oplossing ter ondersteuning van de doelstellingen van het programma CoR. De functionaliteit op hoofdlijnen van het IK komt oorspronkelijk uit de business case en staat niet meer ter discussie.¹

Twee belangrijke uitgangspunten zijn:

1. (Her)gebruik van overheidsstandaarden en overheidsbouwstenen.²
2. Bestaande crisissystemen blijven in gebruik.³

De wijze waarop invulling gegeven wordt aan deze functionaliteit staat echter nog open. De overheid geeft voor de invulling hiervan nadrukkelijk de voorkeur aan het hergebruik van bestaande (standaard) oplossingen en middelen.

In de aankondiging van de bijeenkomst met de marktpartijen van 16 augustus 2011 stelde Logius de volgende aspecten van het IK buiten de scope van de haalbaarheidstoets:

- Aspecten die te maken hebben met welke informatie verwerkt moet kunnen worden door het IK (informatiebehoefte).
- Aspecten die te maken hebben met het gebruik van het IK binnen de primaire processen van crisisbeheersing (procesimplementatie).

Tijdens de bijeenkomst met de marktpartijen bleek over deze twee aspecten toch veel vraag te bestaan vanuit de markt en gaf Logius een aanvullende toelichting. Er werd daarbij aan zes aspecten van het (IK) aandacht besteed:

- Processen
- Informatiebehoefte
- De ICT-oplossing
- Koppelingen met crisismanagementsystemen
- Beheer
- Bestuurlijk

¹ Deze functionaliteit wordt beschreven in *Beschrijving Informatieknooppunt*, Logius, versie 1.0 (28-7-2011),

² Zie *Beschrijving Informatieknooppunt*, hoofdstuk 1.2.6.

³ Zie *Beschrijving Informatieknooppunt*, hoofdstuk 1.1.2. De bedoelde bestaande crisissystemen zijn ICAWeb, InfraWeb en LCMS.

2.1.1 Processen

Logius legde uit dat bij de beschrijving van de processen niet alleen wordt gekeken naar de *workflow*, maar dat ook aandacht wordt besteed aan de cultuur en de mensen van de betrokken organisaties. Het Informatieknooppunt zal gebruikt worden voor twee soorten processen. Enerzijds het adviserend proces. Het IK heeft een *adviesfunctie* voor het MCCb en ICCb. Deze adviesfunctie wordt door het NCC gecoördineerd. Anderzijds is er het informatieve proces. Het IK heeft een *inkijkfunctie* voor de departementen, met name voor de departementen die niet beschikken over een eigen crisismanagementsysteem. Het IK is dus geen crisismanagementsysteem, maar kan wel gebruikt worden voor monitoring. Het IK toont de informatie die middels het IK wordt gedeeld door de aangesloten crisismanagementsystemen. De doelstelling is dat iedereen beschikking heeft over dezelfde informatie, zodat er een gelijke informatiepositie ('informatiesymmetrie') is bij alle betrokkenen. Dat is op dit moment vanwege drie gescheiden crisismanagementsystemen niet het geval.

Kortom, het doel van het IK is niet het stroomlijnen van werkprocessen (fte-reductie), maar het verbeteren ervan (effectiever crisismanagement).

2.1.2 Informatiebehoefte

In een TNO-rapport zijn 46 mogelijke informatieproducten geïdentificeerd. Logius heeft op basis van een A-analyse (afhankelijkheidsanalyse)⁴ tien concrete informatieproducten benoemd. Deze beperkte set van informatieproducten is het vertrekpunt voor verdere toetsing binnen de interdepartementale samenwerking. De informatieproducten zijn door leden van het IOCB aangedragen. De verwachting is dat het aantal van tien zal groeien o.a. door de eerder genoemde toetsing.

De markt wil graag weten wat deze informatieproducten zijn voordat de uitvraag gedaan wordt, zodat de gekozen ICT-oplossing hierop kan inspelen.

In het IK komt ook een logfunctie, zodat na afloop van een crisis achterhaald kan worden hoe en in welke volgorde informatie is uitgewisseld en gebruikt.

