

Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B

1 juli 2008

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Over dit onderzoek	15
1.1	Samenvatting Deel A	16
1.2	Aanpak	17
1.3	De onderzochte ICT-projecten	18
1.4	Leeswijzer	19
2	Noodzakelijke componenten	21
2.1	Tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten	21
2.2	Kosten	25
2.2.1	Integrale kosten	25
2.2.2	Kosten toerekenen	26
2.2.3	Levensduur van systemen	27
2.3	Investeringscijfers CBS en rapportage grote ICT-projecten aan Tweede Kamer	28
2.3.1	Investeringscijfers CBS	28
2.3.2	Rapportage grote ICT-projecten	29
2.3.3	Samenvatting	30
3	Doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven in administraties	33
3.1	Aanwezigheid gegevens	34
3.1.1	Tijd, omvang en beschikbare mensen	34
3.1.2	Kosten	35
3.2	Betrouwbaarheid gegevens	37
3.2.1	Betrouwbaarheid gegevens over tijd	38
3.2.2	Betrouwbaarheid gegevens over kosten	39
3.2.3	Betrouwbaarheid ramingen	41
4	Vermijdbare kosten en vertragingen	45
4.1	Vertragingen	45
4.2	Overschrijdingen	47
4.3	Verklaringen	49
4.3.1	Politieke complexiteit	50
4.3.2	Organisatorische en technische complexiteit	51

5	Besturing professionaliseren	53
5.1	Samenhang tussen organisatievraagstuk en informatievoorziening	54
5.2	Besturen van de projectenportfolio	55
5.2.1	De wijze van besluitvorming	55
5.2.2	Prioriteiten stellen	57
5.2.3	Beoordelen van projectvoorstellen	57
5.2.4	Review door vakgenoten	58
5.3	Leveranciersmanagement	59
5.4	De CIO-functie	59
5.4.1	Rol van een CIO	59
5.4.2	Positie en taken van de CIO	60
5.5	CIO-functie binnen de Amerikaanse overheid	61
5.6	Besturing over organisatiegrenzen heen	62
6	Reikwijdte ministeriële verantwoordelijkheid	65
6.1	Ministeriële verantwoordelijkheid bij onderzochte ICT-projecten	66
6.1.1	ICT-projecten door het Rijk: C2000, NVIS en Toeslagen	66
6.1.2	ICT-projecten door RWT's/zbo's	67
6.1.3	ICT-projecten door Rijk en RWT's/zbo's samen: SUB	68
6.2	ICT-projecten in het beleidsveld van een ministerie	68
6.2.1	Aard van de relatie tussen stichting en minister	69
6.2.2	Informatievoorziening	69
6.3	Informatievoorziening uit toezeggingen	71
7	Conclusies en aanbevelingen	73
7.1	Conclusies	73
7.2	Aanbevelingen	76
8	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	81
8.1	Reacties ministers	81
8.1.1	Reactie op hoofdlijnen van het rapport	81
8.1.2	Reacties op onderzochte casussen	85
8.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	86
	Bijlage 1 Overzicht van conclusies, aanbevelingen en reactie minister	89
	Bijlage 2 Lijst van begrippen en afkortingen	93
	Bijlage 3 Lijst van geraadpleegde experts	95
	Bijlage 4 Gateway review	97

Bijlage 5	Overwegingen bij planning van beleid of projecten	103
Bijlage 6	Ministeriële verantwoordelijkheid	105
Literatuur		107

Samenvatting

ICT-projecten bij de overheid blijken veel duurder te worden dan gedacht, vragen meer tijd dan gepland of leveren niet het gewenste resultaat op. Dat is ernstig, omdat met ICT-projecten van de overheid vaak veel publiek geld is gemoeid. Bovendien zijn de gevolgen van in meer of mindere mate mislukte projecten vaak groot en maatschappelijk onaangenaam.

Op 29 november 2007 publiceerden we *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, Deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007a). We gaven in Deel A antwoord op de volgende drie vragen van de Tweede Kamer:

1. Wat zijn de belangrijkste achterliggende oorzaken van problemen met ICT-projecten bij de rijksoverheid?
2. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening over dergelijke projecten aan de Tweede Kamer en de bruikbaarheid van de administraties in dit verband?
3. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden op basis van de antwoorden op de twee voorgaande vragen?

Dit is de publicatie over het tweede deel van ons onderzoek naar ICT-projecten van de overheid die in de problemen raken.

De belangrijkste oorzaak voor het (deels) mislukken van ICT-projecten die uit het eerste deel van het onderzoek naar voren kwam, was dat ICT-projecten van de overheid vaak te ambitieus en te complex worden door de combinatie van politieke, organisatorische en technische factoren. Bij deze te complexe projecten is er geen balans tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd. Het begin van de oplossing van dit dilemma ligt bij de minister. Onze aanbevelingen in Deel A zijn bedoeld om de positie van de ministers in het genoemde krachtenveld te versterken. De achterliggende gedachte is dat als een minister 'zijn zaken op orde heeft', hij¹ beter weerstand kan bieden aan de dynamiek waarin een ICT-project steeds ambitieuzer wordt.

Wij vatten deze aanbevelingen samen als: wees realistisch in uw ambitie en zorg ervoor dat u grip heeft op uw ICT-projecten. Daarnaast wezen we erop dat goede informatie voor grip op de projecten noodzakelijk is.

¹ Omwille van de leesbaarheid spreken we van 'de minister' en 'hij'. Overal waar we 'hij' schrijven, bedoelen we uiteraard 'hij of zij'.

In de nu voorliggende publicatie, *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, Deel B*, komt de laatste, vierde, vraag van de Tweede Kamer aan de orde en die bestaat uit drie deelvragen:

- 4a Hoe worden de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitgaven voor ICT- projecten bijgehouden in de administraties?
- 4b Welke indicatie kan de Algemene Rekenkamer geven van vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen?
- 4c Welk beeld geeft dit van de mogelijkheden en beperkingen van een breed onderzoek naar de vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen voor ICT-projecten bij de rijksoverheid sinds 2000?

Hiervoor hebben wij vijf ICT-projecten bekeken. De antwoorden op deze vragen plaatsen wij in het kader van meer praktisch gerichte aanbevelingen om 'grip' op projecten te krijgen. De minister van BZK heeft naar aanleiding van Deel A aangegeven naar zulke aanbevelingen van ons uit te zien. Deze aanbevelingen hebben betrekking op financieel beheer en op besturing van ICT-projecten. Wij willen hiermee een bijdrage leveren aan het verhogen van het aandeel geslaagde ICT-projecten bij de rijksoverheid.

Noodzakelijke componenten

Om de onderzoeksvragen van de Tweede Kamer te beantwoorden, hebben we informatie nodig over ambitie (omvang), beschikbare mensen, middelen/kosten en tijd van ICT-projecten.

Onder *tijd* verstaan we de looptijd die nodig is om het ICT-systeem te ontwikkelen en/of in te voeren. Daarbij is zowel sprake van een beoogde looptijd (planning) als van een gerealiseerde looptijd. Om de geplande en de gerealiseerde looptijd vast te kunnen stellen is er informatie nodig over de geplande respectievelijk gerealiseerde start- en eindpunten. Als de gerealiseerde looptijd langer is dan de beoogde looptijd, spreken we van vertraging.

Ambitie hebben wij voor het onderzoek naar de administraties beperkt tot de 'omvang' van projecten en dan vooral de realisatie van het ICT-deel daarin, uitgedrukt in functiepunten.

De beschikbaarheid van *mensen*, in dit geval ICT-medewerkers, hebben wij vertaald als het aantal dagen van medewerkers (raming en nacalculatie).

Middelen/kosten definiëren we als de in geld uitgedrukte middelen van de overheid voor een ICT-project.

Zoals we hebben aangegeven in Deel A (§ 3.4, blz. 21) moeten de vier componenten *ambitie*, *mensen*, *middelen* en *tijd* in balans zijn. Dat geldt ook voor tijd, omvang, beschikbaarheid van mensen en kosten zoals we die bespreken in dit Deel B.

Doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven in administraties

Informatie over tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten is in de administraties van de onderzochte projecten niet altijd aanwezig. Daarom kunnen we geen uitspraak doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven (vraag 4a van de Tweede Kamer). Vooral over omvang missen we gegevens: het is daardoor nauwelijks bekend hoeveel inspanningen er nodig zijn (geweest) om een ICT-systeem te bouwen. Verder missen we informatie over kosten: er zijn wel totaal-bedragen, maar uit welke kostensoorten deze bedragen zijn opgebouwd (materiaal, extern personeel, intern personeel, hard- en software en dergelijke) is niet altijd duidelijk. Om de kosten te bepalen is daarnaast de levensduur van een ICT-systeem belangrijk, maar hierover is niets vastgelegd. Over de beschikbare mensen zijn er vooral realisatiecijfers. Ook is er informatie over start- en einddata van projecten. NVIS is, in ieder geval sinds de doorstart een goed gedocumenteerd ICT-project waarbij we veel van de benodigde gegevens aantreffen.

Op de betrouwbaarheid van de gegevens valt nog wel het nodige af te dingen. Zo is niet duidelijk wat als begin- en eindpunt van een project beschouwd moet worden.

Bij ramingen van ICT-projecten doet zich het probleem voor dat deze in de aanloop van een project nog 'zacht' zijn. Pas gaandeweg worden zij exacter en realistischer namelijk als er meer duidelijkheid ontstaat, onder meer door een nadere detaillering van het te bouwen systeem, ontwerp van de projectaanpak en een goed onderbouwde projectplanning. We geven een aanpak om met dit verschijnsel om te gaan: de PRI-systematiek.

Afgezien van deze beperkte hardheid van ramingen, die inherent is aan ICT-projecten, treffen we in ons onderzoek ook andersoortige tekortkomingen van ramingen aan. Voorbeelden zijn het buiten beschouwing laten van bepaalde kosten of van essentiële informatie, het te optimistisch inschatten van bepaalde kosten, onvoldoende onderbouwing in de vorm van bijvoorbeeld detailramingen van deelprojecten, en het niet op elkaar aansluiten van (opeenvolgende) ramingen.

Vermijdbare kosten en vertragingen

Vraag 4b van de Tweede Kamer gaat over vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen. Bij de onderzochte ICT-projecten hebben wij kostenoverschrijdingen en vertragingen vastgesteld. Aan beide ligt een grote verscheidenheid aan verklaringen ten grondslag. Verklaringen die in het oog springen zijn politieke druk, aanvullende politieke wensen, samenloop en samenwerking tussen projecten en een hoog technisch ambitieniveau. Door de geschetste tekortkomingen in het financieel beheer hebben wij de financiële gevolgen van elk van deze verklaringen niet afzonderlijk kunnen kwantificeren. Het is daardoor niet mogelijk om vermijdbare en niet-vermijdbare overschrijdingen en vertragingen uit elkaar te halen. Wat

wij wel hebben kunnen doen, is de vertragingen in de tijd zo goed mogelijk in beeld brengen en daarna een inventarisatie geven van verklaringen daarvan.

In de verklaringen die we vonden voor de vertragingen en overschrijdingen, zagen we dezelfde patronen terugkomen als waarover we vorig jaar in Deel A rapporteerden. Daar constateerden we als hoofdoorzaak dat de betrokken partijen elkaar gevangen houden. Wij constateerden dat opnieuw vooral de politieke complexiteit een belangrijke rol speelde. Door deze complexiteit blijkt het niet mogelijk te zijn om objectieve uitspraken te doen over de vermijdbaarheid van overschrijdingen en vertragingen.

De vraag naar de mogelijkheden en beperkingen van een breed onderzoek (vraag 4c van de Tweede Kamer) beantwoorden we in § 7.1 (Conclusies).

Bestuurlijke dimensie

Om te komen tot realistische ambities en tot grip op ICT-projecten is goede besturing nodig. Deze besturing dient geprofessionaliseerd te worden om een volwaardige gesprekspartner te kunnen zijn in het krachtenveld dat beschreven is in Deel A. Een minimale set aan informatie is nodig om zicht te krijgen op de voortgang van een ICT-project en om het project te kunnen sturen. Uit ons onderzoek blijkt verder dat de besturing van informatievoorziening uiteenlopend kan worden ingericht, variërend van organisatie tot organisatie en van project tot project.

Samenhang tussen organisatievraagstuk en informatievoorziening

De inzet van ICT wordt vaak bij voorbaat gezien als een technische oplossing voor een 'business'-vraagstuk ('technology-fix'-denken). Daarom is het nodig dat bestuur en ambtelijke leiding van organisaties ervan doordrongen raken dat ICT-vraagstukken geen puur technische vraagstukken zijn. Het gaat om informatie- en communicatievraagstukken en die zijn op hun beurt organisatievraagstukken. Voordat er gesproken wordt over een ICT-project zou eerst meer aandacht besteed moeten worden aan het organisatievraagstuk dat aan de orde is en de informatievoorziening die daarvoor nodig is. De 'business' moet hier leidend zijn. Wij gebruiken in dit rapport bewust het Engelse woord business. Dit woord, waar geen goed Nederlands equivalent voor is, drukt volgens ons het beste de externe oriëntatie van een organisatie uit: datgene waarvoor een organisatie in de wereld is. Het is deze externe oriëntatie, belichaamd in de leiding van de organisatie, die richtinggevend moet zijn bij de besluitvorming over informatievoorziening en ICT.

De business moet opdrachtgever zijn van een ICT-project en het project als zijn belang voelen. Hier ligt dus ook de verantwoordelijkheid voor het budget. De business moet ook een beeld ontwikkelen van hoe de informatievoorziening in de organisatie eruit moet komen te zien en welke stappen er genomen moeten worden om daar te komen.

Besturen van de projectenportfolio

Wat wij ook constateerden, net als in Deel A, is dat investeringen in ICT-projecten niet op zichzelf staan, maar dat zij onderdeel uitmaken van het totale projectenportfolio van de organisatie. De besluitvorming hierover moet plaatsvinden met inzicht in mogelijkheden en beperkingen van ICT-oplossingen en projecten moeten aansluiten bij de bestaande organisatie structuur en het geheel van de bestaande technische voorzieningen (computers, systeemsoftware, netwerken). Belangrijk is ook dat bij projecten met een groot financieel of strategisch belang op cruciale momenten onafhankelijke vakgenoten meekijken of het project op de goede weg is.

De CIO-functie

Een belangrijk aandachtspunt is dat er voldoende mensen in de organisatie moeten zijn met toereikende kennis en vaardigheden met het besturen, organiseren en realiseren van de informatievoorziening en ICT.

We richten ons in dit onderzoek specifiek op één functionaris, namelijk de Chief Information Officer (CIO). Een CIO is een functionaris op het strategische niveau van een organisatie die de schakel is tussen de organisatie en de informatievoorziening. De CIO is ook degene die informatiemanagement op de bestuurlijke agenda kan krijgen. De CIO is als het ware de souffleur van de leiding van een organisatie, en zit bij die leiding 'aan tafel' als het gaat om organisatievraagstukken in relatie tot de informatievoorziening. De CIO moet zowel inzicht hebben in de processen van de organisatie als bekend zijn met de problematiek van informatievoorziening en met de mogelijkheden en beperkingen van ICT-oplossingen.

CIO-functie binnen de Amerikaanse overheid

In Deel A van het onderzoek hebben we toegezegd bij onze Amerikaanse collega-instelling, de GAO (Government Accountability Office) na te gaan of deze onderzoek heeft gedaan naar de effectiviteit van de Clinger-Cohen Act. Deze wet schrijft onder meer voor dat de uitvoerende organisaties ('executive agencies') CIO's benoemen met in de wet omschreven taken. De rapporten waar de GAO ons naar verwezen heeft bevatten geen informatie die een indicatie geeft van de effectiviteit van deze wetgeving.

Wel concludeerde de GAO al in 2001 dat er niet één juiste manier is om de CIO te positioneren. Er konden zes organisatieprincipes geformuleerd worden ten aanzien van de CIO-functie:

1. Onderken het belang van informatiemanagement bij het realiseren van de organisatiedoelstellingen.
2. Positioneer de CIO-functie op het juiste bestuurlijke niveau in de organisatie.
3. Werk aan draagvlak (acceptatie, vertrouwen, gezag) in de organisatie.
4. Meet prestaties en maak die bekend.
5. Breng de ICT-voorzieningen in lijn met de organisatiedoelen.
6. Zorg voor adequaat personeelsbeheer op het gebied van ICT.

De grootste uitdagingen voor een CIO zijn volgens 80% van de ondervraagde CIO's in een onderzoek van de GAO uit 2004 de volgende:

1. Implementeren van effectief ICT-management.
2. Verkrijgen van goede en relevante bedrijfsmiddelen.

Verder beschrijft de GAO nog twee andere uitdagingen voor een CIO:

3. Communiceren en samenwerken, zowel intern als extern.
4. Het managen van verandering.

Besturing over organisatiegrenzen heen

Veel van de belichte aspecten van de besturing van de informatievoorziening kunnen niet zonder meer opgeschaald worden naar het besturen van de organisatieoverschrijdende informatievoorziening. Het zou te gemakkelijk zijn om te redeneren dat, als er sprake is van een groter geheel, er een CIO voor dat geheel zou moeten worden aangesteld. Het besturen van projecten over de grenzen van organisaties heen is een complex en nog vrij onontgonnen terrein. De organisatie die het beleid uitvoert moet inzicht hebben in de mogelijkheden en beperkingen van de informatievoorziening om een sterke gesprekspartner te kunnen zijn. Als deze gewapend met dat inzicht kan aanschuiven op het niveau waarop besluitvorming plaatsvindt, wordt de kans op realistische besluiten groter.

Bij meer afstand tussen departement en uitvoeringsorganisatie is er meer kans op 'technology-fix'-denken, omdat het departement minder goed de details op uitvoeringsniveau in beeld heeft. Dit risico wordt kleiner als het departement over voldoende kennis en ervaring beschikt met het vertalen van organisatievraagstukken in het betreffende beleidsveld naar de informatievoorziening.

Reikwijdte ministeriële verantwoordelijkheid

We nemen waar dat er belangrijke ICT-ontwikkelingen op het beleidsterrein van ministers plaatsvinden bij andere organisaties dan het ministerie zelf. In het huidige wettelijk kader is het volgens ons niet altijd duidelijk of en zo ja welke verantwoordelijkheden een minister heeft ten aanzien van de bedrijfsvoering en de bijbehorende ICT van die andere organisaties dan het eigen ministerie. Het is dus onduidelijk waarover en op welke wijze de minister informatie dient te verkrijgen over ICT-projecten op het beleidsterrein maar buiten het eigen ministerie en wat de consequenties hiervan zijn voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Dat roept de vraag op tot wie de Tweede Kamer zich dient te wenden en wat de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is wanneer er zaken misgaan die het maatschappelijk belang raken, zoals in het geval van het Elektronisch kinddossier of, meer recentelijk de OV-chipkaart of de (ICT-)problemen bij ProRail. Voor projecten van het ministerie zelf is het wettelijk kader duidelijk: de minister is volledig verantwoordelijk.

Bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) wordt volgens de Algemene Rekenkamer de specifieke verantwoordelijkheid van een minister bepaald door de (specifieke) bevoegdheden die hem zijn toegekend in de betreffende wettelijke regeling. Deze specifieke ministeriële verantwoordelijkheid betreft de aanspreekbaarheid van de minister op het al dan niet gebruiken van zijn bevoegdheden. De Algemene Rekenkamer vindt ook dat een minister daarnaast moet toezien op de borging van het publiek belang. Hierbij gaat het om zaken zoals toegankelijkheid, leveringszekerheid, kwaliteitsbeheersing, betaalbaarheid en kostenbeheersing van publieke dienstverlening, het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik, en de garantie van de integriteit van bestuurders en medewerkers.

In de visie van de Algemene Rekenkamer draagt een minister altijd (ten minste) een algemene ministeriële verantwoordelijkheid. Dit houdt onder meer in dat een minister ervoor verantwoordelijk is dat een beleidsarrangement zo wordt ingericht dat het publiek belang voldoende wordt behartigd, en dat met het arrangement het beleidsprobleem wordt opgelost. Ook dat vergt een goede informatievoorziening door de organisatie en/of goede informatieverzameling door de minister.

Afgezien van de ministeriële verantwoordelijkheid voor afzonderlijke organisaties zijn er nog andere vragen aan de orde, namelijk betreffende het aansturingsinstrumentarium en (keten-)regie.

Stichtingen

Verdergaande onduidelijkheid ontstaat wanneer ICT-projecten worden uitgevoerd door organisaties in het beleidsveld die geen RWT of zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zijn, die wel publiek geld ontvangen en die een publiek belang dienen. Hierbij valt te denken

aan de ontwikkeling van het elektronisch kinddossier door de (inmiddels opgeheven) stichting EKD.NL en de problemen met de beveiliging van de OV-chipkaart. De aard van de relatie tussen de minister en een dergelijke organisatie kan per organisatie verschillen. Op zoek naar voorbeelden van dergelijke arrangementen is de Algemene Rekenkamer voor vijf stichtingen globaal nagegaan wat de aard van de relatie is met de minister en hoe de informatievoorziening aan de minister geregeld is. Het gaat om de volgende vijf stichtingen: EKD.NL, NICTIZ, ICTU, Geonovum en Kennisnet ICT op School. De relaties van deze stichtingen met 'hun' ministers zijn heel verschillend vormgegeven. Ze zijn wel allemaal bepalend voor de invloed van de minister op de stichting en de relatie, maar ook op de inhoud van de informatievoorziening door de betreffende stichting aan de minister. De informatieverplichtingen hangen vooral samen met de wijze waarop de stichtingen gefinancierd worden. De onderzochte stichtingen worden gefinancierd vanuit subsidies en/of opdrachten.

Per saldo komt het er zowel voor subsidies als opdrachten op neer dat de manier waarop de minister door de betreffende organisatie geïnformeerd wordt over de besteding van de publieke middelen en de daarmee bereikte resultaten per geval moet zijn geregeld. De informatievoorziening aan de minister kan zowel bij een subsidierelatie als een opdrachtrelatie adequaat geregeld zijn.

Er zijn verschillende zienswijzen rond het thema ministeriële verantwoordelijkheid en ICT-projecten op het beleidsterrein van een minister. Een algemene beschouwing vanuit het perspectief van de Algemene Rekenkamer is opgenomen in bijlage 6. Wij agenderen het thema echter vooral voor nadere discussie.

Conclusies en aanbevelingen

Rijksbreed onderzoek

Op basis van ons onderzoek naar vijf projecten zien wij weinig toegevoegde waarde voor een rijksbreed onderzoek (vraag 4c van de Tweede Kamer). Een belangrijke voorwaarde voor zo'n onderzoek is dat er een minimale set betrouwbare informatie beschikbaar is over planning en realisatie op de onderwerpen tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten van projecten. Hieraan is bij de projecten die wij onderzochten in het algemeen niet voldaan. Wij hebben geen reden om aan te nemen dat dit niet meer in het algemeen ook het geval zal zijn.

Kosten en kostensoorten

Als eerste stap in de discussie over de omvang van ICT-projecten bevelen we aan te kiezen welke kostensoorten (materiaal, extern personeel, intern personeel, hard- en software en dergelijke) de

rijksoverheid zal gebruiken voor de vastlegging van ramingen en realisaties van ICT-projecten.

Ook bevelen we aan om de verwachte levensduur ('houdbaarheidsdatum') van projecten vast te leggen.

Ten slotte bevelen we aan om de gemaakte afspraken in elk geval toe te passen op de ICT-projecten die de minister van BZK heeft opgenomen in de inventarisatie die zij in oktober 2007 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

Ramingen

Het verdient aanbeveling te definiëren wat als startmoment van een ICT-project moet worden gekozen en wat als eindpunt.

Voorts bevelen wij aan de verwachte levensduur ('houdbaarheidsdatum') van ICT-systemen vast te leggen. Zo kan onder meer zichtbaar worden gemaakt welke bedragen jaarlijks voor vervanging gereserveerd moeten worden en op welk moment de 'houdbaarheidsdatum' gepasseerd wordt. Dit laatste mede met het oog op het portfoliobeheer.

Kosten

We bevelen aan de interne en externe rapportages die (mede) op basis van gegevens uit projectadministraties worden samengesteld te controleren.

Besturing

Bedenk dat er niet één oplossing is voor de besturing van de informatievoorziening. Verder is het nodig dat organisaties de besluitvorming over organisatievraagstukken laten plaatsvinden met kennis over organisatie, informatie en onderliggende technische voorzieningen. De business is daarbij leidend en dus verantwoordelijk voor budget en prioritering. Bij de besluitvorming moet er mee rekening gehouden worden dat investeringen in ICT-projecten deel uit maken van de projectenportfolio van de organisatie. Onderzoek of de Gateway-methode (zie § 5.2.4) ook in Nederland bruikbaar is en zo ja, hoe een soortgelijk gezamenlijk leerproces hier kan worden georganiseerd.

Rijksbrede coördinatie

Het is volgens ons niet wenselijk dat de oplossing voor de problemen met ICT-projecten gezocht wordt in één sterke man of vrouw voor alle ICT-projecten van de rijksoverheid. Elke minister is verantwoordelijk voor het eigen departement en heeft bovendien een zekere verantwoordelijkheid voor de met het eigen departement verbonden organen. Wij zien wel een rijksbrede taak om een uniforme indeling in kostensoorten vast te stellen en een rijksbrede taak of taak per sector voor het stellen van kaders zoals beveiligingsstandaarden, standaarden voor samenwerking tussen ICT-systemen, kaders voor projectbeheersing en voor kwaliteitsbewaking.

Ministeriële verantwoordelijkheid

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het huidige wettelijk kader de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ICT-projecten eenduidig afbakt voor het eigen ministerie. Daarnaast zijn kaders gesteld voor RWT's, zbo's en organisaties die via een subsidierelatie verbonden zijn aan de staat. Voor andere arrangementen met organisaties in het beleidsveld van een minister is de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid niet, respectievelijk niet duidelijk geregeld. Wat de informatievoorziening over ICT-projecten door dergelijke organisaties aan de minister betreft, constateren we dat dit telkens maatwerk is. De informatievoorziening over die projecten aan de minister en de Tweede Kamer is bij de projecten die wij bekeken hebben geregeld. Een bezwaar dat aan maatwerkoplossingen kleeft is dat telkens weer opnieuw een vaak ingewikkeld onderhandelingsproces tussen de beleidsverantwoordelijke minister en de organisatie(s) in kwestie moet plaatsvinden. Dit proces leidt niet vanzelf tot een situatie waarin de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid helder is, waardoor er telkens opnieuw 'grensgevechten' ontstaan wanneer er zich incidenten voordoen in het beleidsveld van een minister die het maatschappelijk belang schaden.

Snel op te pakken aanbevelingen

De volgende aanbevelingen kunnen relatief snel worden opgepakt:

- Algemene aanbevelingen aan de ministers:
 - Zorg voor betrouwbare gegevens over tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten.
 - Maak afspraken met de Tweede Kamer over de ‘minimale set’ gegevens die de Tweede Kamer nodig heeft voor een gefundeerde besluitvorming, zowel voorafgaand als tijdens het project.
 - Richt portfoliobeheer in.
 - Probeer te leren van de ervaringen van anderen.
- Aanbeveling aan de minister van BZK:
Onderzoek hoe het van elkaar leren kan worden bevorderd, bijvoorbeeld volgens de principes waar Gateway op gebaseerd is.

Reacties ministers

Op onderdelen verschillen de minister van BZK, de minister van Financiën en de minister van LNV nog van mening met de Algemene Rekenkamer, maar op hoofdlijnen onderschrijven zij de algemene conclusies en aanbevelingen in het rapport.

De minister van BZK is geen voorstander van één minister die verantwoordelijk is voor alle ICT-projecten. Zij geeft aan wel systeemverantwoordelijk te zijn, met als speerpunten de kwaliteit van de aansturing van grote ICT-projecten en de kwaliteit van de I-kolom binnen de ministeries.

