

Vergaderjaar 2008–2009

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 135

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2008

Met mijn brief d.d. 26 juni jl. (26 643, nr. 128) informeerde ik uw Kamer over de maatregelen waartoe het kabinet heeft besloten ten aanzien van het ontwikkelen en uitvoeren van grote ICT-projecten¹. Met deze brief informeer ik u over de vervolgbesluiten die het kabinet heeft genomen over:

- de positionering en kwaliteitsverbetering van het informatie-management
- het rapportagemodel voor grote ICT-projecten dat gebruikt zal worden door de ministeries en als basis zal dienen voor mijn jaarlijkse rapportage aan uw Kamer.²

Voorts informeer ik u over de voortgang in de uitvoering van de met voornoemde brief genomen maatregelen en ga ik nader in op een aantal punten dat in het Algemeen Overleg van 2 oktober jl. aan de orde is geweest (Kamerstuk 30 146, nr. 23).

Positionering en kwaliteitsverbetering van het informatiemanagement

Informatie- en communicatietechnologie grijpen steeds dieper in op de primaire en secundaire werkprocessen van de ministeries. De rijksdienst is daar nog onvoldoende professioneel op ingericht. Dat leidt er in teveel gevallen toe dat grote ICT-projecten meer tijd en meer geld kosten dan geraamd en in een aantal gevallen zelfs mislukken. In de rijksdienst is meer en betere aandacht nodig voor sturing en beheersing van grote ICT-projecten. In mijn voornoemde brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over de kaderstellende maatregelen van het kabinet die moeten bijdragen aan een betere kwaliteitsborging van grote ICT-projecten. Het kabinet concludeert dat daarnaast ook verbeteringen gewenst zijn in de organisatie en inrichting van het opdrachtgeverschap binnen de ministeries en de ambtelijke advisering aan bewindspersonen, zoals ook door de Rekenkamer in deel A en B van haar rapporten «Lessen uit ICT-projecten bij de overheid» bepleit. Ik duid dit aan met de I-functie, waarbij bedoeld wordt

¹ Onder grote ICT-projecten wordt verstaan: ICT-projecten van meer dan € 20 miljoen en projecten met een ICT-component van meer dan € 20 miljoen.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

op een aan professionele standaarden voldoende informatiemanagement, waaronder het opdrachtgeverschap voor (grote) projecten.

De inrichting van deze I-functie verschilt thans per ministerie. Er zijn ministeries waar de I-functie zich alleen richt op de bedrijfsvoering (zoals de kantoorautomatisering), maar ook ministeries waar de I-functie gericht is op alle ICT-toepassingen, dus ook die in het primair proces. Grote ICT-projecten worden veelal ontwikkeld en aangestuurd vanuit beleidsdirecties, niet altijd met centraal toezicht en advisering. Bij slechts een beperkt aantal ministeries bestaat de functie van Chief Information Officer (CIO) op strategisch niveau.

Het kabinet acht het noodzakelijk dat binnen alle ministeries de CIO-rol op hoog ambtelijk niveau wordt belegd, zoals ook door de Rekenkamer bepleit. De bestaande integrale managementverantwoordelijkheid van beleidsdirecties voor ICT-projecten kan daarbij onverkort worden gehandhaafd. Bewust wordt hier gesproken over een rol en niet over een functie. De wijze waarop de rol wordt belegd is vormvrij. In de meeste gevallen zal deze rol bij bestaande functionarissen worden belegd. De rol is echter niet vrijblijvend. Voorop staat dat ministeries geen projecten met een grote ICT-component starten zonder dat de CIO daarover een oordeel heeft gegeven.

