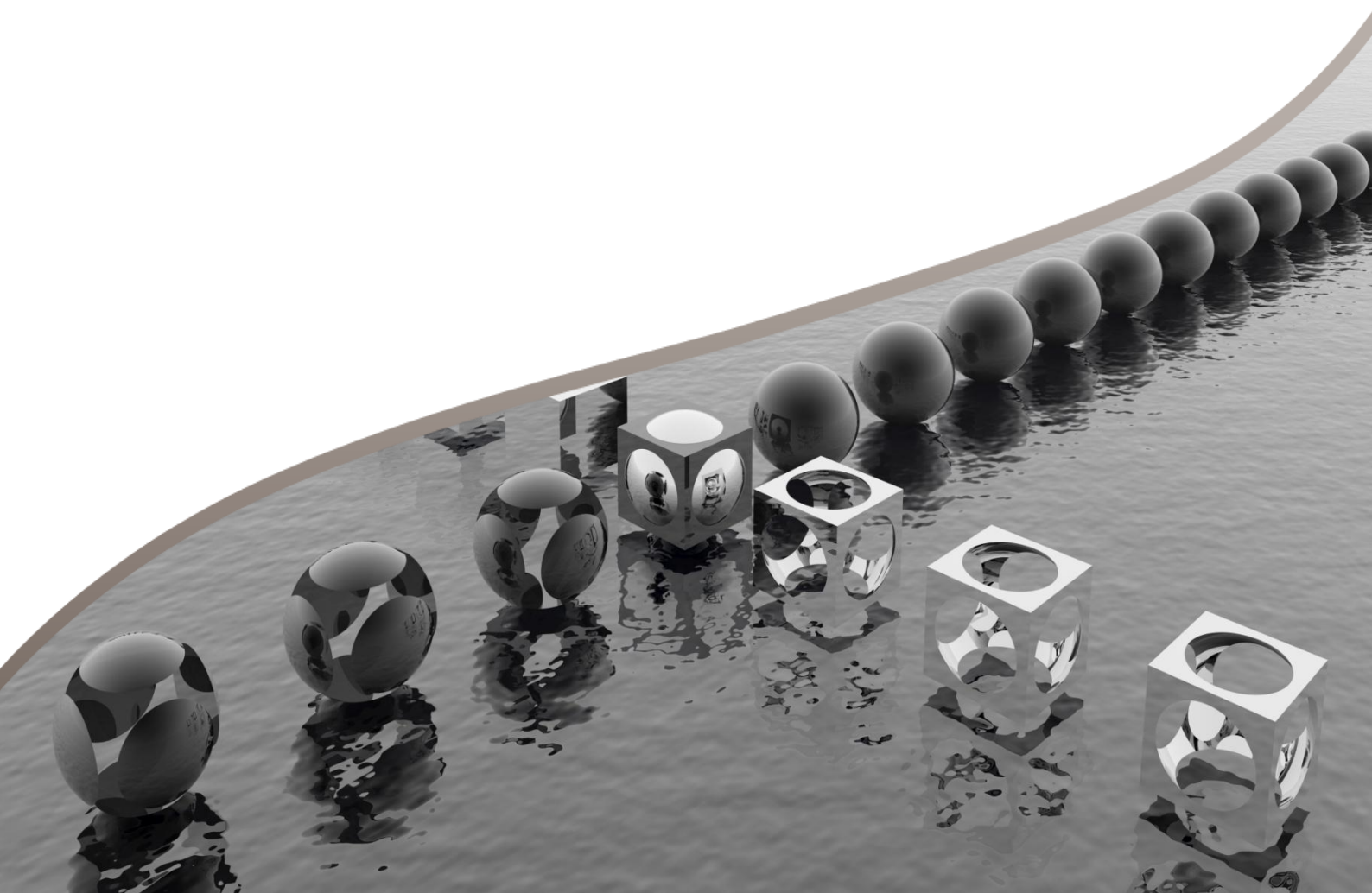


Evaluatie Maatregelen grote ICT projecten

Versie 1

14 oktober 2010



Auteurs:

Henri Rauch
Jan-Jaap Harkema

Datum:

14 oktober 2010

Versiebeheer:

Versie	Datum	Toelichting op wijzigingen
0.1	1 september 2010	Eerste versie evaluatierapport Jan-Jaap Harkema
0.2, 0.3, 0.4	8 september 2010	Aanpassingen en aanvullingen Henri Rauch
1	14 oktober	Aanpassingen en aanvullingen Jan-Jaap Harkema

Referentienummer: 10.0262.HD

Inhoud

1	INLEIDING	4
1.1	Aanleiding voor deze evaluatie	4
1.2	Opzet evaluatie	4
1.3	Aanpak en verantwoording	5
1.4	Rapportage & leeswijzer	6
2	FEITENRAPPORT EVALUATIE MAATREGELN	8
2.1	De inrichting van de Directie Informatisering Rijk (DIR).....	8
2.2	De realisatie van de CIO rol	9
2.3	Het CIO stelsel, i.e. de ICCIO met als voorzitter de CIO-Rijk.....	9
2.4	De afspraken ten aanzien van NORA, MARIJ en PSA.....	10
2.5	De afspraken voortvloeiend uit het Rapportagemodel Grote ICT Projecten en de Rapportage aan de Tweede Kamer.....	11
2.6	De inzet van de ICT-haalbaarheidstoets.....	12
2.7	De inrichting van het Bureau Gateway.....	13
2.8	De maatregelen in het kader van kwaliteitsverbetering van het informatiemanagement: het Curriculum en het Netwerk Betere Projecten	13
3	CONCLUSIES OVER DE GENOMEN MAATREGELN	15
3.1	Conclusies per groep respondenten.....	15
3.2	Conclusies over effectiviteit specifieke maatregelen	16
3.3	Algemene conclusies n.a.v. feitenrapportage	16
4	BENEFITS LOGIC.....	19
5	AANBEVELINGEN.....	21
BIJLAGE A:	LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	23
BIJLAGE B:	LEDEN ADVIESCOMMISSIE	24

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor deze evaluatie

Capgemini Consulting heeft in april 2010 opdracht gekregen voor de evaluatie van de maatregelen rond grote ICT-projecten. Dit document bevat het resultaat van deze evaluatie.

In de brief aan de Kamer (26643, nr. 148, bijlage) stelt toenmalig minister van BZK Ter Horst dat er de afgelopen twee jaar veel stappen zijn gezet voor wat betreft de verbetering van de ICT-governance bij het Rijk. Tegelijkertijd zijn er verbeteringen mogelijk. De inrichting van de governance is een continu proces waarop ontwikkelingen vanuit techniek, wetenschap, bedrijfsleven en interdepartementale samenwerking van invloed zijn.

In deze zelfde brief zegt de minister daarom een evaluatie toe over de maatregelen van het kabinet met betrekking tot grote ICT projecten. Deze toezegging luidt als volgt:

“Met uw Kamer ben ik van mening dat het van belang is te toetsen of de door het kabinet genomen maatregelen voldoende effectief zijn. Met de CIO’s zal binnenkort worden gezien hoe de resultaten van het ingezette beleid geëvalueerd kunnen worden. Het gaat daarbij om zowel de effectiviteit van instrumenten als de inzet van Gateway, en om het resultaat van de maatregelen voor de beheersing van grote ICT projecten. Verder is daarbij de vraag aan de orde in hoeverre de afgesproken taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de CIO’s toereikend zijn. Ik zal uw Kamer over deze evaluatie informeren.”

De te evalueren maatregelen van het kabinet betreffen de beheersing van grote ICT projecten en de kwaliteit van het informatiemanagement, zoals opgenomen in de brieven aan de Kamer d.d. 25 februari 2008 (26643, nr. 121), 26 juni 2008 (26643, nr. 128) en 12 december 2008 (26643, nr. 135).

1.2 Opzet evaluatie

De genomen maatregelen ter beheersing van de grote ICT projecten zijn onder te verdelen in **structuur** (Directie Informatiseringsbeleid Rijk, de realisatie van de CIO-rol per ministerie en het CIO-stelsel en **instrumenten** (architectuurafspraken, het Rapportagemodel aan de Kamer, de ICT-haalbaarheidstoets, het bureau Gateway en de maatregelen rondom kwaliteitsverbetering).

Het domein van deze evaluatie betreft daarmee deze volgende acht maatregelen:

1. De inrichting van de directie Informatiseringsbeleid Rijk (DIR)
2. De realisatie van de CIO-rol per ministerie, met de in de brief vastgestelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
3. Het CIO-stelsel, i.e. de ICCIO met als voorzitter de CIO-Rijk.
4. De afspraken ten aanzien van de NORA, MARIJ en PSA.
5. De afspraken, voortvloeiend uit het rapportagemodel Grote ICT projecten (herzien in december 2009) en de rapportage over grote ICT projecten aan de Kamer.
6. De inzet van de ICT-haalbaarheidstoets.
7. De inrichting van een bureau Gateway.

8. De maatregelen in het kader van de kwaliteitsverbetering van het informatiemanagement: het curriculum en het netwerk Betere Projecten.

De evaluatie concentreert zich op de volgende drie onderzoeksvragen:

- a. Zijn de genomen maatregelen effectief en zinvol?
- b. In hoeverre zijn de afgesproken taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de CIO's toereikend?
- c. Is er sprake van 'bijvangst', dat wil zeggen positief uitpakkende neveneffecten van de genomen maatregelen?

1.3 Aanpak en verantwoording

Deze evaluatie is voornamelijk gebaseerd op interviews en is daarmee kwalitatief van aard. Dit in tegenstelling tot een kwantitatieve analyse en evaluatie op basis van objectieve indicatoren, zoals beheersing in tijd, budget en technische 'fit' ten opzichte van de situatie vóór het bestaan van de acht maatregelen. De reden om te kiezen voor een kwalitatieve evaluatie is tweeledig: enerzijds omdat het na bijna twee jaar relatief kort is om een formele kwantitatieve analyse. Anderzijds omdat veel van de huidige projecten al gestart zijn voordat de maatregelen ingesteld zijn. Dit staat op dit moment een effectieve nulmeting in de weg.

De geïnterviewde personen zijn onderverdeeld in vier klassen respondenten:

- 13 CIO's;
- 5 ICBR leden;
- 4 Opdrachtgevers van grote ICT projecten; en
- de Rijksauditedienst (RAD).

De beperking van dit onderzoek bestaat eruit dat de respondenten,, in het bijzonder de CIO's, hun visie op de eigen rol en optreden hebben gegeven. Dit onderzoek is om die reden aangevuld met de visie en meningen vanuit de omgeving van de CIO's: ICBR leden, opdrachtgevers en de RAD. Hierbij kan de RAD als meest op afstand staande instantie worden beschouwd.

De evaluatie is gestart met een uitgebreide literatuurstudie. Vervolgens zijn de onderzoeksvragen voor de volledigheid aangevuld met de volgende vragen:

- De vraag in hoeverre de genomen maatregel geïmplementeerd is.
- De vraag in hoeverre de genomen maatregel überhaupt zinvol is.
- Een vraag om na te gaan of een neveneffect positief of negatief is
- Enkele vragen die later als kruisreferentie kunnen worden ingezet t.o.v. de andere vragen.
- Enkele vragen gericht op de samenstelling van de acht maatregelen.

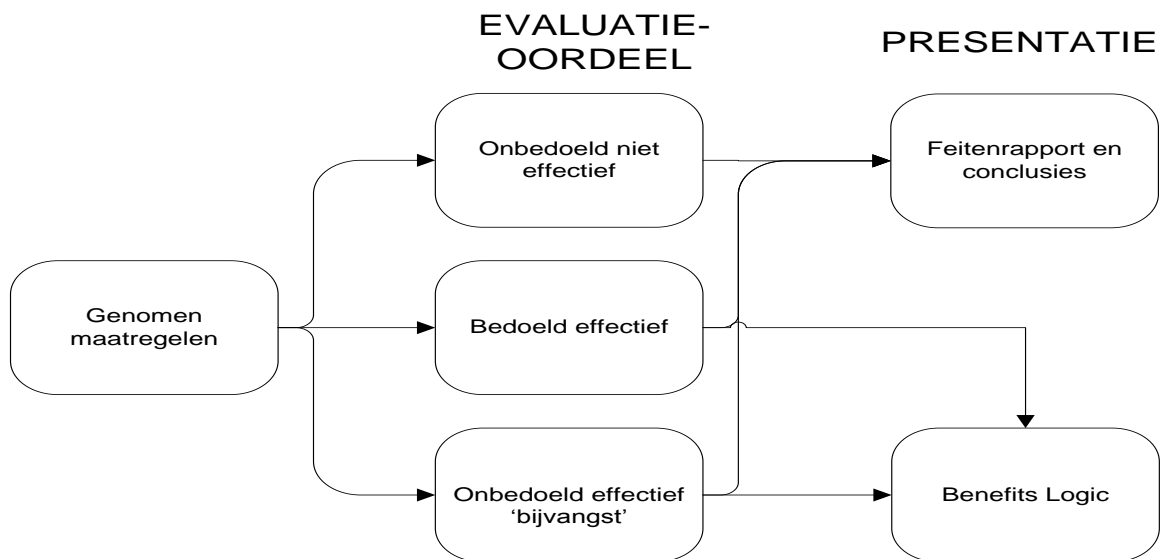
Dit heeft geleid tot een vragenlijst met een mix aan kwantitatieve en kwalitatieve vragen, met de nadruk op kwalitatieve vragen. De vragenlijst bevatte de volgende onderdelen:

Onderdeel van vragenlijst	Doel
Algemene vragen	Inzicht krijgen in de rol en positie van respondent m.b.t. het onderwerp
Implementatie, zinvolheid en effectiviteit van de maatregelen	Breed oordeel verkrijgen over mate van implementatie, zinvolheid en effectiviteit per maatregel inclusief eventuele bijvangst. Daarnaast ook een oordeel over de effectiviteit van de maatregelen als geheel en de waardering van maatregelen ten opzichte van elkaar
Toereikendheid CIO rol	Breed oordeel over theorie en praktijk van de toereikendheid van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van CIO-rol
Blik naar de toekomst	Op basis van een stelling toetsen of de maatregelen de beheersing van grote ICT projecten bij het Rijk de juiste richting in doen gaan. Daarbij ophalen van handreikingen voor de toekomst

Respondenten zijn aangemoedigd om vrij commentaar en/of opmerkingen te leveren. Tijdens de interviews is er gebruik gemaakt van illustratief materiaal dat context en een vergelijkend kader bood. Bij de introductie is gemeld dat de anonimiteit gegarandeerd is.

De vragenlijst is voorgelegd aan de doelgroep in de vorm van een serie semi-gestructureerde interviews.

Bij de samenvatting van de resultaten is ervoor gekozen om daar waar mogelijk verschillen in beantwoording te laten zien door de verschillende klassen respondenten.



1.4 Rapportage & leeswijzer

In totaal worden er vier producten opgeleverd:

- De ingevulde interviewformats worden bijgeleverd als losse bundel (geanonimiseerd).
- Feitenrapport en conclusies. Het Feitenrapport is een samenvatting en duiding van de gebundelde interviews in de vorm van scoring van resultaten uit de vragenlijsten. Daartoe zijn verkregen

- gegevens getotaliseerd, gemiddeld en/of significant gemaakt voor de vier klassen respondenten. De resultaten van het feitenrapport betreffende de maatregelen zelf treft u aan in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 treft u conclusies aan ten aanzien van de vanuit het perspectief van de respondenten.
- c. De Benefits Logic is een oorzaak- en gevolgschema opgesteld op basis van de verkregen informatie. Op overzichtelijke wijze worden de maatregelen gekoppeld aan de doelstellingen en wordt in één oogopslag duidelijk op welke vlakken waarde wordt gecreëerd. Hiermee wordt ook de zogeheten 'bijvangst' inzichtelijk gemaakt: eventuele aanvullende positieve effecten van de genomen maatregelen die aan het begin van de evaluatie nog niet bekend zijn. Dit treft u aan in hoofdstuk 4.
 - d. De Aanbevelingen zijn gebaseerd op al deze bevindingen. U treft ze aan in hoofdstuk 5.

Het geheel wordt als zodanig aangeboden aan de Adviescommissie Evaluatie (bijlage B).

2 Feitenrapport evaluatie maatregelen

Hier geven wij een samenvatting en duiding van de gebundelde interviews in de vorm van scoring van resultaten uit de vragenlijsten met daaraan gekoppeld conclusies voor zover mogelijk. Daartoe zijn verkregen gegevens getotaliseerd, gemiddeld en/of significant gemaakt voor de vier klassen respondenten: CIO's, Opdrachtgevers, ICBR leden en de RAD. Per maatregel is implementatie, zinvolheid en effectiviteit getoetst.

2.1 De inrichting van de Directie Informatisering Rijk (DIR)

CIO's

Op een enkele CIO na zijn alle CIO's het er over eens dat de DIR als maatregel voldoende geïmplementeerd is. De zinvolheid van de maatregel wordt unaniem onderschreven. De effectiviteit is volgens de CIO's met name gelegen op het gebied van de coördinatie, sturing en een Rijksbrede verbinding waarmee ook de zichtbaarheid richting de politiek is vergroot.

“Het verbindend vermogen is versterkt. We werken nu vanuit de rijksbrede gedachte, dat geeft elan en spirit”

Als positieve neveneffecten worden genoemd dat het onderwerp informatisering Rijksbreed blijvend op de agenda is gezet en dat de DIR de taken ruim heeft geïnterpreteerd, blijkend uit het feit dat er niet alleen sprake is van beleid en ondersteuning, maar ook in de zin dat het voortouw is genomen in de opleidingen. Negatieve bijeffecten die meerdere malen genoemd zijn hebben betrekking op het gevaar van de 'papieren tijger', ambtelijke drukte en het steeds een beroep doen op eenzelfde groep van enthousiaste mensen.

Opdrachtgevers

De helft van de gesproken opdrachtgevers voor grote ICT projecten geeft aan zicht te hebben op de mate van implementatie van de DIR en is daar dan positief over. De zinvolheid wordt door hen allen onderschreven vanwege de 'nuttige coördinatie op een hoger niveau'.

ICBR leden

Vrijwel alle ICBR leden zien de DIR als voldoende geïmplementeerd en allen zien de zinvolheid in van deze directie. Als positieve effecten worden genoemd herkenbaarheid en een adviserende rol voor de Rijksbrede ICT.

RAD

De DIR is naar de mening van de RAD geïmplementeerd en als maatregel zinvol. Rol en effectiviteit zijn echter minder duidelijk te herkennen, mede doordat het stelsel teveel dreigt te 'bureaucratiseren'.

2.2 De realisatie van de CIO rol

CIO's

Het op het eigen departement realiseren van de rol wordt door alle CIO's als voldoende geïmplementeerd beschouwd, zij het met een enkele kanttekening dat de rol nog steeds in ontwikkeling is. De zinvolheid van de eigen rol is voor allen duidelijk. Het meest genoemde effect van deze maatregel is het feit dat het onderwerp informatisering meer dan voorheen herkenbaar is voor zowel de ambtelijke als de politieke leiding van het departement. Ook wordt gewezen op de mogelijkheid om via de CIO-rol samenhang aan te brengen in de ICT-portfolio en daarmee ook preventief op te treden bij eventuele problemen.

“Het gaat er om dat je als CIO door de lijn aan tafel *gevraagd* wordt”

Opdrachtgevers

De relatie met de CIO is goed, maar de mate van implementatie wordt nog als onvoldoende ervaren. Wel wordt genoemd en gewaardeerd het meedenken en kunnen overleggen.

