



Lessen uit ICT-projecten bij de overheid Deel A

29 november 2007



Inhoud

	Samenvatting	1
1	ICT-projecten nader beschouwd	6
1.1	Bredere context: niet alleen ICT, niet alleen overheid	7
1.2	Financiële omvang van de problemen	8
1.3	Aandacht van de Tweede Kamer	9
1.4	Leeswijzer	11
2	Over dit onderzoek	12
3	Oorzaken van (deels) mislukken ICT-projecten	14
3.1	Politieke complexiteit	15
3.1.1	ICT-enthousiasme	15
3.1.2	Politieke deadlines	15
3.1.3	Te weinig heroverwegingen onderweg	16
3.2	Organisatorische complexiteit	17
3.2.1	Verschillende organisaties	17
3.2.2	Impact van verandering	18
3.3	Technische complexiteit	19
3.3.1	ICT-ontwikkeling vereist specificatie van doelen en eisen	20
3.3.2	Aansluiting op andere ICT-systemen	20
3.3.3	Snelheid van de ontwikkelingen	21
3.4	Belangrijkste oorzaak: te ambitieus, te complex	21
3.5	Legitieme belangen leiden tot complexe projecten	22
4	Informatievoorziening	24
4.1	Informatie over nut en noodzaak bij start	24
4.1.1	Duidelijke doelen	24
4.2	Periodieke herijking tijdens voortgang	25
4.2.1	Voortgangsrapportage	26
4.2.2	Volledigheid	26
4.2.3	Onduidelijke informatie	27
4.2.4	Op de goede weg?	28
5	Aanbevelingen	29



5.1	Vooraf: de minister heeft de sleutel	29
5.2	Wees realistisch	30
5.3	Grip op ICT-projecten	30
5.3.1	Wees een volwaardige gesprekspartner	30
5.3.2	Breng fasering aan in de besluitvorming	30
5.3.3	Beslis niet zonder onderbouwing	31
5.3.4	Maak heroverweging mogelijk	31
6	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	33
6.1	Reactie minister van BZK en staatssecretaris van EZ	33
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	34
	Bijlage 1 Overzicht van conclusies, aanbevelingen en reactie minister	35
	Bijlage 2 Lijst van begrippen en afkortingen	37
	Bijlage 3 Lijst van geraadpleegde experts	38
	Literatuur	39



Samenvatting

Inleiding

Dit rapport gaat over ICT-projecten van de overheid die in de problemen raken. Projecten worden veel duurder dan gedacht, vragen meer tijd dan gepland of leveren niet het gewenste resultaat op – problemen die overigens niet kenmerkend zijn voor ICT-projecten alleen of voor de (Nederlandse) overheid. Er is al veel literatuur over hoe grote (ICT-)projecten moeten worden gemanaged en hoe de risico's ervan beheerst zouden kunnen worden, maar toch blijven de problemen hardnekkig.

Volgens recente berichten in de media (Dekker, 2007a en 2007b) zou de Nederlandse overheid volgens ICT-deskundigen jaarlijks € 4 tot € 5 miljard uitgeven aan geheel of gedeeltelijke mislukte ICT-projecten. Wij plaatsen bij deze cijfers enkele kanttekeningen (zie § 1.2). Wat de cijfers die in omloop zijn wel laten zien is dat het probleem van niet volledig succesvolle ICT-projecten zowel bij het bedrijfsleven als bij de overheid substantieel is. 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. Ook merken wij op dat problemen bij grote ICT-projecten niet alleen in Nederland voorkomen. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld vormden de grote problemen met ICT-projecten de aanleiding voor de in 1996 aangenomen Clinger-Cohen Act (Congress of the United States of America, 1996). De wet komt erop neer dat alle budgethouders bij de Amerikaanse overheid verplicht zijn om, bij investeringen in IT, een portfolio benadering te hanteren zoals dat ook gebeurt door vermogensbeheerders en fondsmanagers op de financiële markten.

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten en antwoord te geven op haar vragen over onder andere de oorzaken van deze hardnekkige problemen. Daarmee willen we een bijdrage leveren aan het verhogen van het aandeel geslaagde ICT-projecten bij de rijksoverheid.



We geven in dit rapport (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?
3. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden op basis van de antwoorden op de twee voorgaande vragen?

Voor het antwoord op vraag 1 hebben we gebruik gemaakt van de volgende drie bronnen: eerder uitgevoerde onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, nationale en internationale literatuur, en gesprekken met externe deskundigen.

Het antwoord op vraag 2 is gebaseerd op eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. De antwoorden op deze twee vragen samen leiden tot het antwoord op vraag 3.

In juni 2008 is een publicatie gepland (deel B) waarin we rapporteren over een diepgaander onderzoek naar een aantal onderwerpen uit het voorliggende rapport en waarin we de volgende vragen van de Tweede Kamer beantwoorden: Hoe worden de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitgaven voor ICT-projecten bijgehouden in de administraties? Welke indicatie kan de Algemene Rekenkamer geven van vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen? 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?

Oorzaken

De belangrijkste oorzaak voor het (deels) mislukken van ICT-projecten die uit ons onderzoek naar voren komt is 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.

Politieke complexiteit betreft kenmerken van een politieke omgeving.

Organisatorische complexiteit betreft kenmerken van het project die te maken hebben met de organisatorische doelen van het project.

Technische complexiteit betreft kenmerken van het project die te maken hebben met de technische ontwikkeling en implementatie.

Wij zoeken de achterliggende oorzaken in de, op zich legitieme, belangen van de actoren die een rol spelen bij de aanloop van een ICT-project.



Deze actoren zijn minister, Tweede Kamer en ICT-leveranciers. De Tweede Kamer wil in de rol van medewetgever vaak dat de regering complexe problemen oplost en liefst zo snel mogelijk. Ministers tonen graag daadkracht. Daadkracht is zichtbaar door een ambitieus project te presenteren en daar een concrete, nabije deadline aan te verbinden. De ICT-leveranciers hebben voor hun voortbestaan opdrachten nodig, liefst grote.

Deze actoren zijn allen geneigd te denken in 'grote oplossingen' en elk van deze partijen heeft belang bij grote en ambitieuze projecten en ze hebben allemaal de 'natuurlijke' neiging te denken aan grote oplossingen voor grote problemen. Zij vormen op dit punt geen tegenwicht voor elkaar. 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.

Kwaliteit van de informatievoorziening

Goede informatie is noodzakelijk voor grip op (de uitvoering) van ICT-projecten. Dat geldt zowel voor de verantwoordelijke ministers als voor de Tweede Kamer. Een minister heeft beleidsinformatie nodig om goed te kunnen sturen. De Tweede Kamer moet kunnen vertrouwen op de informatie die ze van de ministers krijgt om haar controlerende en medewetgevende taak goed te kunnen uitoefenen. De Tweede Kamer krijgt niet altijd de informatie die zij nodig heeft om deze taken te kunnen waarmaken. Zo werd de Tweede Kamer in de aanloopfase van één van de projecten die we hebben onderzocht bijvoorbeeld niet geïnformeerd over geoperationaliseerde beleidsdoelen, ondanks herhaaldelijke verzoeken daartoe.

Bij twee andere projecten bleek dat in de fase van projectuitvoering voortgangsrapportages waar de Tweede Kamer om had verzocht, niet werden opgeleverd, respectievelijk dat informatievoorziening over de voortgang te optimistisch van toon was.

Aanbevelingen

Wij zijn er van overtuigd dat ministers de sleutel in handen hebben om de spiraal waarin projecten te complex worden, te doorbreken. Een minister vervult immers niet alleen een rol in de politieke besluitvorming, maar is tegelijkertijd als bestuurder verantwoordelijk voor de uitvoering. In de rol van ambtelijk opdrachtgever ten slotte, heeft het 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' 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.

Realisme houdt het besef in van:

- ICT is geen 'quick fix' voor een probleem;
- Politieke deadlines kunnen fataal zijn voor een project;
- Er is (ook) bij ICT-ambities een kloof tussen beleid en uitvoering;
- Heroverwegingen onderweg zijn vaak onvermijdelijk;
- Een exitstrategie voorkomt doormodderen.

Voor grip op ICT-projecten is het nodig dat:

- De minister een volwaardige gesprekspartner is, zowel voor de Tweede Kamer als de ICT-leverancier;
- Besluitvorming gefaseerd plaatsvindt;
- Beslissingen worden genomen op basis van goed onderbouwde plannen en projecten beoordeeld worden binnen het gehele projectportfolio;
- Heroverwegingen mogelijk zijn.

Gezien de ervaringen met de Clinger-Cohen Act in de Verenigde Staten lijkt het de Algemene Rekenkamer voor de hand te liggen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op korte termijn de ervaringen met die wetgeving (introductie en resultaten tot nu toe) achterhaalt bij de Amerikaanse collega om die te betrekken op de Nederlandse situatie.

Reactie minister van BZK

De minister van BZK heeft op 20 november 2007, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken gereageerd op ons rapport.² De minister onderschrijft op hoofdlijnen veel van de observaties uit het rapport, dat volgens haar waardevolle inzichten verschaft. Het rapport besteedt volgens de minister echter nog weinig aandacht aan verschillen in verantwoordelijkheden bij de aansturing van de inzet van ICT. Zij maakt in dit verband onderscheid tussen projecten die volledig onder de verantwoordelijkheid van een minister vallen, en ICT-projecten waarvoor zelfstandige overheidsorganisaties opdrachtgever zijn of die zich

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

² De integrale reactie van de minister van BZK en de staatssecretaris van EZ is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).



voltrekken in een beleidsveld waar een minister verantwoordelijkheid voor draagt. Deze verschillen in aansturing werken volgens de minister door in de verantwoordingsinformatie, met gevolgen voor de mate waarin de verantwoordelijke minister financiële informatie kan verschaffen aan de Tweede Kamer. De minister wijst er verder op dat haar Plan voor de Vernieuwing van de Rijksdienst aangeeft hoe gewerkt zal worden aan het verbeteren van de aanpak van ICT in de bedrijfsvoering van de rijksdienst. Ten slotte laat de minister weten met belangstelling uit te zien naar het verdiepende onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Nawoord

Tot ons genoegen onderschrijft de minister van BZK, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken, veel van onze observaties. Zij zal waar mogelijk nu al proberen met de aanbevelingen haar voordeel te doen. Zij verwijst onder andere naar het plan voor de vernieuwing van de rijksdienst. We nemen aan dat dit plan waar nodig aan onze conclusies en aanbevelingen wordt aangepast.