De CIO heeft tot taak de ambtelijke en politieke leiding gevraagd en ongevraagd te adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van grote ICT-projecten. De CIO geeft een oordeel over de start van ICT-projecten en op kritieke momenten tijdens de uitvoering daarvan. Hij kan als opdrachtgever namens de Bestuursraad functioneren voor generieke departementale ICT voorzieningen. De CIO is verantwoordelijk voor het opstellen en actueel houden van de departementale strategie en visie op geautomatiseerde informatievoorziening en ICT en ontwikkelt en onderhoudt, vanuit de rijksbreed afgesproken kaders, de departementale architectuur en standaarden. De CIO is ook verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de rijksbrede kaders binnen het ministerie. Hij bewaakt de samenhang in informatievoorziening en ICT-projecten binnen een ministerie door applicatie- en projectenportfoliomanagement. Ten slotte stelt de CIO, op basis van de rijksbrede kaders, eisen aan projectbeheersingsmethodieken en ondersteunt hij audits, reviews en second opinions.

Vanuit zijn taken en verantwoordelijkheden is de CIO bevoegd voorstellen aan de bestuursraad te doen over de start van grote ICT-projecten of eventuele opschorting of bijsturing tijdens de uitvoering daarvan.

Binnen een ministerie kan ook een stelsel van CIO's worden ingericht, waarbinnen één CIO de bovengenoemde taken voor het gehele ministerie vervult, en grote onderdelen of/en batenlastendiensten over een eigen CIO beschikken ten behoeve van de aansturing van de projecten van deze onderdelen en/of batenlastendiensten.

De ministers zullen er zorg voor dragen dat in het tweede kwartaal van 2009 de CIO-rol binnen hun ministerie met de voornoemde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is belegd. Daarbij behoort ook een kleine staf die de besluitvorming voorbereidt. De CIO is immers een rol. Ik zal het proces van inrichting van de CIO functie actief ondersteunen door middel van advies, materiële ondersteuning en opleidingen. Daarvoor is per ministerie in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst gedurende drie jaar, vanaf 1 januari 2009, jaarlijks € 150 000 ten behoeve van de kosten van één fte beschikbaar.

Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de aansturing van grote ICT-projecten en de kwaliteit van de zg. I-kolom binnen de ministeries is het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfs-

voering Rijksdienst van BZK (DGOBR) verantwoordelijk voor de realisatie, de borging, het onderhoud en het verder ontwikkelen en toepassen van de rijksbrede architectuur en specifieke architectuurinstrumenten. DGOBR ontwikkelt en onderhoudt rijksbrede methoden en technieken zoals een model projectplan en bevordert het gebruik van de ICT-haikbaarheidstoets en van de Gateway-systematiek in de rijksdienst.

Deze verantwoordelijkheid zal worden ingevuld met het CIO-beraad, dat gevormd wordt door de directeur Informatiseringsbeleid Rijk van het ministerie van BZK als voorzitter en de departementale CIO's als leden. Dit beraad coördineert de informatievoorziening en het ICT-beleid van de rijksdienst, borgt het rijksbrede beleid, en doet voorstellen voor de ontwikkeling van nieuwe kaders en standaarden. In deze constellatie vervult de directeur Informatiseringsbeleid de rol van CIO voor het Rijk. Behoudens de taken die verbonden zijn aan het voorzitterschap van het CIO-beraad, is de directeur Informatiseringsbeleid Rijk opdrachtgever voor rijksbrede projecten, zoals de Digitale Werkomgeving Rijk.

Het kabinet constateert dat, naast de inrichting van de CIO functie, ook maatregelen nodig zijn om de kwaliteit van de opdrachtgevers voor ICT-projecten en informatievoorziening te vergroten. Deze zullen niet alleen gericht zijn op de I-kolom maar ook op de beleidsdirecties die als opdrachtgever voor grote projecten optreden. Professionalisering van het informatiemanagement, waaronder opdrachtgeverschap, vanuit de beleidsdirecties is minstens zo belangrijk als een goede inrichting van de CIO-functie.

Op korte termijn zal een curriculum worden ontwikkeld. Dit richt zich op opdrachtgeverschap, verander- en innovatiemanagement, inhoudelijke kennis van I-beleid en ICT-toepassingen, en programma- en projectmanagement. De uitvoering daarvan moet bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van het opdrachtgeverschap binnen de ministeries en de aansturing van externe leveranciers.

