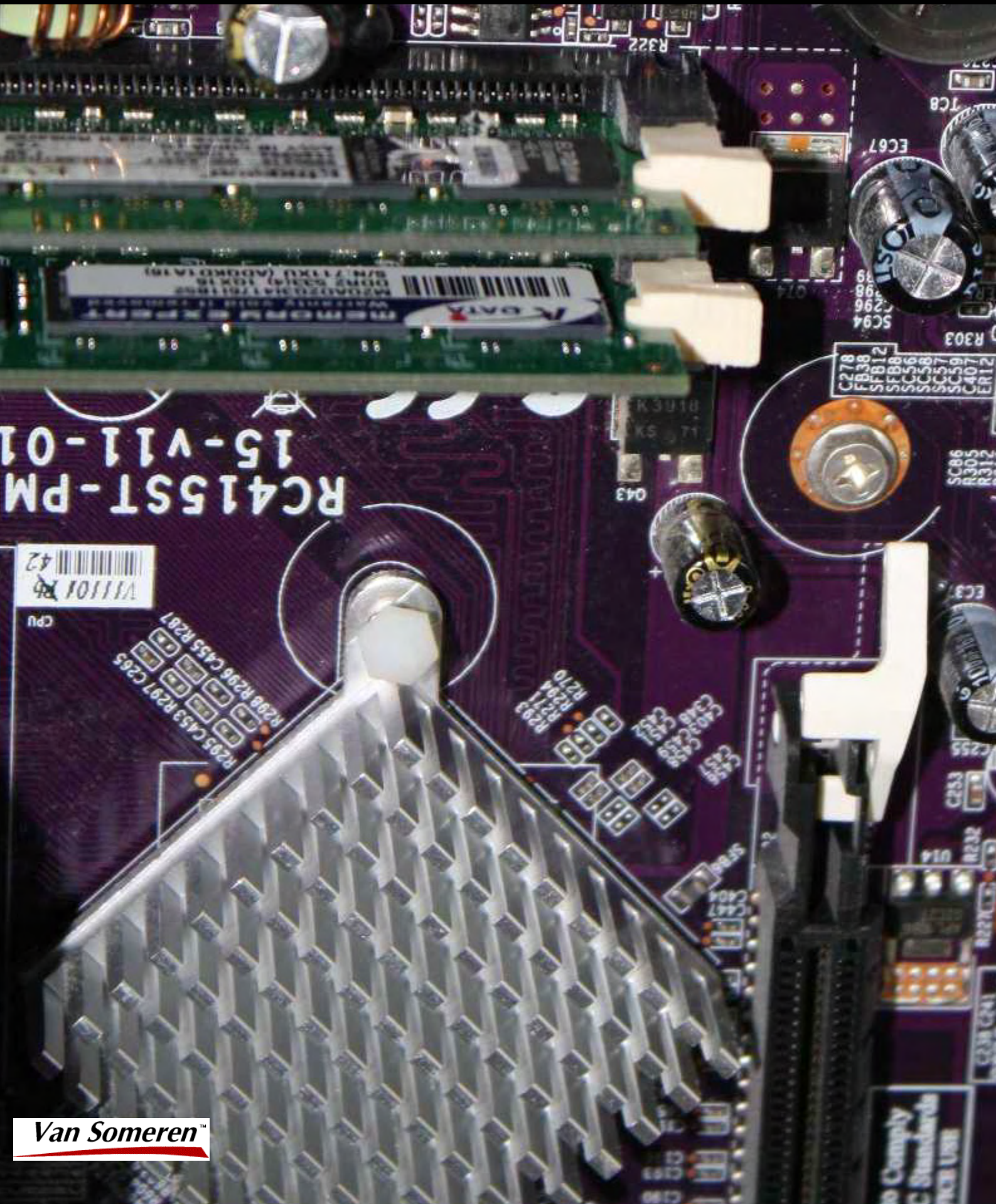


ICT en Overheid



Van Someren[™]



ICT en Overheid

18 januari 2016

(1^e versie: 26 mei 2008)

(2^e versie: 20 februari 2009)

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
SAMENVATTING	4
INLEIDING	6
1. OMVANG EN LOCATIE	7
1.1 Financiële schade	7
1.2 Grote én kleine projecten en –organisaties	9
1.3 Complexiteit	9
1.4 Hardnekkigheid	10
2. OORZAKEN EN KENMERKEN	12
2.1 Incidenteel of structureel	12
2.2 Verhogen van uitgaven	12
2.3 De Basis	13
2.4 Praktijk	13
2.4.1 Assimilatie van ICT processen in de reguliere bedrijfsvoering	14
2.4.2 Toepassing van relevante kennis en vaardigheden	15
2.4.3 Onvoldoende leiding en sturing	21
2.4.4 Gebrekkige informatieuitwisseling	22
2.4.5 Onvoldoende leren van het verleden	23
3. HOE DAN? – DE BASIS	25
3.1 IT-governance	25
3.2 Deskundigheid	28
3.3 Informatiesystemen algemeen	29
3.3.1 Doel bepalen	29
3.3.2 Doelen kwantificeren	29
3.3.3 Prestaties controleren	30
3.3.4 Monitoren secundaire belangen	30
3.3.5 Periodiek heroverwegen	30
3.3.6 Levenscyclus	31
3.4 ICT-projecten	32
3.4.1 Acquisitie en inhuur	33

3.4.2	Implementatie	37
3.4.3	Steun en Sturing	38
3.5	Maatwerk en Expertsystemen	41
3.6	Standaard Informatiesystemen	43
3.6.1	Rechtvaardiging en periodieke heroverweging	45
4.	BEWINDVOERDERS, BESTUUR EN ALGEMENE LEIDING	46
5.	ICT EN VERNIEUWING RIJKSDIENST	47
6.	CONCLUSIE	52
7.	AANBEVELINGEN	54

Samenvatting

Aansluitend op een rapport van de Algemene Rekenkamer getiteld: *"Lessen uit ICT-projecten bij de overheid"* (deel "A"), formuleerde ik enkele aandachtspunten welke kunnen bijdragen aan toename van de slagingskansen van ICT-projecten.

