

Vergaderjaar 2014–2015

33 326

Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 25 november 2014

De algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst heeft een aantal vragen voorgelegd aan de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid over het rapport van het Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid «Naar grip op ICT – Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid» (Kamerstuk 33 326, nrs. 4 t/m 6).

De tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid heeft deze vragen beantwoord bij brief van 25 november 2014. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Geurts

De adjunct-griffier van de commissie,
Verstraten

Vragen over het BIT

1

Op welke wijze wordt voorkomen dat het BIT tot een toename van de administratieve lasten leidt?

2

Wat gebeurt er als het BIT niet wordt opgericht?

3

Zijn de kosten (eenmalig en structureel) van het in te stellen BIT in beeld en wat zijn de geprognoseerde besparingen?

6

Kan de relatie tussen Actal en BIT worden verduidelijkt, met name in het licht dat ICT de administratieve lasten zou moeten verminderen?

9

Waarom is gekozen voor een maximale termijn voor het BIT?

25

Hoe verhoudt de oprichting van een BIT zich tot het politiek primaat, met het oog op de bevoegdheden die het BIT zou moeten krijgen?

26

Op welke wijze zou afstemming plaats moeten vinden tussen parlement en BIT om de rollen effectief te laten samenlopen, waarbij het politiek primaat bij het parlement ligt en het BIT zijn controlerende en corrigerende taak uit kan voeren?

29

Welke organisatie dient niet en welke organisatie dient wel als voorbeeld waar het gaat om de vorming van het BIT?

34

Waarom wil de commissie het BIT onderbrengen bij het Ministerie van Algemene Zaken? Leent de coördinerende rol van het ministerie zich voor de go-/no-gobeslissing? Wat waren de overwegingen om niet te kiezen voor onderbrenging bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën of de Algemene Rekenkamer te meer omdat de aansluiting op de budgetcyclus te zwak wordt bevonden (bladzijde 57)?

36

Het BIT mag tijdens de uitvoeringsfase op eigen initiatief documenten opvragen, maar wordt dit wettelijk vastgelegd met een informatierecht? Welke organisaties -zowel publiek als privaat- moeten gehoor geven aan een al dan niet wettelijk gefundeerd verzoek om informatie van het BIT?

37

Waarom meent de commissie dat het noodzakelijk is dat het BIT het laatste woord heeft in het al dan niet laten doorgaan van projecten in de voorgestelde vorm en komt daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid niet in het geding?

Hoe verhoudt een wettelijke plicht voor Ministers om zich te houden aan de beslissingen van het BIT zich tot de constitutionele verhoudingen in Nederland? Botst dit met de ministeriële verantwoordelijkheid?

Het Bureau ICT-toetsing (BIT)

Doel van het BIT

Uit het onderzoek van de commissie is gebleken dat het probleem bij de beheersing van ICT-projecten dusdanig groot en structureel is dat er nu drastische maatregelen genomen moeten worden. De rijksoverheid kan zich de verspilling van zoveel publiek geld niet langer permitteren. Sinds 2007 heeft de rijksoverheid al diverse pogingen gedaan om haar ICT-projecten beter beheersbaar te maken, bijvoorbeeld na rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer, maar tot nu toe is dit aantoonbaar nog niet gelukt, zoals ook recent opnieuw is gebleken bij het stopgezette project van de Sociale Verzekeringsbank. De urgentie is nu groot en het bloeden moet worden gestelpt. Het is van het grootste belang dat zowel de politiek als het ambtelijk apparaat daarvan doordrongen raken. Het is tijd dat de rijksoverheid gaat leren van haar fouten en haar gedrag en werkwijze aanpast, zodat de bestaande problematiek niet langer voortduurt. Een cultuuromslag is nodig. Dit kan alleen worden bereikt door buiten de gebaande paden te treden.

De commissie heeft daarom voorgesteld om een Bureau ICT-toetsing op te richten, het BIT. De belangrijkste taak van het BIT is alle ICT-projecten van de rijksoverheid boven de 5 miljoen euro, voordat ze van start gaan, te toetsen aan tien basisregels (de BIT-regels). Door deze toets van het BIT verplicht te stellen, worden de medewerkers op de departementen gedwongen voorafgaand aan de start van een groot ICT-project de essentiële vragen erover te stellen én te beantwoorden. Zonder goedkeuring van het BIT gaat het project immers niet door. Alleen op deze manier kan de rijksoverheid de kosten en uitgaven van ICT-projecten controleren en beheersen, en verdere verspilling van belastinggeld in deze projecten tegengaan.

De commissie staat niet alleen in haar keuze voor een overkoepelende controlerende instantie met doorzettingsmacht voor ICT-projecten. Bij de vorming van het BIT heeft de commissie zich laten inspireren door onder andere twee instanties uit het Verenigd Koninkrijk, namelijk de Government Digital Service (GDS, Eindrapport, p. 55), en de Major Projects Authority (MPA, Eindrapport, p. 127). Net als bij het BIT is het doel van deze instanties de kosten en verspillingen bij ICT-projecten te beheersen en controleren. De GDS en MPA vallen onder de verantwoordelijkheid van het Cabinet Office (te beschouwen als een kruising van de Ministeries van Algemene Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹). Ook de nadruk bij deze organisaties op het belang van de juiste mensen met de juiste kennis op de juiste plaats past bij de ideeën van de commissie (zie ook de beantwoording bij vraag 54, en Eindrapport pp. 127, 136, 140).²

¹ Voor taken van het Cabinet Office, zie: <https://www.gov.uk/government/ministers/minister-for-the-cabinet-office>.

² Wel is er een aantal wezenlijke verschillen tussen deze organisaties en het BIT, onder andere door het scala aan taken bij de Britse instanties. Die zijn veel breder en uitgebreider dan voorzien voor het BIT, waardoor deze instanties ook groter zijn dan het BIT volgens de commissie moet worden.

De Verenigde Staten hebben recent (augustus 2014) een United States Digital Service (USDS) opgericht na het debacle rondom Healthcare.gov. Dat is de website waarop Amerikanen zich konden registreren voor een zorgverzekering en die na lancering met grote technische problemen te kampen had. Deze USDS is – net als het BIT – geen grote en bureaucratische organisatie maar bestaat slechts uit een beperkt aantal specialisten – zo’n 25. Het doel van de USDS is volgens president Obama: «Het verbeteren en versimpelen van de digitale ervaring die burgers en bedrijven hebben met de overheid».³

Inrichting van het BIT

De commissie heeft er expliciet voor gekozen om het BIT in te richten als een kleine, slagvaardige organisatie. Het is dus in geen geval de bedoeling dat het een nieuwe grote bureaucratische instantie gaat worden. Het BIT is in feite een kleine, wendbare en vooral ook tijdelijke club mensen die functioneert als een sluis, door erop toe te zien dat de projectbeginselen op orde zijn, en die ervoor zorgt dat opdrachtgevers binnen het Rijk niet onnodig «doormodderen» met tot mislukken gedoemde projecten. Het BIT bestaat uit een kleine, vaste groep medewerkers, onder leiding van een directeur met gezag, deskundigheid en ervaring. De medewerkers zijn deskundigen; niet per definitie ICT’ers, maar wel experts die kunnen beoordelen of in het project de BIT-regels goed zijn toegepast, of de zakelijke rechtvaardiging klopt en of de gekozen functionele en technische oplossing echt gaat werken.

BIT klonk de commissie goed in de oren als krachtig klein instrument om het bloeden te stelpen, zoals vermeld. Mocht het woord «bureau» in de afkorting echter associaties oproepen met bureaucratie of «ambtenarij met nieuwe ambtenarij bestrijden», dan geeft de commissie met plezier deze naamgeving op voor een betere. De commissie heeft nu BIT nu als werknaam gekozen, met als kernelementen doorzettingsmacht, deskundigheid, een sluiswerking en tijdelijkheid. Suggesties voor een andere naam voor deze instantie zijn van harte welkom. Wat daar ook van zij: als maar duidelijk is dat per se niet een nieuw ambtelijk en bureaucratisch element wordt ingebouwd.»

Bij de beoordeling van een project kan het BIT (voorlopig handhaaft de commissie deze werknaam) ervoor kiezen om samen met andere experts te werk te gaan: deskundigen met een bepaalde specialisatie, bijvoorbeeld als het project innovatieve technieken heeft gekozen of als het BIT-team bijzondere ICT-kennis nodig heeft op een beleidsterrein. Bij grote en/of risicovolle projecten kan het BIT ook zwaargewichten uit wetenschap en bedrijfsleven betrekken, ICT-bestuurders met een lange staat van dienst.

Het BIT wordt bij voorkeur via een wet opgericht. In deze wet (of andere regeling) wordt vastgelegd dat de verschillende Ministers zich houden aan de uitspraken van het BIT. Bovendien wordt in deze wet of een nadere regeling het informatierecht van het BIT vastgelegd. Het BIT (zoals althans de commissie dat voor zich ziet) op deze wijze vormgegeven bestaat binnen de Nederlandse overheid nog nergens. Het is dan ook niet voor niets een antwoord op wat de commissie beschouwt als een noodsituatie. Het laat zich qua bevoegdheden nog het best vergelijken met de Deltacommissaris, wiens rol en bevoegdheden in de Deltawet zijn vastgelegd. Zo is daarin bepaald dat ministeries alle gegevens moeten verschaffen die de Deltacommissaris nodig heeft. De informatievoorziening aan het BIT verloopt via het CIO-stelsel, waarbij de departementale CIO’s een informatieplicht hebben aan het BIT (Eindrapport p. 12). In principe moet

³ Bron: <http://webwereld.nl/it-beheer/83510-amerika-richt-nationaal-team-tegen-ict-faals-op>.

de verantwoordelijke departementale CIO alle projectdocumentatie van al «zijn» nieuwe departementale projecten van meer dan vijf miljoen euro met een belangrijke ICT-component aanleveren aan het BIT. Dit informatierecht van het BIT, lopend via de CIO's, wordt wettelijk vastgelegd. De CIO's moeten ervoor zorgdragen dat alle gevraagde informatie het BIT bereikt, in eerste instantie in heldere, doch gecomprimeerde vorm. Als het BIT geen of onvoldoende informatie ontvangt – bijvoorbeeld als er niet voldaan is aan de tien BIT-regels – is de kans groot dat het project niet door kan gaan. Een belangrijk neveneffect hiervan is dat de CIO op deze manier gedwongen wordt om meer prioriteit te geven aan de beheersing van ICT-projecten (aanbeveling 4b), en dus ook om (meer) kennis te hebben van de ICT-projecten aan de beleidskant. De CIO's bemoeien zich nu vaak op hun departement alleen met de ICT-bedrijfsvoeringsprojecten.

Bestuurlijke inbedding

Het is van groot belang dat het BIT als toetsingsorgaan onafhankelijk kan opereren van de vakdepartementen. De commissie wil absoluut voorkomen dat de slager zijn eigen vlees keurt. Het BIT kan daarom niet bij een beleidsdepartement geplaatst worden, welk dan ook. Het BIT is een controlerende instantie, geen beleidsinstantie. Door het BIT bij het beleidsarme Ministerie van Algemene Zaken te plaatsen kan het objectief oordelen over de grote en risicovolle ICT-projecten, die worden uitgevoerd door de beleidsdepartementen – een scheiding tussen beleid en controle dus. Bovendien krijgt het onderwerp ICT bij de overheid de (politieke) aandacht waaraan het nu ontbreekt door het onder te brengen bij het Ministerie van Algemene Zaken. De premier is verantwoordelijk voor het waarborgen van de onafhankelijkheid, continuïteit en de kwaliteit van de toetsingsinstantie, niet voor de ICT-projecten zelf of voor «go/no go»-beslissingen op dat gebied – die blijven altijd onder de verantwoordelijkheid van de diverse beleidsministers. Het is essentieel dat juist de premier de urgentie van de ICT-problematiek voelt, en ervoor zorgt dat het BIT er snel komt, met de juiste bevoegdheden en de juiste mensen. Alleen dan kan de rijksoverheid een begin maken met de beheersing van ICT-projecten. De commissie herhaalt: dit alles omdat nu sprake is van een noodsituatie.

De Ministers moeten zich vervolgens houden aan de bindende oordelen en adviezen van het BIT. Als een Minister aan het oordeel voorbij zou gaan, zal hij zich hiervoor in de ministerraad en in de Tweede Kamer moeten verantwoorden. Dat laatste natuurlijk alleen als de Kamer haar controlerende taak ook bij ICT-projecten eindelijk beter en serieuzer oppakt. Immers, de Tweede Kamer ontvangt ook de afschriften van de BIT-oordelen en adviezen. De commissie kan het niet vaak genoeg benadrukken: de individuele bewindspersonen blijven verantwoordelijk voor het beleid en bijbehorende projecten die vallen onder hun ministerie. De premier noch het BIT gaan de Ministers allerlei zaken opleggen op ICT-gebied. De rol van het BIT is tot op zekere hoogte misschien wel te vergelijken met het Ministerie van Financiën. Financiën toetst de uitgaven van de beleidsministeries aan de begrotingsregels en rijksbegrotingsvoor-schriften, maar de ministeries blijven zelf verantwoordelijk voor hun eigen begroting en leggen hierover verantwoording af aan de Staten-Generaal. Maar het zou onlogisch en onverstandig zijn het BIT bij het Ministerie van Financiën te plaatsen. In de eerste plaats zou dit in het licht van de kerntaak van dat departement te veel de nadruk op de financiële aspecten van de ICT-problematiek leggen. In het eindrapport van de commissie is duidelijk omschreven dat de oorzaken van het mislukken van ICT-projecten vele malen complexer zijn dan de financiën alleen. Ten tweede heeft het departement zelf (i.c. de Belastingdienst) te kampen met nogal wat belangrijke ICT-problemen (zie Eindrapport, p. 48). Dit geeft al

meteen aan dat een scheiding tussen controle en beleid in een dergelijk geval wazig zou kunnen worden. Ten derde heeft Financiën wel degelijk inhoudelijke bemoeienis op beleidsonderwerpen van andere ministeries, omdat ze over het geld gaan. Hierdoor zou een andere taak van Financiën ook teveel door elkaar lopen met de taken van het BIT. Dat zou geen zuivere scheiding zijn. Overigens is het Ministerie van Algemene Zaken (met zijn raadsadviseurs) al gewend om overzicht over ministeries te houden. Het Ministerie van Algemene Zaken kent al een dergelijke coördinerende en controlerende taak. De rol van het BIT is dus niet per definitie nieuw. De uitwerking wel.

Het BIT moet ook zeker niet onder de verantwoordelijkheid worden gebracht van een van beide Ministers op het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit ministerie heeft de afgelopen jaren bewezen geen prioriteit te geven aan de beheersing van rijks-ICT-projecten. De I-strategie 2012–2015 heeft er slechts mondjesmaat aandacht voor en de uitvoering van de voorgestelde maatregelen laat al helemaal sterk te wensen over. Het ICT-dashboard is al jaren een volstrekt ongeloofwaardig instrument waarop alle ICT-projecten van de rijksoverheid continu op groen staan. Er heerst te veel een afvinkmentaliteit op het departement; er wordt te veel op het proces getoetst en niet op de inhoud en kwaliteit van ICT-projecten (Eindrapport, p. 114). Bovendien zeggen de verantwoordelijken op het departement zelf te weinig doorzettingsmacht te hebben om drastisch in te grijpen bij ICT-projecten die de mist ingaan. Dit alles illustreert dat het Ministerie van BZK het ICT-falen niet als een urgent probleem heeft behandeld en de commissie beschouwt het als hoogst noodzakelijk om buiten de gebaande paden te treden.

Tot slot is ook de Algemene Rekenkamer niet de juiste plek voor een instantie als het BIT. De Algemene Rekenkamer is zelf een (achteraf) controlerende en toetsende instantie met haar eigen mandaat, missie en werkwijze. Hierbij past niet de verantwoordelijkheid voor een andere (vóóraf) controlerende en toetsende instantie. Wel kan de Rekenkamer bijvoorbeeld op verzoek van het Ministerie van Algemene Zaken onderzoeken in hoeverre het BIT zijn taken rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer uitvoert, net zoals de Rekenkamer dit bij andere organen van het Rijk doet.⁴

De toetsing door het BIT betreft dan ook nadrukkelijk niet het ICT-beleid zelf, of de vraag welk beleid leidt tot de inzet van ICT. Het gaat erom dat er serieus wordt nagedacht voordat ICT-projecten worden opgestart en dat wordt gecheckt of voldaan is aan de criteria. Een basistoetsing dus, een oordeelsvorming aan de hand van de tien basis-«boerenverstand»-regels en een oordeel over de vraag of met het project de besteding van belastinggeld gerechtvaardigd kan worden. Het BIT gaat daarmee niet over de door de Minister gemaakte keuze om bijvoorbeeld een Elektronisch Patienten Dossier of OV-chipkaart in te voeren, maar wél over de vraag of de gemaakte ICT-keuzen deugen. De commissie ziet niet in waarom Ministers zich zouden verzetten tegen een dergelijke toets, die hen alleen maar zal helpen om projecten te starten met een grotere kans op succesvolle afronding dan nu het geval is, zoals de praktijk ons helaas maar al te hard geleerd heeft.

⁴ Overigens heeft het argument dat de aansluiting op de budgetcyclus te zwak wordt bevonden niet meegespeeld als overweging bij de vraag waar het BIT geplaatst moest worden. Deze opmerking (Eindrapport, p.57) komt namelijk uit het rapport «Geen goede overheidsdienstverlening zonder uitstekende Generieke Digitale Infrastructuur» van de heer Kuipers. Diens rapport gaat niet over de beheersing van ICT-projecten van de rijksoverheid, maar over de haperende realisatie van de ambitie om in 2017 de dienstverlening vanuit de overheid volledig digitaal te hebben.

Het BIT houdt de Tweede Kamer op de hoogte van de gang van zaken rondom de ICT-projecten van de rijksoverheid. Dit houdt in dat het BIT alle negatieve en voorwaardelijke oordelen meedeelt aan de Kamer (Eindrapport, p. 12). De Kamer kan ook om extra toelichting of uitleg vragen aan het BIT (Eindrapport aanbeveling 2b, p. 13). Het is vervolgens aan de Kamer om iets te doen met deze informatie en indien door de Kamer gewenst de verantwoordelijke Minister aan te spreken op de gang van zaken, bijvoorbeeld in geval een Minister het oordeel van het BIT naast zich neer zou leggen. Daarnaast kan het BIT op verzoek van een Kamerlid moties, amendementen of initiatiefwetgeving met een ICT-component toetsen op de ICT-technische, organisatorische en financiële gevolgen van de te maken keuzes en de uiteindelijke haalbaarheid. De Tweede Kamer kan dit advies uiteraard naast zich neerleggen, maar zij is dan tenminste geïnformeerd over de implicaties van de motie en weet wat de eventuele gevolgen kunnen zijn, zoals ook door de voorzitter aangegeven tijdens de persconferentie bij de presentatie van het eindrapport op 15 oktober jongstleden. Het primaat van de politiek blijft immer gewaarborgd.

Kosten, besparingen en administratieve lasten

De kosten die gepaard gaan met de oprichting van het BIT zijn niet in beeld. Wel zullen de structurele kosten (op lange termijn) nihil zijn, omdat het BIT als tijdelijke instantie wordt opgericht. Daarnaast moet het BIT zoals gezegd een kleine slagvaardige organisatie worden, waarmee weinig kosten gemoeid zijn. Geen grote bureaucratische moloch maar een slimme en slanke organisatie.

De exacte besparingen die het BIT kan bewerkstelligen zijn moeilijk in te schatten. De aanleiding voor het oprichten van het BIT is immers de geschatte 1 tot 5 miljard euro jaarlijkse verspilling aan mislukte ICT-projecten. Omdat de omvang van deze verspilling onzeker is, zowel voor experts als voor de betrokken ambtenaren en bewindspersonen, zijn de besparingen op dit moment ook niet zonder een soortgelijke ruime marge in te schatten. De commissie doet daarom de aanbeveling (Eindrapport p. 21, aanbeveling 18) om de kosten en uitgaven op ICT-gebied bij de rijksoverheid in kaart te brengen. Dat is een belangrijke eerste stap. Desalniettemin wegen de besparingen (in het licht van de huidige schatting van de verspilling) onmiskenbaar op tegen de kosten die het Rijk voor het BIT moet maken, mits het BIT de taken uitvoert zoals de commissie voorstelt.

De Britse Government Digital Service (GDS) en Major Projects Authority (MPA) hebben in kaart gebracht hoeveel ze aan besparingen hebben opgeleverd.⁵ Deze zijn moeilijk te vergelijken met de mogelijke besparingen door het BIT, omdat de genoemde Britse diensten beide een ander takenpakket hebben.

