

Den Haag, 15 november 2010

Betreft: rapportage Adviescommissie evaluatie maatregelen grote ICT Projecten

Geachte heer Donner,

Op verzoek van de directeur Informatiseringsbeleid Rijk heeft een adviescommissie zich gebogen over het evaluatierapport "Maatregelen grote ICT-projecten". De adviescommissie bestaat voor deze gelegenheid uit:

- Jan Willem Holtslag: adviserend lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
- Boet Kreiken: Managing Director KLM City Hopper, voorheen CIO KLM
- Marjolein ten Kroode: lid Raad van Bestuur Rivierduinen, voorheen lid Raad van Bestuur SVB
- David Jongen: lid Raad van Bestuur UWV

In deze brief bied ik u namens de adviescommissie hun bevindingen aan.

Achtergrond

Het kabinet heeft in 2008 besloten tot een aantal maatregelen om de beheersing van grote ICT-projecten bij het Rijk te verbeteren. De minister van BZK heeft begin 2010 aangekondigd deze maatregelen te evalueren en toegezegd de Kamer hierover te informeren (26643, nr. 148). Eind september 2010 is de evaluatie, uitgevoerd door Capgemini Consulting, opgeleverd. De kernvraag voor deze evaluatie luidt of de genomen maatregelen effectief en zinvol zijn en wat eventuele neveneffecten zijn. De genomen maatregelen zijn onder te verdelen in structuur (o.a. CIO-rol en stelsel) en instrumenten (o.a. Gateway-methodiek en Rapportagemodel aan de kamer). Verder is de blik gericht op de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de CIO.

Algemeen beeld

De adviescommissie onderschrijft het stelsel van maatregelen, maar stelt tevens vast dat het maatregelenpakket onvoldoende krachtig is om tot daadwerkelijke beheersing van grote projecten te komen. De rol van ICT bij het realiseren van de in het Regeerakkoord neergelegde ambities met daarin grote aandacht voor het terugdringen van de overheidsuitgaven is cruciaal en de beheersing van de ingezette en nog te starten projecten is derhalve van enorm belang.

Grote ICT-projecten spelen zich per definitie af in een politieke context. Het komt niet zelden voor dat politieke debatten tijdens de looptijd van een project invloed hebben op de omvang en verwachtingen ervan. De adviescommissie pleit voor een groter bewustzijn bij de kamer voor de effecten van wijzigingen tijdens de looptijd van een project door middel van bijvoorbeeld impactanalyses.

Daarnaast adviseert de commissie de omvang van de projecten terug te dringen door ze op te knippen in kleinere stukken. Ook doet de adviescommissie de aanbeveling een project bij de start een beperkt budget ter beschikking te stellen, zodat scherpe keuzes gemaakt worden.

Focus op primair proces

ICT is, hoe cruciaal ook, slechts een middel om het primaire proces van de overheid te faciliteren. In het onderzoeksrapport wordt aangegeven dat een sterke neiging bestaat de ICT-component te isoleren, terwijl die altijd moet worden beschouwd worden in samenhang met het primaire proces. De adviescommissie onderschrijft deze constatering en stelt dat het Rijk eigenlijk helemaal geen "ICT-projecten" moet doen of ze in elk geval niet zo moeten benoemen. Het gaat in vrijwel alle gevallen om beleidsprojecten, projecten in de uitvoering of ten behoeve van de handhaving. Met daarin een veelal stevige ICT-component.

Tegen deze achtergrond zou het ook vanzelfsprekend moeten zijn dat een SG, DG of directeur zich verantwoordelijk voelt voor de projecten die binnen zijn verantwoordelijkheidsgebied worden uitgevoerd. Ook als daar een belangrijke ICT-component in zit.

De onderzoeker doet de suggestie een (departementaal en Rijksbreed) projecten-portfolio in te richten, gericht op het beter, efficiënter en in onderlinge samenhang beheersen van alle ICT projecten en de veranderingsprocessen waarvan die deel van uitmaken. De adviescommissie ondersteunt deze suggestie en voegt er aan toe dat het departementale projecten-portfolio periodiek in de bestuursraad besproken dient te worden.

