

Vergaderjaar 2011–2012

33 326

Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 4 juli 2012

Het presidium legt hierbij aan u voor een onderzoeksvorstel van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie d.d. 3 juli 2012 (zie bijlage).

Deze commissie stelt voor om in te stemmen met het in een bijlage bij deze brief uitgewerkte onderzoeksvorstel «ICT-projecten bij de overheid», één van de drie onderzoeksvorstellen waarmee de Kamer op 6 december 2011 heeft ingestemd in het kader van de Toekomst- en Onderzoeksagenda 2012.

De commissie stelt tevens voor om een tijdelijke commissie in te stellen die wordt belast met de uitvoering van dit parlementair onderzoek.

Het Presidium stelt voor om met deze voorstellen in te stemmen en om de kosten van dit parlementair onderzoek ten laste te brengen van het budget voor onderzoek en parlementaire zelfreflectie.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Gerdi A. Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden.

Aan het Presidium

Den Haag, 3 juli 2012

In de bijlage treft u aan het onderzoeksvorstel «ICT-projecten bij de overheid» van de vaste commissies voor Veiligheid en Justitie in het kader van de Toekomst- en Onderzoeksagenda 2012. Namens de commissie verzoek ik u het voorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Kamer.

De commissie vraagt de Kamer in te stemmen met het verrichten van een parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid. Het doel van dit onderzoek is tweeledig.

1. Het in kaart brengen van de misgelopen maatschappelijke effecten (inclusief maatschappelijke en financiële kosten) door het niet op orde hebben van informatieprocessen en -stromen van de overheid door middel van ICT (-projecten).
2. Duidelijk maken wat de prioritaire stappen zijn die een optimale inrichting van de informatieprocessen en -stromen van de overheid door middel van ICT (-projecten) teweeg kunnen brengen.

De commissie stelt voor om nog voor het zomerreces een tijdelijke commissie in te stellen die wordt belast met de uitvoering van het parlementaire onderzoek.

De tijdelijke commissie zal worden ondersteund door een ambtelijke staf. Daarnaast zal de eerste fase van het onderzoek Europees worden uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau in verband met de specifieke inhoudelijke expertise die voor beantwoording van de betreffende onderzoeksvragen vereist is.

Na oplevering van het rapport door het externe onderzoeksbureau zal de tijdelijke commissie een eindrapport opstellen.

Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven is betrokken bij de totstandkoming van het onderzoeksvorstel. De begroting voor het onderzoek is ter advisering aan de stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Kamer voorgelegd en goedgekeurd.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
De Roon

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Nava

Plan van aanpak parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid

Inleiding

De Tweede Kamer heeft op 6 december 2011 ingestemd met het in uitvoering nemen van drie parlementaire onderzoeken in het kader van de Toekomst- en Onderzoeksagenda 2012. Eén van deze onderzoeken is het voorstel van de commissie Veiligheid en Justitie (V&J) «ICT-projecten bij de overheid».

De parlementaire onderzoeken in het kader van de Toekomst- en Onderzoeksagenda hebben tot doel de informatiepositie van de Kamer te versterken. De onderzoeken kunnen een bijdrage leveren aan de consensusvorming en gedegen besluitvorming over complexe maatschappelijke onderwerpen.

In opdracht van de commissie V&J heeft een parlementaire werkgroep dit voorliggende plan van aanpak opgesteld. Hierin worden in eerste instantie de probleemschets en het doel van het onderzoek beschreven. Vervolgens komen aan de orde de onderzoeksvragen en -methoden, de planning en de kosten.

Dit plan zal worden geagendeerd voor de procedurevergadering van 4 juli 2012 van de commissie V&J. Het plan wordt ter kennisname voorgelegd met het verzoek om het mee te nemen in het overdrachtdossier voor de nieuwe commissie V&J na de verkiezingen. Vanwege de verkiezingen is besloten om de besluitvorming in de Kamer over dit plan van aanpak te laten plaatsvinden door de na de verkiezingen nieuw in te stellen Kamer.

