

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3209

Vragen van het lid **Middendorp** (VVD) aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het bericht «Grote ICT-projecten overheid zeker € 1 mrd duurder dan begroot»* (ingezonden 4 juli 2018).

Antwoord van Minister **Ollongren** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 13 september 2018)

Inleiding:

Ik beschouw de beantwoording van deze vragen tevens als de naar aanleiding van het mondelinge vragenuur en de Regeling van Werkzaamheden van 3 juli 2018 door het lid Van der Molen (CDA) gevraagde kabinetsreactie op het NOS bericht «*ICT-projecten overheid € 1 miljard te duur*», met kenmerknummer 2018Z13177, en de daarbij door de leden Alkaya (SP) en Ouwehand (PvdD) gevraagde specifieke reacties over ICT-projecten die dreigen uit te lopen en de mogelijke risico's hiervan voor mens en dier. Beide berichten baseren zich op dezelfde bronnen en doen vergelijkbare constatering over grote ICT-projecten bij de rijksoverheid. De specifieke vragen uit het mondelinge vragenuur van 3 juli worden in de beantwoording van de volgende schriftelijke vragen van het lid Middendorp meegenomen:

- jaarlijks overzicht ICT-projecten (CDA): vraag 5 en 6
- tijdig stopzetten van projecten (CDA): vraag 4
- bedrijvenoverzicht (CDA): vraag 5
- overzicht ICT-projecten die dreigen uit te lopen (SP): vraag 6
- gevaren voor mens en dier (PvdD): vraag 3

Vraag 1

Kent u het bericht «Grote ICT-projecten overheid zeker € 1 mrd. duurder dan begroot»?¹

Antwoord 1

Ja.

¹ Grote ICT-projecten overheid zeker € 1 mrd duurder dan begroot (2 juli 2018) via Financieel Dagblad <https://fd.nl/ondernemen/1259605/grote-ict-projecten-overheid-zeker-1-mrd-duurder-dan-begroot>

Vraag 2

Kent u de in het in bovenstaand artikel genoemde ICT-projecten? Kloppen de cijfers met betrekking tot tijd- en kostenoverschrijdingen op de lijst?

Antwoord 2

De in het artikel aangehaalde cijfers zijn mij bekend. Het Financieel Dagblad (FD) baseert zich voor haar artikel primair op het overzicht van 125 grote ICT-projecten in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering 2017². Ik merk hierbij op dat het FD in haar optelsom die leidt tot het bedrag van «zeker € 1 miljard» naast deze feitelijke projectkosten ook andere kosten betreft (zoals algemene reorganisatiekosten en beheerkosten van ICT) en kosten extrapoleert over de jaargrens heen. Dit voor een bedrag van meer dan € 250 miljoen. Voor de 125 in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017 gemelde projecten verschilt de initiële raming € 729 miljoen van de realisatieraming op 31-12-2017. Het gaat hierbij om meerjarige kostenschattingen en niet – zoals het FD lijkt te suggereren – om een zich jaarlijks voordoende overschrijding. De categorische kwalificatie van de in het artikel genoemde bedragen als zijnde «overschrijdingen» deel ik niet. Herijkingen zijn niet de facto hetzelfde als overschrijdingen. Een herijking vindt soms inderdaad plaats omdat de uitvoering van een project niet goed verloopt, maar het kan evenzeer een gevolg zijn van het feit dat bijvoorbeeld de scope van het project bewust wordt vergroot of dat uitvoering wordt gegeven aan aanvullende (politieke) wensen. Bij meerjarige projecten kunnen dergelijke ontwikkelingen niet altijd in de initiële kostenraming worden voorzien, maar dit vereist wel de nodige flexibiliteit bij de uitvoering. Dat maakt het mechanisme van herijkingen tot een onlosmakelijk onderdeel van de reguliere planning & controlcyclus van een project. Door transparant te zijn over dergelijke herijkingen en de oorzaken daarvan wordt verantwoording afgelegd over de gemaakte keuzes.

Vraag 3

Kunt u een overzicht geven van de meest voorkomende oorzaken voor deze overschrijdingen in tijd en kosten en hoe die verschillende oorzaken procentueel bijdragen aan het totaal?

Antwoord 3

Dat kan ik niet zonder op de individuele casuïstiek van ieder project in te gaan.

De toelichtingen van herijkingen die te vinden zijn op het Rijks ICT-dashboard (www.rijksictdashboard.nl) en in de daarin opgenomen Kamerbrieven geven een compleet overzicht van de afwegingen die daarbij bij individuele projecten gemaakt zijn. Het kan gaan om een wetswijziging, een wens vanuit de Tweede Kamer, aanpassingen in de beleidsdoelen, veranderingen in de organisatie rond het systeem, een wijziging in de organisatie van het project zelf, tegenvallers bij de uitvoering van het project, het overnemen van een extern advies, of prijsontwikkelingen.

De noodzaak van tijdige herijkingen raakt ook aan de vraag van het lid Ouwehand (PvdD) tijdens het vragenuur van 3 juli jl. over de wijze waarop het niet volgens planning lopen van sommige ICT-projecten zich verhoudt tot de veiligheid van mens en dier. Met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten dergelijke risico's ook gedurende de uitvoering van een ICT-project acceptabel worden gehouden. Dit kan op zichzelf een valide reden zijn om uitloop in tijd en kosten te tolereren. Een voorbeeld hiervan is de regelmatig gemaakte keuze om de downtime van kritische dienstverleningsprocessen tot een minimum te beperken terwijl aan de achterliggende systemen wordt gewerkt.

Als uitloop in tijd en kosten juist leidt tot onacceptabele risico's voor mens en dier dient de verantwoordelijke bewindspersoon hier uiteraard direct passende maatregelen voor te nemen. Er zijn mij op dit moment geen signalen bekend waaruit blijkt dat zich dergelijke risico's als gevolg van deze herijkingen voordoen.

² Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017, Kamerstuk 31 490 nr. 239

Vraag 4

Wat gaat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties veranderen als het gaat om de wijze van aansturing bij ICT-projecten om dit soort tijd- en budgetoverschrijdingen niet meer voor te laten komen?

Antwoord 4

Het goed schatten van kosten en doorlooptijd is moeilijk, niet alleen bij de overheid.³ De toepassing van ICT door de rijksoverheid brengt daarnaast vaak complexe afwegingen en moeilijk in te schatten risico's met zich mee met soms grote maatschappelijke gevolgen. Uiteraard is dan het streven om overschrijdingen van geraamde kosten en van de geraamde doorlooptijd zoveel mogelijk te vermijden of te beperken.

Beslissingen over het starten, uitvoeren en eventueel stopzetten van een ICT-project zijn de primaire verantwoordelijkheid van de vakminister en het betreffende departement.

In 2013 werd nog geconcludeerd dat op basis van de toen in het Rijks ICT-dashboard opgenomen gegevens de schattingskwaliteit in algemene zin voldoende was.⁴ Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid als Minister van BZK ben ik mij echter wel aan het beraden op aanvullende maatregelen die de kwaliteit van de (initiële) kostenramingen van grote ICT-projecten binnen de Rijksdienst verder kunnen verbeteren. Ik kom in het najaar met een brief aan uw Kamer zoals de Minister van Financiën in het Verantwoordingsdebat⁵ al heeft aangekondigd en zoals ik in het AO van 14 juni 2018 over het functioneren van de Rijksdienst⁶ heb toegezegd. Ik zal dit punt daarin meenemen.

Tijdens het vragenuur van 3 juli jl. werd door het lid Van der Molen (CDA) ook gevraagd op welke manier opvolging wordt gegeven aan de aanbeveling van Commissie BRP om projecten eerder te laten stoppen. De Staatssecretaris van BZK heeft al in zijn reactie⁷ op het «rapport Commissie BRP en uitkomsten health check» toegezegd dat hij alle lessen uit dat rapport binnen het Rijk onder de aandacht zal brengen. Het hanteren van het uitgangspunt «Stoppen tenzij» is er daar één van.

Vraag 5

Via welke kanalen, bijvoorbeeld het BIT of de CIO-structuur, ontvangt het Ministerie van Binnenlandse Zaken de informatie waarmee de lijst in het bericht bijgehouden wordt?

Antwoord 5

Het FD baseert zich voor zijn artikel op het overzicht van 125 grote ICT-projecten in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering 2017⁸. Dit overzicht wordt de Kamer door mij jaarlijks aangeboden in het kader van Verantwoordingsdag. De projectgegevens met als peildatum 31-12 worden door de departementen aangeleverd bij CIO-Rijk en bevatten ook informatie over de betrokken ICT-bedrijven.

Vraag 6 en 7

Hoe is het ministerie betrokken het regelmatig bijstellen van de planning van ICT-projecten dat soms nodig is op basis van nieuwe inzichten of noodzakelijke aanpassingen? Wanneer worden aanpassingen geregistreerd? Wanneer wordt de Kamer hierover geïnformeerd?

Hebben de kostenoverschrijdingen, die tezamen volgens het artikel optellen tot 1 mrd. euro, invloed op de begroting 2019 of daarna? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunt u de Kamer hierover verder informeren?

³ The rise and fall of the Chaos Report figures/ Laurenz Eveleens en Chris Verhoef. In: IEEE Software, 2010

⁴ Exploratief feitenonderzoek naar de schattingskwaliteit van de ICT-projecten bij de rijksoverheid/ Chris Verhoef, 18 juli 2013

⁵ Handelingen TK 2017-2018, 84 (23 mei 2018)

⁶ Kamerstuk 31 490 nr. 241

⁷ Kamerstuk 27 859 nr. 124

⁸ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017 Kamerstuk 31 490 nr. 239

Antwoord 6 en 7

Er zijn rijksbrede afspraken over de actualisatie van het Rijks ICT-dashboard op de peildatum 31–12 van ieder jaar. De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor het actualiseren van de projectgegevens en het melden van vastgestelde herijkingen op het Rijks ICT-dashboard. Dit geldt ook voor eventuele aanvullende financiering via de eigen artikelen van de Rijksbegroting. Vanuit deze rol meldt de verantwoordelijke bewindspersoon zelf de Kamer in ieder geval tijdig majeure wijzigingen, bijvoorbeeld wanneer projecten dreigen uit te lopen. Deze informatie wordt vervolgens opgenomen op het Rijks ICT-dashboard. Een overzicht van ICT-projecten die dreigen uit te lopen, zoals gevraagd door het lid Alkaya (SP) tijdens het vragenuur van 3 juli jl., bestaat derhalve niet, evenals een overzicht van herijkingen die niet binnen de begrotingen konden worden ingepast.

Vraag 8

Deelt u de bevindingen in het artikel dat de kosten van ICT-projecten structureel hoger uitvallen dan gebudgetteerd? Zo ja, wat zijn hieruit de lessen die het ministerie wil trekken voor het budgetteringsproces?

Antwoord 8

In mijn antwoord op vraag 2 en 3 gaf ik aan dat er een veelvoud van redenen is voor herijkingen op de initiële planning van een project en dat dit mechanisme onlosmakelijk verbonden is met de reguliere planning & control-cyclus van een project. De transparantie over die herijkingen wil ik in ieder geval waarborgen. Daarnaast ben ik mij wel, zoals ik in antwoord op vraag 4 al meldde, vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid, aan het beraden op aanvullende maatregelen die ik als Minister van BZK zou kunnen nemen. Ik kom hierover in het najaar met een brief.

Vraag 9

Kent u de constatering van de commissie-Elias dat er jaarlijks 1 tot 5 mrd. euro te veel wordt uitgegeven aan ICT-projecten? Hoe kijkt u nu tegen deze constatering aan? Kan deze schatting van de commissie-Elias nu scherper gemaakt worden met deze lijst?

Antwoord 9

Het gaat in het artikel van het FD om meerjarige kostenschattingen en niet om een door de commissie-Elias geconstateerd jaarlijks bedrag. Alleen al om die reden is die vergelijking niet goed te maken.

Een belangrijke bijdrage van de commissie-Elias en de daaruit voortgekomen verbetermaatregelen is dat inmiddels veel beter dan voorheen inzicht kan worden gegeven in de totale jaarlijkse uitgaven aan ICT en grote ICT-projecten binnen de Rijksdienst. Alle maatregelen uit de Kabinetsreactie op het rapport-Elias zijn intussen geïmplementeerd⁹. Die over het Rijks ICT-dashboard, het beter vaststellen van de totale ICT-kosten en de instelling van het BIT dragen bij aan dit betere inzicht.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Elias kunnen de totale uitgaven voor ICT binnen de rijksoverheid nu ook beter geschat worden. In 2017 bedroegen de te herleiden ICT uitgaven van de rijksoverheid naar schatting € 2.681 miljoen. Hiervan is aan eigen personeel ten behoeve van ICT in 2017 € 813 miljoen uitgegeven. Deze cijfers betreffen de kerndepartementen en agentschappen (exclusief de Wapensystemen van Defensie)¹⁰. Hierbij gaat het om de totale jaarlijkse kosten voor ICT, opgebouwd uit project- en beheerkosten.

De departementen gaven in 2017 in totaal € 633 miljoen uit aan alle projecten die in deze rapportage zijn gemeld¹¹. Een jaarlijkse overschrijding van € 1 tot € 5 miljard laat zich met behulp van deze gegevens, nog los van mijn eerder gemaakte kanttekeningen, niet herleiden. Het door de commissie-Elias overgenomen bedrag is gebaseerd op een schatting van een in de eerste hoorzitting geïnterviewde expert.

⁹ Kamerstuk 26 643 nr. 422

¹⁰ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017 Kamerstuk 31 490 nr. 239

¹¹ Hierin zijn de uitgaven voor de Grond-, Weg- en Waterbouwprojecten van Rijkswaterstaat niet altijd meegerekend omdat die niet in alle gevallen bekend zijn.

Vraag 10

Was het BIT betrokken bij de projecten op de lijst die in het artikel wordt aangehaald? Zo ja, welke en op welke wijze? Wordt dit ook meegenomen in de evaluatie van het BIT dit najaar? Is dit aanleiding om al voor de evaluatie actie te ondernemen met betrekking tot de werkwijze van het BIT?

Antwoord 10

Zoals aangegeven in de beantwoording van vraag 5 is de lijst waaraan in het FD-artikel wordt gerefereerd het overzicht van 125 grote ICT-projecten in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017¹².

Alle projecten met een ICT-component groter dan 5 miljoen moeten hierop geplaatst worden door de ministeries. Ook moet er over deze projecten een CIO-oordeel worden gegeven en moet een BIT-toets worden aangevraagd. Op de website van het BIT¹³ is een overzicht te vinden van de afgeronde BIT-adviezen en de lopende BIT-toetsen. Er zijn 34 afgeronde adviezen uitgebracht door het BIT sinds 1 juli 2015.

Twee van de zes projecten die worden aangehaald in het artikel zijn gestart vóór de oprichting van het BIT en derhalve niet getoetst (E-dienstverlening en DigiD Substantieel en Hoog). Drie andere projecten die worden genoemd in het artikel (NVWA, oBRP en GriT) zijn getoetst door het BIT.

De verantwoordelijke ministers hebben op basis van deze adviezen acties ondernomen. Het laatste project (KEI) is van de Rechtspraak. Deze organisatie valt, net als de Politie, pas sinds 26 juni 2018 onder het BIT-regime¹⁴ en daarmee is KEI niet getoetst door het BIT.

In overeenstemming met het Instellingsbesluit wordt dit najaar het functioneren van het BIT geëvalueerd in opdracht van de Toezichtsraad BIT. Net als bij de eerste evaluatie¹⁵ zijn de uitgebrachte BIT-adviezen hier uiteraard onderdeel van. Ik zie geen aanleiding om al voor de uitkomst van de evaluatie actie te ondernemen met betrekking tot de werkwijze van het BIT.

Vraag 11

Hoe beoordeelt u de opmerking dat het BIT, in ruim 30 adviezen die zij sinds haar oprichting medio 2015 heeft uitgebracht, als rode draad zag dat investeringsbeslissingen om bestaande systemen te vervangen met «...te weinig feiten zijn onderbouwd»?

Antwoord 11

In de brief van 26 februari 2018 van de Staatssecretaris van BZK, waarmee hij de Jaarrapportage 2016–2017 van het BIT aan uw Kamer heeft aangeboden¹⁶, heeft hij al aangegeven dat hij deze constatering belangwekkend acht en daarom de CIO Rijk heeft verzocht om in het CIO-beraad (het gezamenlijk overleg van departementale CIO's) stil te staan bij de wijze waarop investeringsbesluiten over IT-projecten worden genomen.

Dit is recent onderwerp van gesprek geweest in het CIO-beraad en in formele gesprekken tussen CIO Rijk en departementale CIO's. Het BIT is voorts recent in gesprek geweest met het overleg van de Secretarissen-Generaal over wat het BIT tegenkomt in de toetsen. Ook geeft het BIT onderricht bij de Algemene Bestuursdienst over dit onderwerp.

Vraag 12

Hoe past het feit dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken een coördinerend ministerie voor ICT-zaken bij het rijk is, bij de stelling uit het artikel dat het ministerie geen reactie kan geven «... omdat individuele projecten allemaal onder verantwoordelijkheid van verschillende vakministers [vallen]»?

Antwoord 12

Het feit dat het Ministerie van BZK een coördinerend ministerie voor ICT-zaken is, sluit niet uit dat de individuele ICT-projecten onder de verantwoordelijkheid van de verschillende vakministers vallen.

¹² Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017 Kamerstuk 31 490 nr. 239

¹³ <https://www.bureauicttoetsing.nl/>

¹⁴ Wijzigingsbesluit Instellingsbesluit Tijdelijk bureau ICT-toetsing, Staatscourant 2018 nr. 41047

¹⁵ Kamerstuk 26 643, nr. 538

¹⁶ Kamerstuk 26 643 nr. 526