

Geachte mw. Lemaier,

In vervolg op de expertmeeting van vrijdag 1 juni jl. stelt u de gehoorde experts de volgende nadere vragen:

1. Welke onderzoeksvragen kunnen worden geschrapt?
2. Welke onderzoeksvragen mogen zeker niet ontbreken?
3. Welke onderzoeksvragen zouden moeten worden toegevoegd?

In het onderzoeksvoorstel dat u ons heeft doen toekomen definieert u drie centrale vragen:

1. Hoe kunnen privacy en veiligheidsaspecten bij ICT-projecten van de overheid beter worden gewaarborgd?
2. Op welke wijze kan de doelgerichtheid en het kostenbewustzijn van ICT-projecten bij het Rijk worden geoptimaliseerd ten einde de resultaten te verbeteren?
3. Welke kritische succes- en faalfactoren bij ICT-projecten zijn er en hoe wordt hier in de praktijk mee omgegaan?

1. Toevoegen: Bestaan en kwaliteit business case

Impliciet in deze vragen is dat investeringen in ICT voorzieningen en oplossingen als zodanig goed en nuttig zijn. Op basis van deze vraagstelling is een ICT project dat binnen tijd en kosten wordt opgeleverd en waarin de voorzieningen voor privacy en beveiliging op orde zijn een succes. Kijkend naar investeringen in publieke ICT, vallen juist heel vaak vraagtekens te plaatsen bij de business cases op basis waarvan de projecten worden uitgevoerd als zodanig. Voorbeelden van dubieuze business cases zijn:

1. UWV Polisadministratie: op zichzelf nuttig maar destijds technisch nagenoeg onhaalbaar.
2. UWV WIA: ZBO moet systeem bouwen dat bij succes tot de eigen ontmanteling leidt.
3. CWI (nu UWV) Werk.nl: Als overheid eigenstandig doen wat de markt ook en beter doet.
4. Modernisering GBA: Efficiencyverbetering smooit in vooraf bekende juridische belemmeringen.
5. Diverse ICTU voorzieningen (bijv. autorisatievoorziening, machtigingsvoorziening): Op het eerste gezicht logisch maar sneuvelend in technische en bestuurlijke complexiteit.

De overheid kan zich bij voorgenomen investeringen in ICT forse bedragen besparen door aandacht te besteden aan adequate uitgangspunten, alvorens wordt overgegaan tot ICT uitvoering. Als dit verbetert zullen ICT projecten vaker niet doorgaan of onder een gunstiger gesternte tot stand komen.

Overigens is de vaak belabberde kwaliteit van de business cases als zodanig ook een belangrijke faalfactor bij ICT projecten, maar juist omdat de Kamer veel meer betrokken is in de conceptiefase van ICT projecten dan in de uitvoeringsfase, verdient het overweging om dit prominent in de vraagstelling mee te nemen, wellicht als centrale vraag.

1b. Aandacht voor institutionele omgeving

In het private domein hebben grote veranderingen op ICT gebied bijna altijd forse effecten voor zowel bedrijfsprocessen als de organisatie. Zo niet bij de overheid: daar moeten ICT vernieuwingen doorgaans worden ingepast in de bestaande organisatorische kaders of wordt juist geprobeerd om organisatieveranderingen door te voeren middels ICT vernieuwingen (altijd een garantie voor falen). Voorbeelden zijn er te over:

1. Loonaangifteketen: Belegd bij Belastingdienst en UWV. Initieel mislukt project, nu ondoeltreffende en ondoelmatige uitvoering.
2. UWV WIA: Alle uitkeringen onder één noemer binnen UWV met op de achtergrond de dreiging dat de uitvoering op termijn dankzij de ICT vernieuwingen naar de gemeenten overgaat.
3. Defensie (SPEER) en Justitie (Leonardo?): Middels ICT pakket de bedrijfsvoering van organisatieonderdelen harmoniseren.
4. Modernisering GBA: Inherent complex institutioneel kader leidt tot inherent complexe ICT oplossingen.

Het gebrek aan aandacht voor institutionele aspecten kan en moet worden gezien als een integraal onderdeel van zwakke definities van business cases.