ICBR leden

De mate van implementatie van de CIO rol varieert in de optiek van de ICBR leden van *'work in progress'* (in de zin dat het effect van de CIO-rol nog versterkt zou kunnen worden door meer tijd te gunnen) tot volledig geïmplementeerd. De zinvolheid is voor allen duidelijk. Het effect dat gewaardeerd wordt is dat het informatiemanagement meer onder de aandacht van het primaire proces wordt gebracht.

RAD

De indruk bestaat dat de implementatie per departement sterk verschilt: bij die departementen die een soortgelijke rol voorheen al in een andere 'gedaante' hadden, werkt het goed. Bij de andere departementen is het momenteel nog erg zoeken naar de juiste invulling. Als positief effect erkent de RAD dat er iemand is met een kritische blik en tegenkracht. De discussie over wat de CIO nu precies is en wat de verantwoordelijkheden zijn is echter nog niet afgerond.

2.3 Het CIO stelsel, i.e. de ICCIO met als voorzitter de CIO-Rijk

CIO's

Het stelsel wordt door alle CIO's als voldoende tot ruim voldoende geïmplementeerd, alsook zinvol. De effectiviteit van het stelsel ligt volgens hen in de ontstane onderlinge relaties en daarmee ook in de interdepartementale samenhang. Deze samenwerking leidt vervolgens tot meer zichtbaarheid en doorzettingsmacht rondom het thema informatisering bij

“Interdepartementale cohesie is al sterker dan de departementale cohesie”

het Rijk. Hierbij wordt enkele malen de positieve rol van de Rijks-CIO genoemd (Maarten Hillenaar), die zaken 'in beweging' heeft gebracht en 'schwung' aan het onderwerp informatisering bij het Rijk heeft gegeven.

Twee waargenomen ongewenste ontwikkelingen zijn genoemd. De eerste daarvan is het gevaar van je te snel 'rijk rekenen' wanneer onderwerpen in gezamenlijkheid worden opgepakt. Dit wil zeggen een al te optimistische inschatting van kostenbesparingen op ICT vlak die de ICCIO geacht wordt te realiseren. De tweede is een waargenomen verschuiving in de agendaonderwerpen van de ICCIO: van beleid naar steeds meer ICT-bedrijfsvoering waarmee het CIO stelsel meer een CTO stelsel dreigt te worden.

Opdrachtgevers

De opdrachtgevers hebben hier te weinig zicht op omdat dit toch vooral een activiteit voor de CIO's zelf is. De zinvolheid van het CIO stelsel wordt evenwel door allen erkend, maar in de huidige vorm is de praktische toepasbaarheid van het stelsel voor de opdrachtgevers te klein: de afstand tussen CIO en opdrachtgever is op dit vlak te groot.

ICBR leden

Het merendeel waardeert de implementatie als voldoende en allen beschouwen het CIO stelsel als zinvol. ICBR leden wijzen in dit verband op de 'eigenheid' van departementen. Enerzijds zijn er positieve effecten voor meer interdepartementale samenwerking, anderzijds wordt een spanning ervaren tussen het Rijksbrede en departementspecifieke.

RAD

Het CIO stelsel wordt door de RAD als een nuttig gremium gezien, de RAD is echter minder positief t.a.v. het directe concrete effect in termen van beter beheerste projecten.

2.4 De afspraken ten aanzien van NORA, MARIJ en PSA

CIO's

Negen CIO's beschouwen de NORA, MARIJ en PSA standaarden op het eigen departement als onvoldoende geïmplementeerd. De zinvolheid van architectuurafspraken *an sich* wordt door het merendeel wel erkend, maar niet in de huidige vorm. De meest opgetekende klacht hierover is dat de theorie van de standaarden onvoldoende aansluiting heeft met de (departementale) praktijk en het daarmee een voortdurende worsteling is om het primaire proces met de architecten te verbinden.



“Architectuur is echt een stiefkindje, een onderschat probleem”

Opdrachtgevers

Drie van de vier opdrachtgevers geven aan dat de architectuurprincipes op het eigen departement (en project) geïmplementeerd zijn en allen erkennen de zinvolheid van architectuurprincipes in algemene zin.

ICBR leden

Drie van de vijf gesproken ICBR leden geven aan dat op hun departement de architectuurafspraken onvoldoende geïmplementeerd zijn. Eenzelfde aantal betwist ook de zinvolheid. De klachten hierover zijn dat het in huidige vorm te theoretisch, te omvangrijk en te weinig praktijkgericht is.

RAD

De implementatie van de architectuurafspraken is nog onvoldoende, en gebeurt zeker niet bij elk project. Het is wel een zeer zinvolle maatregel. Het is daarmee een ondergewaardeerd maar wel belangrijk onderwerp.

2.5 De afspraken voortvloeiend uit het Rapportagemodel Grote ICT Projecten en de Rapportage aan de Tweede Kamer

CIO's

Alle CIO's geven aan dat de afspraken uit het Rapportagemodel Grote ICT projecten op het eigen departement (vrijwel volledig) geïmplementeerd zijn. Het gaat hierbij om afspraken rondom rapportage over:

- het selectieproces rapportagemodel grote ICT-projecten (incl. definitie groot ICT-project en rol CIO)
- projectplan eisen
- externe kwaliteitstoetsen (voorheen *reviews* genoemd)
- de kostenonderverdeling van het rapportagemodel
- doorlooptijd
- herijking vs. overschrijding
- verwachte levensduur na oplevering

Deze afspraken worden door de CIO's als zinvol ervaren om redenen van verhoging kwaliteit van zowel opdrachtgever- als opdrachtnemerschap. Ook wordt genoemd dat deze afspraken meer consistentie in de informatievoorziening rondom de departementale projectenportefeuille aanbrengen.

Wat betreft de zinvolheid van de Rapportage aan de Kamer bestaat er een gemengd beeld: ongeveer de helft twijfelt überhaupt aan het nut van de aparte rapportage, terwijl de andere helft wijst op het feit dat transparantie altijd een goede zaak is. Deze zelfde tweedeling bestaat ook bij de vraag over de effectiviteit. Enerzijds wordt gewezen op de toegenomen transparantie en bewustwording, anderzijds is er twijfel of deze 'dubbele' rapportage de Kamer nu werkelijk helpt.