- De MPA beoordeelt zowel ICT- als niet-ICT-projecten van 100 miljoen pond (126,2 miljoen euro) en meer. De MPA-cijfers gaan over beide samen. In het (Britse) boekjaar 2013–2014 heeft de MPA 920 miljoen pond (1,16 miljard euro) aan uitgaven voorkomen. De autoriteit geeft op dat hij deze besparingen heeft bereikt door projecten te stoppen, aanpassingen te doen in de reikwijdte van projecten en door projecten tegen minder kosten uit te voeren dan begroot.
- De GDS beoordeelt alleen ICT-projecten tussen 5 en 100 miljoen pond (ruim 6,3 tot ruim 126,2 miljoen euro) en heeft door het aanpassen van

⁵ De genoemde cijfers zijn ontleend aan: National Audit Office (NAO) (16 juli 2014). *The 2013–14 savings reported by the Efficiency and Reform Group (Report by the Comptroller and Auditor General, session 2014–15, 16 July 2014)*, 56–57. Op: <http://www.nao.org.uk/report/the-2013-14-savings-reported-by-the-efficiency-and-reform-group/> (geraadpleegd op 24 november 2014).

projecten en het verbeteren van digitale diensten in de genoemde periode 91 miljoen pond bespaard (bijna 115 miljoen euro). De bovengenoemde besparingen van MPA en GDS betreffen in beide gevallen verwachte uitgaven («forecasts»). Om de besparingen te bepalen heeft de Britse regering ramingen vóór en ná beoordeling vergeleken. Het gaat hierbij dus niet om besparingen op feitelijke uitgaven.

De BIT-regels, die feitelijk eenvoudige «boerenverstand»-regels zijn, hadden altijd al standaard bij ieder ICT-project van de regering toegepast moeten worden. De documentatie waarop het BIT zijn oordelen baseert zal bij de meeste departementen dus ook al aanwezig zijn of moeten zijn.

Wanneer het BIT bij een bestaand project meekijkt (voor advies of na een melding, zie Eindrapport, p. 11, en vraag 35), zullen de administratieve lasten hoger kunnen uitvallen voor de projecten die de eenvoudige «boerenverstand»-regels tot nu toe onvoldoende hebben toegepast en de resultaten ervan vastgelegd. Die extra administratieve lasten leiden er echter dan eindelijk wel toe dat elk ICT-project bij de regering voortaan zal starten met een volledige en goeddoordachte – want door het BIT getoetste – zakelijke rechtvaardiging. De commissie verwacht bovendien dat bewindspersonen in de toekomst vaker en sneller ingrijpen, en een project snel stoppen in plaats van het te laten laten «doormodderen». Dit zullen zij zeker doen in het geval van onvoorziene drastische stijgingen van kosten en uitgaven. Daarmee komt immers de zakelijke rechtvaardiging en de financiële basis van het project in het geding, wat tot heroverweging van het project moet leiden. Daarbij zijn de toepassing van de tien BIT-regels en de beoogde grotere bewustwording en cultuuromslag belangrijk. Die zorgen ervoor dat de zakelijke rechtvaardiging en de projectplannen van dusdanige kwaliteit zijn, dat echt onverwachte drastische stijgingen niet of nauwelijks meer voorkomen, bijvoorbeeld doordat het beheersen van risico's een standaard onderdeel daarvan wordt (Eindrapport, pp.118–119).

Verder constateert de commissie dat de regering de baten van een project, zoals de vermindering van administratieve lasten, vaak ten onrechte hoger inschat dan de kosten. De totale kosten kunnen namelijk hoger zijn dan de overheid eerder had aangenomen, bijvoorbeeld omdat de kosten van onderhoud, beheer en licenties niet of onvoldoende zijn meegenomen (Eindrapport, p. 55). De oprichting van het BIT en de uitvoering van de BIT-regels moeten ertoe leiden dat het Rijk de verhouding tussen de kosten en de (maatschappelijke) baten beter in zicht heeft dan in het verleden. Bij ICT-projecten van de regering die het expliciete doel hebben om de administratieve lasten te verminderen, is de kans groter dat dit doel met een BIT-toets daadwerkelijk gehaald wordt. Het BIT draagt in die zin dus bij aan de vermindering van administratieve lasten door ICT binnen de regering.

Er bestaat geen directe relatie tussen het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) en het BIT. Waar nodig zal het BIT de adviezen van Actal over onnodige administratieve lastenverzwaring bij projecten van de regering van 5 miljoen euro of meer met een belangrijke ICT-component, meenemen in haar toetsing.

Wat gaat er mis als het BIT er niet komt?

Het totaal van aanbevelingen dat de commissie heeft gepresenteerd moet worden gezien als één samenhangend geheel. Alleen als deze maatregelen tezamen worden doorgevoerd zullen ze het beoogde effect hebben. Wanneer slechts sommige maatregelen worden doorgevoerd en andere

niet, voorziet de commissie een herhaling van zetten uit het verleden en komt er wéér geen structurele oplossing voor de problemen met ICT-projecten bij de overheid. De commissie zou het toejuichen wanneer het kabinet in zijn politieke beleidsreactie op het rapport al meldt dat het een aantal aanbevelingen niet alleen overneemt, maar dat de rijks-overheid zelfs de uitvoering ervan reeds ter hand heeft genomen. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan aanbevelingen 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 22 (Eindrapport, p. 22). Met betrekking tot de overige aanbevelingen kan het kabinet bijvoorbeeld kort na het plenaire debat tussen de Kamer en de tijdelijke commissie al het tijdpad van realisatie aangeven.

Dankzij de toezienende en controlerende blik van het BIT worden de ambtenaren op de departementen gedwongen op een andere manier te denken en te werken, en kan het Rijk een cultuuromslag op ICT-gebied bewerkstelligen. Met het besluit tot oprichting van het BIT geeft de Tweede Kamer bovendien een duidelijk en dwingend signaal af: tot hier en niet verder; het is afgelopen met het verspillen van belastinggeld op ICT-gebied. Als het Rijk het BIT niet opricht, valt een essentieel onderdeel weg van de oplossingen die de commissie heeft aangedragen. Dat maakt de kans aanzienlijk dat ICT-projecten op dezelfde wijze blijven bestuurd en daardoor ook blijven mislukken. Dit zou een gemiste kans zijn (niet de eerste op ICT-gebied) en daarmee uitermate zonde en zorgwekkend.

Uiteindelijk zullen BIT-toetsen niet meer nodig zijn: de BIT-regels zijn dan zo geïnternaliseerd binnen de rijksoverheid, dat de BIT-regels een onontkoombaar onderdeel zijn geworden van het proces van het opstarten van een ICT-project. Het BIT zorgt er op deze manier dus voor dat een echte cultuuromslag plaatsvindt, waardoor het zichzelf op den duur overbodig maakt. De commissie denkt dat vijf jaar hiervoor voldoende is, maar als het nodig is kan deze periode met twee jaar verlengd worden (zie Eindrapport conclusie 1, pp. 9–12).

Ondergrens van 5 miljoen euro voor projecten die aan het BIT moeten worden voorgelegd

10

Waarom is de ondergrens van vijf miljoen euro voor projecten die verplicht langs het BIT moeten op precies die hoogte vastgesteld?

11

Heeft de commissie concrete ideeën hoe vooraf moet worden vastgesteld welke kosten mee gaan tellen voor het bepalen van de grens? Ziet de commissie hier een rol voor de zakelijke rechtvaardiging en wie gaat hier op toezien?

16

Wat voor rol ziet de commissie voor projecten die onder de BIT-grens zijn gestart maar gedurende de uitvoering om welke reden dan ook boven deze grens uitkomen?

48

Hoe moet het evenwicht worden gevonden in het ter hand nemen van beter hanteerbare ICT-projecten, dat wil zeggen het in verschillende kleinere, beter bestuurbare delen opdelen van grote ICT-projecten enerzijds en het voorkomen van het opknippen van ICT-projecten om onder de BIT-grens te blijven, aangezien het eerste als wenselijk en het tweede als onwenselijk zou worden gezien?

De commissie stelt dat ICT-projecten boven vijf miljoen euro getoetst moeten worden aan het BIT. Is budget het enige of belangrijkste criterium voor toetsing door BIT? Kan de commissie aangeven waarom er voor deze maat is gekozen en niet voor een complexiteitsmaat? Ziet de commissie andere criteria die toetsing nodig maken? Zo ja, welke?

De projecten die momenteel worden opgenomen in de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk zijn grote projecten van 20 miljoen euro of meer en risicovolle projecten van 5 miljoen euro of meer. De commissie wil dit onderscheid weghalen door alle projecten van 5 miljoen euro of meer met een belangrijke ICT-component te laten toetsen door het BIT. In de praktijk is duidelijk gebleken dat de problemen zich niet alleen voordoen bij projecten boven de 20 miljoen euro, maar ook veelvuldig boven de 5 miljoen euro. Bovendien zijn er steeds minder projecten boven de 20 miljoen euro volgens zowel de huidige als de voormalige CIO Rijk (Eindrapport, p.100). De commissie wilde uiteraard niet alle projecten van de rijksoverheid laten toetsen door het BIT. Dat is bovendien in het geval van (daadwerkelijk) kleine projecten ook vaak niet nodig; deze zijn namelijk meestal minder risicovol juist doordat ze kleiner zijn (zie Eindrapport pp. 102–103 en 124).

Bepaling van de grens

De bepaling van de grens van 5 miljoen euro of meer is gebaseerd op de zakelijke rechtvaardiging, die bij het BIT moet worden ingediend. Daarin moeten alle kosten en baten van een project worden meegenomen, ook de personeelskosten.

Projecten onder de grens van 5 miljoen

De commissie verwacht dat het BIT alle projecten van de rijksoverheid in de gaten houdt, ook projecten die in de buurt zitten van de 5 miljoen euro maar er bijvoorbeeld net onder. Ook bij dergelijke projecten moeten de departementen de tien BIT-regels toepassen en de overige aanbevelingen van de commissie implementeren. De BIT-regels moeten idealiter immers bij alle projecten worden toegepast. Het gevolg daarvan is dat uitgaven van een project niet meer onvoorzien drastisch stijgen. Uiteraard is het altijd mogelijk het BIT om advies te vragen, of om een toets te laten uitvoeren, ook bij projecten van minder dan 5 miljoen euro.

Als de uitgaven van een project – dat in eerste instantie onder de grens zat – tijdens de rit boven de 5 miljoen euro uitkomen, dan kan en mag het BIT alsnog ingrijpen en inzage verlangen in de onderliggende documentatie en zakelijke rechtvaardiging (Eindrapport, p. 10). In zo'n geval – als een project niet goed loopt – kan de Minister het BIT ook om advies vragen (Eindrapport, p.11).

Bewust onder de grens van 5 miljoen houden

De commissie juicht het daadwerkelijk en functioneel verkleinen van projecten om ze beter beheers- en bestuurbaar te maken en risico's te verkleinen toe. Tegelijkertijd is de commissie zich ervan bewust dat het risico bestaat dat departementen en zbo's creatief zouden kunnen willen omgaan met een budgettaire grens van 5 miljoen euro, bijvoorbeeld door bewust kosten buiten een project te houden om zodoende niet de BIT-toets te hoeven ondergaan. Daarom heeft de commissie ervoor gekozen het BIT ruime bevoegdheden te geven. Als het BIT het vermoeden heeft dat bij de rijksoverheid inclusief zbo's projecten bewust

onder de grens gehouden worden, kan het hierover het gesprek aangaan met de CIO en gebruikmaken van zijn recht op informatie, bijvoorbeeld door informatie op te vragen bij de financiële en -auditafdelingen van ministeries en uitvoeringsinstellingen. Bij twijfel moet het BIT een project grondiger doorlichten, en als het nodig is moet een project op basis van het oordeel van het BIT helemaal worden stopgezet. In alle gevallen zal het BIT signalen van problemen bij ICT-projecten van de rijksoverheid serieus nemen en onderzoeken, ook als die worden gemeld door personen of instanties die niet bij het project betrokken zijn (Eindrapport, p.11).

Waarom geen complexiteitsmaat?

De commissie stelt met de ondergrens van 5 miljoen euro een grens die duidelijk is voor alle betrokkenen. Een project waarin een aanzienlijk bedrag omgaat, is in zichzelf complex. Immers, zo'n project is duur omdat het systeem dat wordt gebouwd bijvoorbeeld veel functies heeft, omdat er veel mensen gebruik van gaan maken of omdat het wordt gebouwd voor een grote organisatie of een samenwerkingsverband van organisaties. Dat zijn allemaal aspecten van complexiteit. Wie al die aspecten (het zijn er nog veel meer)⁶ in bijvoorbeeld één getal wil gieten, krijgt een zodanig abstracte waarde, dat het niemand er nog gevoel bij heeft. Het vergroot bovendien de mogelijkheden om met de berekening te sjoemelen. De diverse vormen van complexiteit worden trouwens wél meegenomen bij het opstellen van een deugdelijke zakelijke rechtvaardiging. Deze elementen zijn immers ook van invloed op de beoogde kosten en het tijdspad van een project.

Taken van het BIT

51

Is het waar dat bij een door het BIT uitgevoerde starttoets er mogelijk sprake kan zijn van een beoordeling van het eigen werk, als het BIT ook de uitkomsten van het eigen werk betreft in zijn algemene toets?

Het doel van de starttoets is ervoor te zorgen dat een projectorganisatie bewust en goed nadenkt over het beleidsdoel, de belanghebbenden, de voor- en nadelen van het beleid en het nut van de inzet van ICT daarbij, enzovoorts. Pas daarna kan zij een keuze maken voor het wel of niet starten van een project (Eindrapport, p. 112). Bij een door het BIT uitgevoerde starttoets, zal het BIT deze vragen aan de orde stellen. Het BIT hanteert een algemene toets om te controleren of een dergelijke starttoets inderdaad heeft plaatsgevonden en of de essentiële vragen in de beleidsfase van een project dus überhaupt zijn gesteld en beantwoord. Het gebruikt daarvoor een ingediende, concrete zakelijke rechtvaardiging. Zij beoordeelt daarna of de projectorganisatie de bij de starttoets gesignaleerde risico's heeft meegenomen in de zakelijke rechtvaardiging. Daarmee beoordeelt het BIT dus niet de inhoud van het eigen werk, maar procesmatig of de toets heeft plaatsgevonden. Bovendien toetst het inhoudelijk wat er met de uitkomsten van de toets is gedaan in de zakelijke rechtvaardiging. Vervolgens checkt het BIT of de tien BIT-regels zijn toegepast.

15

Waarom heeft de commissie ervoor gekozen om tijdens de uitvoering van projecten het BIT een inhoudelijk bewakende rol te geven? Als bij de start door het BIT een effectieve projectsturing wordt afgedwongen (BIT-regels 1,4,5,7,9) is het dan niet

⁶ Kamerstuk II 2014/15, 33 326, nr. 6, verslag openbare hoorzitting met de heer Mulder, pp. 9–10.

voldoende om in eerst instantie te controleren of deze projectsturing daadwerkelijk adequaat wordt afgedwongen?

Het is van groot belang dat het BIT toeziet op de inhoud bij ICT-projecten. Een focus op procedures alleen is niet voldoende. Dit zou kunnen leiden tot de vermaledijde afvinkmentaliteit («tick-the-box attitude») waarbij alleen wordt gekeken of bepaalde taken op papier zijn uitgevoerd. Dit is een van de belangrijke problemen bij ICT-projecten. De belangrijkste tekortkoming is op dit moment dat de rijksoverheid te veel het proces toetst en te weinig de inhoud en de kwaliteit van ICT-projecten. Bij ICT kan de overheid het zich niet permitteren om alleen naar het proces te kijken. Er is nu geen kritische toets op die inhoud en kwaliteit van ICT-projecten. Met andere woorden: de rijksoverheid bekijkt nu alleen of iets is gedaan en niet of het goed is gedaan. Dit moet anders, en daarbij is inhoudelijke bewaking door het BIT onontbeerlijk, niet alleen bij het begin maar ook tijdens de uitvoering (Eindrapport, p. 114).

33

Uit de aanbeveling van de commissie blijkt dat het BIT niet alleen bij aanvang, maar ook gedurende het project betrokken is. Hoe kan het BIT ingrijpen op processen «tijdens de rit» en hoe komt het daarbij aan zijn informatie? In hoeverre doorkruist dat de verantwoordelijkheid van de CIO? Hoe verhoudt zich dat tot BIT-regel 6 op bladzijde 115? En hoe tot aanbeveling a op bladzijde 13?

Het BIT toetst tijdens de uitvoering het project opnieuw op een aantal momenten (bijvoorbeeld na zes maanden en na een jaar). Hierbij baseert het BIT zich op aangeleverde documenten zoals van audits, evaluaties, eventuele oordelen van de CIO's of Gateway Reviews, uiteraard voor zover die zijn uitgevoerd. Het BIT mag ook op eigen initiatief documenten opvragen. Deze informatie wordt aangeleverd door de departementale CIO's, waarbij de CIO's een informatieplicht jegens het BIT hebben. Ook neemt de directeur van het BIT deel aan het ICCIO⁷. Het BIT kan op basis van deze informatie een project nog grondiger doorlichten, beoordelen en als het nodig is het project helemaal stopzetten (Eindrapport pp. 11–12).

BIT-regel 6 op p. 11 stelt dat de verantwoordelijkheid voor het budget en de opdracht bij één persoon moeten liggen. Deze persoon dient de adviezen en oordelen van het BIT op te volgen. Dit doet er niets aan af dat deze persoon verantwoordelijk is voor de voortgang en resultaten van het project. Het BIT is ervoor verantwoordelijk dat het goede externe oordelen afgeeft, ook in het geval dit oordeel betekent dat het project moet worden stopgezet.

Aanbeveling 3a op p. 13 van het Eindrapport gaat niet over de verantwoordelijkheid van één Minister voor individuele ICT-projecten, maar over het algemene ICT-beleid van de rijksoverheid (de beheersing van ICT-projecten in het algemeen, elektronische dienstverlening en de gemeenschappelijke ICT-voorzieningen van de rijksoverheid).

35

Waarom kan het BIT niet ongevraagd een meekijkconsult uitvoeren bij de latere aanbestedingsfase?

De commissie is ervan overtuigd dat de meeste problemen ondervangen zullen worden dankzij de verplichte starttoets in de beleidsfase en de algemene toets door het BIT voorafgaand aan de aanbestedingsfase. Als een opdrachtgever goed nadenkt alvorens hij aan een project begint, en de projectbeginselen op orde zijn, is het ook duidelijk wat en hoe er aanbesteed moet worden. Dit, in combinatie met de overige aanbeve-

⁷ ICCIO: Interdepartementale Commissie Chief Information Officers.

lingen van de commissie die aan aanbestedingstrajecten zijn gerelateerd (zie conclusie 8 en aanbevelingen a tot en met e op pp. 18–19, alsook pp. 157–178), zal ook een doorwerking hebben in de aanbestedingsfase. De commissie is daarom van mening dat er geen verplichting tot een meekijkconsult hoeft te bestaan in deze aanbestedingsfase. Wel bestaat er de mogelijkheid voor de departementen om een dergelijk consult aan te vragen. Bovendien kan de rijksoverheid een project voorwaardelijk door de BIT-sluis laten (Eindrapport p. 10). Een voorwaarde daarbij zou kunnen zijn dat het BIT ook in de aanbestedingsfase betrokken blijft.

23

Waarom toetst het BIT wel bij de start van projecten en kan het ingrijpen tijdens de loop van projecten, maar heeft het BIT geen rol wanneer bij het stopzetten van projecten onvoldoende rekening gehouden wordt met de zakelijke rechtvaardiging?

Het BIT heeft een rol in alle fasen van het project, van beleidsfase tot beëindiging. Als een departement niet zelf al besluit tot voortijdig stopzetten, dan kan een oordeel van het BIT ertoe leiden dat het project stopgezet moet worden. Haar oordeel baseert het BIT uiteraard ook op alle relevante informatie in verband met de (geactualiseerde) zakelijke rechtvaardiging (Eindrapport, p. 11). Als een Minister besluit om een ICT-project te beëindigen terwijl het zakelijk is gerechtvaardigd (want dat heeft het BIT immers al getoetst), zullen daar andere, bijvoorbeeld politieke, redenen voor zijn. Deze redenen voor stopzetting zal de rijksoverheid dan, voorzien van een inhoudelijke en financiële onderbouwing, met de Kamer moeten delen. Het is niet aan het BIT om uitspraken te doen over de politieke wenselijkheid van een ICT-project en dus ook niet over het doorgaan ervan als de zakelijke rechtvaardiging nog steeds op orde is. Het BIT kijkt puur naar de feitelijke, zakelijke rechtvaardiging aan de hand van de tien BIT-regels.

BIT en ambtelijke organisatie rijk

30

Welke onderdelen in de organisatie van de overheid (de zogenaamde spaghetti) worden geschrapt als het BIT eenmaal wordt gevormd?