2. Aanscherpen centrale vraag 2?

Zoals ik ook heb betoogd tijdens de expertmeeting onderscheiden publieke ICT projecten zich vooral van private in de beginfase (zie hierboven) en de eindfase. In de eindfase, relatief kort voor de definitieve deconfiture en bij projecten waarvan het een publiek geheim is dat ze gaan falen, kan vaak worden waargenomen dat de uitgaven scherp toenemen.

Het “optimaliseren van de doelgerichtheid en het kostenbewustzijn” waarover onderzoeksvraag 2 spreekt komt op mij over als een eufemistische formulering. Een mijns inziens betere formulering van dezelfde vraag zou als volgt kunnen leiden:

“Op welke wijze kan beter dan nu worden geborgd dat uitvoering van met publieke middelen gefinancierde ICT projecten binnen de afgesproken kaders plaatsvindt en grote overschrijdingen gevolgd door mislukkingen tot het verleden behoren?”

Vanuit ervaringen met publieke ICT denk ik dat de overheid niet primair moet inzetten op het vergroten van de slagingskans van ICT projecten maar op het beperken van de schade van mislukte investeringen: *beter concipiëren en eerder termineren*. Natuurlijk vergt dat doelgerichtheid en kostenbewustzijn bij het Rijk, maar wellicht nog meer een belang bij opdrachtgevers en ICT bedrijven om binnen de begroting te blijven. Waar dat belang ontbreekt moet niet teveel worden verwacht van een hoger niveau van kostenbewustzijn.

3. Wel: Belang van aandacht voor juridische kaders

De experts in de ochtendsessie waren uitermate uitgesproken en eensgezind over de tekortkomingen van de (Europese) aanbestedingskaders waarin ICT projecten tot stand komen. Hieraan kan nauwelijks voldoende aandacht worden besteed, ook omdat het probleem veel breder speelt dan alleen bij ICT aanbestedingen. Bij technisch complexe aanbestedingen zoals (meestal) bij ICT projecten verkeert transparantie in intransparantie, is *penny wise – pound foolish* de norm en heeft de schaal van de oplossingen veelal niet veel van doen met de schaal van de op te lossen problemen. Niet voor niets doen organisaties alleen Europese Aanbestedingen wanneer ze daartoe verplicht zijn. Niet voor niets wordt de uitvoering van publieke projecten stevast gegund aan een groepje grote ICT dienstverleners en is de markt voor publieke ICT een oligopolie.

Samen met de afwijkende projectconceptie en projectafloop ligt in de juridische kaders het derde grote verschil tussen publieke en private ICT.

4. Niet: Wantoestanden en corruptie

Tijdens de ochtendsessie is door collega-expert Weijman gerefereerd aan corrupte toestanden bij aanbestedingen en diens uitlatingen hebben de pers gehaald. Vanuit mijn waarneming kan ik bevestigen dat wantoestanden en corruptie bij publieke ICT projecten veel vaker voorkomen dan veelal wordt gedacht. Niettemin ben ik beducht voor teveel directe aandacht hiervoor bij het onderzoek. Te vrezen valt dat aandacht voor de rotte appels de aandacht afleidt van de structurele problemen in “mijn” bedrijfstak die eens moeten worden geadresseerd. Structurele verbeteringen zullen beslist ook de aard en omvang van de wantoestanden, die de heer Weijman terecht noemt, verminderen.

5. Wel: Informatievoorziening aan Kamer en publiek

Iedereen die probeert om van buitenaf inzicht te krijgen op de besteding van ICT projecten weet hoe moeilijk zo niet onmogelijk dat is. Iedereen die binnen grote projecten werkt en kijkt hoe erover wordt gerapporteerd aan de Kamer weet hoezeer verhullen en misleiden vaak de norm zijn. Een radicale verandering naar “volledige openheid tenzij” zal grote positieve effecten hebben, zal de Kamer veel toezichtwerk besparen en zal vrijwel zeker leiden tot het veel vaker dan nu afblazen van ICT projecten die op weg zijn naar een mislukking.