Een genoemd positief bijeffect is de doorvertaling van het rapportagemodel naar het eigen departement zodat ook intern de transparantie

“De Rapportage is niet het middel om aan de Kamer uit te leggen hoe ons project werk”

“Het effect van de ‘extra’ rapportage aan de Kamer is beperkt en leidt tot verwarring”

bevorderd is. Maar veel vaker worden als negatieve bijeffecten genoemd: verwarring bij de Kamer vanwege dubbele en andersoortige rapportage, toegenomen bureaucratie en de notie dat er nu weliswaar over grote ICT-projecten wordt gerapporteerd, maar dat het eigenlijk gaat over grote projecten met een ICT-component.

Opdrachtgevers

Alle opdrachtgevers geven aan dat de afspraken rondom de Rapportage en de Rapportage zelf geïmplementeerd is voor het eigen project. De zinvolheid wordt gemengd ervaren, om redenen van de ook door CIO's geconstateerde dubbele rapportage en twijfel of de Kamer hier nu ook werkelijk wat aan heeft.

ICBR leden

Allen zijn van mening dat zowel de afspraken uit het Rapportagemodel als de Rapportage aan de Kamer op het departement voldoende is geïmplementeerd, maar over de zinvolheid wordt verschillend gedacht. De effecten zijn positief in de zin dat de Kamer nu een geconsolideerde rapportage ontvangt en dat het op het departement een goede 'stok achter de deur' is. De kritiek is ook hier dat het vaak een dubbele rapportage betreft en dat de eigen minister toch nog steeds de verantwoordelijke is, waarmee nut en noodzaak van langs andere wegen eveneens rapporteren onduidelijk is.

RAD

Zowel de afspraken uit het Rapportagemodel als de Rapportage aan de Kamer wordt door de RAD als geïmplementeerd beschouwd en ook als zinvol. Het proces 'loopt' nu inmiddels, maar het gevaar bestaat dat het de rapportage te geïsoleerd van het project zelf plaats vindt.

2.6 De inzet van de ICT-haalbaarheidstoets

CIO's

Het grootste gedeelte van de CIO's heeft geen ervaring met de Haalbaarheidstoets en om die reden ook geen tot beperkt zicht op de implementatie. De zinvolheid wordt wel door het merendeel bevestigd. Het instrument heeft daarmee het karakter van 'onbekend' en daarmee 'onbemind', maar de mogelijkheden van het gebruik maken van de markt wordt wel gezien. Als positief bijeffect is ook gewezen op de hiermee ontstane mogelijkheden voor Publiek-Private Samenwerking.

Opdrachtgevers

Slechts één opdrachtgever heeft ervaring met de Haalbaarheidstoets en is enthousiast over het 'pre-competitieve' karakter van het instrument. De overige opdrachtgevers hebben het instrument nog niet ingezet maar zien wel potentie in het gebruik.

ICBR leden

Twee ICBR leden hebben ervaring met de Haalbaarheidstoets en hebben daar positieve ervaringen mee. Wel zijn allen overtuigd van de zinvolheid van het concept en zien bredere toepassing als een positieve ontwikkeling.

2.7 De inrichting van het Bureau Gateway

CIO's

Over zowel de mate van implementatie als zinvolheid van het instrument Gateway review zijn de CIO's unaniem positief. De mening over effectiviteit is ook louter positief. Er wordt gewezen op het wederzijds lerend effect (voor zowel opdrachtgevers die de Gateway 'ondergaan' als de reviewers), het in hoog tempo komen tot goede conclusies en verbeterpunten en het hulpvaardige karakter van het instrument in plaats van een 'afrekenende' audit.

“Gateway is naar mijn idee het paradepaardje van deze set aan maatregelen. Mijn voorkeur ligt meer bij dit soort kwalitatieve reviews dan bij de schijnzekerheid van een kwantitatieve rapportage”

Twee kanttekeningen zijn meerdere malen geplaatst: het gevaar dat Gateway aan het eigen succes ten onder kan gaan (wanneer steeds meer projecten worden aangemeld terwijl het aantal reviewers nog relatief beperkt is) en de notie dat de Wet Openbaarheid Bestuur iets van de vertrouwelijkheid van de review kan wegnemen.

Opdrachtgevers

De opdrachtgevers zijn allen positief over de mate waarop Gateway is geïmplementeerd en de zinvolheid van het instrument. De effecten zijn positief: een erg praktisch hulpmiddel voor het eigen project met een 'niet offensief' karakter. Als enige negatieve bijeffect wordt genoemd het eveneens door CIO's erkende gevaar dat vertrouwelijke Gateway reviews door de WOB op 'straat komen te liggen'.

ICBR leden

Allen beschouwen dit instrument als geïmplementeerd en volledig zinvol. Met name het leereffect wordt genoemd als positief effect en het scherp stellen van de taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen bij een project. Als positief neveneffect is genoemd dat andere interne controleprocessen ook steeds meer een Gateway karakter krijgen.

RAD

Het Bureau Gateway is volgens de RAD zowel voldoende geïmplementeerd als zinvol. Er is een lerend effect waar te nemen, maar er kan ook een spanning ontstaan tussen CIO en de reviewers: wie is nu uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het project? Hiermee wordt bedoeld dat een Gateway een extern legitimerend effect kan hebben en daarmee verantwoordelijkheden diffuus kunnen worden.

2.8 De maatregelen in het kader van kwaliteitsverbetering van het informatiemanagement: het Curriculum en het Netwerk Betere Projecten

CIO's

Op drie na zijn allen van mening dat het Curriculum en het Netwerk Betere Projecten voldoende is en de zinvolheid van beide wordt door niemand betwist. Genoemde effecten zijn kwaliteitsverhoging van de deelnemers, kennisdeling, gezamenlijke binding, visievorming en het ontwikkelen van een

gezamenlijke 'taal'. Als positief neveneffect wordt opgemerkt dat ook steeds meer de verbinding met het primaire proces wordt gelegd.

Opdrachtgevers

Geen van de opdrachtgevers heeft ervaring met het Curriculum of het Netwerk, aangezien zij dit als een zaak voor de CIO's beschouwen.

ICBR leden

Twee ICBR leden hebben hiermee ervaring en vinden deze daarmee ook zinvol en nuttig.

RAD

Deze maatregel is buiten het gezichtsveld, maar over het algemeen is versterking van kennis, kwaliteit en ervaring altijd zinvol.

3 Conclusies over de genomen maatregelen

In het volgende worden de conclusies weergegeven over de genomen maatregelen, onderverdeeld in conclusies per groep respondenten, effectiviteit van specifieke maatregelen en algemene conclusies .

