

> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Defensie
t.a.v. de staatssecretaris, de heer G.P. Tuinman MMAS RMWO
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

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

Contactpersoon
info@adviescollegeicttoetsing.nl

Betreft

Definitief advies project Module Handhaving KMar

Datum

3 februari 2025

Kenmerk

2025-0000120616

Uw kenmerk

BS2024006911

Geachte heer Tuinman,

Uw voorganger heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren bij het ministerie van Defensie naar het project Module Handhaving KMar (MHHK) van de Koninklijke Marechaussee (KMar). De opdrachtgever van het project is het clusterhoofd Informatievoorziening KMar. Het advies kan als volgt worden samengevat:

De KMar wil het verouderde systeem BPS vervangen waarmee ze de uitvoering van haar handhavingstaken ondersteunt. Ze wil daarvoor het systeem SUMMIT uitbreiden dat de KMar en andere Nederlandse opsporingsdiensten gebruiken voor hun opsporingstaken. Het project MHHK realiseert deze vervanging. De KMar onderkent dat het project moeilijk beheersbaar is geworden en beraadt zich op vervolgstappen.

Conclusie

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat de vernieuwingsaanpak de continuïteitsrisico's voor de ondersteuning van handhavingprocessen niet oplost. De huidige situatie met BPS is niet toekomstbestendig en de KMar gaat met MHHK niet tot het gewenste resultaat komen, omdat:

- A. Keuze voor SUMMIT leidt tot grote afhankelijkheid van de leverancier.
- B. Kwaliteit door leverancier opgeleverde resultaat blijft onder de maat.
- C. KMar stuurt onvoldoende op resultaat.

Advies

Om de continuïteit van de ondersteuning van handhavingprocessen zeker te stellen, adviseren wij het volgende:

- 1. Stop de realisatie van de Module Handhaving op de huidige wijze.
- 2. Herpak vervanging BPS met gecontroleerde, incrementele ontwikkeling.

Dit advies gaat over de realisatie van handhavingfunctionaliteit voor de KMar. Omdat SUMMIT ook wordt gebruikt voor *opsporing* door de KMar en andere opsporingsdiensten, adviseren we u op bestuurlijk niveau afspraken te maken. Dit om de realisatie van software voor opsporing en de aansturing van de betrokken leveranciers te coördineren.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het project MHHK. Daarna werken we bovenstaande analyse en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het project. In de bijlage vindt u de details van het project.

Datum
3 februari 2025

Kenmerk
2025-0000120616

Korte omschrijving van het project MHHK

De Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft drie hoofdtaken: de grenspolitietaken, bewaken & beveiligen, en internationale en militaire politietaken. Voor de politietaken maakt de KMar gebruik van verschillende softwaresystemen:

- Opsporingsprocessen worden ondersteund door de SUMMIT Module Opsporing, een systeem in eigendom van Conclusion Confidential (CC).
- Handhavingprocessen worden ondersteund door het Bedrijfs Processen Systeem (BPS), een maatwerkapplicatie in een niet meer ondersteunde programmeertaal op een sterk verouderd besturingssysteem.
- Vreemdelingenprocessen worden ondersteund door de maatwerkapplicatie Vreemdelingen Basis Systeem (VBS).

In 2017 is het project Basisvoorziening KMar (BV KMar) gestart. Dit project had als doel een basisvoorziening op te leveren waarin de registratie voor opsporings-, handavings- en vreemdelingenprocessen zou worden opgenomen. De basisvoorziening zou worden ondersteund door SUMMIT, een oplossing uit de markt. Eind 2018 is BV KMar gestopt en opgesplitst in vijf kleinere projecten voor respectievelijk de Module Opsporing KMar (MOK), de Module Handhaving KMar (MHHK, het onderwerp van dit onderzoek), de Module Vreemdelingen KMar (MVK), de Mobiele Toegang Basisregistraties (MTB) en voor het ontwikkelen van een Basis Cloud Platform. De keuze voor SUMMIT bleef gehandhaafd, onder andere omdat dit systeem al voor de opsporingsprocessen werd gebruikt.