Het kabinet onderschrijft onze aanbevelingen in Deel B. De minister van BZK komt na de zomer met voorstellen voor het definiëren van ICT-kosten. Hierbij betreft zij onze recente voorstellen over kostendefinities en de inrichting van projectadministraties. Zij is geen voorstander van een organisatie in Nederland met vergaande bevoegdheden, zoals het Office of Management and Budget in de Verenigde Staten. Zij ziet echter wel mogelijkheden om de systeemverantwoordelijkheid voor een aantal kaderstellende maatregelen te centraliseren bij de minister van BZK. Het gaat dan om maatregelen voor bijvoorbeeld projectplannen, reviews en architectuur.

De projecten worden regelmatig van een review voorzien volgens een bepaald kader en volgens een reviewschema. Om bij te dragen aan een professionele reviewpraktijk, gaat de minister een Gateway-organisatie opzetten.

De minister zegt de Tweede Kamer een jaarlijks overzicht toe met informatie over kosten, planning, doorlooptijd, relevante projectdocumenten en uitgevoerde reviews. Dit betreft de ICT-projecten met een projectwaarde van meer dan €20 miljoen.

Het kabinet onderschrijft ons standpunt dat de CIO-functie fungeert als adviseur van de leiding van een organisatie. Het kabinet vraagt de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst om advies over hoe de CIO-rol bij alle ministeries en de kwaliteitsverbetering van de I-kolom kunnen worden ingevuld. Daarnaast gaat het er volgens de minister om, bij beleidsontwikkeling en wet- en regelgeving rekening te houden met de uitvoerbaarheid daarvan in het ICT-domein. Zij ziet dat als een verantwoordelijkheid van zowel kabinet als Tweede Kamer. De maatregelen gelden vanaf heden in de volle breedte voor nieuwe ICT-projecten. Het kabinet beziet jaarlijks de effectiviteit van de nu genomen maatregelen. Aan de hand daarvan wordt besloten of aanpassingen noodzakelijk zijn.

De minister van LNV ziet, net als wij, weinig meerwaarde in een rijksbreed onderzoek naar vermijdbare kosten en vertragingen bij ICT-projecten bij de rijksoverheid sinds 2000. Verder spreken de maatregelen die wij voorstellen om de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van projectinformatie te verbeteren haar aan.

De minister van Financiën onderschrijft de noodzaak van de bestuurlijke elementen in het rapport en noemt daarbij specifiek de sturing en beheersing van de projecten, de 'business' als opdrachtgever en de CIO-functie. Hij geeft aan dat bij de Belastingdienst al een aantal zaken in gang zijn gezet. Zo maakt de Belastingdienst gebruik van het instrument business cases. Ook is het managementteam van de Belastingdienst uitgebreid met een zesde lid met de portefeuille ICT-regie en -architectuur.

De minister van Buitenlandse Zaken spreekt zijn waardering uit over positieve bevindingen ten aanzien van het NVIS-project.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Uit dit Deel B blijkt dat projectverantwoordelijken niet of nauwelijks op kosten sturen. Wij vinden het dan ook een goede zaak dat de minister van BZK de kostensoorten voor ICT-projecten zal definiëren.

Wij onderschrijven van harte het uitgangspunt van het kabinet dat elke minister verantwoordelijk is voor de 'eigen' ICT-projecten. Een overzicht en verantwoording over die projecten per departementaal jaarverslag past volgens ons ook beter bij het leerproces dat elk ministerie afzonderlijk nog moet doorlopen. Voor de minister van BZK is in onze ogen wel de rol weggelegd om jaarlijks de gegevens van de verschillende ministers te aggregeren en om risico's en trends te signaleren zodat de Tweede Kamer een breed beeld krijgt. De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de ICT-projecten waarvoor een minister niet volledig verantwoordelijk is. Dit zijn juist

vaak complexe projecten met een hoog afbreukrisico en met een aanzienlijk maatschappelijk en financieel belang.

Voor de rijksdienst heeft het kabinet een aantal kaderstellende maatregelen genomen en aangekondigd voor nieuwe grote ICT-projecten. Niet duidelijk is of daarbij onze aanbevelingen over business cases, portfoliobeheer en 'houdbaarheidsdatum' worden onderschreven. ICT-projecten vragen niet alleen sturing op kosten, maar juist ook sturing en beheersing van omvang, mensen en tijd. Voor een heel belangrijk deel zullen verbeteringen gerealiseerd moeten worden door in te zetten op een rijksbreed leerproces. Het verheugt de Algemene Rekenkamer daarom dat de minister van BZK een professionele Gateway-organisatie gaat opzetten. De Algemene Rekenkamer gaat er vanuit dat die organisatie het ook tot haar taak rekent om juist dat rijksbrede leerproces te faciliteren en bovendien te stimuleren dat ministeries de Gateway-methodiek in de praktijk daadwerkelijk gaan gebruiken. En het zou jammer zijn als daarbij alle lopende projecten van de lijst van de minister van BZK buiten beschouwing zouden blijven en dan dus niet kunnen profiteren van een gestructureerde manier van omgaan met en tussentijdse beoordeling van ICT-projecten.

Kortom, wij vinden het een goede zaak dat de minister van BZK en het kabinet maatregelen treffen, maar de aard van de problematiek vraagt om meer. Zo vragen wij bijvoorbeeld aandacht voor projecten bij RWT's/zbo's en voor de inrichting van de ministeriële verantwoordelijkheid voor projecten die worden uitgevoerd door andere organisaties in het beleidsveld van een minister. Wij zullen de ontwikkelingen dan ook met belangstelling blijven volgen.

1 Over dit onderzoek

ICT-projecten bij de overheid blijken veel duurder te worden dan gedacht, vragen meer tijd dan gepland of leveren niet het gewenste resultaat op. Dat is ernstig omdat met ICT-projecten van de overheid vaak veel publiek geld is gemoeid. Bovendien zijn de gevolgen van in meer of mindere mate mislukte projecten vaak groot en maatschappelijk onaangenaam.

Op 9 juli 2007 heeft de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2007a) de Algemene Rekenkamer verzocht om, mede op basis van eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer en (inter)nationale literatuur, een onderzoek in te stellen naar de volgende vragen over ICT-projecten bij de overheid:

1. Wat zijn de belangrijkste achterliggende oorzaken van problemen met ICT-projecten bij de rijksoverheid?
2. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening over dergelijke projecten aan de Tweede Kamer en de bruikbaarheid van de administraties in dit verband?
3. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden op basis van de antwoorden op de twee voorgaande vragen?
4. a. Hoe worden de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitgaven voor ICT-projecten bijgehouden in de administraties?
b. Welke indicatie kan de Algemene Rekenkamer geven van vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen?
c. Welk beeld geeft dit van de mogelijkheden en beperkingen van een breed onderzoek naar de vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen voor ICT-projecten bij de rijksoverheid sinds 2000?

De Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2007c) heeft op 7 augustus 2007 positief geantwoord op het verzoek. Over de eerste drie Kamervragen rapporteerden wij op 29 november 2007 in ons eerste rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, Deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007a). Dit hebben we gedaan om tegemoet te komen aan de wens van de Tweede Kamer om zo snel mogelijk inzicht te krijgen in de oorzaken van problemen bij ICT-projecten binnen de rijksoverheid. In dit Deel B komt de laatste, vierde, vraag aan de orde. Om deze vraag te beantwoorden hebben wij vijf projecten bekeken (§ 1.3).

We geven vrij ‘praktische aanbevelingen’ om grip op projecten te krijgen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft naar aanleiding van Deel A aangegeven naar zulke aanbevelingen van ons uit te zien. Deze aanbevelingen gaan over financieel beheer en besturing van ICT-projecten. Voordat we overgaan naar ons onderzoek naar het antwoord op de laatste Kamervraag, geven we eerst nog kort de belangrijkste informatie uit Deel A.

1.1 Samenvatting Deel A

Wij brachten in Deel A onder de aandacht dat alle grotere organisaties, of het nu gaat om overheid of bedrijfsleven, worstelen met het goed besturen van omvangrijke ICT-projecten. De problemen bij de overheid staan echter veel meer in de schijnwerpers dan die in het bedrijfsleven. Problemen bij grote ICT-projecten komen overigens niet alleen in Nederland voor.

De belangrijkste verklaring voor het (deels) mislukken van ICT-projecten die uit ons onderzoek naar voren kwam, was dat ICT-projecten van de overheid vaak te ambitieus en te complex worden door de combinatie van politieke, organisatorische en technische factoren. Bij deze te complexe projecten is er daardoor geen balans tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd. Politieke complexiteit gaat over kenmerken van een politieke omgeving. Organisatorische complexiteit gaat over kenmerken van de organisatorische doelen van het project. Technische complexiteit gaat over kenmerken van de technische ontwikkeling en implementatie.

Wij zochten de achterliggende oorzaken in de, op zich legitieme, belangen van de actoren die een rol spelen in de aanloop van een ICT-project. Deze actoren zijn ministers, Tweede Kamer en ICT-leveranciers. Ministers tonen graag daadkracht. Daadkracht is zichtbaar door een ambitieus project te presenteren en daar een concrete deadline op korte termijn aan te verbinden. De Tweede Kamer wil in de rol van medewetgever vaak dat de regering complexe problemen oplost, ook het liefst zo snel mogelijk. De ICT-leveranciers hebben voor hun voortbestaan opdrachten nodig, bij voorkeur grote.

Deze actoren zijn allemaal geneigd te denken in ‘grote oplossingen’ en bovendien heeft elk van deze partijen belang bij grote en ambitieuze projecten. Zij vormen daardoor geen tegenwicht voor elkaar als het gaat om de omvang van ICT-projecten. Sterker nog, ze houden elkaar gevangen en daardoor ontstaat gemakkelijk een spiraal

die onvermijdelijk uitmondt in een complex project met de status van politiek feit, waarvan geen elegante weg meer terug is.

Het begin van de oplossing ligt bij ministers. Wij zijn ervan overtuigd dat ministers de sleutel in handen hebben om de spiraal waardoor projecten te complex worden, te doorbreken. Ministers vervullen immers niet alleen een rol in de politieke besluitvorming, maar zijn tegelijkertijd als bestuurders verantwoordelijk voor de uitvoering. In de rol van ambtelijk opdrachtgever ten slotte, heeft een ministerie direct contact met de leverancier.

Onze aanbevelingen zijn bedoeld om de positie van de ministers in dit krachtenveld te versterken. De achterliggende gedachte is dat als een minister 'zijn zaken op orde heeft' hij² beter weerstand kan bieden aan de dynamiek waarin een ICT-project steeds ambitieuzer wordt. Wij vatten deze aanbevelingen samen als: wees realistisch in uw ambitie en zorg ervoor dat u grip heeft op uw ICT-projecten. Daarnaast wezen we erop dat goede informatie onontbeerlijk is voor grip op de projecten.

1.2 Aanpak

We hebben de volgende activiteiten uitgevoerd om gegevens over ICT-projecten bij de overheid te verzamelen:

- Analyse van bevindingen uit eerdere onderzoeken naar vijf ICT-projecten (Walvis, SUB, C2000, Toeslagen, NVIS, zie voor uitleg § 1.3).
- Onderzoek bij deze projecten naar de kwaliteit van de (project)-administraties, overschrijdingen van geplande kosten en doorlooptijden en verklaringen daarvoor.
- Analyse van de besturing van informatievoorziening en de functie van de Chief Information Officer (CIO) daarbij in de vier organisaties die de vijf eerder genoemde ICT-projecten uitvoeren.
- Achtergrondstudie naar de besturing van informatievoorziening en ICT-projecten, gebaseerd op nationale en internationale literatuur.
- Raadpleging van experts met uiteenlopende achtergronden, te weten van de rijksoverheid, een grote uitvoeringsorganisatie, bedrijfsleven, de ICT-advisering en de wetenschap.

² Omwille van de leesbaarheid spreken we van 'de minister' en 'hij'. Overal waar we 'hij' schrijven, bedoelen we uiteraard 'hij of zij'.

- Beperkte verkenning van vijf stichtingen die ICT-projecten met een publiek belang uitvoeren, waarbij is nagegaan hoe zij aan de staat verbonden zijn en hoe de informatievoorziening over de besteding van publieke gelden is geregeld.

1.3 De onderzochte ICT-projecten

Wij hebben onderzoek gedaan bij de vijf ICT-projecten om antwoord te kunnen geven op de vierde vraag van de Tweede Kamer. Het Nieuw Visuminformatiesysteem (NVIS) maakt op verzoek van de Tweede Kamer onderdeel van dit onderzoek uit. De Tweede Kamer had een voorkeur voor NVIS, omdat er met NVIS ook een good practice zou worden betrokken. De andere vier projecten hebben wij gekozen, omdat we daar door eerder onderzoek al ervaring mee hadden opgedaan en de Tweede Kamer het op prijs stelde om binnen relatief korte tijd antwoord op haar vragen te krijgen. Onze eerdere onderzoeken naar C2000 (Algemene Rekenkamer, 2003b) en Walvis en SUB (Algemene Rekenkamer, 2005b) vonden net als dit onderzoek plaats op verzoek van de Tweede Kamer.

Walvis en SUB

De projecten Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis) en Samenwerking UWV en Belastingdienst (SUB)³ moeten de samenwerking ondersteunen tussen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën. De projecten hebben vooral betrekking op de heffing en inning van de werknemersverzekeringen. De ICT-componenten van Walvis (UWV) spelen rond een nieuwe polis-administratie, en in SUB bouwt de Belastingdienst een systeem voor de heffing en inning en het verzamelen en vastleggen van werknemersgegevens voor het verzorgen van uitkeringen. Medio 2008 moet duidelijk zijn welke stappen UWV en Belastingdienst nog zullen zetten om de keten, bestaande uit de twee systemen te verbeteren.

C2000

Het project C2000 bij het Ministerie van BZK is bedoeld om de communicatie tussen politie, brandweer, ambulance-diensten en de Koninklijke Marechaussee te versterken, zodat ze elkaar beter kunnen bereiken en de hulpverlening aan burgers sneller en effectiever kunnen uitvoeren. C2000 bestaat uit een landelijk dekkend

³ UWV duidt het project aan als Walvis/SUB, de Belastingdienst als SUB. In dit rapport hebben wij ervoor gekozen om Walvis te reserveren voor het UWV -deel en SUB voor het Belastingdeel.

radionetwerk, netwerkdienst, radiobediensystemen en randapparatuur. Het project is begonnen in 1993 en werd halverwege 2006 afgerond. Onze bevindingen zijn grotendeels gebaseerd op ons eerdere onderzoek uit 2003. De gegevens uit dat onderzoek hebben wij aangevuld door nieuw onderzoek te doen, dat voornamelijk betrekking heeft op de situatie na 2003.

Toeslagen

Het project Toeslagen bij de Belastingdienst, moet leiden tot een systeem dat de uitbetaling ondersteunt van toeslagen als de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en de kindertoeslag. Het gaat hier eigenlijk om twee projecten: toen de bouw van een ICT-systeem voor de huur- en zorgtoeslag niet tot het gewenste resultaat leidde, heeft de Belastingdienst de verdere ontwikkeling gestaakt en is begonnen met de bouw van een nieuw systeem. Dit systeem, dat eind 2008 voltooid moet zijn, moet één generiek, integraal systeem voor alle toeslagen worden. We hebben voor dit project onder andere de bevindingen gebruikt uit ons onderzoek *ICT-project huur- en zorgtoeslag* (Algemene Rekenkamer, 2008a), dat wij op 31 januari 2008 publiceerden.

NVIS

NVIS van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa) moet ervoor zorgen dat de visumverlening aan vreemdelingen beter verloopt. Eén van de aanleidingen voor dit nieuwe systeem was ons rapport *Visumverlening in Schengenverband* (Algemene Rekenkamer, 2003a), dat we op 23 oktober 2003 aan de Tweede Kamer aanboden. NVIS voorziet in een betere afstemming tussen ‘Schengenpartners’ en nationale partijen als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Een belangrijke schakel is de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV), die het mogelijk maakt om binnen de Nederlandse vreemdelingenketen persoonsgegevens eenmalig vast te leggen. Het Ministerie van BuiZa verwacht NVIS halverwege 2008 op alle ongeveer 150 Nederlandse ambassades geïmplementeerd te hebben. NVIS kan ook met het toekomstige visumsysteem van de EU communiceren.

1.4 Leeswijzer

Om de onderzoeksvragen van de Tweede Kamer te beantwoorden hebben we informatie nodig over tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten van ICT-projecten bij de overheid. In hoofdstuk 2 beschrijven we waarom we juist die informatie nodig hebben. In dat hoofdstuk vergelijken we ook gegevens van het CBS met gegevens in

de rapportage van de minister van BZK over grootschalige ICT-projecten.

Hoofdstuk 3 gaat in op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven in de administraties en hoofdstuk 4 op de vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen. In hoofdstuk 5 en 6 hebben we respectievelijk de professionalisering van de besturing van de informatievoorziening en informatie die verstrekt wordt aan de Tweede Kamer over ICT-projecten uitgewerkt. Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en aanbevelingen, inclusief het antwoord op de vraag van de Tweede Kamer naar de mogelijkheden en beperkingen van een breed onderzoek. Het afsluitende hoofdstuk 8 bevat een weergave van de reacties van de ministers en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2 Noodzakelijke componenten

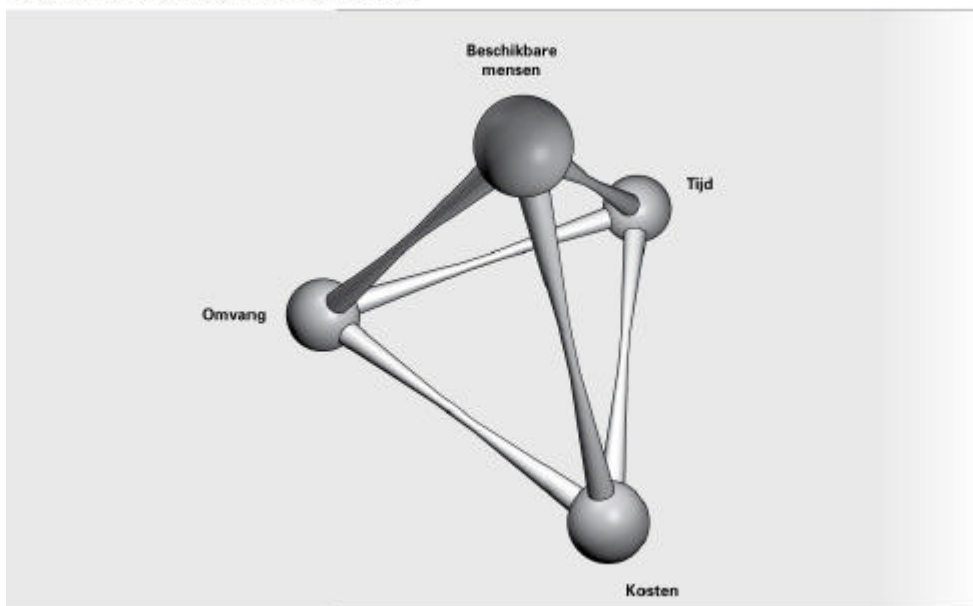
Om de onderzoeksvragen van de Tweede Kamer te beantwoorden hebben we voor de vijf projecten informatie nodig over tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten. Waarom dat zo is, bespreken we in § 2.1. De kosten van de projecten lichten we er uit (§ 2.2), omdat de Tweede Kamer speciale belangstelling heeft voor de kosten van ICT-projecten bij de overheid (zie ook § 1.2 in Deel A).

Om zicht te krijgen op de kosten van ICT-projecten is een definitie van kosten – in kostensoorten – onontbeerlijk. De projectadministraties zouden volgens deze definitie ingericht moeten worden (grootboekrekeningen). Hoewel het begrip kosten verbonden is met een baten-lastenstelsel kan een organisatie die een kasstelsel voert – zoals een kerndepartement – wel degelijk op kosten sturen.

2.1 Tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten

Om een uitspraak te kunnen doen over de mate waarin de doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven voor ICT-projecten in de administraties zijn bijgehouden, zijn gegevens nodig over de tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten van die projecten. Deze vier componenten komen samen in een model (figuur 2.1). In de literatuur wordt de driehoek tijd, omvang, kosten (de zogenoemde ‘duivelsdriehoek’) vaak gebruikt om de spanning tussen deze drie componenten tot uitdrukking te brengen. Omdat de component ‘beschikbare mensen’ van cruciaal belang is, hebben wij deze als extra dimensie aan het model toegevoegd. De figuur benadrukt de gelijkwaardigheid van de vier componenten en hun relaties.

Figuur 2.1 Noodzakelijke componenten en hun relaties



Tijd

Onder de tijd verstaan we bij ICT-projecten de looptijd voor de ontwikkeling en/of invoering van het ICT-systeem. Bij de looptijd van ICT-projecten is zowel sprake van een beoogde looptijd (planning) als van een gerealiseerde looptijd. Om looptijd vast te stellen is er in beide gevallen informatie nodig over het start- en het eindpunt. In het eerste geval gaat het om het voorgenomen start- en eindpunt van het project, in het tweede geval is het de datum waarop het project daadwerkelijk gestart respectievelijk afgerond is. Als de gerealiseerde looptijd langer is dan de beoogde looptijd, de planning, dan spreken we van vertraging. Onder ontwikkeling verstaan we de specificatie, de aanschaf en de (eigen) bouw of verbouw van het systeem. Bij invoering gaat het om de technische en organisatorische implementatie.

Een ander tijdsaspect is de verwachte levensduur ('houdbaarheidsdatum') van het te bouwen ICT-systeem. Hiermee wordt onder meer zichtbaar gemaakt welke bedragen jaarlijks voor vervanging gereserveerd moeten worden. In § 2.2.3 lichten wij dit nader toe.

Omvang

In Deel A (§ 3.4) noemden we ambitie als één van de vier elementen ambitie, beschikbare mensen, middelen (kosten) en tijd. Deze vier elementen moeten met elkaar in balans zijn om een ICT-project te laten slagen. Met 'ambitie' bedoelden we meer dan enkel het technische ICT-systeem: ICT-projecten maken vaak deel uit of leiden tot organisatie veranderingen (Deel A, § 3.2.2) en ook tot (bedoelde) gevolgen voor het presteren van de overheid.

In dit Deel B onderzoeken we de administraties en daarmee samenhangende documenten. Daarom beperken we ‘ambitie’ in dit deel van het onderzoek tot wat je minimaal mag verwachten aan te treffen in administraties en documentatie van ICT-projecten en dan vooral wat betreft de realisatie van het technische ICT-deel daarin. Om de realisatie van het ICT-deel te kunnen meten, is informatie nodig over de omvang van de ICT-klus. Deze omvang kan worden bepaald door de functionele systeemspecificaties en complexiteit⁴ van het systeem te kwantificeren. Een functiepuntenanalyse is hier een breed geaccepteerde methode voor. Een functiepunt is een maat die min of meer vergelijkbaar is met de kubieke meters van een project in de bouwwereld. Het totaal van de functiepunten bepaalt de omvang van een systeem. Het op deze manier vaststellen van de functionele omvang van een ICT-project zien wij als een minimumvereiste. Zonder deze informatie ontbreekt de basis voor een realistische tijdsplanning en voor een kostenbepaling van een ICT-project.

Beschikbare mensen

De beschikbaarheid van mensen, in dit geval ICT-medewerkers, hebben wij vertaald als het aantal dagen van medewerkers (raming en nacalculatie). Uit ons onderzoek *ICT-project huur- en zorgtoeslag* (Algemene Rekenkamer, 2008a) bleek de beschikbaarheid van mensen een cruciale factor te zijn voor het welslagen van ICT-projecten. We constateerden in dat onderzoek bijvoorbeeld dat drie grote projecten (waarvan we er twee in dit onderzoek hebben betrokken) bij de Belastingdienst (Toeslagen, SUB en het Aanslag Belasting Systeem (ABS)) moesten concurreren om de schaarse capaciteit aan voldoende gekwalificeerde ontwerpers en programmeurs.

Kosten

Kosten (middelen) definiëren we als de in geld uitgedrukte middelen van de overheid voor een ICT-project. Om de kosten van een ICT-systeem te bepalen kunnen we de hoeveelheid functiepunten (zie hierboven) gebruiken. Voor bepaling van de kosten van een ICT-systeem kunnen we, naar analogie met de bouw (prijs gebouw = $m^3 \times$ prijs per m^3), het aantal functiepunten vermenigvuldigen met een prijs per functiepunt: kosten systeem = aantal functiepunten \times kosten per functiepunt. In de prijs per functiepunt is rekening gehouden met de kosten van het specificeren van het systeem (zo precies mogelijk formuleren wat het te ontwikkelen systeem moet doen) tot en met de ingebruikname van het geleverde systeem. In § 2.2 gaan we nader in op de definitie voor kosten.

⁴ Doorgaans geldt: hoe omvangrijker het ICT-systeem hoe complexer, wat bijvoorbeeld blijkt uit het gegeven dat naarmate het aantal functiepunten groter is, het aantal benodigde uren per te realiseren functiepunt stijgt.

Deze vier componenten moeten in balans zijn. Door de vier componenten te vergelijken, kunnen we vaststellen in hoeverre de bouw van een ICT-project in balans is. Op grond van benchmarks kan bijvoorbeeld worden geraamd hoeveel een project van bijvoorbeeld 1000 functiepunten zou moeten kosten. Deze geschatte kosten kunnen worden vergeleken met de geraamde kosten om na te gaan of deze raming realistisch is. Ditzelfde kan op basis van de ncalculaties: zijn de kosten voor het gerealiseerde ICT-project in verhouding met de gerealiseerde omvang?

Uit benchmarkgegevens blijkt dat de relaties tussen de vier componenten niet lineair zijn (Peters & Verhoef, 2006). Zo zal voor de bouw van een ICT-project A dat ruim twee maal zo groot is als ICT-project B het aantal benodigde ICT-specialisten een veelvoud van twee zijn. De kosten zullen dus op zijn minst ook een veelvoud van twee zijn. Als de prijs van één functiepunt voor een systeem van 1000 functiepunten bijvoorbeeld €1300 is, dan kost een systeem van 10.000 functiepunten misschien wel €3500 per functiepunt. Een dergelijke relatie is er ook bij de benodigde tijd. Een project dat gaandeweg groter wordt dan aanvankelijk gepland, zal meer tijd kosten. Als dat project wél binnen dezelfde tijd moet worden uitgevoerd, ontstaan er risico's voor het welslagen van dat project. Meer menskracht vraagt om meer afstemming, waardoor er niet alleen tijd verloren gaat, maar er ook meer risico's ontstaan op fouten (zie ons rapport *ICT-project huur- en zorgtoeslag* (Algemene Rekenkamer, 2008a)).

Sturings- en verantwoordingsoverzicht

Informatie over tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten, zien wij als een minimale set aan gegevens om een uitspraak te kunnen doen over ICT-projecten. In onze ogen is dit ook de minimale set die nodig is om op te sturen en om verantwoording over af te leggen. Het verzamelen van deze gegevens over verschillende projecten biedt goede aanknopingspunten voor onderlinge vergelijking. Met behulp van een tabel is deze informatie overzichtelijk te presenteren, bijvoorbeeld volgens het format hieronder:

Tabel 2.1: Voorbeeldformat minimale set voor sturing en verantwoording

	Doorlooptijd in maanden			Omvang in functiepunten			Mensen in dagen			Kosten in €1 miljoen			Verwachte levensduur ná oplevering ⁵ (in jaren)
	P	R	V	P	R	V	P	R	V	P	R	V	
ICT-project A													
ICT-project B													
ICT-project C													

P = planning; R = realisatie; V = procentueel verschil

In de toelichting op zo'n tabel kan nader worden ingegaan op bijvoorbeeld begin- en eindtijden van een project of samenloop met andere projecten.

2.2 Kosten

2.2.1 Integrale kosten

Over kosten zijn verschillende definities in omloop die elkaar grotendeels overlappen. Kern is dat het gaat om de waarde (in geld) van middelen die worden gebruikt om een doel te realiseren. Vertaald naar dit onderzoek is het doel een ICT-systeem. Zo'n systeem is overigens voor de overheid ook weer een middel om een bepaald doel te bereiken.

Uit het verzoek van de Tweede Kamer vloeit ons inziens de noodzaak voort om alle kosten van een ICT-project in beschouwing te nemen. In de literatuur wordt hiervoor het begrip integrale kosten gebruikt.