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet was voorzien in een aanscherping van de onderzoeksvragen in de fase van uitwerking: *«Na instemming van de Kamer met de vorming van een tijdelijke onderzoekscommissie ICT-projecten, zal deze commissie de uitvoering ter hand nemen. De tijdelijke onderzoekscommissie heeft de ruimte om in de eerste fase van het onderzoek de onderzoeksvragen nader aan te scherpen.»*

In het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel van 6 december 2011 werd voorgesteld dat deze aanscherping zou moeten plaatsvinden door middel van literatuuronderzoek en gesprekken met experts. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) heeft in april 2012 een quick scan uitgevoerd van bestaande literatuur in relatie tot de oorspronkelijke onderzoeksvragen. Op 1 juni 2012 heeft een expertmeeting plaatsgevonden met verschillende deskundigen op het terrein van ICT. Dit heeft geresulteerd in het nu voorliggende plan van aanpak.

Probleemschets

ICT-projecten staan nooit op zichzelf; ze zijn «enabler» (katalysator) voor het structureren van de informatieprocessen en -stromen van de (rijks)overheid.¹ Dit alles met de ambitie om maatschappelijk belangrijke doelen zoals veiligheid, innovatie, werk of zorg voor kwetsbaren te realiseren. Dit parlementaire onderzoek beoogt om op basis van de ervaringen met ICT-projecten tot nu toe een richting voor de toekomst te schetsen, zodat op den duur opdrachtgevers (de overheid), opdrachtnemers (ICT-bedrijven) en de controlerende macht (Tweede Kamer) mét elkaar kunnen zorgen voor betere resultaten bij ICT-projecten. Veel over met name het mislukken van ICT-projecten bij de overheid *lijkt* overigens bekend te zijn. De rapporten van de Algemene Rekenkamer uit 2007 en 2008², de verschillende stappen die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van deze rapporten al heeft gezet (CIO's

¹ Verder wordt in dit stuk gesproken over overheid.

² Kamerstuk 26 643, nr. 100 en nr. 130.

aanstellen, gateway reviews etc.) en allerlei andere rapporten en mediaberichten tonen aan dat verbetering mogelijk en noodzakelijk is. Toch blijkt dat anno 2012, zo'n vier jaar later, verschillende ICT-projecten nog steeds niet goed lopen. Ondanks dat elke betrokken (top)ambtenaar, bestuurder en politicus het belang van een goede ICT zal beamen blijft toch de indruk bestaan dat een écht gevoel van urgentie ontbreekt. Een cultuuromslag lijkt noodzakelijk en onvermijdelijk. De huidige en toekomstige financiële situatie van Nederland maakt het nog dringender om de ICT-problemen aan te pakken. Door vanuit het bredere perspectief van informatieprocessen en -stromen te kijken, kunnen mogelijk nieuwe inzichten en oplossingsrichtingen ontstaan.

Doel

Het doel van het parlementaire onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid is tweeledig.

- I. Het in kaart brengen van de misgelopen maatschappelijke effecten (inclusief maatschappelijke en financiële kosten) door het niet op orde hebben van informatieprocessen en -stromen van de overheid door middel van ICT (-projecten).
- II. Duidelijk maken wat de prioritaire stappen zijn die een optimale inrichting van de informatieprocessen en -stromen van de overheid door middel van ICT (-projecten) tweeweg kunnen brengen.

Onderzoeksvragen en afbakening

De doelstelling is vertaald in drie centrale onderzoeksvragen die ieder afzonderlijk leiden naar een afgebakend deelonderzoek. De onderzoeksvragen I en II vormen de basis voor de beantwoording van onderzoeksvraag III. Bij de beantwoording van deze vragen zullen om en nabij vijf ICT-projecten worden betrokken. De gekozen ICT-projecten zijn ofwel rijksprojecten (inclusief ZBO's) ofwel projecten van het Rijk in samenwerking met medeoverheden.

