

## WERKGROEP 19. BEDRIJFSVOERING (inclusief ZBO'S)

### Rapport Algemene Rekenkamer en bevindingen voor de werkgroep

#### Lessen uit ICT-projecten deel A en deel B, november 2007 en juli 2008

Aanleiding voor het onderzoek waren berichten over miljardenverspillingen bij grote ICT-projecten van de overheid. Uit het onderzoek, uitgevoerd op verzoek van de Tweede Kamer, blijkt dat er bij veel projecten plannings en budgetten worden overschreden. Dit geldt ook voor ICT-projecten bij Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's) en Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's).

Uitvoeringskosten kunnen substantieel verminderd worden door een betere voorbereiding (sluitende business case), onafhankelijke peerreview (voorkomt 'doormodderen') en een strakkere uitvoering. ICT-projecten worden vaak te complex en onbeheersbaar door onrealistische ambities (ICT wordt gepresenteerd als alomvattende oplossing) en aanvullende eisen tijdens de uitvoering. Hierdoor is er onvoldoende balans tussen ambitie (gevoed door politieke, organisatorische en technische factoren), beschikbare menskracht, middelen en tijd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 1 juli 2009 in de jaarlijkse rapportage naar de Kamer bericht over grote ICT-projecten (> € 20 miljoen) binnen de Rijksdienst. Uit de bijlage blijkt dat het financieel belang van grote ICT-projecten rond de € 2 miljard ligt. In de bijlage bij de brief van de minister staan de 75 grote ICT-projecten genoemd (zie bijlage bij Tweede Kamer, 2008-2009, 26643, nr. 143).

Inmiddels heeft de minister van BZK namens het kabinet nadere maatregelen getroffen zoals het doen instellen van departementale *Chief Information Officers*, het verplicht stellen van een projectplan bij de aanvang van een groot project en het uitvoeren van reviews op gezette tijden in grote ICT-projecten.

Ook heeft de minister een *Gateway*-organisatie opgezet waarmee de mogelijkheid wordt geboden grote ICT-projecten door onafhankelijke vakgenoten te laten reviewen.

#### **criterium uit brief minister-president:**

#### **5. Beperking van uitvoeringskosten en bevordering van doelmatigheid**

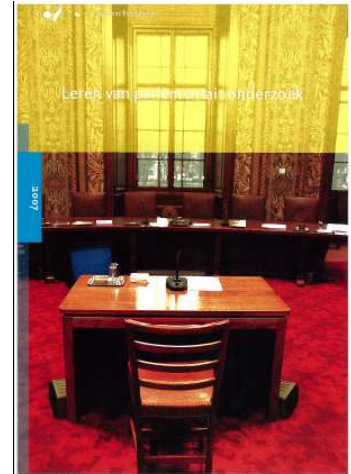


## Leren van parlementair onderzoek, 11 oktober 2007

Verschillende rijksdiensten gaan verschillend om met aanbestedingen. Rijkswaterstaat beschikte over een aanbestedingstrategie en voert standaard marktanalyses uit voor complexe bouwprojecten. De Rijksgebouwendienst beschikte op dat moment niet over een dergelijke strategie en voerde niet standaard een marktanalyse uit bij bouwprojecten. Rijksdiensten zouden elkaar hier kunnen versterken en zorgen voor een doelmatiger overheidsbeleid.

**Criterium uit brief minister-president:**

### 4. Stroomlijning van organisaties en de samenwerking tussen organisaties



## Rijk verantwoord 2008, 20 mei 2009

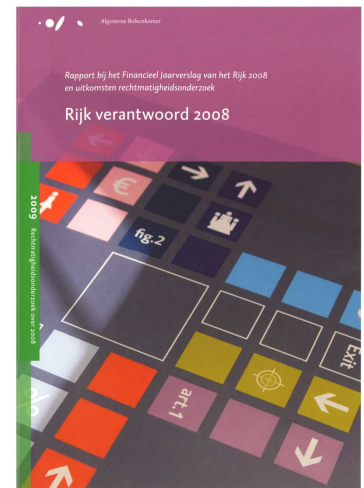
In het rechtmatigheidsonderzoek over 2008 constateerden wij meerdere onvolkomenheden in het subsidiebeheer van de ministeries en in de materiële uitgaven (mede veroorzaakt door overtredingen van de Europese aanbestedingsregels). Daarnaast was er een belangrijk probleem bij het inkoopbeheer van het Ministerie van Justitie: het inkoopbeheer is niet ordelijk en hoewel ieder jaar in opzet zaken worden verbeterd, beklijven deze verbeteringen niet in de uitvoering. Bij het Ministerie van VROM is nog steeds onvoldoende aandacht voor financiële processen. Capaciteit, onafhankelijkheid en kwaliteit van de interne controle verdienen meer aandacht van het ministerie.