Het is ons niet ontgaan dat de positie en verantwoordelijkheden van een minister verschillen voor projecten waarvan hij of zij zelf opdrachtgever is, projecten waarvan een zelfstandig bestuursorgaan opdrachtgever is, of een ICT-project binnen het beleidsveld van een minister. Wij merken hierbij op dat de minister ten minste verantwoordelijk is voor het waarborgen van publieke belangen, ongeacht door wie het project wordt uitgevoerd. In deel B – publicatie voorzien in juni 2008 – zullen wij proberen aan de hand van de dan onderzochte voorbeelden nader in te gaan op de vraag die de minister opwerpt over het verschil in positie van en in mogelijkheden voor een minister waarvan hij/zij zelf opdrachtgever is, die waarvan een zelfstandig bestuursorgaan opdrachtgever is, of een ICT-project binnen het beleidsveld van een minister. In deel B zullen we ook verslag doen van de Amerikaanse ervaringen met de Clinger-Cohen Act.

Wij hopen dat het ministerie de observaties en inzichten van dit deel in de tussentijd al uitvoerig onder de aandacht zal brengen binnen de rijksdienst. Ook wij zullen daar ons best voor doen.



1 ICT-projecten nader beschouwd

Dit rapport gaat over ICT-projecten van de overheid die in de problemen raken. Projecten blijken veel duurder 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 meerdere of mindere mate mislukte projecten vaak groot en maatschappelijk onaangenaam. Een voorbeeld daarvan is de uitkering van toeslagen door de Belastingdienst waarbij mensen door automatiseringsproblemen geen geld ontvingen.

Op 9 juli 2007 heeft de Tweede Kamer 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 (Tweede Kamer, 2007d):

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 op basis van de antwoorden op de twee voorgaande vragen gedaan worden?
4. Hoe worden de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitgaven voor ICT-projecten bijgehouden in de administraties? Welke indicatie kan de Algemene Rekenkamer geven van vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen? 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 (2007f) heeft op 7 augustus 2007 positief geantwoord op het verzoek.³ Wij hebben toegezegd over de eerste drie

³ Van vraag 2 wordt in dit rapport het eerste deel beantwoord (kwaliteit informatievoorziening aan Tweede Kamer). Het tweede deel van de vraag (bruikbaarheid administraties) beantwoorden we samen met vraag 4 in ons tweede rapport, dat gepland is voor juni 2008. Over de bruikbaarheid van de administraties is namelijk geen onderzoeksmateriaal beschikbaar. Hiervoor moet dus nieuw onderzoek uitgevoerd worden.



vragen in 2007 te rapporteren (deel A); dat is deze publicatie. Vraag 4 beantwoorden we naar verwachting in juni 2008 (deel B).

Om te voorkomen dat de lezer de bevindingen in dit rapport interpreteert als specifiek voor ICT of als typisch voor de Nederlandse overheid plaatsen we het onderwerp eerst in een bredere context.

1.1 Bredere context: niet alleen ICT, niet alleen overheid

Niet alleen ICT-projecten kennen problemen. In het verleden hebben we diverse niet-ICT-projecten onderzocht waarbij de kosten hoger uitvielen dan geraamd, er meer tijd nodig was dan gepland, of waarbij het project niet de gewenste resultaten opleverde. Voorbeelden hiervan zijn infrastructurele projecten zoals de Betuweroute (Algemene Rekenkamer, 2001), waarbij sprake was van een moeizame projectbeheersing en financiering en de hogesnelheidslijn (Algemene Rekenkamer, 2007b), waarbij een overkoepelende regie ontbrak bij het risicomanagement. Een ander voorbeeld is het slepende aanbestedingsproces en uiteindelijk zeven jaar het stopzetten van het contract voor de aanschaf van acht nieuwe helikopters voor de politie omdat de bouwer niet kon voldoen aan de eisen en voorwaarden voor certificering van het nieuwe toestel (Algemene Rekenkamer, 2007c).

Het is niet alleen de overheid die in de problemen komt bij ICT-projecten. 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.

Ten slotte wijzen wij erop dat problemen bij grote ICT-projecten niet alleen in Nederland voorkomen. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld vormden de grote problemen met ICT-projecten de aanleiding voor de in 1996 aangenomen Clinger-Cohen Act (Congress of the United States of America, 1996). Deze wet komt erop neer dat alle budgethouders bij de Amerikaanse overheid verplicht zijn om bij het doen van investeringen in IT, een portfoliobenadering te hanteren zoals dat ook gebeurt door vermogensbeheerders en fondsmanagers in de financiële markten. IT-beheerders worden daarmee ineens vermogensbeheerders. De organisatie staat voor de uitdaging optimaal rendement uit de portefeuille te halen waarbij zij oog heeft voor samenhang en risico. In dat verband worden deze instanties verplicht onder meer een rapport op te stellen en te laten



accorderen door de bij wet voorgeschreven Chief Information Officer van die overheidsinstantie. Het rapport over de ICT-investering moet een aantal voorgeschreven onderwerpen behandelen. De belangrijkste zijn:

- de relevantie van het nieuwe systeem voor de kernprocessen van de instantie;
- de samenhang met andere systemen;
- de vraag of er geen beter – eventueel reeds bestaand – alternatief is;
- bezinning op de bedrijfsprocessen om daar zo mogelijk verbeteringen in aan te brengen;
- een kosten-batenanalyse;
- een beoordeling van het project ten opzichte van de totale IT-portfolio van de instantie.

1.2 Financiële omvang van de problemen

Volgens recente berichten in de media (Dekker, 2007a en 2007b) zou volgens ICT-deskundigen de Nederlandse overheid jaarlijks € 4 tot € 5 miljard uitgeven aan geheel of gedeeltelijke mislukte ICT-projecten. Dit bedrag is gebaseerd op slagingspercentages van ICT-projecten uit een Amerikaanse enquête (Standish Group, 1995) waarvan de resultaten zijn toegepast op de Nederlandse ICT-uitgaven. Dat onderzoek geeft een 30:50:20 verhouding aan: 30% van alle ICT-projecten zou tot geen enkel resultaat leiden, 50% valt in een grijs middengebied – te duur, te laat of van onvoldoende kwaliteit – en slechts 20% zou als helemaal geslaagd te beschouwen zijn. Dit heeft men afgezet tegen € 18,5 miljard aan Nederlandse ICT-uitgaven in 2004 en dan komt men op een bedrag van circa € 6 miljard aan compleet mislukte projecten en nog eens € 9 miljard aan automatisering met kleine tot grote problemen voor projecten bij de overheid en het bedrijfsleven samen⁴. De overheid zou hierbij ongeveer de helft van alle ICT-investeringen (en mislukkingen) voor haar rekening nemen.

Bij de cijfers zoals die in de media zijn verschenen willen we enkele kanttekeningen plaatsen. Vooraf merken we op dat er verschillende pogingen zijn gedaan om de financiële omvang van (deels) mislukte ICT-projecten te bepalen. De resultaten hiervan zijn behoorlijk 'zacht' en moeten dus voorzichtig worden gebruikt. De kwantificering hangt namelijk sterk af van definities, onderzoeksmethoden, gegevensbronnen en aannames.

In de media wordt een totaal bedrag van € 18,5 miljard aan ICT-uitgaven genoemd voor overheid en bedrijfsleven samen. Dit bedrag vormt de

⁴ Volgens het artikel gebaseerd op CBS gegevens.



basis voor een redenering over de totale 'verspilling' (€ 4 tot € 5 miljard). Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2006 en 2007) blijkt echter dat in 2004 in Nederland niet € 18,5 miljard, maar ongeveer € 12,6 miljard aan ICT investeringen is gedaan door bedrijfsleven en overheid samen. Hiervan komt ongeveer € 2,1 miljard voor rekening van de sector overheid (Rijk, RWT's en andere overheden). Voor het Rijk alleen bedroegen de ICT-investeringen € 0,5 miljard, waarbij wij opmerken dat dit bedrag ook nog de investeringen in hard- en software voor de standaard bedrijfsvoering bevat. Het uiteindelijke totaalbedrag aan ICT-investeringen bij de overheid (€ 2,1 miljard) of het Rijk alleen (€ 0,5 miljard) is dus aanzienlijk lager dan het bedrag waar men in de media van uitgaat, namelijk 50% (aandeel overheid) van € 18,5 miljard. In de tabel staan deze gegevens.

Tabel ICT-uitgaven in 2004 (x € 1 miljard)

Bron	Bedrijfsleven en overheid	Aandeel overheid (Rijk, rwt en andere overheden)	Alleen Rijk
Media	18,5	9,6	Niet genoemd
CBS	12,6	2,1	0,5 ⁵

Verder berust de verhouding 30:50:20 op een wat oudere Amerikaanse enquête uit 1995 (The Standish Group, 1995). Een recenter Nederlands onderzoek, dat zich baseert op cijfers uit 2003 van datzelfde Amerikaanse onderzoeksinstituut, geeft een gunstiger beeld, namelijk de verhouding 15:50:35. (Beenker, 2004). Verder blijkt als resultaat van een recente enquête onder Nederlandse directeuren, IT-managers en IT-professionals de verhouding 4:48:48 (Ernst & Young, 2007).

De resultaten zijn niet vergelijkbaar omdat aanpak en respondenten verschillen (in elk geval geldt dit voor de laatste enquête ten opzichte van de eerste twee). De resultaten uit de verschillende jaren kunnen daarom niet zonder meer als tijdreeks worden beschouwd. Wat de verhoudingscijfers in elk geval laten zien, is dat het probleem van niet (volledig) succesvolle ICT-projecten substantieel is.

1.3 Aandacht van de Tweede Kamer

De problemen met ICT-projecten zijn voor de Tweede Kamer regelmatig aanleiding voor politieke discussie. Op dit moment krijgen problemen met ICT-projecten bij de overheid weer volop aandacht van politiek en media.

⁵ Inclusief hard- en software standaardautomatisering voor bijvoorbeeld werkplekken.



Voorbeelden zijn problemen met de uitkering van toeslagen, de commotie over de aansluiting tussen de systemen van de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voor de uitvoering van de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis).