Bij een ICT-project gaat het namelijk niet alleen om de inzet van externe ICT-specialisten of de aankoop van ICT-componenten. Er zijn dikwijls ook eigen medewerkers bij betrokken. De bouwers gebruiken (reeds eerder aangeschafte) computerapparatuur en -programmatuur. Verder zijn er voorzieningen nodig als huisvesting, werkplekinrichting en overige kantoormiddelen: overhead. De algemene indeling van al deze kosten hebben wij als volgt inzichtelijk gemaakt:

⁵ 'Houdbaarheidsdatum'

Tabel 2.2 Categorieën kostensoorten en kostenbegrippen

Kostensoorten	Kostenbegrippen
Materiaal, zoals ingekochte apparatuur en (standaard) software	Directe ontwikkel- en productiekosten
Extern personeel, zoals ICT-specialisten	
Intern personeel, zoals ICT-specialisten	
Projectbeheer en projectmanagement	
Bij ontwikkeling en bouw gebruikte hard- en software	Indirecte ontwikkel- en productiekosten
Voor ontwikkeling en bouw noodzakelijke licenties	
Overhead	
Implementatiekosten als scholing en voorlichting van/aan gebruikers	Directe implementatiekosten
Leiding ICT-afdeling (algemeen), algemene departementale diensten zoals FEZ, DAD en HRM	Indirecte algemene kosten

Op dit moment ontbeert de rijksoverheid zo'n indeling in kostensoorten nog. Als we het inzicht in kosten van ICT-projecten zo willen opbouwen, stelt dat eisen aan de administraties. Idealiter zouden er voor de in de tabel genoemde kostensoorten afzonderlijke grootboekrekeningen in de administraties moeten zijn. Deze grootboekrekeningen kunnen uiteraard naar believen verder worden onderverdeeld.

2.2.2 Kosten toerekenen

Zoals in tabel 2.2 staat, zal een deel van de middelen direct aan de bouw van het ICT-project bijdragen, zoals de inzet van ICT-specialisten. Zo'n directe relatie is niet altijd te leggen, zoals bij staffunctionarissen die voor verschillende ICT-projecten verantwoordelijk zijn, of bij overheadkosten (zoals de kosten van kantoorruimten naar vloeroppervlak). De kosten hiervan moeten aan de afzonderlijke projecten worden toegerekend en hiervoor zijn registraties nodig.

Deze toerekening is van belang, omdat schaarse middelen maar één keer ingezet kunnen worden. Zo'n bovengenoemde staffunctionaris kan de tijd die hij/zij aan het ene project besteedt, niet aan een ander project besteden. Het toerekenen van de hiermee gemoeide kosten (via tijdschrijven) geeft inzicht in het gebruik van die middelen, in dit voorbeeld de inzet van de staffunctionaris.

Uit ons onderzoek bleek, dat het toerekenen van deze indirecte kosten gebruikelijk is bij organisaties die wat verder van een kerndepartement afstaan en zelf een baten-lastendienst voeren, zoals het UWV of de Informatie en Communicatie Technologie Organisatie (ITO) van het Ministerie van BZK, die verantwoordelijk was voor het project C2000.

Bij een project als NVIS, dat binnen het kerndepartement (Ministerie van BuiZa) is uitgevoerd, zijn alleen de directe kosten in de administratie opgenomen, voor zover deze betrekking hebben op voor het project ingekochte producten en diensten. De overhead en de inzet

van het eigen personeel zijn niet opgenomen. Het ministerie heeft de uren die de interne medewerkers aan het project hebben besteed, wel vastgelegd. Via een uurtarief is de financiële omvang daardoor dus toch te bepalen. De urenadministratie is een voorbeeld van een registratievorm, die het mogelijk maakt om kosten extracomptabel (buiten de boekhouding) toe te rekenen – in dit geval met behulp van een tijdschrijfsysteem.

Voor deze verschillen is een verklaring. Het begrip ‘kosten’ is namelijk vooral verbonden met een baten-lastenstelsel. De departementen voeren een boekhouding die grotendeels gebaseerd is op het zogenoemde kasstelsel. Het verschil tussen beide stelsels is dat een baten-lastenstelsel het *gebruik* als basis neemt, terwijl voor een kasstelsel de *betaling* de basis van de administratie is. In het eerste geval staan dus *kosten* centraal en in het tweede *uitgaven*.

Omdat de rijksoverheid een kasstelsel voert, ontbreekt (veelal) een directe relatie met kosten. In theorie is de vraag wat de integrale kosten van een product of dienst zijn te beantwoorden. De (indirecte) kosten kunnen namelijk – zoals blijkt uit het voorbeeld van NVIS – ook buiten de financiële administratie om (‘extracomptabel’) worden bepaald (Financiën, 1997). Dat kost echter meer moeite en geeft vrijwel nooit het complete beeld, want ‘als je echt wilt weten wat iets kost, levert een baten-lastenstelsel aanzienlijk meer informatie dan een (...) kasstelsel (Financiën, 2001).’ In de praktijk is het dan ook nagenoeg onmogelijk het integrale kostenbeeld te schetsen (zie hoofdstuk 3).

In de praktijk kwamen we zowel kosten tegen (Walvis en C2000) als uitgaven (SUB, Toeslagen en NVIS). Daar waar we de praktijk beschrijven, spreken we in de meeste gevallen van kosten, ook waar het uitgaven betreft.

2.2.3 Levensduur van systemen

Een van de kenmerken van kosten is dat zij drukken op de periode(n) waarin het goed of de dienst gebruikt wordt (afschrijving: het bedrag dat het systeem jaarlijks kost). Dat is bij de kosten van een ICT-systeem niet anders. Het is immers de bedoeling om ICT-systemen zoals Walvis, SUB, C2000, Toeslagen en NVIS over langere perioden te gebruiken. Het is voor kosten van essentieel belang deze te relateren aan de periode van gebruik; uit doelmatigheidsoogpunt kunnen we de kosten van een ICT-project daarom niet los zien van de levensduur ervan. Hoe langer een systeem meegaat, hoe lager de jaarlijkse afschrijvingen zijn.

Daarnaast is het mogelijk om aan de hand van de levensduur te bepalen wanneer vervangingsinvesteringen gedaan moeten worden. Factoren die een rol spelen bij het bepalen van die levensduur zijn onder meer het verwachte gebruik, de geschatte snelheid van de

technische ontwikkelingen en de ‘gebruikelijke’ levenscyclus van vergelijkbare systemen. Bij de rijksoverheid kan tevens sprake zijn van beleidsmatige of bestuurlijke overwegingen die de levensduur van een ICT-systeem mede beïnvloeden.

2.3 Investeringscijfers CBS en rapportage grote ICT-projecten aan Tweede Kamer

Bij de briefing en de behandeling van de Kamervragen naar aanleiding van Deel A hebben we toegezegd na te gaan wat er op basis van de rapportage grote ICT-projecten (BZK, 2007) over de jaarlijkse investeringen gezegd kan worden, en hoe de cijfers van het CBS tot stand komen.

2.3.1 Investeringscijfers CBS

De cijfers van het CBS betreffen investeringen in ICT per kalenderjaar. Het CBS hanteert bij het vaststellen van deze cijfers de Europese (ESR)⁶ definitie voor investeringen. Onder deze definitie vallen alleen uitgaven van een bedrag groter dan €500. Voor ICT worden de volgende investeringen meegenomen:

- investeringen in computers en randapparatuur;
- investeringen in computerprogrammatuur, zowel gekocht als in eigen beheer;
- investeringen in grond-, water- en wegenbouwkundige werken en machines door de bedrijfstak telecommunicatie (deze hebben geen betrekking op de sector overheid);
- investeringen in de goederengroepen audio-, video en communicatieapparatuur.

De bedragen zijn afkomstig uit de realisaties van de begrotingen van departementen, aangevuld met informatie uit jaarverslagen van bijvoorbeeld universiteiten. In de cijfers komen de investeringen van het Rijk, provincies, gemeenten en de meeste RWT's, zoals onderwijsinstellingen, politieregio's en de sociale zekerheid, tot uitdrukking. Cijfers van organisaties in het beleidsveld van een minister die geen RWT zijn, worden niet bij de sector overheid meegeteld. De geregistreerde cijfers betreffen zowel exploitatie en onderhoud van bestaande ICT als investeringen in ICT-projecten (bouw of verbouw). Omdat het CBS geen gegevens op projectbasis samenstelt, omvatten deze gegevens niet de integrale kosten van ICT-projecten zoals aangegeven in § 2.2.1.

⁶ ESR95: Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen 1995. dit is een wettelijke verordening op basis waarvan macro-economische gegevens in de EU worden samengesteld.

We concluderen dat uit de ICT-investeringen zoals die door het CBS geregistreerd worden, niet afgeleid kan worden wat de jaarlijkse investeringen zijn in ICT-projecten, omdat:

- de geregistreerde investeringen ruimer zijn dan alleen ICT-projecten voor bouw of verbouw: ook exploitatie en onderhoud van bestaande productiesystemen zijn in de cijfers opgenomen;
- wij twijfels hebben of bij de bron van de cijfers rekening is gehouden met de integrale kostendefinitie;
- cijfers van organisaties in het beleidsveld van een minister die geen RWT zijn, niet worden meegeteld bij de sector overheid.

Voor het bepalen van de integrale kosten van ICT-projecten zijn de cijfers zoals het CBS die registreert dus enerzijds een overschatting (ook exploitatie en onderhoud zit erin) en anderzijds een onderschatting (organisaties in het beleidsveld van een minister die geen RWT zijn, worden niet meegeteld en mogelijk worden niet de integrale kosten geregistreerd).

2.3.2 Rapportage grote ICT-projecten

De minister van BZK heeft, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken, op 1 oktober 2007 (BZK, 2007) gerapporteerd over de inventarisatie van grootschalige ICT-projecten op verzoek van de Tweede Kamer (2007b). Deze inventarisatie geeft op basis van opgaven van de diverse bewindspersonen een overzicht van ICT-projecten:

- waarbij bouw, verbouw en ingebruikname van ICT-systemen een belangrijke succesfactor, dan wel een belangrijk deel van de werkzaamheden is;
- waarbij de projectkosten hoger zijn dan €20 miljoen⁷ dan wel lager dan €20 miljoen maar wel van belang voor het realiseren van het beleid;
- die niet alleen de rijksoverheid in enge zin betreffen (de ministeries met inbegrip van hun baten- lastendiensten), maar ook projecten die zich afspelen bij zelfstandige bestuursorganen (zbo's), of projecten die net buiten de directe operationele verantwoordelijkheid van de betrokken departementen vallen.

De inventarisatie betreft een projectenportfolio met een waarde van ongeveer €5,8 miljard in de periode van 2000 tot en met 2013. Binnen deze portfolio wordt ongeveer €4,1 miljard besteed aan ICT (totaal van de ICT-componenten per project). De inventarisatie maakt

⁷ In plaats van de grens van € 100 miljoen in de motieom volgens de minister van BZK zo tot een 'iets ruimer' overzicht te komen.

niet duidelijk waar de niet-ICT-kosten uit bestaan. Verder geeft de inventarisatie inzicht in de looptijd van projecten, de projectkosten per project en in het aandeel van de ICT-component binnen een project. De minister van BZK heeft aangegeven zich aan te sluiten bij de definitie van het CBS voor ICT-uitgaven. Gezien de tekortkomingen die wij (bij de onderzochte projecten) hebben geconstateerd in de administraties, vragen wij ons af hoe zeker het is dat de gegevens over de projecten in de inventarisatie daadwerkelijk voldoen aan deze definitie.

Uit de rapportage van de minister van BZK wordt niet duidelijk of bij de genoemde kosten van een project – en het ICT-aandeel daarbinnen – rekening is gehouden met een integraal kostenbeeld in § 2.2.1. Verder wordt niet duidelijk hoe de kosten per project per jaar verdeeld zijn.

Wij zijn van mening dat op basis van de genoemde inventarisatie geen uitspraak kan worden gedaan over de jaarlijkse ICT-investeringskosten binnen de publieke sector omdat:

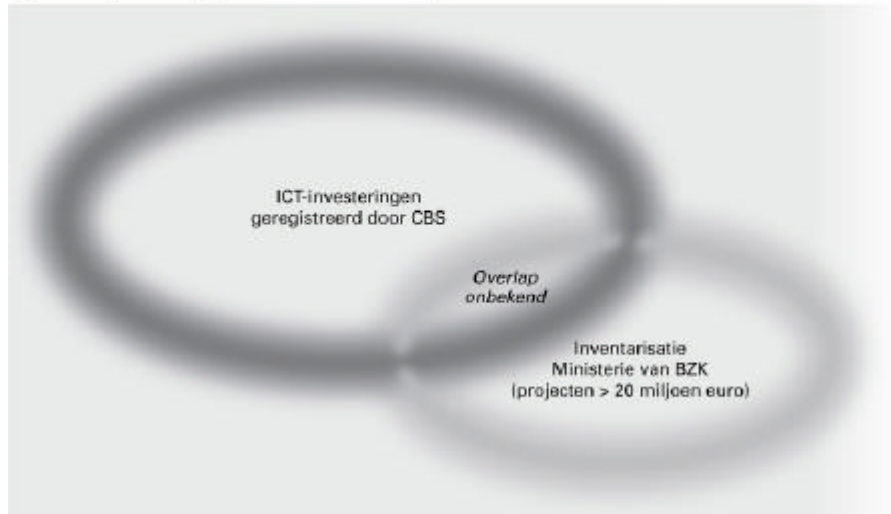
- niet alle ICT-investeringen zijn meegenomen. Projecten met een financieel belang lager dan €20 miljoen en/of van weinig importantie zijn niet meegenomen. Het is niet bekend hoeveel projecten – en welk financiële belang – dan nog ontbreken;
- niet duidelijk is of bij projectkosten rekening is gehouden met de integrale kostendefinitie;
- niet bekend is hoe de kosten per project over de duur van het project verdeeld zijn; er zijn dus geen kosten per project per jaar bekend.

2.3.3 Samenvatting

We zien dat zowel op basis van de CBS-cijfers als op basis van de rapportage grootschalige ICT-projecten van het Ministerie van BZK geen volledig beeld kan worden verkregen van de ICT-uitgaven bij het Rijk⁸, omdat beide niet alle hier beoogde investeringen bevatten. De rapportage bevat hoofdzakelijk projecten groter dan €20 miljoen. Verder gaat het bij de cijfers van het CBS om de investeringen per jaar voor exploitatie en onderhoud van bestaande ICT-systemen en investeringen in ICT-projecten (bouw of verbouw), terwijl de inventarisatie een portfolio betreft van bouw- of verbouwprojecten over een periode van een aantal jaren. De twee verzamelingen hebben dus elk een ander uitgangspunt en kunnen dus niet een-op-een met elkaar worden vergeleken (zie figuur 2.2).

⁸ inclusief RWT's .

Figuur 2.2 Beperkte vergelijkbaarheid ICT-kosten in cijfers van CBS en Ministerie van BZK



3 Doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven in administraties

Om een uitspraak te kunnen doen over de mate waarin de doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven voor ICT-projecten in de administraties zijn bijgehouden (vraag 4a van de Tweede Kamer), zijn gegevens nodig over de tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten van die projecten. Niet alle informatie hierover is in de administraties van de onderzochte projecten aanwezig (§ 3.1). Over de voorgenomen en gerealiseerde looptijd is er bijvoorbeeld wel informatie, over de omvang bijna niet. Over de beschikbare mensen waren er vooral realisatiecijfers, terwijl gegevens over de kosten slechts deels aanwezig zijn. Hoewel de directe productie- en implementatiekosten in alle projectadministraties zijn opgenomen, is het in de praktijk dus bewerkelijk, zo niet onmogelijk om de kosten achteraf uniform te presenteren – in ieder geval niet volgens onze indeling. Gegevens over de kosten die gemoeid zijn met aanvullende eisen aan systemen (nadat al met de bouw begonnen is) of over de levensduur zijn niet of nauwelijks vastgelegd. Aanvullende eisen leiden niet zelden tot een uitbreiding van het systeem: meer functiepunten en dus meer kosten. Zo'n aanvullende eis was bij SUB en Walvis bijvoorbeeld, dat de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) moest worden meegenomen. Over de doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven voor ICT-projecten zijn met andere woorden te weinig gegevens in de administraties vastgelegd. Voor zover informatie wel aanwezig is, valt er op de betrouwbaarheid ervan het nodige af te dingen (§ 3.2). De betrouwbaarheid van de cijfers in de administraties is in het algemeen onduidelijk of laat te wensen over. Bij ramingen doet zich het probleem voor dat deze in de aanloop van een project nog 'zacht' zijn. Pas gaandeweg worden zij exacter en realistischer: als er meer duidelijkheid ontstaat, onder meer door een nadere detaillering van het te bouwen systeem, ontwerp van de projectaanpak en een goed onderbouwde projectplanning. Naarmate er meer duidelijkheid ontstaat over de omvang van het systeem (via een functiepuntanalyse) kan dus ook de raming betrouwbaarder worden. In § 3.2.3 geven we een aanpak om met dit verschijnsel om te gaan.

3.1 Aanwezigheid gegevens

3.1.1 Tijd, omvang en beschikbare mensen

Tijd

In het onderzoek zijn wij nagegaan of er afspraken zijn over de start en het einde van projecten. Deze informatie is nodig om te kunnen bepalen of er sprake is van een tijdige uitvoering dan wel een vertraging. Wij constateerden dat hierover bij alle projecten informatie aanwezig is, vaak in interne en externe documenten. Vier van de vijf projecten liepen tijdens ons onderzoek nog; alleen C2000 vond volledig in het verleden plaats. Voor NVIS en Toeslagen zijn einddata vastgesteld. Voor Walvis en SUB nog niet: de bewindspersonen zullen deze einddata medio 2008 aangeven.

Omvang

Om de omvang van een project te bepalen zijn we nagegaan of de omvang van de systemen is vastgelegd, bij voorkeur in een functiepuntenanalyse. Over de omvang van projecten is er slechts zeer beperkt informatie. Bij slechts twee van de vijf onderzochte projecten kon men ons informatie verschaffen over de omvang in functiepunten, te weten bij Toeslagen en bij NVIS. Toeslagen bestaat eigenlijk uit twee projecten. Voor het eerste project werkte de Belastingdienst met 'plateaus'. Voor dit project is de geraamde omvang van de plateaus in functiepunten uitgedrukt. De Belastingdienst heeft deze cijfers ter onderbouwing door een extern bureau laten verifiëren. Informatie over de gerealiseerde omvang is er volgens de Belastingdienst echter niet. Het tweede project van Toeslagen moet leiden tot een systeem dat alle voorgaande (deel)systemen voor Toeslagen vervangt. Hiervoor heeft de Belastingdienst geen functiepuntenanalyses uitgevoerd. De Belastingdienst liet ons weten wel enkele pilots uit te voeren, waarin zij nagaat op welke wijze de dienst het beste gebruik kan maken van functiepuntenanalyses. NVIS werkt zowel voor de raming als voor de realisatie met functiepunten, al had het Ministerie van BuiZa voor de laatste stand van zaken geen functiepuntenanalyse uitgevoerd.

Beschikbare mensen

Van bijna alle projecten zijn gegevens beschikbaar van het aantal mensdagen dat aan de ontwikkeling en bouw van de projecten is besteed, zowel van interne als externe medewerkers. Uitzondering was C2000, (uitgevoerd in de periode 1993 tot en met halverwege 2006); waarvoor deze gegevens niet waren bijgehouden. Alleen het Ministerie van BuiZa kon ons naast de realisatie ook het aantal mensen noemen dat het voor het begin van het project NVIS nodig achtte.

Bij de Belastingdienst hebben wij ons voor de projecten Toeslagen en SUB in ons onderzoek geconcentreerd op de rekeneenheid ‘bouwdagen’ – dit zijn de dagen die de ICT-afdeling van de Belastingdienst intern in rekening brengt. In dit tarief zijn zowel de interne als de externe medewerkers verwerkt, die de ICT-afdeling van de Belastingdienst inzet.

3.1.2 Kosten

Om te onderzoeken wat de kosten van de door ons onderzochte ICT-projecten zijn, hebben wij ons gebaseerd op de projectadministraties. Bij NVIS maakt die deel uit van de departementale administratie. Bij de andere projecten is er sprake van een afzonderlijke projectadministratie, die buiten de financiële administratie van de verantwoordelijke organisatie staat. UWV en de Belastingdienst gebruiken deze projectadministraties overigens niet alleen voor Walvis, Toeslagen en SUB, maar ook voor andere projecten. Voor C2000 hebben wij ons geconcentreerd op de situatie na 2003, het jaar waarin wij C2000 op verzoek van de Tweede Kamer hebben onderzocht. Vanaf 2003 was de administratie van C2000 ondergebracht bij een afzonderlijke projectdirectie. Wij constateerden destijds in ons onderzoek dat het financieel beheer van C2000 ernstige tekortkomingen vertoonde.

Aan de hand van de projectadministraties hebben wij vervolgens geïnventariseerd welke kostensoorten in opzet zijn opgenomen in de administraties van de door ons onderzochte projecten. Hierbij zijn wij uitgegaan van de indeling in kostensoorten die we in het vorige hoofdstuk schetsten (§ 2.2.1). De administratieve vastleggingen voor NVIS in de financiële administratie van het Ministerie van BuiZa hebben wij hierbij ook als projectadministratie opgevat.

Alle administraties bevatten in opzet de directe productiekosten en de directe implementatiekosten (tabel 3.1). Het valt op dat wanneer de uitvoering verder bij het kerndepartement vandaan ligt, de integrale kosten het uitgangspunt zijn.

Tabel 3.1 Aanwezigheid kostensoorten in projectadministraties (opzet)

Kostensoorten	Gegevens in administratie
Directe ontwikkel- en productiekosten	Ja
Indirecte ontwikkel- en productiekosten	Grotendeels
Directe implementatiekosten	Ja
Indirecte algemene kosten	Beperkt

De bovenstaande indeling is ontleend aan tabel 2.2 in § 2.2.1. Hoewel gegevens over de daar onderscheiden kostensoorten in opzet grotendeels in de administraties zijn vastgelegd, is het in de praktijk niet of slechts met grote inspanning mogelijk om de realisatie van deze kosten exact te specificeren naar kostensoorten. De administraties zijn daar namelijk niet op ingericht.

C2000 is in 1993 al gestart. In ons rapport van 2003 constateerden we onder meer dat er geen zicht was op de totale kosten (Algemene Rekenkamer, 2003b). Ook over de afzonderlijke kostencategorieën (van de deelprojecten) was er onvoldoende zekerheid over de bedragen.

De opzet van de administratie van de projecten Toeslagen en SUB is sinds 2000 twee keer gewijzigd waardoor de indeling van de kostensoorten niet consistent is. Dat maakt het erg bewerkelijk, zo niet onmogelijk, om vanaf 2000 een sluitend overzicht van kostensoorten te maken. Uit de administratie zijn alleen de jaartotalen te halen.

UWV heeft aangegeven dat het tijd kost om de kosten die in de projectadministratie zitten te presenteren volgens de door ons onderscheiden kostensoorten. UWV noemde hierbij als verklaring, dat het geen aparte grootboekrekening heeft voor bijvoorbeeld licenties.

Omdat we wilden weten welke gegevens er over de projecten beschikbaar zijn, zijn we gestart met de primaire registraties: de projectadministraties. We vonden niet alle gegevens in de projectadministraties. Zo zit bij Walvis ongeveer 40% van de kosten (bijvoorbeeld voor het sociaal plan) van het project niet in de projectadministratie, omdat de uitvoering van het sociaal plan niet ligt bij het organisatieonderdeel van UWV dat voor de bouw van het ICT-systeem verantwoordelijk is. Voor rapportages voegt UWV de gegevens uit de projectadministratie en de informatie over het sociaal plan samen.

Ook bij de projecten Toeslagen en SUB zijn niet alle gegevens in één administratie opgenomen. Ook de Belastingdienst voegt in rapportages de gegevens uit verschillende bronnen samen. Enkele door ons beoordeelde rapportages bleken niet aan te sluiten op de projectadministratie.

In Deel A schreven we over de politieke complexiteit van ICT-projecten. De gevolgen van deze complexiteit kwamen we ook tegen bij de projecten die wij onderzochten. In de meeste projecten wees men ons op wijzigingen tijdens de bouw vanwege aanvullende wensen of (beleids)wijzigingen. Uit ons onderzoek bleek dat de aanvullende werkzaamheden niet apart in de projectadministraties zijn vastgelegd. Een voorbeeld hiervan is een wijziging in de sociale zekerheid, zoals door de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), die gevolgen heeft voor het project Walvis. Wij hebben gekeken of de gevolgen hiervan apart in de administratie zijn vastgelegd. Dat is bij Walvis niet gebeurd. In het geval van SUB heeft de Belastingdienst bij een aantal aanvullingen nog wel geprobeerd deze in kaart te brengen, maar is daar niet consequent mee omgegaan.

Zoals we in het vorige hoofdstuk zagen (§ 2.2.3) is het vastleggen van de verwachte levensduur van ICT-systemen een belangrijke voorwaarde voor het bepalen van kosten. Bij geen van de door ons onderzochte projecten was hier iets over vastgelegd. Dit betekent onder meer dat niet duidelijk is wanneer het systeem vervangen moet worden (de 'houdbaarheidsdatum'). Het is daardoor evenmin bekend in welke periode de investeringen moeten worden afgeschreven. Het maakt voor de hoogte van de kosten immers veel uit, of een systeem vijf, tien of vijftien jaar meegaat.

Doordat niet duidelijk is wat de bouw van een systeem omgerekend naar het gebruik van dat systeem jaarlijks kost (afschrijvingen) – en welke bedragen als het ware jaarlijks voor vervanging gereserveerd zouden moeten worden – hopen de investeringsuitgaven voor een nieuw ICT-systeem zich nu op zonder dat dat zichtbaar is. De hoogte van de uitgaven zegt zo niets over het gebruik van het systeem.

3.2 Betrouwbaarheid gegevens

Uit de vorige paragraaf blijkt dat niet alle gegevens beschikbaar zijn die volgens ons nodig zijn om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven voor ICT-projecten. Daardoor zijn veel gegevens minder geschikt als basis voor het nemen van allerlei beslissingen over de projecten. Dit nog afgezien van de vraag hoe betrouwbaar die gegevens zijn.

3.2.1 Betrouwbaarheid gegevens over tijd

De rijksoverheid hanteert geen definitie voor het startpunt van ICT-projecten. Om toch te bepalen wanneer de vijf door ons onderzochte projecten zijn gestart, hebben wij de projectorganisaties daarom gevraagd ons het startpunt aan te wijzen. Het bleek dat het begin van een project op verschillende manieren wordt bepaald. Dat kan een masterplan (NVIS) zijn, een raming voor de Tweede Kamer (Walvis en SUB), of besluitvorming door de Tweede Kamer (C2000).

Uit de startpunten van de onderzochte projecten kunnen we niet afleiden wanneer met de bouw is begonnen. UWV liet ons bijvoorbeeld weten in 2002 direct na de totstandkoming van UWV al te zijn begonnen met het omzetten van de ICT-systemen van de verschillende voormalige uitvoeringsinstellingen voor de sociale zekerheid naar een nieuw systeem. Na politieke besluitvorming over Walvis en de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) zijn deze activiteiten ingevoegd in de projecten die uit deze wetten voortvloeiden. Onduidelijk is dan of de eerdere activiteiten wel of niet tot het nieuwe project gerekend moeten worden. Vergelijkbare onduidelijkheden komen ook voor bij de andere projecten. Voor NVIS zijn in 2002 al uitgaven gedaan, terwijl het beginpunt (het masterplan) op november 2004 ligt.

Ook het bepalen van het einde van het project verschilt. De rijksoverheid hanteert namelijk evenmin een definitie voor het eindpunt van ICT-projecten. Het moment dat een project is afgerond, is niet altijd goed aan te geven. Afsluiting van het project kan bijvoorbeeld zijn het moment dat de projectorganisatie wordt opgeheven en de verantwoordelijkheid in de lijnorganisatie wordt gelegd. Maar dit betekent niet per se dat de bouwfase van het systeem daarmee feitelijk is afgerond. Bij Toeslagen, Walvis en SUB loopt de bouw door in de exploitatie- en onderhoudsfase. Eind 2008 willen UWV en Belastingdienst nagaan in hoeverre er sprake is van een zogenaemde 'werkende keten' bij de projecten Walvis en SUB. Bij die werkende keten eindigen de projecten niet: om de kwaliteit van die keten te verbeteren zijn daarna nog verdere stappen nodig.