De Algemene Rekenkamer maximeerde haar schatting van financiële schade, geleden door de staatskas, ten gevolge van falende ICT-projecten, tot de € 2,1 welke de overheid aan ICT innovatie miljard heeft uitgegeven. Volgens sommige ICT-deskundigen zou die schade jaarlijks € 4 tot € 5 miljard bedragen. De werkelijke schade ligt waarschijnlijk aanzienlijk hoger, indien bij die schattingen rekening wordt gehouden met verschillen tussen beoogde en verkregen rendementen, herstelkosten en met incidentele of projectmatige inzet van externen en -onttrekking van overheidsdienaren aan hun reguliere werkzaamheden ten behoeve van (potentiële) ICT-projecten, zonder dat dit aan (de kosten van) een specifiek project wordt toegeschreven. Bovendien is geleden schade geenszins beperkt tot grote ICT-projecten: De totale financiële schade uit kleinere projecten zou zelfs groter kunnen zijn dan de totale schade uit grote projecten.

Belangrijke oorzaken voor ondermaats presteren van de overheid ten aanzien (ICT)projecten zijn:

- a. Beperkte assimilatie van ICT processen in de reguliere bedrijfsvoering;
- b. Ondermaatse (toepassing van) relevante kennis en vaardigheden ;
- c. Onvoldoende leiding en sturing;
- d. Gebrekkige informatieuitwisseling;
- e. Onvoldoende leren van het verleden.

Besturing van ICT-projecten moet deel uitmaken van het totaal van het besturen van de informatievoorziening, inclusief de inzet van de daarvoor benodigde middelen (de ICT-huishouding). Besturing van de informatievoorziening behoort op haar beurt inherent deel uit te maken van besturing van een organisatie als geheel. Daar kan men mee aanvangen door het nemen van de volgende maatregelen:

1. In overeenstemming brengen van de ICT-doelen en –strategie met de organisatie-doelen en –strategie;
2. (Vooraf) verzekeren dat ICT-middelen per saldo daadwerkelijk de beoogde meerwaarde levert aan behalen van de organisatorische doelen;
3. Gezonde balans tussen zorg voor, en investeringen in informatiesystemen versus waarde en het belang van de betreffende informatiesystemen;

4. Voeren van deugdelijk risicomanagement;
5. Prestatiemeting (kosten:baten) van de ICT-huishouding;
6. Beheren van verwachtingen (expectation management).

Voor integratie van ICT-projecten in de ICT-huishouding en in de reguliere bedrijfsvoering moeten bewindvoerders, bestuur en algemene leiding zorgen voor:

1. Definitie van duidelijke, eenduidige organisatorische doelen, goede communicatie daarvan en tijdige actualisering daarvan;
2. Een ICT-beleid dat een directe afgeleide is van de organisatorische doelen en van het organisatiebeleid;
3. Organisatie-inrichting waarbij de ICT-huishouding een integraal onderdeel is van de totale bedrijfsvoering;
4. Organisatie-inrichting waarbij toevoeging, vervanging en vernieuwing van informatiesystemen continu en inherent deel uitmaken van de ICT-huishouding;
5. Volledige overeenstemming van ICT-projecten met het ICT-beleid;
6. Goede leiding, maar vooral goede aansturing van projecten, rekening houdend met zowel de organisatorische doelen als met veranderende omstandigheden;
7. Tijdige en voldoende actualisering, aanvulling en borging van relevante, toepasbare kennis en vaardigheden;
8. Optimale aanwending van beschikbare mensen en middelen;
9. Tijdige, volledige en correcte verantwoording en benoeming en erkenning van gemaakte fouten.

Inleiding

De opstellers van de nota "Vernieuwing Rijksdienst" haastten zich te melden dat aarzelingen over de kwaliteit en inzet van de ambtelijke dienst niet hebben doen besluiten tot een ingrijpend programma voor vernieuwing van de rijksdienst, zoals opgenomen in het Coalitieakkoord. Met die melding laten zij in het midden of die aarzelingen niet doorslaggevend waren, dan wel dat die aarzelingen niet bestonden. Ondanks dat veel ambtenaren uitstekend werk verrichten, heeft de kwaliteit en inzet van de ambtelijke dienst altijd ter discussie gestaan. Vanuit het perspectief van de maatschappelijke doelen waaraan de ambtelijke dienst haar bestaansrecht ontleent, zijn klachten daarover meestal gegrond.