De commissie heeft niet onderzocht welke organisatieonderdelen geschrapt zouden kunnen worden dankzij de oprichting van het BIT. Niet alleen is de zogenaamde spaghetti een onoverzichtelijke warboel, de verhoudingen tussen verschillende onderdelen zijn onduidelijk en de commissie vraagt zich ten eerste af of er niet overlap in taken bestaat. Bij gebrek aan een helder overzicht van deze taken kan de commissie er echter geen harde uitspraken over doen. De commissie is er desalniettemin van overtuigd dat er onderdelen geschrapt of samengebundeld zouden kunnen en moeten worden (Eindrapport, p. 65–66). Zij acht het dan ook zeer waarschijnlijk dat het kabinet hiermee aan de slag gaat omdat op die manier veel geld kan worden bespaard. Op korte termijn valt hier volgens de commissie winst te boeken door de Nationaal Commissaris Digitale Overheid. Hij zal – in ieder geval – moeten bekijken hoe de organisatie van de e-overheid kan worden vereenvoudigd (Eindrapport, p. 59). Dit ligt ook in lijn met zijn opdracht om voorstellen te doen voor een verbeterde governance- en financieringsstructuur rondom de e-overheid. Het schrappen in de rest van ICT-organisatie van de rijksoverheid kan de Minister doen die verantwoordelijk wordt voor alle ICT-beleid van de rijksoverheid (rondom de beheersing van ICT-projecten, de e-overheid en de gemeenschappelijke ICT-voorzieningen; Eindrapport, aanbeveling 6, p. 21). Hier ligt een schone taak waarmee deze nieuwe beleidsminister gelijk kan laten zien dat het hem menens is met de

beheersing van rijks-ICT-projecten na de onvergeeflijke passiviteit op dit dossier van de afgelopen jaren.

28

Hoe ziet de commissie de toekomstige rolverdeling tussen BIT, NCDO⁸ en de CIO van het Rijk? Hoe ziet de rapportagelij van een concreet project eruit? Wie is binnen het ambtelijk apparaat aanspreekbaar voor het al dan niet stilleggen van een project? Welke Minister is vervolgens verantwoordelijk?

De rolverdeling tussen de drie instanties (BIT, NCDO en CIO Rijk) is helder. Het BIT heeft een nieuwe overkoepelende controlerende taak met betrekking tot individuele ICT-projecten. Het BIT toetst deze op verschillende momenten aan de hand van bepaalde criteria, en kan voorkomen dat een project dat niet aan de BIT-regels voldoet start of deze voortijdig doen stopzetten.

De CIO Rijk is verantwoordelijk voor het optimaliseren van het CIO-stelsel voor de beheersing van grote ICT-projecten, de inrichting van digitale werkomgeving en het verbeteren van de informatiehuishouding van het Rijk, en de rijksbrede samenwerking door gemeenschappelijke ICT-diensten (Eindrapport pp. 83–84).

De NCDO (Nationaal Commissaris Digitale Overheid) «stuurt op het realiseren en op een effectief gebruik (baten) van de generieke digitale infrastructuur (GDI). [...] De commissaris organiseert en regisseert de interbestuurlijke besluitvorming en versterkt de governance ten aanzien van de GDI en de financiering hiervan, met als doel een solide en toekomstbestendige digitale overheid.»⁹ De NCDO gaat dus over de generieke digitale infrastructuur, de machinekamer van de «elektronische overheid». Wat de precieze bevoegdheden en instrumenten zijn van de NCDO is de commissie niet duidelijk (Zie ook vraag 73). Zij hoopt er uiteraard het beste van, maar maakt zich zorgen over het gebrek aan doorzettingsmacht bij de NCDO.

De rapportagelij van een concreet project is per project verschillend en hangt af van diverse factoren. Binnen het ambtelijk apparaat is diegene die verantwoordelijk is voor de opdracht aanspreekbaar voor het al dan niet stilleggen van een project (zie BIT-regel 6, pp. 11 en 116). Wel blijft altijd de Minister onder wiens beleid het desbetreffende project valt politiek eindverantwoordelijk voor het project en daarmee ook eindverantwoordelijk voor het al dan niet stilleggen.

Vragen over de Informatievoorziening

62

Was er ten aanzien van het verstrekken van informatie aan de commissie sprake van moedwillige tegenwerking van de overheid of de ambtenaren die de informatie moesten verstrekken? Zo ja, waar blijkt dat uit?

De commissie heeft geconstateerd dat de departementen hun documentaire informatievoorziening niet op orde hebben; hierdoor bereikte de informatie die voor het parlementaire onderzoek ICT benodigd was de commissie ontijdig, incompleet en soms zelfs incorrect. De commissie is er niet van uitgegaan (zie ook het antwoord op vraag 65 hieronder) dat er sprake was van moedwillige tegenwerking, maar van een ernstig gebrek

⁸ NCDO: Nationaal Commissaris Digitale Overheid.

⁹ Kamerstuk II 2013–2014, 26 643, nr. 314. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de instelling Nationaal Commissaris Digitale Overheid. Zie ook Eindrapport, p. 59.

aan gevoel van urgentie bij de ambtelijke ondersteuning van de bewindspersonen.

63

Wat is de oorzaak van het feit dat departementen hun archieven niet op orde hebben?

De commissie kan alleen maar gissen naar het antwoord op deze vraag. Zoals de chieff information officer Rijk, de heer Kottelman, tijdens zijn hoorzitting op 19 mei 2014 zei, «was de documentaire informatievoorziening niet voldoende eenduidig geregeld.» Vermoedelijk komt hier nog bovenop een gebrek aan politiek-ambtelijke sensitiviteit dat élk overheids-handelen op enig moment onderwerp kan worden van parlementair onderzoek in welke vorm dan ook, en dat het van groot belang is om op dat moment verantwoording te kunnen afleggen op basis van complete en betrouwbare informatie.

De commissie heeft het opvallend gevonden dat zij, na een dringend verzoek vanuit de commissiestaf, de gevraagde informatie in sommige gevallen niet ontving naar aanleiding van officiële verzoeken maar wel nadat een onderhands telefoontje aan een politiek assistent is gepleegd (Eindrapport p. 30). De commissie heeft deze gang van zaken willens en wetens beschreven in haar rapport, omdat zij – hoewel content met de uiteindelijk verstreekte informatie – het proces van informatiegaring op een enkel punt als onheus in onze grondwettelijke verhoudingen heeft ervaren en ook hoopt dat de tijdelijke commissie evaluatie Wet Parlementaire Enquête (de commissie Van Raak) hier stevige aanbevelingen over zal doen (Eindrapport p. 28).

64

Is uit de gebrekkige informatievoorziening door de overheid aan de commissie gebleken dat er sprake was van overtredingen van de Archiefwet? Zo ja, wat was de aard en omvang van die overtredingen?

Conform het selectiedocument dat is opgesteld vanwege de Archiefwet, moet het UWV stukken rondom Europese aanbestedingen zeven jaar bewaren. De informatie die de commissie eind 2013 voor de casus Werk.nl opvroeg betrof aanbestedingsdocumenten van eind 2006. Deze documenten hadden eind 2013 dus zonder problemen moeten kunnen worden overhandigd aan de commissie. Zie hiervoor de brief op pp. 785–787 van de bijlage bij het eindrapport met daarin onder andere de correspondentie met het kabinet. Volgens de commissie is hier dus inderdaad de Archiefwet overtreden. Maar meer nog is dit het zoveelste voorbeeld waarbij het departement zijn archiefzaken niet op orde had, en waarbij het departement (i.c. het UWV) vanuit zowel ambtelijk fatsoen als politieke sensitiviteit had moeten bedenken dat het verstandig was geweest om bij een lang lopende casus als de website Werk.nl dit soort aanbestedingsdocumenten sowieso langer te bewaren dan de wettelijke bewaartermijn.

8

Waren de bevindingen en aanbevelingen van de commissie anders in het geval dat de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Sociale Zaken en Werkgelegenheid wel tijdig de gevraagde informatie bij respectievelijk tunnels A73 en Werk.nl geleverd zouden hebben?

De commissie heeft haar uiteindelijke inhoudelijke oordeel over ICT-projecten bij de overheid niet aangepast, ondanks de verwijtbare handelwijze van de departementen. Wel is het zo dat het onderzoek enkele maanden vertraging heeft opgelopen door de moeizame informatievoorziening bij met name de casus Werk.nl en de Tunnels A73. Bovendien werd de commissie geconfronteerd met meerwerk à € 5.000 doordat bij

de casus Tunnels A73 niet alleen documenten ontbraken maar ook van sommige documenten abusievelijk eerst conceptversies waren verstuurd en pas later de definitieve versies. Dit meerwerk, de vertraging van zowel het eerste als het verdiepingsonderzoek door Policy Research en het gevecht dat de commissie en de staf hebben moeten leveren om over informatie te beschikken, heeft de belastingbetaler naar het oordeel van de commissie onnodig veel geld gekost.

Als de vragensteller bij deze vraag doelde op de aanbevelingen over de *informatievoorziening*, dan waren de aanbevelingen uiteraard anders geweest, mits de gevraagde informatie niet alleen tijdig maar ook compleet en correct was aangeleverd.

65

Constaterden eerdere parlementaire enquêtecommissies ook een gebrek aan gevoel van urgentie bij de ambtelijke ondersteuning van bewindspersonen als het ging om informatievoorziening aan die commissies? Zo ja, waar blijkt dat uit? Zo nee, waarom is dat gebrek dan alleen bij de deze commissie aan de orde?

Het is niet aan deze commissie om uitspraken te doen over de vraag hoe andere commissies problemen met informatievoorziening vanuit de departementen beoordelen en welk label zij daar vervolgens op plakken. De commissie heeft echter vastgesteld dat het niet de eerste keer was dat onderzoekscommissies problemen hebben ondervonden bij het verkrijgen van informatie (Eindrapport, pp. 23, 28 en 29). Wel is het voor het eerst dat hieraan niet louter een paragraaf, maar een heel hoofdstuk is gewijd, inclusief het in de bijlage bij het rapport opnemen van hieraan gerelateerde correspondentie met het kabinet. De commissie heeft de departementen het voordeel van de twijfel gegeven en is er niet van uitgegaan dat hier sprake was van misleiding. Ook bij die aanname, zo stelt de commissie vast, is sprake geweest van een ernstig gebrek aan gevoel van urgentie bij de ambtelijke ondersteuning van de bewindspersonen en miskenning van de positie van een onderzoekscommissie van het parlement.

61

Zijn er aanvullingen in wet- of regelgeving nodig om parlementaire enquêtecommissies in de toekomst beter in staat te stellen zich te (laten) informeren? Zo ja, welke aanvullingen?

De commissie wijst erop dat zij als tijdelijke commissie niet beschikte over de wettelijke bevoegdheden die een parlementaire enquêtecommissie wél heeft. Desalniettemin meent zij dat het voor het verkrijgen van informatie van overheidsorganen niet zou mogen uitmaken of een commissie wel of geen enquêtebevoegdheden heeft. Voor een antwoord op de vraag of er aanvullende wet- of regelgeving nodig is verwijst de commissie naar de tijdelijke commissie evaluatie Wet Parlementaire Enquête, die naar de hoop van de commissie ondermeer op deze vraag antwoord zal geven en zich daarbij niet zal beperken tot enquêtecommissies maar het breder zal trekken naar parlementair onderzoek in het algemeen.

Vragen over de Verantwoording

66

De aspecten beveiliging en privacy (onder andere centrale onderzoeksvraag I) komen niet terug in de aanbevelingen van de commissie. Zijn deze aspecten buiten het onderzoek gelaten of gaven ze simpelweg geen aanleiding tot aanbevelingen?

Gaandeweg het eerste onderzoek van Policy Research kwam de commissie tot het inzicht dat er andere factoren waren die dermate grote invloed hadden op het welslagen van ICT-projecten bij de overheid dat

een bewuste keuze is gemaakt om de aspecten beveiliging en privacy grotendeels buiten beschouwing te laten. Hierdoor komen deze aspecten inderdaad niet terug in de aanbevelingen van de commissie. Dit laat onverlet dat beveiliging en privacy wel van groot belang zijn, maar onderzoek hiernaar zou tot een nog veel breder en langduriger onderzoek hebben geleid. De commissie heeft er daarom voor gekozen om zich meer te richten op het formuleren van oplossingen voor de onderliggende structuur van ICT-problemen bij de overheid.

67

Pakweg 70% van ICT-kosten zit in beheer en onderhoud en niet in nieuwe projecten. Waarom heeft de commissie dan alleen onderzoek gedaan naar projecten?

Zowel in het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel als in het plan van aanpak dat de commissie opgedragen heeft gekregen was sprake van ICT-*projecten* bij de overheid. Op die manier heeft zij het onderzoek dan ook opgezet. Een verschuiving van het onderzoek naar het ICT-beheer van de rijksoverheid zou een heel ander onderzoek hebben opgeleverd. Dat neemt niet weg dat ICT-projecten en ICT-beheer en -onderhoud nauw verweven zijn met elkaar. Daarom dringt de commissie bijvoorbeeld aan op het herstel van het jaaroverzicht ICT-uitgaven waar de kosten voor beheer en onderhoud van ICT-projecten ook in moeten worden meegenomen (Eindrapport, pp. 150–156 en aanbeveling 5c op p.16). Het gebrek aan helderheid over het totaalbedrag aan verspilling van belastinggeld door mislukte ICT-projecten bij de rijksoverheid wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van zicht op de beheers- en onderhoudskosten. Zie hierover ook de antwoorden bij vraag 47 en 50 onder hoofdstuk 7, project- en financieel management. Tot slot wijst de commissie erop dat zij wel degelijk aandacht heeft voor het beheer (Eindrapport p.123).

68

Van de onderzochte ICT-projecten was van tevoren bekend dat zich budgetoverschrijdingen of andere problemen hadden voorgedaan. Heeft het zin om nader onderzoek te doen naar projecten die wél volgens schema en begroting zijn uitgevoerd, om best practices te ontwikkelen?

De commissie heeft ook onderzoek gedaan naar een geslaagd ICT-project, namelijk de casus «van mainframe naar Winframe» van de RDW. Naar de mening van de commissie heeft het onderzoek over ICT-projecten bij de overheid de gezochte rode draad opgeleverd. Op basis daarvan heeft zij haar conclusies getrokken en 34 aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van deze projecten. In plaats van een nieuw en nader onderzoek te beginnen om goede voorbeelden te identificeren, lijkt het de commissie zaak nu niet langer te wachten maar aan de slag te gaan met de aanbevelingen en deze integraal en op korte termijn te implementeren.

69

De commissie is bij de gunning benaderd door een voormalig lid van de Tweede Kamer. Is hierbij naar het oordeel van de commissie sprake van een inbreuk op de gedragsregels? Zo ja, wie was het betrokken oud-Kamerlid, welke commerciële partijen waren betrokken en wat was de aard van de uitgeoefende druk?

Voor zover de commissie bekend is zijn er geen formele regels of wetten over het gedrag van oud-Kamerleden. Desalniettemin meent de commissie dat bovengenoemde handeling wel een inbreuk was op de fatsoensregels, waarvan de commissie zou mogen verwachten dat deze in acht worden genomen door een voormalig lid van de Tweede Kamer, i.c. de heer Braakhuis, lid van de Tweede Kamerfractie van GroenLinks in de periode 2010–2012. De heer Braakhuis was bovendien lid geweest van de werkgroep ter voorbereiding op het parlementaire onderzoek naar

ICT-projecten bij de overheid, en was ten tijde van de aanbestedingsprocedure werkzaam bij Smeets, Stuger & De Vries, een adviesbureau dat optrad een van de concurrenten van Policy Research, ConQuaestor. De aard van de uitgeoefende druk was een sms, zoals te lezen op pagina 36 van het rapport.

Vragen over de ICT-ambities van de rijksoverheid

Meer centrale sturing

38

Zou de commissie ook één Minister verantwoordelijk willen maken voor gemeenschappelijke ICT-voorzieningen van decentrale overheden?

De commissie heeft zich in haar onderzoek gericht op ICT-projecten van het Rijk en zijdelings op de gemeenschappelijke ICT-voorzieningen bij de rijksoverheid. De commissie heeft niet gekeken naar ICT bij provincies of gemeenten. Het is de commissie wel opgevallen dat de gemeenschappelijke I-infrastructuur binnen de rijksoverheid – centralisering van datacenters en ICT-dienstverleners zoals shared service organisaties (SSO's) – waar het Rijk druk aan werkt, efficiëntieverbetering en kostenbesparingen lijkt op te leveren (Eindrapport, p.54). Aan de zichtbaarheid van die baten (batenmanagement) moet de rijksoverheid overigens nog wel werken. Naar analogie van de rijksoverheid zouden decentrale overheden profijt kunnen hebben van meer gemeenschappelijke ICT-voorzieningen. De verantwoordelijkheid voor een dergelijke operatie zou volgens de commissie bij de decentrale overheden zelf moeten liggen, behalve daar waar de ICT-voorzieningen raken aan de ambitie om de dienstverlening van de overheid in 2017 volledig digitaal te hebben. Voor die gemeenschappelijke ICT-voorzieningen is inmiddels de Nationaal Commissaris Digitale Overheid (NCDO) in het leven geroepen en verantwoordelijk gemaakt door het kabinet. De NCDO gaat kijken hoe de beheersstructuur («governance») en de financieringsstructuur rondom de Generieke Digitale Infrastructuur («de machinekamer van de e-overheid») grondig verbeterd kunnen worden. De aanleiding hiervoor was het rapport van de heer Kuipers die onomwonden constateerde dat er onvoldoende voortgang was rond de e-overheid en dat er sprake was van «pupillen-voetbal» zonder algemene regie of sturing. De commissie heeft een voorschot genomen op een verbeterde beheersstructuur rondom de e-overheid door aan te bevelen: «... de Minister van BZK (één Minister dus) meer overkoepelend gezag te geven met doorzettingsmacht op het terrein van de digitale omvorming van de rijksoverheid – en ook andere overheden – wat betreft de e-overheid» (Eindrapport, p. 69).

41

Dient er een apart Ministerie van ICT opgericht te worden nu wordt gesteld dat er één Minister verantwoordelijk dient te zijn voor het beleid rond de beheersing van ICT-projecten?

De commissie pleit niet voor een apart Ministerie van ICT. De commissie ziet dit niet als een werkbare oplossing. ICT is namelijk overal en dus ook op alle beleidsterreinen en binnen alle ministeries. De commissie acht het ook niet noodzakelijk: een heel nieuw departement optuigen om ICT-falen bij de rijksoverheid te voorkomen is een stap te ver. De commissie wil juist de verspilling bij ICT-projecten van de rijksoverheid tegengaan en kosten besparen. Daarom pleit de commissie ervoor om het Bureau ICT-toetsing (BIT) – als doekje tegen het ergste bloeden – zo klein en wendbaar mogelijk te houden. Uiteindelijk moet de externe toetsing door het BIT namelijk ook niet meer nodig zijn: de BIT-regels zijn dan geïnternaliseerd bij de verschillende departementen. Het BIT zorgt er dus op deze manier voor dat een echte cultuuromslag plaatsvindt, en het zichzelf op

den duur overbodig maakt. De commissie pleit wel voor één Minister die zowel verantwoordelijk is voor: 1) de e-overheid, 2) ICT-voorzieningen voor bedrijfsvoering rijksoverheid en 3) voorwaardenscheppend beleid voor de beheersing van ICT-projecten van de rijksoverheid. Een Minister die niet alleen coördineert maar ook doorzettingsmacht heeft en die waar nodig de autonomie van departementen kan doorbreken en de uitvoering van rijksbreed ICT-beleid kan afdwingen. Verder blijven alle vakministers verantwoordelijk voor hun eigen ICT-projecten, hoewel deze alleen van start kunnen als ze de zegen van het BIT krijgen. Het BIT kan ook besluiten om een ICT-project van een vakminister in een vroeg stadium stop te zetten als blijkt dat die niet heeft voldaan aan eerder door het BIT gestelde voorwaarden.

72

Hoe verhoudt de hier bepleite doorzettingsmacht van de NCDO zich tot de eerdere bepleite doorzettingsmacht van de CIO van het Rijk en de centrale sturing van ICT-beleid?

De verantwoordelijkheden van de (tijdelijke) Nationaal Commissaris Digitale Overheid (NCDO) zijn niet helemaal dezelfde als die van de CIO Rijk, hoewel er enige overlap is. De NCDO heeft de opdracht gekregen om de totstandkoming van een volledig elektronische – centrale en decentrale – overheid in 2017 te bevorderen. Binnen die opdracht zal hij zich dus ook moeten verhouden tot die departementale ICT-projecten die bijdragen aan de totstandkoming van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) van de e-overheid, zoals de Operatie BRP (Basisregistratie Personen; het voormalig programma Modernisering gemeentelijke basisadministratie (mGBA)). Hoe die verhouding precies is, blijkt verder niet uit de betreffende Kamerbrief.¹⁰ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de heer Plasterk, zegt over de taken van de NCDO in genoemde brief: «De commissaris organiseert en regisseert de interbestuurlijke besluitvorming en versterkt de governance ten aanzien van de GDI en de financiering hiervan, met als doel een solide en toekomstbestendige digitale overheid.» De commissie beveelt nergens in het rapport aan dat de NCDO meer doorzettingsmacht moet krijgen; ze plaatst wel kanttekeningen bij het gebrek aan doorzettingsmacht dat de NCDO lijkt te hebben (Eindrapport, pp. 58–60 en 69); hij heeft van het kabinet geen specifieke bevoegdheden of instrumenten gekregen, hij moet leunen op zijn persoonlijk gezag en ervaring. De NCDO kan alleen de ministeriële commissie, waar hij beleidsmatig aan rapporteert – en waar ook de Minister-President deel van uitmaakt – inschakelen om bepaalde zaken bij medeoverheden af te dwingen. Mocht de NCDO na enkele maanden toch constateren dat hij zijn taak opdracht niet kan uitvoeren zonder expliciete bevoegdheden, dan vertrouwt de commissie erop dat de NCDO aan de beltrekt. Dit zal hij in ieder geval bij de ministeriële commissie doen waaraan hij beleidsmatig moet rapporteren, maar de commissie hoopt dat de Tweede Kamer ook geïnformeerd wordt bijvoorbeeld door de voorzitter van de ministeriële commissie, de Minister-President.

De CIO Rijk valt onder de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de heer Blok, en is daarmee niet verantwoordelijk voor de e-overheid behalve voor de onderdelen die de rijksdienst betreffen. De CIO Rijk houdt zich dus alleen bezig met de ICT op rijksniveau. Hij heeft drie taken: de optimalisatie van het CIO-stelsel voor beheersing van grote ICT-projecten, de inrichting van de digitale werkomgeving en het verbeteren van de informatiehuishouding van het Rijk en de rijksbrede samenwerking door gemeenschappelijke ICT-diensten (Eindrapport, p. 83). De commissie pleit wel voor meer doorzettingsmacht van de CIO Rijk – die nu vooral

¹⁰ Kamerstuk II 2013/14, 26 643, nr. 314. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de instelling Nationaal Commissaris Digitale Overheid.

afhankelijk is van zijn eigen overredingskracht – om met name de laatste twee taken zo efficiënt mogelijk te kunnen uitvoeren.

De overlap in werkzaamheden tussen NCDO en de CIO Rijk ligt dus vooral op het terrein van een verbeterde informatiehuishouding van het Rijk en de samenwerking tussen gemeenschappelijke ICT-diensten, voor zover beiden nodig zijn om een volledige elektronische dienstverlening van de hele overheid in 2017 voor elkaar te krijgen. De NCDO zal ook op dit terrein voorstellen doen voor nieuwe governance- en financieringsstructuren. Het is nog onduidelijk wat die voorstellen zullen zijn, en welke rol de CIO Rijk daarin zal spelen. Als de NCDO de lijn van de heer Kuipers volgt, zal hij pleiten voor meer algemene regie en sturing op de veranderingen die nodig zijn om een elektronische overheid tot stand te krijgen. De commissie wil in ieder geval de CIO Rijk meer doorzettingsmacht geven om een efficiënte GDI binnen de rijksoverheid voor elkaar te boksen. Dit is in lijn met de aanbeveling te zorgen voor meer centrale sturing op ICT van de rijksoverheid dat nu is verdeeld over vier ministeries: «Maak één Minister verantwoordelijk voor het beleid rondom de beheersing van ICT-projecten, de elektronische dienstverlening en de gemeenschappelijke ICT-voorzieningen van de rijksoverheid.» De huidige CIO Rijk, de heer Kotteman, is hier ook voorstander van (Eindrapport, p. 66). Tijdens de hoorzitting heeft hij aangegeven dat strakkere centrale sturing rondom ICT – inclusief het GDI-deel van de rijksoverheid – binnen de rijksoverheid nodig is, ten koste van de autonomie van bijvoorbeeld departementen en zelfstandige bestuursorganen. De commissie hoopt dat de NCDO hetzelfde zal bepleiten in zijn Nationale Programma Digitale Overheid.

74

De commissie constateert dat er binnen de rijksoverheid te weinig overkoepelend gezag en centrale sturing is om haar ambities voor elkaar te krijgen. Hoe kijkt de commissie naar die ambities gelet op de casus? Hebben de gemaakte koppelingen tussen verschillend beleid ook tot uiterst succesvolle ICT-projecten geleid? Hoe kijkt de commissie naar standaarden voor koppelingen?

Mede op basis van het casusonderzoek is de commissie tot de conclusie gekomen dat de uitvoering van de ambities die de individuele projecten hebben heel lastig blijkt. Een belangrijke reden hiervoor is dat er vaak een gebrek aan centrale sturing vanuit de rijksoverheid op deze ICT-projecten is. Een goed voorbeeld hiervan is het project OV-chipkaart, waarbij het Rijk een faciliterende en regisserende rol had maar geen doorzettingsmacht. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) was namelijk geen opdrachtgever omdat het initiatief voor de OV-chipkaart bij de vervoersbedrijven lag, met als gevolg een trage besluitvorming en moeizame totstandkoming van verbeteringen (Eindrapport, p.76) (zie ook vraag 4). De gebrekkige centrale sturing is onder meer te wijten aan het feit dat het bij veel ICT-projecten van de rijksoverheid draait om keteninformatisering. De gedachte hierbij is dat gegevens tussen de organisaties binnen een bepaalde keten, bijvoorbeeld de strafrechtketen, (efficiënter) uitgewisseld kunnen worden. ICT-toepassingen worden door de overheid stap voor stap uitgebreid, vanuit de overtuiging dat ICT voor veel problemen een oplossing biedt. De koppelingen tussen databestanden en/of ICT-systemen van verschillende overheidsorganisaties (en soms ook externe organisaties) zijn dus vaak de oorzaak van ICT-falen omdat deze keteninformatisering betekent dat er veel ketenpartners betrokken zijn bij zo'n project. Zo ontstaan er onduidelijkheden over verantwoordelijkheden en sturing. Of de koppelingen technisch gezien een probleem zijn, heeft de commissie niet specifiek onderzocht. Het ligt voor de hand dat open

standaarden voor ICT-systemen¹¹ van de overheid wenselijk zijn omdat gegevens zo makkelijker uit te wisselen en te koppelen zijn.

75

Is een meer centrale sturing op herstructurering van werkprocessen wenselijk? Hoe zou deze moeten worden ingericht? Wat zou de relatie met centrale sturing op ICT-governance moeten zijn?

Ja. Inderdaad is herstructurering van werkprocessen die met ICT ondersteund (gaan) worden heel belangrijk voor het automatiseren van die processen. BIT-regel 4 gaat hierover. De commissie heeft tijdens haar onderzoek van meerdere kanten gehoord dat binnen de rijksoverheid vaak consensus ontbreekt over hoe die processen eruit zien of moeten uitzien. Duidelijke afspraken over de inrichting en liefst standaardisering van die werkprocessen is noodzakelijk voordat er kan worden overgegaan tot het architectuurraamwerk van het ICT-systeem. Het probleem binnen de rijksoverheid is dat de werkprocessen per departement verschillen. Bij rijksbrede ICT-voorzieningen – bijvoorbeeld een financieel systeem – moet het proces dus op verschillende departementen aangepast worden aan het ICT-systeem (dat is efficiënter dan het systeem aanpassen aan het proces). In de praktijk levert dat problemen op vanwege de autonomie van de departementen, zei de huidige CIO Rijk, de heer Kotteman, tijdens de hoorzittingen. «Het zou echter heel voordelig zijn om te zeggen: we hebben een financieel systeem; de financiële processen zijn bij de overheid en tussen de departementen nogal vergelijkbaar, dus de grootste gemene deler is wat het systeem moet doen. Dat is goedkoop, maar het is tegelijkertijd goed om te beseffen dat de weerstand uit de departementen, die eraan gewend zijn om op een bepaalde manier te werken, uiteraard groot zal zijn. Daar zullen we dus doorheen moeten»¹². Hier ligt volgens de commissie een taak voor de Minister van BZK die meer doorzettingsmacht krijgt om de rijks-ICT-verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk te kunnen nemen, namelijk de realisatie van: 1) de e-overheid, 2) de ICT-voorzieningen voor de bedrijfsvoering van de rijksoverheid en 3) voorwaardenscheppend beleid voor de beheersing van ICT-projecten van de rijksoverheid. Waar nodig zou deze Minister dus herstructurering en standaardisering van werkprocessen moeten kunnen afdwingen bij zijn collega-bewindslieden om op een efficiënte manier rijksbrede ICT-voorzieningen voor elkaar te krijgen (Eindrapport, pp. 67–68).

I-strategie en maatschappelijke baten

70

Welke van de maatregelen uit de I-strategie sluiten aan bij de aanbevelingen van de commissie?

Tijdens de hoorzitting heeft Minister Blok beloofd een geactualiseerde I-strategie na de zomer van 2014 naar de Tweede Kamer te sturen. Deze heeft de Kamer tot op heden echter niet ontvangen. In de bestaande I-strategie 2012 t/m 2015 staan 25 maatregelen her en der in de tekst genoemd; een volledige opsomming is te vinden in het implementatieplan uit 2012.¹³ Niet al deze maatregelen hebben als doel een betere beheersing van rijks-ICT-projecten, maar richten zich ook op meer

¹¹ Een standaard is een verzameling afspraken die ervoor zorgt dat applicaties en andere onderdelen van het softwarelandschap gegevens van elkaar kunnen verwerken. Open standaarden zijn vrij te gebruiken; gesloten standaarden worden beheerd door een persoon of een bedrijf en vallen vaak onder een octrooi (Eindrapport, p. 62).

¹² Kamerstuk II 2014/15, 33 326, nr. 6, verslag openbare hoorzitting met de heer Kotteman, pp. 347–348.

¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (13 maart 2012). Implementatieplan I-strategie Rijk 2012–2015, op: <https://manifestgroep.pleio.nl/file/download/26123902>, geraadpleegd op 26 augustus 2014.

rijksbrede samenhang in ICT-voorzieningen en ICT-infrastructuur en realisatie van op een veilige wijze tijd-, plaats- en apparaatonafhankelijk werken voor alle rijksambtenaren. Van de negen maatregelen uit de I-strategie die de doelstelling betreffen om grote en risicovolle ICT-projecten bij de overheid op orde te brengen¹⁴ (Eindrapport, pp. 51–54), raken enkele de aanbevelingen van de commissie. De commissie vindt dat deze negen maatregelen vaak nog niet ver genoeg gaan of dat de uitvoering ervan gebrekkig is.

- Maatregel 4 (Invoering projectportfoliomanagement Rijk) gaat alleen over het monitoren van afspraken binnen het CIO-stelsel over projectportfoliomanagement (Eindrapport, pp. 84–86) en niets over de kwaliteit van het projectportfoliomanagement: in hoeverre worden ICT-projecten daadwerkelijk beheerd en geprioriteerd met het oog op specifieke strategische doelen van het departement? Bovendien vindt de commissie dat er niet alleen op departementaal niveau projectportfoliomanagement moet plaatsvinden, maar ook op rijksniveau (aanbeveling 15).
- Maatregel 5 gaat over de uitbreiding van het jaarrapportagemodel van de bedrijfsvoering Rijk en sluit aan op aanbeveling 13 van de commissie: verbeter de jaarrapportage en het Rijks ICT-dashboard (Eindrapport, pp. 86–94). Inmiddels heeft Minister voor Wonen en Rijksdienst, de heer Blok, in een brief aan de Kamer geschreven dat hij een per 1 januari een voorlopige verbetering aanbrengt op het dashboard, waardoor niet meer alle projecten op groen staan. (Zie hierover het antwoord op vraag 22 in de paragraaf over hoofdstuk 6.) Dat gaat niet zo ver als de commissie zou willen.
- Maatregel 13, 14 en 16 gaan alle drie over personeelsbeleid. Maatregel 13 over kennisopbouw rondom aanbestedingstrajecten (workshopreeks), maatregel 14 over een masterplan ICT-personeel Rijk en bijbehorend opleidingsportfolio en maatregel 15 over de opleiding van de opdrachtgevers (Ambtelijk Professionaliteit Programma van de Algemene Bestuursdienst). Dat zijn prijzenswaardige initiatieven, maar de commissie wil verder gaan. De rijksoverheid moet zich niet alleen richten op bestaand personeel (aanbeveling 20 van de commissie) maar er moet waar nodig ook personeel van buiten worden aangetrokken om het kennisniveau binnen de rijksoverheid te vergroten (aanbeveling 19). Bovendien wil de commissie dat dat ICT een vast onderdeel wordt van interne opleidingen voor alle rijksambtenaren (aanbeveling 21) en moet de eis dat medewerkers voldoende ICT-kundig zijn om hun functie te kunnen vervullen onderdeel worden van het personeelsbeleid bij de rijksoverheid (aanbeveling 25).
- Maatregel 24 gaat over de stimulering van marktconsultatie. Deze sluit aan bij de gedachten van de commissie, maar gaat nog niet zo ver als aanbeveling 27 van de commissie: het functioneel aanbesteden wordt verplicht in pas-toe-of-leg-uit-beleid.
- Maatregel 25 gaat over de inrichting van het strategisch leveranciersmanagement bij het Rijk. De commissie constateert dat de rijksoverheid goede stappen zet op dit terrein en beveelt daarom aan: Ga door met de centralisatie van ICT-inkoop en rijksbrede ICT-voorzieningen (aanbeveling 10 van de commissie).

45

Bestaat voor aanbeveling c een objectieve meetmethode met beleidsmatig bruikbare uitkomsten?

In aanbeveling 3c (Eindrapport, p.14) geeft de commissie aan dat de besparingen en maatschappelijke opbrengsten van het algemene ICT-beleid zichtbaar moeten worden gemaakt. Dat nu onbekend is welke

¹⁴ De maatregelen uit de I-strategie die het waarborgen van privacy en veiligheid beogen, zoals de verplichte privacy impact assessment (PIA's) zijn niet meegerekend.

besparingen de rijksoverheid heeft bereikt, betekent dat de rijksoverheid – door haar doelen niet te kwantificeren – niet voldoende stuurt op het behalen van resultaten van onder meer haar I-strategie (Eindrapport, p. 54).

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar meetmethodes om besparingen en maatschappelijke opbrengsten van ICT-beleid en/of ICT-projecten te meten. De commissie weet wel dat bijvoorbeeld binnen de Britse overheid de Efficiency and Reform Group (ERG) (onderdeel van the Cabinet Office, het Britse Ministerie van Algemene Zaken) tot doel heeft om te adviseren over manieren waarop de Britse overheid enerzijds geld kan besparen, bijvoorbeeld op het gebied van inkoop, en anderzijds de gebruikersvriendelijkheid van overheidsdiensten kan verbeteren. De ERG berekent ook de besparingen die de Governmental Digital Service, vallend onder de ERG en dus ook the Cabinet Office bereikt met de digitale transformatie van de Britse overheid.¹⁵ De Britse overheid is dus zeer wel in staat om in ieder geval de financiële besparingen van ICT-beleid en -besparingen in kaart te brengen.

In principe kunnen niet alleen de besparingen berekend worden, maar kunnen ook de maatschappelijke opbrengsten van ICT – zoals efficiëntere informatie-uitwisseling, veiliger leefmilieu, gezonde en tevreden burgers, etc. worden «gemonetariseerd» en voorspeld. Dit is vaak wel een stuk lastiger en gebeurt in de praktijk ook zeer weinig (dit blijkt ook uit het feit dat er weinig wetenschappelijke literatuur over te vinden is¹⁶).

71

De volledige tekst van Hillenaar was: «Daarmee moeten we een heel eind kunnen komen, maar ik heb zo'n overzicht op dit moment niet paraat.» (Verhoren, bladzijde 243). Heeft de commissie na de ondervraging navraag gedaan naar een dergelijk overzicht?

Nee, de commissie heeft verder geen navraag meer gedaan naar een overzicht van besparingen die de I-strategie heeft opgeleverd. Het is de commissie gedurende het onderzoek heel duidelijk geworden dat de rijksoverheid de financiële informatie over haar ICT-beleid en -projecten niet op orde heeft. Uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013 blijkt ook dat de besparingen niet bekend zijn. In die jaarrapportage wordt wel gesproken over besparingspotentiëlen. Bij het project ICT-infrastructuur, waaronder bijvoorbeeld de datacentra en de gemeenschappelijke inkoop en gebruik van ICT vallen, zou het gaan om 50 tot 100 miljoen euro per jaar.¹⁷ Bij het project ICT Haagse Kern, een rijksdienstverlener voor ICT-werkplekdiensten in Den Haag, zou het gaan om 30 miljoen euro per jaar besparingspotentieel. Over besparingen door betere beheersing van ICT-projecten is niets te vinden. Dat onbekend is welke besparingen de rijksoverheid heeft bereikt (lees: geen batenmanagement), betekent dat zij niet voldoende stuurt op het bereiken van resultaten. De commissie raadt het kabinet dan ook aan om zowel de besparingen als de maatschappelijke opbrengsten van het algemene ICT-beleid zichtbaar te maken (aanbeveling 8).

¹⁵ Zie https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/318624/ERG-end-of-year-13-14-PRINT.pdf, geraadpleegd op 18 november 2014.

¹⁶ Een van de weinige voorbeelden van een wetenschappelijke artikel dat wel gaat over het voorspellen van de «business value van IT, is dit: www.cs.vu.nl/~x/npv/npv.pdf.

¹⁷ Kamerstuk II 2013/14, 31 490, nr. 145. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Bijlage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013, p. 11.

13

Heeft de commissie concrete ideeën hoe naleving van het reeds bestaande beleid op het gebied van open standaarden en open source moet worden afgedwongen?

Een concreet idee is de eis die de commissie in haar eindrapport heeft opgenomen dat de departementen bij ieder voorstel dat langs het BIT moet, motiveren in hoeverre ze gebruikmaken van open standaarden en open source (dit is programmatuur met vrij beschikbare broncode). Het BIT zal deze onderbouwing toetsen op hardheid. De commissie is geen voorstander van het afdwingen van open standaarden en open source in alle gevallen. Als uit de zakelijke verantwoording blijkt dat het verstandiger is om van de regel af te wijken, dan kan dat, mits dit duidelijk en grondig gemotiveerd wordt. Dit is dus in feite niet anders dan de huidige praktijk, waarin het pas-toe-en-leg-uit-principe geldt. Alleen is er nu het BIT dat rijksbreed alle afwijkingen toetst en kritisch kijkt of zo'n afwijking terecht is of niet. Voorheen bleef een dergelijke toets binnenshuis op het departement.

14

Hoe denkt de commissie tegelijkertijd zowel voor open standaarden en open source (aanbeveling 9) te kunnen kiezen als voor een bestaande oplossing te kiezen (toelichting BIT regel 3, p. 115), daar momenteel bestaande systemen veelal niet aan de eerste voorwaarden voldoen?

Het uitgangspunt bij iedere keuze tussen bestaande, nieuwe, open en gesloten oplossingen is om een kostenbewust besluit te nemen over de gehele levenscyclus van een systeem. Als dit betekent dat een bestaande oplossing die al op de plank ligt en goed werkt minder risico's oplevert, goedkoper is in aanschaf, onderhoud en beheer, dan dient voor deze oplossing «van de plank» gekozen te worden. Op zo'n moment kan het betekenen dat niet voor open source wordt gekozen omdat andere argumenten om voor een bepaald systeem zwaarder wegen. Dit alles maakt onderdeel uit van de zakelijke rechtvaardiging, die het spoorboekje vormt van het project (Eindrapport, p. 104).

43

Welke onderbouwing heeft u voor de genoemde besparingen door open standaarden en open source?

De commissie heeft zelf geen onderzoek gedaan naar de potentiële besparingen door het gebruik van open standaarden en open source. Anderen wel. De commissie heeft gebruikgemaakt van een (ongeautoriseerd) onderzoeksrapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, van een rapport van de gemeente Ede en van een Algemene Rekenkamer-rapport (Eindrapport, pp. 64–65).

44

Dient de toepassing van open standaarden beter afgedwongen te worden?

De commissie kan niet beoordelen of het beleid rondom open standaarden en opensourcesoftware voldoende vruchten heeft afgeworpen (Eindrapport, p. 62). Zij constateert namelijk dat er geen of alleen verouderde informatie is over uitvoering van het bestaande beleid. De commissie acht het in elk geval van belang dat het officiële kabinets-beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Om dat te bevorderen heeft zij de BIT-regels 8 opgenomen. Regel 8 luidt: «Sluit aan op de standaarden bij de rijksoverheid [...]. De standaarden bij de overheid zijn open. [...]» (Eindrapport, pp. 65 en 115).

