

Parlementair onderzoek n.a.v. ICT-problemen bij de overheid.

Zienswijze Ferry Heeneman

Introductie

Het parlementair onderzoek heeft tot doel om bij ICT-projecten van het Rijk te komen tot verbeteringen in de aspecten privacy, veiligheid en kostenbeheersing. Aandachtspunten zijn daarbij de aanbesteding, de aansturing, de uitvoering en de evaluatie van ICT-projecten. Tevens zal worden onderzocht in hoeverre de aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer en de werkgroep ICT-projecten bij de overheid zijn opgevolgd.

Voorstel onderzoek punten

- Beveiliging en privacy: Binnen aanbestedingen is beveiliging op een zeer beperkt aantal departementen na praktisch geen onderwerp van het bestek. Er vindt bijna geen onderscheid plaats in continuïteit, rubricering en security-eisen die passen bij de vraag en het belang van een systeem. Vaak is het een one size fits all vraag.
- (Schuivende) Vraagstelling en aanbesteding: Systematiek (overheidsdynamiek) van de manier van aansturing, besluitvorming en tijdsduur is de voedingsbodem voor de geconstateerde problematiek bij ICT-projecten binnen de overheid. Aanbestedingen waren ooit bedoeld om producten en diensten te orderen die tijdens de loopduur van de overeenkomst in hun functionaliteit bijna niet veranderen. ICT verandert continu, het aanbestedingsproces verergert problemen bij complexe vraagstellingen als er niet functioneel wordt aanbesteed.
- Organisatie van de Informatievoorziening van de Overheid (Zie zienswijze).
- Aansturing en eindverantwoordelijkheid: wie is er nu eigenlijk van? (Zie zienswijze)
- Voor publiek toegankelijk of alleen departementaal? T.b.v. een afdeling/dienst/departement/ interdepartementaal? Centralisering werkt wel, maar doet niet alles in 1 pot. Er zijn verschillen: financieel georiënteerde departementen stellen andere eisen dan beleidsdepartementen of bijv. adrenalinegedreven departementen (Defensie, VenJ, VW). Rubricering van informatie is voor slechts enkele departementen echt noodzakelijk. Veel maatregelen hoeven niet voor ieder departement noodzakelijk te zijn. Zeker voor de kostenbeheersing is verdeling in zuilen van belang
- Duur van het project vs politieke realiteit
- Voor publiek toegankelijk of alleen departementaal
- T.b.v. een afdeling/dienst/departement/ interdepartementaal

Zienswijze: Oorzaken, gevolgen en oplossingsrichting ICT-problemen bij de overheid

Aansturing ICT: teveel belangen en teveel stakeholders, onduidelijke verantwoordelijkheden

De wijze waarop de overheid dient aan te sturen heeft zijn oorsprong in **het huis van Thorbecke**. Dat huis staat als een huis, maar er is door de jaren heen veel omheen getimmerd, waardoor de oorspronkelijke architectuur uit het zicht is geraakt. Departementen vullen traditioneel de ministeriële verantwoordelijkheid in. Dit leidt onvermijdelijk tot verkokering en tot gebrek aan zicht op ketens. Bovendien wisselt de politieke agenda regelmatig. Dit leidt vervolgens tot departementale herindelingen (die onvermijdelijk altijd na-ijlen op de snelheid van veranderingen in de samenleving) en het inrichten van nieuwe bestuurs-, overleg-, toezichthoudende en coördinatielagen: stapeling van verantwoordelijkheden¹. Het gevolg: toenemende vergadercultuur, een kwadratisch toenemende verzameling van afstemming, richtlijnen, regels, processen en procedures en uiteindelijk is absoluut onduidelijk wie nu ergens werkelijk van is en is de facto niemand er meer van. **Het overheidshuis kent op dit moment teveel kamers en teveel managers en daarmee veel te veel machtskolommen** die ergens over gaan, maar het geheel niet overzien: ZBO, agentschappen, afdelingen, toezichthoudende organen, voorzieningen ter ondersteuning, stichtingen enzovoort. Voeg daarbij de bureaucratische wegen en de natuurlijke grondhouding binnen grote delen van het ambtenarenapparaat om veranderingen zolang mogelijk weg te managen en daarmee niet het algemene belang maar het specifieke belang te dienen. Ook **het kastelsel van de overheid vormt een belemmering** om efficiënt te investeren in en te profiteren van nieuwe innovaties, diensten en projecten. Ook het toepassen van PxQ met een hogere verantwoording en risico bij de industrie in plaats van bij de Overheid is binnen het kastelsel en rechtmatigheid kader minder makkelijk te realiseren.