Op 29 november 2007 bracht de Algemene Rekenkamer deel "A" van een rapport uit getiteld: *"Lessen uit ICT-projecten bij de overheid"*. De inhoud van dat rapport kwam in hoge mate overeen met mijn eigen ervaringen. Aansluitend op dat rapport van de Algemene Rekenkamer formuleerde ik enkele aandachtspunten welke kunnen bijdragen aan toename van de slagingskansen van ICT-projecten. Daarbij hanteerde ik wel een andere invalshoek dan de Algemene Rekenkamer. Ik richt mij met dit document meer op de praktijk. De formele taakstelling van de Algemene Rekenkamer houdt immers op bij het doen van aanbevelingen of, zoals zij het zelf stelt: *"De Algemene Rekenkamer controleert of het Rijk geld uitgeeft en beleid uitvoert zoals de bedoeling was."* Het is voor bewindvoerders, bestuur en algemene leiding niet altijd eenvoudig om aanbevelingen te vertalen naar praktische handelingen welke moeten worden verricht of worden nagelaten. Overigens heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met haar brief van 25 februari 2008 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangetoond dat haar ministerie die vertaling goed heeft verricht. Binnen dit document zal ik onder meer ingaan op punt 4 van die brief (onderwerp: Verbeteringen). Daar uit kan men opmaken dat dit document deels een steunbetuiging is aan het ministerie van BZK voor het getoonde inzicht en voor de door haar kenbaar gemaakte goede voornemens. Ik hoop dat dit document kan bijdragen aan het spoedig en effectief verwezenlijken van veel van die voornemens. Binnen dit rapport hebben ik mij echter niet beperkt tot de rijksoverheid, maar heb ik mij gericht op de gehele overheid. De inhoud van dit document is eveneens toepasbaar op een deel van de private sector. Ook kan men veel wat voor ICT-projecten geldt, toepassen op andere projectsoorten.

1. Omvang en locatie

1.1 Financiële schade

Verschillende partijen noemden verschillende bedragen over de totale financiële schade welke de maatschappij (de staatskas) zou lijden ten gevolge van falende ICT-projecten. Volgens sommige ICT-deskundigen zou die schade jaarlijks € 4 tot € 5 miljard bedragen. Volgens de Algemene Rekenkamer kan die schatting niet juist zijn aangezien de overheid voor de betreffende periode jaarlijks niet meer dan € 2,1 aan ICT innovatie miljard heeft uitgegeven. De Algemene Rekenkamer merkt daarbij op dat in het door haar genoemde bedrag niet uitsluitend ICT-projecten zijn opgenomen, maar ook investeringen in hardware en software voor standaard bedrijfsvoering. In dat bedrag heeft de Algemene Rekenkamer mogelijk niet de bedragen opgenomen welke de overheid beschouwt als onderdeel van reguliere operationele kosten, maar welke dienen ter dekking van kosten voor informatievoorziening en beheer van ICT-middelen welke tijdelijk zijn toegewijd aan ICT-projecten. Overheidsdienaren worden incidenteel of projectmatig onttrokken aan hun reguliere werkzaamheden om werkzaamheden te verrichten ten behoeve van (potentiële) ICT-projecten. Men kan daarbij onder meer denken aan: inventarisatie van wensen en eisen welke aanleiding kunnen vormen tot het opstarten van een ICT-project; oriëntatiegesprekken met ICT-leveranciers, - met collegae en met budgethouders; marktorientatie, bijwonen van demonstraties, productvergelijking en maken van oplossingskeuzes; uitvoeren van acceptatietests en gebruikersterugkoppeling aan ICT-leveranciers. Soms worden kosten van enkele, of van al de genoemde voorbeelden wel als projectuitgaven geadministreerd. In veel gevallen gebeurt dat niet en worden ze geboekt als reguliere, operationele kosten.

Een ICT-project wordt overwegend als *geslaagd* gekenmerkt, indien het nieuwe informatiesysteem met succes technisch en organisatorisch is ingevoerd. Echter, het bezit en/of de toepassing van die systemen levert vaak niet, of niet volledig het beoogde rendement op. Dat rendementsverschil kan men eveneens in geld kwantificeren en toevoegen aan de totale schade. De schade van niet (volledige en/of tijdige) verkrijging van beoogde baten, kan de projectkosten vele malen overschrijden.

Voorbeeld:

Als een ICT-project (budget: € 5 miljoen, geplande duur één jaar), een jaarlijkse besparing van € 10 miljoen moet opleveren, de levenscyclus van het betreffende informatiesysteem vijf jaar is en de duur van het project met één jaar uitloopt, dan bedraagt de totale schade van het falen van dit project geen € 5 miljoen, maar € 60 miljoen (Projectkosten 2 x € 5 miljoen + besparingsgemis van 5 x € 10 miljoen). Bij dat bedrag moeten de kosten naar aanleiding van gemaakte fouten worden opgeteld. Het betreft dan niet alleen de herstelkosten en overuren, maar onder meer ook de extra kosten van communicatie naar benadeelden en media.

