

Vergaderjaar 2009–2010

29 515

Kabinetsplan aanpak administratieve lasten

Nr. 320

BRIEF VAN ACTAL (ADVIESCOLLEGE TOETSING ADMINISTRATIEVE LASTEN)

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2010

Hierbij treft u een afschrift aan van het advies ICT-beleid en vermindering regeldruk (zie bijgaand).

Dit advies hebben wij op 10 mei 2010 gezonden naar de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Collegevoorzitter,
S. R. A. van Eijck

Den Haag, 10 mei 2010

Het huidige kabinet heeft zich tot doel gesteld om de administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven merkbaar met 25% te verminderen. De inzet van ICT speelt hierbij een belangrijke rol. Actal heeft geconstateerd dat een belangrijk deel van de administratieve lastenreductie niet of vertraagd wordt gerealiseerd door grote tegenvallers bij ICT-projecten van de overheid. Voor de maatschappij is het echter van belang dat de geplande lastenreductie als gevolg van ICT-toepassingen alsnog behaald wordt en op vrij korte termijn in het kader van meer vertrouwen in de overheid en als bijdrage aan het economisch herstel.

Met dit advies willen wij u een aantal overwegingen meegeven voor het verbeteren van ICT-toepassingen. Deze overwegingen zijn gebaseerd op onderzoek, dat de TU Delft voor ons heeft uitgevoerd en op gesprekken met verschillende experts. Graag bieden wij u het bijgevoegde onderzoeksrapport aan «Uit het Zicht: Beleidsmaatregelen voor het versnellen van het gebruik van ICT-toepassingen voor administratieve lastenverlichting». ¹ In dit onderzoek zijn twee cases onderzocht, het XBRL-project (ofwel SBR) en het digitale Omgevingsloket van de WABO. De overwegingen bevatten belangrijke lessen voor de toekomst. Ze kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van de reductie van administratieve lasten voor burgers en bedrijven, en aldus aan het herstel van het vertrouwen in de overheid en van de economie.

In onze reactie van 5 maart 2010 op de Voortgangsrapportage Dienstverlening, regeldruk en informatiebeleid aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2009–2010, 29 362, nr. 157) constateerden wij dat de afgelopen jaren veel onderzoek is uitgevoerd naar het mislukken van ICT-projecten, waaronder de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. ² De aanbevelingen uit deze onderzoeken hebben o.a. betrekking op de complexiteit, planning, business cases en veranderende functionele eisen van de projecten. De overheid heeft maatregelen genomen om grote ICT-projecten tijdens hun looptijd beter beheersbaar te maken (via kwartaalrapportages, CIO per departement en gateway reviews). In het onderzoek van de TU Delft wordt geconstateerd dat veel van deze projecten problemen hebben die in hun beginfase zijn ontstaan en in die fase niet voldoende zijn onderkend en voorkomen. Wij hebben kennis genomen van uw reactie op de Gateway review NUP, zoals deze door u op 1 april 2010 naar de Tweede Kamer is gezonden. Wij vinden het zorgelijk dat u in uw reactie op de Gateway review NUP geen adequate maatregelen voorstelt met betrekking tot de problemen rond complexiteit, planning, business cases e.d..

In dit advies gaan wij in op de conclusies uit onderzoeksrapport van de TU Delft en de concrete suggesties om het gebruik van de onderzochte ICT-instrumenten te versnellen. Deze aanbevelingen hebben deels een generiek karakter. In dit advies richten wij ons ook op de breed geconstateerde problemen rond de voorbereiding, de aanpak, de verantwoordelijkheid en sturing van ICT-projecten van de overheid en geven een oplossingsrichting aan.

Het versnellen van het gebruik van ICT-toepassingen

De TU Delft formuleert een aantal aanbevelingen om het gebruik van ICT-toepassingen te versnellen. Het blijkt dat de focus op de administratieve lastenverlichting voor de eindgebruiker vaak verloren gaat door te veel focus op techniek en de belangen van direct betrokken partijen. Op

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Algemene Rekenkamer, 2007/2008, Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel A en B.

macroniveau worden claims over administratieve lastenverlichting gemaakt die niet zichtbaar zijn voor gebruikers. De overheid zou niet als probleemeigenaar moeten optreden namens de gebruikers, maar de gebruikers zouden vanaf het eerste moment zelf het probleem moeten definiëren. Gemeenten, professionals, burgers en bedrijven hebben als gebruiker van ICT-toepassingen vaak moeite om een nieuwe voorziening te gebruiken. De aanname dat gebruik zondermeer lastenverlichting oplevert, klopt in die gevallen niet. Gebruik vereist investeringen van gebruikers in het leren om te gaan met een voorziening. Goede ondersteuning is daarbij nodig om de drempel voor het gebruiken te verlagen. Bovendien zijn gebruikers geen homogene maar een heterogene groep. Het is belangrijk om duidelijkere stimulansen voor de verschillende gebruikerssegmenten te creëren om de nieuwe werkwijze te adopteren. Bij gemeenten en professionals zal het gebruik van de ICT-toepassing een significant merkbare tijdsbesparing moeten opleveren. Voor aanvragers van een bouwvergunning bij het OmgevingsLoketOnline kan het verlagen van de leges als «incentive» dienen. Voor ondernemers of intermediairs zou het gebruik van XBRL kunnen worden bevorderd door middel van een lagere prijs voor het deponeren van jaarrekeningen of een korting op de jaarlijkse bijdrage aan de Kamer van Koophandel. Dergelijke maatregelen vergroten de netto baten voor deze gebruikers.