Centrale onderzoeksvragen, methode en resultaat van onderzoek

Nr.	Centrale onderzoeksvraag	Methode van onderzoek	Resultaat van onderzoek
I.	Wat zijn behaalde en misgelopen maatschappelijke effecten, in kwantitatieve en kwalitatieve zin, die ontstaan zijn door de vormgeving en uitvoering van informatieprocessen en -stromen van de overheid door middel van ICT, met name met betrekking tot de sturing, het ontwerp, de aanbesteding, de uitvoering en het beheer (inclusief kosten, beveiliging en privacy)? Wat zijn relevante voorbeelden van ICT-projecten in landen die vergelijkbaar zijn met Nederland op dit gebied?	Extern uit te besteden onderzoek: combinatie van literatuur onderzoek, casestudies, interviews met betrokkenen en Terugblikonderzoek Algemene Rekenkamer naar haar rapporten uit 2007 en 2008 Lessen uit ICT-projecten bij de overheid deel A en B. ¹	Overzicht van wat goed en fout gaat, wat beter kan en waar de knoppen zitten om aan te draaien.

Nr.	Centrale onderzoeksvraag	Methode van onderzoek	Resultaat van onderzoek
II.	Op welke wijze heeft de overheid (bewindspersonen, topambtenaren) haar sturende en opdrachtgevende rol ingevuld bij de vormgeving van informatieprocessen en -stromen met het oog op de te bereiken maatschappelijke effecten uitgevoerd? Op welke wijze heeft de Tweede Kamer bij de controle op de beoogde maatschappelijke effecten en de vormgeving van de informatieprocessen en -stromen van de overheid door middel van ICT haar controlerende rol uitgevoerd?	Extern uit te besteden onderzoek: Literatuuronderzoek, Analyse van Kamerstukken (o.a. verslagen AO's) en interviews met betrokkenen ((oud)-bewindspersonen, topambtenaren, Kamerleden).	Inzicht in de wijze waarop de overheid haar sturende en opdrachtgevende rol heeft ingevuld en welke gevolgen dit heeft gehad. Inzicht in de wijze waarop de Tweede Kamer haar rol invult als controleur van de regering bij ICT-projecten, op welke punten (o.a. maatschappelijke effecten) de discussie heeft plaatsgevonden, wat de Tweede Kamer heeft toegevoegd aan de eisen en welke gevolgen dit heeft gehad.
III.	Hoe kunnen informatieprocessen en -stromen van de overheid door middel van ICT in de toekomst worden vormgegeven om maatschappelijke effecten van overheidsingrijpen en -beleid te maximaliseren, met name met betrekking tot de sturing (inclusief de rol van de Tweede Kamer), het ontwerp, de aanbesteding, de uitvoering en het beheer (inclusief de kosten, beveiliging en privacy)?	Extern uit te besteden: analyse resultaten I en II.	Twee hoofdaanbevelingen en een toetsingskader.

¹ http://www.rekenkamer.nl/Nieuws/Werkprogramma/Zie_ook/Flyer_Werkprogramma_2012

Deze centrale onderzoeksvragen zijn hieronder vertaald naar meerdere subvragen.

Centrale onderzoeksvraag I

Wat zijn behaalde en misgelopen maatschappelijke effecten, in kwantitatieve en kwalitatieve zin, die ontstaan zijn door de vormgeving en uitvoering van informatieprocessen en -stromen van de overheid door middel van ICT, met name met betrekking tot de sturing, het ontwerp, de aanbesteding, de uitvoering en het beheer (inclusief kosten, beveiliging en privacy)? Wat zijn relevante voorbeelden van ICT-projecten in landen die vergelijkbaar zijn met Nederland op dit gebied?

1. Hoe ziet de inrichting van informatieprocessen en -stromen bij de overheid er uit met name met betrekking tot de sturing, het ontwerp, de aanbesteding, de uitvoering en beheer (inclusief de kosten, de beveiliging en privacy)?

2. Welke oorzaken, gevolgen en perverse prikkels van zowel succesvolle als mislukte ICT-projecten zijn al bekend? Worden deze oorzaken en gevolgen ook in de praktijk erkend?
3. Wat zijn de (maatschappelijke) kosten en baten van ICT-projecten?
4. Wat zijn problemen en knelpunten die optreden bij de aanbestedingen?
5. Op welke wijze wordt bij ICT-projecten bij de overheid aandacht besteed aan respectievelijk de beveiliging en privacy? Welke problemen en knelpunten treden hierbij op?

Centrale onderzoeksvraag II

Op welke wijze heeft de overheid (bewindspersonen, topambtenaren) haar sturende en opdrachtgevende rol ingevuld bij de vormgeving van informatieprocessen en -stromen met het oog op de te bereiken maatschappelijke effecten uitgevoerd? Op welke wijze heeft de Tweede Kamer bij de controle op de beoogde maatschappelijke effecten en de vormgeving van de informatieprocessen en -stromen van de overheid door middel van ICT haar controlerende rol uitgevoerd?

1. Op welke wijze vervullen bewindspersonen en topambtenaren van ministeries hun sturende en opdrachtgevende rol ten aanzien van vormgeving van informatieprocessen en -stromen en ICT-projecten?
2. Welke afwegingen hebben bewindspersonen en topambtenaren gemaakt bij de vormgeving van de informatieprocessen en -stromen en ICT-projecten? Wat is de rol van de CIO hierbij geweest? Hebben zij zich hierbij gebaseerd op informatie over haalbaarheid, kosteneffectiviteit en meerdere voortgangsscenario's (en bijvoorbeeld een exitstrategie)?
3. Welke acties hebben bewindspersonen en topambtenaren ondernomen bij de vormgeving van informatieprocessen en -stromen en het verloop van ICT-projecten?
4. Op welke wijze vult de Tweede Kamer haar rol als controleur van de regering in als het gaat om ICT-projecten?
5. Hoe wordt de Tweede Kamer tijdens lopende ICT-projecten geïnformeerd en van welke informatiebronnen maakt de Tweede Kamer gebruik?
6. Heeft de Tweede Kamer afwegingen gemaakt over de ICT-projecten waarbij ze zich kon baseren op informatie over de haalbaarheid, kosteneffectiviteit en meerdere voortgangsscenario's (en bijvoorbeeld een exitstrategie)?
7. Welke acties heeft de Tweede Kamer tijdens het verloop van het ICT-project ondernomen en op basis van welke bronnen werd dit gedaan?
8. Hoe worden de aanbevelingen en moties op het gebied van ICT van de Tweede Kamer uitgevoerd door het kabinet, en in hoeverre en op welke momenten stuurt de Kamer hier zelf op?

Centrale onderzoeksvraag III

Hoe kunnen informatieprocessen en -stromen van de overheid door middel van ICT in de toekomst worden vormgegeven om maatschappelijke effecten van overheidsingrijpen en -beleid te maximaliseren, met name met betrekking tot de sturing (inclusief de rol van de Tweede Kamer), het ontwerp, de aanbesteding, de uitvoering en het beheer (inclusief de kosten, beveiliging en privacy)?

1. Geven de antwoorden op de voorgaande deelonderzoeken aanleiding om de informatieprocessen en -stromen bij de overheid anders in te richten? Zo ja, op welke wijze moet dit gebeuren? Hoe dienen de verantwoordelijkheden van de beslissers en belanghebbenden van ICT-projecten te worden belegd? Op welke wijze kan de Tweede Kamer een effectievere bijdrage leveren aan het slagen van ICT-projecten?
2. Zijn er voorbeelden te geven van gemiste kansen waarbij inzet van ICT aantoonbaar tot beter functioneren van de maatschappij en overheid zou leiden en/of kostenbesparingen voor de maatschappij en overheid teweeg zou brengen?
3. Wat zijn de (maatschappelijke) kosten en baten van een gewijzigde inrichting van de informatieprocessen en -stromen en welke betrokken partijen dienen hiervoor de nodige veranderingen en investeringen te plegen?
4. Wat zijn mogelijke verbeteringen bij de aanbesteding van ICT-projecten?
5. Wat zijn mogelijke maatregelen ter verbetering van respectievelijk de beveiliging en privacy van ICT-projecten?