Secundaire kosten	X
<p>Naar aanleiding van een fout kregen onlangs 730.000 belastingplichtigen ten onrechte een bepaalde brief van de Belastingdienst in hun brievenbus. Verzending van die brief en de daar aan gerelateerde communicatie en correspondentie heeft de Nederlandse belastingbetalers enkele miljoenen euro's gekost.</p>	

Indien wij de bovenstaande zaken meewegen in berekening van de totale schade van gefaalde of deels gefaalde ICT-projecten, dan ontdekken wij dat de schatting van € 4 tot € 5 miljard per jaar zeer bescheiden is. Daar waar het de overheid betreft mogen wij dat per saldo niet zonder meer als schade beschouwen. De uitgegeven bedragen zijn immers – via loon aan haar eigen medewerkers, of via leveranciers – deel gaan uitmaken van het economische verkeer. Zo leveren ook falende projecten het bedrijfsleven omzet en zelfs vaak financiële (fiscale) winst op. Via het Nederlandse belastingstelsel ontvangt de overheid een belangrijk deel van de door haar uitgegeven bedragen weer terug. Het deel, gerelateerd aan die projectuitgaven, dat niet in de staatskas terugvloeit, blijft echter aanzienlijk. Dat geld kan bijvoorbeeld niet worden uitgegeven aan gezondheidszorg, oudedagsvoorzieningen of onderwijs en dat moet worden aangevuld door belastingbetalers.

Overigens worden projectbudgetten ook overschreden omdat die budgetten vanaf het begin af aan te laag waren gesteld. Als, bijvoorbeeld, de overheid iets wil kopen dat een reguliere marktwaarde heeft van € 1.000.000,- dan wil men daarvoor wel eens een budget opstellen van ± € 750.000,- of minder. Enerzijds hoopt en tracht men daarmee leveranciers ertoe te bewegen hun

prijzen te verlagen. Anderzijds verwacht men eerder autorisatie voor de aanschaf te verkrijgen wanneer men in plaats van de werkelijke prijs een lager budget vermeldt. Uiteraard worden ook gewoonweg fouten gemaakt tijdens het opstellen en controleren van budgetten.

1.2 Grote én kleine projecten en –organisaties

Waarschijnlijk vanwege hun financiële, maatschappelijke en bestuurlijke impact per project, wordt vooral aandacht besteed aan grootschalige projecten. Dat kan leiden tot de gedachte dat de kans op falen van projecten is beperkt tot grote projecten. Niets is minder waar. Ook kleinere projecten, en zelfs hele kleine projecten of trajecten, worden afgebroken of leveren om andere redenen niet de beoogde rendementen.

Betrouwbare statistieken van projectresultaten, geordend naar projectgrootte lijken te ontbreken,¹ maar er lijkt geen reden om aan te nemen dat voor kleinere projecten verhoudingsgewijs een hoger slagingspercentage geldt. Ook heb ik geen bewijs gevonden voor de stelling dat ICT-projecten in grotere, complexe organisaties vaker falen dan in kleine, eenvoudige organisaties.

Het is goed mogelijk dat de financiële schade ten gevolge van het totaal aan kleinere projecten groter is dan de schade van het totaal aan grote projecten.

1.3 Complexiteit

Ook ten aanzien van complexiteit geldt Albert Einstein's stelling: "*Alles is betrekkelijk.*" Naar aanleiding van de voorgaande tekst kan men geneigd zijn te concluderen dat complexiteit van projecten of organisaties geen hoofdoorzaak is voor het falen van ICT- projecten, of wellicht zelfs niet aan het falen bijdraagt. Die conclusie kan in enige mate gelden voor de *absolute* complexiteit, maar niet voor *relatieve* complexiteit. Omdat de overheid relatief onvoldoende relevante kennis en vaardigheden heeft en omdat die kennis en vaardigheden bovendien binnen de afzonderlijke overheidsinstellingen niet altijd optimaal wordt aangewend, worden projecten met een lage absolute complexiteit binnen de overheid sneller als relatief complex ervaren.

¹ Dit komt deels doordat rapportage voor kleinere projecten in mindere mate, of helemaal niet plaatsvindt.

Bovendien geldt dat een complex vraagstuk niet per definitie een complexe oplossing behoeft. Enerzijds hebben opdrachtgevers (de overheid) moeite om de gedachte te accepteren dat voor hun vraagstukken eenvoudige antwoorden of oplossingen bestaan. Anderzijds hebben opdrachtnemers (leveranciers) moeite om complexe vraagstukken te vertalen in eenvoudige informatiesystemen. Een belangrijke reden hiervoor is dat die vertaling bestaat uit twee componenten:

1. Uit complexe vraagstukken een eenvoudige kern destilleren.
2. Het automatiseren van die eenvoudige kern.

Alleen het tweede component valt binnen het domein van ICT-leveranciers. Het eerste component moet worden uitgevoerd door de opdrachtgever zelf, of door experts op dat gebied.

1.4 Hardnekkigheid

Een van de kenmerken van het falen van ICT-projecten binnen de overheid is de hardnekkigheid van dat verschijnsel. Ondanks dat er veel over wordt gesproken en geschreven, lijkt men nauwelijks lering te trekken uit het verleden. Keer op keer worden dezelfde fouten gemaakt. Een belangrijke reden hiervoor lijkt te zijn dat partijen die sleutelposities innemen in het oplossen van de problemen zelf deel uitmaken van de problemen. Soms doen zij dit door hun handelen, maar zij doen dit vooral door het nalaten van handelen. Leidinggevendenden zijn te vaak afwezig in bedrijfsprocessen waar zij deel van uit behoren te maken. Dit lijkt vaker voor te komen bij ICT-gerelateerde bedrijfsprocessen dan bij bedrijfprocessen die men als eenvoudiger, minder technisch, inschat. Diverse overlegstructuren ten spijt, voor zover sprake is van werkelijke regie, wordt die regie in effectieve zin gevoerd door de operationele laag binnen de organisatie. Voor communicatie naar- en verantwoording aan derden, lijken leidinggevendenden zich zonder noemenswaardige weerstand te laten leiden door die operationele medewerkers. Aan hen gerichte kritiek accepteren zij vaak niet, deels omdat zij onvoldoende moeite doen om te onderzoeken of de kritiek gegrond is wanneer het door veroorzakers van die kritiek wordt weersproken. Als kritiek niet direct tot hen wordt gericht bereikt die kritiek hen vaak niet omdat het via een hiërarchisch welvoeglijkheidsfilter uit de communicatie wordt verwijderd.