Efficiënt aansturen van ICT ofwel benutten van de waarde die ICT kan toevoegen wordt zo wel erg moeilijk. De overheid zou **ruimtescheppend en faciliterend** moeten zijn **in plaats van normerend en regulerend**. Veranderingen in de samenleving en in de wereld gaan snel. Als je uit gaat van verwachtingen is alles onverwacht. Je kunt trachten alles te vatten in structuren en processen, maar dat zal nooit sluitend zijn. Door uit te gaan van het onverwachte hoef je het verwachte niet meer te regelen. Dat vereist een fundamenteel andere grondhouding van politiek en ambtenarij. Maar het maakt het wel mogelijk veel daadkrachtiger te acteren, sneller te besluiten en om meer succesvol de toekomst in te gaan.

Binnen de overheid zijn er veel ondernemende onderdelen die risicovolle ICT-projecten zelfstandig ontwikkelen, waarbij tot op heden weinig successen zijn behaald, getuige een grote verscheidenheid aan verschillende rapporten. De grootste gemene deler van deze rapporten heeft een terugkerend karakter:

- Het aantal actoren
- Tijd vs middelen
- Doelredeneratie – tunnelvisie
- Geen totaaloplossing maar een deeloplossing

Een ondernemende overheid, die werkt met belasting (publieke) middelen, is overigens ook een verstoring voor het MKB en bedrijfsleven. Het intern factureren van dienstverlening is mede veroorzaakt, omdat ministeries elkaar geen BTW hoeven te vragen.

¹ Ter illustratie een greep afkortingen uit het ICT-domein binnen de overheid: ICTU, Logius, KING, GovCert, vtSPN, DGOBR, NCSC, GDI, SCC-ICT, enz.

Aanbesteding: BTW hinderpaal bij uitbesteding, vechtmodel in plaats van hechtmodel

Uitbesteding lijkt vaak een brug te ver²: ‘Uitbesteding stelt hoge eisen aan het opdrachtgeverschap van de bestuurder en een Europese Aanbestedingsprocedure vereist een behoorlijke inspanning. Bovendien is uitbesteden veelal duurder dan inbesteden omdat de leverancier een marge moet maken en BTW moet rekenen.’ Een aantal uitvoerende Departementen hebben in hun begroting en uitvoering vaak een uitdaging met BTW. Bijvoorbeeld Defensie, Rijkswaterstaat en Politie. Door ontheffing voor BTW zullen de begrotingen transparanter worden en komen er middelen vrij die geïnvesteerd kunnen worden. Het BTW compensatiefonds, zoals dat bestaat voor gemeenten en provincies is een oplossing of BTW- ontheffing voor de markt die diensten en producten levert aan de overheid.

Traditionele aanbesteding leidt tot het meer traditionele Klant-Leveranciersmodel en **is gebaseerd op een vechtmodel** wat niet bijdraagt aan succes en lagere kosten. Bij toepassing van de juiste hybride modellen **in een zgn. hechtmodel is het mogelijk om 20 tot 30% directe bezuinigingen te realiseren op ICT-projecten** en zelfs op het totale ICT-beheerbudget. Er wordt al jaren gesproken over PPS-modellen en er zijn vele miljoen mee bespaard door de overheid. Echter het ministerie van Financiën beperkt dit succesmodel tot de bouw met het zogenoemde DBFMO-model.