Casussen

Voor het onderzoek zullen ongeveer vijf ICT-projecten als casus worden geselecteerd. De keuze voor deze cases zal in samenspraak met de tijdelijke commissie worden gedaan door het externe onderzoeksbureau dat wordt geselecteerd in overleg met de beoogde tijdelijke commissie «ICT-projecten bij de overheid». De casestudies dienen zodanig te worden geselecteerd dat deze de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen ondersteunen en illustreren. Hierbij kan gedacht worden aan selectiecriteria zoals de bestuurlijke complexiteit van het project, inzicht in de maatschappelijke kosten en baten, mate waarin respectievelijk de beveiliging en privacy van ICT-projecten is meegenomen bij aanvang en budgetoverschrijdingen.

Tijdelijke commissie

De werkgroep adviseert de Kamer (via vaste commissie voor V&J en het Presidium) om te kiezen voor een tijdelijke commissie. Hierin dienen bij voorkeur plaats te nemen die leden die geen woordvoerder zijn op het gebied van ICT en/of privacy en security. Het is gebruikelijk dat leden van een onderzoekscmissie zich gedurende het onderzoek niet inhoudelijk uitlaten over het onderwerp, en dus worden geacht niet te reageren op actuele ontwikkelingen.

Externe klankbordgroep

Delen van het onderzoek zullen worden uitbesteed aan één of meerdere externe onderzoeksbureau(s). Om zowel de samenhang, de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de inhoud van deze deelonderzoeken te waarborgen zal een onafhankelijke externe klankbordgroep worden ingesteld. Deze externe klankbordgroep zal bestaan uit zo'n drie à vier inhoudelijke experts uit verschillende disciplines in het ICT-speelveld. Daarbij valt met name te denken aan personen uit het bedrijfsleven (de praktijk) en de wetenschap. De experts dienen een onafhankelijke positie ten aanzien van de onderwerpen van het parlementaire onderzoek en te onderzoeken ICT-projecten te hebben. Van de kant van de Kamer moet in ieder geval de voorzitter van de tijdelijke commissie als toehoorder deelnemen aan de overleggen van de externe klankbordgroep. Geadviseerd wordt ook een lid van de tijdelijke commissie als toehoorder aan de externe klankbordgroep deel te laten nemen. Tenslotte verdient het aanbeveling dat de onderzoekskoördinator van de staf van de tijdelijke

commissie de vergaderingen van de externe klankbordgroep bijwoont. De externe klankbordgroep zal gedurende het onderzoek enkele keren bijeenkomen met het externe onderzoeksbureau om over de inhoud van het onderzoek te kunnen adviseren aan de tijdelijke commissie.

Planning

Het onderzoek start begin november 2012 en wordt in februari 2014 afgerond. De duur van het onderzoek is in totaal om en nabij 15 maanden. De planning is uiteraard afhankelijk van de daadwerkelijke start van de tijdelijke commissie. De schatting is dat die zal starten volgens onderstaand schema. Indien dat later (of eerder) is, dan verschuiven de data even zoveel maanden op.

Planning onderzoek ICT-projecten bij de overheid

begin november 2012	Onderzoeksvoorstel naar Presidium, besluitvorming Presidium en plenaire Kamer en instelling tijdelijke commissie
November–december 2012	Uitbesteden extern onderzoek
eind april 2013	Oplevering deelonderzoek I en II
eind augustus 2013	Oplevering deelonderzoek III
begin oktober 2013	Hoorzittingen/rondetafelgesprekken
vanaf oktober 2013	Start schrijven eindrapport tijdelijke commissie
februari 2014	Afronding onderzoek, drukken eindrapport en aanbieding aan de Tweede Kamer
vanaf maart 2014	Na publicatie van het eindrapport volgt doorgaans een schriftelijke vragenronde waarin de Kamer (i.c. de vaste commissies voor Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken) feitelijke vragen kan stellen aan de Tijdelijke Commissie «ICT-projecten bij de overheid». Na beantwoording vindt een plenair debat plaats tussen de Tijdelijke Commissie en de Kamer. Vervolgens wordt het eindrapport geagendeerd voor een debat met de regering (meestal na ontvangst van een kabinetsreactie).

Begroting

De met dit onderzoek gemoeide kosten en uitgaven zijn afgestemd met de stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer. Deze kosten en uitgaven passen binnen het reeds geraamde budget in de Kamerbegroting voor parlementair onderzoek.