Op hetzelfde moment startte leverancier Conclusion Confidential met het ombouwen van de desktopapplicatie SUMMIT 7 naar een webapplicatie SUMMIT 8. Hiermee werd SUMMIT gebaseerd op een meer toekomstbestendige technologie; de aangeboden functionaliteit werd niet of nauwelijks gewijzigd. De SUMMIT Module Opsporing wordt niet alleen door de KMar, maar ook door de Nationale Politie, Rijksrecherche en de bijzondere opsporingsdiensten gebruikt.

Het project MHHK is in 2019 gestart en heeft als doel om BPS te vervangen door een nieuw te ontwikkelen Module Handhaving KMar (MHHK) op SUMMIT 8. Het resultaat van project MOK, de migratie voor Opsporingen bij de KMar van SUMMIT 7 naar SUMMIT 8, is voorjaar 2022 in gebruik genomen. Aanvankelijk ging de KMar ervan uit dat de Module Handhaving begin 2022 in gebruik genomen kon worden. Maar het project heeft grote vertraging opgelopen. Behalve twee kleine onderdelen voor arrestanten en grenscoördinatie is er nog niets in gebruik genomen. Op dit moment is niet bekend op welke termijn het systeem voor handhaving wel kan worden gebruikt. Het projectbudget is opgelopen van €4,4 miljoen bij de start tot €17,8 miljoen bij het tweede addendum op het originele contract. Hiervan is tot en met juli 2024 €9,2 miljoen besteed.

De KMar vond dat er niet conform contract is opgeleverd en heeft CC daarom in juli 2024 in gebreke gesteld voor een deelresultaat. Aansluitend gaf men de leverancier in september 2024 ook aan dat hij in verzuim is voor de overige niet opgeleverde resultaten.

Tijdens het onderzoek heeft het Adviescollege geen inzage gehad in de broncode van SUMMIT; we hadden uitsluitend toegang tot een rapportage van een externe partij met risicobeoordeling van de SUMMIT 8 software.

Conclusie: Vernieuwingsaanpak lost continuïteitsrisico's ondersteuning handhaving niet op

Datum
3 februari 2025

Kenmerk
2025-0000120616

Wij begrijpen dat de KMar BPS wil vervangen, omdat BPS niet toekomstbestendig is. De beschikbare kennis over het systeem BPS, de gebruikte programmeertaal en het platform waarop het draait, is zeer beperkt. Niet alleen binnen Defensie, maar ook breder in de markt verdwijnt deze kennis. Daarbij komt dat BPS niet geaccrediteerd is voor gebruik door Defensie. Dat heeft te maken met de eisen op het gebied van informatiebeveiliging.

De KMar heeft zich met haar keuze voor SUMMIT voor haar kritieke systemen afhankelijk gemaakt van een kleine softwareleverancier. Deze leverancier heeft de uitbreiding met handhavingsfunctionaliteit fors onderschat. De KMar zag dit laat in omdat zij onvoldoende zicht had op de voortgang en niet op resultaat stuurde. Doorgaan met het huidige systeem BPS brengt risico's met zich mee. Het ontbreekt bovendien aan een reëel alternatief om wel tot resultaat te komen. Het gevolg daarvan is dat de continuïteit van de handhavingsprocessen van de KMar op termijn in gevaar komt en dat mogelijk niet tijdig aan nieuwe wetgeving kan worden voldaan. Waarom de KMar niet tot het gewenste resultaat gaat komen, lichten we hieronder toe.

A. *Keuze voor SUMMIT leidt tot grote afhankelijkheid van de leverancier*

De KMar heeft ervoor gekozen de maatwerkontwikkeling van de Module Handhaving door een leverancier te laten uitvoeren en het intellectueel eigendom bij de leverancier te laten. Dat heeft tot grote afhankelijk van de leverancier geleid. SUMMIT is eigendom van deze leverancier en er is geen alternatief beschikbaar. Voor een belangrijk systeem dat de politietaken van de KMar ondersteunt, is dit problematisch.