Centraal hierbij zou de vraag moeten staan hoe het mogelijk is dat bestuurders weggomen met beweringen die achteraf volledig onwaar blijken te zijn. Een specifiek aspect daarbij is de rol van toezichthouders die, zoals ik ook heb aangegeven tijdens de expertmeeting, sterk doet denken aan de situatie in de bancaire sector vóór de kredietcrisis. Accommodatie aan de wensen van de opdrachtgever of de bewindspersoon is de norm. Hetzelfde geldt voor belangenverstrengeling. Recent nog heeft de belangrijkste private toezichthouder (HEC) een binnen de gemeentelijke markt dominant adviesbedrijf (Zenc) overgenomen. In de wereld van de publieke ICT is zoiets volstrekt gangbaar.

6. Reactie per onderzoeksvraag (ex privacy en beveiliging)

II Aanbesteding

Voorgestelde vraag	Opmerkingen
<i>Hoe is het proces van aanbesteding verlopen?</i>	Uitstekend, zie item 3 hiervoor.
<i>Hoe is het proces van het in kaart brengen van de wensen en behoeften in relatie tot het ICT-project verlopen? Is hierbij ook gedacht vanuit het belang van de eindgebruiker (burger, uitvoeringsinstelling, bedrijf, etc.)?</i>	Uitstekend. Gaat over de <i>business case</i> . Zie item 1 hiervoor.
<i>Is er voldoende nagedacht over waar het ICT-project uiteindelijk een antwoord op moet geven? Hoe wordt voorkomen dat de verwachtingen aan de voorkant niet te groot worden, zodat het een complex en onuitvoerbaar project wordt?</i>	Wellicht splitsen in “voorkant” deel en “specificatie” deel. Meerdere experts hebben gewezen op de extreme en onnodige detaillering van op zichzelf redelijke vragen (de “brood”metafoor van Dhr. Dijkstra)
<i>Welke kennis inzake ICT-projecten is er vanuit de overheid benut bij het aanbestedingstraject?</i>	Wellicht verbijzonderen. Zie de opmerkingen van de experts Van Holst en Weijman.
<i>Hoe zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen belegd?</i>	Uitstekend, zeker als “verantwoordelijkheden” ook worden geïnterpreteerd als “belangen”. Zie ook item 2 hiervoor.
<i>Wordt bij de aanbesteding voldoende nagedacht over de privacy- en veiligheidsaspecten van het ICT-project? Hoe is dit gewaarborgd? In hoeverre wordt gebruik gemaakt van ‘privacy impact assessment’ en ‘privacy by design’?</i>	Helaas ben ik hierover niet gehoord en vond ik het niet gepast om mijn zienswijze daarover te geven. Erg goed dat er wordt gerefereerd aan ‘privacy by design’.
<i>Welke kritische succes- en faalfactoren zijn er te benoemen bij de aanbesteding van ICT-projecten?</i>	Ik verwijs u naar mijn zienswijze die hieraan nagenoeg volledig is gewijd.

III Aansturing en uitvoering

Voorgestelde vraag	Opmerkingen
<i>Op welke wijze vindt de aansturing van projecten plaats?</i>	Deze vraag verdient verbijzondering.
<i>Wordt hierbij gebruik gemaakt van de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer in haar rapporten inzake lessen uit ICT-projecten bij de overheid heeft gedaan en die grotendeels zijn overgenomen door de minister, zoals gateway reviews, bijhouden van de kosten van ICT-projecten etc.?</i>	De juistheid van sommige aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zouden mijns inziens onderwerp van het onderzoek mogen zijn. Ik verwijs naar hetgeen ik in mijn zienswijze stel over de parallelle bestuurlijke en inhoudelijke werelden.
<i>Welke precieze verantwoordelijkheid heeft de CIO? Welke doorzettingsmacht heeft de CIO? Is de CIO voldoende onafhankelijk?</i>	Deze vraag verdient verbreding en verbijzondering. Welke beslissers zijn er? Hoe zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden vormgegeven? Overigens stel ik grote vraagtekens bij de impliciete veronderstelling dat meerdere besliscentra, alle met een bestuurlijke bril, tot meer controle en een betere <i>accountability</i> leiden. Het leidt in elk geval ook tot een situatie waarbij iedereen verantwoordelijk is voor falen en daarmee niemand.

Den Haag, 5 juni 2012

René Veldwijk