Bij het bepalen van het eindpunt is de implementatie van een systeem vaak niet het beslissende moment. Het kostte het Ministerie van BZK een aantal jaren voordat C2000 bij alle regio's geïmplementeerd was. Het Ministerie van BuiZa heeft ook tijd nodig om alle ongeveer 150 ambassades op NVIS aan te sluiten. In deze gevallen vallen beëindiging van het project en start van de exploitatie niet samen, maar lopen ze in elkaar over. De eerste implementaties zijn vaak pilots en daarna wordt er nog aan het systeem gesleuteld. Het

Ministerie van BZK gaf voor C2000 bijvoorbeeld aan dat ongeveer 26% van de totale projectkosten de exploitatie tijdens deze overgangperiode betrof.

Bij C2000 en bij NVIS is er voor gekozen het project als geëindigd te beschouwen op het moment van aansluiting van alle regio's respectievelijk ambassades op het nieuwe systeem.

We stellen vast, dat er onzekerheid is over wat als begin- en wat als eindpunt aangemerkt moet worden. Daardoor zijn de ICT-projecten nu onderling niet vergelijkbaar, hoewel binnen de individuele projecten de keuze voor begin- en eindpunten verdedigbaar is. Bovendien valt 'vertraging' daarom niet eenduidig vast te stellen.

3.2.2 Betrouwbaarheid gegevens over kosten

Wij zijn nagegaan hoe de juistheid en volledigheid van de kostengegevens in de projectadministraties gewaarborgd is. Hiertoe hebben wij gekeken in hoeverre de accountant de projectadministratie controleerde en of de administratieve organisatie (AO) was beschreven. De betrouwbaarheid van de gegevens over kosten is van belang voor de interne en externe rapportages die op de projectadministratie gebaseerd zijn.

Voor de controle van (de jaarverslagen van) departementen en RWT's zijn wettelijke eisen vastgelegd, onder meer in de Comptabiliteitswet 2001.⁹ Volgens deze regels is voor projectadministraties een separate accountantscontrole niet nodig. Maar als er een projectadministratie is, waarin de kosten voor de bouw van het ICT-systeem zijn opgenomen, en als deze administratie wordt gebruikt voor de interne en externe informatievoorziening, dan is het wel van belang de betrouwbaarheid van deze informatie te waarborgen. Een middel hiervoor is de cijfers in de projectadministratie te controleren. Bij geen van de door ons onderzochte ICT-projecten heeft een accountantscontrole plaatsgevonden van de cijfers in de projectadministratie. Dat neemt niet weg, dat de accountant wel een rol had bij de projecten.

De projectadministratie van NVIS wordt meegenomen in de jaarlijkse jaarrekeningcontrole van het Ministerie van BuiZa. De accountant van het ministerie gaf aan bij NVIS geen risico's te zien die een afzonderlijke controle nodig maakten. Wel rapporteerde deze enkele

⁹ In ons jaarlijkse onderzoek naar de rechtmatigheid en financieel beheer onderzoeken wij in hoeverre ministeries aan deze vereisten voldoen. Voor RWT's hebben we dit apart gedaan in de serie onderzoeken *Verantwoordelijkheid en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak* (deel 1 tot en met 5) dat we uitvoerden tussen 1998 en 2006.

tekortkomingen die hij in het kader van de departementale jaarrekeningcontrole bij NVIS had aangetroffen.

De accountant van UWV controleert ook de projecten van UWV. Ook dit gebeurt in het kader van de jaarrekeningcontrole. De rapportages gaan niet in op de afzonderlijke projecten.

De auditdienst van het Ministerie van BZK heeft ITO, waarbij de administratie van C2000 tot 2003 was ondergebracht, in zijn reguliere controles meegenomen. Tot en met 2002 schortte het volgens de auditdienst bij ITO aan een goed financieel beheer. Dit had ook consequenties voor C2000: er was onvoldoende zekerheid over de uitgaven (Algemene Rekenkamer, 2003b). Na het uitbrengen van het rapport van de Algemene Rekenkamer in 2003 heeft de auditdienst specifieke controles bij C2000 gedaan voor de voortgangsrapportages die de minister van BZK de Tweede Kamer moest sturen. C2000 was in 1997 al als groot project aangewezen. Het oordeel van de auditdienst over het gevoerde financieel beheer van C2000 was naarmate het project vorderde steeds positiever van toon.

De auditdienst van het Ministerie van Financiën onderzocht het financieel beheer bij SUB. Daarbij constateerde de dienst onder meer dat er fouten waren in de doorberekening van kosten en dat het moeilijk is om goede afstemmingen te maken tussen het budget en de werkelijke kosten, de administratie en de verschillende rapportages. De Belastingdienst gebruikt voor zowel SUB als Toeslagen dezelfde administratie. Voor beide projecten constateerden wij eveneens verschillen tussen rapportage en projectadministratie. De Belastingdienst kon deze verschillen niet volledig verklaren. Bij Walvis, SUB, Toeslagen en NVIS vervulde de accountant de rol van kwaliteitsbewaker. De accountant richtte zich hierbij vooral op de projectorganisatie en op (de tijdige levering van) producten als projectplannen. Deze rol hebben wij niet onderzocht.

Over drie projecten (C2000, Walvis en SUB) ontving de Tweede Kamer structurele informatie over de kosten van het project. Bij Walvis en SUB werd deze rapportage niet door een accountant gecontroleerd. Bij C2000 gebeurde dat vanaf 2004 wel, namelijk in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten van de Tweede Kamer (2006). Hoewel Walvis en SUB niet als groot project zijn aangemerkt zou een accountantscontrole van deze rapportages wel op zijn plaats zijn geweest. Volgens het UWV ziet de afdeling financieel-economische zaken van UWV toe op de volledigheid van rapportages over Walvis.

Twee grote projecten in de zin van de procedureregeling (Walvis en C2000) hadden een eigen waarborg voor de betrouwbaarheid van de administratie. UWV maakt namelijk maandelijks een aansluiting tussen de projectadministratie van onder meer Walvis en de financiële administratie van UWV.

ITO, dat het project C2000 uitvoerde, had een controller aangesteld. Volgens het Ministerie van BZK zag deze niet alleen toe op de werking van de AO, maar ook op de juistheid van de financiële administratie. Overigens was deze functie ook in de periode voor 2003 al aanwezig. De uitgebreide AO-beschrijving van ITO is in 2001 voor het laatst gewijzigd. Toch hebben de controller en de AO de problemen die wij in 2003 constateerden in het financieel beheer niet kunnen voorkomen. De oorzaak hiervan hebben wij niet onderzocht.

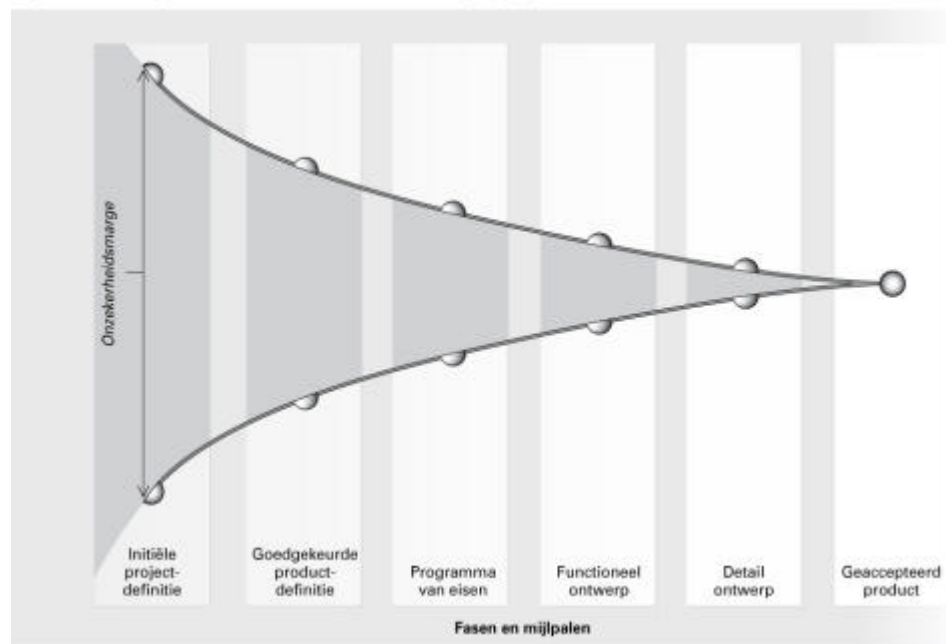
Bij NVIS vormde de beschrijving van de AO een onderdeel van de algemene AO van het departement, aangevuld met enige specifieke NVIS-onderwerpen. Bij Walvis, Toeslagen en SUB was de AO slechts summier en alleen op onderdelen beschreven. Er was nauwelijks aandacht voor functiescheidingen en voor andere maatregelen van interne controle. Dergelijke maatregelen zijn van belang om ervoor te zorgen dat alle kosten worden opgenomen in de projectadministratie (als basis voor de interne en externe rapportages). De Belastingdienst liet ons weten de AO inmiddels te laten beschrijven.

De problemen met de betrouwbaarheid van de tijdsplanning en kosten in administraties hebben onder andere te maken met een verschijnsel dat inherent is aan ramingen. Daarover, en over een manier om met die problemen om te gaan, gaat de volgende paragraaf.

3.2.3 Betrouwbaarheid ramingen

Op het moment dat de noodzaak of wens voor een ICT-project naar voren komt, zijn tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten nog niet goed in te schatten. Bij het merendeel van de onderzochte projecten ging het voor de organisaties om nieuwe taken en/of technologieën, zoals bij C2000, NVIS, Toeslagen en Walvis. Naarmate de ontwikkeling van een project vordert, worden de mogelijkheden voor het maken van een goede raming groter. In de praktijk verloopt de raming van een project van een globale aanduiding van het eindresultaat tot een gedetailleerd ontwerp en een gedetailleerde planning, ofwel van productdefinitie, programma van eisen en functioneel ontwerp tot aan detailontwerp (of een equivalent hiervan). Dit staat weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Gebruikelijke afnemende onzekerheidsontwikkeling ICT-project



De vraag is hoe in projecten met het proces van relatieve onzekerheid naar relatieve zekerheid om te gaan. De Belastingdienst schreef in de evaluatie van Toeslagen, dat “verschillende partijen vaak erg rigide omgaan met onzekerheidsmarges, stelposten en ‘posten onvoorzien’. Door alle marges er op voorhand uit te halen worden de toch al onzekere ramingen vaak nog kwetsbaarder”. Omdat tegenvallers *facts of life* zijn betekent dit ons inziens dat overschrijdingen als het ware worden ‘ingebakken’. Ook dit is een uiting van het elkaar gevangen houden van betrokken partijen, zoals geconstateerd in Deel A.

Afgezien van de beperkte hardheid van ramingen die inherent is aan ICT-projecten, zoals blijkt uit figuur 3.1, troffen we in ons onderzoek ook andersoortige tekortkomingen van ramingen aan. Voorbeelden zijn het buiten beschouwing laten van bepaalde kosten of van essentiële informatie, het te optimistisch inschatten van bepaalde kosten, onvoldoende onderbouwing in de vorm van bijvoorbeeld detailramingen van deelprojecten, en het niet op elkaar aansluiten van (openvolgende) ramingen. Veel van deze problemen speelden aanvankelijk bij C2000. Zo ontbrak informatie over de inrichting van het netwerk en de omvang van de regionale kosten. Verder werden ramingen op onderdelen bevroren door het blijven hanteren van inmiddels achterhaalde veronderstellingen. Bij Walvis kwamen we eveneens enkele van de genoemde tekortkomingen tegen. Zo is UWV voor de raming van de besparing van Walvis uitgegaan van het vervallen van 2600 functies en voor de raming van sociale lasten van het vervallen van 2100 functies. Medewerkers van het Ministerie van SZW en van het UWV wezen ons erop dat de hoogte van de raming voor Walvis vooral de uitkomst was van een onderhandelingsproces.

De Belastingdienst heeft ons aangegeven, dat de kosten van een project op verschillende plaatsen zijn vastgelegd. De kosten voor automatisering, voor de aanschaf van hardware en voor huisvesting, worden bijvoorbeeld bij verschillende afdelingen gemaakt. Deze werkwijze leent zich 'nu minder goed' voor een projectadministratie. Dat ramingen verbeterd kunnen worden, blijkt uit de ontwikkeling bij C2000. Toen het Ministerie van BZK in 2000 voor de raming een werkgroep in het leven had geroepen, zijn de ramingen beter geworden.

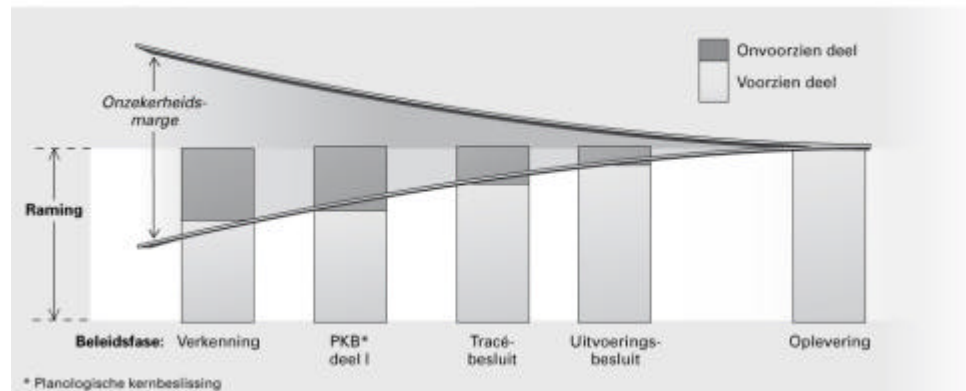
PRI-systematiek

We kwamen in ons onderzoek *De staat van de beleidsinformatie 2007* (Algemene Rekenkamer, 2007b) een mogelijkheid tegen om risico's in de loop van het project beter in ramingen van projecten te kwantificeren. De kern van deze aanpak, de zogenoemde PRI-systematiek (PRI: Projectramingen Infrastructuur), is dat onzekerheden aan het begin van het project inzichtelijk worden gemaakt en gaandeweg zonodig worden 'afgeboekt'.

Deze techniek is ontwikkeld door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). Het ministerie gebruikt dit voor de beheersing van infrastructurele projecten. Omdat zich tijdens de uitvoering van een ICT-project eveneens allerlei voorziene en onvoorziene gebeurtenissen voordoen die gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van de ramingen en daarmee voor de kosten van het project, biedt de PRI-systematiek wellicht ook mogelijkheden voor ICT-projecten.

Onderdeel van de PRI-systematiek is dat, naast het opleveren van een kostenraming als onderdeel van de begroting, ook risico's in beeld worden gebracht en een daarmee samenhangende post 'onvoorzien' wordt begroot. De risico's worden niet alleen gekwalificeerd en opgenomen in een risicoregister, maar ook zoveel mogelijk gekwantificeerd en meegenomen in de kosten. Risico's die niet kunnen worden gekwantificeerd (en dus niet meegenomen zijn in de kosten) worden opgenomen in de lijst 'uitgesloten risico's'. Ook wordt een onzekerheidsmarge berekend. Op enig moment zal de raming dus bestaan uit een post voorzien, een post onvoorzien en een onzekerheidsmarge (figuur 3.2).

Figuur 3.2 PRI-systematiek Ministerie van Verkeer en Waterstaat



Het idee achter de systematiek is dat de bandbreedte van de post onvoorzien en de onzekerheidsmarge kleiner worden naarmate het project verder gevorderd is. Dit is analoog aan de gebruikelijke ontwikkeling van de onzekerheidsmarges van ICT-projecten in figuur 3.1. Een risico manifesteert zich en wordt in de raming/realisatie als voorziene/actuele kosten verdisconteerd of een risico doet zich niet of in mindere mate voor en dus kan het aan dat risico gealloceerde bedrag uit de post onvoorzien worden afgeboekt. Het wordt in de opeenvolgende fases dus steeds duidelijker wat er zal moeten worden uitgegeven.

4 Vermijdbare kosten en vertragingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we het tweede deel van de vierde Kamervraag: welke indicatie kan de Algemene Rekenkamer geven van vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen. Bij de onderzochte ICT-projecten hebben wij kostenoverschrijdingen en vertragingen vastgesteld. Voor de overschrijdingen en vertragingen is een grote verscheidenheid aan verklaringen. Door de in het vorige hoofdstuk geschetste tekortkomingen in het financieel beheer hebben wij de financiële gevolgen van elk van deze oorzaken niet afzonderlijk kunnen kwantificeren. Het is daardoor niet mogelijk gebleken om vermijdbare en niet-vermijdbare overschrijdingen en vertragingen uit elkaar te halen. Wel constateren wij dat – in de verklaringen die wij voor de overschrijdingen en vertragingen vonden – de politieke complexiteit opnieuw een belangrijke rol speelde. We brengen in § 4.1 en 4.2 eerst de vertragingen en overschrijdingen zo goed mogelijk in beeld en daarna geven we een inventarisatie van de verklaringen daarvoor (§ 4.3).

4.1 Vertragingen

Om de vertragingen in de tijd vast te stellen hebben wij de eerste planning van de afronding van het project afgezet tegen de laatste stand van zaken tijdens ons onderzoek (tabel 4.1). Op C2000 na waren de projecten nog niet afgerond.

Tabel 4.1 Oorspronkelijk geplande afronding en (recent geplande) realisatie

Project	Eerste werkzaamheden	Realisatiedatum bij besluitvorming	Realisatiedatum volgens eerste planningsdocument	Realisatie of laatste planning
C2000	1993	1 ^e kwartaal 2004*	april 2004	juni 2006
Walvis	2002	1 januari 2006**	eind 2007	nog niet bekend
NVIS	2002	2 ^e helft 2003***	eind 2006	medio 2008
SUB	2002	1 januari 2006	eind 2007	nog niet bekend
Toeslagen	september 2003	1 januari 2007****	januari 2007	eind 2008

* Eind 1992 en halverwege 1993 verschenen respectievelijk het projectplan en Plan van Aanpak voor Politie Communicatiesysteem 2000 (PCS2000). Dit systeem zou volgens het projectplan in 2000 gereed moeten zijn. Bij de aanbesteding bleek al snel dat dit te duur zou worden voor individuele politieorganisaties. Ook kwam uit een onderzoeksrapport van TNO de aanbeveling het netwerk zelf, onder centrale sturing, te bouwen. Het Ministerie van BZK is toen ambtelijk opdrachtgever geworden voor een landelijk dekkend netwerk voor politie, brandweer, ambulance en de Koninklijke Marechaussee onder de naam Communicatie 2000. Het was de bedoeling dat de disciplines in de startregio in 2000 met het nieuwe systeem operationeel zouden zijn (BZK, 2006).

** Walvis en SUB: Wet Walvis regelt onder meer de overheveling per 1 januari 2006 van de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen van het UWV naar de Belastingdienst.

*** Besluitvorming over NVIS heeft plaatsgevonden in de ministerraad. De realisatiedatum bij besluitvorming is afkomstig uit openbaar materiaal, te weten de begroting van het Ministerie van BuiZa voor 2003 (BuiZa, 2002).

**** Toeslagen: de wetten voor de huurtoeslag en zorgtoeslag zijn op 1 januari 2006 in werking getreden. 1 januari 2005 is de Wet basisvoorziening kinderopvang in werking getreden. De uitvoering van deze wet is later uit het Toeslagenproject gehaald. In (o.a.) het vooronderzoek Toeslagen (13-01-2004) is aangegeven dat op 1 januari 2006 de plateaus 0 t/m 2 zijn afgerond.

Tabel 4.1 laat zien dat geen enkel project in ons onderzoek gerealiseerd is of gerealiseerd zal worden binnen de termijn waar oorspronkelijk van werd uitgegaan.

Om te beginnen ontbreekt het aan definities over de afronding van projecten. Zoals eerder bleek (§ 3.2.1) zijn start- en einddatum van de projecten diffuus.

Ten tweede zien we dat de planningen van alle projecten weliswaar zijn bijgesteld, maar dat er ook sprake is van aanvullende wensen bijvoorbeeld van de politiek: implementatie van de WIA (Walvis/Sub) en door uitbreiding van de Schengenlanden (NVIS), waardoor planningen opnieuw moesten worden bijgesteld. Zo is de planning van C2000 vanaf het kabinetsbesluit in 1996 verschillende keren gewijzigd. Eigenlijk zien we bij bijna alle projecten zodanige wijzigingen dat er eigenlijk van een doorstart sprake is. Bij NVIS bestond aanvankelijk, tijdens de uitvoering tot aan de 'doorstart', een periode van ongeveer een jaar, geen duidelijk beeld van de stand van

zaken; de besluitvorming was ‘intuïtief’ en niet zichtbaar geweest. Na de doorstart is NVIS een goed gedocumenteerd project geworden. Eenzelfde ontwikkeling zien we bij C2000. Na publicatie van ons onderzoek over dit project in 2003 werd het beheer sterk verbeterd. Ook bij Walvis is sprake van een ‘doorontwerp’, omdat na evaluatie bleek dat er in plaats van één systeem een complex van dertien systemen is ontstaan, dat niet zonder aanvullend ontwerp (‘doorontwerpfase’) in beheer kan worden genomen. In dit ontwerp moet onder meer bekeken worden welke doelen en voorwaarden in 2007 voor de polisadministratie zullen gelden.

En voordat de bouw van het eerste project Toeslagen was afgerond, had de Belastingdienst al besloten een heel nieuw systeem voor alle toeslagen te bouwen (zie § 1.3).

Een derde reden waardoor het moeilijk is om iets over de verschuiving in de planning te zeggen is, dat de geplande afrondingsdatum van een project kan veranderen van een mijlpaal voor het operationeel worden van het systeem naar een mijlpaal voor technische realisatie, dus oplevering, van het systeem. Er wordt in de loop van de tijd dus een andere definitie van de beëindiging van een project gehanteerd. Dit zien we bij C2000.

Ten slotte zien wij dat de tijd die het kost om een systeem in beheer te nemen (te exploiteren) nog weleens wordt onderschat: het kost meer tijd dan verwacht (NVIS, C2000). Voor Walvis en SUB is de verwachte afrondingsdatum nog niet bekend.

4.2 Overschrijdingen

Bij de cijfers over kostenoverschrijdingen moeten we een voorbehoud maken. De cijfers moeten voor interpretatie geplaatst worden tegen de achtergrond van de tekortkomingen die we eerder in de administraties aantreffen, en de daaruit voortvloeiende onvolledigheid en beperkte betrouwbaarheid die we signaleerden. Zo wezen we onder meer op tekortkomingen in de ramingen. Daar waar een raming onvoldoende onderbouwd is, bestaat er een groter risico dat raming en realisatie uit de pas gaan lopen. De raming en realisatiegegevens van de projecten hebben we voornamelijk ontleend aan documenten. De cijfers hebben we samengevat in tabel 4.2.

Tabel 4.2 Raming en (geplande) realisatie projectkosten (bedragen x € 1 miljoen)

Project	Raming	Realisatie of prognose
C2000	598	793 (2 jaar later)
Walvis	360	367 (realisatiedatum nog niet bekend)
NVIS	12	24 (4.5 jaar later)
SUB	129	202 (realisatiedatum nog niet bekend)
Toeslagen	77	275 (2 jaar later)

Uit de tabel blijkt dat er bij alle projecten sprake is van een overschrijding van de kosten. Bij die overschrijding maken we wel een voorbehoud: de projecten bevinden zich in verschillende fases. Vier van de vijf projecten lopen nog – alleen van C2000 zijn nagenoeg alle realisatiecijfers bekend. Er zijn bovendien extra wensen in projecten meegenomen, maar de financiële gevolgen van deze wensen zijn bij de meeste projecten niet of niet consequent bijgehouden. De cijfers zijn hierdoor niet vergelijkbaar. Daarnaast heeft elk project zijn eigen oorzaken voor overschrijding van de kosten, reden waarom we aan de cijfers in de tabel geen conclusie kunnen verbinden. Hieronder geven we per project enkele voorbeelden van de achtergronden van de kostenoverschrijdingen.

Het systeem C2000, dat uiteindelijk tot stand is gekomen, is ten opzichte van de oorspronkelijke plannen gewijzigd: oorspronkelijke uitgangspunten zijn verlaten en sommige kosten zijn in de loop van het project uit de projectbegroting gehaald. Verder is de verdeling van de kosten tussen het Rijk en de regio's gewijzigd. Het Rijk heeft uiteindelijk een veel groter deel van de kosten betaald. Ook was een aantal regionale kostenposten aanvankelijk niet voorzien. De prijzen voor randapparatuur daarentegen bleken veel lager dan begroot.

Een deel van de projectkosten van Walvis is voor het sociaal plan, omdat er door de samenwerking met de Belastingdienst bij UWV een groot aantal banen zijn komen te vervallen en omdat het werk van andere medewerkers van UWV veranderd is. De kosten voor het sociaal plan zijn aanvankelijk geraamd op €145 miljoen exclusief kosten voor werkloosheidsuitkeringen en pensioenregelingen (€79 miljoen). UWV verwacht uiteindelijk *minder* dan €145 miljoen voor het sociaal plan nodig te hebben, namelijk €83 miljoen. Een ander deel van de projectkosten van Walvis zijn voor ICT. Hiervoor is juist *meer* geld nodig. Volgens rapportages aan de Tweede Kamer zijn de uitgaven voor ICT gestegen tot €212 miljoen: er was €158 miljoen geraamd. Dit verschil financiert UWV uit de besparingen op het sociaal plan.

UWV gaat er nog steeds vanuit aan €367 miljoen genoeg te hebben om Walvis te voltooien. Eind 2007 was hiervan €269 miljoen uitgegeven. Uit een evaluatie kwam naar voren, dat de voorziene doorontwikkeling niet betrouwbaar is te plannen in geld en tijd. Maar ook voor het gerealiseerde deel van Walvis kan niet bepaald worden wat de verschillende technische componenten van het ICT-systeem hebben gekost, onder meer door de 'schuivende functionaliteit in releases en het ontbreken van informatie over gerealiseerde functiepunten'. Bovendien is nog niet bekend welke stappen gezet zullen worden om de keten te verbeteren.

Ook bij NVIS is er een verschuiving in functionaliteit aangetroffen. De realisatie is inclusief biometrie. In de oorspronkelijke raming was biometrie niet voorzien.

De inzet van personeel stond wel in de raming, maar niet in de realisatie. In de departementale financiële administratie van NVIS wordt deze inzet namelijk niet afzonderlijk geregistreerd. Maar omdat het Ministerie van BuiZa wel een inzicht wilde in de kosten die de inzet van het eigen personeel met zich meebracht, heeft het aan de hand van een tarief berekend hoe hoog die kosten naar schatting zouden zijn. En achteraf is de werkelijke inzet te reconstrueren op basis van nacalculatie van geschreven uren.

De stijging van de cijfers van SUB zijn bijna geheel ontstaan door een stijging van het ICT-deel van de kosten. Deze zijn bijna verdubbeld van €84 miljoen in de raming naar €150 miljoen in 2007. Enkele oorzaken zijn een ondeugdelijke raming, politieke druk en het onderschatten van de organisatorische en technische complexiteit. Voor SUB geldt evenals voor Walvis, dat de bedragen nog exclusief de kosten voor de doorontwikkeling naar een stabiele en vervolgens robuuste keten zijn.