3.1 Conclusies per groep respondenten

CIO's

Tien CIO's zijn van mening dat deze set aan maatregelen voldoende effectief is om tot betere beheersing van grote ICT projecten bij het Rijk te komen. Het merendeel vindt daarmee dat er onder aanvoering van de Rijks-CIO in korte tijd veel bereikt is en dat de fundamenten gelegd zijn, maar ook dat 'we er nog lang niet zijn'. Er is meer tijd nodig om te kunnen groeien in de rol en zo tot een betere beheersing te kunnen komen.

"Het is de analogie van de mammoettanker. Het zijn goede maatregelen, maar we hebben tijd nodig"

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden over het algemeen als toereikend ervaren. Wel wordt hier steevast aan toegevoegd dat de waarde van de CIO ligt in het gezag dat hij in het departement heeft: hetzij door een stevige verankering aan de lijn, het beschikken over budget dan wel een inhoudelijk gezag. De meeste CIO's hebben op dit moment geen budgetverantwoordelijkheid.

Oprachtgevers

De opdrachtgevers zijn allen voorzichtig positief over het geheel aan genomen maatregelen en de effectiviteit er van. Wel geven zij aan dat hoewel de relatie met CIO over het algemeen goed is, de rol nog onvoldoende geïmplementeerd is.

ICBR leden

Op de vraag of het Rijk met deze set van maatregelen goed op weg is om tot een betere beheersing van de grote ICT projecten te komen antwoorden de ICBR leden positief, zij het met de notie dat er meer tijd benodigd is.

Ten aanzien van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is de meerderheid van mening dat een CIO niet aan effectiviteit en gezag wint wanneer hij alleen de beschikking krijgt over budget, maar dat het huidige stelsel zou moeten voldoen door het groeien in de functie en zodoende een natuurlijk gezag op te bouwen.

RAD

Voor de RAD is de kern of de grote ICT projecten nu beter beheerst worden. Er zijn enige effecten merkbaar, maar gaat het hard genoeg voor de Kamer: krijgt de CIO- rol voldoende tijd om te 'rijpen'? Ook is geen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden volledig geïmplementeerd op alle departementen.

3.2 Conclusies over effectiviteit specifieke maatregelen

ALLE RESPONDENTEN SAMEN T.A.V. DE WAARDERING MAATGELEN VOOR DE BEHEERSING VAN DE GROTE ICT PROJECTEN

Ten aanzien van alle respondenten samen kan gesteld worden dat:

- De realisatie van de CIO-rol per ministerie en de inrichting van het Bureau gateway in de algemeenheid gezien worden als de meest effectieve maatregelen voor de beheersing van de grote ICT projecten.
- De rapportage over de grote ICT projecten en de huidige afspraken ten aanzien van NORA, MARIJ en PSA in algemeenheid gezien worden als de minst effectieve maatregelen voor de beheersing van de grote ICT projecten.

ALLE RESPONDENTEN SAMEN T.A.V. DE TOEREIKENDHEID VAN TAKEN, VERANTWOORDELIJKHEDEN EN BEVOEGDHEDEN VAN DE CIO

Ten aanzien van alle respondenten samen kan gesteld worden dat:

- CIO's ervaren die over het algemeen als toereikend. ICBR leden vinden dat het gezag van de CIO verder zou moeten groeien. Beide groepen zijn het erover eens dat de kern ligt in het gezag dat die de CIO heeft in het departement.
- De RAD vindt dat geen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden volledig geïmplementeerd is op alle departementen.

ALLE RESPONDENTEN SAMEN T.A.V. DE VRAAG OF WE HIERMEE GOED OP WEG ZIJN OM DE GROTE ICT PROJECTEN BETER TE BEHEERSEN

- CIO's vinden dat de fundamenteen gelegd zijn en dat er veel bereikt is in kort tijd. ICBR leden zijn het hiermee eens maar benadrukken dat dit in zijn context van een lange termijn ontwikkeling moet worden gezien. De RAD meldt dat er geen antwoord op deze vraag gegeven kan worden zolang er geen termijn is genoemd waarop de verbetering plaats moet hebben gevonden.

3.3 Algemene conclusies n.a.v. feitenrapportage

1. Het stelsel van de acht maatregelen als geheel staat bij geen van de respondenten fundamenteel ter discussie. Opvallend is het verschil in waardering tussen de CIO's en de 'buitenwacht' (RAD) over met name de CIO-rol en het CIO stelsel. Terwijl de CIO's in meerderheid tevreden zijn over de voortgang maar tegelijkertijd om meer tijd vragen, is de RAD veel kritischer over de geboekte resultaten en twijfelt eraan hoeveel tijd de Kamer nog gunt voor een daadwerkelijk toegenomen beheersing op basis van de huidige set aan maatregelen.
2. De kritische houding van de RAD is met name gelegen in het ontbreken van objectieve en kwantitatieve indicatoren om de vraag te kunnen beantwoorden wanneer een groot ICT-project nu daadwerkelijk beter beheerst wordt. De vraag in hoeverre de acht maatregelen hebben bijgedragen aan de beheersing is momenteel kwalitatief te beantwoorden (zoals in deze evaluatie), maar een daadwerkelijk objectief beeld is enkel te geven wanneer kwantitatieve indicatoren worden gebruikt. Hiervoor zouden deze kwantitatieve indicatoren (tijd, budget en technische 'fit') middels

een nulmeting moeten worden geanalyseerd om zodoende te bepalen in hoeverre de acht maatregelen hier een positieve invloed op hebben.