- Er is contractueel geen mogelijkheid om inzicht in de broncode te krijgen. Hierdoor kan de KMar niet vaststellen of het systeem aan de beveiligingseisen voldoet.
- Het is onzeker of de leverancier er voldoende belang bij heeft om de handhavingsmodule blijvend door te ontwikkelen, omdat er geen brede markt voor dit type functionaliteit is.
- Er is onvoldoende mogelijkheid om te sturen op softwarekwaliteit en kosten. KMar heeft geen zeggenschap over de kwaliteit van de opgeleverde software of over de benodigde verbeteracties. Ze kan geen andere leverancier selecteren om de code te ontwikkelen en te onderhouden of er voor kiezen om dit zelf te doen.

De afhankelijkheid van de leverancier geldt niet alleen voor de Module Handhaving, maar ook voor de Module Opsporing.

B. *Kwaliteit door leverancier opgeleverde resultaat blijft onder de maat*

De leverancier is tot op heden niet in staat gebleken bij de KMar een Module Handhaving van voldoende kwaliteit op te leveren. Daarbij is er sprake van voortdurende onderschatting door de leverancier van de werkzaamheden. Uit een extern onderzoek, waarvan de leverancier de belangrijkste conclusies onderschrijft, bleek dat het relatief nieuwe SUMMIT 8 nu al technische schuld heeft. Meestal wordt technische schuld geassocieerd met oudere systemen. De inschatting van de externe partij is dat het wegwerken van deze technische schuld afhankelijk van de ambitie drie tot zeven jaar zal vergen. Het vereist ook aanzienlijke capaciteit. Wij constateren, mede op basis van het externe onderzoek, het volgende:

- Het product is niet goed te onderhouden vanwege de sterk verweven architectuur. Deze verweven architectuur blijkt onder andere uit de niet-modulaire opzet van SUMMIT. Functionele deelgebieden binnen Opsporing en Handhaving zijn niet als afzonderlijke modules herkenbaar in de code terug te vinden.
- De leverancier heeft de opdracht aangenomen om SUMMIT 8 voor de KMar op een andere database te laten aansluiten dan op haar standaard database. De performance van SUMMIT met die nieuwe database voldoet niet aan de eisen die de KMar stelt en de leverancier heeft

dit bij herhaling niet kunnen verbeteren. De verweven architectuur maakt het oplossen hiervan moeilijk omdat de benadering van de database verspreid is door de applicatie.

- Ontwikkelde informatieoverzichten voldoen bij herhaling niet aan de eisen die eraan worden gesteld.
- De KMar constateert dat de leverancier ook na aanscherping van de afspraken niet in staat is om op te leveren conform de afspraken. Regelmatig treden er fouten op bij de installatie. De correcte begeleidende release-informatie, de installatiehandleiding en het verslag van de leverancierstest ontbreken.

Datum
3 februari 2025

Kenmerk
2025-0000120616

C. *KMar stuurt onvoldoende op resultaat*

Niet alleen levert de leverancier onvoldoende kwaliteit, ook de sturing van de KMar schiet tekort om tot het gewenste projectresultaat te komen. Dit blijkt uit:

- De KMar heeft geen volledig inzicht in wat er van het geheel is opgeleverd tot nu toe, wat er nog opgeleverd moet gaan worden en wanneer dit gebeurt. Hierdoor is het niet goed mogelijk om bij te sturen als er afwijkingen optreden.
- De KMar maakt te laat gebruik van contractuele stuurmiddelen. De mogelijkheden uit het contract om te sturen met de overeenkomsten zijn niet gebruikt. Pas in 2023, met addendum 2 van het contract, is het op te leveren resultaat per release scherper geformuleerd.
- De beheersbaarheid van het project MHHK neemt bovendien af omdat de KMar onvoldoende stuurt op afronding van een project vóórdat het volgende project start. De projecten migratie Module Opsporing en realisatie Module Handhaving zijn grotendeels gelijktijdig aangepakt. Bij de afronding van de SUMMIT Module Opsporing is vervolgens besloten om het restpunt van de database-migratie als onderdeel toe te voegen aan het project MHHK.
- De KMar heeft onvoldoende gestuurd op het beperken van de scope tot het noodzakelijke om BPS te vervangen. De ontwikkeling van de functionaliteit is gecombineerd met een platformvernieuwing, een database-overgang en de functionele uitbreiding van informatieoverzichten. Deze laatste zouden niet deels handmatig, maar volledig geautomatiseerd gegenereerd moeten worden.
- Sturing op de samenwerking van de interne ICT-leverancier met CC is onvoldoende. Medewerkers van Defensie en CC werken elk op een eigen locatie, en er zijn geen representatieve testomgevingen. Bovendien zijn testdata voor CC en analysemogelijkheden van CC op de omgeving(en) bij de KMar slechts beperkt beschikbaar.

Ondanks tegenvallende resultaten en escalatie met de huidige leverancier zijn alternatieven voor SUMMIT Module Handhaving nog niet uitgewerkt.

Advies: Stel continuïteit ondersteuning handhavingsprocessen zeker

Het langer uitblijven van de vervanging van BPS voor handhaving brengt in toenemende mate risico's met zich mee. Bovendien biedt de gekozen aanpak geen enkele zekerheid dat binnen afzienbare tijd een bruikbaar product wordt opgeleverd. Daarnaast is de KMar afhankelijk van SUMMIT en zijn leverancier voor de ondersteuning van haar opsporingstaken. De KMar heeft zich daarmee klem gezet. Het kan aantrekkelijk lijken om voor de korte termijn door te gaan met MHHK of een andere tijdelijke oplossing te implementeren en daarnaast een nieuw traject voor de lange termijn op te starten. Dit raden wij af. Niet alleen omdat er op korte termijn voor MHHK nog geen zicht is op een implementatiedatum, maar ook omdat het managen van twee trajecten naast elkaar de complexiteit voor de KMar verhoogt.

Daarom adviseren wij de KMar het huidige project MHHK te stoppen en de vervanging van BPS met een nieuwe aanpak te hervatten. Dat werken we hieronder uit.

1. *Stop de realisatie van de Module Handhaving op de huidige wijze*

Voor de lange termijn zal project MHHK met de SUMMIT Module Handhaving niet de gewenste oplossing bieden. De combinatie van de forse technische schuld van SUMMIT en de afhankelijkheid van de leverancier maakt dat we adviseren om te stoppen met project MHHK.

Datum

3 februari 2025

Kenmerk

2025-0000120616

Het advies om de ontwikkeling van functionaliteit voor Handhaving te stoppen, heeft de nodige consequenties voor de organisatie. Besteed daarom zeker aandacht aan het volgende:

- Behoud voor toekomstig gebruik de functionele documentatie, zoals het functioneel ontwerp, de uitwerking van de informatieoverzichten, schermontwerpen en de testdata. Deze documentatie is gedurende het project MHHK opgesteld en geeft een goed beeld van de benodigde functionaliteit voor de ondersteuning van de handhavingsprocessen.
- Continueer SUMMIT voor Opsporing voornamelijk en blijf ook de beperkte gerealiseerde handhavingfunctionaliteit (arrestantenmodule, grenscoördinatie) gebruiken. Versterk wel de eigen positie door samen met de ketenpartners die ook de opsporingsmodule gebruiken, strakker regie te voeren op de doorontwikkeling van SUMMIT voor Opsporing.
- Investeer voldoende in de instandhouding van BPS om daarmee nog een aantal jaren de organisatie te ondersteunen. Denk daarbij aan het tijdelijk uitbreiden van de capaciteit voor applicatiebeheer en -ontwikkeling.

2. *Herpak vervanging BPS met gecontroleerde, incrementele ontwikkeling*

Start een nieuw ontwikkeltraject om tot een toekomstbestendig alternatief voor BPS te komen. Let wel, een kortetermijnoplossing is er niet; de ontwikkeling van een goede oplossing vraagt weer een paar jaar en aanhoudende effectieve sturing en regie. Om de afhankelijkheid van BPS zo snel mogelijk te reduceren, is het belangrijk om delen van de langetermijnoplossing gefaseerd in gebruik te nemen.