73

De commissie maakt melding van open source softwarepakketten. Het gaat daarbij om pakketten voor standaardtoepassingen. Heeft de commissie ook in beeld in hoeverre bij de onderzochte complexe projecten gebruik is gemaakt van open source?

Nee, de commissie heeft niet onderzocht in hoeverre de ontwikkelaars in de casus gebruik hebben gemaakt van opensourcesoftware¹⁸.

Vragen over de beheersstructuur van ICT-projecten

Versnippering van verantwoordelijkheden

4

Welke zeggenschap heeft de rijksoverheid over ict-projecten zoals de OV-chipkaart dat uitgevoerd wordt door TLS?

De verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verschilt per project en is vaak onduidelijk of versnipperd, zo constateert de commissie. In het project OV-chipkaart had de rijksoverheid vrijwel geen zeggenschap. Het bedrijf Translink Systems (TLS) was verantwoordelijk voor de realisatie, implementatie en exploitatie van de OV-chipkaart. TLS, dat is opgericht door de vervoersbedrijven, had geen rechtstreekse afspraken gemaakt met de overheid. De rijksoverheid had verder een diffuse rol: zij had de bevoegdheid om de strippenkaart stop te zetten en om regelgeving te maken om het publieke belang te behartigen, maar had geen bevoegdheden om binnen het project wijzigingen door te voeren. Weliswaar stelde zij voor de ontwikkeling van de OV-chipkaart € 215 miljoen beschikbaar aan de decentrale overheden plus een lening van € 76 miljoen, maar opnieuw zonder dat daar bevoegdheden tegenover stonden.¹⁹ Immers, de andere overheden hebben op basis van de Grondwet hun eigen bevoegdheden (vergelijk de opmerking hierover rondom de casus C2000, Eindrapport, p. 74). Policy Research constateert dat de rijksoverheid in deze casus, evenals in bijvoorbeeld het begin van de casus van het Elektronisch Patiëntendossier, een onduidelijke rol had: geen mandaat en bevoegdheden, maar wel een grote rol «als medefinancier, systeemverantwoordelijke en toezichthouder op het maatschappelijk belang».²⁰ Aanbeveling 4a (Eindrapport, p. 14) moet de onduidelijke en versnipperde verantwoordelijkheden bij ICT-projecten van de rijksoverheid tegengaan (zie ook vraag 77).

77

Een bewindspersoon zou verantwoordelijk moeten worden voor het publieke belang van een project. Moet dit advies aldus worden uitgelegd, dat er één Minister verantwoordelijk is voor de uitvoering van ICT-projecten en een andere Minister functioneert als opdrachtgever uit hoofde van het publiek belang? Zo ja, welke bewindspersoon draagt dan de ministeriële verantwoordelijkheid voor een project?

Nee. De commissie bepleit simpelweg dat er altijd één Minister eindverantwoordelijk is voor een ICT-project van de rijksoverheid om het publieke belang van het project te waarborgen. De werkelijkheid is namelijk dat ICT-projecten van de rijksoverheid zich vaak kenmerken door bestuurlijke complexiteit. Deze projecten lopen over meerdere ministeries, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden en veel verschillende partijen zijn belanghebbend. Vaak heeft niet één organisatie of persoon de eindverantwoordelijkheid. De commissie spreekt hier over «gedeelde

¹⁸ Onderzoeksrapporten Policy Research bijlage bij het 33 326, nr. 5, p. 46.

¹⁹ Onderzoeksrapporten Policy Research, bijlage bij 33 326, nr. 5, pp. 104–105 en 114–115.

²⁰ Onderzoeksrapporten Policy Research, bijlage bij 33 326, nr. 5, p. 229.

onverantwoordelijkheid». En als er al wel duidelijkheid is over de eindverantwoordelijkheid, dan is dit lang niet altijd het Rijk (zie vraag 4). Dit vindt de commissie ongewenst.

5

Verschillende ICT-projecten²¹ moeten door gemeenten uitgevoerd worden (bijvoorbeeld mGBA). Wat is dan de rol van de gemeente, uitvoerend of medebepalend? Zou medebepalend kostenbesparend werken?

De commissie heeft geen expliciet onderzoek gedaan naar de rol van gemeenten bij ICT-projecten van de rijksoverheid. In twee van de zeven casus die de commissie heeft bestudeerd, hebben de gemeenten echter wel een rol. Bij de Tunnels A73 speelden de gemeente Roermond en de gemeente Swalmen een rol bij ieder cruciaal besluit, zowel bij de keuze om vluchtstroken op te nemen in het oorspronkelijk veiligheidsconcept, als bij de vervanging van de vluchtstroken door het drukluchtschuimblussysteem (DLS), de vervanging van DLS naar het watermistsysteem (WMS), waar de regio fel op tegen was, en de gedeeltelijke openstelling van de tunnel. De toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat, de heer Eurlings, heeft op 1 november 2007 in een brief aan de Tweede Kamer gemeld dat de keuze voor de gedeeltelijke openstelling werd ingegeven door de wens van de regio (i.e. teveel overlast voor omwonenden).²² In dit opzicht waren de gemeenten dus medebepalend, maar dit leidde zeker niet tot kostenbesparing. Integendeel, de tijdelijke openstelling (voor drie en een halve maand) heeft het Rijk 46,5 miljoen euro extra gekost.

De andere casus waarbij gemeenten betrokken zijn, is de casus mGBA (tegenwoordig Operatie BRP). De rol van de gemeenten – of in ieder geval een afvaardiging ervan – is hier medebepalend. Zij maken namelijk deel uit van het Bestuurlijk Overleg waarin de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties spreekt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) over het programma mGBA. Verder maakt de VNG ook deel uit van de interbestuurlijke stuurgroep als besluitvormend orgaan van het programma. De individuele gemeenten zijn medeverantwoordelijk voor het realiseren van een gemoderniseerde GBA door te zorgen voor ontwikkeling en aanpassingen van de gemeentelijke ICT-systemen, waar het Rijk verder geen verantwoordelijkheid voor heeft. Het succes van het programma is zo afhankelijk van de gemeenten. In de praktijk blijken de individuele gemeenten vanaf het begin overigens weinig betrokkenheid te tonen.²³ In diverse evaluaties zijn er zorgen geuit over de aandacht, capaciteit en verwachte activiteiten bij gemeenten. Na de herstart van het programma in 2009 heeft het Ministerie van BZK ingezet op meer medeverantwoordelijkheid van gemeenten bij de realisatie van de mGBA en werd een nieuw Bestuurlijk Akkoord opgesteld.²⁴ Dit heeft tot op heden niet tot kostenbesparingen geleid; het programma is enorm uitgelopen in planning en in budget. Dit is overigens ook voor een gedeelte te wijten aan de vertraging bij de ontwikkeling van de centrale basisregistratie, waarvoor met name het Rijk verantwoordelijk is.

²¹ ICT: Informatie- en Communicatietechnologie.

²² Kamerstuk II 2007/08, 31 200 A, nr. 12. Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat over voortgang openstelling tunnels in A73, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2008.

²³ Onderzoeksrapporten Policy Research, bijlage bij 33 326, nr. 5, p. 185, 362.

²⁴ Onderzoeksrapporten Policy Research, bijlage bij 33 326, nr. 5, p. 351.

Waarom worden uitvoeringsinstanties en ZBO's²⁵ genoemd en niet de gemeenten. Zij voeren toch ook uit?

In haar eindrapport (paragraaf Grote bestuurlijke complexiteit, pp. 75–77) benoemt de commissie verschillende opdrachtgevers en verantwoordelijke partijen. Ze heeft het in dit kader over zowel decentrale overheden (tunnels A73, mGBA en C2000), zbo's (Werk.nl en RDW) als andere partijen zoals stichtingen (EPD) en BV's (OV-chipkaart). Bij ICT-projecten van de rijksoverheid is de verantwoordelijkheidsstructuur vanwege de grote bestuurlijke complexiteit vaak onduidelijk, versnipperd of niet eenduidig. Een van de oplossingen die de commissie aandraagt is dat «één bewindspersoon altijd de eindverantwoordelijkheid voor een ICT-project – dat duidelijk een publiek belang raakt – zou moeten dragen, ook al ligt de uitvoering bij een zbo of andere partij» (Eindrapport, p.77) Met «andere partij» doelt de commissie dus ook op decentrale overheden zoals gemeenten, stichtingen en BV's.

20 (deel a)²⁶

Kan de commissie met een concrete invulling van aanbeveling 11 toelichten hoe dit problemen oplost bij projecten waar meerdere departementen bij zijn betrokken?

Aanbeveling 11 zegt onder meer dat er altijd één bewindspersoon eindverantwoordelijk moet zijn voor een ICT-project met een groot publiek belang; ook BIT-regel 6 stelt dat. Deze aanbeveling is vooral gebaseerd op de oorzaken van ICT-falen bij de onderzochte casus OV-chipkaart en het Elektronisch Patiëntendossier (EPD), namelijk dat het Rijk niet altijd het mandaat en de doorzettingsmacht heeft om wijzigingen door te voeren, hoewel zij als medefinancier, systeemverantwoordelijke en toezichthouder op het maatschappelijk belang een grote rol speelt (zie vraag 4). De aanbeveling is overigens ook toepasbaar op ICT-projecten waar meerdere bewindslieden verantwoordelijk zijn en er geen sprake is van een eenduidige eindverantwoordelijkheid. Denk aan het project eID waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke middelen (kaart of anderszins) ligt bij de Minister van BZK en voor het eID-stelsel bij de Ministers van EZ en BZK (zie vraag 80). De commissie vindt ook in dergelijke gevallen dat de eindverantwoordelijkheid altijd bij één Minister moet liggen, zoals ook BIT-regel 6 beschreven staat. Op die manier wordt de ongewenste situatie van «gedeelde onverantwoordelijkheid» vermeden (zie ook vraag 77).

CIO-stelsel

17

Welke nieuwe bevoegdheden stelt de commissie concreet voor om bij de CIO²⁷ van het Rijk te beleggen? Hoe kan die voorgestelde doorzettingsmacht effectief vormgegeven worden?

56

Op welke wijze ziet de commissie de versterking van de positie van de departementale en CIO van het Rijk voor zich?

De departementale CIO, maar ook de CIO Rijk, zullen door de oprichting van het BIT in feite al een sterkere positie krijgen. De departementale

²⁵ Zbo: Zelfstandig bestuursorgaan.

²⁶ Vraag 20 luidt «Kan de commissie met een concrete invulling van aanbevelingen 11 en 22 toelichten hoe dit problemen oplost bij projecten waar meerdere departementen bij zijn betrokken?» De commissie heeft deze vraag in tweeën gesplitst omdat beide aanbevelingen weliswaar over rollen en verantwoordelijkheden gaan maar aanbeveling 22 over de verantwoordelijkheid van de CIO beter kan worden beantwoord in samenhang met de andere vragen over het CIO-stelsel.

²⁷ CIO: Chief Information Officer.

CIO's zijn er straks namelijk verantwoordelijk voor dat het BIT de projectdocumentatie ontvangt van «hun» ICT-projecten boven de € 5 miljoen. Het BIT gebruikt deze documentatie voor zijn toetsing en om zijn eindoordeel op te baseren. Als het BIT geen of onvoldoende informatie ontvangt – bijvoorbeeld als er niet voldaan is aan de tien BIT-regels – is de kans groot dat het project niet door kan gaan. Een belangrijk neveneffect hiervan is dat de CIO op deze manier gedwongen wordt om meer prioriteit te geven aan de beheersing van ICT-projecten (aanbeveling 4b), vooral ook aan de beleidskant. Verder pleit de commissie ervoor dat de CIO erop toe ziet:

1. dat de rollen en verantwoordelijkheden per project helder zijn belegd (aanbeveling 7a);
2. dat de rijksoverheid zich als opdrachtgever in ICT-projecten professioneler en betrokkener opstelt (aanbeveling 9a).

Verder pleit de commissie ervoor dat alle CIO's lid zijn van de bestuursraad van hun departement of uitvoeringsorganisatie.

De CIO Rijk moet ook meer doorzettingsmacht krijgen, in ieder geval om het algemene ICT-beleid te kunnen uitvoeren (aanbeveling 3b), zoals:

1. De inrichting van de digitale werkomgeving en verbeteren van de informatiehuishouding van het Rijk.
2. De rijksbrede samenwerking door gemeenschappelijke ICT-diensten (Eindrapport, p. 83).

De CIO Rijk moet op deze terreinen bevoegdheden krijgen om de autonomie van bijvoorbeeld andere ministeries of zbo's te kunnen negeren; hij moet niet meer alleen afhankelijk zijn van zijn eigen overreidskracht, de goede wil van anderen of de tijdrovende omweg om een besluit van de ministerraad «op te halen» (zie ook vraag 42). Daarnaast moet de CIO Rijk daadwerkelijk sturing geven aan het rijksbrede projectportfoliomanagement en moet hij meer vergelijkingen tussen rijks ICT-projecten uitvoeren (Eindrapport, p. 85). De CIO Rijk moet – met zijn staffbureau – meer gegevens van alle grote en risicovolle ICT-projecten verzamelen en de kwantiteit en kwaliteit van deze gegevens verbeteren (Eindrapport, p. 94). Een dergelijke databank moet gebruikt worden om projecten te kunnen vergelijken en terugkerende faal- en succespatronen te ontdekken.

20 (deel b)²⁸

Kan de commissie met een concrete invulling van aanbeveling 22 toelichten hoe dit problemen oplost bij projecten waar meerdere departementen bij zijn betrokken?

Aanbeveling 22 luidt dat de departementale CIO erop toeziet dat rollen en verantwoordelijkheden helder belegd zijn. De commissie pleit ervoor dat voor ieder ICT-project van de rijksoverheid één bewindspersoon eindverantwoordelijkheid draagt (zie ook vraag 20 deel a en 79). In projecten waarbij meerdere bewindslieden betrokken zijn, ziet de CIO van de eindverantwoordelijke bewindspersoon erop toe dat rollen en verantwoordelijkheden in de grote en risicovolle projecten zijn belegd.

42

Dient de CIO van het Rijk zelfstandig doorzettingsmacht te krijgen ten opzichte van zijn collega's, of moet dit via de politieke lijn verlopen?

²⁸ Vraag 20 luidt «Kan de commissie met een concrete invulling van aanbevelingen 11 en 22 toelichten hoe dit problemen oplost bij projecten waar meerdere departementen bij zijn betrokken?» De commissie heeft deze vraag in tweeën gesplitst omdat beide aanbevelingen weliswaar over rollen en verantwoordelijkheden gaan maar aanbeveling 22 over de verantwoordelijkheid van de CIO beter kan worden beantwoord in samenhang met de andere vragen over het CIO-stelsel.

De commissie pleit voor een zelfstandige doorzettingsmacht voor de Rijks CIO op het gebied van de inrichting van de digitale werkomgeving, verbetering van de informatiehuishouding van het Rijk en de rijksbrede samenwerking door gemeenschappelijke ICT-diensten. De werkwijze binnen het kabinet kan volgens de commissie vergelijkbaar zijn aan die van het Ministerie van Financiën voor wat betreft de rijksbegroting. De Interdepartementale Commissie van Chief Information Officers (het ICCIO), waarvan de CIO Rijk voorzitter is, is dan het voorportaal voor de ministerraad. Daarin bespreken de Ministers majeure ICT-onderwerpen waarvoor politieke afstemming nodig is. Ondanks de extra bevoegdheden voor de CIO Rijk blijft zijn Minister uiteraard eindverantwoordelijk.

52

Heeft de commissie een mening over de positionering van de CIO binnen een ministerie met betrekking tot zijn rol of functie (zie bladzijde 78)? Is de functie van CIO bijvoorbeeld te combineren met die van plaatsvervangend secretaris-generaal?

De commissie geeft geen oordeel over het combineren van de functie van CIO met een andere functie. De commissie vindt het belangrijk dat de CIO de in het rapport genoemde (toekomstige) taken waarmaakt en dat hij standaard op alle departementen en uitvoeringsorganisaties aan de bestuurstafel zit. Wel meent de commissie dat de CIO niet meer gepositioneerd moet worden binnen de bedrijfsvoering van het departement of de uitvoeringsorganisatie betreft (zoals in het geval van de plaatsvervangend secretaris-generaal), maar op hetzelfde niveau als een directeur-generaal die over het beleid gaat. Dit verstevigt de rol van kritische gesprekspartner voor de ICT-projecten aan de beleidskant die de CIO moet hebben (Eindrapport, p. 81). Zie verder vragen 17 en 56.

Sturingsinformatie

21

Heeft de commissie voor omgevingen die zich lastig laten uitdrukken in functiepunten, ideeën voor het meten van de hoeveelheid werk in relatie tot de prijs?

Er zijn inderdaad ICT-systemen die zich lastig laten uitdrukken in functiepunten, maar de commissie heeft begrepen dat dat er niet veel zijn.²⁹ Soms zijn er ook nauwelijks functiepunten te onderscheiden in een project, bijvoorbeeld bij kleine aanpassingen in een bestaand ICT-systeem. Voor de meeste grote en risicovolle ICT-projecten van de rijksoverheid is het echter altijd zinvol om de omvang te meten in termen van functiepunten.

91

Kan het stellen van vooraf vastgestelde harde – en dus niet achteraf op te hogen – budgetten voor ICT-projecten er aan bijdragen dat de kosten voor dat project noch de tijdsplanning worden overschreden? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

De rijksoverheid heeft de hardnekkige gewoonte om het budget (of de opleverdatum) van ICT-projecten vast te stellen zonder dat er gekeken wordt naar de optimale verhouding tussen omvang, budget, doorlooptijd, teamgrootte en de kwaliteit van het opgeleverde product (op basis van vergelijkingen met eerder voltooide ICT-projecten binnen de overheid). Dit leidt tot onrealistische schattingen. Wanneer het budget vastligt, kan het project te kampen krijgen met gebrekkige kwaliteit en/of kan het een

²⁹ Een voorbeeld is een compiler: een softwareprogramma dat een programma in een hogere programmeertaal vertaalt naar een lagere programmeertaal. Volgens het functiepunten-systeem is een compiler een simpel systeem (één input en één output) maar dat is niet zo (met dank aan de heer Verhoef, hoogleraar Informatica aan de Vrije Universiteit).

minder groot systeem bouwen dan aanvankelijk beoogd (zie vraag 92). Als er sprake is van het «fixeren» van budget of planning bij een ICT-project, stuurt de opdrachtgever dus vaak zonder goede data (Eindrapport, pp. 89–90). Als het vooraf vastgestelde budget wel is geschat op basis van een goede analyse («benchmark»), dan ligt het voor de hand dat een project minder snel financieel uit de hand zal lopen. Dit neemt echter het probleem niet weg dat ICT-projecten van de overheid vaker externe prikkels ontberen dan ICT-projecten in het bedrijfsleven om binnen tijd en budget klaar te zijn. Ook de vaak ingehuurde deskundigen op ICT-projecten bij de rijksoverheid missen zo'n belang. De commissie beveelt in dit verband aan om te zorgen dat direct betrokkenen belang hebben bij de succesvolle afronding van het project door bijvoorbeeld interessante beloningen en loopbaanperspectieven voor ambtenaren en resultaatafspraken met externe inhuur (zie aanbeveling 7b van de commissie).

Vragen over de organisatie van ICT-projecten

BIT-regels

12

Is de volgorde van punten waarop het BIT moet toetsen toevallig gekozen of geeft dit een prioriteit aan?

Alle BIT-regels hebben prioriteit, want alle bij het BIT ingediende voorstellen moeten aantonen dat de tien BIT-regels zijn toegepast.

Eindgebruikers

31

Hoe stelt de commissie zich het draagvlak onder de eindgebruikers voor als het gaat om nieuwe ICT-projecten?

Draagvlak bij de eindgebruikers houdt in dat het beoogde systeem voorziet in de behoeften van die eindgebruikers, oftewel degenen voor wie het wordt gemaakt en die er na oplevering mee moeten werken. Daarvoor is het nodig dat de projectorganisatie die behoeften inventariseert en zowel voorafgaand aan een ICT-project als lopende het project daarover communiceert met deze groepen en regelmatig toetst of dit draagvlak nog steeds aanwezig is.

Zakelijke rechtvaardiging

22

Waarom is de actuele stand ten opzichte van de zakelijke rechtvaardiging niet in de voorgestelde projectrapportage meegenomen?