De cijfers in de media die genoemd worden in § 1.2 waren aanleiding tot vragen van Tweede Kamerleden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 5 juni 2007. De minister uitte in haar antwoord van 11 juni 2007 haar twijfel aan de waarde van de cijfers over 'miljardenverspillingen' aan mislukte ICT-projecten (BZK, 2007a). Ze gaf ook aan dat ICT-projecten bij de overheid een uiterst heterogeen geheel vormen: binnen de (rijks)overheid vinden ICT-projecten plaats rond alle denkbare beheers- en beleidsterreinen. Volgens de minister impliceert dit dat er geen centrale administratie is van ICT-projecten of van het mislukken daarvan en zij wees erop dat de beslissingsbevoegdheid binnen de rijksoverheid niet centraal geregeld is. Een debat over mislukte ICT-projecten zou volgens de minister dan ook met alle betrokken bewindspersonen gevoerd moeten worden. Voor zover het projecten van andere overheidsorganisaties betreft, moet het debat volgens haar tussen de desbetreffende bestuurders en hun controlerende organen gevoerd worden. De Tweede Kamer vroeg de minister evenwel om 'forse coördinatie' van grootschalige projecten bij de rijksoverheid onderdeel te maken van het project Reorganisatie Rijksdienst.

Naar aanleiding van dit kamerdebat werden twee moties aangenomen. De eerste motie (Tweede Kamer, 2007a), gericht aan de Tweede Kamer, was om via de vaste commissie van BZK een verzoek te doen aan de Algemene Rekenkamer om de omvang van de verspilling bij de rijksoverheid van ICT-projecten en de achterliggende oorzaken te onderzoeken. De perceptie van de Tweede Kamer daarbij was dat:

- ICT-aanbestedingen bij de rijksoverheid vaak leiden tot aanzienlijke budgetoverschrijdingen en dat een betere coördinatie van rijksbrede ICT-projecten gewenst is;
- er in de afgelopen jaren diverse ICT-projecten van de overheid niet succesvol zijn afgesloten, dat hier geen kwantitatieve gegevens over bestaan, en dat er veel onduidelijkheid bestaat over de oorzaken van het mislukken van ICT-projecten bij de rijksoverheid.

Wij hebben overigens al eerder, vaak op verzoek van de Tweede Kamer, onderzoek gedaan naar oorzaken van problemen met ICT-projecten. Bijvoorbeeld bij het ICT-project C2000 (Algemene Rekenkamer, 2003a) constateerden we dat de projectbegroting kwalitatief onvoldoende



onderbouwd was en dat bovendien niet alle kosten in de ramingen meegenomen waren. In ons onderzoek naar ICT bij de politie constateerden wij verschillende onderdelen van programmabeheersing die voor verbetering in aanmerking kwamen (Algemene Rekenkamer, 2003c). Bij een ander ICT-project dat we hebben onderzocht, P-Direkt, is de aanbesteding van de ICT-component mede door onvoldoende sturing mislukt (Algemene Rekenkamer, 2007d). Verder hebben we (Algemene Rekenkamer, 2006b) in 2006 *Grip op informatievoorziening* gepubliceerd, een verdiepend onderzoek naar de besturing van de ICT-voorziening van ministeries.

De tweede motie, gericht aan de regering, was om een inventarisatie van grote ICT-projecten uit te voeren en de coördinatie van grootschalige ICT-projecten bij de rijksoverheid onderdeel te maken van het project Reorganisatie Rijksdienst (Tweede Kamer, 2007b). Op 1 oktober 2007 heeft de minister van BZK (2007b) de inventarisatie aan de Tweede Kamer verstrekt en heeft zij aangegeven inmiddels via het Plan voor Vernieuwing van de Rijksdienst aandacht te besteden aan verbetering van de coördinatie van ICT-projecten in de bedrijfsvoering van de Rijksdienst zelf. Voor andere, op het primaire proces gerichte ICT-projecten, wacht zij eerst de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer af.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 is een toelichting op de onderzoeksvragen en op de onderzoeksaanpak. In hoofdstuk 3 geven we onze analyse van de oorzaken van problemen met ICT-projecten van de overheid. In hoofdstuk 4 komt de informatievoorziening aan de Tweede Kamer aan de orde. Hoofdstuk 5 bevat de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. In hoofdstuk 6 is een weergave van de bestuurlijke reactie van de minister van BZK, mede namens de staatssecretaris van EZ, opgenomen, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.



2 Over dit onderzoek

Er is al veel literatuur over hoe grote (ICT-)projecten moeten worden gemanaged en hoe de risico's zouden kunnen worden beheerst. Ondanks al deze handboeken en projectmethodes, raken grote projecten en ook ICT-projecten nog steeds in problemen. Met dit onderzoek willen we daarom niet komen tot een nog betere aanpak voor de uitvoering van het projectmanagement (risicobeheersing, creëren draagvlak etc.), maar hebben wij getracht de hoofdoorzaken aan te wijzen van de hardnekkigheid van de problemen bij de ontwikkeling van ICT-systemen bij de overheid zo hardnekkig zijn. We willen hiermee een bijdrage leveren aan het verhogen van het aandeel geslaagde ICT-projecten bij de rijksoverheid.

We zijn in dit onderzoek uitgegaan van de eerste drie vragen zoals die door de Tweede Kamer zijn gesteld (zie het begin van hoofdstuk 1). We hebben bij het beantwoorden van de vragen de volgende definitie van een ICT-project gehanteerd:

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 de (zelf)bouw of verbouw van het systeem. Bij invoeren gaat het om de technische en organisatorische implementatie.

Een ICT-project gaat niet alleen over de verwerving van hardware of software, maar over het hele proces van het opstellen van het programma van eisen, de technische realisatie en de (succesvolle) implementatie van het systeem met alle bijbehorende organisatorische en personele aspecten.

We hebben de volgende activiteiten uitgevoerd om gegevens te verzamelen:

1. Achtergrondstudie naar oorzaken in nationale en internationale literatuur.
2. Raadpleging van een aantal experts met uiteenlopende achtergronden: overheid, ICT-dienstverlening, wetenschap en IT-audit (zie bijlage 3).



3. Analyse van oorzaken uit eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar ICT-projecten. We hebben de volgende onderzoeken in onze analyse betrokken: *ICT bij de politie* (Algemene Rekenkamer, 2003c), *Communicatienetwerk 2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem* (Algemene Rekenkamer, 2003a), *Premie-inning werknemersverzekeringen* (Algemene Rekenkamer, 2005a) met de *Terugblik 2007* (Algemene Rekenkamer, 2007a), *Immigratie- en Naturalisatiedienst* (Algemene Rekenkamer, 2005b), *Aanbesteding ICT-component P-Direkt* (Algemene Rekenkamer, 2007d), de *Staat van de Beleidsinformatie 2007* (Algemene Rekenkamer, 2007e) en onze rechtmatigheidsonderzoeken vanaf 2000.

Het rapport *Grip op informatievoorziening* (Algemene Rekenkamer, 2006b) hebben we gebruikt bij het analyseren van het bronmateriaal. Dat rapport was overigens maar beperkt bruikbaar, omdat het een andere focus heeft dan het onderzoek naar ICT-projecten. *Grip op informatievoorziening* gaat namelijk specifiek over de besturing van de informatievoorziening binnen een departement. Het rapport dat nu voor u ligt gaat echter over projecten die vaak de departementsgrenzen overschrijden.

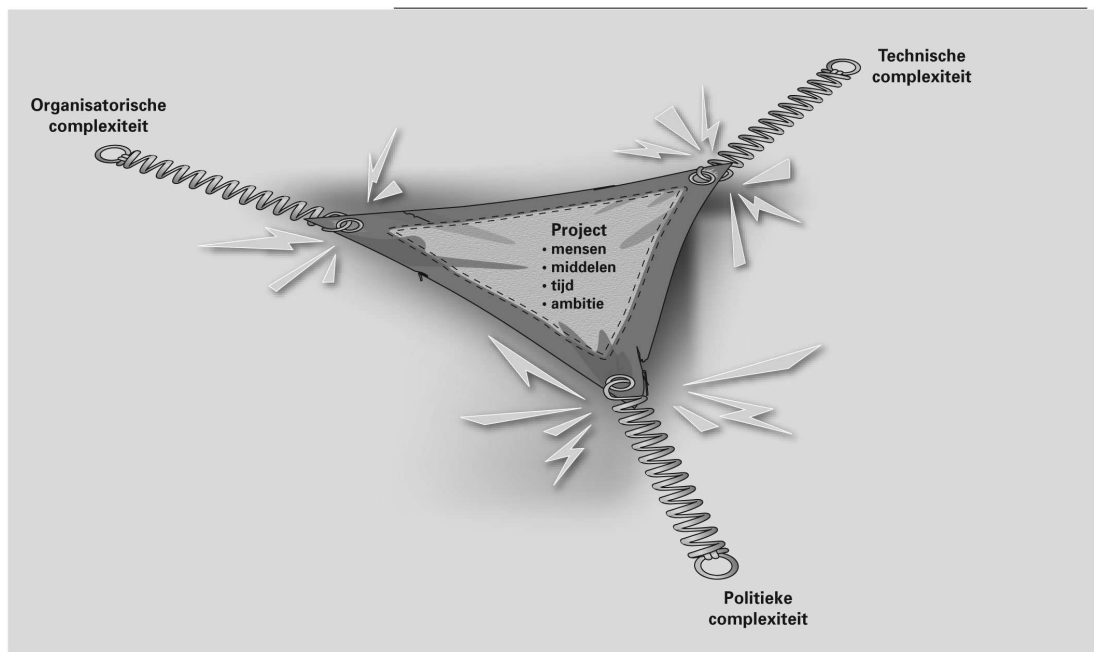


3 Oorzaken van (deels) mislukken ICT-projecten

ICT-projecten bij de overheid hebben te maken met de druk van drie krachten: politiek, organisatie en techniek. Het samenspel van die krachten zorgt ervoor dat ICT-projecten bij de overheid vaak te complex worden. Hiermee bedoelen we het volgende:

- politieke complexiteit: dit zijn kenmerken van een politieke omgeving;
- organisatorische complexiteit: dit zijn kenmerken van het project die te maken hebben met de organisatorische doelen van het project;
- technische complexiteit: dit zijn kenmerken van het project die te maken hebben met de technische ontwikkeling en implementatie.

Figuur 1 Spanningsveld tussen organisatorische, politieke en technische complexiteit





3.1 Politieke complexiteit

In deze paragraaf komen kenmerken van de politieke omgeving aan de orde die ICT-projecten complex maken: het ICT-enthousiasme van bestuurders, politieke deadlines, en te weinig heroverweging gedurende een project.