2.1.3 ICT-oplossing

Voorlopig is de functie van het Informatieknooppunt het delen van informatie, maar Logius acht het zeker mogelijk dat het IK in de toekomst voor extra doeleinden gebruikt zou kunnen worden. Hierbij moet gedacht worden aan mogelijkheden voor procesondersteuning, decision support en toepassing van taaltechnologie ten behoeve van het verzamelen en filteren van informatie.

2.1.4 Koppelingen met crisismanagementsystemen

Logius wil Digikoppeling gebruiken als basis voor de aansluiting van de crisismanagementsystemen op het Informatieknooppunt. In het algemeen geldt al dat Logius graag gebruik wil maken van de e-overheidbouwstenen. Het IK zal alleen aangesloten worden op de drie genoemde crisismanagementsystemen (ICAWeb, Infraweb en LCMS 2.0). Dus niet op andere binnenlandse of buitenlandse systemen. Bronontsluiting wordt door Logius middels een koppelvlak mogelijk gemaakt.

⁴ Redactie: bij deze analysevorm wordt een risicoanalyse gemaakt van de organisatiebelangen (processen, producten, mensen, middelen, informatie, etc.) en externe afhankelijkheden van de organisatie (met name resources).

2.1.5 Beheer

Volgens Logius zijn voor het beheervraagstuk vooral de informatieproducten, de ICT-oplossing en de koppeling met de crisismanagementsystemen van belang.

2.1.6 Bestuurlijk

Het Nationaal CrisisCentrum (NCC) vult de opdrachtgeversrol in. Het NCC is recentelijk 'verhuisd' van het ministerie van BZK naar VenJ en dus ligt de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Informatieknooppunt tegenwoordig bij het ministerie van VenJ. De samenwerkende departementen zitten op één lijn en er is volop vertrouwen. Het ontzorgen van departementen wat functioneel beheer betreft is voor Logius nog een aandachtspunt.

2.2 Vraagstelling ICT~Haalbaarheidstoets

De voorbereiding van de rijksbrede uitvraag gebeurt in nauw overleg met de markt. De dienst Logius heeft de volgende vraag aan ICT~Office geformuleerd:

Is de markt geïnteresseerd om de realisatie, het beheer en de doorontwikkeling van het Informatieknooppunt op zich te nemen en stelt Logius daarbij de juiste vragen?

Met behulp van de ICT~Haalbaarheidstoets wil Logius een antwoord krijgen op de volgende drie hoofdvragen:

1. Is de realisatie van het Informatieknooppunt haalbaar binnen de door Logius gestelde kaders (**scope**) en wat zijn de grootste risico's van die kaders?⁵
2. Wat is specifiek aan dit type ICT-oplossing qua **beheer** en welke gevolgen heeft dit voor de eisen die Logius aan de markt kan stellen?
3. Is de **doorlooptijd** van het Informatieknooppunt-project reëel, welke randvoorwaarden zijn nodig voor een tijdige afronding en welke risico's zouden vertraging kunnen veroorzaken?

2.3 Doelstelling ICT~Haalbaarheidstoets

Deze ICT~Haalbaarheidstoets moet leiden tot antwoorden op bovenstaande vragen. De antwoorden op de vragen dienen als inbreng voor nadere aanscherping van het Programma van Eisen en de nadere opdracht. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 zijn de hoofdvragen uitgewerkt in deelvragen en worden daarbij de antwoorden vanuit de markt gegeven.

⁵ Zie voor de gestelde kaders het document *Beschrijving Informatieknooppunt*, Logius, versie 1.0 (28-7-2011), aldaar hoofdstukken 1.2.2; 1.2.5. en 1.2.6. Onder realisatie wordt verstaan: bouw, test, acceptatie, technisch implementeren.

3 Haalbaarheid ICT-oplossing Informatieknooppunt

Het doel van het Informatieknooppunt is het creëren van een gelijke informatiepositie voor alle betrokken overheidsorganisaties. Logius wil het IK realiseren binnen de gestelde kaders.⁶ Onder realisatie wordt verstaan: bouw, test, acceptatie, technisch implementeren.

- Is het realiseren van het IK haalbaar binnen de door Logius gestelde kaders?
- Wat zijn de grootste risico's van de gestelde kaders?

Logius wil het IK realiseren met (aflopend in voorkeur) 3 typen componenten, te weten standaardcomponenten, bestaand maatwerk en nieuw maatwerk (of mogelijk een mix daartussen).