Op dit moment wordt de stand van de begroting van projecten na een herijking als basis genomen voor zowel de jaarrapportage grote en risicovolle ICT-projecten (onderdeel van de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk) als het Rijks ICT-dashboard. Dit geeft een vertekend beeld, omdat er geen relatie wordt gelegd met de oorspronkelijke begroting bij de start van een ICT-project, die meestal is opgenomen in de zakelijke rechtvaardiging. De commissie adviseert daarom om de jaarrapportage grote en risicovolle ICT-projecten en het Rijks ICT-dashboard zowel inhoudelijk als uiterlijk aan te passen en het Rijks ICT-dashboard regelmatig en realistisch bij te werken (Eindrapport, pp. 93–94). De commissie vindt dat hierin dan ook een vergelijking tussen de actuele stand en de oorspronkelijke begroting gemaakt moet worden.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft de Tweede Kamer overigens zeer recent, namelijk op 12 november 2014, per brief laten weten dat per

1 januari 2015 al enkele eerste verbeteringen in het Rijks ICT-dashboard worden doorgevoerd.³⁰ Deze verbeteringen houden onder meer in dat de scores, die alle steeds op groen stonden, verdwijnen. Verder zal in het verbeterde Rijks ICT-dashboard een overzicht van de kosten en doorlooptijd vanaf de eerste rapportage wordt opgenomen. Daarmee komt de Minister op deze punten tegemoet aan de aanbeveling van de commissie.

49

Heeft de commissie concrete suggesties ten aanzien van het beter omgaan met de business cases bij ICT-projecten en wat valt te leren van projecten waarbij dit wellicht al wel goed is gebeurd?

De commissie ziet zakelijke rechtvaardigingen als een belangrijk instrument bij de beheersing en sturing van ICT-projecten. Derhalve doet de commissie ook suggesties om zowel de inhoud als het gebruik van de zakelijke rechtvaardiging te verbeteren en dient deze zakelijke rechtvaardiging zelfs als basis voor de toets van het BIT. Op die manier krijgen zakelijke rechtvaardigingen per definitie al een prominentere rol; bij de toets aan het begin én bij de toetsen «tijdens de rit» door het BIT. De zakelijke rechtvaardigingen verdwijnen daarmee in feite al niet meer in de la, waar dat in het verleden wel vaak wel gebeurde.

Enkele concrete suggesties uit het rapport voor de kwaliteit van de zakelijke rechtvaardigingen: neem een risicoparagraaf op; ga uit van de levensduurkosten van projecten; ken ook de personeelskosten toe aan projecten, want ook tijd van ambtelijk personeel kost geld, en breng de nul-optie in kaart (Eindrapport, pp. 107–108). Ook de toepassing van de BIT-regels moet in de zakelijke rechtvaardiging worden aangetoond (Eindrapport, p. 115).

De commissie trekt in brede zin de conclusie dat het lerend vermogen op het gebied van ICT bij de overheid verbeterd moet worden. Zie hiervoor conclusie 10 in het eerste hoofdstuk van het rapport (Eindrapport, p. 20). Hieronder verstaat de commissie onder meer dat de rijksoverheid gebruik moet maken van eigen voorbeelden waarin zakelijke rechtvaardigingen goed zijn toegepast in ICT-projecten. De rijksoverheid dient volgens de commissie serieuzer om te gaan met projecten en met voorafgaande verantwoording daarover. Dit kan alleen als de CIO Rijk meer gegevens over ICT-projecten en het verloop daarvan bijhoudt, dus ook over hoe er wordt omgegaan met zakelijke rechtvaardigingen en de kennis hierover deelt met andere CIO's. Pas dan kan er echt geleerd worden.

Een inhoudelijke verbetering van de zakelijke rechtvaardigingen denkt de commissie te bereiken door ze door het BIT te laten toetsen en door de CIO Rijk, als hoeder van de kwaliteit van het ICT-beleid, meer bevoegdheden en doorzettingsmacht te geven. Zie ook vraag 17 en 56.

80

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties oriënteert zich op de opvolger van de DigiD: de eID. De politieke keuzes die daarbij gemaakt moeten worden hebben betrekking op het al dan niet integreren van identificatiemiddelen met commerciële gebruiksmogelijkheden. Hoe kijkt de commissie, mede op basis van dit hoofdstuk, aan tegen deze afwegingen?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar het eID-stelsel (elektronische identiteit), maar heeft naar aanleiding van deze vraag de relevante

³⁰ Kamerstuk II 2013/2014, 26 643, nr. 336. Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst. *Rijks ICT-dashboard*.

Kamerstukken³¹ oppervlakkig bestudeerd, evenals de website <http://www.eid-stelsel.nl>. De commissie vindt dat een politieke afweging over eventuele commerciële gebruiksmogelijkheden van het eID moet worden gezien in het licht van een gedegen en goed onderbouwde zakelijke rechtvaardiging, waarin de maatschappelijke kosten opwegen tegen de maatschappelijke baten. Als dit niet het geval is, zou dit project niet van start mogen gaan.

Opvallend genoeg lijkt er weinig bekend te zijn over zo'n rechtvaardiging. Weliswaar heeft het kabinet nog geen besluit genomen over de invoering van een eID-stelsel, want het programma eID bevindt zich op dit moment nog in de planvormingsfase, maar toch wordt duidelijk dat in deze verkennende fase al enkele belangrijke richtinggevende keuzes zijn gemaakt die zakelijk gerechtvaardigd hadden moeten worden. De Minister van BZK berichtte bijvoorbeeld op 28 maart 2014 over de instelling van een eID-platform, maar op basis waarvan hij dat deed vermeldde hij niet.³² Het Masterplan eID, dat op 11 september 2014 is vastgesteld, is niet met de Kamer gedeeld, maar wel gepubliceerd op eid-stelsel.nl.³³ De commissie heeft dit Masterplan globaal bekeken aan de hand van enkele BIT-regels, en maakt zich daarover grote zorgen. In het Masterplan, dat vermeldt dat de doelen en uitgangspunten van eID zijn veranderd, is geen zakelijke rechtvaardiging opgenomen, noch wordt daarnaar verwezen (BIT-regel 1). Als belanghebbenden noemt het Masterplan alleen het bedrijfsleven waarmee de overheid samenwerkt,³⁴ maar er zijn geen aanwijzingen in opgenomen dat de eindgebruiker, de burger, op enige manier bij de ontwikkeling wordt betrokken (BIT-regel 2). In het Masterplan staat verder: «Tegelijkertijd is er een onmiskenbare beleidsverantwoordelijkheid bij zowel EZ als BZK. Bovendien is er een wetgevings-traject dat noodzakelijk is voor de uitvoering, maar waar EZ en BZK primair verantwoordelijk voor zijn. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke middelen (kaart of anderszins) ligt bij de Minister van BZK en voor het eID Stelsel bij de Ministers van EZ en BZK.»³⁵ Op die manier lijkt de verantwoordelijkheid dus niet bij één Minister te liggen, maar bij twee, wat in strijd zou zijn met BIT-regel 6. Ook blijkt uit een second opinion uitgevoerd door het Centraal Planbureau (CPB) in februari 2014 dat de beoogde baten van het eID-programma omgeven zijn met significante onzekerheden.³⁶ Dit is een signaal dat niet genegeerd kan worden, maar het woord baten komt niet terug in het Masterplan eID, zelfs niet in de bijlage met risico's.³⁷

De commissie constateert dat de ontwikkeling van het eID een groot en risicovol ICT-project is. Het gaat om nieuwe technologie, waarvan burgers en bedrijven veel last kunnen hebben als het project niet goed verloopt.

³¹ Kamerstuk II 2013/2014, 26 643, nr. 315. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Voortgang van het eID-stelsel*; Kamerstuk II 2013/2014, 26 643, nr. 310. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *De start van het eID-platform*; Kamerstuk II 2013/2014, 26 643, nr. 308. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Batenanalyse eID en 2nd opinion CPB*; Kamerstuk II 2013/2014, 26 643, nr. 299. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken. *Invoering eID stelsel en DigiD-kaart*.

³² Kamerstuk II 2013/2014, 26 643, nr. 310. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *De start van het eID-platform*.

³³ Masterplan eID, versie 1.00, d.d. 11 september 2014, http://www.eid-stelsel.nl/uploads/media/Masterplan_eID_vs1_00_def.pdf, geraadpleegd op 18 november 2014.

³⁴ Bijvoorbeeld in een beschrijving van de aanleiding voor het eID-stelsel: Masterplan eID, versie 1.00, d.d. 11 september 2014, p. 9.

³⁵ Masterplan eID, versie 1.00, d.d. 11 september 2014, p. 36.

³⁶ Kamerstuk II 2013/2014, 26 643, nr. 308. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Batenanalyse eID en 2nd opinion CPB*, bijlage *Second opinion batenverkenning eID*.

³⁷ Ibid, pp.58–59.

Het is een project met hoge ambities. Bovendien gaat het om een publiek-private samenwerking (pps) waarmee weinig ervaring is opgedaan bij ICT-projecten. De commissie beveelt in haar onderzoeksrapport juist aan om te onderzoeken of pps bij ICT-projecten zou kunnen werken (Eindrapport, p.173). Los van de nieuwe technologie kiest de Minister bij het eID dus ook voor een nieuwe vorm van werken met de markt die zich bij ICT-projecten nog niet heeft bewezen. Kortom, er lijkt sprake van een combinatie van nieuwe technologie, nieuwe contractvormen met de markt, hoge ambitie, privacy en beveiligingsrisico's, versnipperde verantwoordelijkheden zowel binnen als buiten de overheid, waarbij falen ook nog direct burgers en bedrijven treft.

De Kamer zou bij een dergelijk project voor aanvang uitgebreid en realistisch moeten worden geïnformeerd. Als het project tijdens de uitvoering dan minder rooskleurig verloopt, dient het kabinet hierop te worden aangesproken.

83

De commissie gaat slechts terloops in op de grote financiële en organisatorische gevolgen van specificatiewijzigingen «tijdens de rit», al blijken die wel uit de casus Tunnels A73 (zie ook bladzijde 74 en 188), mGBA en OV-chipkaart. De heer De Bruijn (verhoren, bladzijde 315) doelt hier ook op. Zou het belang van een consistente opdracht niet een kernaanbeveling van de commissie moeten zijn?

Het vasthouden aan een consistente opdracht is volgens de commissie zeker aan te bevelen, alleen doet dit niet altijd recht aan de praktijk waar projecten mee te maken hebben. De commissie doet aanbevelingen die specificatiewijzigingen «tijdens de rit» zo veel mogelijk voorkomen. Het begint met een goed uitgewerkte realistische zakelijke rechtvaardiging, die later bij een aanbesteding vertaald wordt in een heldere, realistische en goed doordachte vraag aan de ICT-markt. Zelfs dan, hoewel in ieder geval naar de hoop van de commissie minder dan in het verleden, kunnen specificatiewijzigingen in de uitvoeringsfase van een project noodzakelijk zijn. Dat is dan het natuurlijke moment waarop de zakelijke rechtvaardiging er weer bij moet worden gepakt en vragen moeten worden beantwoord: waarom waren we dit project aanvankelijk begonnen? Welk maatschappelijk nut dient het met de specificatiewijzigingen? Wegen de maatschappelijk kosten na de specificatiewijzigingen wel op tegen het maatschappelijk nut? Wordt het project niet te complex en daardoor lastig haalbaar? Staan de belanghebbenden na de specificatiewijziging nog wel achter het project?

Het gebeurt nu nog te vaak dat door specificatiewijzigingen geleidelijk het doel dat aanvankelijk met het project werd beoogd uit zicht raakt en dat het project uitdijt. Dan kan het projectteam het project nog zo afronden met een goed werkend systeem, het doel is wellicht niet bereikt. Oftewel: «de operatie is geslaagd, maar de patiënt is overleden».

De commissie spreekt zich ook expliciet uit over de rol van de politiek. De Kamer zal zich voorafgaand aan haar politieke keuzes, bijvoorbeeld tot wijzigingen in lopende projecten, beter moeten verdiepen in de gevolgen voor de technische uitvoerbaarheid en de doorlooptijden van de ICT-projecten. Daarom dient de Kamer in haar Reglement van Orde op te nemen dat op verzoek van een Kamerlid moties en initiatiefwetgeving kunnen worden getoetst door het BIT. Het BIT wijst daarbij de Kamer op de gevolgen van de te maken keuzes (Eindrapport, p. 13).

82

Is de overheid meer of minder dan het bedrijfsleven aangewezen op nieuwe technologie? Komt dat voort uit de bijzondere eisen die de politiek stelt, of wordt «proven technology» niet eens overwogen?

De commissie heeft geen vergelijkend onderzoek gedaan naar de mate waarin het bedrijfsleven is aangewezen op nieuwe technologie. Ook heeft zij niet in het bijzonder bekeken of de eisen die de politiek stelt ervoor zorgen dat er bij de overheid meer met nieuwe technologieën wordt gewerkt.

Wat de commissie in haar onderzoek constateert is dat de kans op mislukkingen, vertragingen en budgetoverschrijdingen met nieuwe technologie veel groter is. Zo bleek in de casus Tunnels A73 dat werd gekozen voor een nieuwe en nog nooit eerder in de wereld toegepaste technologische veiligheidsoplossing in de tunnels, namelijk het drukluchtschuimblussysteem. Dit terwijl er een bestaand systeem bestond dat ook voldeed en waar men bij de Tunnels A73 ook uiteindelijk gedurende het project op is overgestapt, namelijk een watermiststelsel.³⁸

De commissie vindt het belangrijk dat de rijksoverheid goed nadenkt over de risico's van ICT-projecten en de mate waarin die het optreden van de risico's acceptabel vindt voor burgers en bedrijven. Nieuwe technologie levert vaak al per definitie een hoger risico op, met name door kinderziektes en onvoorspelbare extra werkzaamheden. De commissie benadrukt dat dit niet betekent dat nieuwe technologie zo min mogelijk moet worden ingezet, maar dat de opdrachtgever moet overwegen of de risico's die de rijksoverheid met nieuwe technologie loopt acceptabel zijn. In sommige gevallen zal dit betekenen dat de overheid bewust kiest om als Launching Customer³⁹ op te treden.

85

Innovatie, ook in het publieke domein, vergt experimenten. Ziet de commissie voldoende ruimte om te experimenteren en fouten te maken zonder daarvoor te worden gestraft?

De commissie is niet tegen experimenteren bij de overheid of tegen pilotprojecten, tenzij deze een groot risico vormen voor de bedrijfsvoering of het beleid van overheidsdiensten. Daarvoor is de betrouwbaarheid en continuïteit van de overheidstaken belangrijker dan het belang van een experiment. Ook experimenten moeten een nut dienen dat in een zakelijke rechtvaardiging kan worden onderbouwd. Ook daarmee is namelijk belastinggeld gemoeid.

32

Kan de overheid volgens de commissie nog als Launching Customer optreden waar het om ICT-toepassingen gaat?

Zie de antwoorden op vraag 82 en 85.

³⁸ Kamerstuk II 2014/15, 33 326, nr. 6, verslag openbare hoorzitting met de heer Ruijter, pp. 412–414.

³⁹ Als Launching Customer neemt de overheid innovatieve producten, diensten of processen af om een kwalitatief beter of maatschappelijk wenselijker resultaat te verkrijgen. De overheid treedt daarbij zelf op als vragende partij door middel van haar inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hiermee stimuleert de overheid de afzetmarkten voor innovatieve producten en diensten.

24

Heeft de commissie een indruk hoe de ICT-prestaties van de overheid zich verhouden tot die van grote bedrijven? Is de regel «6-3-1» (bladzijde 166) wezenlijk anders bij bedrijven? Zijn de faalkosten daar vergelijkbaar? Werken grote bedrijven sneller? Is het opdrachtgeverschap professioneler? Hoe verhouden de prestaties van de Nederlandse overheid zich tot overheden elders?

Naar de beheersing van grote en risicovolle (ICT-)projecten in het bedrijfsleven heeft de commissie geen onderzoek gedaan.⁴⁰ Wel concludeert de commissie dat ICT-projecten bij de overheid in het algemeen andere kenmerken hebben dan die in het bedrijfsleven. Projecten bij de overheid duren langer, zijn bestuurlijk complexer en worden uitgevoerd in een politieke context, waardoor de kans op publieke zichtbaarheid groter is. Ten slotte ligt in overheidsprojecten meer nadruk op het maatschappelijk belang.⁴¹ Dat maakt ICT-overheidsprojecten in het algemeen risicovoller dan projecten in het bedrijfsleven van vergelijkbare omvang. Ongetwijfeld gaan bij grote bedrijven ook projecten verkeerd, maar doordat de kosten een negatief effect hebben op de winst, is de prikkel daar groter om een project voortijdig te stoppen wanneer dat project zakelijk niet meer te rechtvaardigen is. Bovendien gaat het in het bedrijfsleven uiteraard niet om belastinggeld. De baten van overheidsprojecten zijn niet altijd in geld uit te drukken; die kan ook bestaan uit gezondheid, levensgeluk of onderwijs (Eindrapport, pp. 55 en 131). De heer Breedveld, bestuursvoorzitter van Ordina en vicevoorzitter van brancheorganisatie Nederland ICT, noemde de 6-3-1-regel nadrukkelijk in de context van overheidsprojecten.⁴² Policy Research, het externe onderzoeksbureau, heeft voor de commissie bekeken wat in diverse andere landen de belangrijkste beleidsinstrumenten, kaders en normen waren, en welke lessen kunnen worden getrokken uit het buitenland. De uitkomst daarvan is dat alle onderzochte landen bekend zijn met budgetoverschrijdingen, uitgelopen planningen en niet-behaalde doelstellingen in ICT-projecten. De onderliggende oorzaken van deze problemen zijn ook goed vergelijkbaar met die van Nederland.⁴³

53

Kan de commissie nader ingaan op het aan het Verenigd Koninkrijk afgelegde werkbezoek en op de overleggen die aldaar zijn gevoerd?

54

Kan de commissie uitleggen van welke zaken Nederland kan leren waar het om de Engelse Major Projects Authority gaat?

Een delegatie van de commissie heeft in het Verenigd Koninkrijk gesproken met verschillende vertegenwoordigers van de Government Digital Service (GDS, Eindrapport, p. 55), de Major Projects Authority (MPA, Eindrapport, p. 127) en de National Audit Office (NAO, de Britse rekenkamer, Eindrapport, p. 39). Doel van het werkbezoek was om goed

⁴⁰ Onderzoeksrapporten Policy Research, bijlage bij 33 326, nr. 5, p. 46.

⁴¹ Onderzoeksrapporten Policy Research, bijlage bij 33 326, nr. 5, p. 15 en pp. 65–67.

⁴² De 6-3-1-regel behelst volgens de heer Breedveld het volgende: «Bij 60% van de projecten gaat het gewoon goed en wordt er ook een redelijke marge verdiend. 30% heeft wat issues maar komt wel goed en is break-even in economische termen. Een op de tien keer gaat het fout.» Kamerstuk II 2014/15, 33 326, nr. 6, verslag openbare hoorzitting met de heer Breedveld, p. 526.

⁴³ Onderzoeksrapporten Policy Research, bijlage bij 33 326, nr. 5, pp. 130–153, m.n. 145.

inzicht te krijgen in de manier waarop de Britse overheid ICT(-projecten) bestuurt en beheert. Het Verenigd Koninkrijk is namelijk op veel punten een voorloper, zo bleek uit het onderzoek van Policy Research. De belangrijkste conclusies zijn: de GDS en de MPA benadrukken hun effectiviteit door steeds te wijzen op kosten die de Britse rijksoverheid door hun optreden bespaart; beide organisaties hebben tot doel om de departementen te versterken en zichzelf min of meer overbodig te maken; de organisaties wijzen op het belang van praten over ICT in heldere taal, zonder ICT-jargon; en ten slotte: de kwaliteiten van de mensen die aan de projecten werken geven de doorslag.

Van de GDS kan de Nederlandse rijksoverheid het volgende leren op de volgende drie punten:

1. Het Cabinet Office heeft binnen de GDS een «Approval Board» (goedkeuringsraad) ingesteld, die alle projecten tussen 5 en 100 miljoen pond (ruim 6,3 tot ruim 126,2 miljoen euro) beoordeelt, evenals digitale diensten van meer dan 100.000 pond (ruim 126.200 euro; dit zijn diensten die de Britse overheid anderszins levert via internet).⁴⁴ De GDS adviseert de departementen dwingend en inhoudelijk over de manier waarop de projecten moeten worden uitgevoerd.
2. Bij de GDS werken veel «digital people [...] They are the ones in the jeans, with the Macs, with the baseball hats worn around.» De commissie vindt dat deze spreekwoordelijke «jongens met de omgekeerde petjes» ook door het BIT moeten worden ingezet (Eindrapport, p. 83).
3. De GDS heeft een *people and skills team* (oftewel mensen-en-vaardigheidenteam) opgericht dat tot taak heeft om goede ICT'ers van buiten aan te trekken voor de Britse rijksoverheid (Eindrapport, p. 143–144).