3. Nog niet alle CIO rollen zijn volledig geïmplementeerd in de zin dat alle taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden staande praktijk zijn op het departement. Het meerdere malen gehoorde argument dat er nog moet worden gegroeid is naar onze mening onvoldoende: na bijna twee jaar zijn aanvullende acties mogelijk en gewenst die zowel de positie van de CIO als de instrumenten moeten versterken.
4. Op een enkele CIO na heeft niemand beslissingsbevoegdheid over de ICT-budgetten op het departement. Niet alle CIO's hebben directe toegang tot de SG en/of de Bestuursraad. Beide zaken doen het gezag van de CIO verminderen en daarmee ook de kracht van de rol.
5. De huidige maatregelen (met uitzondering van Gateway en de weinig gebruikte Haalbaarheidstoets) hebben allen betrekking op beheersing van projecten wanneer deze reeds gestart zijn. Er is daarmee onvoldoende aandacht voor strengere technische selectie van projecten. Hiermee wordt bedoeld dat met het onvoldoende aansluiten van de huidige architectuurspraken op de departementale werkelijkheid de technische 'fit' van een bepaald project bij de start nog niet goed genoeg aan de orde komt; hoe past een project binnen de bestaande architectuur en welke primaire processen worden hierdoor beïnvloed?
6. In aanvulling hierop geldt er de beheersmaatregelen teveel uitgaan van 'zuivere' ICT-projecten. Bij de Rijksoverheid bestaan er voornamelijk grote projecten met een ICT-component. Met het ontbreken van een Rijksbrede ICT-projectenportfolio bestaan er momenteel onvoldoende mogelijkheden om te sturen op Rijksbrede veranderingen in het primaire proces, waarbij ICT ondersteunend is.
7. Het ontbreken van een Rijksbrede ICT-projectenportfolio betekent eveneens dat er momenteel niet eenduidig gerapporteerd kan worden over voortgang en financiële beheersing. De vanuit de CIO's gehoorde klacht is dat de wijze van financieel rapporteren naar de Kamer niet aansluit bij de financiële administratie van het project zelf. Beide zaken leiden momenteel tot onvoldoende heldere rapportage over het geheel aan projecten bij de Rijksoverheid (portfolio) en de financiële status van individuele projecten.
8. De Haalbaarheidstoets is momenteel een weinig gebruikt instrument, terwijl de potentiële waarde over het algemeen wel wordt gezien. Door deze 'onbekend is onbemind' situatie wordt momenteel onvoldoende gebruik gemaakt van kennis en ervaring van marktpartijen vóór de start van projecten. Meer gebruik van dit instrument, met daarbij een belangrijke rol voor ICT-office, draagt bij aan de beslissing voor haalbaarheid een betere beheersing tijdens de looptijd van projecten.
9. Naast het stelsel van maatregelen (in het bijzonder de rol van de CIO) is meer aandacht nodig voor de meer ongrijpbare en minder formele beheersingsaspecten op een departement. Deze door één van de CIO's als 'binnen de huiselijke kring' aangeduide issues hebben betrekking op het vergroten van besef en relevantie van het belang van beter beheerste projecten op het gehele departement.

Hiermee wordt bedoeld dat voorkomen moet worden dat beheersing louter een zaak is voor de CIO en het hoger lijnmanagement, maar een breed gedragen en beleefde urgentie.

4 Benefits Logic

De Benefits Logic is een oorzaak- en gevolgschema opgesteld op basis van de verkregen informatie. Op overzichtelijke wijze worden de maatregelen gekoppeld aan de doelstellingen en wordt in één oogopslag duidelijk op welke vlakken waarde wordt gecreëerd. Hiermee wordt ook de zogeheten 'bijvangst' inzichtelijk gemaakt: eventuele aanvullende positieve effecten van de genomen maatregelen die aan het begin van de evaluatie nog niet bekend zijn.

Hieronder de Benefits Logic voor de maatregelen grote ICT projecten.

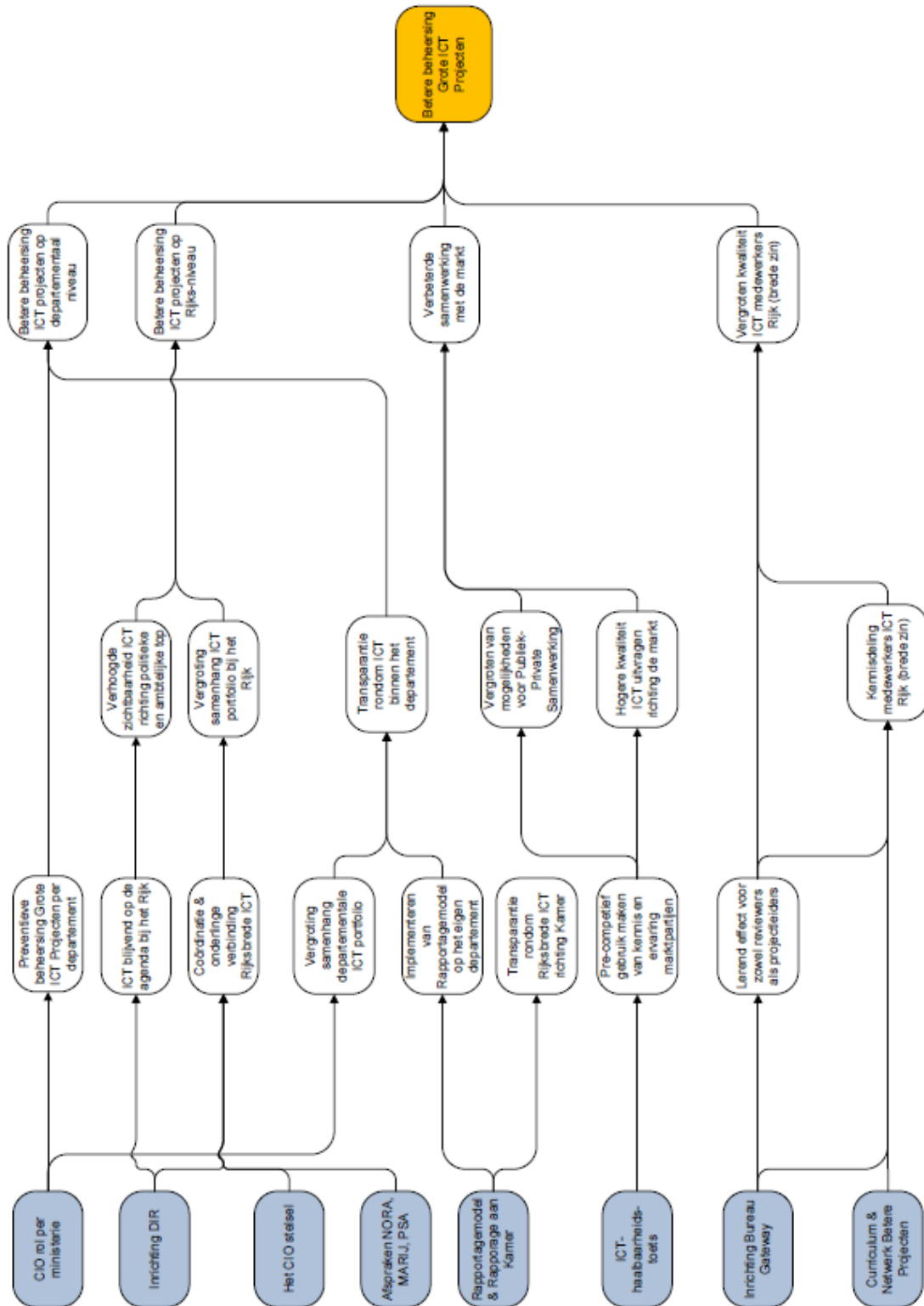
Wat opvalt in de Benefits Logic voor de maatregelen grote ICT projecten is dat de nu geldende set maatregelen allen inderdaad direct of indirect leiden tot betere beheersing van grote ICT projecten.