Weeg bij de keuze voor een oplossing voortdurend mee wat de invloed ervan op het vervangingstempo van BPS is. Besteed – ongeacht of de keuze valt op zelf ontwikkelen, aanbesteden of nauwer samenwerken met ketenpartners – in ieder geval aandacht aan het volgende:

- Stel het intellectueel eigendom van de te ontwikkelen code zeker, evenals de functionele en technische documentatie. Daardoor heeft de organisatie meer sturingsmogelijkheden om een leverancier te selecteren, van leverancier te wisselen of het werk zelf uit te (laten) voeren.
- Start de nieuwe aanpak zorgvuldig door eerst uit werken hoe de nieuw te ontwikkelen applicatie moet worden opgezet. Ontwerp daartoe bij de start een passende architectuur voor de applicatie. Zorg ervoor dat het ontwerp aantoonbaar voldoet aan:
 - Niet-functionele eisen (onder andere performance, security, privacy, onderhoudbaarheid): expliciteer deze bij de start van het project.
 - Gebruikmaking van een toekomstbestendige database die binnen Defensie goed kan worden beheerd.
 - Geschikt ontwikkelplatform, passend bij de levensduur van de applicatie en de niet-functionele eisen.
 - De mogelijkheid op termijn de ondersteuning van andere KMar-taken toe te voegen. Deze eis is niet bedoeld om andere taken vanaf de start mee te nemen in het project, maar om zeker te stellen dat de applicatiearchitectuur eventuele uitbreiding niet blokkeert.
- Kies voor een fasering die het mogelijk maakt om deelproducten incrementeel in gebruik te nemen zodat de afhankelijkheid van BPS stapsgewijs vermindert:
 - Hergebruik de beschikbare functionele specificaties van MHHK om tot functioneel afgebakende deelproducten te komen. Analyseer bijvoorbeeld wat de meest gebruikte proces-verbalen zijn en zet die vooraan in de planning.
 - Realiseer het *end-to-end* proces per deelproduct, dus van invoer van gegevens tot het genereren van de benodigde informatieoverzichten.

- Realiseer deelproducten met voldoende kwaliteit, dus geen tijdelijke oplossingen die later moeten worden opgeruimd.
- Stel zeker dat het team dat verantwoordelijk is voor de realisatie wordt toegerust met alle daarvoor benodigde deskundigheden en mandaten:
 - Zorg voor voldoende softwareontwikkelkennis en domeinkennis van de processen van de KMar in het team. Houd voor de domeinkennis het team aan de KMar-kant in stand.
 - Versterk de deskundigheid als het gaat om het voeren van regie op ontwikkeltrajecten bij de KMar. Hoewel er bij MHHK sinds enige tijd strakker wordt gestuurd op de leverancier, is er nog verbetering mogelijk. Mocht er een ontwikkelplatform worden gekozen waarvan geen open-source-implementatie beschikbaar is, stel dan zeker dat een langdurig contract met de leverancier gesloten wordt om de afhankelijkheid te kunnen beheersen.
 - Zorg dat het team van beide kanten technisch en organisatorisch goed gefaciliteerd wordt om zijn werk te kunnen doen. Denk hierbij aan een gezamenlijke werklocatie, inzicht in de productieomgeving en relevante testdata.

Datum
3 februari 2025

Kenmerk
2025-0000120616

Ten slotte

Wij constateren dat binnen de Rijksoverheid verschillende uitvoeringsorganisaties dezelfde pakketsoftware inzetten voor hun primaire opsporingstaken. Daarbij is sprake van beperkte coördinatie op het gebied van inkoop, productontwikkeling en borging van continuïteit.

In het algemeen is de inzet van standaardpakketten een verstandig idee. Als een pakket echter nieuw moet worden ontwikkeld of vergaand moet worden aangepast, dan kan niet gesproken worden van een *standaardpakket*. In dat geval is maatwerksoftware, waarbij het eigendom ligt bij de opdrachtgever(s) en niet bij de leverancier, vaak een beter alternatief. Dit geldt zeker voor specifieke taken van de Rijksoverheid waarbij gebruik door andere afnemers moeilijk voorstelbaar is en/of als er strenge informatiebeveiligingseisen worden gesteld. Bij het ontwikkelen van maatwerk is het belangrijk om af te dwingen dat de software open source is en/of in eigendom van het Rijk wordt ontwikkeld. Gecoördineerde realisatie voorkomt ook dat deze software meermalen bij de Rijksoverheid wordt ontwikkeld dan wel meerdere keren in rekening wordt gebracht. Ook wordt zo een te grote afhankelijkheid van een leverancier voorkomen.