Rapportagemodel voor grote ICT-projecten (bijlage)

Zoals in mijn brief van 26 juni jl. gesteld, onderschrijft het kabinet het standpunt van de Rekenkamer dat het noodzakelijk is de kosten van grote ICT-projecten inzichtelijk te maken. Een eenduidige inrichting van de projectadministraties draagt immers ook bij aan betere sturings- en verantwoordingsmogelijkheden. Het kabinet wil de kosten inzichtelijk maken met een jaarlijkse overkoepelende rapportage van BZK over grote ICT-projecten, die ik uw Kamer met voornoemde brief heb toegezegd. Het introduceren van het gebruik van kostensoorten voor bestaande projecten is niet in alle gevallen mogelijk. De projectadministraties zijn daar thans onvoldoende op ingericht. Het met terugwerkende kracht aanpassen van alle projectadministraties acht het kabinet niet haalbaar. De ministeries zullen het onderscheid in kostensoorten in ieder geval voor nieuwe projecten hanteren, en waar mogelijk ook voor lopende projecten. In het voorjaar van 2009 zal ik uw Kamer een eerste overkoepelende rapportage over 2008 conform bijgaand rapportagemodel doen toekomen. De daarvoor benodigde informatie zullen de ministeries mij jaarlijks op basis van dit model leveren. Deze informatie wordt niet opgenomen in het departementale jaarverslag, maar separaat aan mijn ministerie verstrekt. De kosteninformatie beperkt zich overigens tot de kosten die binnen de rijks-overheid, met inbegrip van de batenlastendiensten, worden gemaakt. Op de positie van ZBO's ga ik verderop in deze brief in.

In mijn brief van 26 juni jl. kondigde ik aan dat nadere criteria zouden worden vastgesteld waaraan projectplannen en reviews moeten voldoen. In het rapportagemodel zijn deze criteria opgenomen. Een review wordt uitgevoerd vóór het beslismoment om de volgende projectfase te starten, waarbij wordt gekeken naar het resultaat van de doorlopen fase en naar

de gereedheid voor de volgende fase (is voldaan aan de gestelde eisen?). De ministeries zijn vrij in de keuze van hun reviewinstanties mits die aan professionele standaarden en eisen als deskundigheid en onafhankelijkheid, voldoen. De departementsleiding beslist doorgaans over deze keuze op advies van het audit committee. Voor de hand ligt dat de ministeries voor het verrichten van de reviews de Rijksauditdienst of de departementale auditdienst inschakelen. Elk ministerie rapporteert jaarlijks aan BZK over de genoemde kosten en of de projectplannen en reviews conform de criteria zijn opgesteld en uitgevoerd. De ministeries bekostigen de reviews zelf, b.v. vanuit het ICT-projectbudget. De auditdienst zal onderzoeken of de verstrekte informatie op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand is gekomen. Over de belangrijkste gebreken in het proces van totstandkoming brengt de auditdienst jaarlijks een nota van bevindingen uit aan de eigen minister, die deze nota naar mij doorstuurt. Dit is een lichte vorm van onderzoek en rapportering. Hiervoor is mede uit kostenoogpunt en capaciteitsbeslag gekozen. In de nota van bevindingen zal de aard en reikwijdte van het onderzoek nadrukkelijk worden aangegeven. Het rapportagemodel en het hierboven geschetste proces van informatieverstrekking zal in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010 worden opgenomen.

De Rekenkamer pleit er in deel B van haar rapport «Lessen uit ICT-projecten bij de overheid» voor het systeem van functiepuntenanalyse te hanteren om de functionele omvang van een ICT-project vast te stellen en ook daarover te rapporteren. Deze aanbeveling neem ik vooralsnog niet over. De voorgestelde methodiek is geschikt om de omvang van softwareapplicaties te ramen. Er kunnen echter ook grote verschillen optreden bij het ramen van de inspanning (en dus de kosten) om deze applicaties te ontwikkelen. Bij zeer complexe ICT-projecten is het ook niet altijd mogelijk om de omvang bij voorbaat volledig in beeld te brengen. Daarnaast constateer ik dat kostenoverschrijdingen in grote ICT-projecten niet altijd gerelateerd zijn aan softwareontwikkeling, maar evenzeer aan organisatievraagstukken. Dat wordt niet door functiepuntenanalyse gemeten. Desondanks wil ik het mogelijk gebruik van de methodiek nader bezien. Ik kom hier op terug in mijn voor het voorjaar 2009 voorziene rapportage over grote ICT-projecten.