- Wat zijn de ervaringen en aandachtspunten met de realisatie met behulp van (een mix van) de 3 type genoemde componenten, te weten standaardcomponenten, bestaand maatwerk en nieuw maatwerk?
- Hoe worden de marktpartijen in staat gesteld om de verdeling tussen de 3 type componenten in de offerte duidelijk weer te geven?

3.1 Gestelde kaders

De eerste **vraag** luidt als volgt:

Is het realiseren van het Informatieknooppunt haalbaar binnen de door Logius gestelde kaders?⁷

Het **antwoord** van de markt is samengevat als volgt:

Technisch gezien is het Informatieknooppunt haalbaar.

De markt stelt zich echter de vraag welk probleem op welke manier wordt opgelost en adviseert Logius hier duidelijkheid over te scheppen, zodat de markt een betere aanbieding kan doen.

De markt geeft verder aan dat techniek, processen en informatiebehoefte niet los van elkaar kunnen worden gezien. De gestelde kaders lijken nu de mogelijkheden te beperken om een IK te realiseren dat de verschillende gebruikersgroepen tevreden zal stellen en de effectiviteit van het crisismanagement daadwerkelijk zal verhogen.

De **discussie** verliep als volgt:

De markt vraagt zich af voor welk probleem het Informatieknooppunt een oplossing is. Wat is het nut en de noodzaak ervan?

⁶ Zie *Beschrijving Informatieknooppunt*, hoofdstukken 1.2.2; 1.2.5. en 1.2.6.
⁷ Idem.

De markt suggereert in de offerteaanvraag een aantal concrete cases op te nemen die anders zouden zijn verlopen wanneer destijds het IK operationeel zou zijn geweest.

De markt verwondert zich er bovendien over dat de vraag om een technische oplossing voor het IK zo scherp afgebakend is van de werkprocessen en informatiebehoefte. Deze drie zaken – techniek, processen en informatiebehoefte - kunnen niet los van elkaar gezien worden.

De informatiebehoefte is het fundament onder het ICT-systeem. De vraag welke processen met het IK ondersteund worden is eveneens van belang. De markt stelt een aantal vragen waarop het antwoord van belang is. Wie mag wat wanneer weten (Vraag 1)? Zo zullen bijvoorbeeld vertrouwelijke documenten in het IK terecht komen. Hoe weet je wie wat mag of wil weten (Vraag 2)? Wordt het technisch mogelijk gemaakt om de documenten te rubriceren (Vraag 3)? Wie willen er gebruik maken van het berichtenverkeer (Vraag 4)? Zullen vooral bestuurders of crisismanagers er een beroep op moeten doen (Vraag 5)? Wat is de vraag aan de *business*-kant, hoeveel mensen gaan met het IK werken, wat zijn hun bevoegdheden en rollen, en wat voor vragen zullen zij aan dit systeem stellen (Vraag 6)? Er wordt gesproken over 10 informatieproducten, maar wat zijn deze en hoe dient het IK deze te faciliteren (Vraag 7)?

Ook vraagt de markt zich af hoe 'diep' het IK dient te worden. Het is zelf geen crisismanagement-systeem, maar lijkt wel functies te bevatten die boven berichtenmakelaar uitstijgen, zoals monitoring. Ook blijkt het nodig om broninformatie waarop besluitvorming is gedaan later weer te kunnen reproduceren. Daardoor is het niet helemaal duidelijk of het IK een informatiemakelaar voor het uitwisselen van berichten (een *datahub*) is of dat het ook gegevens moet aggregeren en analyseren (een *operational data store*). Zit er intelligentie in of niet (Vraag 8)? Bovendien is de vraag bij de aansluiting van bronnen van wat voor rampen wordt uitgegaan. Er zijn vele draaiboeken, want voor iedere ramp is weer andere informatie nodig. De informatiebehoefte bepaalt of en hoe er geaggregeerd moet worden, dus als het eerste niet bekend is dan is het laatste niet te bepalen.

Tot slot vraagt de markt zich af hoe een gedeeld beeld kan worden gerealiseerd als er geen aandacht is voor het delen van de betekenis van verschillende informatieproducten en het begrijpen van elkaar. Dit is nodig om tot juiste interpretatie te komen.

De markt adviseert om een toets op de tien informatieproducten te doen. Zo kan enerzijds gecontroleerd worden of het de gewenste producten zijn volgens de mensen die met het IK gaan werken. Anderzijds kan gekeken worden of de gekozen technische oplossing van het IK aansluit op hun informatiebehoefte.

Daarnaast heeft de markt een aantal vragen van juridische aard. Het ministerie van VenJ en het ministerie van BZK zijn bij de bouw van het IK betrokken. Onder welke ministeriële verantwoordelijkheid valt het? En onder welk juridisch regime? Volgens de Wet op de veiligheidsregio's (Wvr) uit 2010 dient rekening gehouden te worden met omringende landen.⁸ Logius heeft ervoor gekozen om het IK geen connectie te laten maken met systemen uit Duitsland, België en andere nabije landen. Is dat niet verplicht (Vraag 9)?

⁸ Zie voor meer informatie bijlage C van dit rapport.



De markt noemde daarnaast 2 alternatieven voor aanbestedingen⁹ als mogelijkheid voor Logius, concurrentiegerichte dialoog en GOCO. Zie voor toelichting de bijlage.

3.2 Risico's gestelde kaders

De tweede **vraag** luidt als volgt:

Wat zijn de grootste risico's van de gestelde kaders?

Het **antwoord** van de markt is als volgt:

De markt interpreteert deze vraag deels als de risico's met betrekking tot het op te leveren product en deels als risico's met betrekking tot de duur en kosten van het project IK-bouw, omdat beide soorten risico's voortkomen uit de gestelde kaders. De markt verwacht vertraging van bestuurlijke aard omdat er veel partijen bij het IK betrokken zijn. Daarnaast zou het eventueel een technisch probleem kunnen zijn als de uitrol van LCMS 2.0 wordt vertraagd. Wat het eindproduct betreft, wordt er gevreesd voor gebrekkige data-integriteit, geringe semantische interoperabiliteit en *information overload*.

De **discussie** verliep als volgt:

Het grootste risico is al genoemd, namelijk de scherpe afbakening tussen technische oplossing, informatiebehoefte en werkprocessen.

Daarnaast loopt de data-integriteit gevaar door de vele bronnen die worden aangesloten. Hierdoor kunnen dubblures ontstaan, waarbij documenten met achterhaalde of incorrecte informatie naast documenten met actuele en juiste informatie komen te staan. Ook is er de vrees dat zoveel informatie ontsloten moet worden, dat het selecte aantal mensen dat met het IK gaat werken dat nauwelijks zal kunnen verwerken. Er zou dan een *information overload* zijn, waarbij men door de bomen het bos niet meer ziet. Bovendien wordt te weinig aandacht besteed aan semantische interoperabiliteit: het probleem van het verkeerd interpreteren van elkaars berichten, omdat de betekenis van teksten bepaald wordt door de context waarbinnen ze gebruikt worden.

Het door Logius opgestuurde marktconsultatiedocument gaat er van uit dat LCMS 2.0 volledig is uitgerold. Vertraging in die uitrol kan een probleem veroorzaken.

De technische haalbaarheid wordt als geen enkel probleem beschouwd door de markt. De markt acht de bestuurlijke haalbaarheid problematischer. Omgekeerd is het ook zo dat het IK veel zaken technisch mogelijk maakt die bestuurlijk (hiërarchisch of juridisch) nog niet uitgediscussieerd zijn.

⁹ In dit rapport wordt hier de term 'aanbesteding' gebruikt; feitelijk betreft het hier een uitvraag binnen een mantelovereenkomst die moet leiden tot een Nadere Overeenkomst.



3.3 Mix van standaardcomponenten, bestaand maatwerk, nieuw maatwerk

De derde en vierde **vraag** luiden als volgt:

- Wat zijn de ervaringen en aandachtspunten met de realisatie met behulp van (een mix van) de 3 type genoemde componenten, te weten standaardcomponenten, bestaand maatwerk en nieuw maatwerk?
- Hoe worden de marktpartijen in staat gesteld om de verdeling tussen de 3 type componenten in de offerte duidelijk weer te geven?

Het **antwoord** van de markt is als volgt:

De markt erkent de meerwaarde van hergebruik. Tegelijkertijd wordt gewaarschuwd dat de nadruk op hergebruik niet ten koste mag gaan van een level playing field. Marktpartijen die geen leverancier van een standaardcomponent zijn moeten evenveel kans maken in de uitvraag. Als compromis zou de keuze voor *government furnished equipment* onderzocht kunnen worden.

De **discussie** verliep als volgt:

De markt vraagt de reden achter de gewenste mix van componenten, waarop Logius laat weten dat hierbij de nadruk ligt op het gebruik van de e-overheidbouwstenen. Vervolgens erkent de markt de voordelen van hergebruik. De voordelen van hergebruik zijn kostenbesparing en makkelijker beheer. Aan de ene kant wil de markt hergebruik faciliteren, aan de andere kant wil het een *level playing field* voor leveranciers. Door als opdrachtgever in de beschrijving van de uitvraag te zwaar te sturen op hergebruik hebben de leveranciers van reeds binnen de overheid voor crisismanagement ingerichte en toegepaste componenten (maatwerk en standaard) een oneigenlijk voordeel in de uitvraagprocedure. Een middenweg tussen hergebruik en maatwerk biedt *Government Furnished Equipment*, waardoor ruimte aan de leveranciers overgelaten wordt om daar gebruik van te maken.

4 Beheer van het Informatieknoppunt

Logius wil optimaal profiteren van de kennis en expertise van de markt met betrekking tot technisch beheer en technisch applicatiebeheer van informatiesystemen binnen de ketens en netwerken van het crisisbeheersingsdomein.

- Wat is op het gebied van technisch beheer en technisch applicatiebeheer specifiek aan dit type oplossing en hoe veranderen daardoor standaardafspraken voor het beheer voor de markt en voor Logius?
- Op welke gebieden is het voor Logius verstandig om enkel functionele eisen te stellen aan de markt en de markt dus ruimte te geven en waarom?

4.1 Beheerspecifieke vereisten Informatieknoppunt

De eerste **vraag** luidt als volgt:

Wat is op het gebied van technisch beheer en technisch applicatiebeheer specifiek aan dit type oplossing en hoe veranderen daardoor standaardafspraken voor het beheer voor de markt en voor Logius?

Het **antwoord** van de markt is als volgt:

De markt geeft aan dat het belangrijk is dat de verantwoordelijkheid voor zowel het technisch beheer als de interfaces bij één partij belegd wordt. Het is belangrijk dat niet alleen het Informatieknoppunt zelf bij die ene partij beheerd wordt, maar ook de interfaces tussen het IK en de bronapplicaties. Tevens wordt geadviseerd om de opschaalbaarheid in kaart te brengen.

De **discussie** verliep als volgt:

Technisch, applicatie- en functioneel beheer zijn begrippen die verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. De markt adviseert Logius in de vraagstelling heel expliciet te zijn over wat precies bedoeld wordt.

De markt adviseert om beheer zodanig uit te breiden dat niet alleen het IK beheerd wordt, maar ook de *interfaces*. Let wel, het gaat om het beheer van de interfaces, het beheer van de bronapplicaties ICAWeb, InfraWeb en LCMS blijft bij de leveranciers daarvan liggen. Door ook de *interfaces* te beheren voorkomt Logius het probleem dat wijzigingen in aanleverende *legacysystemen* tot aansluitproblemen leiden.

Beleg de verantwoordelijkheid voor het technisch beheer en het beheer van alle IK-*interfaces* bij één partij.

Vanwege de vele onderliggende applicaties van het IK zou het te beperkt zijn om alleen technisch beheer in te richten, applicatiebeheer is ook nodig. Let wel op dat applicatiebeheer en functioneel beheer minimaal moeten zijn, want anders wordt IK *de facto* een nieuw crisismanagementsysteem (CMS) en dat is niet de bedoeling.

Het beheer is afhankelijk van de keuze om met één centrale bron te werken of met een makelaar (*broker*) die enkel een inkoopfunctie heeft in meerdere decentrale informatiebronnen. Dit is een interessante vraag voor de kwestie van data-integriteit en voor informatiebeveiliging. Denk na over de rollen van de gebruikers van het IK, volgens een *role based action*-model. Dat geldt zowel voor beheer als beveiliging. Wat data-integriteit betreft: informatie over inwoners mag een maand oud zijn, het weerbeeld moet per minuut actueel zijn. Het is in ieder geval handig om centraal te weten welke bronnen er allemaal zijn.

Bij het beheer moet er rekening mee worden gehouden dat het IK piekgebruik zal kennen in tijden van crisis, maar weinig gebruikt zal worden als er geen rampen plaatsvinden. Moet het IK wel 24 uur per dag, zeven dagen per week beschikbaar zijn? Of moet het *in potentie* 24/7 beschikbaar zijn? Kortom, opschaalbaarheid van het IK is een belangrijk aandachtspunt bij de inrichting van het beheer.

Daarnaast adviseert de markt om continu te controleren op de integriteit van de informatie, op het functioneren van het systeem en of het IK stresstesten succesvol kan doorstaan. Het is belangrijk om dit voortdurend te *auditen*.

4.2 Functionele eisen Informatieknoppunt

De tweede **vraag** luidt als volgt:

Op welke gebieden is het voor Logius verstandig om enkel functionele eisen te stellen aan de markt en de markt dus ruimte te geven en waarom?

Het **antwoord** van de markt is als volgt:

Kies voor een gefaseerde aanpak in plaats van een volledige functionele uitvraag. Bouw in fase 1 een simpel systeem dat snel live is. Bedenk in fase 2 vervolgens hoe het sneller of beter kan. De intelligentielaag kan altijd later nog toegevoegd worden.

De **discussie** verliep als volgt:

De markt is van mening dat het beter is om in fase 1 het goed, simpel, klein en helder te houden. In de vervolgfase kan het Informatieknoppunt ambitieuzer aangepakt worden. Wel is het verstandig om al in de eerste fase beperkte metadata aan documenten te geven ten behoeve van rubricering. Zo kan een *timestamp* een document onderscheiden van meer actuele documenten en is ook een bronvermelding bij een document een handig middel om het probleem van dublering te verzachten. Het is wenselijk om documentvertrouwelijkheidsniveaus (DV-stempel) in de inrichting van het IK op te nemen.

De mensen die met het IK werken zullen steeds weer verschillende personen zijn. Ook zullen zij niet op regelmatige basis met het IK werken. Daarom is het verstandig om van het IK een heel basaal systeem te maken en de diepte te zoeken in het LCMS. Want zodra meer wordt gebouwd dan de basis, wordt een zelfstandig crisismanagementsysteem gebouwd. De markt drukt Logius op het hart er rekening mee te houden dat de verleiding groot is om dat te doen.

5 Doorlooptijd realisatie Informatieknooppunt

Logius heeft een realisatieperiode van ongeveer 7 maanden voor ogen. Onder realisatie wordt verstaan: bouw, test, acceptatie, technisch implementeren.

- Is de doorlooptijd voor de realisatie reëel?
- Wat zijn de randvoorwaarden om deze doorlooptijd te realiseren?
- Welke risico's kunnen worden onderkend?

5.1 Inschatting doorlooptijd

De eerste **vraag** luidt als volgt:

Is de doorlooptijd voor de realisatie reëel?

Het **antwoord** van de markt is als volgt:

Technisch gezien kan de markt een werkend product opleveren, maar de markt is geneigd **nee** te zeggen, vooral om redenen van bestuurlijke aard.

De **discussie** verliep als volgt:

De markt schat dat zeven maanden te kort is om het Informatieknooppunt te realiseren. De hoofdoorzaak hiervan is dat het IK een samenwerking is tussen een groot aantal deelnemende overheidspartijen. Zo is uit ervaring gebleken dat het vergaderen over gewenste dataformaten wel twee tot drie maanden zou kunnen kosten. Het ambitieniveau mag omlaag. Gras gaat niet sneller groeien als eraan getrokken wordt. Natuurlijk is zeven maanden voldoende om een product op te leveren. Het is echter de vraag of het een goed product oplevert.

5.2 Randvoorwaarden doorlooptijd

De tweede **vraag** luidt als volgt:

Wat zijn de randvoorwaarden om dit te realiseren?

Het **antwoord** van de markt is als volgt:

De markt acht het verstandig om te kiezen voor een gefaseerde aanpak en voor beperkte functionaliteit.

De **discussie** verliep als volgt:

Probeer de uitvraag niet teveel contractueel dicht te timmeren, dat werkt contraproductief. Een veel vruchtbaarder benadering is een gefaseerde aanpak. Mocht Logius ervoor kiezen om in één blok functioneel uit te vragen, dan zou dit vele malen meer kosten dan wanneer het stapsgewijs gedaan wordt. Vraag niet naar het schaap met de 5 poten, maar bouw het Informatieknooppunt poot voor poot.

Dit sluit aan bij wat Logius wil: meer Agile software-ontwikkeling (*time-boxed* werken aan benoemde componenten). Bouw in fase 1 om het snel *live* te krijgen een simpel systeem. Fase 2 kan vervolgens ambitieuzer aangepakt worden nadat nagedacht is hoe het sneller of beter kan. Mocht een intelligentielaag nodig zijn dan komt deze later wel. Maak een heel basaal systeem, zoek de diepte in de onderliggende crisismanagementsystemen (CMS'en). Want zodra Logius meer wil doen dan de basis dan dreigt het IK een zelfstandig CMS te worden en dat is onwenselijk.

Ook suggereerde de markt nog dat het gebruiken van stelselcatalogi als openbare kennisbank de duur van de doorlooptijd zou kunnen verkorten.

5.3 Risico's doorlooptijd

De derde **vraag** luidt als volgt:

Welke risico's kunnen worden onderkend?

Het **antwoord** van de markt is als volgt:

Er zijn zowel risico's van technische als van bestuurlijke aard die het project mogelijk zouden kunnen vertragen. Technische risico's zijn het mogelijk nog niet volledig uitgerold zijn van LCMS 2.0 en de aansluiting op de Haagse Ring (Diginetwerk). Bestuurlijke risico's zijn de bemensing en mogelijk vertraagde besluitvorming door het grote aantal netwerkpartners.

De **discussie** verliep als volgt:

De beste technologie faalt als de mensen er niet mee weten te werken. Het is verstandig om 20% projectkosten in opleiding te investeren.

Logius zou er goed aan doen om te werken met *time boxes*.

Daarnaast adviseert de markt om mensen vrij te stellen die gedurende het project continu bij kunnen dragen aan de bouw van het Informatieknooppunt. Het schrikbeeld is om nu eens vier uurtjes met die ambtenaar te werken en dan weer een dagdeel met een andere ambtenaar. Kortom, de leus die de markt graag hanteert is 'je bent ervan of je bent er niet van'. In sommige gevallen is permanente bemensing niet mogelijk, zo is het wijselijk om er rekening mee te houden dat het NCC niet permanent vertegenwoordigd is. Vanwege de vele netwerkpartners verwachten de marktpartijen een overschrijding van budget en doorlooptijd door vertraagde besluitvormingsprocessen.

Ervaring is dat zaken met Diginetwerk nog niet zomaar geregeld zijn. Datzelfde geldt voor aansluiting op de Haagse Ring. Het kan een jaar duren voordat je een verbinding hebt. De Haagse Ring werkt niet zoals het internet, want meerdere systeembeheerders moeten (handmatig) firewalls openzetten om andere partijen erop aan te sluiten.

Zoals eerder gezegd, is LCMS 2.0 een duidelijk risico als de uitrol hiervan vertraagd wordt.



6 Bijlage A Deelnemers

Organisatie (op alfabet)	Deelnemer
Atos Origin Nederland B.V.	De heer A. Buding
Be Informed	De heer T. Geurts
Capgemini Consulting	De heer M. Scheffers
Centric IT Solutions	De heer L. Blom
Enable-U	De heer F. Terpstra
Getronics Nederland B.V.	De heer F. Heeneman
IBM Nederland B.V.	De heer R. Nagel
Logica Nederland B.V.	De heer J. de Jong
Oracle Nederland B.V.	De heer H. Wammes
Ordina Nederland B.V.	De heer M. Bos
Quanza Engineering B.V.	De heer F. ter Borg
SAP Nederland B.V.	De heer A. Doting
Sogeti Nederland B.V.	De heer T. Nicoletti
TNO	De heer H. Bousché
Logius	De heer W. Beukers De heer P. Dries De heer M. Goudriaan De heer L. Houtman
Het Expertise Centrum (HEC)	De heer A. Bloembergen De heer E.J.H.J. Janssen De heer J.J.G. Hartman
ICT~Office	Mevrouw A. ten Kate-Sloots