In geval van de ondersteuning van de opsporing binnen de Rijksoverheid is het goed dit in overweging te nemen. We adviseren u op bestuurlijk niveau afspraken te maken over effectieve en efficiënte sturing op leveranciers. Ga hierover in overleg met het ministerie van Justitie en Veiligheid, dat verantwoordelijk is voor de meeste bijzondere opsporingsorganisaties en de politie.

Wij danken alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen met ons advies een bijdrage te leveren aan een toekomstbestendige oplossing voor de ondersteuning van de handhavingprocessen van de KMar.

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

w.g.

Adri de Bruijn
Voorzitter

w.g.

Sander van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

Datum
3 februari 2025

Kenmerk
2025-0000120616

Informatie over project MHHK

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Module Handhaving KMar (MHHK)
2.	Opdrachtgever	Clusterhoofd informatievoorziening KMar
3.	Startdatum project	Januari 2019
4.	Einddatum project	Nog nader te bepalen
5.	Type project	Vervanging primair processysteem
6.	Fase Project	Realisatiefase
7.	Totaal budget	€17,8 miljoen
8.	Reeds uitgegeven per datum	€9,2 miljoen per juli 2024
9.	Doelstelling	Realiseren Module Handhaving KMar als vervanging van BPS
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Ondersteunen werkproces handhaving en informatiegestuurd optreden.
11.	Meetbare baten	Geen
12.	Huidige technologie/ architectuur	BPS is een maatwerkapplicatie ontwikkeld DIBOL met ISM bestanden database BPS draait op het OpenVMS platform
13.	Doeltechnologie/- architectuur	SUMMIT van Conclusion Confidential Parallel aan project MHHK werd door de leverancier nog gewerkt aan de omzetting van SUMMIT 7 (Delphi & Oracle) naar SUMMIT 8 (Angular frontend, .NET backend en Oracle). Op verzoek van Defensie is in plaats van Oracle een MS SQL db opgenomen. Doeltechnologie voor de KMar is SUMMIT 8 met een MS SQL database
14.	Omvang systeem	BPS is circa 10.000 functiepunten groot
15.	Aantal gebruikers	Handhaving BPS / Toekomstige MHHK gebruikers: 6000 (Module Opsporing: 700 gebruikers)
16.	Belanghebbenden	Nationale Politie en Rijksrecherche gebruiken Module Opsporing op SUMMIT 7 Bijzondere opsporingsdiensten gebruiken Module Opsporing op SUMMIT 8
17.	Aanbesteding voorzien	MHHK is onderhands aanbesteed aan Conclusion Confidential. Initiële contract is getekend 30 maart 2020 en kende een looptijd tot december 2021. Er zijn twee aanvullingen op het contract opgesteld: "Addendum 1", vastgesteld op 29 november 2022, betrof verwerking uitloop in tijd en geld. De geplande afronding van de realisatie werd Q3 2023. "Addendum 2", van 4 oktober 2023, betrof verwerking uitloop in tijd en geld. Hierin werden nieuwe afspraken gemaakt over planning en sturing, de scope teruggebracht door het aantal te realiseren koppelingen en informatie overzichten te beperken en de afronding van de realisatie gepland op 1 september 2024.

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Project; conform artikel 7, lid 1 sub a2 Wet Adviescollege ICT- toetsing
2.	Aanmelddatum	7 maart 2024
3.	Start onderzoek	28 augustus 2024
4.	Afronden onderzoek	9 december 2024
5.	Datum concept advies	7 januari 2025
6.	Datum definitief advies	3 februari 2025
7.	Eerder onderzoek	Niet van toepassing
8.	Onderzoeksmethode	Interviews en documentstudie