Voortgang ontwikkeling Gateway-organisatie

Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 26 juni jl. zal ik een Gateway-organisatie opzetten om een bijdrage te leveren aan een professionele review-praktijk. Vanuit het programma Vernieuwing Rijksdienst zijn daartoe middelen beschikbaar gesteld. Gateway is een door de Britse overheid ontwikkelde methodiek met het karakter van een peer-review. Uitgangspunt voor de reviewmethode is dat projecten volgens een min of meer standaardfasering verlopen. Een peer-review volgens de Gateway-systematiek kan een bijdrage leveren aan een beheerste projectuitvoering. Ik werk thans aan de totstandkoming van een overeenkomst met de Britse overheid over het formeel «adopter» van de Gateway-methode en aan het vergroten van het aantal gecertificeerde Gateway-reviewers. In 2009 zal de Gateway-organisatie haar diensten aan de ministeries kunnen aanbieden. Gateway kan als reviewmethode worden ingezet mits wordt voldaan aan de criteria die vanuit het rapportagemodel aan een review worden gesteld.

Reikwijdte ministeriële verantwoordelijkheid

De Rekenkamer wijst in haar rapport «Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel B» op het feit dat belangrijke ICT projecten op het beleidsterrein van de ministeries ook plaatsvinden buiten de ministeries, waardoor

onduidelijkheid bestaat over de informatievoorziening aan de minister en de Tweede Kamer en over de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze projecten. De Rekenkamer wijst hierbij op projecten van rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), stichtingen en ZBO's. In mijn brief van 26 juni jl. aan uw Kamer heb ik er op gewezen dat de in deze brief vervatte besluiten alleen betrekking hebben op ICT-projecten waarvoor ministers rechtstreeks verantwoordelijk zijn en dus niet op projecten van ZBO's. Ministers kunnen met de onder hen ressorterende ZBO's uiteraard wel afspraken maken conform de maatregelen die het kabinet heeft genomen, zoals de minister van SZW onlangs met het UWV heeft gedaan (26 448, nr. 383). Voor zover nodig geldt dat ook voor rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en stichtingen. De ministers zullen, voor zover zulks opportuun is en passend binnen de besturingsrelatie, met hun ZBO's en met RWT's en stichtingen overleggen om tot afspraken te komen over het hanteren van de systematiek die nu voor de rijksdienst is afgesproken.

Ten slotte

In het Algemeen Overleg van 2 oktober jl. heb ik uiteengezet dat ik mij ook door marktpartijen laat informeren over methodieken in het kader van kwaliteitsborging en risicobeheersing. Deze informatie betrek ik bij de eventuele verdere ontwikkeling van het model. In het AO is voorts aandacht gevraagd voor de betekenis van architectuur voor mede-overheden en de manier van deskundigheidsbevordering (niet alleen gericht op ICT maar ook op werkprocessen), het uitwisselingsproces tussen basisregistraties en de vorm waarin de «CIO-rol» voor de mede-overheden invulling kan krijgen. De staatssecretaris van BZK zal uw Kamer hierover binnenkort schriftelijk informeren.

Ik hecht er aan te benadrukken dat de systematiek en de rapportage waartoe nu besloten is geen doel op zich vormen, maar moeten bijdragen aan verbetering van de ontwikkeling en beheersing van grote ICT-projecten en een beter gestructureerde informatievoorziening aan uw Kamer. Het kabinet zal jaarlijks bezien of de nu gekozen systematiek en het rapportagemodel aangepast dienen te worden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst