

Inhoudsopgave

blz.

1. Inleiding	1
2. Leeswijzer	2
3. Voorgeschiedenis	2
4. Het probleem	3
5. Werkzaamheden werkgroep	3
6. Parallele ontwikkelingen	4
7. Conclusies en aanbevelingen	6

Bijlagen:

(I) Brief aan minister BZK over aanvulling rapportage grote ICT-projecten	12
(II) Handreiking voor de behandeling van ICT-projecten	17
(III) Relevante Kamerstukken	20
(IV) Samenstelling werkgroep en staf	21
(V) Verzoek leden voor instellen werkgroep	22
(VI) Eerste terugkoppeling werkgroep aan commissies BZK en EZ	23

1. Inleiding

Met deze notitie wil de werkgroep ICT aandacht vragen voor het grote belang van het goed besturen van ICT-projecten door de overheid en van een goede informatievoorziening over deze projecten, mede ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming in de Kamer.

De werkgroep ICT is ontstaan naar aanleiding van een verzoek van de leden Van der Burg, Gerkens, Heijnen en Hessels. Dit verzoek is door de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (vc BZK) en voor Economische Zaken (vc EZ) besproken in de procedurevergaderingen op 13 en 27 maart 2008.

De werkgroep, bestaande uit de leden Brinkman, Van der Burg, Gerkens, Heijnen, Hessels en Koşer Kaya, heeft als opdracht meegekregen om een onderzoeksvoorstel op te stellen naar aanleiding van de problematiek van ICT-projecten bij de overheid. Dit parallel aan het toen nog lopende onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Op 25 september 2008 hebben de twee commissies in een procedurevergadering ingestemd met de tussentijdse conclusies van de werkgroep (zie bijlage VII). De werkgroep concludeerde dat er vooralsnog geen aanleiding was om een parlementair onderzoek te starten en daartoe een onderzoeksvoorstel voor te leggen aan de Kamer. De werkgroep concludeerde dit voornamelijk naar aanleiding van de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat een diepgaander rijksbreed onderzoek naar ICT-projecten niet mogelijk is door de beperkte beschikbare administratie over de ICT-projecten. Daarnaast was de werkgroep van mening dat de van het kabinet ontvangen informatie voldoende basis was om een algemeen overleg te voeren met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 2 oktober 2008.

De werkgroep is zich vervolgens gaan richten op praktische aanbevelingen ter verbetering van het besturen van ICT-projecten door de overheid en ter verbetering van de besluitvorming in de Kamer over ICT-projecten.

Op 2 juli 2009 is dit eindverslag in een procedurevergadering voorgelegd aan de vc BZK en de vc EZ. De commissies hebben besloten het verslag over te nemen en het kabinet om een reactie te vragen ten behoeve van een algemeen overleg in het najaar.

2. Leeswijzer

In dit eindverslag geeft de werkgroep in hoofdstuk 3 een korte voorgeschiedenis weer van de aandacht in de Kamer voor de problematiek van ICT bij de overheid en totstandkoming van de werkgroep. In hoofdstuk 4 wordt de problematiek verder uitgeschreven. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de werkzaamheden van de werkgroep, waarna in hoofdstuk 6 op parallelle ontwikkelingen wordt ingegaan tijdens de werkzaamheden van de werkgroep. Ten slotte wordt in hoofdstuk 7 uitgebreid ingegaan op de conclusies van de werkgroep naar aanleiding van de gesprekken en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. In de eerste twee bijlagen worden twee aanbevelingen nader uitgewerkt, de brief aan de minister van BZK over aanvullende informatie in de jaarrapportage over ICT-projecten en de handreiking voor Kamerleden ter ondersteuning van de besluitvorming over en controle op ICT-projecten. In de overige bijlagen wordt nadere achtergrondinformatie weergegeven.

3. Voorgeschiedenis

Op 19 juni 2007 heeft de Tweede Kamer twee moties aangenomen, die een belangrijk startmoment zijn gebleken voor de werkzaamheden van de werkgroep. De moties Gerkens c.s. (26 643, nrs. 92) is de aanleiding geweest voor een verzoek van de Kamer om twee onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar ICT-projecten bij de overheid. De motie Hessels c.s. (26 643, nr. 93) heeft geleid tot de ontwikkeling door het kabinet van een overzicht van grootschalige ICT-projecten bij het Rijk. Daarnaast is op 19 juni 2007 de motie Hessels en Vendrik (26 643, nr. 94) met het verzoek om een voorstel voor een parlementair onderzoek verworpen.

Op 29 november 2007 heeft de Algemene Rekenkamer het eerste rapport «Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel A» (26 643, nr. 100) aan de Kamer aangeboden. Op 1 juli 2008 verscheen de definitieve versie van het tweede rapport, deel B (26 643, nr. 130).

Op 1 oktober 2007 heeft het kabinet het eerste overzicht van grootschalige ICT-projecten aan de Kamer gezonden, op verzoek van de Kamer aangevuld met een overzicht op 8 februari 2008 (26 643, nrs. 99 resp. 112).

De ontwikkelingen na juni 2007 leidden ertoe dat de behoefte aan een parlementair onderzoek weer opspeelde. Dat is de reden geweest dat de leden Van der Burg, Gerkens, Heijnen en Hessels een verzoek hebben gedaan aan de vc BZK en vc EZ om een werkgroep samen te stellen om een onderzoeksvoorstel voor te bereiden.

4. Het probleem

De Kamer heeft met de motie Gerkens c.s. (26 643, nr. 92) gevraagd om een onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Een aantal belangrijke aspecten van het probleem met de ICT-projecten bij de overheid wordt weergegeven in de motie: «in de afgelopen jaren zijn diverse ICT-projecten van de overheid niet succesvol afgesloten waardoor er veel geld is verspild, er geen gegevens bekend zijn over het totaal van de verspilling, er veel onduidelijkheid bestaat over de bestuurlijke en projectmatige aansturing van de automatiseringsprojecten bij de rijksoverheid, over de effectiviteit ervan, over de wijze van aanbesteden, de professionaliteit van het opdrachtgeverschap, de wijze van samenwerking tussen de overheid en de marktpartijen, het risicomanagement en tenslotte over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer».

In het verzoek van de Kamer aan de Algemene Rekenkamer (26 643, nr. 95) zijn de vragen en aandachtspunten geformuleerd als uitwerking van de motie.

De Algemene Rekenkamer formuleert in deel B van haar onderzoek het probleem als volgt: «ICT-projecten bij de overheid vallen veel duurder uit dan gedacht, vragen meer tijd dan gepland of leveren niet het gewenste resultaat op. De Algemene Rekenkamer stelt verder dat dit ernstig is omdat met ICT-projecten van de overheid vaak veel publiek geld is gemoeid en de gevolgen van in meer of mindere mate mislukte projecten vaak groot en maatschappelijk onaangenaam zijn».

5. Werkzaamheden werkgroep

De werkgroep is gestart met een tweetal bijeenkomsten om te komen tot een onderzoeksvoorstel. Daarnaast heeft de werkgroep op 15 mei 2008 gesproken met de Algemene Rekenkamer over de bevindingen van de rekenkamer tijdens de onderzoeken en over de afstemming van het onderzoeksvoorstel van de Kamer met deze onderzoeken. Naar aanleiding van deze bijeenkomsten heeft de werkgroep het standpunt ingenomen dat nog geen onderzoeksvoorstel wordt opgesteld, maar eerst het tweede rapport van de Algemene Rekenkamer wordt afgewacht en parallel daaraan een aantal gesprekken wordt gevoerd met deskundigen.

In totaal is de werkgroep acht keer bij elkaar geweest. In 2008 op 16 april, 22 mei, 25 juni, 18 september en 5 november en in 2009 op 1 april, 13 mei en 10 juni.

Op 25 juni 2008 heeft de Algemene Rekenkamer de Kamer middels een technische briefing geïnformeerd over de bevindingen van het tweede onderzoek, waartoe het rapport «Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel B» is uitgebracht op 1 juli 2008. Zie verder hoofdstuk 6 voor de uitkomsten van dit onderzoek.

Op 5 juni 2008 heeft de werkgroep gesproken met drie hoogleraren, waarbij het onderzoek van de Algemene Rekenkamer centraal stond.

Op 19 juni 2008 is gesproken met een aantal (ervarings)deskundigen uit het bedrijfsleven. Bij deze gesprekken werd behalve op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer voornamelijk ingezoomd op de toepassing van de aanbestedingsprocedures bij ICT-projecten van de overheid en de ervaringen met grote ICT-projecten bij het bedrijfsleven.

Naar aanleiding van de gesprekken op 19 juni is op 3 juli 2008 met de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Rijksrecherche gesproken over de mogelijke risico's bij aanbestedingsprocedures op de huidige markt, waaronder onrechtmatigheden en integriteitsbreuken aan de kant van de overheid en het bedrijfsleven. Deze gesprekken zijn weer aanleiding geweest voor de werkgroep om op 19 november een gesprek te plannen met de ministers van BZK en van Justitie en de staatssecretaris EZ. Daarbij is afgesproken dat de werkgroep een overzicht van specifieke signalen voor mogelijke risico's aan de Directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het ministerie van BZK zou overhandigen.

Over dit lijstje van signalen en over de verdere ontwikkelingen binnen de ambtelijke organisatie van het Rijk, waaronder de aanstelling van een Chief Information Officer (CIO) per departement, is op 4 december 2008 gesproken met de Directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het ministerie van BZK.

Naar aanleiding van deze gesprekken concludeert de werkgroep dat de signalen uit de gesprekken over integriteitsbreuken en onrechtmatigheden grondig zijn besproken en onderzocht. Er is voor de werkgroep onvoldoende grond om nog nadere stappen te zetten. Dit laat onverlet dat bij de ontwikkeling van toekomstig beleid en bij toekomstige aanbestedingsprocedures voldoende aandacht dient te zijn voor integriteit en een gelijk speelveld voor de betrokken actoren.

Tenslotte heeft de werkgroep op 19 maart 2009 gesproken met een aantal huidige en oud-leden van de Kamer over de lessen die geleerd kunnen worden uit de ervaringen met mislukte en lopende ICT-projecten en de betrokkenheid van en besluitvorming in de Kamer.

De werkgroep is van mening dat door de bovenstaande gesprekken een redelijk compleet beeld is ontstaan van de situatie en de gewenste oplossingsrichting als het gaat om het besturen van grote ICT-projecten bij de overheid en de betrokkenheid van de Kamer. De gesprekken geven een beeld weer dat grotendeels overeen komt met de conclusies van de Algemene Rekenkamer. Deze punten worden verder uitgewerkt in het hoofdstuk met de conclusies van de werkgroep. Daarom wordt in dit eindverslag niet nader ingegaan op de gesprekspartners en de inbreng.

6. Parallele ontwikkelingen

De werkgroep heeft haar werkzaamheden verricht in de periode tussen maart 2008 en juni 2009. Parallel aan deze werkzaamheden speelde zich drie relevante ontwikkelingen af. Ten eerste de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, ten tweede het debat tussen Kamer en kabinet over ICT-projecten bij de overheid en ten derde het project parlementaire zelfreflectie van de Kamer. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze drie ontwikkelingen en de relatie daarvan met de werkzaamheden van de werkgroep.

Rapporten Algemene Rekenkamer

Zoals al eerder aangegeven is er een directe link tussen de werkzaamheden van de werkgroep en de twee verzoekonderzoeken van de Algemene Rekenkamer. De rekenkamer geeft in de rapporten aan dat zowel het bedrijfsleven als de overheid worstelt met het goed besturen van de ICT-projecten. Als belangrijkste oorzaak van het (deels) mislukken van ICT-projecten bij de overheid noemt de rekenkamer dat deze projecten vaak te ambitieus en te complex worden door een combinatie van politieke, organisatorische en technische factoren. Verder stelt de rekenkamer dat er bij deze projecten onvoldoende balans is tussen ambitie, mensen, middelen en tijd. Daarbij is een goede informatie(voorziening) noodzakelijk voor het besturen van de projecten, maar dus ook voor de controle daarop door de Kamer.

Ten aanzien van de informatievoorziening wordt vervolgens geconcludeerd dat deze zeker onvoldoende is voor bestuur en controle. Zo heeft de rekenkamer onvoldoende gegevens kunnen terugvinden in de administratie van de projecten om conclusies te kunnen trekken ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid en ten aanzien van vermijdbare kosten en vertragingen.

Een belangrijke conclusie voor de werkgroep, die volgt uit deze te beperkte administratie, is dat een uitgebreid rijksbreed onderzoek weinig toegevoegde waarde heeft. De vaste commissies voor BZK en EZ hebben die conclusie op voorstel van de werkgroep overgenomen door te stellen dat er geen behoefte is aan een parlementair onderzoek (procedurevergadering op 25 september 2008). Bij de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep wordt specifiek ingegaan op een aantal aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Debat tussen Kamer en kabinet

Het algemeen overleg met de minister van BZK op 12 maart 2008 (26 643, nr. 123) heeft plaatsgevonden kort voor de besluitvorming over het instellen van de werkgroep. Bij dit overleg stond een groot aantal brieven geagendeerd. Centraal stond de discussie over het eerste rapport van de Algemene Rekenkamer, het eerste overzicht van grote ICT-projecten en de verantwoordelijkheid van de minister van BZK binnen het kabinet met betrekking tot ICT-projecten. Naar aanleiding van dit algemeen overleg zijn door het kabinet een aantal stappen gezet ter verbetering, maar er bleek toch voldoende aanleiding voor een nadere analyse door de werkgroep, samengesteld uit de betrokken commissies.

Op 2 oktober 2008 heeft een algemeen overleg plaatsgevonden met de minister van BZK (30 146, nr. 23). Bij dit overleg stonden, naast een aantal andere ICT-onderwerpen, voornamelijk het tweede rapport van de Algemene Rekenkamer en de eerste bevindingen van de werkgroep centraal. Naar aanleiding van een voorstel van de werkgroep is de minister door de betrokken commissies verzocht ten behoeve van het overleg nadere informatie aan de Kamer te zenden. Bij het overleg zijn een aantal conclusies getrokken. Er is overeenstemming om bij alle ministeries een CIO aan te stellen, te komen tot verdere deskundigheidsbevordering bij de overheid en om de Kamer jaarlijks te informeren met een rapportage over grote ICT-projecten. Verder wordt vanaf de begroting 2010 inzicht geboden in de kosten van de ICT-projecten. Een nadere uitwerking van deze punten is terug te vinden in het hoofdstuk 7.

De minister heeft de Kamer sinds het algemeen overleg op 2 oktober 2008 nadere informatie en voorstellen gezonden. De betrokken commissies hebben in de procedurevergadering op 19 februari 2009 besloten om een

volgend algemeen overleg met het kabinet te plannen nadat de werkgroep de werkzaamheden heeft afgerond. De werkgroep stelt voor dit overleg te plannen in september 2009.

Zelfreflectie Kamer

Op 25 maart 2009 is een symposium georganiseerd over de analyse en aanbevelingen van de stuurgroep parlementaire zelfreflectie met als titel «vertrouwen en zelfvertrouwen». De Kamer heeft op 8 juni 2009 nog over het definitieve rapport van de stuurgroep (31 845, nr. 3) gesproken. Een van de centrale dilemma's betreft de informatievoorziening aan de Kamer en de wijze waarop de Kamer haar eigen agenda en onderzoek organiseert. Daarbij speelt de kennisversterking en verbetering van de deskundigheid van de Kamer een grote rol. Die discussie over de inzet tot verbetering richt zich vanzelfsprekend op de Kamerleden zelf, maar tevens op de ondersteuning van de leden door het fractiepersoneel en vanuit de ambtelijke organisatie. Volgens de werkgroep is ICT zeker een van de onderwerpen waarover de kennis en deskundigheid in de Kamer verbeterd dient te worden. Daarbij gaat het volgens de werkgroep niet alleen om de toepassing van ICT in de Kamer ten behoeve van de politieke processen, zoals de stuurgroep stelt, maar ook om de politieke besluitvorming in de Kamer over ICT-projecten bij de overheid. Daarbij kunnen de door stuurgroep genoemde toekomstagenda en onderzoeksagenda worden benut om ICT meer onder de aandacht te brengen.

7. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de werkzaamheden van de werkgroep en de ontwikkelingen sinds de zomer van 2007 heeft de werkgroep hieronder een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd met als doel het verbeteren van het besturen van grote ICT-projecten bij de overheid, de informatievoorziening en de besluitvorming van de Kamer. Een belangrijk deel van de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep ligt in lijn met de reeds gestarte inzet van het kabinet en de Kamer, maar geven een aanzet tot verdergaande noodzakelijke verbeteringen.

Conclusies:

Bestuurlijke dimensie

1. Het grote belang van het goed besturen van grote ICT-projecten dient onderkend te worden. Dat geldt zeker voor de overheid, omdat het om de besteding van publiek geld gaat. De overheid dient te bewaken dat het publieke belang voldoende wordt gewaarborgd. Daarnaast heeft de burger ook baat bij goed bestuur en goed functionerende ICT-projecten, zodra deze systemen directe invloed hebben op de burger. Dit geldt bijvoorbeeld bij de Belastingdienst, het elektronische patiëntensysteem, maar ook bij het aanleveren van informatie via een (digitaal) loket van de overheid.
2. Voor wat betreft het Rijk is het van groot belang dat de bewindspersonen grip krijgen op de ICT-projecten en daarmee beter de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de systemen en het besturen van de processen daarbij. Vervolgens kunnen de bewindspersonen dan beter bewaken dat er realistische ambities worden gesteld. De werkgroep onderschrijft de stelling van de Algemene Rekenkamer dat de bewindspersonen verantwoordelijkheid moeten dragen voor een juiste balans tussen ambitie, mensen, middelen en tijd. Deze verantwoordelijkheid reikt niet zelden verder dan de projecten van een bewindspersoon zelf. Een bewindspersoon dient te bewaken dat het publieke belang voldoende wordt behartigd. Dat geldt bijvoorbeeld richting uitvoeringsorganisaties, Zelfstandige Bestuursorganen

(ZBO's) en Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). De Algemene Rekenkamer spreekt hierbij in het tweede rapport (bijlage 6) over specifieke en algemene verantwoordelijkheid van een bewindspersoon indien de uitvoering door derden plaatsvindt.

3. Aanvullend aan de ministeriële verantwoordelijkheid van iedere minister heeft de minister van BZK een belangrijke systeemverantwoordelijkheid als coördinerend bewindspersoon binnen het kabinet. De invulling van deze coördinerende rol dient wat de werkgroep betreft verder ingevuld te worden door de minister. Een onderdeel van de versterking betreft de actievere houding van de minister van BZK om de collega's te begeleiden bij de versterking van de verantwoordelijkheden. De minister van BZK heeft wat de werkgroep betreft een toetsende taak gericht op de processen bij het Rijk en bij de decentrale overheden. Daarnaast dient de Kamer de minister van BZK ook meer aan te spreken op deze rol.
4. De minister van BZK dient vanuit de coördinerende rol een overkoepelend beeld en visie te schetsen van de ICT-projecten bij het Rijk en daarbij tevens in te gaan op de trends en risico's. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de onderlinge samenhang van de ICT-projecten en mate waarin de systemen met elkaar kunnen communiceren. Daarnaast is een belangrijk aandachtspunt de rijksbrede uniformiteit van de administratie en indeling in kostensoorten. Ten slotte is een belangrijk aandachtspunt de toenemende ketenafhankelijkheid en bepalende rol van ICT voor het functioneren van de overheid. De werkgroep deelt daarin de zorgen van de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag over 2008 (31 866, nr. 1), dat de belangen van de burger onvoldoende gewaarborgd kunnen worden door de toenemende ketensamenwerking (als oplossing van de verkokering) en keteninformatisering bij de honderden onderdelen van de overheid. Dit doordat er binnen de ketens onvoldoende afstemming bestaat middels en tussen de ICT-systemen, terwijl de afhankelijkheid van deze ketens voor zowel overheid als burgers steeds groter wordt.
5. Ook de decentrale overheden hebben een belangrijke verantwoordelijkheid richting de burgers in de betreffende regio voor zowel de kosten van een ICT-project als het besturen van een project, zeker daar waar er directe gevolgen zichtbaar worden voor de burger. De decentrale overheden zijn vanzelfsprekend zelfstandige bestuurslagen, maar het kabinet draagt ook verantwoordelijkheid voor een optimale doorwerking van beleid of wet- en regelgeving met een ICT-component op rijksniveau naar de regio. Daarnaast is het zeer belangrijk dat er samenwerking wordt gezocht tussen de overheden als het gaat om de toepassing van een architectuur en van specifieke ICT-systemen en de onderlinge aansluiting van deze systemen.
6. De Kamer heeft net als het kabinet een belangrijke rol bij het bewaken van de eerder genoemde balans (bij punt 2). Dat geldt in de eerste plaats voor de Kamerleden in de rol van controleur. De informatievoorziening aan de Kamer dient daarvoor toereikend te zijn. Daarnaast geldt dat evenzeer voor de Kamerleden in de rol van medewetgever, waarmee zij de medeverantwoordelijkheid hebben om zorgvuldige besluitvorming te laten plaatsvinden. Dat geldt bijvoorbeeld bij amendering inzake wetgeving, zeker als deze op het laatste moment plaatsvindt, dient de Kamer nadrukkelijk oog te hebben voor de consequenties daarvan voor ICT.

Positionering en kwaliteitsverbetering informatiemanagement

7. Een belangrijk verbeterpunt is de kwaliteitsborging van ICT in de primaire en secundaire werkprocessen van de ministeries. Daarbij spelen de kennis en vaardigheden van ambtenaren en bestuurders met het besturen van en met de informatievoorziening over

ICT-projecten een belangrijke rol. Voor de verbetering van de kwaliteitsborging van ICT-projecten worden door het kabinet maatregelen getroffen. Een van die maatregelen, waarover Kamer en kabinet overeenstemming hebben bereikt, is de aanstelling van de CIO per departement en een CIO-Rijk bij het ministerie van BZK. De CIO's kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de gewenste verbeteringen in de organisatie en inrichting van het opdrachtgeverschap binnen de ministeries en de ambtelijke advisering aan bewindspersonen. In de brief van de minister van BZK van 12 december 2008 (26 643, nr. 135) wordt uitgebreid ingegaan op rol van de CIO.

8. De informatievoorziening met betrekking tot ICT-projecten dient verbeterd te worden. Dit is in het belang van de overheid zelf om de besturing van de projecten te optimaliseren. Een goede informatievoorziening aan de Kamer is ook van groot belang om de Kamer in de gelegenheid te stellen haar rol te vervullen.
9. Bij de eerder bepleitte rijksbrede uniformiteit van de administratie en indeling in kostensoorten is het van belang dat een heldere formulering plaatsvindt van het start- en eindpunt van een project. Daarnaast moet een uniforme toepassing plaatsvinden van (tussen)evaluatiemomenten. De werkgroep stemt in met de door de minister van BZK voorgestelde toepassing van het model projectplan en de Gateway-reviews, maar ziet graag een verplichte toepassing van dit model en deze systematiek ter bevordering van de kwaliteitsverbetering en de harmonisering.
10. Bij de aanbestedingsprocedure en opdrachtverlening van grote ICT-projecten moet zorgvuldig worden afgewogen hoe deze worden ingericht, zeker gezien de huidige markt met een beperkt aantal grote ICT-leveranciers en daarmee grote (wederzijdse) afhankelijkheid. Een mogelijkheid daarbij is het opsplitsen van grote projecten om daarmee meer leveranciers de mogelijkheid te bieden een offerte in te dienen. Daartoe moet de organisatie van overheden goed worden ingericht met onder andere leveranciersmanagement, zoals ook de Algemene Rekenkamer stelt. Daarnaast dient bij de overheid voldoende aandacht te zijn voor het voorkomen van onrechtmatigheden en integriteitsbreuken. Op basis van de specifieke signalen, die de werkgroep heeft gekregen en doorspeeld aan het kabinet, is er onvoldoende grond om nadere stappen te zetten. Dit laat onverlet dat de signalen wel betrokken moeten worden bij de ontwikkeling van beleid ter bevordering van integriteit en bestrijding van onrechtmatigheden. Daarnaast kunnen de signalen betrokken worden bij de ontwikkeling van sturingsinstrumenten op het gebied van externe inhuur (aanbestedingstrajecten), waarbij beleidsgevoelige advisering aan de orde is.

Informatievoorziening aan en besluitvorming in de Kamer

Bij de onderstaande conclusies is de werkgroep zich bewust van de eventuele extra administratieve lasten als gevolg van de conclusies. De werkgroep is echter van mening dat met een betere informatievoorziening meer inzicht en overzicht wordt verkregen, waardoor meer transparantie wordt bereikt. Daardoor kunnen betere besluiten worden genomen en wordt voorkomen dat achteraf meer bureaucratie, kosten en procedures moet worden toegepast.

11. Het kabinet heeft zoals eerder gesteld de eerste verantwoordelijkheid om te komen tot een goede besturing van ICT-projecten en de Kamer goed te informeren indien voorstellen aan de Kamer worden gezonden voor beleid of wet- en regelgeving. Daarnaast heeft de Kamer de verantwoordelijkheid om bij de behandeling van de voorstellen van het kabinet zorgvuldig te besluiten.
12. De Kamer dient middels een jaarlijkse rapportage geïnformeerd te

worden over de grote ICT-projecten. De minister van BZK heeft dit middels een brief al toegezegd (26 643, nr. 135). De werkgroep is nog niet akkoord met de invulling van de rapportage en wil graag een nader voorstel voorleggen aan het kabinet (zie bijlage I) ten behoeve van nog te ontvangen eerste rapportage (zie bijlage I). Naar aanleiding van de eerste rapportage en het overleg daarover tussen Kamer en kabinet wordt geconcludeerd of een optimaler informatievoorziening aan de Kamer alsnog wenselijk is. Daarbij kan de optie van een Groot Project worden overwogen.

13. De bewindslieden dienen de Kamer in aanvulling op de jaar-rapportage tijdig te informeren over een belangrijke ontwikkeling of beslismoment bij een lopend ICT-project, zodat de Kamer betrokken wordt bij de besluitvorming. Daarover wordt geen standaardpakket van minimale eisen voorgelegd, waaraan een dergelijk beslismoment moet voldoen. Eventuele afspraken daarover worden overgelaten aan de betreffende Kamercommissie in samenspraak met de bewindspersoon.
14. Als overeenstemming is bereikt tussen Kamer en kabinet over de structuur van informatievoorziening aan de Kamer en de jaar-rapportage in het bijzonder, dan verdient het de sterke voorkeur om de rapportage uit te breiden. Daarbij moet gedacht worden aan ICT-projecten bij het Rijk met een hoog risicoprofiel, die een budget hebben van minder dan 20 miljoen euro. Een andere wenselijke uitbreiding is die met ICT-projecten bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en private organisaties met een publieke taak. De wenselijkheid hiervan blijkt uit zowel uit het debat tussen Kamer en kabinet als uit de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de jaarverslagen van de Nationale ombudsman.
15. De informatievoorziening van het kabinet aan de Kamer over nieuwe beleidsvoorstellen of wet- en regelgeving met een ICT-component moet verbeterd worden. Het gaat zowel om het zichtbaar maken van de ICT-component als de uitwerking daarvan. Een belangrijk aandachtspunt is dat bij ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving voldoende rekening wordt gehouden met de uitvoering in algemene zin en de ICT-component in specifieke zin. Daarnaast moet bij de architectuur en bouw van een ICT-systeem rekening worden gehouden met het kunnen inpassen en doorvoeren van toekomstige wijzigingen van beleid of wet- en regelgeving. Daarbij kan gedacht worden aan het uitvoeren door de overheid van een impact assessment.
16. Ten behoeve van de verbetering van de besluitvorming in de Kamer over ICT-projecten moet niet alleen de informatievoorziening door het kabinet verbeterd worden, maar is ook de kennisversterking en bewustwording in de Kamer met betrekking tot ICT van groot belang. Dit belang wordt ook onderstreept door de Algemene Rekenkamer. Ter verbetering van de ook in het kader van de zelfreflectie geopperde zelfstandige (tegen)kracht van de Kamer ten opzichte van het kabinet kan de kennisversterking en de bewustwording ook onderdeel uitmaken van de al vaker geopperde onderzoeksagenda van de Kamer. Dan kan het gaan om ex-ante en ex-post onderzoek.
17. Ter verbetering van de kennis bij Kamerleden zelf heeft de werkgroep een handreiking opgesteld met aandachtspunten voor Kamerleden bij de behandeling van een ICT-project. Het is vanzelfsprekend het kabinet die de eerste verantwoordelijkheid heeft om een vergelijkbare checklist te hanteren alvorens een voorstel aan de Kamer voor te leggen. De handreiking is voor de Kamerleden inzetbaar ten behoeve van de controlefunctie van de Kamer, maar ook als medewetgever. Met deze handreiking kan de Kamer een voorstel van het kabinet toetsen alvorens het verder te behandelen en tot besluitvorming over

te gaan. Als de handreiking goed wordt toegepast kan de Kamer beter de medeverantwoordelijkheid dragen voor het genomen besluit.

18. Aan de verbetering van de besluitvorming in de Kamer kan ook de ambtelijke organisatie een bijdrage leveren. Om de kennis en bewustwording van de ambtelijke organisatie te vergroten is de inzet om een of meerdere medewerkers met specifieke kennis en vaardigheden aan te stellen een eerste randvoorwaarde. Aan deze randvoorwaarde kan en dient op korte termijn voldaan te worden. De medewerker(s) met deze specifieke kennis en vaardigheden hebben als belangrijkste taken om de voorstellen van het kabinet te screenen op ICT-componenten en de betreffende commissies daarover gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen. Daarnaast dient breder in de ambtelijke organisatie bewustwording voor de ICT-component van kabinetsvoorstellen te ontstaan. De samenwerking tussen de zogenaamde ICT-medewerker(s) en de commissiestaven kan dan leiden tot een optimalere advisering aan de commissies. Op de positionering van de ICT-medewerker(s) gaat de werkgroep in bij de aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. De overheid dient bij de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving en de toepassing van ICT daarbij de burger en het bedrijfsleven centraal te stellen. Een uitwerking daarvan is een optimale en transparante informatievoorziening aan de Kamer. De overheid heeft daarbij de eerste verantwoordelijkheid om een voorstel goed voor te bereiden, zodat de Kamer bij de behandeling voldoende inzicht heeft om tot een voldragen besluit te komen.
2. De minister van BZK met een brief verzoeken om een uitbreiding van de voorgenomen eerste jaarrapportage aan de Kamer en daartoe de minister te verzoeken de rapportage niet in juni, maar pas in september 2009 aan de Kamer te zenden (zie bijlage I). Na ontvangst van de eerste rapportage (september 2009) een overleg organiseren van de commissies BZK en EZ met het kabinet. Naar aanleiding van dat overleg geeft de werkgroep in overweging om te bezien of een optimalere informatievoorziening aan de Kamer wenselijk is. Daarbij kan de optie van een Groot Project worden overwogen.
Deze aanbeveling is in de procedurevergadering op 28 mei 2009 reeds overgenomen
3. De minister van BZK in deze brief tevens een aantal andere verzoeken voor te leggen, waaronder het opstellen van een overkoepelende visie over de ICT-projecten bij het Rijk en daarbij tevens in te gaan op de trends en risico's en waaronder de verplichtstelling van het rapportagemodel en van de Gateway-reviewmethode voor ICT-projecten.
Deze aanbeveling is in de procedurevergadering op 28 mei 2009 reeds overgenomen
4. De minister van BZK meer mogelijkheden geven om de rol van coördinerend bewindspersoon invulling te geven, onder andere met een toetsende taak richting Rijk en decentrale overheden voor wat betreft de processen. Het begrip mogelijkheden duidt hierbij niet op het overstijgen van de verantwoordelijkheden van bewindspersonen en decentrale overheden.
5. Het vaststellen van een handreiking voor Kamerleden ter ondersteuning van de behandeling van en besluitvorming over ICT-voorstellen van het kabinet (zie bijlage II). Met deze handreiking kan de Kamer een voorstel van het kabinet toetsen alvorens het verder te behandelen en tot besluitvorming over te gaan. De Kamer draagt uiteindelijk medeverantwoordelijkheid voor het genomen besluit.
6. Het adviseren van fracties om de onderlinge kennisuitwisseling op het

gebied van ICT binnen fracties te stimuleren. De meeste fracties hebben een ICT-woordvoerder, die binnen een fractie door collega's kan worden betrokken bij besluitvorming in een bepaalde commissie of plenair over een ICT-project of beleid/wetgeving met een ICT-component. Daarnaast kan ook binnen de fractieondersteuning meer kennis worden gebundeld bij de behandeling van ICT-voorstellen.

7. Het vergroten van de inzet en de kennis van ambtelijke ondersteuning op het terrein van ICT. Daarbij kan gedacht worden aan de inzet van in totaal 1 fte. Dit deel van de ambtelijke ondersteuning heeft twee taken. Het screenen van kabinetsvoorstellen op ICT-componenten en gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan de betreffende commissie. Het gaat daarbij om zowel ICT-projecten als beleidsvoorstellen of nieuwe wet- en regelgeving met een directe of indirecte ICT-component.

Daarnaast beveelt de werkgroep aan om ICT als een standaard aandachtspunt in de ambtelijke wetgevingsrapporten op te nemen. De werkgroep stelt voor de twee taken te spreiden over twee ambtelijke diensten, de Diensten Commissieondersteuning en het Bureau onderzoek en Rijksuitgaven (BOR). Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de betreffende medewerkers nauw betrokken zijn bij de werkzaamheden van de commissies.

Concreet stelt de werkgroep voor dat 0,4 fte wordt belegd bij de staven van de commissies BZK en EZ, aangezien deze commissies ICT bij de overheid respectievelijk het bedrijfsleven in portefeuille hebben. De belangrijkste taak van de staven van deze commissies is het screenen van de voorstellen vanuit de regering en in overleg met het BOR een beknopt advies uit te brengen aan de betreffende commissie. Daarvoor is een uitbreiding van deze staven noodzakelijk om de overige werkzaamheden te kunnen blijven continueren. De werkgroep stelt verder voor de overige 0,6 fte te beleggen bij het BOR. De belangrijkste taak van deze medewerker(s) van het BOR is om in samenwerking met de commissiestaven uitgebreide adviezen, gevraagd en ongevraagd, uit te brengen aan de betreffende commissies. De werkgroep realiseert zich dat gezien het huidige takenpakket van het BOR, de gevraagd 0,6 FTE uitbreiding voor ICT werkzaamheden, nu niet zonder meer bij het BOR te realiseren is. Bovendien is het noodzakelijk de kennis op het terrein van ICT bij beide ambtelijke diensten te organiseren om de taken goed uit te kunnen voeren.

Brief aan minister BZK over aanvulling rapportage grote ICT-projecten

In de procedurevergadering op 28 mei 2009 hebben de commissies BZK en EZ ingestemd met het verzenden van onderstaande brief aan de minister van BZK. De werkgroep heeft deze brief vooruitlopend op het eindverslag voorgelegd aan de commissies om te voorkomen dat de minister van BZK de eerste jaarrapportage van ICT-projecten aan de Kamer zou aanbieden, zonder rekening te houden met de elementen uit de door de werkgroep voorgestelde brief. De toezending van de jaarrapportage aan de Kamer was voorzien voor juni 2009. De jaarrapportage wordt uiterlijk in september 2009 verwacht, waarna een algemeen overleg wordt gehouden over ICT-projecten bij de overheid.

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Plaats en datum: Den Haag, 28 mei 2009

Betreeft: Verzoek over jaarrapportage ICT-projecten bij de overheid

Ons kenmerk: 2009Z09512/2009D26288

Geachte mevrouw Ter Horst,

In de procedurevergadering van de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken op 28 mei 2009 is gesproken over de door u toegezegde jaarrapportage van ICT-projecten bij de overheid.

De commissies verzoeken u ten behoeve van deze jaarrapportage om een reactie op bijgaande brief die de commissies op voorstel van de werkgroep ICT, samengesteld uit leden van deze commissies, aan u voorlegt. U wordt verzocht uw reactie en de jaarrapportage begin september 2009 aan de Kamer te zenden ten behoeve van een eind september te plannen algemeen overleg ICT.

Bij deze breng ik u het verzoek van de commissies over.

Hoogachtend,

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. F. C. van Leiden

In de brief aan de Kamer d.d. 12 december 2008 informeert u de Kamer over een rapportagemodel voor grote ICT-projecten bij het Rijk en over de positionering en kwaliteitsverbetering van informatiemanagement bij het Rijk (26 643, nr. 135). U heeft in deze brief de toezegging gedaan de Kamer jaarlijks een rapportage conform het voorgenomen rapportagemodel aan te bieden, waarvan de eerste in het voorjaar van 2009 wordt verstuurd. Daarnaast zullen grote ICT-projecten worden onderworpen aan reviews en heeft u een voorstel voor de opzet van een projectplan bij een groot ICT-project meegezonden.

De commissies van BZK en EZ hebben uw bovengenoemde voorstellen en voornemens met belangstelling in ontvangst genomen. Beide commissies hechten een grote waarde aan een juiste informatievoorziening over grote ICT-projecten. Ook het verder verbeteren van de kwaliteit van grote ICT-projecten middels onder andere het gebruik van een model projectplan en het tussentijds reviewen van projecten zijn stappen in de juiste richting.

In deze brief wordt nader ingegaan op het rapportagemodel, de reviews, de opzet van een model projectplan en de positionering en kwaliteitsverbetering van informatiemanagement bij het Rijk. Hierbij komt een aantal specifieke vragen en verzoeken aan de orde met betrekking tot uw voorstellen. De commissies van BZK en EZ verzoeken u om de jaarlijkse rapportage over grote ICT-projecten aan te vullen met deze verzoeken en om de vragen te beantwoorden. De commissies van BZK en EZ realiseren zich dat deze vragen en extra informatie-eisen aan de rapportage een nadere uitwerking behoeven. Hier zal tijd mee gepaard gaan. Het voor-nemen om in het voorjaar 2009 een eerste rapportage op te leveren komt hiermee in het geding. De commissies van BZK en EZ verzoeken u derhalve om de Kamer een eerste rapportage in september 2009 aan te bieden. Op basis van deze eerste rapportage zal worden beoordeeld of in voldoende mate tegemoet wordt gekomen aan de informatiebehoefte van de Kamer over grote ICT-projecten.

Informatie in het voorstel rapportagemodel minister van BZK

De kosten van grote ICT-projecten zullen inzichtelijk worden gemaakt in de jaarlijkse rapportage. Dit geldt voor nieuwe projecten en waar mogelijk met terugwerkende kracht voor lopende projecten. De jaarlijkse rapportage zal gaan over ICT-projecten bij het Rijk die meer dan 20 miljoen euro kosten.

Hieronder zijn enkele aanvullingen en vragen met betrekking tot de rapportage c.q. het rapportagemodel opgenomen. De door de commissies BZK en EZ gewenste aanvullingen in acht nemend, zijn beide commissies positief over de opzet van de rapportage over grote ICT-projecten.

Overkoepelend beeld

De rapportage voorziet nu in een informatievoorziening per groot ICT-project. Wat ontbreekt is een overkoepelend beeld van alle grote ICT-projecten tezamen. Dit beeld moet de samenhang van de individuele ICT-projecten, de tijdpadafhankelijkheid, de koppeling met het ICT-beleid bij het Rijk, de cruciale projecten die als basisbouwsteen fungeren en alle overige relevante overkoepelende aspecten weergeven. De commissies van BZK en EZ wensen in de jaarlijkse rapportage ook geïnformeerd te worden over dit overkoepelende beeld.

Wij zien dat u als coördinerend minister op het gebied van ICT bij het Rijk een belangrijke rol kunt vervullen voor de departement en overheidslagen overstijgende ICT-projecten die betrekking hebben op de bedrijfsvoering van overheidsorganisaties. Wij begrijpen dat RWT's en ZBO's een eigen verantwoordelijkheid kennen voor de bedrijfsvoering. Echter voor ICT-projecten die bij RWT's en ZBO's worden uitgevoerd kunt u een meer toetsende rol vervullen, zodat onder andere kan worden voorkomen dat projecten worden opgestart die op rijksniveau of bij andere overheidslagen in toekomstige situaties voor aansluitingsproblemen zullen zorgen. Ook op dit gebied wensen wij door u op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen middels de jaarrapportage.

Kostenoverzicht

De kostensoorten die in de rapportage zullen worden opgenomen zijn:

- Ingekochte apparatuur en standaard software
- Extern personeel
- Intern personeel
- Bij ontwikkeling en bouw gebruikte hard- en software (licentiekosten)
- Implementatiekosten als scholing en voorlichting

Het inrichten van een uniform kostenoverzicht voor grote ICT-projecten is een nieuw en waardevol initiatief. In de rapportage zullen de geplande kosten worden afgezet tegen de gerealiseerde kosten. Dit geeft inzicht in de afwijkingen van projectbudgetten. Het kostenoverzicht heeft een heldere structuur. Onduidelijk is echter of hiermee alle ICT-kosten per project worden meegenomen of er wellicht nog een extra kostensoort «overige kosten» aan moet worden toegevoegd. Dit is een punt van aandacht. De commissies van BZK en EZ wensen een dergelijke post «overige kosten» toe te voegen aan het kostenoverzicht, zodat alle kosten gemoeid met het ICT-project integraal worden vermeld.

Een tweede punt dat aandacht behoeft is het verschil in ramingen en realisaties. In de rapportage zou toelichting moeten worden gegeven op de verschillen. Dat is in de voorgestelde opzet niet voorzien. Kunt u ook de verschillen in raming en realisatie toelichting in de jaarlijkse rapportage?

Een laatste aandachtspunt betreft de kosten van lopende projecten. U geeft aan dat het onderscheid in kostensoorten voor lopende projecten zoveel mogelijk wordt meegenomen in de rapportage. Onduidelijk is echter hoe gerapporteerd zal worden over de lopende projecten waar dit niet voor mogelijk is. Het is ook onduidelijk om hoeveel projecten het hier gaat. In het kader van een juist en volledig kostenbeeld wenst de Kamer ook deze lopende projecten in het overzicht terug te zien. Zijn er andere mogelijkheden, los van de bestaande departementale administraties, om de kosten van lopende ICT-projecten in kaart te brengen, zodat de Kamer een volledig inzicht in de kostensoorten krijgt van alle ICT-projecten bij het Rijk boven de 20 miljoen? Kunt u er voor zorgen dat ook de kosten van deze lopende projecten worden meegenomen in de jaarlijkse rapportage?

Definitie begin- en eindfase van een project

Om de eenduidigheid van de behandeling van grote ICT-projecten te bepalen, dient er een duidelijke definitie te komen van de startfase en de eindfase van een project. Is de start van een project het moment waarop er budget geraamd is in de begroting? Of is de start het moment waarop het projectteam van het ICT-project voor het eerst bijeenkomt? Soortgelijke vragen kunnen worden gesteld bij de eindfase. Dit is ook van belang om de gerealiseerde kosten af te kunnen zetten tegen de geplande kosten. Hierover dient duidelijkheid te komen, vooral in interdepartementaal verband. Het verzoek aan u is om deze eenduidigheid rijksbreed te bewerkstelligen.

RWT's en ZBO's

ICT-projecten bij RWT's en ZBO's vallen onder de rijksuitgaven en zouden daarmee ook onderdeel van de jaarlijkse rapportage moeten zijn. Uiteindelijk gaat het hier ook om gemeenschapsgeld en lopen er vaak bij deze instellingen grote projecten (UWV, IBG). U geeft aan dat het mogelijk moet zijn om de ICT-projecten bij RWT's en ZBO's mee te nemen in het overzicht. Bij de behandeling van de eerste jaarlijkse voortgangsrapportage die u de Kamer aanbiedt, zal worden bezien of aanvulling van de rapportage voor grote ICT-projecten bij RWT's en ZBO's gewenst is.

Projectplan

In de rapportage zullen ook criteria worden opgenomen waaraan afzonderlijke projectplannen moeten voldoen. U reikt uw collega ministers een model projectplan aan. Een projectplan bevat de eisen die voorafgaand aan het ICT-project worden gesteld. Het zijn de afspraken over bijvoorbeeld de uitvoering, oplevering, business case, risicoanalyse en exit-

strategie. Een projectplan kan worden gezien als een ex-ante toets waarin zaken worden vastgelegd die bij de uitvoering van het project zeer relevant kunnen zijn. De commissies van BZK en EZ erkennen het nut van een projectplan. Vraag is echter of het gebruik van het projectplan facultatief is. Indien dit het geval is, dan verliest het gebruik van dit instrument aanzienlijk aan kracht. De commissies van BZK en EZ wensen het gebruik van het model projectplan verplicht te maken.

In het rapportagemodel wordt vastgelegd of er een projectplan is opgesteld conform de door u gestelde eisen. Naast informatie hierover is, is het eveneens belangrijk om te weten of er veranderingen zijn ten opzichte van het oorspronkelijke projectplan. De commissies van BZK en EZ wensen naast de aanwezigheid van een projectplan ook hierover te worden geïnformeerd.

Tenslotte hebben de commissies van BZK en EZ nog een aantal andere aspecten die in een projectplan zou moeten worden meegenomen. Met name vragen over de geleerde lessen van het project en de informatievoorziening aan de Kamer over het project zijn niet opgenomen in het model projectplan. Het verzoek is om de voorgestelde opzet van het projectplan aan te vullen met deze niet opgenomen vragen.¹

Reviews

In het rapportagemodel zijn momenten en toetspunten van reviews aangegeven. Het invoeren van reviewmomenten bij grote ICT-projecten is een belangrijke positieve stap. Er kan worden bijgestuurd of het project zou zelfs kunnen worden beëindigd. Een review wordt uitgevoerd voor het beslismoment van een volgende projectfase door de departementale auditdienst of in de vorm van een collegiale toets via de Gateway-systematiek. Voor de commissies van BZK en EZ is het van belang om inzicht te krijgen in de bevindingen van de reviews. De jaarlijkse rapportage zou per ICT-project moeten ingaan op deze bevindingen. Overigens is het onduidelijk wat het verschil in gebruik is van de Gateway-systematiek en de reviews door auditdiensten. Het lijkt er op dat het hier gaat om twee wezenlijk andere oordelen, respectievelijk een collegiale toets versus een oordeel van een auditdienst.

Kunt u het verschil in deze reviewmethoden toelichten? Bent u voornemens om deze twee reviewmethoden als alternatief van elkaar te (laten) gebruiken?

Van bevindingen in het algemeen die majeure gevolgen hebben voor het verloop (of de beëindiging) van een groot ICT-project moet de betreffende vakcommissie van de Kamer via de reguliere informatievoorziening door een vakminister op de hoogte worden gebracht. Dit staat derhalve los van de informatie over reviews in de jaarlijkse rapportage.

Positionering en kwaliteitsverbetering informatiemanagement

U geeft aan dat ICT-projecten vaak meer geld kosten dan geraamd, langer duren dan voorgenomen en soms mislukken. Het kabinet wil de i-functie bij ministeries professionaliseren. Een belangrijke stap die daartoe is genomen, is het aanwijzen van een Chief Information Officer (CIO) per departement, het ontwikkelen en onderhouden van rijksbrede methoden en technieken, zoals een model projectplan en het bevorderen van het gebruik van de ICT-haalbaarheidstoets en de van de Gateway-systematiek.

De acties in het kader van positionering van informatiemanagement binnen het Rijk zouden niet alleen gericht moeten zijn op de interne processen binnen de rijksdienst. Van belang is om het maatschappelijke

¹ Het gaat hier om de volgende vragen. Informatievoorziening: Moet het parlement geïnformeerd worden over het voorstel? Zo ja, hoe? Hoe wordt het parlement op de hoogte gehouden over de voortgang? Welke prestatie-indicatoren worden gebruikt? Zijn deze toereikend? Moeten ze worden gekoppeld aan beleidsdoelstellingen? Moeten er normen zijn voor gebruikers? Moet er feedback georganiseerd worden om te leren van klachten? Geleerde lessen: Welke informatie over de activiteiten wordt gepubliceerd? Hoe en hoe vaak? Wanneer en hoe wordt het beleid of project geëvalueerd om zicht te krijgen op de kosten en baten en op de vraag of het beleid of project moet worden gecontinueerd, aangepast, vervangen of beëindigd?

nut in ogenschouw te nemen. Primair is de rijksdienst georganiseerd om burgers en bedrijven te dienen. Wij verzoeken u dan ook om de acties in het kader van de positionering aan te vullen met acties om het perspectief van nut en noodzaak voor burgers en bedrijven als primair uitgangspunt te nemen bij nieuwe ICT-projecten.

Het is onduidelijk in hoeverre de acties die in het kader van rijksbrede verbetering van informatiemanagement worden genomen nu ook zullen leiden tot een efficiëntere en effectievere inzet, sturing en beheersing van ICT bij het Rijk. In uw brief lijkt bijvoorbeeld het gebruik van het model voor een projectplan en de Gateway-systematiek niet verplicht te worden. In hoeverre zijn de ingezette instrumenten sturend? Kunt u toelichting geven op de mate van effectiviteit en efficiency van de in gang gezette activiteiten en uw sturing hierop?

Tot slot

De commissies van BZK en EZ verzoeken u om de rapportage over grote ICT-projecten aan te vullen met bovenstaande aanvullende informatie-eisen. Daarnaast verzoeken beide commissies u de onduidelijkheden over het rapportagemodel, de reviews, het projectplan en de positionering en kwaliteitsverbetering van de informatievoorziening middels een schriftelijke reactie te verhelderen en de gestelde vragen te beantwoorden.

Handreiking voor de behandeling van ICT-projecten

Hieronder vindt u de handreiking, die de werkgroep ICT-projecten heeft opgesteld ten behoeve van Kamerleden die te maken hebben/krijgen met besluitvorming over grote ICT-projecten bij de Rijksoverheid of voorstellen met een ICT-component. De handreiking bestaat uit een overzichtelijk aantal van tien vragen, die leden zichzelf, maar ook vooral aan het kabinet kunnen stellen bij de behandeling van een voorstel. Als een voorstel slecht scoort op deze tien punten kan overwogen het voorstel te laten aanpassen door het kabinet alvorens het verder in behandeling te nemen.

Als basis voor de handreiking heeft de werkgroep de checklist gebruikt die de Algemene Rekenkamer (AR) heeft opgenomen in haar rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B*¹. Die checklist is aangevuld met punten vanuit de werkgroep. Dit uitgebreide overzicht van punten is aanvullend aan de handreiking bijgevoegd in deze bijlage.

Handreiking*Ontwerp*

1. Is het nut en het beoogde eindresultaat van het ICT-project uitgewerkt en acceptabel?
2. Is er een goede ex-ante analyse geweest voorafgaand aan het besluit over het ICT-project (incl. afweging alternatieven en «bewezen technologie»)?
3. Zijn de planning, risico's, beheersmaatregelen en interventiemogelijkheden goed in kaart gebracht?

Beheersing

4. Is de aansluiting van het ICT-project met Europese en nationale wet- en regelgeving goed verankerd?
5. Is de financiering en de controle op de uitgaven van het ICT-project gedegen uitgewerkt?
6. Zijn er heldere sturings- en monitoringsinstrumenten voor het ICT-project voor zowel bestuur als politiek?
7. Is de kwaliteitsborging van het ICT-project voldoende geregeld in de verschillende fasen van het project?

Verantwoording

8. Zijn er goede afspraken over een kwalitatieve periodieke rapportage aan de Kamer over het verloop van het project met heldere prestatie-indicatoren?
9. Is de transparantie over het verloop van het ICT-project en het toezicht in voldoende mate uitgewerkt?
10. Is het helder hoe het lerend vermogen bij de uitvoering en na afloop van het ICT-project is georganiseerd?

Checklist van de Algemene Rekenkamer aangevuld met punten van de werkgroep*Ontwerp*

- Is het voorstel afgewogen tegen alternatieven, inclusief het alternatief om niets doen?
- Is er gekeken naar het bestaande systeem en aanpassingen daarvan, ofwel, is nieuw nodig?
- Gaat het om uitontwikkelde technologie, software e.d. («bewezen technologie») of om een innovatief, nog niet uitgetest traject?
- Is er aanleiding voor pilot(s) voorafgaand aan de volledige uitrol?
- Zijn de beheersmaatregelen duidelijk gedocumenteerd?
- Zijn de risico's en kansen systematisch in kaart gebracht? Hoe worden

¹ Bron: Bijlage 5 Uit Rapport Algemene Rekenkamer *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B*, 25 juni 2008 (26 643, nr. 127); Dit is een vertaling van het tekstkader «Factors to consider when planning policies or projects» in Britse publicatie «*Managing Public Money*» (H.M. Treasury, 2007).

deze beheerst? Is het proces bestand tegen tegenvallers? Welke verstoringe omstandigheden kunnen zich voordoen?

- Staat het beoogde beleid in verhouding tot de onderkende noodzaak van een interventie?
- Voldoet het eindresultaat aan deugdelijke standaarden?
- Zou het voorstel vereenvoudigd kunnen worden zonder verlies aan de functionaliteit?
- Als met één of meer partners samengewerkt wordt: is de verdeling van de verantwoordelijkheden gedocumenteerd?
- Is het voorstel efficiënt en doeltreffend en biedt het een goede prijs-kwaliteitsverhouding?
- Is het beleid houdbaar in de breedste betekenis van het woord? Moet er een exit-strategie zijn?
- Voldoet de geplande activiteit aan de normen voor gelijkheid, integriteit en betrouwbaarheid?
- Is het voorstel haalbaar binnen de beoogde tijd en kosten?

Beheer

- Is het voorstel verankerd in wet- en regelgeving? Zo nee, welke stappen zijn nodig om dat voor (noodzakelijke onderdelen van) het voorstel te regelen?
- Valt het beleid of project binnen de Europese regelgeving, met inbegrip van beperkingen op staatssteun?
- Hoe wordt het voorstel gefinancierd? Is er budget en dekking?
- Valt de voorgestelde maatregel binnen de bevoegdheid van het departement?
- Aan welke financiële voorschriften moet worden voldaan, voor zover aanwezig?
- Hoe gaat de interne beheersing eruit zien? Is dat effectief? Is het transparant?
- Welke financiële mogelijkheden worden gebruikt voor het beheersen van de uitrol en implementatie?
- Kunnen project- en programmamanagementtechnieken nuttig toegepast worden?
- Hoe wordt de voorgenomen nieuwe regeling gemonitord en hoe wordt de efficiëntie gemeten?
- Zijn er maatregelen om gebruik te maken van feedback ter verbetering van de resultaten?
- Welke waarborgen zijn voorzien ter bevordering van een goed en correct gebruik van middelen en ter voorkoming van misbruik en fraude?
- Hoe worden de daaraan verbonden risico's gemonitord en de maatregelen daarop aangepast?
- Welke interventiemogelijkheden zijn er als zaken uit de hand gaan lopen?
- Is het aantal externen beperkt, beheersbaar? Op welke wijze worden externen ingezet?
- Wat is de interne kwaliteit om het project te beheersen?
- Is er voldoende aandacht voor de kwaliteit van de opdrachtverlening?
- Is er voldoende aandacht voor een zorgvuldige aanbestedingsprocedure en kan de opdracht bijvoorbeeld opgeknipt worden?

Verantwoording

- Moet het parlement geïnformeerd worden over het voorstel? Zo ja, hoe?
- Hoe wordt het parlement op de hoogte gehouden over de voortgang?
- Welke prestatie-indicatoren worden gebruikt? Zijn deze toereikend? Moeten ze worden gekoppeld aan beleidsdoelstellingen?
- Moeten er normen zijn voor gebruikers? Moet er feedback georganiseerd worden om te leren van klachten?

- Moet er een regeling zijn om het beleid of project bij te stellen na slechte prestaties?
- Moet de regeling worden gehandhaafd? Zo ja, staat dat in verhouding tot het doel van de regeling?
- Is openbare toegang gewenst? Hoe?
- Wordt een nieuw beleid of dienst open, eerlijk en onpartijdig toegepast?
- Is een beroepsprocedure nodig?
- Is toezicht noodzakelijk?
- Op welke wijze zijn de adviezen van de AR betrokken in het project.
- Wat zijn de uitdrukkelijke heroverwegingsmomenten op het project en/of op delen ervan?

Geleerde lessen

- Welke audits (interne en externe) zijn voorzien?
- Welke informatie over de activiteiten wordt gepubliceerd? Hoe en hoe vaak?
- Wanneer en hoe wordt het beleid of project geëvalueerd om zicht te krijgen op de kosten en baten en op de vraag of het beleid of project moet worden gecontinueerd, aangepast, vervangen of beëindigd?

Relevante Kamerstukken

Ten aanzien van ICT-projecten bij de overheid zijn de volgende Kamerstukken (allen 26 643) van belang:

- De moties die aanleiding zijn voor het onderzoek (nrs. 92 en 93)
- De brief van de vc BZK aan de Kamer met het verzoek voor een onderzoek aan de Algemene Rekenkamer (nr. 95); dit verzoek is door de Kamer overgenomen
- De brief van de Algemene Rekenkamer aan de Kamer in reactie op het verzoek (nr. 96)
- Brieven minister BZK met overzicht grootschalige ICT-projecten (nrs. 99 en 112)
- Lijst van vragen en antwoorden n.a.v. brief nr. 99 (nr. 101)
- Rapport van de Algemene Rekenkamer «Lessen uit ICT-projecten van de overheid; Deel A» (nr. 100)
- Lijsten van vragen en antwoorden n.a.v. AR-rapport (nrs. 105 en 106)
- Brief minister BZK over coördinatie ICT-projecten (nr. 121)
- Verslag algemeen overleg ICT-projecten op 12 maart 2008 (nr. 123)
- Rapport van de Algemene Rekenkamer «Lessen uit ICT-projecten van de overheid; Deel B» (nrs. 127 en 130)
- Brief van de minister van BZK in reactie op motie Hessels (nr. 128)
- Verslag algemeen overleg op 3 september 2008 over ICT-Agenda 2008–2011 (nr. 132)
- Verslag algemeen overleg op 2 oktober 2008. (30 146, nr. 23).
- Brief minister van BZK over grote ICT-projecten (nr. 133)
- Brief minister van BZK over onder meer de positionering en kwaliteitverbetering van het informatiemanagement (incl. rapportagemodel grote ICT-projecten) (nr. 135)

Bijlage IV

Samenstelling werkgroep ICT

Kamerleden:

1. Hero Brinkman, PVV
2. Brigitte van der Burg, VVD
3. Arda Gerkens, SP
4. Pierre Heijnen, PvdA
5. Jos Hessels, CDA (tot 1 maart 2009)
Jack Biskop, CDA (van 1 maart tot 1 mei 2009)
Margreeth Smilde, CDA (vanaf 1 mei 2009)
6. Fatma Koşer Kaya, D66

Ambtelijke ondersteuning:

1. Gerald van Leiden, griffier
2. Frank Hendrickx, adjunct-griffier
3. Ellen Naborn, senior medewerker BOR
4. Melek Öncü, medewerker BOR

Verzoek leden voor instellen werkgroep

6 maart 2008

Geachte voorzitter, beste collega's van de vc BZK,

Graag willen wij de commissie Binnenlandse Zaken verzoeken een werkgroep in te stellen die zich zal buigen over de problematiek met ICT projecten bij de overheid. De werkgroep doet haar activiteiten parallel en complementair aan het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De werkgroep verzoekt de commissie ambtelijke ondersteuning beschikbaar te stellen vanaf half maart tot tenminste eind september. Daarnaast sluiten wij niet uit dat in een later stadium een verzoek zal worden gedaan voor financiële middelen om extern onderzoek te verrichten.

Wij stellen voor dat de werkgroep allereerst zo spoedig mogelijk onderzoeksvragen zal formuleren en deze aan de commissie zal voorleggen.

Bovendien willen wij via de commissie een oriënterend gesprek aanvragen met de Algemene Rekenkamer om overlap te voorkomen.

Graag bespreken we dit voorstel op de aankomende procedure vergadering,

Met vriendelijke groet,

Brigitte van der Burg
Arda Gerkens
Pierre Heijnen
Jos Hessels

Datum 22 september 2008

MEMO

Van werkgroep ICT

Aan leden en plv. leden van de vc BZK en vc EZ

Onderwerp terugkoppeling van de werkgroep aan de commissies

Gesteld door Gerald van Leiden

Op 13 maart jl. is in de procedurevergadering, op voorstel van een aantal leden, besloten tot het instellen van de werkgroep ICT. De werkgroep heeft als doel het opstellen van een onderzoeksvoorstel naar aanleiding van de problematiek met ICT-projecten bij de overheid. De werkgroep bestaat uit zes leden van de vc BZK en vc EZ; Brinkman, Van der Burg, Gerkens, Hessels (vz), Heijnen en Koşer Kaya. Hierbij ontvangt u een eerste terugkoppeling van de werkgroep.

De werkgroep heeft een gesprek gevoerd met de Algemene Rekenkamer (AR) in de periode voor het verschijnen van het tweede rapport van de AR. Daarnaast is een aantal gesprekken gevoerd met deskundigen. De werkgroep is daarnaast vier keer bij elkaar geweest. Intussen hebben de commissies BZK en EZ een algemeen overleg gepland op 2 oktober 2008 over ICT-projecten bij de rijksoverheid. Op de agenda van het algemeen overleg staat onder andere het rapport van de AR. Daarnaast hebben de commissies op voorstel van de werkgroep een nadere brief gevraagd met aanvullende informatie over de ICT-projecten, zoals genoemd in een eerdere brief van de minister van BZK (26 643, nr. 112). De brief is gevraagd ten behoeve van het algemeen overleg.

De werkgroep is van mening dat de ontvangen en gevraagde informatie voldoende basis is om het algemeen overleg op 2 oktober te voeren. Na het algemeen overleg komt de werkgroep opnieuw bijeen om te bespreken of de werkgroep nog nadere activiteiten gaat ondernemen. De werkgroep heeft daarom op 18 september jl. besloten dat er vooralsnog geen aanleiding is om een parlementair onderzoek te starten en daartoe een onderzoeksvoorstel voor te leggen aan de commissies.

De werkgroep heeft gesproken over de mogelijkheid om meer grip te krijgen op het verloop van grote ICT-projecten. Daarbij kan eventueel gedacht worden aan de Regeling Grote Projecten (RvO, artikel 31 en kamerstuk 30 351) of een mogelijk vergelijkbare opzet met het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). Tevens heeft de werkgroep gesproken over de mogelijkheid om de besluitvorming in de Kamer over grote ICT-projecten te verbeteren. De werkgroep heeft hierover vooralsnog geen nadere voorstellen ontwikkeld. Mogelijk geeft het algemeen overleg aanleiding om daar nog nader over te spreken in commissie- of werkgroepverband.

De werkgroep zal de commissies BZK en EZ naar aanleiding van de eerstvolgende bijeenkomst na het algemeen overleg nader informeren over de werkzaamheden en eventuele voorstellen.