De cijfers voor Toeslagen zijn zowel voor het eerste project als het tweede project Toeslagen. Het eerste, oorspronkelijke, project was gericht op een systeem voor de huur- en zorgtoeslag. Met het tweede project wil de Belastingdienst 'één generiek, integraal en flexibel systeem' neerzetten. Dit komt neer op het inrichten en met een nieuw ICT-systeem ondersteunen, van een totaal nieuw bedrijfsproces. Bij Toeslagen was de verbouwing van een kantoorpand en de inrichting van callcenters aanvankelijk niet in de begroting meegenomen; de kosten hiervoor zijn wel opgenomen in de realisatie in de tabel. Tot en met 2007 is er aan Toeslagen minimaal €219 miljoen besteed. Volgens de cijfers die het Ministerie van Financiën voor de inventarisatie aan het Ministerie van BZK verstrekke, denkt men voor Toeslagen in totaal €275 miljoen nodig te hebben.

In de volgende paragraaf geven we aan waardoor deze vertragingen en overschrijdingen zijn ontstaan.

4.3 Verklaringen

We hebben onderzocht wat de achterliggende oorzaken van de geconstateerde kostenoverschrijdingen en uitloop in plannings zijn. We hebben ons hierbij zoveel mogelijk gebaseerd op evaluaties van derden en op onderzoek van onszelf.

In de verklaringen die we in deze bronnen vonden, zagen we dezelfde patronen terugkomen als waarover we op 29 november 2007 in Deel

A rapporteerden. Daar constateerden we als hoofdoorzaak dat de betrokken partijen elkaar gevangen houden.

4.3.1 Politieke complexiteit

Onder politieke complexiteit verstaan we de kenmerken van de politieke omgeving die een ICT-project complex maken (Algemene Rekenkamer, 2007a, p. 15). Hieronder geven we enkele voorbeelden van deze kenmerken die we bij de vijf projecten aantreffen. In het rapport ICT-project huur- en zorgtoeslag (Algemene Rekenkamer, 2008a) wezen we de politieke druk aan als een belangrijke oorzaak van problemen: “De Belastingdienst is eind 2003 begonnen met het ontwerpen en bouwen van het ICT-systeem (...). Volledige politieke besluitvorming had toen nog niet plaatsgevonden”. Hetzelfde geldt voor SUB, zo liet de Belastingdienst ons weten. Maar behalve deze beide projecten, bleken ook C2000 en Walvis gestart te zijn voordat de politieke besluitvorming rond was. En NVIS moest zich al voorbereiden op aansluiting op het Europese visumsysteem, terwijl de Europese besluitvorming daarover nog niet rond was.

We zagen bij projecten aanvullende politieke wensen, die tijdens de bouw werden geuit en alsnog moesten worden meegenomen. Bij NVIS betrof dit de uitbreiding van het aantal Schengenlanden, bij andere projecten ging het vooral om aanpassingen (in de uitvoering) van de sociale zekerheid. In Deel A noemden wij de wijziging van de WIA als voorbeeld van politieke deadlines. Deze wijziging bleek te hebben geleid tot aanvullende eisen voor Walvis en SUB.

Een ander verschijnsel van de politieke complexiteit komt tot uiting in de wijze waarop de Tweede Kamer al dan niet geïnformeerd wordt over ICT-projecten. Van de twee grote ICT-projecten Toeslagen en SUB ontvangt de Tweede Kamer periodiek alleen structurele informatie over SUB. Over Toeslagen ontvangt de Tweede Kamer periodiek wel informatie overeenkomstig afspraken tussen het Ministerie van Financiën en de Tweede Kamer, maar kosten maken hier geen deel van uit. Uit ons onderzoek komen geen argumenten naar voren voor de verschillende informatie afspraken die de Tweede Kamer met het Ministerie van Financiën gemaakt heeft.

4.3.2 Organisatorische en technische complexiteit

Naast de politieke dimensie noemden we in Deel A de organisatorische en de technische complexiteit als verklaringen voor het mislukken van ICT-projecten. De meest in het oog springende aspecten hiervan die wij bij de vijf projecten tegenkwamen, laten we hieronder de revue passeren.

Bij organisatorische complexiteit wezen we in Deel A onder meer op de samenwerking van verschillende organisaties in één project. Een duidelijk voorbeeld is de samenwerking Walvis en SUB, een samenwerkingsproject van Belastingdienst en UWV. Het deel van de keten dat elk van deze organisaties voor zichzelf moet ontwikkelen is op zich al erg complex. Uit diverse bronnen komt bovendien naar voren dat de regie over de keten onvoldoende is geweest. In onze rapporten bij de jaarverslagen over 2007 constateren we overigens, dat de sturing op de keten verbeterd is (Algemene Rekenkamer, 2008b).

Ook buiten UWV en de Belastingdienst zijn diverse organisaties van de werking van het systeem afhankelijk, bijvoorbeeld het CBS. Het brede en diverse gebruik van de gegevens wordt in één van de evaluaties dan ook een complicerende factor genoemd. De massaliteit en dynamiek van het primaire proces dat door het ICT-systeem ondersteund moet worden, verhogen de complexiteit nog verder. Dit laatste geldt ook voor Toeslagen.

Samenwerking komen we ook tegen bij NVIS. NVIS moet namelijk gegevens uitwisselen met de andere Schengenstaten, naast de nationale uitwisseling met AIVD, IND en BVV. In het rechtmatigheidsonderzoek over 2005 bleek dat de beveiliging van de informatie-uitwisseling met de ketenpartners complex was. De organisatorische complexiteit van NVIS wordt vergroot, doordat het systeem wereldwijd moet worden geïmplementeerd. Bij C2000 is er sprake van samenwerking tussen politie, brandweer, ambulance en de Koninklijke Marechaussee zowel op nationaal als op regionaal niveau.

Bij Walvis en SUB bleek onderschatting van de technische en organisatorische complexiteit de belangrijkste oorzaak van de problemen te zijn.

De technische complexiteit van Walvis bleek vergroot te zijn door teveel via maatwerk te willen doen. Ook bij Toeslagen heeft men het grote aantal uitzonderingsmogelijkheden die uit de regelgeving voortvloeien, in het ICT-systeem willen opnemen.

De samenloop van enkele grote projecten van de Belastingdienst (SUB, Toeslagen en het Aanslag Belastingen Systeem) en de complexe en daardoor inmiddels kwetsbare ICT-infrastructuur van de dienst zijn twee factoren die eveneens van invloed zijn geweest op de gang van zaken bij SUB en Toeslagen. De samenloop van projecten uitte zich in een grote vraag naar ICT-personeel, die er toe heeft geleid dat de drie projecten onderling hebben moeten concurreren.

Uit een evaluatie van Walvis kwam naar voren, dat er sprake was van een te hoog technisch ambitieniveau. Verder had UWV gekozen voor een combinatie van ICT-componenten en ICT-oplossingen die niet eerder binnen de organisatie waren toegepast. Zo'n technisch ambitieniveau heeft ook bij andere projecten gespeeld, zoals bij C2000, Toeslagen en NVIS.

5 Besturing professionaliseren

Uit de voorgaande hoofdstukken komt naar voren dat een minimale set aan informatie nodig is om zicht te kunnen hebben op de voortgang van een ICT-project en om hierop te kunnen sturen. Maar om daadwerkelijk te komen tot realistische ambities en grip op ICT-projecten is meer nodig, vooral op het terrein van de besturing. Deze besturing dient geprofessionaliseerd te worden om een volwaardige gesprekspartner te kunnen zijn in het krachtenveld dat we beschreven hebben in Deel A. Het gaat hierbij in eerste instantie niet over individuele projecten maar om de besturing van het geheel aan projecten in relatie tot de informatievoorziening van een organisatie. Een ordelijk en controleerbaar financieel beheer is een eerste stap, maar er is meer nodig om de besturing van ICT-projecten te verbeteren. In ons rapport *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries* (Algemene Rekenkamer, 2006) besteedden wij al aandacht aan de vraag hoe de bestaande besturing van de informatievoorziening verder kan worden verbeterd. De besturing van ICT-projecten vormt hier een onderdeel van. In dit hoofdstuk gaan we vooral in op dit deelonderwerp.

Ook in andere landen zoekt men naar mogelijkheden de besturing te verbeteren, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten met de Clinger-Cohen Act. Daarnaast werkt het Britse Ministerie van Financiën (HM Treasury) in het kader van de verbetering van het financieel beheer van de rijksoverheid aan een beter onderbouwde besluitvorming en voortgang van projecten van de overheid. Ook in het bedrijfsleven is veel aandacht voor de besturing van de informatievoorziening en ICT-projecten en de rol die een Chief Information Officer (CIO) daarin kan spelen.

In dit hoofdstuk beschrijven wij aandachtspunten voor de besturing van de informatievoorziening en van ICT-projecten. Het gaat ten eerste om aandachtspunten die te maken hebben met de inhoud van ICT-projecten, namelijk de strategie en architectuurontwikkeling, ten tweede om aspecten die de besturing van de projectenportfolio raken, en ten derde om de factor 'mens', waarbij we vooral ingaan op de rol van de CIO. Deze aandachtspunten komen voort uit een analyse van gesprekken over de besturing van de informatievoorziening bij de vier organisaties

verantwoordelijk voor de onderzochte projecten, uit gesprekken met experts over dit onderwerp en uit een beperkte studie van literatuur over IT-governance en de rol die een CIO hierin kan spelen.

Een algemene constatering is dat er geen blauwdruk lijkt te bestaan van de besturing van informatievoorziening die overal kan worden toegepast. Wel blijkt in zijn algemeenheid dat de besturing professioneler kan. Deze kwaliteit staat of valt met de kwaliteit van de mensen die de besturing uitvoeren.

5.1 Samenhang tussen organisatievraagstuk en informatievoorziening

Een van de inzichten uit Deel A is dat de beslissers in het politieke veld in ICT geloven als ware het een wondermiddel voor het oplossen van allerlei beleidsvraagstukken. De inzet van ICT wordt bij voorbaat gezien als oplossing. De realisatie van deze ICT-oplossing is vervolgens 'iets van ICT-ers'. De consequentie kan zijn dat de opdracht aan de ICT-afdeling niet realistisch is of dat die afdeling gaat invullen hoe de informatievoorziening voor het betreffende organisatievraagstuk eruit moet zien. 'Business' en ICT zijn als het ware twee gescheiden werelden. Wij gebruiken in dit rapport bewust het Engelse woord 'business'. Dit woord, waar geen goed Nederlands equivalent voor is, drukt volgens ons het beste de externe oriëntatie van een organisatie uit: datgene waarvoor een organisatie in de wereld is. Het is deze externe oriëntatie, belichaamd in de leiding van de organisatie, die richtinggevend moet zijn bij de besluitvorming over informatievoorziening en ICT.

Om het bovenstaande te doorbreken is het nodig dat bestuur en ambtelijke leiding van organisaties ervan doordrongen raken dat ICT-vraagstukken geen puur technische vraagstukken zijn. Het zijn informatie- en communicatievraagstukken en die zijn op hun beurt organisatievraagstukken. Voordat er gesproken wordt over een ICT-project zou dus eerst meer aandacht besteed moeten worden aan het organisatievraagstuk dat aan de orde is en de informatievoorziening die daarvoor nodig is. Bijvoorbeeld welke informatie waarover nodig is, hoe die zal worden gebruikt en met wie op welk moment welke informatie moet worden uitgewisseld. Als er alleen een vaag beeld is van hoe de informatievoorziening eruit moet zien dan kan niet onderbouwd worden of (aanpassing van) een ICT-systeem aan de orde is en zo ja wat dat systeem precies moet doen. Zo werd bij het Toeslagensysteem pas tijdens de bouw van het systeem duidelijk hoe complex de informatievoorziening werd door het grote aantal uitzonderingen in het huurtoeslagproces (zie § 4.3.2). Omgekeerd

geldt dat als de huidige stand van zaken over ICT onduidelijk is, je niet kunt bepalen welke informatievraag realistisch is.

Bij het bepalen van hoe de informatievoorziening eruit dient te zien is de business leidend en niet de ICT. Daarom moet de business opdrachtgever zijn van een ICT-project en het project als zijn belang voelen. Bij de business ligt dus ook de verantwoordelijkheid voor het budget. De business moet dan ook voldoende in staat zijn om de informatiebehoefte voor het betreffende organisatievraagstuk te bepalen. Ook moet de opdrachtgever zich ervan vergewissen of wensen technisch haalbaar zijn.

Het is dus nodig dat de business een beeld ontwikkelt van hoe de informatievoorziening in de organisatie eruit moet zien (functionele architectuur) en welke stappen er genomen moeten worden om daar te komen. Bij een functionele architectuur gaat het om wat in functioneel opzicht moet worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld waarover informatie wordt verzameld en met wie deze moet worden uitgewisseld op welk moment. Onderdeel hiervan is een verzameling uitgangspunten en standaarden voor de informatievoorziening, bijvoorbeeld voor gegevensdefinities en betrouwbaarheid van gegevens. In welke mate een informatie strategie en informatieplannen centraal of decentraal ontwikkeld worden, is een keuze van de betreffende organisatie.

5.2 Besturen van de projectenportfolio

Zoals we in Deel A van ons onderzoek al constateerden, staan investeringen in ICT-projecten niet op zichzelf, maar maken zij onderdeel uit van de totale projectenportfolio van de organisatie. ICT-projecten moeten daarom in samenhang met de andere projecten in de projectenportfolio gezien worden. Een organisatie heeft immers een gelimiteerde hoeveelheid mensen en middelen beschikbaar voor alle projecten in de portfolio.

5.2.1 De wijze van besluitvorming

Bij ICT-projecten van de overheid gaat het vaak om grote veranderoperaties waarbij de informatievoorziening van strategisch belang is voor het primaire proces. Met deze projecten is bovendien vaak een groot financieel belang gemoeid. Toch is er vaak onvoldoende aandacht voor de informatievoorziening op het bestuurlijk niveau. Dit betekent dat besluiten over de informatievoorziening en de ondersteunende ICT dikwijls op het verkeerde niveau worden genomen. Zo bleek bij de ontwikkeling van nieuwe ICT-systemen van de IND op een gegeven moment de ICT-afdeling een leidende rol te hebben in het ontwikkelen van de werkprocessen, terwijl men zou

verwachten dat dit gebeurt door de procesontwerpers (Algemene Rekenkamer, 2007a). De informatievoorziening vormt een cruciaal onderdeel van de inrichting van werkprocessen. Beslissingen over ICT-projecten met impact voor de gehele organisatie (en vaak zelfs daarbuiten) kunnen niet op het niveau van de ICT-uitvoering genomen worden. Omgekeerd moet voorkomen worden dat besluiten op bestuurlijk niveau onvoldoende realistisch zijn. Dat betekent dat het bestuurlijke niveau 'gevoed' moet worden met relevante informatie vanuit het niveau van de ICT-uitvoering.

Hiervoor moet de wijze van besluitvorming over de informatievoorziening van de organisatie georganiseerd worden. Een organisatie moet een balans zoeken in de mate waarin de aansturing van de informatievoorziening centraal of decentraal plaatsvindt. Centralisatie van de beslissingsbevoegdheid over de informatievoorziening is gericht op efficiëntie en hergebruik. Decentralisatie van de beslissingbevoegdheid van organisatieonderdelen is erop gericht de informatievoorziening toe te kunnen spitsen op de specifieke situatie waarmee zij te maken hebben.

Wat als algemeen beeld uit ons onderzoek naar voren komt is dat bij de rijksoverheid de basisvoorzieningen – bijvoorbeeld organisatiebrede bedrijfsvoeringssystemen zoals SAP – vooral een zaak zijn van het centrale niveau en dat bij innovatie van het primaire proces decentrale organisatie-onderdelen het voortouw nemen. Een voorbeeld van het laatste is het project C2000.

Niet alleen Nederland, maar ook in het buitenland worstelt men met het goed uitvoeren van beleid, programma's en projecten. Bij het zoeken naar mogelijkheden om de besluitvorming over beleid en de basisinformatie over programma's en projecten te verbeteren zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar ervaringen met een verbeteringsprogramma bij de Britse overheid.

In het kader van het verbeteren van het beheer van de financiën en de verantwoording door overheidsinstellingen heeft het Britse Ministerie van Financiën (HM Treasury) een handboek *Managing Public Money* (HM Treasury, 2007) uitgebracht. Met het handboek beoogt men een handreiking te bieden bij de verbetering van de professionaliteit van de financiële functie en de informatievoorziening die nodig is voor een goede besluitvorming en voortgang van beleid en de projecten. Het handboek geeft richtlijnen over hoe organisaties binnen de publieke sector op een goede manier met publieke middelen dienen om te gaan. Naast taken en verantwoordelijkheden, het begrotings- en verantwoordingsproces, principes van goed bestuur, de variëteit aan bestuurlijke arrangementen en financieringsvormen van publieke organisaties, bevat het handboek verder een checklist van factoren die

een rol spelen bij het voorbereiden en uitvoeren van beleid en projecten. Deze checklist bevat praktische aandachtspunten voor de toetsing van beleids- en/of projectvoornemens. Een uit het Engels vertaalde versie van deze aandachtspunten is opgenomen in bijlage 5.

5.2.2 Prioriteiten stellen

Omdat een organisatie niet alles tegelijkertijd kan doen, moeten er prioriteiten gesteld worden. Ten eerste moet de vraag beantwoord worden of er voldoende kwalitatief geschikte mensen, voldoende middelen en voldoende tijd beschikbaar zijn om alle gewenste projecten uit te voeren. Hoewel dit een evident noodzakelijke stap lijkt blijkt uit § 3.1 dat de onderbouwing van het antwoord op deze vraag een zwak punt is. Verder is het niet voldoende deze vraag per project te beantwoorden, want de organisatie moet ook rekening houden met piekperioden van verschillende projecten, bewaken dat projecten elkaar niet teveel overlappen en voorkomen dat andere projecten stil komen te liggen wanneer een bepaald project niet op tijd levert.

Het beeld dat uit ons onderzoek komt, is dat het stellen van prioriteiten een taak van de business hoort te zijn. Het zijn die bedrijven die hun ICT-investeringen baseren op hun strategische organisatieprioriteiten en daarbij onderscheid maken tussen datgene wat echt nodig is ('must have') en wat louter aardige extra's zijn ('nice to have'), die duidelijk meerwaarde van ICT ervaren.

5.2.3 Beoordelen van projectvoorstellen

Aan het begin van een project is vaak nog niet duidelijk wat het project precies moet opleveren en op welke manier het resultaat tot stand moet komen. Om te voorkomen dat in een te vroeg stadium, dus wanneer er nog tal van onduidelijkheden zijn (zie bijvoorbeeld § 3.2.3), 'ja' gezegd wordt tegen een project is het verstandig om besluitvorming gefaseerd te laten plaatsvinden. Dit moet voorkomen dat projecten met onvoldoende onderbouwing van start gaan. Een business case, ofwel een zakelijke rechtvaardiging, is hierbij onontbeerlijk. Ook moeten de gevolgen van het

betreffende project voor de organisatie – vooral de organisatorische impact van de implementatie – in beeld gebracht worden om te voorkomen dat deze onderschat worden.

Projecten moeten niet alleen op hun eigen merites worden beoordeeld maar ook op hun samenhang met andere projecten en met bestaande ICT-systemen. Dit voorkomt dat het project later een resultaat oplevert dat niet past bij de organisatiedoelen of niet aansluit bij de resultaten van andere projecten. De afspraken, onder meer in de vorm van de functionele architectuur voor de informatievoorziening, zijn hierbij richtinggevend – zie ook § 5.1.

Het project moet ook getoetst worden aan een technische architectuur: de uitgangspunten voor standaardisatie van hardware, software en infrastructuur.

5.2.4 Review door vakgenoten

De voortgang van projecten moet worden bewaakt. De projectmanagementliteratuur biedt voldoende handvatten om zicht te houden op de realisatie van de planning, kostenontwikkeling en ontwikkeling van de functionaliteit. Het is misschien nog belangrijker dat bij projecten met een groot financieel of strategisch belang op cruciale momenten onafhankelijke vakgenoten meekijken of het project op de goede weg is.

Het Britse Office of Government Commerce (OGC), een bureau van het Britse Ministerie van Financiën, heeft hiervoor een methode ontwikkeld: de OGC Gateway Review. Daarin worden programma's en projecten¹⁰ op cruciale momenten van hun levenscyclus doorgelicht. In Engeland worden tegenwoordig bijna alle middelgrote tot grote projecten binnen de centrale overheid via deze methode gereviewd. De Gateway review heeft een aantal interessante kenmerken voor een overheid die bereid is van anderen te leren: de review kent een korte doorlooptijd (vier tot vijf dagen), heeft niet tot doel om het project 'af te rekenen', en het reviewteam bestaat uit onafhankelijke vakgenoten. Het is vooral interessant dat de overheidsorganisaties gezamenlijk kunnen leren doordat de OGC de afzonderlijke ervaringen op basis van de reviewrapporten – die op zichzelf betrouwbaar zijn – aggregeert tot algemene lessen die binnen de overheid worden verspreid. Zie bijlage 4 voor meer informatie over de Gateway methodiek.

¹⁰ De Gateway review is niet specifiek voor ICT-projecten maar kan worden toegepast bij allerlei programma's en projecten, zoals beleidsontwikkeling en implementatie, verwerving programma's en projecten, infrastructurele projecten, ICT projecten, inkoopprojecten.

5.3 Leveranciersmanagement

Zoals we in Deel A aangaven heeft een ministerie in de rol van ambtelijk opdrachtgever direct contact met leveranciers. Deze relatie tussen de overheid en leveranciers leidt vaak tot problemen. Leveranciers beïnvloeden bijvoorbeeld ongewenst de besluitvorming, of er ontstaan problemen bij de aanbesteding of het contract doordat doelstellingen vaag blijven. Om dit te verbeteren moeten de opdrachtgevende organisaties (ministeries, RWT's) het leveranciersmanagement in de organisatie vormgeven. Dit voorkomt bijvoorbeeld dat er binnen de organisatie op verschillende plaatsen contacten met leveranciers zijn zonder dat medewerkers dit van elkaar weten. Daardoor komen (slechte) ervaringen met leveranciers niet boven tafel. Leveranciersmanagement betekent dat de organisatie bepaalt hoe en op welke plek of plekken in de organisatie het contact met leveranciers en de selectie plaatsvindt. Ook gaat leveranciersmanagement over expertise en afspraken over aanbestedingen, sourcing¹¹ en andere inkooponderwerpen.

5.4 De CIO-functie

In de vorige paragrafen hebben we beschreven hoe een betere besturing kan bijdragen aan het voorkomen van problemen met ICT-projecten. Bij besturen gaat het echter niet alleen om de organisatie van de besluitvorming, maar ook om de mensen die de besluiten moeten nemen. Een belangrijk aandachtspunt is dat er voldoende mensen in de organisatie zijn met toereikende kennis van en vaardigheid in het besturen, organiseren en realiseren van informatievoorziening en ICT. We richten ons in dit onderzoek specifiek op een functionaris: de Chief Information Officer (CIO). In de literatuur over IT-governance wordt aandacht besteed aan de CIO, maar ook in de Amerikaanse Clinger-Cohen Act ligt veel nadruk op deze functionaris. Bovendien zijn de ministeries bezig deze functie in te vullen, zoals wij reeds constateerden in ons onderzoek *Grip op informatievoorziening* (Algemene Rekenkamer, 2006).

5.4.1 Rol van een CIO

Door het aanstellen van een CIO plaatst de organisatie het onderwerp informatiemanagement op de agenda van het bestuurlijke niveau van de organisatie. ICT is nu vaak iets van de 'ICT-ers' alleen terwijl de informatievoorziening en de daarbij behorende ICT veelal grote impact heeft op de processen in een organisatie en daarom juist de business aangaat. Een CIO is een functionaris op het strategische

¹¹ Sourcing: uitbesteden, zelf doen of een mengvorm.

niveau van een organisatie en daardoor de schakel tussen de organisatievraagstukken en de informatievoorziening van de organisatie.

De CIO is als het ware de souffleur van de leiding van een organisatie waar het gaat om organisatievraagstukken in relatie tot de informatievoorziening. De CIO moet bestuurders in staat stellen om hierover gefundeerde besluiten te nemen. Hiertoe is een voorwaarde dat de CIO het vertrouwen heeft verworven van de top van de organisatie en geen ‘technotaal’ spreekt, maar de taal van de leiding.

Om de schakelfunctie tussen de organisatie en de informatievoorziening te kunnen vervullen, moet de CIO zowel inzicht hebben in de processen van de organisatie als vertrouwd zijn met de problematiek van informatievoorziening en met de mogelijkheden en beperkingen van ICT-oplossingen. Omdat de CIO een relatief nieuwe functionaris is, moeten CIO's hun positie vaak nog ‘bevechten’ in de organisatie. Dit vereist ook nog tactische vaardigheden.

Ook op andere niveaus van een organisatie zijn dit soort schakelfuncties nodig, bijvoorbeeld informatiemanagers op het niveau van beleidsdirecties.

5.4.2 Positie en taken van de CIO

Om de schakelfunctie tussen organisatie en informatievoorziening te kunnen vervullen moet de CIO nauw samenwerken met en een volwaardige gesprekspartner zijn van de leiding van de organisatie. Dit betekent dat de CIO hoog is gepositioneerd binnen de organisatie en met de leiding ‘aan tafel’ zit.

Dat iemand binnen de organisatie CIO is, gepositioneerd op het hoogste niveau van de organisatie, betekent op zichzelf nog niet dat de besturing van de informatievoorziening vanzelf zal veranderen. Een CIO heeft een rol in het organiseren van de boven genoemde besturingsaspecten zoals strategie- en architectuurontwikkeling en portfoliomanagement.

Op welke manier de positie en de taken van een CIO precies worden ingevuld, hangt echter nadrukkelijk af van het strategische belang van de informatievoorziening voor de processen van een organisatie en van de organisatiestructuur.

5.5 CIO-functie binnen de Amerikaanse overheid

In Deel A van het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven navraag te doen bij haar Amerikaanse collega-instelling de Government Accountability Office (GAO) of deze al onderzoek heeft gedaan naar de effectiviteit van de Clinger-Cohen Act. Deze wet is ingesteld in 1996 teneinde beter te waarborgen dat de Amerikaanse overheid het bedrijfsmiddel ICT effectief en efficiënt beheert. De wet schrijft onder meer voor dat de uitvoerende organisaties ('executive agencies') processen inrichten voor kapitaalplanning en de beheersing van investeringen op het gebied van ICT en CIO's te benoemen met in de wet omschreven taken. De rapporten waar de GAO ons naar verwezen heeft bevatten geen informatie die een indicatie geeft van de effectiviteit van deze wetgeving.

Een onderzoek van de GAO uit 2001 naar de CIO-functie bij publieke en private organisaties die toonaangevend waren op het gebied van management van informatie en ICT concludeert dat er niet één juiste manier is om de CIO te positioneren. Er konden zes organisatieprincipes geformuleerd worden ten aanzien van de CIO-functie:

1. Onderken het belang van informatiemanagement bij het realiseren van de organisatiedoelstellingen.
2. Positioneer de CIO-functie op het juiste bestuurlijke niveau in de organisatie.
3. Werk aan draagvlak (acceptatie, vertrouwen, gezag) in de organisatie.
4. Meet prestaties en maak die bekend.
5. Breng de ICT-voorzieningen in lijn met de organisatiedoelen.
6. Zorg voor adequaat personeelsbeheer op het gebied van ICT.

De grootste uitdagingen voor een CIO zijn volgens 80% van de ondervraagde CIO's in een onderzoek van de GAO uit 2004 de volgende:

1. Implementeren van effectief ICT-management.
2. Verkrijgen van goede en relevante bedrijfsmiddelen.

Verder beschrijft de GAO nog twee andere uitdagingen waar een CIO tegenaan loopt:

3. Communiceren en samenwerken, zowel intern als extern.
4. Het managen van verandering.

5.6 Besturing over organisatiegrenzen heen

Zoals in Deel A van ons onderzoek aan de orde kwam, spelen ICT-projecten zich veelal af in een politiek en organisatorisch krachtenveld. Projecten overstijgen vaak organisatiegrenzen. Veel van de aspecten van de besturing van de informatievoorziening die genoemd worden in de voorgaande paragrafen, kunnen niet zonder meer opgeschaald worden naar organisatieoverschrijdende informatievoorziening. Het zou volgens ons te gemakkelijk zijn om te redeneren dat, als er sprake is van een groter geheel, er een CIO voor dat geheel zou moeten worden aangesteld. Het besturen van projecten over de grenzen van organisaties heen is een complex en nog vrij onontgonnen terrein. Wij kunnen daarom alleen op hoofdlijnen enkele opmerkingen maken.