Voor bewindvoerders, bestuur en algemene leiding is het niet altijd eenvoudig te bepalen wat van hen verwacht wordt. De informatie die zij ontvangen bestaat vaak uit vermelding van ongewenste gevolgen en opsomming van een aantal verkeerde acties. Eventuele aanbevelingen blijven vaak beperkt tot tips en aanwijzingen waar men aan kan *denken*. In de informatie ontbreekt vaak een beschrijving van wat zij kunnen *doen* om de gewenste resultaten te behalen.

Goede, eigen evaluatie ontbreekt vaak. Door zelf vakkundig en objectief te evalueren en uit de resultaten daarvan de juiste conclusies te trekken, vermindert men afhankelijkheid van externe adviezen en kan men eenvoudiger eigen prestaties verbeteren.

2. Oorzaken en Kenmerken

Waarom gaat het mis? Gaat het bij de overheid om andere redenen mis dan in de private sector? De Algemene Rekenkamer heeft als belangrijkste oorzaak voor het falen van ICT-projecten genoemd: *“Geen balans tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd.”* Deze algemene conclusie delen wij in belangrijke mate. Echter, de algemeenheid van die conclusie kan leiden tot de gedachte dat:

- A. (de oorzaak van) problemen slechts van incidentele aard zijn
- B. de oplossing ligt in het verhogen van de uitgaven

2.1 Incidenteel of structureel

Het zou onjuist zijn om een ICT-project te beschouwen als een evenement waarvan uitsluitend de resultaten van het nieuwe informatiesysteem raakvlakken gaat krijgen met de reguliere bedrijfsvoering. *ICT-projecten maken namelijk inherent deel uit van de reguliere ICT-huishouding binnen een organisatie en daarmee van de reguliere bedrijfsvoering.* Daarom moet ook de organisatie structureel zijn ingericht om de uitvoering van die projecten te kunnen accommoderen, om voortgang van die projecten op adequate wijze te monitoren en om tijdig en effectief sturing te geven aan die projecten. Dit houdt onder meer in dat de organisatie moet zorgen voor structurele, adequate personele invulling van de functies aangaande projectwerkzaamheden, en dat die werkzaamheden structureel op gepaste wijze facilitair worden ondersteund.

2.2 Verhogen van uitgaven

Eenvoudig geredeneerd kan men denken dat meer geld spenderen leidt tot beschikking over meer mensen en betere middelen, waardoor tijd wordt bespaard en hoge ambities toch verwezenlijkt kunnen worden. Fixatie op deze denktrend draagt niet bij aan een oplossing, maar draagt zelfs bij aan duurzaamheid van problemen. Als men middels extra uitgaven aan een ICT-project structurele organisatorische tekortkomingen tracht te compenseren, schuift men hoogstens werkelijke problemen voor zich uit. De

organisatorische tekortkomingen blijven dan bestaan en nemen mogelijk toe door toevoeging van een nieuw informatiesysteem aan de organisatie.

2.3 De Basis

Zoals zou moeten gelden voor alle mensen, middelen en procedures binnen de overheid, zouden ook ICT-middelen en benutting daarvan volledig en voortdurend gericht moeten zijn op nastreving van organisatorische doelen. Indien men dat essentiële uitgangspunt hanteert, gaat men er onder meer van uit dat:

- de organisatorische doelen voldoende bekend zijn bij alle betrokkenen, en door hen eenduidig begrepen worden;
- benutting van de ICT-middelen het behalen van organisatorische doelen zeker stelt, versnelt of vereenvoudigt, in vergelijking met het niet benutten van die middelen;
- het rendement van de ICT-middelen meetbaar is;
- de betreffende ICT-middelen binnen de organisatie optimaal worden benut, in relatie tot het nastreven van de organisatorische doelen;
- het rendement van de (toepassing van) ICT-middelen gemeten wordt;
- informatie, verkregen uit metingen, tijdig en effectief wordt aangewend om de bedrijfsvoering te sturen.

2.4 Praktijk

In de praktijk constateren wij binnen de overheid onder meer:

- a. Beperkte assimilatie van ICT processen in de reguliere bedrijfsvoering
- b. Ondermaatse toepassing van relevante kennis en vaardigheden
- c. Onvoldoende leiding en sturing
- d. Gebrekkige informatieuitwisseling
- e. Onvoldoende leren van het verleden

Deze punten worden nu één voor één nader beschouwd.