De rijksoverheid kan op drie gebieden leren van de MPA:

1. De MPA dwingt van grote en risicovolle projecten zogeheten Integrated Assurance and Approval Plans (IAAP's) af. Zulke plannen zorgen ervoor dat de borging van deze projecten op elkaar is afgestemd en in verhouding staan tot de omvang van het project. Vertaald naar de Nederlandse situatie: ze zorgen ervoor dat er een goede mix is van bijvoorbeeld Gateway Reviews, audits van de Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkameronderzoeken (Eindrapport, p. 127).
2. De MPA heeft de Major Projects Leadership Academy (MPLA) opgericht om de kennis en vaardigheden van projectleiders te vergroten. De deelnemende ambtenaren volgen een zware opleiding van ruim een jaar waarin zowel technische als leidinggevende vaardigheden aan bod komen. Zij ontvangen pas een certificaat na een beoordeling. Hoewel dat niet direct was beoogd, blijkt in de praktijk dat departementen gecertificeerde projectleiders uitwisselen, zodat de kennis van deze mensen optimaal wordt benut (Eindrapport, p. 140).
3. De MPA was ten tijde van het bezoek samen met de GDS plannen aan het maken om projectgegevens te verzamelen en onderling te vergelijken («benchmarken»). Doel daarvan is om meer inzicht te krijgen in het verloop van grote en risicovolle (ICT-)projecten en daar lessen uit te trekken voor de toekomst. Een centrale databank bestond nog niet binnen de Britse rijksoverheid.

⁴⁴ National Audit Office (NAO) (16 juli 2014). *The 2013–14 savings reported by the Efficiency and Reform Group (Report by the Comptroller and Auditor General, session 2014–15, 16 July 2014)*. Op: <http://www.nao.org.uk/report/the-2013-14-savings-reported-by-the-efficiency-and-reform-group/> (geraadpleegd op 24 november 2014).

47

De commissie constateert op bladzijde 12 dat ICT «overal» is en deel uitmaakt van elk onderwerp. Is het dan nog mogelijk en wenselijk de kosten van ICT losstaand te administreren? Vindt de commissie dat het betoog van Minister Blok, voormalig CIO Hillenaar (bladzijde 151) en toenmalig Minister Zalm (bladzijde 155) op dit punt hout snijden? Is de jaarrapportage grote en risicovolle ICT-projecten (bladzijde 92) niet een beter middel dan een hernieuwd Jaaroverzicht ICT (bladzijde 154)? Ziet de commissie ICT idealiter als een losstaande kolom binnen de bedrijfsvoering of als een in alle beleidsprocessen geïntegreerde discipline?

Ja, de commissie acht het zeker nodig om de kosten van ICT apart te administreren. Hoewel ICT overal is, beheerst de rijksoverheid de kosten daarvan niet. Om die zo laag mogelijk te houden en om te leren van elkaar is een vergelijking nodig, zowel tussen departementen als binnen dezelfde organisatie op verschillende momenten en van projecten van vergelijkbare omvang. De inzichten die het overzicht geeft, stelt het kabinet in staat om beter te sturen en de Kamer om de ICT-uitgaven te controleren. Zakelijke rechtvaardigingen voor projecten zijn gebaseerd op drijfzand als niet duidelijk is wat de uitgaven zijn van het beheer en onderhoud van bestaande ICT-systemen.

Minister Blok voor Wonen en Rijksdienst en de heer Hillenaar, senior adviseur PBLQ en voormalig CIO Rijk, betogen dat het praktisch onmogelijk is om de interne kosten voor ICT in kaart te brengen. De commissie is echter van mening dat er over de rechtstreekse kosten, zoals de personeelskosten, wel degelijk iets te zeggen valt (Eindrapport, pp. 151 en 155).

Het betoog van voormalig Minister Zalm gaat in op het gebrek aan interesse van de Kamer naar zulke overzichten. De commissie vindt dat het kabinet de Kamer passende en toegankelijke informatie moet leveren, in helder Nederlands. De verschillen in zowel de bedragen als de kwaliteit van de informatie die het beoogde jaaroverzicht zal opleveren, zullen de Kamer en de samenleving zonder twijfel prikkelen om door te vragen bij het kabinet (Eindrapport, p. 155).

De genoemde jaarrapportage gaat slechts in op de grote en risicovolle projecten van het Rijk en die vormen slechts het topje van de ijsberg. Binnen de overheid gaat meer geld om dan alleen in deze allergrootste projecten.

De commissie ziet ICT als een discipline die in alle beleidsprocessen is geïntegreerd, maar die wel aparte kennis en vaardigheden vraagt. Informatievoorziening is in dat opzicht bijvoorbeeld te vergelijken met rijksfinanciën.

50

Welke rol denkt u dat een totaaloverzicht van de ICT-kosten gaat hebben in het politieke debat?

De commissie is van mening dat een totaaloverzicht van de ICT-uitgaven van het Rijk essentieel is voor het kabinet om te sturen en daarmee grip te krijgen op die ICT-kosten. Dit overzicht behoort niet alleen een opsomming van uitgaven te bevatten, maar ook een weergave van de ontwikkelingen in de uitgaven en ten minste een vergelijkende analyse van de departementen en zelfstandige bestuursorganen (Eindrapport, pp. 16, 154–155). Zo'n vergelijking stelt het kabinet in staat om patronen waar te nemen (Eindrapport, pp. 87–88), te sturen op kosten en goed onderbouwde zakelijke rechtvaardigingen op te stellen voor ICT-projecten. Het jaaroverzicht is zowel voor de Kamer als voor het kabinet zelf een belangrijk instrument om de vinger aan de pols te houden en het biedt de

Kamer handvatten om te controleren of het kabinet vorderingen maakt in de professionalisering van zijn ICT. Goede informatie stelt de Kamer in staat om de juiste vragen te stellen en een betere afweging te maken welk project wel en niet gewenst is. Een jaarlijks totaaloverzicht draagt eraan bij dat de Kamer inzicht heeft in verhoudingen tussen ICT-producten en de -kosten die deze meebrengen. Zij kan dat inzicht gebruiken als ijkpunt voor bijvoorbeeld de controle op grote en risicovolle ICT-projecten (vergelijk aanbevelingen 2b tot en met 2d, Eindrapport, p. 13). Bovendien kunnen besparingen pas in kaart worden gebracht wanneer er een totaaloverzicht is van de kosten (Eindrapport pp. 15, 16, 191–192).

Kennis- en informatie-uitwisseling

55

Welke positieve prikkel is er om informatie open te delen, zodat er een open cultuur in organisaties ontstaat?

Opdrachtgevers en verantwoordelijke bestuurders krijgen er belang bij dat zij een project succesvol afronden dan wel voortijdig beëindigen om zo verspilling tegen te gaan (aanbeveling 7b). Daarvoor is het nodig dat de opdrachtgever over alle relevante informatie beschikt. Hij heeft er dus belang bij dat er binnen het project een cultuur heerst waarin problemen en risico's worden benoemd en tegenspraak wordt gewaardeerd. Zie over cultuurverandering verder het antwoord op vragen 49 en 59.

59

Op welke wijze kan de toename van kennis en de cultuurverandering blijvend veranderd worden?

De commissie presenteert hiervoor een totaalpakket van 34 aanbevelingen. De belangrijkste aanbeveling en bovendien de basis van het totaalpakket aan aanbevelingen, is de oprichting van het BIT. Het BIT zal door het uitvoeren van de BIT-regels, de tien basis «boerenverstand»-regels, afdwingen dat de cultuur binnen de rijksoverheid verandert. Mocht blijken dat het BIT vijf jaar na oprichting nog onvoldoende resultaat heeft geboekt, dan kan besloten worden het twee jaar langer te laten bestaan om de gewenste cultuuromslag te realiseren. De kern van de BIT-regels is: bezint eer ge begint – denk echt goed na voordat je aan een project begint (Eindrapport, pp. 9–41).

Betrokkenheid opdrachtgever

78

Waarom leent de agile-methode zich goed voor regelmatige aansturing door een vertegenwoordiger van de opdrachtgevende organisatie?

Agile ontwikkelmethoden vragen om nauwe betrokkenheid van de opdrachtgever. Ontwikkelfasen lopen bij agile enkele weken en wanneer zo'n periode voorbij is, krijgt de opdrachtgever het resultaat ter beoordeling. Vervolgens bepaalt hij de prioriteiten voor de nieuwe periode. Kortom, de opdrachtgever is nauw betrokken bij het project.

Beloning

86

De commissie constateert een gebrek aan «echt goede» ICT-projectmanagers en pleit voor passende beloning. Zijn er «binnen het bestaande loongebouw» van het BBRA⁴⁵ beperkingen om een talent salaris in een relatief hoge schaal aan te bieden? Sluit de formulering «binnen het bestaande loongebouw»

⁴⁵ BBRA: Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren.

uit dat voor ICT-talenten op het hoogste niveau een uitzondering wordt gemaakt op de WNT⁴⁶?

90

Waaruit blijkt dat de huidige beloning van projectmanagers tekortschiet en waaruit blijkt het verband tussen een hogere beloning en beter projectmanagement?

De commissie heeft inderdaad signalen gekregen dat de huidige beloning van goede ICT'ers bij de rijksoverheid tekortschiet en pleit voor een onderzoek om te verifiëren of dat klopt (Eindrapport, p. 141). Mocht dat het geval zijn, dan zou er binnen het loongebouw een uitzondering mogelijk moeten zijn. De formulering «binnen het bestaande loongebouw» sluit inderdaad uit dat er een uitzondering wordt opgemaakt op het bezoldigingsmaximum genoemd in de WNT.

Artikel 22a van het BBRA biedt de werkgever de mogelijkheid een ambtenaar een eenmalige of periodieke toeslag uit te keren. De hoogte daarvan is niet genormeerd. De secretarissen-generaal van de departementen hebben hierin voorzien met het Beleidskader Extra Belonen. Op grond daarvan kunnen ambtenaren voor een bepaalde periode een pensioengevende periodieke toelage van maximaal 8,3% van het salaris ontvangen. Redenen daarvoor kunnen liggen op het gebied van de arbeidsmarkt, een bijzondere prestatie of een bijzonder functiekenmerk. Over het toekennen van een hogere schaal wordt noch in het BBRA, noch in het genoemde beleidskader gesproken.

87

Is het voldoende uitnodigend om «óók de pijn» in de beloning en de carrièrekansen te verwerken als daartegenover de gemiddelde beloning laag is en er geen plaats is om successen extra te belonen?

De commissie vindt het normaal dat ambtenaren een passende beloning krijgen. Succesvolle afronding van een project mag een interessante beloning of loopbaanperspectief opleveren (Eindrapport, p. 17, aanbevelingen 6b en 7b). De huidige regelgeving biedt ook ruimte voor zowel eenmalige als periodieke toelagen voor ambtenaren die boven verwachting hebben gepresteerd (zie het antwoord op vragen 86 en 90). Een project voortijdig stoppen is ook een vorm van beheersing. Toch heeft de commissie tijdens de hoorzittingen gehoord dat mensen die een project hebben laten falen, gewoon doorgaan naar het volgende.⁴⁷ «De pijn» die in het rapport wordt genoemd moet vooral worden geïnterpreteerd als pas op de plaats voor medewerkers die nog niet het juiste niveau blijken te hebben. Bij een gebrekkige ontwikkeling en/of grove nalatigheid van de persoon in kwestie dient de rijksoverheid overigens verdergaande maatregelen te nemen.

Inzet van externen

88

Kan de commissie een concreet afwegingskader geven om te beoordelen in welke gevallen werk gedaan moet worden door een ambtenaar en inhuur van externen niet toelaatbaar is? Is het denkbaar een regieoverheid in te richten, die zich volledig toelegt op goed opdrachtgeverschap en zo veel mogelijk uitvoerend werk uitbesteedt?

De commissie vindt dat invloedrijke, strategische posities in het management en rondom projecten door ambtenaren moeten worden bezet. Daarnaast moet de getalsmatige verhouding tussen ambtenaren en

⁴⁶ WNT: Wet Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semi-publieke sector.

⁴⁷ Kamerstuk II 2014/15, 33 326, nr. 6, verslag openbare hoorzitting met de heer Meijer, p. 175.

externen in balans zijn, vindt de commissie, zodat de organisatie in staat is om kennis op te doen (Eindrapport, pp. 144–145). De concrete uitwerking van dit advies is aan het kabinet.

Over de inrichting van een regieoverheid heeft de commissie geen oordeel, al was het maar omdat de commissie moeite heeft met het begrip «regie» (Eindrapport, p. 73). De commissie is wel van mening dat de rijksoverheid voldoende ICT-deskundigheid in dienst moet hebben, opdat zij in staat is eigen afwegingen te maken op het gebied van ICT en een goed opdrachtgever te zijn (Eindrapport, p. 16, aanbeveling 6a, en pp. 137–138).

89

Deelt de commissie de mening van de heer Mensonides (verhoren, bladzijde 470) dat veel werk juist uitbesteed zou moeten worden?

De commissie heeft geen oordeel over de mate waarin ICT-opdrachten worden uitbesteed. De opdrachtgever behoort ervoor te zorgen dat het project zakelijk is gerechtvaardigd, dat hij de BIT-regels toepast en dat alle belanghebbenden er belang bij hebben om het project zo snel mogelijk succesvol af te ronden tegen zo laag mogelijke kosten. Als dit het beste kan door middel van het uitbesteden van het werk, dan dient daarvoor gekozen te worden. Zie ook het antwoord op vraag 88.

Vragen over de relatie tussen de rijksoverheid en haar leveranciers

Gevolgen van Zembla-uitzending voor oordeel commissie

7

Werpen de recente berichten over misstanden (Zembla-uitzending over Ordina) rondom aanbesteding van ICT bij de overheid een ander licht op de bevindingen en aanbevelingen van de commissie⁴⁸?

Nee, integendeel. De commissie constateert in haar eindrapport dat er veel misgaat tijdens de aanbestedingstrajecten, en dat deze perverse prikkels bevatten. De Zembla-uitzending heeft met een aantal (nog niet bewezen!) voorbeelden laten zien waartoe dergelijke perverse prikkels kunnen leiden. Uiteraard kan echte fraude en echte oplichting nooit helemaal tegengehouden worden, dat is een utopie. Maar als de aanbevelingen van de commissie op het gebied van aanbestedingen en contractmanagement overgenomen en geïmplementeerd worden, is de commissie ervan overtuigd dat de kans dat dergelijke misstanden zullen plaatsvinden aanzienlijk wordt verkleind.

Wat de commissie heeft gevonden zijn onnodig complexe aanbestedingstrajecten, perverse prikkels in de aanbestedingstrajecten (zoals het gunningscriterium van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) en het feit dat de prijs voor meerwerk vooraf vaak niet wordt vastgelegd), een gebrek aan overleg tussen rijksoverheid en markt en de inzet van externen op cruciale plekken. Allemaal zaken die kunnen leiden tot de vermeende onrechtmatigheden die Zembla heeft gevonden. De commissie constateert in haar rapport dat een cultuurverandering nodig is: de verbeteringen rondom de beheersing van ICT-projecten beginnen bij het besef en de erkenning dat er daadwerkelijk iets is misgegaan of misgaat. Dat zorgt er ook voor dat er eerder alarmbellen af gaan bij de betrokken personen en dat vermeende onoorbare praktijken waar Zembla mee gekomen is voorkomen kunnen worden. De commissie is van

⁴⁸ De commissie: tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid.

mening dat een dergelijke cultuurverandering tot stand komt, als de aanbevelingen van de commissie worden overgenomen.

Het aanbestedingstraject in het bijzonder wordt met de aanbevelingen van de commissie transparanter, eenvoudiger en interactiever door beter gebruik van de flexibiliteit van bestaande aanbestedingsregels en nieuwe aanbestedingsmethoden en meer overleg; resultaten uit het verleden worden meegenomen in nieuwe aanbestedingstrajecten en er komt een verplichte gedragscode die onderdeel wordt van het contract. De rijksoverheid maakt meer gebruik van mogelijkheden tot overleg tussen opdrachtgever en aanbieders/leveranciers, partijen luisteren beter naar elkaar en wederzijdse verwachtingen worden realistischer. Dergelijk formeel overleg tussen partijen verloopt transparant en wordt goed gedocumenteerd, opdat niet te intieme relaties ontstaan tussen opdrachtgevende diensten en leveranciers wat perverse prikkels met zich mee kan brengen. Hierdoor worden de verhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer professioneler, en de nu vaak nog sterk uiteenlopende belangen tussen de partijen worden meer op een lijn gebracht (Eindrapport, p. 157–177). Ook pleit de commissie ervoor dat strategische posities in en rondom projecten altijd door ambtenaren worden bezet, voor wie de loyaliteit bij de opdrachtgever ligt (Eindrapport, p. 144–147). Door een dergelijk pakket aan maatregelen zullen er gewoonweg minder prikkels bestaan om misbruik te maken van bepaalde situaties of omstandigheden en zullen misstanden zoals door Zembla aangekaart niet of in ieder geval minder voorkomen.

Gedragscode

94

Welke concrete bepalingen voegt een gedragscode toe aan de bestaande en breed gedragen gedragscode van ICT Nederland? Wat draagt een gedragscode bij aan de geschetste fouten die de overheid maakt bij aanbesteding?

58

Welke consequenties zouden er in ogen van de commissie moeten zijn ten gevolge van het niet naleven van de gedragscode voor ICT-leveranciers?

De bestaande gedragscode van Nederland ICT vormt een goede basis voor de code die de commissie heeft voorgesteld. De bestaande gedragscode is echter te summier en bovendien te vrijblijvend, omdat hij geen daadwerkelijke consequenties heeft als een of beide partijen hem negeren. De commissie wil een specifiekere en uitgebreidere gedragscode, die leveranciers in alle aanbestedingstrajecten verplicht ondertekenen. In deze code moeten een uitgebreide omschrijving komen van wat goed opdrachtgeverschap en goed opdrachtnemerschap inhoudt. Bovendien pleit de commissie ervoor dat de rijksoverheid een morele zorgplicht in de code vastlegt. Dat wil zeggen dat de leverancier de overheid waarschuwt als een aanbesteding niet haalbaar, of een project niet (langer) uitvoerbaar is. Ook de overheid moet zich als goed opdrachtgever gedragen, en daadwerkelijk luisteren naar dergelijke waarschuwingen. (Eindrapport, pp. 163–165 en 177–178). Belangrijk hierbij is dat zowel opdrachtgever als opdrachtnemer heel goed documenteren wat er over en weer wordt gewaarschuwd en afgesproken.

Nader onderzoek is nodig om te bepalen wat precies wel en niet in de gedragscode opgenomen moet worden. Gezien de recente bekendmakingen over ICT-aanbestedingen, bijvoorbeeld in de genoemde Zembla-uitzending (zie vraag 7), lijkt de bestaande gedragscode van Nederland

ICT niet afdoende om integer gedrag af te dwingen. Een aangepaste, strengere versie is daarom inderdaad nodig.

Overigens ziet branchevereniging Nederland ICT zelf ook de toegevoegde waarde van het voorstel van de commissie, getuige haar statement na de publicatie van het Eindrapport.⁴⁹ Zij is van plan haar gedragscode op de nieuwe code te laten aansluiten en de aanbevelingen van de commissie erin te verwerken. Schijnbaar is Nederland ICT daar al mee begonnen, aangezien de bestaande gedragscode op dit moment niet meer op de website terug te vinden is.

De gevolgen van niet-naleving van de gedragscode moeten contractueel vastgelegd worden. Hierop moeten de juridische diensten van de betrokken departementen toezien. De commissie heeft in haar rapport niet gepreciseerd wat de consequenties zouden moeten zijn van het niet naleven van de gedragscode maar laat dit over aan de opstellers van de gedragscode. De gedragscode moet wel opgenomen worden in nieuwe ICT-contracten tussen leverancier en overheid (Eindrapport, p. 19, aanbeveling 8d). Als consequentie van mogelijke overtredingen kan gedacht worden aan het meenemen van dergelijk gedrag bij een volgend aanbestedingstraject («meenemen van resultaten uit het verleden», zie ook Eindrapport, p. 177–178), wat in voorkomende gevallen zou kunnen leiden tot uitsluiting van een bepaalde leverancier. Ook kunnen bijvoorbeeld boetes contractueel worden vastgelegd die gedurende de uitvoering bij schending van de gedragscode kunnen worden opgelegd. De commissie beveelt aan om te onderzoeken welke mogelijke consequenties het meest effectief kunnen zijn en welke in verschillende situaties toegepast kunnen worden.

Inkopen en aanbesteden

46

Waarom stelt de commissie voor dat de centralisatie van de ICT dient te worden voortgezet terwijl het wellicht, met het oog op meer professionalisering bij de overheid waar het om het opzetten, inkopen en (laten) uitvoeren van ICT-projecten, aanbevelingswaardig zou kunnen zijn om juist decentraal in te kopen?