Wat de relatie tussen een beleidsministerie en een uitvoeringsorganisatie betreft, merken we op dat het versterken van de besturing van de informatievoorziening binnen de uitvoeringsorganisatie een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van onrealistische plannen of aanvullende eisen die de uitvoering in problemen brengen. De organisatie die het beleid uitvoert, moet namelijk zelf inzicht hebben in de mogelijkheden en beperkingen van de informatievoorziening om een sterke gesprekspartner van het ministerie te kunnen zijn. Als de uitvoeringsorganisatie gewapend met dat inzicht kan aanschuiven op het niveau waarop besluitvorming plaatsvindt, wordt de kans op realistische besluiten groter. Zo wordt het waarschijnlijker dat bij het vaststellen van de beoogde invoeringsdatum van een systeem (de datum waarop het in gebruik wordt genomen) ook rekening wordt gehouden met de soms aanzienlijke inspanningen die nodig zijn om de daarvoor noodzakelijke aanpassingen in de technische infrastructuur aan te brengen.

In Deel A van ons onderzoek constateerden we dat beleidsmakers en politici vaak te snel in ICT-oplossingen denken. Het risico op dit 'technology-fix'-denken wordt kleiner wanneer het departement over voldoende kennis en ervaring beschikt met het vertalen van organisatie vraagstukken in het betreffende beleidsveld naar informatievoorziening. Mogelijk is er een rol weggelegd voor een CIO of informatiemanager op het hoogste niveau van besluitvorming over het betreffende beleidsveld, bijvoorbeeld op het niveau van een velddirectie, die verantwoordelijk is voor het beleidsveld in kwestie. Die kan een rol spelen bij het voorkomen van onrealistische plannen op dit niveau. Hier geldt bij uitstek onze eerdere opmerking dat de besturing van ICT-projecten niet simpelweg kan worden opgeschaald. We bedoelen dus niet een super-CIO die de 'baas' is van de afzonderlijke CIO's binnen de betrokken organisaties, maar een

functionaris die als souffleur de schakelfunctie vervult tussen het organisatievraagstuk en de informatievoorziening op het hoogste beleidsniveau.

6 Reikwijdte ministeriële verantwoordelijkheid

In het vorige hoofdstuk hebben we aandachtspunten beschreven voor de besturing van de informatievoorziening en van ICT-projecten, waarmee die besturing verbeterd kan worden. Zoals in Deel A aangekondigd gaan we in dit hoofdstuk nader in op verschillen in ministeriële verantwoordelijkheid bij ICT-projecten en hoe deze verschillen doorwerken in de informatievoorziening aan de minister en de Tweede Kamer. De reden hiervoor is dat we waarnemen dat er belangrijke ICT-ontwikkelingen op het beleidsterrein van ministers plaatsvinden die niet direct het ministerie zelf betreffen. In het huidige wettelijk kader is het volgens ons niet altijd duidelijk of en zo ja welke verantwoordelijkheden een minister heeft ten aanzien van de bedrijfsvoering en de bijbehorende ICT van andere organisaties dan het eigen ministerie. Het is dus onduidelijk waarover en op welke wijze de minister informatie dient te verkrijgen over ICT-projecten buiten het eigen ministerie en wat de consequenties hiervan zijn voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Dat roept de vraag op tot wie de Tweede Kamer zich dient te wenden en wat de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is wanneer er zaken misgaan die het maatschappelijk belang raken, zoals in het geval van het Elektronisch kinddossier of, meer recentelijk de OV-chipkaart of de (ICT-)problemen bij Pro-rail (Verkeer en Waterstaat, 2008).

In dit hoofdstuk bekijken we projecten die door het Rijk worden uitgevoerd, projecten door RWT's/zbo's, projecten in samenwerking tussen Rijk en RWT's/zbo's, en projecten in het beleidsveld van de minister. Deze projecten bekijken we in het licht van de principes van ministeriële verantwoordelijkheid, zoals we die hebben samengevat in bijlage 6. Het gaat de Algemene Rekenkamer er hierbij niet om definitieve uitspraken te doen – we hebben geconstateerd dat er verschillende zienswijzen bestaan – maar om het onderwerp van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ICT-projecten buiten het ministerie als onderwerp van discussie aan de orde te stellen. Ten slotte gaan we kort in op informatievoorziening over ICT-projecten uit toezeggingen van ministers aan de Tweede Kamer.

6.1 Ministeriële verantwoordelijkheid bij onderzochte ICT-projecten

Het onderwerp ministeriële verantwoordelijkheid is al sinds lange tijd onderwerp van discussie. Voor RWT's, zbo's en organisaties in het beleidsveld van een minister die via een subsidierelatie verbonden zijn met de Staat zijn inmiddels wettelijke kaders gecreëerd die de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid aangeven.

Ook is er in redelijke mate overeenstemming over de definitie van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid. Ter illustratie geven we hier de definitie die de Raad van State van dit begrip geeft, namelijk: 'de ministeriële verantwoordelijkheid behelst het staatsrechtelijk uitgangspunt dat de ministers – gezamenlijk en afzonderlijk – aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van de taken die aan het ambt minister zijn verbonden.'¹²

6.1.1 ICT-projecten door het Rijk: C2000, NVIS en Toeslagen

Bovenstaande definitie kan volledig worden toegepast in het geval van projecten van de ministeries zelf.

Het project C2000 wordt door het Ministerie van BZK uitgevoerd. De minister is daarvoor dan ook volledig verantwoordelijk. Het project NVIS is een project van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De minister van Buitenlandse Zaken is daarvoor dus volledig verantwoordelijk. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (huurtoeslag), de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (kinderopvangtoeslag) en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (zorgtoeslag) zijn beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor de respectievelijke toeslagregelingen. De staatssecretaris van Financiën (verantwoordelijk voor de Belastingdienst) is verantwoordelijk voor een goede uitvoering.

Voor alle drie projecten geldt dat de minister over volledige informatie moet beschikken omdat het (inter)departementale projecten zijn.

¹² Minister van BZK en minister voor GSI (2000). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999 - 2000, 26 800 VII, nr. A.

6.1.2 ICT-projecten door RWT's/zbo's

De in § 6.1 genoemde definitie van ministeriële verantwoordelijkheid is minder eenduidig van toepassing op situaties waarin ICT-projecten worden uitgevoerd door een RWT of een zbo.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft bijvoorbeeld onlangs een rapport naar de Tweede Kamer gestuurd over ICT-problemen bij ProRail. Daarbij heeft de minister aangegeven dat er nog onduidelijkheden zijn in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en ProRail. Kennelijk biedt het huidige wettelijk kader ruimte voor verschil van inzicht op dit punt.

In het geval van het project Walvis is het UWV, dat het project Polis-administratie uitvoert, een RWT. Afgezien van eventuele specifieke regelingen, menen wij dat de minister van SZW alleen al op grond van zijn algemene verantwoordelijkheid voor het UWV als RWT zou moeten weten of het UWV zijn taak behoorlijk uitvoert en een goede polisadministratie heeft. Dit betekent dat het UWV zich daarover verantwoordt en dat de minister toezicht uitoefent. Onderdeel van onze visie op toezicht is dat de minister zo nodig kan interveniëren. Wanneer hij de bevoegdheid om te interveniëren niet wettelijk heeft geregeld, zou hij in onze ogen het wettelijk kader zodanig moeten bijstellen dat hij die bevoegdheid alsnog krijgt.

Volgens de Algemene Rekenkamer wordt de specifieke verantwoordelijkheid van een minister voor een RWT bepaald door de (specifieke) bevoegdheden die hem zijn toegekend in de betreffende wettelijke regeling. Deze specifieke ministeriële verantwoordelijkheid betreft de aanspreekbaarheid van de minister op het al dan niet gebruiken van zijn bevoegdheden. Als hij die bevoegdheden niet heeft, moet hij het wettelijk kader zodanig bijstellen dat hij wel kan interveniëren.

De Algemene Rekenkamer vindt ook dat een minister daarnaast moet toezien op de borging van het publiek belang. Hierbij gaat het om zaken zoals toegankelijkheid, leveringszekerheid, kwaliteitsbeheersing, betaalbaarheid en kostenbeheersing van publieke dienstverlening, het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik, en de garantie van de integriteit van bestuurders en medewerkers.

In de visie van de Algemene Rekenkamer draagt een minister altijd (ten minste) een algemene ministeriële verantwoordelijkheid. Dit houdt onder meer in dat een minister ervoor verantwoordelijk is dat een beleidsarrangement zo wordt ingericht dat het publiek belang voldoende wordt behartigd, en dat met het arrangement het beleidsprobleem wordt opgelost. Ook dat vergt een goede informatievoorziening door de organisatie en/of goede informatieverzameling door de minister.

Afgezien van de ministeriële verantwoordelijkheid voor afzonderlijke organisaties zijn er nog andere vragen aan de orde, namelijk betreffende het aansturingsinstrumentsinstrumentarium en (keten-)regie.¹³

6.1.3 ICT-projecten door Rijk en RWT's/zbo's samen: SUB

Ook bij ICT-projecten door Rijk en RWT's/zbo's samen is de in § 6.1 genoemde definitie van ministeriële verantwoordelijkheid minder eenduidig toepasbaar.

Het project Samenwerking UWV-Belastingdienst (SUB) behelst de overgang van de premieheffing en -inning van de werknemersverzekeringen van het UWV naar de Belastingdienst in het kader van Walvis en het verzamelen en vastleggen van werknemersgegevens voor het verzorgen van uitkeringen. Per 1 januari 2006 is ook de Wfsv in werking getreden. Daarin wordt de samenwerking tussen Belastingdienst en UWV nader geregeld. Voor de manier waarop de verantwoordelijkheden tussen de ministers van SZW en Financiën zijn verdeeld, verwijzen we naar het rapport Premie-inning werknemersverzekeringen (Algemene Rekenkamer, 2005b, p. 35 e.v.).

6.2 ICT-projecten in het beleidsveld van een ministerie

Verdergaande onduidelijkheid ontstaat wanneer ICT-projecten worden uitgevoerd door organisaties in het beleidsveld die geen RWT of zbo zijn, die wel publiek geld ontvangen en die een publiek belang dienen. Hierbij valt te denken aan de ontwikkeling van het elektronisch kinddossier door de (inmiddels opgeheven) stichting EKD.NL en de problemen met de beveiliging van de OV-chipkaart.

Wij vragen ons af of het huidige wettelijk kader de verantwoordelijkheid van de minister voor die projecten en daarmee de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over die projecten

¹³ Zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer (2008c) 'Ketenbesef op de werkvloer'.

toereikend regelt. Op zoek naar voorbeelden van dergelijke arrangementen is de Algemene Rekenkamer voor vijf stichtingen op hoofdlijnen nagegaan wat de aard van de relatie is met de minister en hoe de informatievoorziening aan de minister geregeld is. We hebben daarbij specifiek gekeken naar stichtingen. Het gaat om de volgende vijf stichtingen: EKD.NL (Elektronisch Kinddossier), NICTIZ (Nationaal ICT Instituut in de Zorg), ICTU (ICT Uitvoeringsorganisatie), Geonovum en Kennisnet ICT op School.

6.2.1 Aard van de relatie tussen stichting en minister

De aard van de relatie tussen de minister en een stichting is voor een deel bepalend voor de invloed van de minister op de stichting en de regeling. Alle vijf onderzochte stichtingen voeren ICT-projecten uit met een publiek belang. De relaties van de stichtingen met de ministers zijn verschillend vormgegeven. Deze verschillen manifesteren zich onder meer in:

- betrokkenheid van de minister bij de oprichting van de stichting;
- bepalingen in de statuten van de stichting; hierbij kan het gaan om de betrokkenheid van de minister bij het bestuur van de stichting, de betrokkenheid bij de bepaling wat de stichting moet doen en invloed op begroting en (financiële) verantwoording;
- financiële relatie(s) tussen minister en stichting.

Zo is de stichting ICTU opgericht door de minister van BZK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, terwijl de minister van OCW de Stichting ICT op School¹⁴ heeft doen oprichten. Voorts benoemen ministers ambtenaren in het bestuur van ICTU, terwijl bij Geonovum de departementen vertegenwoordigd zijn in een programmaraad die een bindend advies geeft aan het bestuur over het basisprogramma. Een derde voorbeeld van verschillen in vormgeving is dat ICTU volledig wordt gefinancierd uit opdrachten, terwijl NICTIZ geheel (in elk geval in 2006 en 2007) gefinancierd wordt uit subsidies.

6.2.2 Informatievoorziening

De aard van de relatie tussen de minister en een stichting is niet alleen voor een deel bepalend voor de invloed van de minister op de stichting en de regeling, maar ook voor de inhoud van de informatievoorziening door de betreffende stichting aan de minister. Niet alle verschillen uit de vorige paragraaf hebben directe invloed op de informatievoorziening aan de minister, maar een deel daarvan wel. Wij constateren dat voor organisaties anders dan de ministeries zelf of RWT's/zbo's die publiek geld voor publieke doelen ontvangen niet

¹⁴ Deze stichting en de stichting Kennisnet zijn gefuseerd tot de stichting Kennisnet ICT op school, die inmiddels kortweg is omgedoopt tot stichting Kennisnet.

altijd kaders gelden voor de informatievoorziening aan de minister. Dat is wel het geval bij stichtingen die subsidie ontvangen. Daar is namelijk de (subsidie)titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De subsidietitel regelt toekenning, bevoorschotting, vaststelling en afrekening van subsidies. De bepalingen zijn toegesneden op specifieke subsidievormen die in de praktijk veel voorkomen, zoals instellings subsidies en product- of projectsubsidies. Voor beide gevallen is in de subsidietitel geregeld of en hoe de gesubsidieerde instelling zich over de besteding van de subsidie moet verantwoorden. Een accountants- en of rechtmatigheidsverklaring bijvoorbeeld is niet altijd standaard voorgeschreven. Dergelijke verplichtingen over de verantwoording kan/moet de minister opleggen in de subsidieregeling en/of -beschikking. Bij stichtingen die gefinancierd worden uit opdrachten geldt voor de beïnvloedingsmogelijkheden van de minister en de informatieverplichtingen van de stichting dat wat in de betreffende overeenkomst is geregeld. Daarnaast moet het opdrachtgevende departementsonderdeel een prestatieverklaring over de stichting opleveren voor de departementale jaarcontrole.

Per saldo komt het er zowel voor subsidies als opdrachten op neer dat de manier waarop de minister door de betreffende organisatie geïnformeerd wordt over de besteding van de publieke middelen en de daarmee bereikte resultaten per geval wordt geregeld. In de voorwaarden of bepalingen die hierover aan de stichting zijn opgelegd of met de stichting zijn afgesproken kan geregeld worden hoe de minister geïnformeerd wordt over de voortgang van de bereikte resultaten en de besteding van de publieke middelen. Als de Tweede Kamer in het bijzonder informatie wil ontvangen over risico's die zich voordoen waardoor de doelstellingen van het beleid in gevaar dreigen te komen en over de manier waarop met deze risico's om wordt gegaan dan zal de minister volgens ons in staat moeten zijn om deze te leveren. Een arrangement dat hierop berekend is bevat een bijzonder recht op informatie op basis waarvan de minister de benodigde gegevens kan verkrijgen.

Zoals blijkt uit de voorbeelden in het onderzoek is het goed mogelijk om hetzij in de subsidievoorwaarden, hetzij in contractbepalingen of eventueel door nadere afspraken (maatwerk), een goed informatie- en verantwoordingsarrangement te regelen met daarin afspraken over de reguliere en de ad-hoc-informatievoorziening. We constateren ook dat dit

van geval tot geval geregeld wordt. Wij vragen ons af of dit wenselijk is met het oog op de parlementaire controle die volgens ons ook voor ICT-projecten met een maatschappelijk belang geldt.

6.3 Informatievoorziening uit toezeggingen

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of ministers hun toezeggingen nakomen aan de Tweede Kamer die betrekking hebben op informatievoorziening over ICT-projecten. De toetsing van de nakoming van de toezeggingen was een lichte toets, waarbij de Algemene Rekenkamer niet is nagegaan of de antwoorden inhoudelijk juist en volledig zijn. De Algemene Rekenkamer heeft uit een populatie van 121 toezeggingen een random steekproef getrokken van 57 toezeggingen. We stellen vast dat voor 55 toezeggingen de minister informatie heeft verstrekt en dat die informatie aansluit op de gedane toezegging. Voor twee toezeggingen geldt dat de afhandeling nog openstaat, maar dat hebben de ministers ook aan de Tweede Kamer gecommuniceerd.

Wel constateren we grote verschillen in wat er in de bijlagen van de begrotingen over toezeggingen is opgenomen. Zo neemt een van de departementen alleen toezeggingen op die op het moment van het uitbrengen van de begroting nog openstaan. Een toezegging die tussen de publicatie van twee begrotingen in wordt gedaan en afgehandeld komt niet voor in de volgende begroting. Andere ministeries vermelden zowel afgehandelde als openstaande toezeggingen. Verder komt het voor dat een toezegging wordt genoemd en waarvan de afhandeling nog openstaat, terwijl in het daaropvolgende jaar deze toezegging uit het overzicht is verdwenen. Als lezer zou men verwachten dat een dergelijke toezegging wordt herhaald met de daarbij horende stand van zaken (afgehandeld plus vindplaats). Ten slotte zijn de gegevens in de begrotingen over de vindplaats van een toezegging of nakoming van een toezegging in veel gevallen summier – zo ontbreekt vaak de datum van nakomen en een Kamerstuknummer. In de praktijk kost het daardoor veel tijd om de nakoming te vinden.

De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven overigens wel voor dat er een bijlage met door bewindslieden aan de Eerste en Tweede Kamer gedane toezeggingen moet zijn, maar zijn niet duidelijk in wat er precies in de bijlage vermeld moet worden.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Rijksbreed onderzoek

Allereerst beantwoorden we het derde en laatste deel van de vierde vraag van de Tweede Kamer: zien we mogelijkheden voor een rijksbreed onderzoek naar de vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen voor ICT-projecten bij de overheid sinds 2000? Onze conclusie is dat wij weinig toegevoegde waarde zien voor een rijksbreed onderzoek. Een belangrijke voorwaarde voor zo'n onderzoek is namelijk dat er voldoende betrouwbare informatie beschikbaar is over planning en realisatie over de onderwerpen tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten van projecten (de minimale hoeveelheid informatie). Hieraan is bij de projecten die wij onderzochten in het algemeen niet voldaan. NVIS vormt hierop een uitzondering – over NVIS is alleen geen functiepuntenanalyse beschikbaar over de laatste stand van zaken. Het is weliswaar in principe mogelijk bij andere projecten die de minister van BZK in haar inventarisatie heeft opgenomen, na te gaan wat de kwaliteit van de administraties is, maar voor elk project is op zijn minst informatie nodig over de tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten, de vier door ons noodzakelijk geachte componenten.

Dus: tenzij de situatie bij de andere ICT-projecten van de rijksoverheid duidelijk beter is, vraagt een rijksbreed onderzoek op basis van (project)administraties buitensporig veel werk vanwege de op deze punten beperkte ordelijkheid en controleerbaarheid van de administraties. Bovendien voegt zo'n rijksbreed onderzoek weinig (meer) inzicht toe in vermijdbare kosten. Een dergelijk onderzoek kan bovendien slechts een beperkt beeld leveren vanwege de hiaten in de beschikbare gegevens.

Het is aan de ministers om deze informatie te verzamelen. In het algemeen overleg van 12 maart 2008 heeft de minister van BZK hier een eerste stap voor gezet met de toezegging, om voor de zomer te komen met een eenduidige definitie voor ICT-kosten (Tweede Kamer, 2008).

Financieel beheer

Behalve de bovenstaande conclusie, hebben we nog een aantal aanvullende conclusies. In Deel A hebben we geconstateerd dat ICT-projecten te complex en te ambitieus worden. We hebben een aantal oorzaken gegeven in de sfeer van politieke complexiteit, organisatorische complexiteit en technische complexiteit. In de hoofdstukken 3 en 4 van dit onderzoek zijn verschillende van deze oorzaken naar voren gekomen die hebben bijgedragen aan overschrijdingen van kosten en doorlooptijden. Uit dit onderzoek blijkt bovendien dat het financieel beheer van de onderzochte projecten niet ordelijk en controleerbaar is. Daardoor ontbreekt de minimale set van gegevens die nodig is voor het besturen van een project. Om zicht te krijgen op de kosten van ICT-projecten, is een onderverdeling van kosten in kostensoorten onontbeerlijk. De projectadministraties zouden ons inziens volgens een dergelijke onderverdeling ingericht moeten worden.

Besturing

Wij constateren dat er in de door ons onderzochte casussen al gewerkt wordt om de besturing van de informatievoorziening te verbeteren. Met dit rapport willen we een verdere impuls geven aan een professionelere besturing van de informatievoorziening bij de rijksoverheid.

De 'business',¹⁵ en ICT zijn als het ware twee gescheiden werelden. De business denkt bijvoorbeeld te snel in ICT-oplossingen. Ook wordt er te weinig rekening gehouden met de impact van een organisatieverandering op ICT. Anders dan bij zaken als financiën en human resources is ICT een bedrijfsmiddel waarvan nog niet zo goed begrepen wordt hoe deze bijdraagt aan de business.

Bij het bepalen van hoe de informatievoorziening eruit dient te zien is de business leidend en niet de ICT. Daarom moet de business opdrachtgever zijn van een ICT-project en het project als zijn belang voelen. Dat vereist dat de business voldoende in staat is om de informatiebehoefte voor het betreffende organisatievraagstuk te bepalen. Ook moet de opdrachtgever zich ervan vergewissen of wensen technisch haalbaar zijn. Omdat de business leidend is ligt daar ook de verantwoordelijkheid voor het budget en voor het stellen van prioriteiten. Daarbij moet worden bedacht dat investeringen in ICT-projecten niet op zichzelf staan maar deel uitmaken van de totale projectenportfolio van de organisatie. ICT-projecten moeten daarom

¹⁵ Wij gebruiken in dit rapport bewust het Engelse woord 'business'. Dit woord, waar geen goed Nederlands equivalent voor is, drukt volgens ons het beste de externe oriëntatie van een organisatie uit: datgene waarvoor een organisatie in de wereld is. Het is deze externe oriëntatie, belichaamd in de leiding van de organisatie, die richtinggevend moet zijn bij de besluitvorming over informatievoorziening en ICT.

in samenhang met de andere projecten in de projectenportfolio gezien worden. Een organisatie heeft immers een gelimiteerde hoeveelheid mensen en middelen beschikbaar voor alle projecten in de portfolio. Daarbij moet de organisatie onder meer rekening houden met piekperiodes van verschillende projecten, bewaken dat projecten elkaar niet teveel overlappen en voorkomen dat andere projecten stil komen te liggen wanneer een bepaald project niet op tijd levert.

Het professionaliseren van de besturing van de informatievoorziening betekent niet automatisch dat alles op centraal niveau door de leiding van de organisatie bepaald moet worden of dat de hiërarchie versterkt moet worden. De overheid kent allerlei verschillende projecten, organisaties, en relaties tussen organisaties. De manier waarop de besturing van de informatievoorziening geregeld kan worden, hangt samen met het strategisch belang van informatie en van de organisatiestructuur en -cultuur. Organisaties moeten een balans zoeken in de mate waarin ze de aansturing van de informatievoorziening centraal of decentraal (of in combinatie) willen inrichten.

Een uitvoeringsorganisatie die beleid van een minister uitvoert moet inzicht hebben in de mogelijkheden en beperkingen van de informatievoorziening om een sterkere gesprekspartner te kunnen zijn. Als deze gewapend met dat inzicht kan aanschuiven op het niveau waarop besluitvorming plaatsvindt, wordt de kans op realistische besluiten groter.

CIO

Een belangrijk aandachtspunt is dat een organisatie mensen (deskundigheid) nodig heeft met voldoende kennis van en vaardigheden voor het besturen, organiseren en realiseren van de informatievoorziening en ICT. Wij zijn van mening dat een Chief Information Officer (CIO) belangrijk is om de schakelfunctie tussen de organisatie en de informatievoorziening te vervullen. De CIO is als het ware de souffleur van de leiding van een organisatie en zit bij die leiding 'aan tafel' als het gaat om organisatievraagstukken in relatie tot de informatievoorziening. Daarvoor moet de CIO inzicht hebben in de processen van de organisatie en vertrouwd zijn met de problematiek van informatievoorziening en met de mogelijkheden en beperkingen van ICT-oplossingen.

Ministeriële verantwoordelijkheid

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het huidige wettelijk kader de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ICT-projecten eenduidig afbakt voor het eigen ministerie. Daarnaast zijn kaders gesteld voor RWT's, zbo's en organisaties die via een subsidierelatie verbonden zijn aan de staat. Voor andere

arrangementen met organisaties in het beleidsveld van een minister is de reikwijdte van de ministeriele verantwoordelijkheid niet, respectievelijk niet duidelijk geregeld. Wat de informatievoorziening over ICT-projecten door dergelijke organisaties aan de minister betreft constateren we dat dit telkens maatwerk is. De informatievoorziening over die projecten aan de minister en de Tweede Kamer is bij de projecten die wij bekeken hebben geregeld. Een bezwaar dat aan maatwerkoplossingen kleeft is dat telkens weer opnieuw een vaak ingewikkeld onderhandelingsproces tussen de beleidsverantwoordelijke minister en de organisatie(s) in kwestie moet plaatsvinden. Dit proces leidt niet vanzelf tot een situatie waarin de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid helder is, waardoor er telkens opnieuw ‘grensgevechten’ ontstaan wanneer er zich incidenten voordoen in het beleidsveld van een minister die het maatschappelijk belang schaden.

Informatievoorziening uit toezeggingen

We stellen vast dat voor de door ons aselekt gekozen toezeggingen van ministers over informatievoorziening over ICT-projecten aan de Eerste en Tweede Kamer de minister informatie heeft verstrekt die aansluit op de gedane toezegging. Wel constateren we dat het lastig is om de voortgang op dit punt te volgen op basis van de informatie die hierover in een voorgeschreven bijlage van de begrotingen is opgenomen. Er zijn overigens grote verschillen tussen de ministeries in wat er is opgenomen in deze bijlage.

7.2 Aanbevelingen

Kosten en kostensoorten

Als eerste stap in de discussie over de omvang van ICT-projecten bevelen we aan te kiezen welke kostensoorten voor de rijksoverheid wenselijk zijn om te registreren. Het gebruik van zo'n uniforme indeling in kostensoorten maakt kosten immers vergelijkbaar. Een minimumvariant is om alleen de directe productie- en implementatiekosten te benoemen. De maximale is om uit te gaan van integrale kosten. Met de structuur in dit rapport (zie § 2.2) hebben we een handreiking voor deze keuze willen doen. Het is in onze ogen raadzaam te overwegen om zowel alle directe als alle indirecte kosten aan het project toe te rekenen. Bij de rijksoverheid zal vooral de toerekening van indirecte kosten extra aandacht behoeven, omdat het toerekenen hiervan niet gebruikelijk is. Voor het bepalen van de integrale kosten zijn aanvullende gegevens en registraties nodig. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan een tijdschrijfsysteem en aan het bepalen van de verwachte levensduur van het systeem voor de afschrijving ervan en voor het bepalen van vervangingsinvesteringen.

Naast de *keuze* van kostensoorten verdient het aanbeveling deze kostensoorten te *definiëren*. Een van de vragen hierbij is bijvoorbeeld: ‘Hoe bakenen we de kosten voor het projectbeheer en projectmanagement af?’ Ook stellen we voor hiervoor in de administraties aparte grootboekrekeningen in te richten. Uniforme kostensoorten zijn niet alleen van belang voor de onderlinge vergelijkbaarheid van ICT-projecten, maar ook voor de precisering van analyses, zoals een analyse van de relatie tussen de omvang van een project (in functiepunten) en de kosten daarvan. Op deze wijze kan de overheid voor zichzelf een benchmark ontwikkelen voor ICT-projecten – en dat zou ons inziens een groot winstpunt zijn. Daarbij is het tevens van belang om de consistentie van de cijfers in de tijd te waarborgen. We bevelen verder aan interne en externe rapportages die (mede) op basis van de projectadministraties worden geschreven te laten controleren. Deze controles moeten tevens waarborgen dat de informatie aan de Tweede Kamer juist, volledig en actueel is.