2.4.1 Assimilatie van ICT processen in de reguliere bedrijfsvoering

Binnen de overheid zijn nauwelijks bedrijfsprocessen waarvoor niet op een of andere wijze ICT-middelen worden ingezet. Daardoor is de overheid in hoge mate afhankelijk van die ICT-middelen geworden. De samenstelling van die middelen is zeer dynamisch: zowel apparatuur als programmatuur worden voortdurend vernieuwd, aangepast en vervangen. Hoewel die dynamiek voor individuele informatiesystemen incidenteel is, is vernieuwing een continu proces binnen de bedrijfsvoering als geheel. Om uitvoering te geven aan die dynamiek zijn twee bedrijfsprocessen van groot belang:

1. Zorgen voor totstandkoming van een nieuw of vernieuwd informatiesysteem
2. Inpassen van een nieuw of vernieuwd informatiesysteem in de organisatie

Om beschikbaarheid van informatiesystemen te maximaliseren is ook van belang:

3. Ondersteunen van gebruikers, en beheren van informatiesystemen

Omdat ICT-dienstverlening niet wordt beschouwd als een kernactiviteit van de overheid, besteedt de overheid die activiteiten veelal uit aan derden. Dit brengt onder meer de volgende risico's met zich mee:

- Loskoppeling van ICT-middelen en organisatorische behoeften
- Afdragen van controle over kritieke bedrijfsprocessen

Loskoppeling van ICT-middelen en organisatorische behoeften

Vooraf met uitbesteding van de bovenstaande activiteiten 1 en 2, wordt gelijktijdig de afstand vergroot tussen degenen die de doelen bepalen en degenen die moeten zorgen voor het behalen van de doelen. Elke betrokken partij zal de gegeven opdracht op eigen wijze interpreteren en daarbij eigen doelen formuleren. Bovendien zullen alle betrokken partijen bij de uitvoering van hun werkzaamheden hun eigen belangen in meer of mindere mate trachten te behartigen. In gunstige gevallen stroken die belangen goed met

de initiële doelen welke waren gesteld. In het minst gunstigste geval zijn die doelen en die belangen tegenstrijdig aan elkaar. Hierdoor pleegt de invulling los komen te staan van de vraagstelling.

Afdragen van controle over kritieke bedrijfsprocessen

Het gezegde: *"Als je wilt dat iets goed gedaan wordt, moet je het zelf doen."* gaat niet louter op voor praktische uitvoering van werkzaamheden, maar zeker ook voor controle op, en sturing van, die uitvoering. Als ICT processen niet worden beschouwd als integrale onderdelen van de eigen bedrijfsvoering, mist men macht om die processen tijdig, effectief te sturen. Indien men al enige controle heeft, is er vrijwel altijd sprake van inerte sturing, welke vanwege de dynamiek niet alleen ineffectief kan zijn, maar zelfs contraproductief kan werken. Mede doordat andere betrokkenen hun eigen belangen behartigen, wordt belangrijke sturingsinformatie soms met aanvullende vertraging verstrekt. Openbaring van de eerste tekenen hiervan voor de buitenwacht komt meestal in de vorm van overschrijdingen van tijdschema's en van budgetten.

2.4.2 Toepassing van relevante kennis en vaardigheden

Om contacten te leggen en te onderhouden met externe partijen aan wie zij zaken heeft uitbesteed, bekleden sommige ambtenaren bepaalde brugfuncties. Een randvoorwaarde om die functies met succes te kunnen vervullen is dat de betreffende ambtenaren enerzijds voldoende kennis hebben van informatietechnologie om de materie te kunnen bevatten en om de ICT-ers te kunnen begrijpen. Anderzijds moeten zij voldoende bekwaam zijn in informatiemanagement en in het bijzonder betreffende de wijze waarop informatietechnologie binnen de eigen organisatie is, en wordt, toegepast. Tegelijkertijd is het essentieel dat die ambtenaren voldoende inhoudelijke kennis hebben van de organisatorische doelen, -strategie en -behoeften en van de daaruit afgeleide ICT-strategie en toepassingsmogelijkheden. Ook zij moeten er voortdurend op toezien dat de inzet en toepassing van ICT-middelen in directe lijn blijft met de organisatorische doelen.

Kennis van de toepasbaarheid van ICT

De ambtenaren die brugfuncties bekleden dienen onder meer als gesprekspartners en/of sparringpartners van ICT-leveranciers. Zij zijn bijvoorbeeld betrokken bij de inventarisatie van wensen en eisen, productselectie, en het uitvoeren van acceptatietests. De kennisdomeinen van die ambtenaren zijn veelal begrensd door hun individuele taakstelling binnen een bepaald bedrijfsproces. Dit vergroot het risico dat de ICT-middelen en – diensten vooral worden gericht op tegemoetkoming aan wensen en voorkeuren van individuele ambtenaren, ten nadele van ondersteuning van de betreffende bedrijfsprocessen.

Indien de betreffende ambtenaren ook onvoldoende inzicht hebben in eventuele relaties met andere onderdelen van de ICT-infrastructuur, wordt tevens het risico verhoogd dat nieuwe informatiesystemen niet (direct) in de bestaande infrastructuur ingepast kunnen worden. Het is raadzaam om ambtenaren welke volledig zicht hebben op de totale ICT-huishouding efficiënt in te zetten.