3.1.1 ICT-enthousiasme

Een factor die bijdraagt aan de complexiteit van ICT-projecten is het ICT-enthousiasme bij veel hoge ambtenaren, ministers en bij de Tweede Kamer. De beslissers in het politieke veld geloven in ICT als ware het een wondermiddel voor het oplossen van allerlei beleidsvraagstukken. ICT wordt dan te gemakkelijk gezien als instrumentele oplossing voor een probleem. En dat terwijl bestuurders vaak onvoldoende zicht hebben op de mogelijkheden, maar vooral ook de onmogelijkheden van ICT. Dat verhoogt het risico dat ze de technische mogelijkheden overschatten. Tegelijkertijd onderschatten ze hoeveel tijd, geld en menskracht de daadwerkelijke realisatie zal gaan kosten.

Wanneer een minister zich vervolgens bij zijn besluitvorming onvoldoende laat ondersteunen door deskundigen met voldoende kennis van ICT en organisatie, neemt het risico op te ambitieuze projecten toe. De consequentie is dat het project organisatorisch en technisch niet realistisch is en dat er dus geen sprake is van een project met SMART-C (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden en consistent) geformuleerde doelen. Zonder een zakelijke rechtvaardiging (*business case*) kan het project leiden tot veel teleurstelling.⁶

In het ontstaan van te ambitieuze projecten spelen ook de leveranciers van ICT-producten en ICT-diensten een rol. Zij zullen om commerciële redenen niet snel kanttekeningen bij een project plaatsen. En aangezien zij direct contact hebben met bestuurders in het politieke speelveld, kan bij deze bestuurders snel het beeld ontstaan dat een ICT-oplossing binnen handbereik ligt.

3.1.2 Politieke deadlines

De Tweede Kamer verwacht snelle oplossingen voor urgente problemen. Ook de minister stemt vaak het tijdpad af op zijn politieke ambitie die

⁶ 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 voor- en nadelen worden meegewogen.



bijvoorbeeld dicteert dat een doelstelling gerealiseerd moet zijn voor het einde van de kabinetsperiode. Deadlines worden vaak niet vastgesteld op basis van een onderbouwde en realistische planning, maar op basis van politieke overwegingen. Wanneer andere randvoorwaarden ook vooraf vaststaan, zoals het aantal betrokken organisaties en op te leveren functionaliteiten, bestaat de kans dat het ICT-project te ambitieus is en dus niet succesvol kan worden afgerond binnen de afgesproken termijn.

Mogelijke implicaties politieke deadline

Eind maart 2005 is de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) ingediend voor behandeling door de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel Invoeringswet WIA, waarin onder meer de financiering van de WIA geregeld is, is voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Beoogde invoeringsdatum was 1 januari 2006. Zoals op dat moment voorgesteld, was invoering van de WIA volgens UWV en Belastingdienst per 1 januari 2006 mogelijk. Zij gingen er daarbij wel van uit dat de behandeling van de wetsvoorstellen door de Tweede Kamer niet tot grote wijzigingen zou leiden. UWV heeft aangegeven dat de systemen uiterlijk op 1 september 2005 klaar moesten zijn. Op dat moment was het onduidelijk wanneer de behandeling van de wetsvoorstellen afgerond zou zijn. Het risico bestond dat UWV de benodigde aanpassingen in de polisadministratie niet tijdig kon doorvoeren als het advies van de Raad van State en/of de parlementaire behandeling tot wijzigingen zou leiden die gevolgen hebben voor de systemen.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2005a.

Vormt alleen al een onrealistisch tijdsplan alleen al een serieus risico voor het succesvol kunnen uitvoeren van een project, het risico is ook dat niet voldoende tijd wordt genomen om doelen en eisen te specificeren. Onduidelijk, onzorgvuldig of onvoldoende gedetailleerd uitgewerkte doelen en eisen dragen verder bij aan het afbreukrisico.

3.1.3 Te weinig heroverwegingen onderweg

Een politieke omgeving is dynamisch. Die dynamiek kan betekenen dat randvoorwaarden voor een project veranderen, of dat er nieuwe eisen aan de wensenlijst voor het project worden toegevoegd, bijvoorbeeld door de Tweede Kamer. Belangrijke wijzigingen zouden aanleiding moeten zijn voor herbezinning op de uitgangspunten van het project. Dat gebeurt echter lang niet altijd. Het gevolg is dat het aanvankelijk uitgestippelde ontwikkelingstraject overeind blijft, waardoor de projectmanagementtaak aanzienlijk complexer wordt. Overigens kunnen ook ogenschijnlijk kleine wijzigingen grote consequenties hebben voor het ontwikkelproces.

Een andere aanleiding voor herbezinning op de uitgangspunten van een project is als er tijdens de projectuitvoering signalen komen over



ontstane problemen of nieuwe risico's op het gebied van planning, inzet van mensen, budget of op te leveren functionaliteiten. Ook deze signalen leiden echter vaak niet tot de noodzakelijke herbezinning. Dat kan komen doordat reeds genomen politieke beslissingen moeilijk zijn terug te draaien. Bijvoorbeeld als een minister na een moeizaam proces eindelijk afspraken heeft gemaakt met betrokken organisaties. Een andere reden kan zijn dat elk afzonderlijk signaal te klein lijkt om iets mee te doen, maar dat alle kleine signalen bij elkaar wel tot herbezinning zouden moeten leiden. Als er in het project geen momenten van herbezinning zijn ingebouwd, wordt de kans kleiner dat de signalen worden herkend en dat op het juiste moment de juiste bijstellingen plaatsvinden.

Geen heroverwegingen onderweg

De problematiek van het ontbreken van heroverwegingen onderweg kunnen we illustreren aan de hand van het project P-Direkt. Bij dit project sprak de Commissie Second Opinion (CSO) haar oordeel uit over het plan van aanpak voor de afronding van de voorbereidingsfase ter oprichting van het Shared Service Centre Human Resource Management. De CSO had op diverse punten kritiek, maar op één punt na zijn er geen concrete afspraken gemaakt naar aanleiding van deze kritiek. Het Algemeen Projectoverleg (APO) stelde dat duidelijker moest worden hoe het commentaar van het CSO werd verwerkt. Het plan van aanpak is echter in latere APO-overleggen niet meer aan de orde geweest.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2007d

Ten slotte komt het bij de overheid vaker dan bij het bedrijfsleven voor dat een project doormodert in plaats van wordt gestopt wanneer het nodig is. Het bedrijfsleven heeft te maken met de tucht van de markt en stopt hierdoor eerder met projecten die niet rendabel zijn.

3.2 Organisatorische complexiteit

In deze paragraaf komen kenmerken aan de orde die ICT-projecten bij de overheid organisatorisch complex maken, namelijk de betrokkenheid van verschillende organisaties onderling en de sterke relatie tussen ICT en organisatie.

3.2.1 Verschillende organisaties

ICT-projecten bij de overheid zijn vaak organisatorisch complex omdat er verschillende organisaties bij betrokken zijn. Deze organisaties zijn veelal autonoom, wat betekent dat centrale regie of doorzettingsmacht ontbreekt en vaak onmogelijk is. Besluitvorming over een project met



verschillende partners, zoals lokale overheden en uitvoeringsorganisaties, is vaak een moeizaam proces.

Er zijn verschillende redenen waarom organisaties samenwerken bij ICT-projecten. Zo zijn er projecten waarbij organisaties gezamenlijk – al dan niet uit eigen beweging – via standaardisatie van bedrijfsprocessen streven naar grotere efficiency door een gezamenlijk ICT-systeem te ontwikkelen en te gaan gebruiken. Het project P-Direkt is hier een voorbeeld van.

Een andere reden voor organisaties om samen te werken is dat ze voor hun werkprocessen afhankelijk zijn van informatie van andere organisaties omdat ze deel uitmaken van een keten. Het ICT-project is er dan op gericht om de informatie-uitwisseling tussen de organisaties in de keten te verbeteren (of mogelijk te maken).

In de praktijk handelen organisaties vaak primair vanuit hun eigen doelen. De bijdrage aan de samenwerking en de acceptatie van ICT-oplossingen zal vaak afhangen van de mate waarin de oplossing bijdraagt aan de eigen doelen of een antwoord vormt op problemen die de organisatie zelf ondervindt bij de taakuitvoering.

Eigen doelen leidend

Het volgende voorbeeld kan de organisatorische complexiteit bij samenwerking van verschillende organisaties in een keten verduidelijken. In september 2002 lieten de ministers voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I), van Justitie en van BZK het programma 'Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht' van start gaan. Het programma vloeiende voort uit pogingen de doorlooptijden voor aanvragen van een 'machtiging tot voorlopig verblijf' te verkorten. De uitvoering van dit programma was de verantwoordelijkheid van de gezamenlijke ketenpartners. De belangrijkste ketenpartners waren: het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) en de gemeenten. Iedere ketenpartner was verantwoordelijk voor zijn eigen project met de onderliggende deelprojecten.

Wij constateerden in 2005 dat er in de bovengenoemde keten geen sprake was van gedeelde ketendoelen. Afzonderlijke organisaties streefden hun eigen doelen na. Deze eigen doelen waren weliswaar niet strijdig met de doelen van de minister voor V&I, maar droegen daar ook niet per definitie aan bij. Anderzijds speelden de door de minister voor V&I gestelde doelen geen rol in het uitvoeringsproces van de ketenpartners. De Algemene Rekenkamer stelde destijds vast dat de ketenpartners zich niet altijd als zodanig beschouwden, zich niet altijd als zodanig erkend voelden en niet altijd sturing aanvaardden.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2005b

3.2.2 Impact van verandering

ICT-projecten leiden over het algemeen tot een organisatieverandering en, omgekeerd, kunnen organisatieveranderingen grote impact op de ICT-



infrastructuur hebben. Bij het realiseren van politieke doelstellingen wordt vaak de relatie tussen ICT en organisatie over het hoofd gezien (die relatie geldt overigens niet alleen bij de overheid).

Het realiseren van een politieke doelstelling leidt soms tot een (grote) organisatieverandering. Bijvoorbeeld doordat een organisatie nieuwe taken bovenop de bestaande krijgt, of doordat taken worden verplaatst van de ene naar de andere organisatie. Door de sterke verwevenheid van bedrijfsprocessen met ICT, heeft wijziging van het een vaak grote consequenties voor het ander. Dit wordt meer dan eens onderschat.