Ten slotte bevelen we aan om het bovenstaande in elk geval toe te passen op de ICT-projecten die de minister van BZK heeft opgenomen in de inventarisatie die zij in oktober 2007 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd (BZK, 2007). Zodoende worden gegevens over tijd en kosten eenduidig vastgelegd en wordt de omvang bij voorkeur uitgedrukt in functiepunten. Het verdient overweging om te bevorderen dat, bijvoorbeeld ten minste gedurende vijf jaar, in de departementale jaarverslagen informatie wordt opgenomen over de besteding van publiek geld aan lopende omvangrijke ICT-projecten en de resultaten die daarmee worden bereikt. Wij denken hierbij zowel aan projecten die het ministerie zelf uitvoert of als opdrachtgever laat uitvoeren als aan projecten bij Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's) en in het beleidsveld van de minister. Deze informatie stelt de Tweede Kamer in staat om te beoordelen of en in welke mate er sprake is van structurele problemen met ICT-projecten. Over deze projecten dient dan in ieder geval informatie te worden verstrekt over tijd, omvang, beschikbare mensen en middelen. Dit geldt zowel voor de raming als de voortgang.

Ramingen

Het verdient aanbeveling te definiëren wat als startmoment van een ICT-project moet worden gekozen en wat als eindpunt. De PRI-systematiek van het Ministerie van VenW biedt volgens ons een goede methode om de ontwikkeling van risico's in de tijd zichtbaar te maken en om rekening te houden met deze ontwikkeling bij toenemende zekerheid naarmate het project vordert. Voorts bevelen wij aan de verwachte levensduur ('houdbaarheidsdatum') van ICT-systemen vast te leggen. Zo kan onder meer zichtbaar worden gemaakt welke bedragen jaarlijks voor

vervanging gereserveerd moeten worden en op welk moment de 'houdbaarheidsdatum' gepasseerd wordt. Dit laatste mede met het oog op het portfoliobeheer.

Besturing

Wat de besturing van ICT-projecten betreft is onze belangrijkste aanbeveling: bedenk dat er niet één oplossing is voor de besturing van de informatievoorziening. Cruciaal is wel dat er een schakelfunctie is tussen de business en de informatievoorziening en onderliggende ICT. In hoofdstuk 5 geven we enkele handvatten en we lichten er hieronder twee uit, namelijk de Gateway-review en Managing Public Money.

Wat de aanpak en planning van ICT-projecten betreft moeten de projectverantwoordelijken zich realiseren dat deze activiteit slechts voor een deel gebaseerd kan zijn op methoden en technieken, en voor een ander deel een behoorlijk zacht proces is, gebaseerd op subjectieve inschattingen, aannames, ervaringen en vuistregels. Het is daarom waardevol om op gezette tijden onafhankelijke vakgenoten te laten meedenken. Dit krijgt extra meerwaarde wanneer dit proces zo georganiseerd wordt dat het niet alleen leidt tot tijdig bijsturen van projecten maar ook tot een gezamenlijk leerproces van alle overheidsorganisaties. De aanpak van de Gateway review is hier onder meer op gericht. Daarom bevelen we de minister van BZK aan om te gaan onderzoeken of deze methode ook in Nederland bruikbaar is en zo ja, hoe een soortgelijk gezamenlijk leerproces hier kan worden georganiseerd.

Wat de besluitvorming over mogelijke ICT-projecten betreft zou wellicht geleerd kunnen worden van ervaringen in het buitenland met de verbetering van financieel beheer en de informatievoorziening over projecten. Wij wijzen bijvoorbeeld op het door het Britse ministerie van Financiën (HM Treasury) uitgebrachte handboek *Managing public money*, dat een aantal praktische handreikingen doet (bijlage 5 in dit rapport).

Rijksbrede coördinatie

Het is volgens ons niet wenselijk dat de oplossing voor de problemen met ICT-projecten gezocht wordt in één sterke man of vrouw voor alle ICT-projecten van de rijksoverheid. Er is immers in ons staatsbestel ook niet één minister die gaat over de organisatiestrategie en de daaruit voortvloeiende informatievoorziening van de departementen van andere ministers of van RWT's of andere organisaties in de beleidsvelden van die departementen. Elke minister is verantwoordelijk voor het eigen departement en heeft bovendien een zekere verantwoordelijkheid voor de met het eigen departement verbonden organen. In de terminologie die wij eerder hanteerden is rijksbrede coördinatie in de persoon van een rijksbrede

(opgeschaalde) CIO die aan het roer staat en verantwoordelijk is voor het projectenportfolio van het Rijk dan ook niet aan de orde. Wij zien wel een rijksbrede taak om een uniforme indeling in kostensoorten vast te stellen. Een eerste stap kan zijn dat de minister van BZK dit doet voor het Rijk (alle departementen). Voorts zien we een rijksbrede taak of taak per sector weggelegd voor het stellen van kaders bijvoorbeeld beveiligingsstandaarden, standaarden voor samenwerking tussen ICT-systemen, kaders voor projectbeheersing en kwaliteitsbewaking. We bevelen de minister van BZK aan om na te gaan hoe dat het beste georganiseerd kan worden en daarbij haar collega bewindspersonen te betrekken.

De volgende aanbevelingen kunnen relatief snel worden opgepakt:

- Algemene aanbevelingen aan de ministers:
 - Zorg voor betrouwbare gegevens over tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten.
 - Maak afspraken met de Tweede Kamer over de ‘minimale set’ gegevens die de Kamer nodig heeft voor een gefundeerde besluitvorming, zowel voorafgaand als tijdens het project.
 - Richt portfoliobeheer in.
 - Probeer te leren van de ervaringen van anderen.
- Aanbeveling aan de minister van BZK:
Onderzoek hoe het van elkaar leren kan worden bevorderd, bijvoorbeeld volgens de principes waar Gateway op gebaseerd is.

8 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

8.1 Reacties ministers

We hebben alle bewindspersonen in de gelegenheid gesteld om op het conceptrapport te reageren. Wat de hoofdlijnen van het rapport betreft heeft de minister van BZK, die we als coördinerend bewindspersoon hebben aangesproken, op 27 mei 2008 procedureel gereageerd omdat haar brief aan de Tweede Kamer met voorstellen om de problemen met ICT-projecten op te lossen nog niet door de Ministerraad was vastgesteld. Wel heeft zij inhoudelijk gereageerd op de casus waarvoor zij als vakminister verantwoordelijk is. Op 20 juni 2008 heeft de Ministerraad de brief aan de Tweede Kamer vastgesteld, waarna de minister die brief op 25 juni 2008 naar de Algemene Rekenkamer heeft verstuurd met het verzoek die brief te beschouwen als een aanvulling op haar reactie van 27 mei. Verder hebben ook de ministers van Buitenlandse Zaken, van Financiën en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gereageerd, omdat ook zij aangesproken worden, bijvoorbeeld in een casus.

Op onderdelen verschillen de minister van BZK, de minister van Financiën en de minister van LNV nog van mening met de Algemene Rekenkamer, maar op hoofdlijnen onderschrijven zij de algemene conclusies en aanbevelingen in het rapport.

De integrale reacties staan op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

8.1.1 Reactie op hoofdlijnen van het rapport

Minister van BZK

De minister van BZK spreekt in haar reactie van 27 mei 2008 haar waardering uit voor onze praktische aanbevelingen om de grip op ICT-projecten binnen de rijksoverheid te vergroten. De minister onderschrijft het belang van de thema's die in beide rapporten, Deel A (van 29 november 2007) en dit Deel B, naar voren zijn gebracht. Ze zal de Tweede Kamer per brief (haar brief van 25 juni 2008, zie hierna) informeren over haar voorstellen. Zij geeft aan daarbij gebruik te zullen maken van de conclusies en aanbevelingen uit ons onderzoek. Ten slotte geeft de minister van BZK aan dat ze hierop in haar reactie op dit rapport nog niet kan vooruitlopen, omdat zij de

voorstellen nog niet aan de ministerraad heeft kunnen voorleggen. De minister zal de reactie op ons rapport verwoorden in de voorziene brief aan de Tweede Kamer. Zij zal dan ook de Algemene Rekenkamer informeren.

De minister van BZK geeft in haar brief van 25 juni 2008 aan dat haar voorstellen slechts een deel van de noodzakelijke maatregelen zijn. Daarnaast gaat het erom, bij beleidsontwikkeling en wet- en regelgeving rekening te houden met de uitvoerbaarheid daarvan in het ICT-domein. Zij ziet dat als een verantwoordelijkheid van zowel kabinet als Tweede Kamer.

Ze geeft voorts aan dat ze geen voorstander is van één minister die verantwoordelijk is voor ICT-projecten, ook als dat projecten van andere ministeries zijn. De minister van BZK zegt wel systeemverantwoordelijk te zijn, met als speerpunten de kwaliteit van de aansturing van grote ICT-projecten en de kwaliteit van de I-kolom binnen de ministeries.

In de brief spreekt de minister van BZK over 'grote ICT-projecten'. Zij doelt daarmee op projecten met een ICT-component van minimaal €20 miljoen, uitgevoerd bij ministeries en agentschappen waarvoor een minister rechtstreeks verantwoordelijk is. Ze doelt dus niet op projecten van zbo's.

Het kabinet onderschrijft onze aanbevelingen in Deel B over de noodzaak van het inzichtelijk maken van de kosten van ICT-projecten. Zoals zij eerder heeft toegezegd, zal de minister van BZK na de zomer met voorstellen voor het definiëren van ICT-kosten komen. Hierbij zal zij onze recente voorstellen betrekken over kostendefinities en de inrichting van projectadministraties.

De minister van BZK gaat vervolgens in op de volgende onderwerpen.

Clinger-Cohen Act

De minister van BZK heeft zich een beeld gevormd van de werking van de Clinger-Cohen Act in de Verenigde Staten en de positie van de Office of Management and Budget (OMB) in deze wet. OMB ressorteert rechtstreeks onder de Amerikaanse president en draagt onder andere de verantwoordelijkheid voor de beoordeling en toekenning van budgetaanvragen van overheidsorganisaties voor (ICT-)projecten. De organisatie heeft vergaande bevoegdheden bij ICT-investeringen.

De minister geeft aan dat de regering geen voorstander is van een organisatie in Nederland met dergelijke vergaande bevoegdheden. Zij ziet echter wel mogelijkheden om de systeemverantwoordelijkheid voor een aantal kaderstellende maatregelen te centraliseren bij de

minister van BZK. Het gaat dan om kaderstellende maatregelen voor bijvoorbeeld projectplannen, reviews en architectuur.

Projectplan

De minister van BZK zal de andere ministers informeren over de criteria waaraan een projectplan dient te voldoen. Het gaat in ieder geval in op de voor een projectplan kritische aspecten resultaat, sturing, zakelijke rechtvaardiging, planning en realiseerbaarheid, en het plan dient verplicht te worden gereviewd. Een afschrift van het projectplan wordt ter kennisname aangeboden aan de directeur Informatiseringsbeleid Rijk van het Ministerie van BZK. Deze directie zal ondersteuning bieden in de vorm van een website met kennisproducten.

Reviews

Projecten zoals bedoeld in de brief van de minister zullen regelmatig van een review worden voorzien volgens een gestructureerd kader en volgens een reviewschema dat aansluit op de fasering van projecten. De reviews vinden plaats vóór het moment waarop besloten wordt om de volgende projectfase te starten en de resultaten van de reviews worden expliciet betrokken bij die besluitvorming. De minister geeft aan met de review een objectief tegenwicht te bieden tegen de door ons geconstateerde faalfactoren als gevolg van bijvoorbeeld politieke deadlines en ongegrond ICT-enthousiasme. Het staat de andere ministers vrij om invulling te geven aan de review zolang die plaatsvindt volgens criteria, waarover de minister haar collega's nog zal informeren. Voorwaarde is wel dat de review door een onafhankelijke en professionele partij wordt uitgevoerd. Om een bijdrage te leveren aan een professionele reviewpraktijk geeft de minister aan dat ze een Gateway-organisatie gaat opzetten.

Architectuur, standaardisatie en interoperabiliteit.

De minister wijst op de reeds lopende ontwikkelingen rond de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) en het daarvan afgeleide Model Architectuur Rijksdienst (MARIJ).

Relatie met het bedrijfsleven

De minister verwijst naar twee instrumenten die op dit moment ontwikkeld worden bij het Ministerie van BZK, in samenwerking met het Ministerie van EZ. Dit zijn de 'ICT haalbaarheidstoets' en de 'concurrentiegerichte dialoog'. Deze instrumenten moeten bijdragen aan een 'gedeeld beeld' bij de overheid en het bedrijfsleven over het doel, de aanpak en de uitvoering van grote ICT-projecten.

Rapportage

De minister zegt toe de Tweede Kamer jaarlijks een overzicht met informatie over kosten, planning, doorlooptijd, relevante

projectdocumenten en uitgevoerde reviews te doen toekomen van de ICT-projecten (en projecten met een grote ICT-component) met een projectwaarde van meer dan €20 miljoen. Ze acht het van belang de Tweede Kamer ook over de uitvoering en de resultaten te informeren in deze rapportage. De minister van BZK stelt in overleg met de minister van Financiën de vorm en de inhoud van het rapportagemodel op en ze verwacht de eerste rapportage volgens dit model in het voorjaar van 2009 te kunnen aanbieden aan de Tweede Kamer.

Positionering en kwaliteitsverbetering van de I-kolom

Het kabinet onderschrijft het standpunt dat de CIO-functie fungeert als adviseur van de leiding van een organisatie. Gelet op de organisatorische consequenties zal het kabinet de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst om advies vragen over hoe de CIO-rol bij alle ministeries kan worden ingevuld. Dit advies zal ook gaan over de kwaliteitsverbetering van de I-kolom.

De genoemde maatregelen gelden vanaf heden in de volle breedte voor nieuwe ICT-projecten. Het kabinet zal jaarlijks de effectiviteit van de nu genomen maatregelen bezien en aan de hand daarvan besluiten of aanpassingen noodzakelijk zijn.

Overige ministers

De minister van LNV laat in haar reactie op de hoofdlijnen van het rapport weten dat zij net als de Algemene Rekenkamer weinig meerwaarde ziet in een rijksbreed onderzoek naar vermijdbare kosten en vertragingen bij ICT-projecten bij de rijksoverheid sinds 2000. Dit, vanwege het ontbreken van betrouwbare en vergelijkbare informatie over planning en realisatie van dergelijke projecten. De maatregelen die de Algemene Rekenkamer voorstelt om in de toekomst verandering te brengen in het ontbreken van betrouwbare en vergelijkbare informatie over planning en realisatie van dergelijke projecten spreken haar aan. Wel tekent de minister van LNV aan dat volgens haar de rol van het portfoliomanagement in onze aanbevelingen onderbelicht is gebleven. De minister suggereert om de aanbevelingen onder het kopje *ramingen* om te schrijven naar aanbevelingen over het invoeren/ verbeteren van het portfoliobeheer, waar ramingen wel weer deel van uitmaken.

De minister van Financiën onderschrijft de noodzaak van de bestuurlijke elementen in het rapport en noemt daarbij specifiek de sturing en beheersing van de projecten, de 'business' als opdrachtgever en de CIO-functie. Hij geeft aan dat bij de Belastingdienst al een aantal zaken in gang zijn gezet. Zo maakt de Belastingdienst gebruik van het instrument business cases. Ook is het managementteam van de Belastingdienst uitgebreid met een zesde lid

met de portefeuille ICT-regie en -architectuur. Bovendien is begin 2008 besloten binnen het directoraat-generaal Belastingdienst een team te vormen dat het managementteam van de Belastingdienst gaat ondersteunen bij ICT-gerelateerde vraagstukken. Verder onderschrijft de minister van Financiën het belang van leveranciersmanagement, hoewel de minister de situatie niet herkent voor de projecten SUB en Toeslagen.

8.1.2 Reacties op onderzochte casussen

Op casusniveau maakten de betrokken ministers de volgende opmerkingen:

Ministerie van BZK

De minister deelt niet de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat betrouwbare gegevens van het project C2000 ontbreken en dat het financiële beheer niet ordelijk en controleerbaar is. De minister vindt nuancering op zijn plaats. De Algemene Rekenkamer hanteert functiepunten voor het bepalen van de omvang van een project. Voor C2000 is in 1993 hiervan geen gebruik gemaakt omdat functiepunten geschikt zijn voor projecten waarin softwareontwikkeling centraal staat. Bij C2000 was het percentage softwareontwikkeling uiterst gering. Hiernaast is, zoals de Algemene Rekenkamer zelf ook al aangeeft, bij het project C2000 vanaf 2004 structureel informatie over de kosten van dit project, gecontroleerd door een accountant, naar de Tweede Kamer gestuurd.

Ministerie van Financiën

De minister van Financiën geeft aan dat er een tamelijk negatief beeld wordt geschetst waar het gaat om doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven. De minister geeft aan dat zowel bij het project SUB als het project Toeslagen ramingen zo goed mogelijk zijn gemaakt en dat van een 'ondeugdelijke ICT-raming' in het geval van SUB naar zijn mening zeker geen sprake is geweest. De complexiteit van de projecten en de politieke sturing op deze projecten brengen met zich mee dat zulke projecten nooit als het ware in een 'bevroren' toestand kunnen starten en aldus kunnen worden gerealiseerd. Als gevolg van nieuwe wensen of als gevolg van de noodzaak van het oplossen van onvoorziene complicaties moeten ramingen regelmatig worden bijgesteld. De minister wijst ook op het voorbeeld in de samenvatting van het rapport van een tekortkoming in de raming, namelijk 'het buiten beschouwing laten (...) van essentiële informatie'. De minister herkent deze opmerking niet wanneer het gaat om de besluitvorming ten aanzien van ICT-uitgaven in verband met Toeslagen en SUB.

Wat de controle op de cijfers in de projectadministratie betreft heeft de auditdienst van het Ministerie van Financiën weliswaar geen

specifieke opdracht gekregen om de cijfers van de projectadministraties te controleren, maar deze dienst heeft wel jaarlijks de grote ICT-uitgaven meegenomen in de reguliere accountantscontrole. In het kader van de reguliere accountantscontrole heeft de Auditdienst Financiën jaarlijks de grote ICT-uitgaven gecontroleerd en zijn bevindingen gerapporteerd.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

De minister is verheugd over het feit dat de Tweede Kamer NVIS als een good practice heeft aangemerkt. De waardering en positieve bevindingen ten aanzien van het NVIS-project worden zeer op prijs gesteld.

De totale investering gemoeid met de realisatie van NVIS in de projectfase is €19,7 miljoen en niet €24 miljoen. Van die €19,7 miljoen is €4,7 miljoen toe te rekenen aan de later aan de scope toegevoegde biometriefunctionaliteit.

Minister van LNV

De minister ziet gezien de vermelde feitelijkheden over de aansturing van Geonovum geen aanleiding tot opmerkingen. Zij kan zich vinden in de beschrijving van de mogelijkheden om de informatievoorziening van de minister en de Tweede Kamer te regelen over de besteding van subsidiegelden.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In Deel A van dit onderzoek concludeerden we dat de overheid het zichzelf te vaak te moeilijk maakt met te complexe ICT-projecten. Daardoor komen projecten van de overheid keer op keer in de problemen. Ook hebben we laten zien dat de problemen niet alleen technisch van aard zijn. Uit dit Deel B blijkt bovendien dat projectverantwoordelijken niet of nauwelijks op kosten sturen. Wat dit laatste betreft vinden wij het dan ook een goede zaak dat de minister van BZK de kostensoorten voor ICT-projecten zal definiëren.

Wij onderschrijven van harte het uitgangspunt van het kabinet dat elke minister verantwoordelijk is voor de 'eigen' ICT-projecten. En ook dat elke minister primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de ontwikkelde projecten en de informatievoorziening daarover aan de Tweede Kamer. Minder gelukkig zijn wij met het plan om de Tweede Kamer via de minister van BZK in een jaarlijkse rapportage over alle projecten te informeren. Wij geven de voorkeur aan een overzicht en verantwoording over die projecten per departementaal

jaarverslag. Dit past bij het leerproces dat elk ministerie afzonderlijk nog moet doorlopen voor wat betreft de informatievoorziening over ICT-projecten. Bovendien worden zo de administratieve lasten beperkt en vindt de reguliere controle op die informatie plaats. Voor de minister van BZK is in onze ogen wel de rol weggelegd om jaarlijks de gegevens van de verschillende ministers te aggregeren en om risico's en trends te signaleren zodat de Tweede Kamer een breed beeld krijgt.

De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de nog beperkte reikwijdte van de besluitvorming van het kabinet. Blijkens de brief van de minister zijn de maatregelen beperkt tot ICT-projecten waarvoor een minister volledig verantwoordelijk is. Een belangrijk deel van de projecten uit de lijst met grote ICT-projecten die de minister van BZK eerder aan de Tweede Kamer stuurde, blijft hierdoor buiten beschouwing. En dat terwijl het hierbij juist vaak om complexe projecten gaat met een hoog afbreukrisico en met een aanzienlijk maatschappelijk en financieel belang.

Voor de rijksdienst heeft het kabinet een aantal kaderstellende maatregelen genomen en aangekondigd voor nieuwe grote ICT-projecten die kunnen bijdragen aan een meer realistische en ordelijke manier van omgaan met ICT-projecten. Niet duidelijk is of daarbij onze aanbevelingen over business cases, portfolio-beheer en 'houdbaarheidsdatum' worden onderschreven. ICT-projecten vragen niet alleen sturing op kosten, maar juist ook sturing en beheersing van omvang, mensen en tijd zodat het project de gewenste resultaten in alle opzichten ook tijdig op gaat leveren.

Het is zeker zo dat verbeteringen deels gezocht moeten worden in definities en spelregels – daar pleiten wij ook voor. Maar voor een heel belangrijk deel zullen verbeteringen gerealiseerd moeten worden door in te zetten op een rijksbreed leerproces. De minister onderschrijft het belang van tussentijdse reviews en het verheugt de Algemene Rekenkamer dat zij een professionele Gateway-organisatie gaat opzetten. De Algemene Rekenkamer gaat er vanuit dat die organisatie het ook tot haar taak rekent om juist dat rijksbrede leerproces te faciliteren en bovendien te stimuleren dat ministeries de Gateway-methodiek in de praktijk ook daadwerkelijk gaan gebruiken. En het zou jammer zijn als daarbij alle lopende projecten van de lijst van de minister van BZK buiten beschouwing zouden blijven en dan dus niet kunnen profiteren van een gestructureerde manier van omgaan met en tussentijdse beoordeling van ICT-projecten.

Kortom, wij vinden het een goede zaak dat de minister van BZK en het kabinet maatregelen treffen, maar de aard van de problematiek vraagt om meer. Zo vragen wij bijvoorbeeld aandacht voor projecten bij RWT's/zbo's en voor de inrichting van de ministeriële

verantwoordelijkheid voor projecten die worden uitgevoerd door andere organisaties in het beleidsveld van een minister. Wij zullen de ontwikkelingen dan ook met belangstelling blijven volgen.

Bijlage 1

Overzicht van conclusies, aanbevelingen en reactie minister

	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister BZK	Reactie andere ministers
Rijksbreed Onderzoek en Financieel Beheer	De Algemene Rekenkamer ziet weinig toegevoegde waarde voor een rijksbreed onderzoek. Bij vier van de vijf onderzochte projecten ontbrak betrouwbare plannings- en voortgangsinformatie over tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten van projecten. Het financieel beheer van de onderzochte projecten is niet ordelijk en controleerbaar.	<p>Zorg voor betrouwbare gegevens over tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten.</p> <p>Minister van BZK: zorg voor definities over kostensoorten en begin- en eindpunt van projecten.</p> <p>Pas bovengenoemde definities toe op de ICT-projecten die de minister van BZK heeft opgenomen in de inventarisatie die zij in 1 oktober 2007 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Geef de Tweede Kamer informatie over tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten.</p> <p>Overweeg om ministeries zich in het jaarverslag over minimaal tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten te laten verantwoorden.</p>	<p>De minister heeft waardering voor de praktische aanbevelingen. Zij onderschrijft het belang van de thema's in Deel A en Deel B. Zij is geen voorstander van één minister die verantwoordelijk is voor ICT-projecten. De minister van BZK is systeemverantwoordelijk. Het kabinet onderschrijft de noodzaak om de kosten van ICT-projecten inzichtelijk te maken. De minister doet na de zomer een voorstel voor een kostendefinitie. De minister komt met criteria waaraan een projectplan moet voldoen. Afschriften van projectplannen worden ter kennisname aangeboden aan de directeur Informatiseringbeleid Rijk van BZK.</p> <p>Projecten worden regelmatig van een review voorzien. De minister gaat een Gateway-organisatie opzetten. De minister geeft de Tweede Kamer jaarlijks een overzicht van kosten, planning, doorlooptijd, relevante projectdocumenten en uitgevoerde reviews.</p>	De minister van LNV ziet weinig meerwaarde in een rijksbreed onderzoek naar vermijdbare kosten en vertragingen bij de rijksoverheid sinds 2000. De maatregelen die de Algemene Rekenkamer voorstelt om de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van projectinformatie te verbeteren spreken haar aan.
Besturing	De 'business' en ICT zijn als het ware twee gescheiden werelden. De business denkt bijvoorbeeld te snel in ICT-oplossingen en houdt te weinig rekening met de impact van een organisatieverandering op ICT.	<p>Bedenk dat er niet één oplossing is voor de besturing van de informatievoorziening en ICT.</p> <p>De manier waarop deze besturing geregeld kan worden hangt samen met het strategisch belang van informatie en van de organisatiestructuur en -cultuur.</p>		

	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister BZK	Reactie andere ministers
	De business is leidend en daarmee verantwoordelijk voor budget en prioritering. Investerings in ICT-projecten maken deel uit van de projectenportfolio van de organisatie.	Richt portfoliobeheer in	De minister vraagt de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst om advies over invulling van de CIO -rol bij alle ministeries.	De minister van LNV tekent aan dat de rol van portfoliomanagement in de aanbevelingen onderbelicht is gebleven. De minister van Financiën onderschrijft de noodzaak van sturing en beheersing van ICT-projecten en herkent zich in de conclusie dat de 'business' opdrachtgever moet zijn.
		Benut meer de mogelijkheden om te leren van elkaar en van ervaringen in het buitenland (Gateway review en Managing Public Money).		
		Minister van BZK: ga na of in Nederland een gezamenlijk leerproces kan worden georganiseerd (vgl. Gateway review).		
CIO-functie	Op bestuurlijk niveau van de besluitvorming ontbreekt meestal voldoende kennis over en vaardigheden voor het besturen, organiseren en realiseren van de informatievoorziening en ICT.	Geen rijksbrede (opgeschaalde) CIO voor het projectenportfolio van het Rijk, maar wel een rijksbrede taak of taak per sector voor het stellen van kaders (beveiliging, samenwerking tussen ICT-systemen, projectbeheersing, kwaliteitsbewaking, etc.). Minister van BZK: ga na hoe dat het beste georganiseerd kan worden en betrek daarbij de collega bewindspersonen.		De minister van Financiën onderschrijft de noodzaak van de CIO -functie. Het MT van de Belastingdienst is inmiddels uitgebreid met een portefeuillehouder ICT-regie en –architectuur. Bovendien wordt er een team gevormd die het MT op ICT-gebied gaat ondersteunen.

	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister BZK	Reactie andere ministers
Informatievoorziening aan Tweede Kamer	Het is lastig om de voortgang op het punt van de nakoming van toezeggingen van ministers over informatievoorziening over ICT-projecten aan de Eerste en Tweede Kamer te volgen op basis van de informatie die hierover in een voorgeschreven bijlage van de begrotingen is opgenomen.			