De commissie heeft tijdens haar onderzoek geen expliciet onderzoek gedaan naar een verband tussen (de-)centraal inkopen en het niveau van professionaliteit bij het opzetten, inkopen en (laten) uitvoeren van ICT-projecten. Het is de commissie wel gebleken dat een centrale inkoop van bepaalde producten of diensten een groot besparingspotentieel oplevert. Zo zou volgens de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013 bij het project ICT-infrastructuur een besparingspotentieel bestaan van 50 tot 100 miljoen euro per jaar.⁵⁰ Verder blijkt dat het centraal gestuurde ICT-categoriemanagement en leveranciersmanagement heeft geleid tot meer professionele inkoop en omgang met (grote) leveranciers. Door de leveranciers met één gezicht tegemoet te treden en centraal in te kopen kan de rijksoverheid bijvoorbeeld besparen op de inkoop van onder andere licenties (Eindrapport, p. 52). De huidige gecentraliseerde inkoop van bepaalde ICT-producten zorgt ervoor dat die producten op een gecoördineerde wijze worden ingekocht. En dat niet bijvoorbeeld een departement een bepaald product inkoopt dat bij een ander departement al aanwezig is. Bundeling van krachten kan in zo'n geval tot professioneler handelen en besparingen leiden.

⁴⁹ <http://www.nederlandict.nl/index.shtml?id=13640&ch=ICT&refID=12482>.

⁵⁰ Kamerstuk II 2013/14, 31 490, nr. 145. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Bijlage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013*, p. 11.

Het is in de ogen van de commissie echter vooral van belang dat de rijksoverheid, alvorens zij tot inkoop overgaat, goed nadenkt over wat zij wil inkopen en waarom. Het is goed om inkoopspecialisten te hebben die veel ervaring hebben op het gebied van ICT-diensten en -maatwerk. Ook professionele inkoop en professionele uitvoering van ICT-projecten is daarom in de eerste plaats gebaat bij de oprichting van het BIT, dat als sluis ervoor zorgt dat de projectbeginselen op orde zijn, maar ook door ervoor te zorgen dat ambtenaren beter toegerust zijn om om te gaan met de markt door middel van bijvoorbeeld betere toepassing van de aanbestedingsregels.

57

Denkt de commissie bij een overleg met de markt bij ICT-aanbestedingen ook aan een concurrentiegerichte dialoog?

Ja, het lijkt de commissie logisch en wenselijk om te onderzoeken in hoeverre de wetgever het gebruik van deze dialoog en andere overlegmogelijkheden kan stimuleren bij de implementatie van de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn voor april 2016 (Eindrapport, aanbeveling 8a op p. 18, en ook pp. 172–173). Dergelijk formeel overleg tussen partijen verloopt transparant en wordt goed gedocumenteerd, opdat niet te intieme relaties ontstaan tussen opdrachtgevende diensten en leveranciers wat perverse prikkels met zich mee kan brengen.

Contractvoorwaarden

92

Is het juridisch mogelijk om voor alle bij een ICT-project betrokken partijen (waaronder de opdrachtnemer) vooraf een hard en niet veranderbaar budget contractueel vast te leggen? Zo ja, waarom gebeurt dat dan niet? Zo nee, waarom niet?

In contracten maken de betrokken partijen als het goed is altijd al afspraken over budget, kosten, uitgaven, prijzen en opleverdata/planningen. Althans, dat zouden zij moeten doen. Enige flexibiliteit hierbij is niet ongewenst. Het is daarbij vooral van belang dat de partijen afspraken over de kosten van eventueel onvoorzien meerwerk ook goed contractueel vastleggen met bijvoorbeeld een maximumtarief of maximumpercentage van de oorspronkelijke opdracht volgens artikel 2.35 lid 3 van de Aanbestedingswet 2012. Hierbij moeten zij dan ook bepalingen opnemen die misbruik van de meerwerkbepalingen voorkomen. Te allen tijde moeten zij daarom aantoonbaar kunnen maken dat meerwerk echt meerwerk is dat niet voorzien was of had kunnen worden (Eindrapport, pp. 180–181). Dit in combinatie met bijvoorbeeld bonus-malusregelingen zoals de *value engineering clause* (zie vraag 96 en Eindrapport, p. 180), waardoor leveranciers gestimuleerd worden om de kosten laag te houden en de opdracht zo efficiënt mogelijk uit te voeren. De verschillende mogelijkheden voor dergelijke contracten moeten nader worden onderzocht en toepassing ervan is afhankelijk van de omstandigheden van een specifiek project. Zie ook vraag 91.

95

Welke conclusies verbindt de commissie aan de (allicht oneigenlijke) eisen die bij aanbestedingen worden gesteld? Biedt een concurrentiegerichte dialoog enige mogelijkheid voor kleinere bedrijven, of is die juist in het voordeel van grote partijen?

De commissie concludeert in haar rapport dat de vaak strenge en gedetailleerde eisen die de overheid stelt in haar aanbestedingstrajecten nadelig zijn voor het midden- en kleinbedrijf (mkb). Het mkb in het algemeen, en jonge en innovatieve bedrijven in het bijzonder maken daardoor vaak weinig kans bij aanbestedingen. De concurrentiegerichte dialoog kan een mogelijkheid bieden voor kleinere bedrijven om met de

strengere en gedetailleerde eisen om te gaan. Het proces van de dialoog is weliswaar langdurig, en er zijn (soms hoge) kosten aan verbonden, maar daar zijn in de praktijk oplossingen voor zoals een ontwerpvergoeding door de aanbestedende dienst. Het is wel gebleken dat de dialoog, en meer overleg in het algemeen, innovatie bevordert, objectief en transparant is, wat in het voordeel kan zijn van kleinere bedrijven (Eindrapport, pp. 172–173).

De concurrentiegerichtte dialoog is echter niet de enige of beste manier om ruimte te bieden aan het mkb. De commissie vindt het belangrijker dat opdrachten minder groot en complex gemaakt worden, en dat het aanbestedingstraject zelf vereenvoudigd wordt. Hierbij kan worden gedacht aan het gebruik van methoden als prestatie-inkoop, of innovatieve aanbestedingsvormen zoals de digitale marktplaats die in het Verenigd Koninkrijk is opgericht. Deze methoden zorgen in de praktijk voor een duidelijke toename van het aantal mkb-inschrijvingen en gunningen aan deze kleinere bedrijven (Eindrapport, p. 169).

96

Hoe vaak worden er nu al contractvormen gebruikt waarbij de opdrachtnemer tenminste financieel medeverantwoordelijk wordt gemaakt voor het overschrijden van het budget dan wel de tijdsplanning?

De commissie heeft geen statistieken voorhanden over het gebruik van specifieke contractvormen. Wel is bekend dat veel verschillende manieren bestaan om de opdrachtnemer financieel medeverantwoordelijk te maken voor het overschrijden van het budget. Een voorbeeld zijn de verschillende contractvormen die vallen onder wat publiek-private samenwerking (pps) genoemd wordt. Hier bestaan contracten zoals «Design, Build, Finance, Maintain», waarbij de leverancier medeverantwoordelijk wordt voor zowel de verliezen als de baten van een project, en betaling bijvoorbeeld pas plaatsvindt na gebleken beschikbaarheid van het systeem. Dergelijke contracten worden succesvol toegepast buiten de ICT-wereld, zoals bij grote infrastructuurprojecten. Er is echter nog weinig bekend over de toepassing van deze specifieke contracten binnen ICT, en de toepassing zou daarom beter onderzocht moeten worden (Eindrapport, pp. 173–175).

Een andere manier om een opdrachtnemer de financiële consequenties te laten voelen van overschrijdingen van het budget dan wel de tijdsplanning, is het gebruik van bonus-malus systemen. Deze worden vaker toegepast in contracten dan pps-constructies, maar de naleving ervan laat te wensen over; in de praktijk worden deze regelingen zelden toegepast (zoals niet gebeurde in de Werk.nl-casus, waarin het bestaande bonus-malus systeem niet werd toegepast).⁵¹ Ook kunnen bijvoorbeeld zogeheten «value engineering» clausules worden toegepast, waarbij een leverancier juist een bonus krijgt bij gerealiseerde besparingen (Eindrapport, p. 180). De commissie is hiervan slechts één (succesvol) voorbeeld tegengekomen⁵², maar heeft dan ook niet expliciet onderzocht hoe vaak dergelijke clausules worden toegepast.

Over het algemeen is de indruk van de commissie dat partijen weinig expliciete afspraken maken over financiële medeverantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. Wanneer deze wel zijn gemaakt, zien partijen te weinig

⁵¹ Onderzoeksrapporten Policy Research (bijlage bij het Eindrapport), pp. 624–643.

⁵² Waterschapsbedrijf Limburg/Waterschap Peel en Maasvallei. (15 oktober 2012). *Innovatieve aanbesteding Limburgs automatiseringssysteem voorbeeld voor EU*. op: www.pianoo.nl/innovatieve-aanbesteding-limburgs-automatiseringssysteem-voorbeeld-voor-eu, geraadpleegd in augustus 2014.

toe op naleving ervan. Dit is dan ook terug te zien in de veelvuldig voorkomende overschrijdingen van zowel budget als tijd bij ICT-projecten bij de overheid.

Overigens hangen veel van deze overschrijdingen samen met het feit dat de projectbeginselen niet op orde zijn bij ICT-projecten bij de overheid. Het op te richten BIT, dat als sluis zal functioneren, zal ervoor zorgen dat de rijksoverheid van tevoren beter nadenkt voordat zij een project start, onder andere door een deugdelijke zakelijke rechtvaardiging op te stellen. Door een goed onderbouwde zakelijke rechtvaardiging te schrijven met een verantwoorde schatting van de verwachte kosten, worden drastische overschrijdingen in een later stadium voorkomen. Het gebruik van specifieke contractvormen waarmee overschrijdingen tegengegaan kunnen worden door opdrachtnemers financieel medeverantwoordelijk te maken is daarna een tweede stap.

97

Hoe vaak komt het nu al voor dat meerwerk niet als verdienmodel in een contract is opgenomen?

De commissie heeft geen statistieken voorhanden van het aantal contracten waarin meerwerk als verdienmodel expliciet wordt uitgesloten. Wel is het de commissie duidelijk geworden, vooral uit gesprekken en hoorzittingen met betrokkenen, dat meerwerk opvallend vaak voorkomt bij ICT-projecten. In twee derde van de rijksoverheidsprojecten wordt meerwerk uitgevoerd.⁵³ Dit komt onder andere door de zogenoemde open-eindeconstructies, waarbij degene die profiteert van het project niet de pijn van kostenoverschrijdingen voelt, zoals blijkt uit de voorbeelden van het elektronisch patiëntendossier (EPD) en bij de OV-chipkaart (Eindrapport, p. 149). Een andere reden is dat sommige leveranciers er expliciet op rekenen dat ze een lage offerte kunnen uitbrengen, om dit later goed te maken met meerwerk. Zo verklaarde een leverancier tijdens een gerechtelijke procedure rondom het fenomeen meerwerk: «We hebben dusdanig aangeboden dat de prijs inclusief meerwerk marktconform zou worden.»⁵⁴

De commissie constateert dat er vaak geen specifieke afspraken rondom meerwerk worden gemaakt (zoals in de casus Werk.nl, Eindrapport, p. 181), of dat partijen zich niet houden aan deze afspraken zonder dat dit consequenties heeft. Hoe vaak dit voorkomt is de commissie niet bekend, maar wel dat het voorkomt en leidt tot extra kosten. De rijksoverheid moet zulke extra kosten vermijden door afspraken rondom meerwerk goed vast te leggen, en die vervolgens ook toe te passen. Dit gebeurt nu nog te weinig.

Contractbeheer

18

Pleit de commissie met de aanbevelingen 31–34 (voor professioneel contractmanagement) specifiek voor de functie contractmanager? Hoe staat de commissie tegenover versterking van de functie van contractmanager bij het bewaken van de gemaakte afspraken, met name door de contractmanager via de CIO-lijn de bevoegdheid te geven een project te stoppen als deze te veel afwijkt van de oorspronkelijke contractueel vastgelegde doelstellingen?

⁵³ Kamerstuk II 2014/15, 33 326, nr. 6, verslag openbare hoorzitting met de heer Leether, pp. 136–137. Leether verwijst naar een onderzoek van het bureau MarketCap.

⁵⁴ Rb. Gelderland (Zutphen) 8 mei 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:BZ9618, overweging 7.14.

De functie contractmanager is een reeds bestaande functie binnen de rijksoverheid. Wat precies de inhoud van deze functie is en in hoeverre deze aangepast zou moeten worden in het licht van de aanbevelingen van de commissie heeft de commissie niet onderzocht. Uiteraard toetst de rijksoverheid een project bij een besluit tot stopzetting ervan, al of niet op basis van een BIT-oordeel, aan de oorspronkelijk contractueel vastgelegde doelstellingen en de zakelijke rechtvaardiging. Uiteindelijk is en blijft de Minister eindverantwoordelijk voor een project en het stopzetten daarvan.

19

Moeten contractmanagers een rechtstreekse rapportagelijijn krijgen naar de departementale CIO om vorm te kunnen geven aan een toegewezen verantwoordelijkheid voor professionelere besturing van leveranciers?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de functie contractmanager en diens verhouding tot de departementale CIO. De commissie pleit in haar rapport voor een grotere rol van de CIO's bij de besturing en beheersing van ICT-projecten in het primaire proces. Hierbij is het uiteraard van belang dat de CIO regelmatig overlegt met en rapportages ontvangt van betrokkenen bij een ICT-project. Dus ook met een contractmanager, bij wie zo'n rol dan ook is belegd.

Overige

93

Kan de commissie reflecteren op het mede door de overheid bekostigde DAVI⁵⁵, dat zich toelegt op de ontwikkeling van een auto zonder stuur?

De commissie heeft het Dutch Automated Vehicle Initiative niet onderzocht en is daarom niet op de hoogte van de exacte details zoals de zakelijke rechtvaardiging van het project, de kosten of de baten. Op basis van algemeen bekende informatie maar zonder daadwerkelijke fundering of onderbouwing lijkt het de commissie op het eerste gezicht een mooi, toekomstgericht initiatief en een interessant project. Bovendien is het gefinancierd via een publiek-private samenwerkingsconstructie (Eindrapport, p. 173–174), een constructie waarvan de commissie aanbeveelt te onderzoeken welke mogelijkheden deze biedt. Daarnaast gaat het hier om een proef-project (een *pilot*), bedoeld om te testen wat de mogelijkheden en kansen zijn, zodat mogelijke (financiële) risico's worden verkleind. Ook is het een initiatief dat niet alleen in Nederland, maar ook op een zelfde wijze in andere landen gaande is.⁵⁶

Het gaat hierbij overigens niet om een auto zonder stuur, maar een auto met automatische piloot. Hierbij zal volgens de huidige plannen altijd nog iemand achter het stuur zitten die kan ingrijpen, bijsturen of op de rem trappen als het nodig is.

Vragen over de rol van de Tweede Kamer

39

Dient de fractieondersteuning ook beter toegerust te worden op ICT-gebied en hoe zou dit kunnen gebeuren?

De organisatie van de fractieondersteuning is uiteraard geheel aan de fracties. Wel ziet de commissie een mogelijke taak om binnen de fracties onderlinge kennisuitwisseling op het gebied van ICT-projecten te stimuleren. De meeste fracties hebben een ICT-woordvoerder, die binnen de fractie door collega's kan worden geraadpleegd bij besluitvorming in

⁵⁵ DAVI: Dutch Automated Vehicle Initiative.

⁵⁶ Zie website DAVI: davi.connekt.nl.

een bepaalde commissie of tijdens een plenaire vergadering, bijvoorbeeld over een ICT-project of beleid/wetgeving met een belangrijke ICT-component. De fractieondersteuning zou daarnaast meer kennis kunnen bundelen over ICT-projecten en de behandeling ervan. Fracties kunnen overwegen om een ICT-woordvoerder bij besluitvorming over een ICT-project te koppelen aan de inhoudelijke woordvoerder, zodat er minder versnippering is, de Kamer krachtiger kan optreden en er eventueel nog sturing aan kan geven. Dit is echter aan de fracties om op te pakken (Eindrapport, pp. 193–194).

76

Uit de bijlagen van het rapport en de verhoren blijkt dat de ICT-kennis van geen van de ondervraagde bewindslieden optimaal is. Is de commissie van mening dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties diepgaande ICT-kennis behoort te hebben? Of dient hij of zij zich juist te concentreren op de bestuurlijke aspecten en enige afstand te houden, zoals ook kan worden opgemaakt uit de passage over de SVB⁵⁷ op bladzijde 136–137?

De commissie concludeert dat het ICT-bewustzijn van zowel de Kamer als het kabinet ernstig tekortschiet. «De politiek» in het algemeen is te weinig doordrongen van het feit dat elk onderwerp en beleidsterrein tegenwoordig samenhangt met ICT. De Kamer vraagt om beleid en het kabinet doet toezeggingen die vaak niet door de toets van het BIT zouden komen. Een gebrek aan ICT-bewustzijn zorgt ervoor dat het moeilijk is om over ICT-gerelateerde onderwerpen het debat te voeren met de Kamer. Aangezien ICT tegenwoordig overal aanwezig is, raakt dit de kern van de taken van de rijksoverheid. De Minister als politiek eindverantwoordelijke hoeft geen ICT'er te zijn, maar dient vooral ICT-bewustzijn te hebben. De commissie verwacht van de Minister ook op dat punt vooral gezond verstand en ook dat hij hieraan politiek/bestuurlijke prioriteit geeft (Eindrapport, p. 137).

40

Waarom wordt gesteld dat aan beleidsnota's en MvT's⁵⁸ van wetsvoorstellen een ICT-paragraaf kan worden toegevoegd in plaats van dat dit altijd het geval dient te zijn indien sprake is van ICT-componenten?

De commissie stelt dat kan worden besloten om een ICT-paragraaf toe te voegen aan beleidsnota's en de memorie van toelichting bij wetsvoorstellen (Eindrapport, p. 13). De commissie is het dan ook met de vragensteller eens om dat altijd te doen indien er ICT of ICT-componenten aan de orde zijn.

81

De commissie stelt dat de politiek schuldig is aan scoringsdrift en regelgeving om dit te beteugelen kan beknellend zijn en lastig te handhaven. Hoe kijkt de commissie naar de «risicoregel-reflex»? Hoe kan die worden voorkomen?

De commissie beschouwt de aanbeveling om het BIT op te richten en de andere 33 aanbevelingen niet als «risicoregelreflex». De commissie stelt vast dat de rijksoverheid haar ICT-projecten onvoldoende onder controle heeft, waardoor belastinggeld wordt verspilld. Om orde in de chaos te brengen, moet het Rijk het genoemde tijdelijke, onafhankelijke BIT oprichten. Het gaat hier immers om het beteugelen van verspilling van belastinggeld. Geld dat ook aan de zorg, defensie of andere belangrijke maatschappelijke zaken had kunnen worden besteed. De rijksoverheid kan

⁵⁷ SVB: Sociale Verzekeringsbank.

⁵⁸ MvT: memorie van toelichting.

het zich niet permitteren om keer op keer grote (ook financiële) risico's te lopen met slecht doordachte en/of uitgevoerde ICT-projecten. Als de aanbevelingen van de commissie niet worden uitgevoerd blijven die risico's te groot. Zonder het BIT, de «boerenverstand»-regels en de overige aanbevelingen namelijk zal het niet lukken om grip te krijgen op ICT-projecten.

60

Kan de commissie aangeven op welke termijn de respectievelijke aanbevelingen in haar ogen moeten zijn geïmplementeerd?

De aanbevelingen moeten worden beschouwd als één integraal samenhangend geheel, en niet als 34 losse aanbevelingen. Hierbij is de belangrijkste aanbeveling van de commissie en bovendien de basis van het totaalpakket aan aanbevelingen, de oprichting van het BIT. Het BIT moet in ieder geval zo snel mogelijk worden opgericht zodat het bij voorkeur vóór 1 april 2015, en in ieder geval binnen een jaar functioneert en nieuwe ICT-projecten kan toetsen. Dit is essentieel voor de beheersing van ICT-projecten bij de rijksoverheid.

De overige 33 aanbevelingen zijn voor een groot deel zeer concrete punten, die op korte termijn overgenomen kunnen worden. Enkele aanbevelingen kunnen zelfs zonder al te veel moeite al per 1 januari 2015 worden geïmplementeerd. Het kabinet is bijvoorbeeld momenteel bezig met het formuleren van een nieuwe I-strategie. Hier kunnen de aanbevelingen van commissie in opgenomen worden. Daarnaast is er een aantal aanbevelingen rondom het aanbestedingsbeleid van ICT-projecten, dat meegenomen moet worden bij de aanpassing van de aanbestedingswet vóór april 2016. Dat moet dus zo snel mogelijk verwerkt worden in het wijzigingsvoorstel dat begin februari 2015 naar de ministerraad gaat (Eindrapport, p. 178, noot 728).