Bij ruim één derde van de doelstellingen kan de mate van realisatie niet worden toegelicht. Ook signaleren we dat de beschikbaarheid van informatie over de bestede middelen gedaald is ten opzichte van vorig jaar. Daarmee ontbreekt voor een belangrijk deel van de rijksbegroting het zicht op besteding en opbrengst van rijksmiddelen. Voor de desbetreffende beleidsonderdelen is het dus moeilijk om toetsen op nut, noodzaak en doeltreffendheid en vast te stellen of kosten in verhouding staan tot de resultaten ( één van de criteria voor de heroverwegingen)

De Algemene Rekenkamer deed overkoepelende aanbevelingen die er op gericht zijn (het inzicht in) de doelmatigheid te versterken en te komen tot verdere harmonisatie (onder andere leren van elkaars best practices)

**Criterium uit brief minister-president:**

### 3. Toetsing van gevoerd beleid op nut, noodzaak en doeltreffendheid. Tevens kan worden gezien of de kosten in verhouding staan tot de resultaten



## Rijk verantwoord 2007, 21 mei 2008

In deze rapportage stelt de Algemene Rekenkamer onder andere de problematiek rond de Europese aanbestedingsregels aan de orde. Zij pleit voor een nadere analyse van de achtergronden en oorzaken van de hardnekkige problemen rond de aanbestedingsregels. Daarbij geeft de Algemene Rekenkamer aan dat de oplossing voor regelgeving die als te knellend of onwerkbaar wordt ervaren, moet worden gezocht in aanpassing van de regelgeving en niet in bij voortduring al dan niet 'bewust' afwijken van de regels.

In dit kader is ook de opmerking over de uitvoering van het programma Vernieuwing Rijksdienst van belang. De Algemene Rekenkamer wijst op het grote belang van de vermindering van regeldruk. Anders kan het aantal ambtenaren niet omlaag worden gebracht zonder dat de rijksdienst aan kwaliteit en legitimiteit verliest. Bezuinigingsoperaties vragen om een goede onderbouwing van de keuze welke taken moeten worden behouden en welke kunnen worden afgestoten. Ambitie en beschikbare mensen, middelen en tijd nodig voor de uitvoering moeten met elkaar in balans zijn.

Een derde opmerking die de Algemene Rekenkamer over lastenverlichting maakte betrof de invoering van SiSa (Single information, Single audit). Van de decentrale overheden wordt verwacht dat zij een toetsingskader opstellen ten behoeve van de controlerende accountant. De Algemene Rekenkamer deed de aanbeveling om uit een oogpunt van lastenverlichting en harmonisatie het opstellen van een dergelijk toetsingskader centraal te coördineren.

### Criterion uit brief minister-president:

#### 1. Harmonisatie, samenvoeging en vereenvoudiging van regelingen



## Beveiligers en publieke taken (brief aan de Tweede Kamer), 5 oktober 2009

In 2008 besteden de gezamenlijke ministeries (inclusief agentschappen, exclusief RWT's) ruim € 129 miljoen aan de inhuur van particuliere beveiligers. In dit verkennende onderzoek worden de voor- en nadelen voor de publieke taakuitvoering op een rij gezet. De Algemene Rekenkamer komt onder andere tot de conclusie dat in een situatie waarin sprake is van een grote schommeling in de personeelsbehoefte inhuur van beveiligers uit kostenoogpunt efficiënt is. Dit geeft dus besparingsmogelijkheden (naast risico's van afhankelijkheid en misbruik van bevoegdheden). De voordelen zitten in een flexibeler inzet en daarmee samenhangende personeelskosten.