Impact van verandering

De impact van organisatorische veranderingen op ICT kunnen we illustreren aan de hand van de ontwikkelingen bij de IND. In 2002 werd de voorbereiding voor de overdracht van taken van de Vreemdelingendienst naar de IND gestart. Toen duidelijk was dat deze taakoverdracht als consequentie had dat er nieuwe ICT-systemen ontwikkeld moesten worden, liet de IND een intern vooronderzoek uitvoeren om te bezien welke aanpassingen in de IND-informatievoorziening noodzakelijk waren om de nieuwe situatie te ondersteunen. Hieruit bleek dat de geplande einddatum niet realistisch was, waardoor de implementatiedatum een half jaar verschoven moest worden.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2005b

Omgekeerd komt het niet zelden voor dat een ICT-systeem wordt ontwikkeld zonder dat de consequenties voor de organisaties die met het nieuwe systeem moeten gaan werken doordacht zijn. Het in gebruik nemen van een ICT-systeem betekent vaak verandering van werkprocessen. Het risico is dat onvoldoende rendement wordt gehaald uit het systeem omdat het onvoldoende aansluit bij de werkwijze of omdat gebruikers onvoldoende zijn voorbereid en opgeleid.⁷

3.3 Technische complexiteit

In deze paragraaf komen enkele omstandigheden aan de orde die ICT-projecten technisch complex maken, namelijk dat ICT-ontwikkeling een precieze uitwerking van doelen en eisen vereist, dat de technische aansluiting tussen ICT-systemen vaak lastig is en dat de technologie aan snelle veranderingen onderhevig is.

⁷ Overigens is er niets nieuws onder de zon. Reeds in 1989 maakte de Algemene Rekenkamer (1989) melding van een informatiesysteem dat was opgeleverd, zonder dat aan noodzakelijke technische en personele voorwaarden was voldaan.



3.3.1 ICT-ontwikkeling vereist specificatie van doelen en eisen

Wat ICT-projecten vaak anders complex maakt dan andere typen projecten, is dat ICT-systemen relatief rigide zijn. Veel politieke en organisatorische processen zijn juist dynamisch en flexibel. Een eenmaal ingeslagen weg bij de ontwikkeling van een ICT-systeem is achteraf vaak moeilijk bij te sturen. Ook wijzigingen 'onderweg' zijn vaak technisch lastig te realiseren. Het ontwikkelen van een ICT-systeem is gebaat bij een zo stabiel mogelijke politieke en organisatorische omgeving en bij het zo vroeg en specifiek mogelijk omschrijven van doelen en eisen. Wanneer dat niet gebeurt, is het immers niet bekend aan welke eisen het te ontwikkelen ICT-systeem moet voldoen. Het risico is dan groot dat, wanneer een externe ICT-leverancier de ontwikkeling van het ICT-systeem uitvoert, de overheid iets anders geleverd krijgt dan bedoeld. Dat komt doordat de leverancier zich zonder scherp gedefinieerde projectdoelen en daaruit voortvloeiende producteisen een incompleet en mogelijk zelfs onjuist beeld vormt van wat de opdrachtgever van hem en de op te leveren producten verwacht. In ieder geval moeten dan op een later tijdstip wijzigingen worden aangebracht met overschrijdingen van tijd en budget tot gevolg.

Specificatie van doelen en eisen

Het specificeren van doelen en eisen kan onder druk komen te staan. Zo stond de IND in 2003 onder grote tijdsdruk bij de ICT-aanpassingen die men wilde doorvoeren. Vanwege die tijdsdruk moest men de nieuwe ICT-systemen ontwikkelen terwijl de werkprocessen soms nog niet beschreven waren. De ontwerpers van de werkprocessen liepen slechts weinig vooruit op de systeemontwerpers. De ICT-afdeling van de IND had zelfs op een gegeven moment een leidende rol in het ontwikkelen van de werkprocessen.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2005b

3.3.2 Aansluiting op andere ICT-systemen

Een complicerende factor bij het ontwikkelen van ICT-systemen is dat de systemen vaak niet op zichzelf staan, maar aangesloten moeten worden op andere, vaak bestaande, systemen. Het succes van de technische realisatie van een ICT-systeem is mede afhankelijk van deze aansluiting. Binnen één organisatie is aansluiting vaak al een lastige opgave. Als er echter verschillende organisaties bij het project betrokken zijn dan wordt het aansluiten van systemen organisatorisch en technisch extra complex. Bijvoorbeeld omdat bepaalde ICT-systemen met elkaar moeten communiceren terwijl hier geen rekening mee was gehouden, of omdat er gegevens van twee of meer organisaties bij elkaar moeten worden gevoegd die niet bij elkaar passen (conversieproblematiek).



Verouderde en vervuilde systemen aan elkaar gekoppeld

Over 2004 bleek uit deelwaarnemingen van de Algemene Rekenkamer dat bij het Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht/ Logistiek Centrum Woensdrecht (LCKLu/LCW tegenwoordig heet dit Logistieke Divisie Woensdrecht) een afwijking bestond van 17% tussen de administratie en de daadwerkelijke voorraad. De afwijking in de administratie van het Landelijk Bevoorradersbedrijf/Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf (LBB/KPU) bedroeg op basis van deelwaarnemingen 28%. Beide magazijnvoorraadadministraties bleken niet betrouwbaar. De verschillen tussen de administraties en de voorraad werden voor een deel veroorzaakt door verouderde en vervuilde systemen die aan elkaar gekoppeld waren. Bovendien waren deze verouderde batchverwerkende systemen gekoppeld aan moderne realsystemen, waardoor bestandsverschillen ontstonden. De Algemene Rekenkamer constateerde dat het komen tot een betrouwbare voorraadadministratie de komende jaren nog een knelpunt zal blijven, zeker zolang de verouderde systemen nog gebruikt worden.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2005c

3.3.3 Snelheid van de ontwikkelingen

Wat ICT-projecten ten slotte ook complex maakt, is dat de ontwikkelingen op het gebied van ICT razend snel gaan. Expertise en kennis zijn dus snel verouderd. Het komt voor dat nog tijdens de ontwikkeling van een ICT-systeem alweer nieuwe technieken beschikbaar komen die de ingeslagen weg in een nieuw licht plaatsen.

3.4 Belangrijkste oorzaak: te ambitieus, te complex

Onze belangrijkste constatering is dat ICT-projecten van de overheid vaak te ambitieus en te complex worden door de hierboven geschetste combinatie van politieke, organisatorische en technische factoren. Bij te complexe projecten is er geen balans tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd.

In theorie lijken de oplossingen om deze complexiteit te verminderen tamelijk eenvoudig en zelfs voor de hand liggend. Het devies is: begin klein. Ga vervolgens in kleine stapjes vooruit. Reduceer zoveel als nodig de organisatorische en technische complexiteit. Organisatorische complexiteit kan bijvoorbeeld gereduceerd worden door het aantal betrokken organisaties beperkt te houden. Afhankelijk van het type project kan bijvoorbeeld ook gekozen worden voor pilots of voor een 'zwaan kleef aan' methode: één organisatie ontwikkelt en de andere organisaties nemen de resultaten naar behoefte over. Technische complexiteit kan gereduceerd worden door bijvoorbeeld te kiezen voor standaardsoftware.



Bedenk verder dat vaak de 80/20 regel opgaat. Dat wil zeggen dat ongeveer 80% van de inspanning bij de ontwikkeling van een ICT-toepassing wordt besteed om de laatste 20% van de functionaliteit ervan te realiseren. Moeten bijvoorbeeld werkelijk alle uitzonderingsregels geprogrammeerd worden, of kunnen bepaalde uitzonderingen misschien door handmatige procedures worden opgelost?

Soms is complexiteit een gegeven, bijvoorbeeld omdat wetgeving nu eenmaal voor alle burgers tegelijkertijd moet ingaan. Als dit een gegeven is, dan moeten andere randvoorwaarden zoals de doorlooptijd hiermee realistisch in overeenstemming worden gebracht.

Een project kan verder hanteerbaar worden gemaakt door het op te knippen in kleinere, beter beheersbare deelprojecten.

Bovengenoemde 'recepten' zijn bekend. Toch worden ze vaak niet toegepast, terwijl alle betrokkenen eigenlijk wel weten dat te ambitieuze en complexe projecten gedoemd zijn te mislukken. Hoe komt dat toch? De Algemene Rekenkamer zoekt de oorzaak in de, op zich legitieme, belangen van de betrokken actoren. Daarover meer in de volgende paragraaf.

3.5 Legitieme belangen leiden tot complexe projecten

De actoren die een rol spelen bij de aanloop van een ICT-project zijn ministers, Tweede Kamer en ICT-leveranciers. Elk van deze partijen heeft, op zich om legitieme redenen, belang bij grote en ambitieuze projecten.

De Tweede Kamer oefent niet alleen parlementaire controle uit op het handelen van de regering, maar neemt daarnaast zelf ook initiatieven om dat handelen mede richting te geven. In deze laatste rol wil de Tweede Kamer vaak dat de regering complexe problemen oplost en liefst zo snel mogelijk. Deze eisen vertalen zich doorgaans in complexe projecten met krappe deadlines.

Ministers tonen graag daadkracht. Daadkracht is beter zichtbaar door een ambitieus project te presenteren en daar een concrete, nabije deadline aan te verbinden. De boodschap dat een haalbaarheidsonderzoek is gestart of dat een kleinschalige pilot zal worden uitgevoerd, wordt doorgaans niet als daadkrachtig gezien.



De ICT-leveranciers hebben voor hun voortbestaan opdrachten nodig, liefst grote. Ook zullen zij zich niet snel verzetten tegen meerwerk dat bijvoorbeeld voortkomt uit extra eisen.

Doordat al deze partijen de 'natuurlijke' neiging hebben te denken in grote oplossingen voor grote problemen en zij voor elkaar op dit cruciale punt dus geen tegenwicht vormen, kan een ICT-project tijdens het proces van discussies en onderhandelingen gemakkelijk in een spiraal van toenemende complexiteit gezogen worden. Alle partijen houden elkaar in die spiraal gevangen en komen onvermijdelijk uit bij een (te) complex project met de status van politiek feit, zonder elegante weg terug.



4 Informatievoorziening

Goede informatie is noodzakelijk om grip op (de uitvoering van) ICT-projecten te hebben. Dat geldt zowel voor de verantwoordelijke ministers als voor de Tweede Kamer. Een minister heeft beleidsinformatie nodig om goed te kunnen sturen. De Tweede Kamer moet om haar controlerende en medewetgevende taak goed te kunnen uitoefenen, kunnen vertrouwen op de informatie die ze van de ministers krijgt. Dat geldt voor projecten in het algemeen en dus ook voor ICT-projecten. Dit hoofdstuk gaat over deze informatievoorziening.

Dit hoofdstuk gaat over projecten die door of onder verantwoordelijkheid van een ministerie worden uitgevoerd. Wij menen waar te nemen dat er daarnaast een nieuw bestuurlijk arrangement aan het ontstaan is. In een dergelijk arrangement lijkt de financiering van een belangrijk ICT-project via een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie te zijn ondergebracht in een stichtingsvorm, een voorbeeld is de Stichting Elektronisch Kind Dossier. Wij vragen ons af of er meer van dergelijke arrangementen bestaan en of in die arrangementen duidelijk is geregeld hoe, wanneer en waarover de Tweede Kamer moet worden voorzien van informatie. Wellicht komen wij daar in ons tweede rapport in juni 2008 op terug.

4.1 Informatie over nut en noodzaak bij start

4.1.1 Duidelijke doelen

In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2007* (Algemene Rekenkamer, 2007e) gaven wij al aan dat als een minister de Tweede Kamer meldt wat hij⁸ wil bereiken met zijn beleid en wat hij daarvoor tegen welke kosten wil gaan doen, het belangrijk is dat hij deze doelen zo nauwkeurig mogelijk formuleert. Anders zal tijdens de uitvoering van het project niet te bepalen zijn of het project nog op koers is en weet een minister achteraf niet of hij wel heeft bereikt wat hij beoogde, en of het geld is uitgegeven volgens de afspraken. Het belang van goed

⁸ Omwille van de leesbaarheid spreken we van 'de minister' en 'hij'. Overal waar we 'hij' schrijven, bedoelen we uiteraard 'hij' of 'zij'.



geformuleerde doelen illustreren we door het inmiddels afgeronde project ICT in het onderwijs (zie kader).

De bedoelingen van ICT in het onderwijs

Dat er 'iets' moest worden gedaan met ICT in het onderwijs, heeft voor de Tweede Kamer en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) nooit ter discussie gestaan. Volgens de minister bleef Nederland in het gebruik van ICT achter bij andere lidstaten van de EU. Vanuit die gedachte heeft het Ministerie van OCW sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw beleid ontwikkeld waarin achtereenvolgens werd ingezet op infrastructuur, apparatuur, bijscholing van docenten en digitale leermiddelen. De Tweede Kamer heeft in de beginfase van het project bij herhaling gevraagd naar geoperationaliseerde beleidsdoelen, maar die zijn er nooit gekomen. De doelstellingen van het beleid waren geformuleerd in algemene, moeilijk toetsbare termen als 'door een integrale aanpak het gebruik van ICT in te bedden in het onderwijs', 'het realiseren van een voorsprong op de ons omringende landen in doeltreffend gebruik van ICT', 'een volledige integratie van ICT in het onderwijs' en 'kinderen en jongeren goed voorbereiden op de kennissamenleving'.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2007e

4.2 Periodieke herijking tijdens voortgang

ICT-projecten hebben vaak vergelijkbare kenmerken⁹ als projecten die door de Tweede Kamer als groot zijn aangemerkt in de zin van de Regeling grote projecten (Tweede Kamer, 2006). Veel ICT-projecten zijn bijvoorbeeld niet-routinematig en grootschalig, er worden vaak nieuwe technologieën toegepast en er is in veel gevallen sprake van een organisatorisch complex besturings- en uitvoeringsproces. Deze kenmerken maken het lastig om bij de start van het project exact aan te geven hoe lang het zal duren en hoeveel geld er precies aan moet worden uitgegeven. Daarom is het belangrijk dat een minister het zo snel mogelijk aan de Tweede Kamer meldt als er zich veranderingen voordoen in wat hij gaat bereiken, wat hij daarvoor moet doen en wat dat gaat kosten.

⁹ Het gaat om de volgende kenmerken:

- er is sprake van een niet-routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
- het Rijk draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
- er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
- er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst aan verbonden;
- er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.



4.2.1 Voortgangsrapportage

Bij 'grote projecten' is voorzien in een procedure voor voortgangsrapportages. Bij ICT-projecten met vergelijkbare kenmerken zijn voortgangsrapportages ook wenselijk. Dit zijn periodieke rapportages waarin de minister aan de Tweede Kamer meldt hoe het staat met de uitvoering van zijn project.

Over de projecten ICT in het onderwijs, C2000, Premie-inning werknemersverzekeringen en P-Direkt zijn regelmatig voortgangsrapportages verschenen. Voor de projecten ICT in het onderwijs en C2000 was dat zelfs verplicht volgens de Regeling grote projecten, omdat ze door de Tweede Kamer aangewezen waren als grote projecten.

Over het project ICT bij de politie zijn in de periode 2000-2003 echter geen voortgangsrapportages verschenen, terwijl de Tweede Kamer daar wel om had verzocht (zie kader).

ICT bij de politie

De Tweede Kamer kan verzoeken om periodieke voortgangsrapportages van ICT-projecten. Dit was bijvoorbeeld in 2000 het geval bij de motie-Rietkerk (Tweede Kamer, 2000) waarin de regering gevraagd werd om te komen tot één informatiesysteem voor de politie. In diezelfde motie is ook gevraagd om over de voortgang hiervan jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren. In 2003 constateerde de Algemene Rekenkamer dat aan dit deel van de motie geen gevolg was gegeven en deed zij de aanbeveling dit alsnog te doen. Daarop heeft de minister van BZK toegezegd de Tweede Kamer vanaf 2004 jaarlijks via een rapportage te zullen informeren over de uitvoering van de werkzaamheden.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2003c

4.2.2 Volledigheid

Een afspraak tussen Tweede Kamer en minister over het periodiek verstrekken van relevante informatie over een ICT-project garandeert overigens niet dat de Tweede Kamer altijd volledige informatie ontvangt. Zo voldeed de informatievoorziening over het project C2000 grotendeels niet aan de eisen die de Tweede Kamer daaraan had gesteld (zie kader hieronder).

Bij het project P-Direkt was de minister te terughoudend in het verstrekken van informatie aan de Tweede Kamer over de operationele strubbelingen, zolang de verwachting bestond dat de samenwerking tot een succesvolle afronding zou kunnen leiden. Het argument van het departement luidde dat de rijksdienst ook rekening diende te houden met commerciële belangen. De Algemene Rekenkamer (2007d) merkte



daarover in het rapport *Aanbesteding ICT-component P-Direkt* op dat het mogelijk is om de Tweede Kamer vertrouwelijk te informeren.

C2000

Dat de informatievoorziening over ICT-projecten niet altijd volledig is bleek bij het project C2000. Met dit project wilde het kabinet de communicatie tussen brandweer, ambulancediensten en politie versterken, zodat ze elkaar bij rampen beter kunnen bereiken en de hulpverlening aan burgers sneller en effectiever kunnen uitvoeren. In juni 2003 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat op twee derde van de toetspunten de informatievoorziening over C2000 niet voldeed aan de eisen van de Procedureregeling Grote Projecten. Voor een deel ging het om informatie die wel op het departement aanwezig was, maar die de Tweede Kamer niet heeft bereikt, zoals informatie over vertragingen in het project. Voor een ander deel beschikte de staatssecretaris zelf ook niet over de vereiste informatie, bijvoorbeeld financiële informatie. Ook de accountantscontrole vertoonde grote gebreken bij toetsing door de Algemene Rekenkamer aan de procedureregeling. Gedurende de periode die de Algemene Rekenkamer heeft onderzocht (maart 1997 – februari 2003) heeft de Tweede Kamer door deze onvolkomenheden door de jaren heen geen deugdelijk beeld kunnen krijgen van de financiële, inhoudelijke en planningstechnische aspecten van het C2000-project. De financiële informatie en de voortgangsinformatie waren structureel van onvoldoende kwaliteit.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2003a

4.2.3 Onduidelijke informatie

Informatie die aan de Tweede Kamer wordt verstrekt is niet altijd duidelijk. Duidelijkheid is altijd gewenst, zeker als de informatie een rol speelt bij besluitvorming van de Tweede Kamer. Bij het project P-Direkt was de informatievoorziening aan de Tweede Kamer tot medio 2005 op momenten te optimistisch van toon of onduidelijk (zie kader hieronder).

P-Direkt

Bij het project P-Direkt had de informatievoorziening aan de Tweede Kamer tot medio 2005 op momenten een te optimistische toon of was onduidelijk. Zo bood de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties op 30 juni 2004 de Tweede Kamer de voortgangsrapportage *Oprichting van het Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie* (BVK, 2004) aan. In deze voortgangsrapportage stond niet duidelijk dat als het kabinet de voortgangsrapportage zou accorderen, er sprake zou zijn van een kabinetsbesluit om te starten met de realisatiefase van P-Direkt. Om een besluit over het oprichten van een SSC HRM te nemen, moest er aan een aantal voorwaarden worden voldaan die het kabinet had verbonden aan een definitief akkoord voor de start van de realisatiefase. Het was op het moment van besluitvorming bij de minister bekend dat er risico's en tekortkomingen in de invulling van die voorwaarden waren. In het beeld dat de minister op 30 juni 2004 aan de Tweede Kamer schetste, kwamen deze risico's en tekortkomingen echter niet duidelijk naar voren. De Tweede Kamer kon wel kennisnemen



van de kanttekeningen van de Commission Second Opinion (CSO) in een bijlage bij de voortgangsrapportage.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2007d

4.2.4 Op de goede weg?

Verder is het van belang dat een minister periodiek kijkt of het project nog op de goede weg is en daarover informatie verstrekt aan de Tweede Kamer: bestaat het probleem waarvoor het project een oplossing was nog steeds, of is er inmiddels misschien juist aanleiding voor zwaardere of andere maatregelen? De Tweede Kamer wordt daarover niet altijd goed geïnformeerd. Overigens staat in het onderstaande kader een voorbeeld waarbij de Tweede Kamer hierover wel geïnformeerd wordt.

Dialog met het veld over ICT in het onderwijs

Aan het begin van het project ICT in het onderwijs was het voornaamste beleidsdoel het aanschaffen van apparatuur en het aanleggen van internetverbindingen. Gaandeweg de uitvoering van dat beleid werd duidelijk dat het (nieuwe) doel moest zijn dat deze apparatuur daadwerkelijk werd ingezet voor het onderwijs. Hiervoor was het noodzakelijk om docenten (bij) te scholen. Deze koersverschuivingen zijn door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap besproken met de Tweede Kamer. Na een aantal jaren heeft de minister de onderwijsinstellingen gevraagd een visie te ontwikkelen op de daadwerkelijke integratie van ICT in het onderwijs. Ook heeft de minister in 2003 met de Tweede Kamer overlegd over de vraag of en hoe het grote project moest worden voortgezet. Dit heeft geleid tot een nieuwe accentverschuiving in het beleid: het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs kwam nu meer centraal te staan. Een dergelijke aanpak, waarbij tijdens de uitvoering van het beleid nauw contact wordt gehouden met (koepels van) scholen, maakt het mogelijk om beleid tussentijds bij te stellen.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2007e



5 Aanbevelingen

5.1 Vooraf: de minister heeft de sleutel

Nu we de eerste twee vragen van de Tweede Kamer hebben beantwoord (achterliggende oorzaken en informatievoorziening aan de Tweede Kamer, zie hoofdstuk 3, respectievelijk 4), komen we toe aan de derde vraag: 'Welke aanbevelingen kunnen op basis van de antwoorden op de twee voorgaande vragen gedaan worden?'. De overheid blijft het zich te vaak moeilijk maken met te complexe projecten. Naast successen zijn er daardoor nog maar al te vaak ook (gedeeltelijke) mislukkingen. Dit is een hardnekkig probleem. Het is daarom niet eenvoudig om aanbevelingen te doen die daadwerkelijk kunnen bijdragen aan het oplossen van dit probleem. Toch willen we een aantal aanbevelingen doen.