Goed opdrachtgeverschap

De adviescommissie constateert dat de voorgestelde maatregelen ten aanzien van grote ICT – projecten veelal niet eens bekend zijn bij de opdrachtgevers van die projecten. De adviescommissie benadrukt dat goed opdrachtgeverschap essentieel is voor het optimaal kunnen beheersen en uitvoeren van projecten met een grote ICT-component. De DG, SG en directeur dienen zich verantwoordelijk te voelen voor de ICT binnen een project. Opdrachtgevers moeten in staat zijn hun rol goed in te vullen en de positieve en negatieve eigenschappen van ICT op de juiste waarde te kunnen schatten. Ontbreken hiertoe de vaardigheden, dan is het riskant de commerciële ICT-markt te betreden. De adviescommissie doet de volgende voorstellen:

- Doorgaan met het houden van Gateway-reviews: opdrachtgevers ervaren door een Gateway-review eigenaarschap en kunnen zo verantwoordelijkheden beter beleggen.
- Opleiden van opdrachtgevers: voor juristen en bijvoorbeeld het onderwerp financiën bestaan al uitgebreide opleidingen. Deze ontwikkeling moet ook met betrekking tot het onderwerp ICT verder doorgezet worden. Bijvoorbeeld in de kandidatenprogramma's voor het hogere segment.
- Het Rijk moet eisen gaan stellen aan competenties die opdrachtgevers met betrekking tot ICT moeten hebben. Het ontbreekt bij het Rijk vaak aan de juiste competenties om dit soort grote projecten uit te voeren. Van oudsher bevinden de competenties van het Rijk zich vooral op juridisch-bestuurlijk vlak. Meer bedrijfskundige competenties ontbreken vaak op departementen.

Functioneren van de CIO

De adviescommissie ondersteunt de aanbeveling van de onderzoeker vast te stellen in hoeverre de CIO's hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het departement kunnen uitvoeren. Zij vraagt zich hierbij af of de verantwoordelijkheden van de CIO in de praktijk overal even helder belegd zijn. De invulling is divers en niet overal op het gewenste niveau.

De commissie stelt voor bij enkele departementen te starten met een ideaaltypisch opgetuigde positie van de CIO. Andere departementen kunnen hier dan weer van leren. In dit verband stelt de adviescommissie dat het de rol van de CIO is om binnen een ICT-project alle relevante aspecten inzichtelijk te maken. Dat kan tot interne spanningen leiden, omdat "meekijkers" niet altijd overal even goed gewaardeerd worden. Uiteindelijk moet de CIO vooral anderen beter laten functioneren.

Adviezen ten aanzien van projecten

Tot slot geeft de commissie een aantal concrete adviezen ten behoeve van de beheersing van projecten:

- Bij het opstarten van projecten moet ook aan risico's gedacht worden. Beschrijf eerst wat er eigenlijk gemaakt wordt en vervolgens welke risico's hier aan kleven (Ter vergelijking: bij het bouwen van een weg kun je files verwachten en bij het uitgeven van een paspoort kan je vormen van fraude verwachten).
- De mogelijkheid om eerder te stoppen met een project moet te allen tijde een optie zijn.

Toekomstbeeld

De CIO-functie is een instrument om de ICT met het reguliere (beleids)proces te verbinden. Dat is nu nog onvoldoende het geval. Als een CIO erin slaagt deze verbinding te realiseren is ICT een geaccepteerd bedrijfsmiddel als geld, mensen en gebouwen. De DG, SG en directeur zal het in zijn integrale afwegingskader betrekken en de CIO is de specialist, die de eindverantwoordelijke waar nodig bijstaat.

Binnen een aantal jaren dient de CIO in eenzelfde rol te fungeren als de directeur FEZ binnen een departement. Deze wordt namelijk over alle uitgaven geconsulteerd en er wordt niet meer uitgegeven, zonder dat FEZ daar toestemming voor geeft. De directeur FEZ heeft hiervoor bepaalde macht, kan terugvallen op de Comptabiliteitswet en kan escaleren naar de minister.

Hoogachtend,

Guus Bekker,

Secretaris van de Adviescommissie evaluatie maatregelen grote ICT-projecten