7 Bijlage B Alternatieven voor aanbesteding

Alternatief voor aanbesteding: Concurrentiegerichte dialoog

Is Logius ervan op de hoogte dat er geen verplichting is om aan te besteden volgens Europese richtlijnen? Artikel 13 van het *Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten* (Bao) biedt een uitzonderingsgrond. Dit artikel luidt: "Dit besluit is niet van toepassing op overheidsopdrachten die geheim zijn verklaard of waarvan de uitvoering overeenkomstig de geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met bijzondere veiligheidsmaatregelen gepaard moet gaan of wanneer de bescherming van de wezenlijke belangen van het land zulks vereist." Een deel van de markt verwijst ook naar Bao, art. 28 en 29 over de aanbestedingsprocedure. Art. 28, lid 2.: "In de gevallen en de omstandigheden die in artikel 29 zijn vermeld, kan een aanbestedende dienst zijn overheidsopdrachten door middel van de concurrentiegerichte dialoog gunnen." Vanuit een aantal marktpartijen kwamen positieve geluiden over deze mogelijkheid en er werd gevraagd of Logius de concurrentiegerichte dialoog heeft overwogen als mogelijk alternatief voor aanbesteding.

Aanbestedingsvariant: GOCO

De markt wijst Logius op de mogelijkheid om eventueel gebruik te maken van een specifieke vorm van publiekprivate samenwerking, de GOCO (Government-Owned, Contractor-Operated). De overheid is hierbij verantwoordelijk voor het project. Een topambtenaar krijgt de tijd, middelen en het geld om los van politieke deadlines de klus te klaren. Dit is een bekende constructie in Angelsaksische landen. Deze constructie valt te overwegen voor projecten met een lange termijn.



8 Bijlage C Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
Bao	Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten
CMS	Crisis Management Systeem
CoR	Crisisstructuur op Rijksniveau
DCC's	Departementale Crisiscoördinatiecentra
DV	Departementaal Vertrouwelijk (documentrubricering)
IASV	Informatie Architectuur Sector Veiligheid
IBT	Interdepartementaal beleidsteam
ICCB	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IK	Informatieknoppunt
LEA	Logius Enterprise Architectuur
LCMS	Landelijk CrisisManagement Systeem
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCB	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MBT	Ministeriële beleidsteam
NCC	Nationaal CrisisCentrum
OTO	Interdepartementaal Opleiden, Trainen en Oefenen
PDOK	Publieke Dienstverlening Op de Kaart
PKI	Public Key Infrastructure
SNO	Service Niveau Overeenkomst
SNV	Stuurgroep Nationale Veiligheid
WPIB	Werkgroep Werkprocessen en Informatiebehoefte
Wvr	Wet op de veiligheidsregio's

9 Bijlage D Wet op de veiligheidsregio's (Wvr, 2010)

Redactionele noot:

Tijdens de bijeenkomst werd verwezen naar de Wet op de veiligheidsregio's (Wvr) en de mogelijk daaruit voortvloeiende verplichting om het Informatieknoppunt ook aan te sluiten op systemen uit omliggende landen. Er werd naar de Wvr in het algemeen verwezen, niet naar concrete artikelen. Mogelijk werd er gedacht aan:

artikel 16, lid 3. Het crisisplan is in ieder geval afgestemd met crisisplannen, vastgesteld voor het gebied van aangrenzende veiligheidsregio's en van aangrenzende staten.

artikel 47

- 1.** Onze Minister draagt er zorg voor dat alle staten die door een ramp of crisis op Nederlands grondgebied kunnen worden getroffen, ter zake worden geïnformeerd, voor zover dit niet reeds op grond van andere voorschriften geschiedt.
- 2.** Onze Minister draagt er zorg voor dat alle staten die door een ramp of crisis op Nederlands grondgebied worden bedreigd of getroffen, de informatie over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van die ramp of crisis wordt verschaft, voor zover dit niet op grond van andere voorschriften geschiedt.
- 3.** Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de informatievoorziening, bedoeld in het tweede en derde lid.