Bijlage 2 Lijst van begrippen en afkortingen

ABS	Aanslag Belastingen System
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AO	Administratieve organisatie
Business case	De zakelijke rechtvaardiging van een project. Het gaat hierbij om een onderbouwing van nut en noodzaak van een project, ondersteund door een kosten-batenanalyse waarin niet alleen financiële maar ook kwalitatieve kosten en baten worden meegewogen.
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
CIO	Chief Information Officer
C2000	Landelijk dekkend digitaal radionetwerk voor mobiele communicatie voor politie, brandweer, ambulance en de Koninklijke Marechaussee.
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Clinger-Cohen Act	Amerikaanse wet uit 1996. Deze wet schrijft een procedure voor die geldt voor elk aanschafproject voor bedrijfskritische of anderszins essentiële ICT-systemen voor de Amerikaanse overheid.
EKD	Elektronisch Kinddossier
GAO	Government Accountability Office
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ICT-project	Een ICT-project is een project dat tot doel heeft een ICT-systeem te ontwikkelen en/of in te voeren. Onder ontwikkelen verstaan we de specificatie, de aanschaf en (zelf)bouw of verbouw van het systeem. Bij invoeren gaat het om de technische en organisatorische implementatie.
ICT-voorziening	Alle activiteiten om de informatievoorziening in stand te houden of te verbeteren met ICT
ICTU	ICT Uitvoeringsorganisatie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPA	Integrale probleemanalyse
ITO	Informatie- en communicatietechnologieorganisatie
KLPD	Korps Landelijke Politie diensten
LNV	(Ministerie van) landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NICTIZ	Nationaal ICT Instituut in de Zorg
NVIS	Nieuw Visuminformatiesysteem
OGC	Office of Government Commerce
PRI	Projectramingen Infrastructuur
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SUB	Samenwerking UWV en Belastingdienst
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten.
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 3 Lijst van geraadpleegde experts

De volgende experts zijn geraadpleegd:

- Drs. C. Franke, Lid Raad van Bestuur CWI
- Drs. P. Hennephof, wnd. Secretaris-Generaal Ministerie van SZW
- Drs. ir. A. Kregting MBA, Executive Vice President & CIO DSM
- Drs. E.J. Kreiken, Executive Vice President Information Services & CIO KLM
- Mr. J.N. van Lunteren, Senior Consultant Het Expertise Centrum
- Prof. dr. P.M.A. Ribbers, Professor of Information Management Universiteit van Tilburg
- Prof. dr. C. Verhoef, Vrije Universiteit / Information Management & Software Engineering
- Dr. A.W.I.M. van der Wurff, Voorzitter Raad van Bestuur Cordares

Bijlage 4 Gateway review

De Gateway review kent een aantal interessante kenmerken:

- Het betreft een review die niet als doel heeft om 'af te rekenen' maar de projecteigenaar verder te helpen met het project.
- Een gateway review heeft, per review, een korte doorlooptijd (4-5 dagen) en dan ligt er een rapportage.
- Het reviewteam bestaat uit onafhankelijke vakgenoten (gelijken of peers) en wordt geleid door iemand van hetzelfde niveau als de eigenaar van het project. De kwaliteit van dit reviewteam is essentieel voor een goede gateway review.
- Met bevindingen uit de Gateway review wordt vertrouwelijk omgegaan. De rapportage is gericht aan de eigenaar van het project en het dossier wordt na de review vernietigd.
- Het Office of Government Commerce (OGC) ontvangt de exemplaren van de reviewrapporten om generiek geleerde lessen te identificeren en te verspreiden.

Met de OGC Gateway methode onderzoekt men programma's en projecten op cruciale momenten van de levenscyclus om vast te stellen wat er moet gebeuren om het programma of project succesvol door te laten gaan naar de volgende fase. Tijdens de duur van een programma of project kunnen de volgende Gateway reviews worden uitgevoerd:

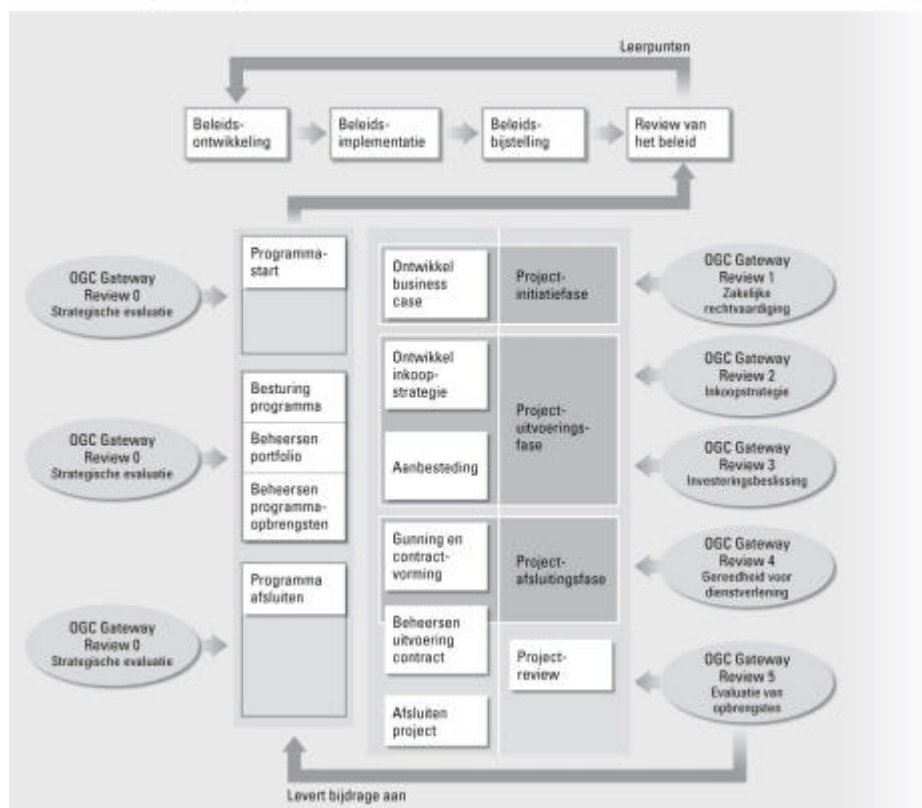
Programma's

- Gateway 0: Strategische doorlichting

Projecten

- Gateway 1: Zakelijke rechtvaardiging
- Gateway 2: Verwerving of veranderstrategie
- Gateway 3: Investeringsbeslissing
- Gateway 4: Gereedheid voor de dienstverlening
- Gateway 5: Evaluatie van de bedrijfsresultaten

Schematische weergave Gateway



Bron: http://www.ogc.gov.uk/procurement_the_bigger_picture.asp

Gateway review 0 (Strategische doorlichting)

Gateway review 0 heeft tot doel om het programma binnen een bredere context van beleid, andere programma's en de organisatie te beoordelen. Hierbij onderzoekt men de richting en beoogde uitkomsten van het programma, samen met de voortgang van de onderliggende projecten. Het kan toegepast worden op elk type programma, inclusief beleidsontwikkeling en organisatieverandering. De review kan worden herhaald tijdens de levenscyclus van het programma van start tot eind. Een review aan het begin van het programma kan helpen om de haalbaarheid van het programma duidelijk te krijgen voordat de planvorming is afgerond.

Gateway review 1 (Zakelijke rechtvaardiging)

In deze eerste projectreview wordt de business case onderzocht op haalbaarheid. Er wordt nagegaan of:

- alle belanghebbenden de beoogde uitkomsten van het project ondersteunen;
- de verbanden met het programma en de organisatiedoelstellingen helder zijn;
- de optimale balans van kosten, baten en risico's is geïdentificeerd.

Gateway review 2 (Verwerving of veranderstrategie)

Deze review is gericht op de uitgangspunten in de businesscase en voorgestelde aanpak voor de uitvoering van het project. Indien er sprake is van een externe verwerving, dan zullen er in de aanpak details moeten zijn opgenomen over de uitbestedingopties, de voorgestelde aankoopwijze en ondersteunende informatie. Ook zal nagegaan worden of de plannen voor implementatie zijn meegenomen.

Gateway review 3 (Investeringsbeslissing)

Deze review onderzoekt de volledige businesscase en het bestuurlijk arrangement voor de investeringsbeslissing of het project nog steeds noodzakelijk, betaalbaar en haalbaar is. Ook wordt nagegaan of er sprake is van een robuust implementatieplan.

Gateway review 4 (Gereedheid voor de dienstverlening)

Deze review onderzoekt in hoeverre de organisatie klaar is voor de transitie van de projectuitkomsten naar implementatie; waar nodig zal een inschatting gemaakt worden van de capaciteiten van de toeleverende partijen. De review stelt vast of het eigenaarschap van het project helder geregeld is na overdracht aan de uitvoerende gebruikersorganisatie.

Gateway review 5 (Evaluatie van de bedrijfsresultaten)

Bij de laatste review wordt vastgesteld of de beoogde doelen van de businesscase zijn behaald en of het operationele proces goed verloopt. Dit kan na verloop van tijd (6-12 maanden) of kort voor het beëindigen van een servicecontract opnieuw uitgevoerd worden. In Engeland is de methode verplicht gesteld voor de centrale overheid bij inkoop, bij programma's en projecten waar ICT een cruciale rol speelt en bij bouwprojecten.

Uitvoering

Een Gateway review is gebaseerd op best practices, heeft een korte doorlooptijd (enkele weken voorbereiding en 1-5 dagen voor de feitelijke review) en wordt uitgevoerd door een klein (3-4 personen) onafhankelijk team van vakgenoten (gelijken of 'peers') van buiten het programma of project (collega-bestuurders, -managers, en/of deskundigen uit hetzelfde werkterrein) die naast hun kennis en ervaring tevens een aanvullende training hebben gehad op het voorbereiden en uitvoeren van de methode.

Een Gateway review kan worden aangevraagd door de zogenaamde Senior Responsible Owner (SRO) van het programma of project. Dit is de persoon die eindverantwoordelijk is voor de projectresultaten en die primair het meeste belang heeft bij het eindresultaat van het project of programma.

De voorbereiding start met een gesprek met de SRO van het programma/project waarin wordt bepaald welke documentatie

aanwezig is en met welke sleutelfiguren een gesprek moet plaatsvinden.

Op basis van het materiaal en de gesprekken wordt een (concept)reviewrapport opgesteld en geven de peers een oordeel/advies aan de verantwoordelijke uitvoerder over de voortgang en overgang naar de volgende fase van het programma of project en de kans op een succesvolle afronding. De opzet van de methode wordt ondersteund door checklists, een standaard risicoanalyse, vragenlijsten, rapportageformats en dergelijke, maar de beoordeling leunt sterk op de ervaring en professionele kennis van de reviewers.

Rapporteren en vertrouwelijkheid

Alle Gateway reviews worden op vertrouwelijke basis gerapporteerd aan de SRO die tevens eigenaar van het reviewrapport wordt. Het reviewdossier wordt na afloop vernietigd. Deze benadering bevordert een open en eerlijke uitwisseling tussen het programma/project en de reviewteam(s), waardoor de reviewteams maximale toegevoegde waarde kunnen leveren. Met de review wordt aan de fase van het programma of project de status groen, oranje of rood toegekend. Bij status groen kan het programma of project veilig door naar de volgende fase. Status oranje geeft aan dat er weliswaar de nodige aandachtspunten zijn, maar dat er niet gestopt hoeft te worden. Status rood betekent dat er serieuze risico's bestaan die succesvolle doorgang verhinderen als daarop geen actie wordt ondernomen.

Het OGC ontvangt exemplaren van de reviewrapporten om generiek geleerde lessen te identificeren en te verspreiden.

Voordelen

Het Gateway proces geeft bestuurders en uitvoerders van programma's en projecten inzicht en ondersteuning bij het realiseren van de doelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Verder zorgen de reviews voor:

- meer zekerheid voor overgang naar volgende fase van een programma/project;
- meer realisme in tijd- en kostenplannen en realisaties;
- groter draagvlak bij betrokken actoren voor status en vraagstukken tijdens de verschillende fases;
- bevordering van lerend vermogen bij de overheid door deelname (overheids)medewerkers aan reviewteams;
- beleid en uitvoering komen dichterbij elkaar door reviewteams samen te stellen uit diverse overheidsorganisaties (Rijk, RWT's en andere overheden);
- hogere acceptatie van bestuurlijk verantwoordelijke omdat (review)advies komt van vakgenoten.

Ten slotte

Binnen de Nederlandse overheid en publieke sector zijn interessante initiatieven waar te nemen in het gebruik van de Gateway review methode. Zo is bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat als verrijking van hun risicomanagementsysteem (RISMAN) in 2007 de Gateway review variant van hun Britse zusterorganisatie HighWay Agency toegepast bij het Partnerprogramma Infrastructuur Management (PIM) met als doel praktische aanbevelingen te doen voor het programma, maar ook ervaring op te doen met de methodiek.

Toepassing van Gateway

Om de Gateway review te kunnen toepassen dient te worden voldaan aan een aantal voorwaarden:

- Gateway is een handelsmerk en OGC heeft hier het intellectuele eigendomsrecht over. Toestemming voor het gebruik van Gateway is dus vereist.
- Een Gateway-reviewer dient een cursus bij het OGC te hebben gevolgd om de reviews te kunnen uitvoeren.
- Om Gateway in Nederland goed uit te kunnen rollen zou er een 'Gateway-hub' moeten worden ingericht¹⁶. Deze hub kan dan ook het gebruik van Gateway stimuleren en de toestemming voor het gebruik van het intellectueel eigendom verzorgen. Dit moet dus worden geregeld.

¹⁶ OGC heeft een document opgesteld waarin de rollen en verantwoordelijkheden die moeten worden ingericht binnen een 'hub' staan beschreven. Dit document is te vinden op:
<http://www.ogc.gov.uk/documents/RolesResponsibilitiesGatewayHubRoles.doc>

Bijlage 5 Overwegingen bij planning van beleid of projecten

Dit is een vertaling van het tekstkader 'Factors to consider when planning policies or projects' in de Britse publicatie 'Managing Public Money' (H.M. Treasury, 2007).

Ontwerp

- Is het voorstel afgewogen tegen alternatieven, inclusief het alternatief om niets doen?
- Is er aanleiding voor pilot(s) voorafgaand aan de volledige uitrol?
- Zijn de beheersmaatregelen duidelijk gedocumenteerd?
- Zijn de risico's en kansen systematisch in kaart gebracht? Hoe worden deze beheerst? Is het proces bestand tegen tegenvallers? Welke versturende omstandigheden kunnen zich voordoen?
- Staat het beoogde beleid in verhouding tot de onderkende noodzaak van een interventie?
- Voldoet het eindresultaat aan deugdelijke standaarden?
- Zou het voorstel vereenvoudigd kunnen worden zonder verlies aan de functionaliteit?
- Als met één of meer partners samengewerkt wordt: is de verdeling van de verantwoordelijkheden gedocumenteerd?
- Is het voorstel efficiënt en doeltreffend en biedt het een goede prijs-kwaliteitsverhouding?
- Is het beleid houdbaar in de breedste betekenis van het woord? Moet er een exit-strategie zijn?
- Voldoet de geplande activiteit aan de normen voor gelijkheid, integriteit en betrouwbaarheid?
- Is het voorstel haalbaar binnen de beoogde tijd en kosten?

Beheersing

- Is het voorstel verankerd in wet- en regelgeving? Zo nee, welke stappen zijn nodig om dat voor (noodzakelijke onderdelen van) het voorstel te regelen?
- Valt het beleid of project binnen de Europese regelgeving, met inbegrip van beperkingen op staatssteun?
- Hoe wordt het voorstel gefinancierd? Is er budget en dekking?
- Valt de voorgestelde maatregel binnen de bevoegdheid van het departement?
- Aan welke financiële voorschriften moet worden voldaan, voor zover aanwezig?
- Hoe gaat de interne beheersing eruit zien? Is dat effectief? Is het transparant?

- Welke financiële mogelijkheden worden gebruikt voor het beheersen van de uitrol en implementatie?
- Kunnen project- en programmamanagementtechnieken nuttig toegepast worden?
- Hoe wordt de voorgenomen nieuwe regeling gemonitord en hoe wordt de efficiëntie gemeten?
- Zijn er maatregelen om gebruik te maken van feedback ter verbetering van de resultaten?
- Welke waarborgen zijn voorzien ter bevordering van een goed en correct gebruik van middelen en ter voorkoming van misbruik en fraude?
- Hoe worden de daaraan verbonden risico's gemonitord en de maatregelen daarop aangepast?
- Welke interventiemogelijkheden zijn er als zaken uit de hand gaan lopen?

Verantwoording

- Moet het parlement geïnformeerd worden over het voorstel? Zo ja, hoe?
- Hoe wordt het parlement op de hoogte gehouden over de voortgang?
- Welke prestatie-indicatoren worden gebruikt? Zijn deze toereikend? Moeten ze worden gekoppeld aan beleidsdoelstellingen?
- Moeten er normen zijn voor gebruikers? Moet er feedback georganiseerd worden om te leren van klachten?
- Moet er een regeling zijn om het beleid of project bij te stellen na slechte prestaties?
- Moet de regeling worden gehandhaafd? Zo ja, staat dat in verhouding tot het doel van de regeling?
- Is openbare toegang gewenst? Hoe?
- Wordt een nieuw beleid of dienst open, eerlijk en onpartijdig toegepast?
- Is een beroepsprocedure nodig?
- Is toezicht noodzakelijk?

Geleerde lessen

- Welke audits (interne en externe) zijn voorzien?
- Welke informatie over de activiteiten wordt gepubliceerd? Hoe en hoe vaak?
- Wanneer en hoe wordt het beleid of project geëvalueerd om zicht te krijgen op de kosten en baten en op de vraag of het beleid of project moet worden gecontinueerd, aangepast, vervangen of beëindigd?

Bijlage 6 Ministeriële verantwoordelijkheid

Ministeriële verantwoordelijkheid bij uitvoering door het Rijk

De minister is volledig verantwoordelijk wanneer een ICT-project wordt uitgevoerd binnen het ministerie. Dit betekent dat de minister daarover volledige informatie moet hebben en aan de Tweede Kamer moet kunnen geven.

Ministeriële verantwoordelijkheid bij uitvoering door derden

Wanneer de uitvoering van een ICT-project plaatsvindt door derden is het van belang voor de ministeriële verantwoordelijkheid om onderscheid te maken tussen specifieke en algemene verantwoordelijkheid (ofwel systeemverantwoordelijkheid).

Specifieke verantwoordelijkheid

De specifieke verantwoordelijkheid van de minister vloeit voort uit de (specifieke) bevoegdheden die hem zijn toegekend in de betreffende wettelijke regeling. De specifieke ministeriële verantwoordelijkheid betreft de aanspreekbaarheid van de minister op het al dan niet gebruiken van zijn bevoegdheden.

Over de situaties en/of voorwaarden waarin de minister zijn bevoegdheden gebruikt of moet gebruiken moet hij informatie hebben. De organisatie moet zich daar over verantwoorden of de minister moet daarover zelf informatie inwinnen.

Algemene verantwoordelijkheid

Ook al heeft de minister geen bevoegdheden of mist hij bepaalde bevoegdheden in het beleid dan nog is hij altijd verantwoordelijk voor (de vormgeving van) het beleid en/of het wettelijk kader als zodanig en de voorstellen voor eventuele wijziging hiervan. Hij heeft dus altijd (ten minste) een algemene ministeriële verantwoordelijkheid. Hoewel de Algemene Rekenkamer in principe haar vertrekpunt voor onderzoek wettelijk moet nemen in 'gevoerd' (= vastgesteld) beleid, stelt ze daaraan vanuit het oogpunt van verantwoording en toezicht en recht- en doelmatigheid wel enige - overigens algemeen geaccepteerde - eisen. Ze vindt het de (algemene) verantwoordelijkheid van de minister dat een beleidsarrangement zo is ingericht dat daarmee aan het volgende wordt voldaan:

- Wanneer publiek geld wordt geïnd, beheerd of besteed door derden en/of een publieke taak wordt uitgevoerd en/of een publiek belang wordt behartigd door derden, moet de minister zich er altijd door een goede verantwoording c.q. goede informatievoorziening door de organisatie en goed toezicht door hem zelf van vergewissen dat dat naar behoren gebeurt. De minister moet onder meer weten wat de beleidsprestaties van de direct verantwoordelijke actor zijn en de Tweede Kamer hiervan op de hoogte kunnen stellen.
- Daarnaast ziet de Algemene Rekenkamer het als de (algemene) verantwoordelijkheid van de minister dat het arrangement zo is ingericht dat het beleid de gewenste resultaten oplevert c.q. met het arrangement het beleidsprobleem wordt opgelost. Ook dat vergt een goede informatievoorziening door de organisatie en/of goede informatieverzameling door de minister.

Voor RWT's geldt daarnaast nog dat de Algemene Rekenkamer vindt dat een organisatie met een publieke taak zich ook moet verantwoorden over de mate waarin de bedrijfsvoering van de instelling op relevante onderdelen op orde is. Dan gaat het om onderdelen die van belang zijn voor:

- de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van het publieke geld;
- de continuïteit van de te leveren prestaties;
- de kwaliteitsbewaking en de toegankelijkheid van de publieke dienstverlening;
- de borging van het publiek belang (zoals toegankelijkheid, leveringszekerheid, kwaliteitsbeheersing, betaalbaarheid en kostenbeheersing van publieke dienstverlening, het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik, en de garantie van de integriteit van bestuurders en medewerkers).

De minister moet hierop ook toezicht uitoefenen.

Literatuur

Literatuurverwijzingen

Algemene Rekenkamer (2003a). *Visumverlening in Schengenverband*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 29 260, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003b). *Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 970, nr.2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005a). *RJV Buitenlandse Zaken 2005*. Tweede kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 550 V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005b). *Premie-inning werknemersverzekeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 130, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 505, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007a). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, Deel A*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, Bijlage bij kamerstuk 26 643, nr. 100.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Staat van de beleidsinformatie 2007*, bijlage 4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 029, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007c). *Brief van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 26 643, nr. 97. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *ICT-project huur- en zorgtoeslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 333, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008b). *RJV Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 444, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2002) *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003. 26 800 V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK (2006) *Rapport Eindevaluatie C2000*. mei 2006 Den Haag: Ministerie van BZK. Ook te vinden op internet: www.minbzk.nl.

BZK (2007). Bijlage: overzicht van grootschalige ICT-projecten die lopen bij de rijksoverheid, voorzien van een stand van zaken van deze projecten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 26 643, nr. 99. Den Haag: Sdu.

BZK (2008). *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 643, nr. 121. Den Haag, Sdu.

Financiën (1997). *Van uitgaven tot kosten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 257, nr. 1. Den Haag, Sdu.

Financiën (2001). *Eigentijds begroten: rapport van de Beleidsgroep Begrotingsstelsel*. Tweede Kamer, Niet-dossierstuk 2000-2001, ru00000028.

HM Treasury (2007). *Managing Public Money*. 1 October 2007. London: TSO. Ook te vinden op internet: http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_reporting/governance_risk/psr_managingpublicmoney_publication.cfm.

Office of Government Commerce (OCG). *The gateway Review* http://www.ogc.gov.uk/what_is_ogc_gateway_review.asp. Geraadpleegd: maart 2008

Parliamentary Office of Science and Technology (2003). *Government IT Projects*. London.

Peters, R. & Verhoef, C. (2006). Van subjectief naar rationeel IT-portfolio management. In Hendriks, C.M. & Oosterhaven J.A. (red.), *Architectuur in ontwikkeling* (pp. 45-54). Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2006). Regeling grote projecten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, bijlage bij 30 351, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007a). Informatie- en communicatietechnologie; Brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 26 643, nr. 95. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007b). Motie van het lid Hessels c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 26 643, nr. 93. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008). Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 643, nr. 123. Den Haag: Sdu.

Verkeer en Waterstaat (2008). *Brief van de minister van verkeer en waterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 984, nr. 139. Den Haag, Sdu.

Geraadpleegde literatuur

Controller and Auditor General New Zealand (2000). *Governance and oversight of large information technology projects*. Wellington.

Department of Defense (2006). *Chief Information officer Desk Reference (volume 1)*. August 2006.

Earl, M.J. & Feeny, D.F. (1995). Information Technology/systems; Is your CIO adding value. *The Mckinsey Quarterly*, 2.

EDP Audit Pool (2006). *Productsheet ketengovernance*.

Feeny, D.F. & Edwards, B.R. & Simpson, K.M. (1992). Understanding the CEO/CIO Relationship. *MIS Quarterly*, december 1992.

Garson, G. D. (2006). *Public Information Technology and E-Governance*. Sudbury: Jones and Bartlett Publishers.

Haes, S. de & Grembergen, W. van (2006). Information Technology Governance Best Practices in Belgian Organisations. *Proceedings of the 39th Hawaii International Conference on System Sciences*, 2006.

Hillenius, G. (2006) Interview met Jane Fontaine, 'Overheid heeft beslist CIO nodig'. *Automatiserings Gids*, nr. 19, 11 mei 2006.

Hoogervorst, J. (2008). De ongemakkelijke waarheid omtrent IT-Governance. *Informatie*, maart 2008, 34-43.

Houwert, T. & Steger, R. & Jaarsma, J. (2006). 'Overheid moet leren met behulp van ICT de goede dingen ook goed te doen. *De EDP-Auditor*, 22/2006.

Kristensen, J. K. en B. Bühler (2001). *The hidden threat to E-government: Avoiding large government IT failures*. PUMA Policy Brief No. 8. Paris: OECD.

McClure, D. (2005). *The Role of Federal Government CIOs must evolve*. Gartner, 28 september 2005.

McClure, D.L. (2000). Chief Information Officers; *Implementing Effective CIO Organizations*, GAO, GAO/T-AIMD-00-128.

National Audit Office (2006). *Delivering succesful IT-enabled business change*. London.

Neelissen, P. A. & Wijsman, T. (2007). IT-governance in de publieke sector: 'top-prioriteit'. *TPC*, februari 2007, 12-17.

Office of Government Commerce (2001). *Why IT projects fail*. z.pl.

Office of the Aditor General of Canada (2006). *Large Information Technology Projects*. Ottawa.

Office of the controller and Auditor General Ireland (2005). *Development of Human Resource Management System for the Health Service (PPARS)*. Dublin.

Oosterhaven, J. A. (2008). ICT-strategie langs twee sporen. *Informatie*, jaargang 50/1, januari/februari 2008.

Powner, D.A. (2004). Information and Technology Management; *Responsibilities, Reporting Relationships, Tenure, and Challenges of Agency Chief Information Officer*. GAO, GAO-04-957T.

Powner, D.A. (2007). Information Technology; *Further Improvements Needed to Identify and Oversee Poorly Planned and Performing Project*. GAO, GAO-07-1211T.

Preston D. and Karahanna, E. 'The Development of a Shared CIO/Executive Management Understanding and its Impact on Information Systems Strategic Alignment, *Information Systems Control Journal*, Volume 2, 2005.

Raths, D. (2007). The fixers; These turnaround CIOs get ailing IT departments on track fast and then move on. *Computerworld*, 41. 22-27.

Sedee, R.C en C.L. Wauters (2007). *Gateway to succes*. De EDP Auditor 1/2007, pag 6-10.

Smaltz, D. & Agarwal, R. & Sambamurthy, V. (2004). An empirical Analysis of the Antecedents of CIO Role effectiveness. *Proceeding of AIS Special Interest Groupon IT Leadership*.

The Royal Academy of Engineering & The British Computer Society (2004). *The Challenges of Complex IT-projects*. London: The Royal Academy of Engineering.

United States General Accounting Office (2001). *Maximizing the succes of Chief Information Officers*. Washington, GAO-01-376G.

Verhoef, C. (2002), CIO: de Commander of Impossible Operations. *Automatiserings Gids*, nr. 18, 2 mei 2002.

Weill, P. & J.W. Ross (2004). *IT Governance; How Top Performers Manage IT Decision Rights for Superior Results*. Harvard Business School Press.

Weill, P. & Woodham, R. (2002). Don't just lead, Govern: Implementing Effective IT Governance. *MIT Sloan School of Management Working Paper*, 4237-02.

Zaal, R. (2006) CIO moet de zakelijke relevantie van IT vergroten. *Automatiseringsgids*, nr. 5, 2 februari 2006.