Onze constatering dat veel projecten bij de overheid niet beheersbaar zijn, is niet nieuw. Ook de 'recepten' voor een betere beheersing van projecten zijn al lang bekend. In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat de actoren elkaar gevangen houden. De vraag is nu hoe deze situatie doorbroken kan worden.

Omdat alle partijen bijdragen aan de spiraal waarin projecten steeds complexer worden (zie § 3.5), zouden alle actoren, dat wil zeggen ministers, ambtenaren, Tweede Kamer en ICT-leveranciers, zich de les uit onze oorzakenanalyse dat ze elkaar gevangen houden ter harte moeten nemen. Dit geldt echter in het bijzonder voor de ministers (lees: ministers en hun ambtenaren). Wij zijn er namelijk van overtuigd dat zij de sleutel in handen hebben om de spiraal waarin projecten te complex worden, te doorbreken.

Een minister vervult namelijk niet alleen een rol in de politieke besluitvorming, maar is tegelijkertijd als bestuurder verantwoordelijk voor de uitvoering van die besluiten. In die laatste rol wordt hij zelf geconfronteerd met de concrete gevolgen van die besluitvorming. In de rol van ambtelijk opdrachtgever ten slotte, heeft het ministerie direct contact met de leverancier.

Onze aanbevelingen zijn daarom 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', hij 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'.

5.2 Wees realistisch

Ministers dienen te bedenken dat:

- ICT geen 'quick fix' voor een probleem is;
- Politieke deadlines fataal kunnen zijn voor een project;
- Er (ook) bij ICT-ambities een kloof is tussen beleid en uitvoering (Algemene Rekenkamer, 2003b);
- Heroverwegingen onderweg vaak onvermijdelijk zijn;
- Een exitstrategie doormodderen voorkomt.

Hierdoor kunnen ze de houding ontwikkelen die nodig is om toe te groeien naar een professionele manier om ICT-projecten te besturen (projectgovernance).

5.3 Grip op ICT-projecten

5.3.1 Wees een volwaardige gesprekspartner

Wees als minister een volwaardige gesprekspartner, zowel van de Tweede Kamer als van de ICT-leveranciers. Het betreffende ministerie moet hiervoor over voldoende kennis en expertise over ICT en organisatie beschikken. Bovendien moet de minister zorgen voor een goede onderbouwing van zijn plannen (zie § 5.3.3). Een minister krijgt zo zekerheid over de haalbaarheid van de plannen en zorgt voor een stevige eigen positie, zowel in het politieke debat als in de onderhandelingen met en aansturing van leveranciers.

5.3.2 Breng fasering aan in de besluitvorming

Om ervoor te zorgen dat een project van start gaat met een realistisch ambitieniveau en om ervoor te zorgen dat er tussentijdse evaluaties komen, moet de besluitvorming over het project gefaseerd plaatsvinden. Vaak is het namelijk moeilijk om van te voren exact aan te geven wat een project precies moet opleveren, hoe lang het gaat duren en wat het gaat kosten. Besluitvorming en projectvoorbereiding of zelfs projectuitvoering gaan dan al snel door elkaar lopen. Voor een ordelijke besluitvorming is



het daarom nuttig om de feitelijke projectvoorbereiding vooraf te laten gaan door een fase waarin niet alleen de discussie over nut en noodzaak wordt gevoerd maar die ook – op basis van de *business case* – uitmondt in een expliciet besluit om al dan niet over te gaan tot een verdere uitwerking in de vorm van een projectplan. Ook tijdens de projectuitvoering is het vaak nuttig om tussentijdse besluitvormingsmomenten in te plannen.

5.3.3 Beslis niet zonder onderbouwing

De minister moet ervoor zorgen dat in elke fase beslissingen worden genomen op basis van goed onderbouwde plannen. Dat wil zeggen: plannen waarin ambitie aantoonbaar in overeenstemming is met mensen, middelen en tijd. Eventueel kan een objectieve tweede mening van een onafhankelijk adviesbureau of van andere deskundigen in een *peer review* (een beoordeling van collega's door collega's) over de plannen uitwijzen of deze daadwerkelijk haalbaar zijn. Verder staan ICT-investeringsprojecten niet op zichzelf, maar maken ze onderdeel uit van het totale ICT-portfolio van een organisatie. Nieuwe investeringen in ICT moeten dan ook in onderlinge samenhang binnen dit portfolio worden beoordeeld, mede op bedrijfseconomische principes.

Gegeven het feit, dat het goed in de greep krijgen van ICT-investeringen een (internationaal) wijd verbreid probleem is en de Amerikaanse overheid op dat terrein al enkele jaren wetgeving heeft, lijkt het ons voor de hand te liggen dat de minister van BZK op korte termijn de ervaringen met die wetgeving (introductie en resultaten tot nu toe) achterhaalt bij haar Amerikaanse collega om die te betrekken op de Nederlandse situatie. Met name de introductie van een CIO, Chief Information Officer, per departement of overheidsorganisatie – voor zover dat nog niet gebeurd is – met daarbij behorende bevoegdheden verdient serieuze aandacht.

Wij zullen zelf ook voor afronding van het volgende deel van het onderzoek bij onze Amerikaanse collega-instelling, de GAO (Government Accountability Office) nagaan of het al onderzoek naar de effectiviteit van deze wetgeving heeft gedaan.

5.3.4 Maak heroverweging mogelijk

Zorg dat bij signalen over risico's, problemen of wijzigingen van omstandigheden de uitgangspunten van de plannen heroverwogen kunnen worden. Zorg dat bij de aanvang van het project aandacht is besteed aan een exitstrategie. Dit betekent dat de minister expliciet na



heeft nagedacht over de condities waaronder een project gestopt moet (kunnen) worden en wat er dan moet gebeuren. Deze exitstrategie moet gevolgd worden als er geen zakelijke rechtvaardiging meer is voor een project.



6 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

6.1 Reactie minister van BZK en staatssecretaris van EZ

We hebben het rapport naar alle bewindspersonen gestuurd. De minister van BZK, die we als coördinerend bewindspersoon hebben aangesproken, heeft mede namens de staatssecretaris van EZ gereageerd op ons rapport.¹⁰

De minister onderschrijft op hoofdlijnen veel van de observaties uit het rapport, dat volgens haar bovendien waardevolle inzichten verschaft. De aanzienlijke nuancering die het rapport aanbrengt in de omvang van de onderliggende problematiek komt overeen met haar beeld, waarbij de minister opmerkt dat deze constatering niets afdoet aan de zorg die de Tweede Kamer heeft geuit over het welslagen van ICT-projecten bij de rijksoverheid.

Het rapport besteedt volgens de minister echter nog weinig aandacht aan belangrijke verschillen in verantwoordelijkheden bij de aansturing van de inzet van ICT. Zij maakt in dit verband onderscheid tussen projecten die volledig onder de verantwoordelijkheid van een minister vallen, en ICT-projecten waarvoor zelfstandige overheidsorganisaties opdrachtgever zijn of die zich voltrekken in een beleidsveld waar een minister verantwoordelijkheid voor draagt. Deze verschillen in aansturing werken volgens de minister door in de verantwoordingsinformatie, met gevolgen voor de mate waarin de verantwoordelijke minister financiële informatie kan verschaffen aan de Tweede Kamer.

De minister van BZK wijst erop dat volgens de Algemene Rekenkamer een minister de sleutel heeft om de spiraal waarin projecten te complex worden, te doorbreken. Hoewel de minister gaat bezien op welke wijze zij de aanbevelingen praktisch kan invullen, vraagt zij de Algemene Rekenkamer of 'de kenmerken van deze sleutel' niet variëren met de verantwoordelijkheden in verschillende projecten.

¹⁰ De integrale reactie van de minister van BZK en de staatssecretaris van EZ is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).



De minister wijst er verder op dat haar Plan voor de Vernieuwing van de Rijksdienst (Minister van BZK, 2007c), aangeeft hoe gewerkt zal worden aan het verbeteren van de aanpak van ICT in de bedrijfsvoering van de Rijksdienst.

Ten slotte laat de minister weten met belangstelling uit te zien naar het verdiepende onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Zij ontvangt graag vanuit het vervolgonderzoek praktische aanbevelingen over de grip op ICT-projecten. Ook neemt zij graag kennis van de constatering van de Algemene Rekenkamer over de ervaringen in het buitenland, zoals met de Clinger-Cohen Act in de Verenigde Staten, waarvan de minister van BZK en de staatssecretaris van EZ de bruikbaarheid zelf ook zullen onderzoeken.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Tot ons genoegen onderschrijft de minister van BZK, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken, veel van onze observaties. Zij zal waar mogelijk nu al proberen met de aanbevelingen haar voordeel te doen. Zij verwijst onder andere naar het plan voor de vernieuwing van de rijksdienst. We nemen aan dat dit plan waar nodig aan onze conclusies en aanbevelingen wordt aangepast.

Het is ons niet ontgaan dat de positie en verantwoordelijkheden van een minister verschillen voor projecten waarvan hij of zij zelf opdrachtgever is, projecten waarvan een zelfstandig bestuursorgaan opdrachtgever is, of een ICT-project binnen het beleidsveld van een minister. Wij merken hierbij op dat de minister ten minste verantwoordelijk is voor het waarborgen van publieke belangen, ongeacht door wie het project wordt uitgevoerd. In deel B – publicatie voorzien in juni 2008 – zullen wij proberen aan de hand van de dan onderzochte voorbeelden nader in te gaan op de vraag die de minister opwerpt over het verschil in positie van en in mogelijkheden voor een minister waarvan hij/zij zelf opdrachtgever is, die waarvan een zelfstandig bestuursorgaan opdrachtgever is, of een ICT-project binnen het beleidsveld van een minister. In deel B zullen we ook verslag doen van de Amerikaanse ervaringen met de Clinger-Cohen Act.

Wij hopen dat het ministerie de observaties en inzichten van dit deel in de tussentijd al uitvoerig onder de aandacht zal brengen binnen de rijksdienst. Ook wij zullen daar ons best voor doen.



Bijlage 1 Overzicht van conclusies, aanbevelingen en reactie minister

	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van BZK
Realisme	Veel hoge ambtenaren en politici geloven in ICT als wondermiddel voor allerlei beleidsvraagstukken.	Bedenk dat ICT geen 'quick fix' is voor een probleem.	De minister onderschrijft op hoofdlijnen veel van de observaties. Zij gaat bezien op welke wijze de aanbevelingen kunnen worden ingevuld en wacht het vervolgonderzoek af voor praktische aanbevelingen over hoe zij grip op ICT-projecten kan krijgen. De minister merkt op dat het rapport van de Algemene Rekenkamer weinig aandacht besteedt aan verschillen in verantwoordelijkheden voor de aansturing van de inzet van ICT. Deze verschillen in aansturing werken door in de verantwoordingsinformatie en dus in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De minister wijst op de voorgestelde aanpak ICT in de bedrijfsvoering in het Plan voor de Vernieuwing van de Rijksdienst.
	Deadlines worden niet vastgesteld op basis van een deugdelijke onderbouwing, maar op basis van politieke overwegingen.	Bedenk dat politieke deadlines fataal kunnen zijn voor een project.	
	(Ook) bij ICT-projecten moet er een balans zijn tussen de ambities, beschikbare mensen, geld en tijd.	Bedenk dat (ook) bij ICT-ambities er kloof is tussen beleid en uitvoering.	
	Politiek is het vaak onwenselijk om (randvoorwaarden van) een project te heroverwegen. Signalen over problemen, risico's of wijzigingen worden hierdoor onvoldoende opgepakt. (dit geldt ook voor grip op ICT-projecten)	Bedenk dat heroverwegingen onderweg vaak onvermijdelijk zijn en maak deze mogelijk (dit geldt ook voor grip op ICT-projecten).	
	Lopende ICT-projecten worden niet snel stopgezet als er geen zakelijke rechtvaardiging meer is. Genomen beslissingen zijn politiek gezien vaak moeilijk terug te draaien.	Bedenk dat een 'exit-strategie' doormodderen voorkomt.	
Grip	Bestuurders hebben vaak onvoldoende zicht op de mogelijkheden, maar vooral ook de onmogelijkheden van ICT.	Wees een volwaardige gesprekspartner, zowel naar de Tweede Kamer als naar ICT-leveranciers.	



	<p>Projecten gaan vaak te snel van start zonder goede onderbouwing. Er wordt niet de tijd genomen om te onderzoeken of het project realistisch is.</p>	<p>Breng fasering aan in de besluitvorming.</p>	
	<p>Vaak worden belangrijke beslissingen in een project genomen op basis van onvoldoende of onvolledige onderbouwing.</p>	<p>Beslis niet zonder onderbouwing.</p>	
	<p>In de Verenigde Staten is ervaring opgedaan met de Clinger-Cohen Act.</p>	<p>De minister van BZK wordt aanbevolen om bij haar Amerikaanse collega na te gaan wat de ervaringen met deze wet zijn.</p>	<p>De minister zegt toe dit te doen en ontvangt graag de informatie van de Algemene Rekenkamer over de Amerikaanse ervaringen.</p>



Bijlage 2 Lijst van begrippen en afkortingen

APO	Algemeen Projectoverleg.
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 voor- en nadelen worden meegewogen.
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
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.
CSO	Commissie Second Opinion.
EKD	Elektronisch Kinddossier.
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.
IND	Immigratie- en naturalisatiedienst.
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
P-Direkt	Rijksbreed systeem voor personeelsregistratie en salarisadministratie.
Shared Service Centrum	Een organisatieonderdeel binnen de overheid waarin ondersteunende taken zijn gebundeld.
SMART-C	Acroniem voor eisen die aan doelstellingen worden gesteld. Deze moeten: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent zijn.
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.
V&I	(Minister voor) Vreemdelingenzaken en Integratie.
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten.



Bijlage 3 Lijst van geraadpleegde experts

We hebben in ons onderzoek de volgende experts geraadpleegd:

- Prof. dr. D.B.B. Rijsenbrij, Radboud Universiteit Nijmegen / Informatiesystemen onder architectuur
- Drs. L.J.E. Smits, directeur Het Expertisecentrum
- Drs. M. Frequin, directeur-generaal Ministerie van Economische Zaken/Energie en Telecom
- Dhr. A.J.M. de Bruijn RE RA, Partner PricewaterhouseCoopers en voorheen voorzitter NOREA, de beroepsorganisatie van IT-auditors
- Drs. B.W.E. Taselaar, operationeel directeur ICT~Office, Branchevereniging van IT-, Telecom-, Office- en Internetbedrijven in Nederland
- Prof. dr. C. Verhoef, Vrije Universiteit / Information Management & Software Engineering
- Prof. dr. ir. J.F. Groote, Technische Universiteit Eindhoven / Ontwerp en Analyse van Systemen
- Mevr. S.J. Schaaf, CBS, specialist investeringen
- Ir. Geert H.M. Nielander, CBS, projectmanager Innovatie bij de overheid



Literatuur

Literatuurverwijzingen

Algemene Rekenkamer (1989). *Automatisering bij de politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 282, nrs. 1-2, Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2001). *Aanleg Betuweroute; projectbeheersing en financiering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28070, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003a). *Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 970, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003b). *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 831, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003c). *ICT bij de politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 350, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005a). *Premie-inning werknemersverzekeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 130, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005b). *Immigratie- en Naturalisatiedienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 240, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005c). *Jaarverslag en slotwet ministerie van Defensie 2004; Rapport bij het jaarverslag 2004 van het ministerie van Defensie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 100 X, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006a). *Behoeftestelling vervanging F-16; Monitoring verwerving Joint Strike Fighter; Stand van zaken september*



2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 26 488, nr. 51. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2007a). *Premie-inning werknemersverzekeringen; Rapport: Terugblik 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 130, nr. 6-7. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Risicobeheersing HSL-Zuid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 072, nrs. 1-2, Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007c). *Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 207, nrs. 1-2, Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007d). *Aanbesteding ICT-component P-Direkt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 027, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007e). *Staat van de Beleidsinformatie 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 029, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

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

Beenker, N. (2004). *Studie naar succes- en faalfactoren van complexe ICT-projecten*. Ordina.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2006). *Statistische bijlage. De digitale economie 2006*. Voorburg/Heerlen.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2007). *Nationale rekening 2006*. Voorburg/Heerlen.

Congress of the United States of America (1996). *Information and Technology Management Reform Act of 1996 (Clinger Cohen Act)*. Public Law 104-106, 10 februari 1996.

Dekker, V. (2007a). *Automatisering slokt miljarden euro's op*;



Overheid smijt met geld voor gebrekkige software. Trouw, 4 juni 2007.

Dekker, V. (2007b). *Automatiseringsramp lijkt onvermijdelijk.* Trouw, 4 juni 2007.

Ernst and Young (2007). *ICT-barometer: minder dan de helft alle ICT-projecten volledig succesvol.* www.ict-barometer.nl, 20 juni 2007.

Minister voor BVK (2004) *Personeelsbrief 2003; Brief minister over Shared Service Center (SSC) HRM. Voortgangsrapportage Oprichting van het Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie (bijlage bij 28 610, nr. 5) Second opinion – Voortgangsrapportage SSC HRM (bijlage bij 28 610, nr. 5) Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 610, nr. 5.* Den Haag: Sdu.

Minister van BZK (2007a). *Informatie- en communicatietechnologie; Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 26 643, nr. 91. Den Haag: Sdu

Minister van BZK (2007b). *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.

Minister van BZK (2007c). *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008; Brief van de minister van BZK.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 3 herdruk. Den Haag: Sdu.

The Standish Group (1995). *The Standish Group Report CHAOS.* z.pl.

Tweede Kamer (2000). *Motie van het lid Rietkerk c.s.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 345, nr. 48. 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). *Motie van het lid Gerkens c.s.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 26 643, nr. 92. 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 (2007d). *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

Verhoef, C. (2002). *De 30-50-20-regel*. Automatisering Gids, week 10.

Geraadpleegde literatuur

Beek van, M. J. (2002). *ICT-projecten bij overheidsorganisaties: een bijzonder spanningsveld*. Compact: computer en accountant. KPMG.

Beenker, N. (2004). Juristen over faalfactoren van ict-projecten. http://www.informatie.nl/artikelen_print/2004/10/juristenoverfaalfactorenvani.ctp.html. Geraadpleegd op 13 augustus 2007.

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

Ewusi-Mensah, K. (2003). *Software Development Failures, Anatomy of Abandoned Projects*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

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

Gauld, R., et al. (2006). *Dangerous Enthusiasm: E-government, Computer Failure and Information System Development*. Otago University Press.

Glass, T., et al. (2007). *Voor alle zekerheid*. Papernote. Den Haag: Stichting Het Expertise Centrum.

Heemstra, F. J. en Kusters, R. J. (2002). *Wat er zoal mis kan gaan bij automatiseringsprojecten en hoe dat te voorkomen*. *Bedrijfskunde*, 3, 46-56.

Johnson, J. (2006). *My life is Failure*. West Yarmouth: The Standish Group International, Inc.

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



Munneke, S. en Berg, G. van den (2005). *SONAR: Aansturen van complexe overheidsprojecten*. Papernote. Den Haag: Stichting Het Expertise Centrum.

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

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.

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

Snijker, K. (2006). *Management van interbestuurlijke e-government projecten*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven - Instituut voor de Overheid.

Tas, P. en Luitjens, S. (1999). *Overheidsinformatisering: Het taaie ongerief*. Den Haag: Het Expertise Centrum.

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

The Standish Group (1995). *The Standish Group Report CHAOS*. z.pl.

Verhoef, C. (2006). Het IT-Betuwelijneffect. *Digitaal bestuur*, september 2006, 2-5. Den Haag: Sdu Uitgevers

Verhoef, C. (2007a). Grootse IT-plannen vaak grotesk. *Digitaal bestuur*, april 2007, 56-58. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Verhoef, C. (2007b). Politieke Deadlines: Dodelijk voor IT. *Digitaal bestuur*, januari 2007, 52-55. Den Haag: Sdu Uitgevers.