Kennis van ICT strategie

Binnen de overheid is niet altijd een duidelijke ICT-strategie te ontdekken. Die strategie is soms vaag en soms ontbreekt het of bestaat het alleen in naam. Indien een dergelijke strategie al is gedefinieerd, is deze vaak in onvoldoende mate bekend bij de partijen die aan die strategie uitvoering moeten geven of die uitvoering moeten controleren of sturen. Voor het bepalen van ICT doelen, koers en route naar bepaalde doelen, vindt meestal afstemming plaats tussen ICT leveranciers en overheidsinstelling. In de praktijk blijkt vaak dat ICT-leveranciers dit proces leiden. Dit verhoogt het risico dat ICT-strategie binnen de overheid meer wordt afgestemd op de verkoopstrategie van leidende ICT-leveranciers, dan op overheidsdoelen.

Kennis van organisatorische doelen

Als men binnen een willekeurig bestuursorgaan aan een aantal willekeurig gekozen medewerkers vraagt wat de primaire doelen zijn van de instelling

waarvoor zij werkzaam zijn, kan men erg teleurgesteld zijn in de verkregen antwoorden. In veel gevallen zal men niet verder komen dan het noemen van enkele taken of bedrijfsprocessen (wat doen wij?). Zelden zal men duidelijk aangeven waar de uitvoering van die bedrijfsprocessen (uiteindelijk) toe moet leiden. Ambtenaren die niet weten waar hun werkzaamheden en die van hun collegae uiteindelijk toe moeten leiden, kunnen niet nagaan of zij hun werk goed doen. Als zij niet kunnen nagaan of zij hun werk goed doen, kunnen zij fouten niet herkennen, laat staan dat zij de kwaliteit van hun werk kunnen verbeteren. Wat in algemene zin geldt, geldt ook voor onderdelen zoals informatievoorziening en de inzet van ICT-middelen ten behoeve van die informatievoorziening. Zonder voldoende kennis van organisatorische doelen kan men de informatievoorziening en de inzet van ICT-middelen niet goed afstemmen op de organisatorische doelen. Ook wordt het dan vrijwel onmogelijk om na te gaan of, en zo ja in welke mate, dat werk goed is uitgevoerd.

Meer dan bij decentrale overheden het geval is, worden de organisatorische doelen binnen de rijksoverheid beïnvloed door wisselende politieke stromingen. Als een Kabinet een andere politieke kleur krijgt, of als beleid wordt gewijzigd, kan dat leiden tot wijziging van organisatorische doelen. Het kan zelfs leiden tot het ontstaan of opheffen van een ministerie of van andere overheidsinstellingen. Juist in die gevallen is het essentieel dat nieuwe doelen duidelijk en eenduidig worden gedefinieerd en op adequate wijze naar alle betrokkenen worden gecommuniceerd.

Inschatting van eigen vermogen

Veel basiswerkzaamheden binnen de overheid zijn terugkerend of zelfs routinewerkzaamheden. Veel ambtenaren stellen dergelijke vertrouwdheid van taakstelling erg op prijs. Anderen ervaren dit sneller als een sleur en verwelkomen kansen om die sleur te doorbreken. De wens om andere werkzaamheden uit te voeren kan ver uitstijgen boven hun competentie om die werkzaamheden op een kwalitatief acceptabel niveau uit te voeren. In veel opzichten vormt de overheid voor haar medewerkers, meer dan het bedrijfsleven, een *beschermde werkplaats*. In vergelijking met het bedrijfsleven lijkt binnen de overheid de kans groter dat slecht uitgevoerde werkzaamheden op vrijwel gelijke wijze op het conto van ambtenaren wordt geschreven als wanneer die werkzaamheden goed zouden zijn uitgevoerd. Dit

kan onder meer tot gevolg hebben dat slecht presterende, maar 'ervaren' ambtenaren een volgende keer voor gelijkaardige werkzaamheden wordt ingezet.

Ook binnen de overheid wordt niet altijd de juiste keuze gemaakt tussen het wel of niet uitbesteden van bepaalde werkzaamheden. Soms overschat men eigen capaciteiten en neemt men zaken zelf ter hand welke men beter had kunnen uitbesteden. Zo neigt men er niet zelden toe leidinggevende functies van projecten voor de eigen organisatie te behouden, uit het oogpunt van status of ter bevordering van de eigen carrière. Niet zelden missen hierbij betreffende ambtenaren benodigde kennis en vaardigheden.

In andere gevallen is men ten onrechte onzeker over de eigen competenties. Het komt voor dat men niet louter werkzaamheden uitbesteed, maar er ook toe neigt om de daarbij behorende ambtelijke verantwoordelijkheden op derden af te wentelen.

Het monitoren en coördineren van de voortgang van de implementatie van informatiesystemen vereist soms meer specifieke kennis en vaardigheden dan waar ambtenaren over beschikken die voor dergelijke werkzaamheden worden ingezet. Een van de oorzaken hiervoor is dat personeelsfunctionarissen en managers onvoldoende kennis hebben van de benodigde functie-eisen en daardoor die werkzaamheden aan verkeerde personen opdragen, of die personen onjuist of in onvoldoende mate laten (bij)scholen. Als gevolg daarvan blijken functionarissen die dergelijke ICT-brugfuncties vervullen soms zelfs de meest elementaire relevante kennis en vaardigheden te ontberen. Dit blijkt onder meer doordat het voor dergelijke functionarissen niet altijd duidelijk is welke doelen met specifieke nieuwe informatiesystemen moeten worden nagestreefd en wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn van de partijen die bij de implementatie zijn betrokken. Hierdoor is het, bijvoorbeeld in geval van onenigheid tussen derden onderling, voor die ambtenaar moeilijk, of soms zelfs onmogelijk, om te bepalen of een van de partijen in gebreke is gebleven en zo ja, voor welke partij, en in welke mate, dat geldt. Het sturend vermogen voor die activiteiten, voor zover daar sprake van is, is dan volledig in handen van die (luidst klinkende) derden.