Veiligheid: privacy geschonden en gegevens niet beschikbaar of op straat

In toenemende mate staat ICT in de schijnwerpers van de belangstelling omdat de veiligheid in het geding is: privacy wordt geschonden, vertrouwelijke gegevens worden gehackt of liggen op straat. Maar ook belangrijke voorzieningen en systemen zijn dagenlang niet beschikbaar door hacks en gegevens worden in tal van systemen bijgehouden, terwijl bij matching van die gegevens blijkt dat er veel mismatch is omdat de identiteit van burgers niet overal eenduidig is vastgelegd. **Security blijkt elke keer weer een ondergeschoven kind bij ICT-projecten bij de overheid**, doordat teveel belanghebbenden er een mening over hebben en te weinig betrokkenen echt verstand van zaken hebben. Security dient altijd als basis aan het begin te staan en is rubriceren/classificeren van een dienst of project moet bij aanvang gebeuren. Slechts een enkel departement doet dit ook. Bovendien sluit men de ogen voor de kosten die dit met zich meebrengt.

Naar succesvolle hybride modellen

Er zijn inmiddels voldoende voorbeelden en rapporten (nationaal en internationaal) die positief zijn over hybride of PPS-modellen gericht op publiek-private samenwerking op het vlak van ICT, waarbij de invloed van de publieke sector in regie en uitvoering geborgd is. Een GOCO³ is bijvoorbeeld een hybride model bestaande uit een verzelfstandiging van een ICT-organisatie, met verrijking van de industrie. **In een hybride model kunnen meerdere marktpartijen participeren, om afhankelijkheid van een partij te voorkomen en maximaal te profiteren van de innovatiekracht van de markt.** Een hybride model opereert op basis van transparante calculaties, waarbij er ook afspraken gemaakt worden over de te hanteren marges door marktpartijen. Verankerd in het model is een evolutionaire ontwikkeling van de samenwerking. Het inrichten van een hybride model waarin de markt en

² Onderweg naar Sourcing. Bestuurlijke Handreiking Sourcing. ICT-Office, HEC leren van de Buren enz.

³ GOCO: Government Owned, Company Operated: de publieke sector en de marktpartij(en) vormen een samenwerkingsverband waarin beide participeren in de eigendom, de staat is dus medeaandeelhouder. Op deze manier is een evolutionaire overgang mogelijk, terwijl de publieke sector wel direct een fors bedrag uit haar budget vrij kan maken en wordt op een zorgvuldige manier met de belangen van kennisborging en personele continuïteit omgesprongen.

publieke partijen participeren is **een in de praktijk beproefde optie** met grote mogelijkheden die recht doet aan de biotoop waarin voortdurende innovatie en waardecreatie het beste gedijen gedijen en waar de marktucht leidt tot haalbare en betaalbare oplossingen en innovatieve en succesvolle projecten.

De vraag die in dit kader voorligt is: is de overheid er om ICT te ontwikkelen of om te gebruiken. De overheid verbouwt geen granen, om later brood te bakken. Waarom wel ICT?

CV Ferry Heeneman

Ferry is al 25 jaar werkzaam in de ICT voor de Overheid, zowel op gespecialiseerde complexe domeinen voor Defensie en Openbare Orde en Veiligheid als bij een groot aantal rijksbrede ICT-projecten. Zijn passie op het gebied van openbaar bestuur en ICT leidde tot een zoektocht naar oplossingen voor de complexe problemen die ontstaan binnen de informatiseringsketen en de verschillende bestuurlijke en machtskolommen. Naast aanbestedingen voor techniek, beveiliging en continuïteit van vitale diensten heeft hij de afgelopen jaren alternatieven onderzocht op het gebied van hybride organisatiemodellen en privaat-publieke samenwerkingen.