Wij adviseren u te voorkomen dat ICT-gebruikers uit zicht verdwijnen. Het is daarbij van belang om gebruikers niet alleen te betrekken bij de ontwikkeling van ICT, maar ook om per relevant gebruikerssegment een aparte business case op te stellen. Om het gebruik van de ICT-toepassing te stimuleren moeten de businesscases aantonen welke voordelen het gebruik van de toepassing heeft voor de specifieke gebruikersgroepen. «Incentives» voor de gebruikersgroepen kunnen het gebruik verder bespoedigen.

Regie, verantwoordelijkheid, aanpak en bewaking

Uit het TU Delft-onderzoek blijkt dat de gebruiker bij de onderzochte projecten uit beeld is geraakt. De kans is daardoor groot dat de voor de start van het project ingeschatte baten voor de eindgebruiker niet worden gerealiseerd. Indien door bijv. een onderschatting van de technische complexiteit wijzigingen plaatsvinden in de functionele specificaties van de te ontwikkelen applicatie, dan is het verstandig om tussentijds af te wegen of de baten nog steeds opwegen tegen de nog te maken kosten. Verder blijken veel vertragingen te wijten aan verkeerde beslissingen in de eerste fasen van een project.

Wij adviseren u om voor grote ICT-projecten, waarvan de specificaties inhoudelijk gewijzigd zijn, een nieuwe kosten-batenanalyse uit te voeren, voor zover dit nog niet is gebeurd. In deze analyse moet rekening worden gehouden met de netto baten voor de overheid zelf en die voor burgers, professionals en bedrijven.

Uit bovengenoemd onderzoek blijkt ook dat de verwevenheid tussen ICT-toepassing en bijbehorende nieuwe wetgeving een belangrijke factor van vertraging kan zijn.

Wij adviseren u te zorgen voor een verstandige koppeling tussen wetgeving en ICT-toepassing. Wetgeving kan het gebruik en kwaliteit van de ICT-toepassing bevorderen. Voorkomen moet worden dat vertraging bij de nieuwe wetgeving doorwerkt in de ICT-toepassing.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2007/2008 ook de ICT-projecten van de overheid onderzocht en geconstateerd dat de belangrijkste oorzaak voor het (deels) mislukken van ICT-projecten, was dat deze 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. In de recente Gateway review NUP wordt geconstateerd dat er sprake is van een te hoog ambitieniveau ten aanzien van het aantal te realiseren projecten, maar ook dat de samenhang in de uitwerking van deze projecten onvoldoende is en dat het project- en programmamanagement tekort schiet.

Wij adviseren u mede op basis van het onderzoek van TU Delft de aanpak te overwegen om eerst kleine faciliteiten te ontwikkelen die tot aantoonbare voordelen voor bepaalde gebruikers leiden. Deze kleine faciliteiten kunnen dan later op grond van «proven technology en concept» voor andere gebruikersgroepen worden uitgerold. Voorwaarde hierbij is dat de overheid eerst zelf de zaken op orde heeft en niet zelf een belemmering voor het gebruik vormt.

Daarnaast zijn twee meer fundamentele maatregelen volgens ons onmisbaar om deze problemen op te lossen:

- Meer regie en doorzettingsmacht creëren door een centrale organisatie meer bevoegdheden te geven om te sturen en te coördineren en meer verantwoordelijkheden te geven. Om effectief te kunnen sturen dient ook aan randvoorwaarden als voldoende expertise en zicht op alle ICT-projecten te zijn voldaan.
- Niet alleen tijdens de uitvoering van ICT-projecten meer toezicht creëren, maar ook vooraf door externe experts laten controleren op de aanwezigheid en kwaliteit van de business case, haalbaarheid, complexiteit, etc. Het gaat hier niet alleen om het vermijden van de bekende valkuilen. Het oordeel van de externe experts is tevens nodig om vast te stellen wat de relevante overheidsorganisaties zijn, wat voor hen de beste werkwijze is, op welke wijze toekomstige gebruikers en stakeholders betrokken kunnen worden en blijven, en welke zaken centraal dan wel door de betreffende organisaties (inclusief mede-overheden) zelf kan worden geautomatiseerd.

Wij adviseren u om bovengenoemde en mogelijk andere oplossingsrichtingen in beeld te brengen en nader te onderzoeken hoe de invulling daarvan kan worden vormgegeven.

Om het belang hiervan te benadrukken wijzen wij op de omvang van de ICT-uitgaven bij de overheid (in 2004 in totaal € 2,3 mld). XBRL en het omgevingsloket kunnen € 0,5 mld. besparen.

Collegevoorzitter,
S. R. A. van Eijck