Verder laat de de Benefits Logic zien dat er bijvangst te signaleren is:

- Transparantie rondom Rijksbrede ICT richting Kamer, en
- Vergroten van de mogelijkheden van Publiek Private Samenwerking.

Beide punten worden meegenomen in de paragraaf 5. Aanbevelingen.

Wat de Benefits Logic niet laat zien is of er andere maatregelen zijn die wellicht ook of op een andere manier (sneller, beter,...) tot betere beheersing van grote ICT projecten zou kunnen leiden. Dit punt wordt verder uitgewerkt in paragraaf 5. Aanbevelingen.



5 Aanbevelingen

De ruimte voor aanbevelingen ontstaat bij vergelijking van het doel “of de door het kabinet genomen maatregelen voldoende effectief zijn” met de bevindingen zoals die geformuleerd zijn in paragrafen 3, 4 en 5. Daarbij kunnen sommige van de aanbevelingen heel direct gericht zijn op verbetering, andere kunnen een goede richting aanwijzen voor verkleining van het “gat” tussen wens en werkelijkheid.

Deze aanbevelingen worden enerzijds gedaan door verder te bouwen op uitspraken en suggesties die zijn gedaan tijdens de interviews, anderzijds op basis van onze eigen inschattingen over hoe tot verbetering van beheersing te komen.

1. Handhaaf het stelsel van maatregelen. Handhaaf ook alle maatregelen. Stel een periodieke (bv. jaarlijkse) evaluatie in waarin bepaalde maatregelen (met name het Rapportagemodel en de architectuurafspraken) worden ‘opgefrist’. Deze evaluatie richt zich nadrukkelijk op de praktische toepassing van deze instrumenten door gebruikers ervan op de departementen. Sta vervolgens toe dat op basis van deze evaluaties instrumenten worden aangepast.
2. Stel een termijn vast waarop je verdere verbetering wilt zien in de beheersing van ICT projecten en specificeer welke (meetbaar!) verbetering je wilt zien (outcome), dit teneinde alle inspanningen beter te richten, alsmede ter voorbereiding op een volgende evaluatie.
3. Stel vast in hoeverre de CIO’s hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het departement moeten hebben en beoordeel de mate waarop dit geïmplementeerd is kritischer
4. Creëer een gezagspositie voor de departementale CIO door de CIO vanuit de SGO van bovenaf toegang te verschaffen tot de departementale Bestuursraad. Wat hierin ook zou kunnen helpen: Geef de CIO beslissingsbevoegdheid over de ICT budgetten, ook die vanuit de primaire processen. In combinatie hiermee: Maak de functie van departementale CIO uniek en ondeelbaar.
5. Voeg een maatregel toe die de instroom van nieuwe grote ICT projecten beperkt op basis van vaste criteria (zoals bijvoorbeeld ‘Raines Rules’). Eén van de Rules schrijft voor dat het ICT project past binnen een Enterprise architectuur voor de Rijksoverheid, die het verband laat zien tussen de benodigde veranderingen in het primaire proces en de daarbij horende ICT projecten.
6. Ondervang de neiging tot isoleren van ICT projecten tot alleen de ICT component. Beschouw ICT projecten in plaats daarvan in samenhang met de verandering die ze in het primaire proces tot gevolg hebben. In combinatie hiermee: Stel een Rijksbrede projectenportfolio in gericht op het beter, efficiënter en in onderlinge samenhang beheersen van alle ICT projecten, alsook de veranderingsprocessen waar die deel van uitmaken. Tenslotte: Breng ook de grote ICT projecten onder in deze portfolio van waaruit inhoudelijke noodzaak en verwachte opbrengsten regelmatig (benefits tracking) worden aangetoond op basis van zakelijke argumenten (business case).

7. Ontwikkel een financieel kader dat past bij deze projectenportfolio. O.a. beleidsinstrumenten als een rijksbrede ICT Begroting en het regelmatig rapporteren op de veranderingsprojecten op basis van een eenduidige projectadministratie. In overeenstemming met aanbeveling 1 houdt dit in dat het Rapportagemodel en een eenduidige financieel kader met elkaar in overeenstemming moeten zijn.
8. Pas de Haalbaarheidstoets aan met een maatregelen die meer padssen in het Cloud tijdperk, bv.: Bied elke opzet voor een nieuw groot ICT project (of een groot project met een belangrijke ICT component) eerst pre-competitief aan de markt aan (ook de markt in de Cloud), in de vorm van de gewenste verandering (dus: niet alleen maar ICT), op basis van louter functionele eisen. Ontwikkel in interactie met de markt de projectdefinitie en de uitvraag. Dit allemaal in samenwerking met ICT Office.
9. De problematiek ligt met name 'in de huiselijke kring' van het departement. Breng daarom als tegenwicht voor de cijfermatige maatregelen ook wat 'zachtere maatregelen' in die reflectie en bredere oordeelsvorming helpen bevorderen. Denk aan collegiale toetsing (*peer review*), intervisie (over dilemma's) en andere gecombineerde sessies met CIO's, hoger lijnmanagement en externe collega's.

Bijlage A: Lijst van geïnterviewde personen

- Eelke Buizer-van der Pols, Rijksauditedienst
- Jan van der Burg, Defensie
- Monique van Daalen, Buitenlandse Zaken
- Cees van Duijvenvoorden, Algemene Zaken
- Jan-Willem Duijzer, Landbouw
- Liesbeth Edelbroek, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu
- Jan Flippo, Buitenlandse Zaken
- Koen Gijsbers, Defensie
- Richard Hilhorst, Raad van State
- Albert Koeleman, Financiën
- Jan Lintsen, Verkeer & Waterstaat
- Christianne Mattijssen, Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen
- Noud Hooyman, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu
- Bob Papenhuizen, Justitie
- Ron Roozendaal, Volksgezondheid, Welzijn & Sport
- Jeroen Sikkkel, Defensie
- Wim Sijstermans, Financiën
- Hans van der Stelt, Verkeer & Waterstaat
- Nicole Stolk, Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties
- Wouter Stolwijk, Economische Zaken
- Tjeerd Veenstra, Economische Zaken
- Katja Verhulst, Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen
- Anneke van Zanen, Justitie

Bijlage B: Leden adviescommissie

De Adviescommissie Evaluatie Matregelen grote ICT projecten bestaat uit:

- Jan-Willem Holtslag
- David Jongen
- Marjolein ten Kroode
- Boet Kreiken

www.capgemiconsulting.nl

Capgemini Consulting
Papendorpseweg 100
3528 BJ Utrecht

Tel.: 030 689 16 13