### Criterion uit brief minister-president:

#### 5. Beperking van uitvoeringskosten en bevordering van doelmatigheid

**Advies uniform subsidiekader, brieven van 1 april 2009 en 17 september 2009 aan de minister van Financiën**

Uniformering en vereenvoudiging van voorwaarden en verplichtingen in subsidieregelgeving kan leiden tot meer efficiency. De Algemene Rekenkamer adviseerde de minister van Financiën om vóór de instelling van een subsidieregeling te bekijken of kleine subsidies wel het meest effectief zijn voor het uitvoeren van het beoogde beleid. Het gebruik van elektronische hulpmiddelen (zoals e-loketten) is niet alleen handig voor de aanvrager en voor een doelmatige manier van werken, maar zorgt er tegelijkertijd voor dat informatie over de uitvoering van de subsidies digitaal beschikbaar komt. Daarmee is er dus ook informatie over doelrealisatie. Ook het opstellen en bijhouden van een overzicht van subsidieregelingen wordt vergemakkelijkt door elektronische hulpmiddelen. Voorts adviseerde de Algemene Rekenkamer om het totaal financieel belang van de subsidieregelingen in kaart te brengen.

**Criteria uit brief minister-president:**

- 1. Harmonisatie, samenvoeging en vereenvoudiging van regelingen**
- 5. Beperking van uitvoeringskosten en bevordering van doelmatigheid**

**Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en KLPD.  
Terugblik 2009, 26 maart 2009**

Wij concluderen dat in de nieuwe contracten waarborgen zijn opgenomen om deze in geval van niet-nakoming door de leveranciers tijdig te kunnen ontbinden, waarmee feitelijk van een exit-strategie kan worden gesproken. Desondanks bevelen we de minister van BZK aan om het begrip exitstrategie als zodanig te beschrijven en aan te geven wat essentiële bepalingen zijn in contracten van risicovolle aanbestedingen. De minister heeft toegezegd de in deze contracten gehanteerde exitstrategie alsnog op hoofdlijnen vast te leggen en deze als leidraad te gebruiken bij nieuwe grote contracten. Ook gaat zij als coördinerend minister deze leidraad ter beschikking stellen aan de andere departementen.

**Criterium uit brief minister-president:**

- 5. Beperking van uitvoeringskosten en bevordering van doelmatigheid**

**Aanbesteding ICT-component P-Direkt, 16 mei 2007**

De ontwikkeling van de ICT-component van P-Direkt werd aanbesteed. Het kabinet koos voor publiek-private samenwerking. Het contract werd in oktober 2005 ontbonden. Hierbij moest het Rijk een vergoeding van € 20,8 miljoen betalen, met behoud van de tussenproducten en de licenties.



Mede door de krappe planning was het een risicovol project. Gezien de ambities en de risico's was de aansturing zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau onvoldoende, vooral tijdens de aanbestedingsfase. Publiek-private samenwerking vraagt om professioneel opdrachtgeverschap, zeker in een innovatief aanbestedingstraject als de ICT-component van P-Direkt. De rijksoverheid heeft zich in het geval van P-Direkt niet als een professionele opdrachtgever opgesteld.

De Algemene Rekenkamer constateerde dat een opeenvolging van tekortkomingen in besluitvorming, sturing en beheersing aan de zijde van het Rijk hebben bijgedragen aan het mislukken van het aanbestedingsproces van de ICT-component en dat de informatie aan de Tweede Kamer over de aanbesteding van P-Direkt te optimistisch was. Zo gaf de «business case» (kosten-batenanalyse) onvoldoende onderbouwing voor het behalen van de beoogde efficiencywinst, de beoogde reductie van personeelskosten en van de vermindering van bureaucratie. In de loop van 2005 bleek het door het consortium gehanteerde percentage van 80% voor de zelfbediening niet haalbaar te zijn. In de kosten-batenanalyse 2004 is gerekend met een zelfbedieningsgraad van 68%. Ook dit percentage bleek niet haalbaar. De daling van de zelfbedieningsgraad heeft een negatief effect op de berekende besparing.

Ook is men er niet in geslaagd om de samenwerking met de departementen zodanig vorm te geven dat ook die vertrouwen en gelijke verwachtingen hadden ten aanzien van het project. Deze samenwerking was van groot belang omdat de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) geen formele doorzettingsmacht had ten aanzien van de transitie van personeelsbeheer taken van de departementen naar de baten-lastendienst P-Direkt.

**Criterium uit brief minister-president:**

**5. Beperking van uitvoeringskosten en bevordering van doelmatigheid**