Verdeling van kennis en expertise

Vaak weet men binnen de overheid in onvoldoende mate 'wat men in huis heeft'. Dit geldt zowel voor mensen, middelen en procedures binnen de organisatie. Toegespitst op ICT kan men dit onder meer herkennen aan de aanwezigheid van verschillende ICT-middelen die dezelfde functionaliteit bieden, het *overbeheren* van ICT-middelen, evenals het *onderbeheren* van ICT-middelen en het inhuren van expertise waar de organisatie reeds over beschikt. Ook bemerkt men dat de zwaarte van bepaalde functies onjuist is ingeschat en daardoor onjuist wordt ingeschaald en ingevuld. Correcties daarop vinden niet altijd op adequate wijze plaats.

Inschalen ICT-expertise	X
<p>Ministerie 'A' beschouwde aanvankelijk de functie van "Service Level Manager" als een operationele functie. Zij heeft die functie laten vervullen door een ambtenaar in salarisschaal 9. Later heeft zij haar mening over die functie bijgesteld en die functie gekoppeld aan salarisschaal 12. In plaats van een andere (hoger/beter gekwalificeerde) ambtenaar die functie te laten vervullen, heeft men de schaal 9 ambtenaar in die functie gehouden en opslag gegeven naar salarisschaal 12.</p>	

Protectionisme

Zoals op vrijwel elk ander gebied het geval is, speelt protectionisme ook een rol bij ICT-gerelateerde bedrijfsprocessen binnen de overheid. Vastklampen aan (vermeende) macht en autonomie leidt onder meer tot weerstand tegen veranderingen, tot beperkt delen van kennis en informatie en zelfs tot verstrekking van desinformatie. Ook binnen de private sector bestaat de neiging tot verzet tegen de dreiging van het verlies van zeggenschap over (een deel van) een bedrijfsproces, of van een vertrouwde werkwijze. De wijze van leiding en sturing geven binnen het bedrijfsleven lijkt werknemers minder ruimte te gunnen om uiting te geven aan die neiging dan binnen de overheid het geval is. Mogelijk is dit cultuurkenmerk beïnvloed doordat ambtenaren betere ontslagbescherming genieten dan binnen het bedrijfsleven het geval is. Dit geeft ambtenaren meer vrijheid om zowel de inhoud van hun werk, als hun werktempo af te stemmen op hun persoonlijke wensen.

De ICT-wereld

Bij veel niet-ICT-ers bestaat nog steeds het beeld dat ICT een wereld op zich is, uitsluitend bestemd voor ingewijde technologen en experts. Veel ICT-ers, zowel binnen de lijnorganisatie als externe leveranciers, voelen zich gebaat bij handhaving van dit mystieke beeld. Het geeft ICT-ers veel bewegingsvrijheid om zonder noemenswaardige controle of bemoeienis van de lijnorganisatie zaken naar eigen goeddunken en -voorkeuren in te vullen. Het spreekt voor zich dat hierbij het risico hoog is dat behartiging van andere belangen voorrang zal krijgen op het direct nastreven van de organisatorische doelen van de lijnorganisatie.

Bij velen is er onvoldoende besef dat ICT inherent deel uit maakt van de reguliere bedrijfsvoering en dat het veel niet-technische aspecten in zich heeft. De lijnorganisatie kan daar niet alleen een hele goede bijdrage aan leveren: voor het goed verlopen van de betreffende bedrijfsprocessen moet de lijnorganisatie daar nadrukkelijk standaard deel van uitmaken.

Vakbekwaamheden ICT-leveranciers

In algemene zin is het onverstandig om de deskundigheid van vermeende deskundigen als vanzelfsprekend te beschouwen. Ook de kennis en vaardigheden van leveranciers van ICT-diensten en –producten laat niet zelden te wensen over. Door relatieve krapte op de arbeidsmarkt voelen vooral grotere ICT-bedrijven zich steeds meer genoodzaakt om lager gekwalificeerd personeel in dienst te nemen. De grootste inkomstenbron voor de meeste van die ICT-bedrijven bestaat uit het verkopen van “uren” op detacheringbasis. Gezien de commerciële belangen leveren zij liever lager gekwalificeerde medewerkers dan dat zij “nee” verkopen. Binnen grotere organisaties valt ondermaats presteren doorgaans minder op dan in kleinere organisaties het geval is. Die ICT-bedrijven zetten daarom hun lager gekwalificeerde medewerkers veelal in bij grotere cliënten, zoals de overheid. Kleinere, gevestigde, ICT-bedrijven ontlenen hun bestaansrecht meestal aan specialisatie of bewezen expertise, waardoor zij in de regel beter in staat zijn te leveren wat zij aanbieden. Echter, de wijze waarop de overheid het leveren van ICT-producten en –diensten pleegt aan te besteden maakt het voor kleinere ICT-ondernemingen moeilijk of

onmogelijk om op gelijke voet mee te dingen naar opdrachten voor de overheid. De overheid ontzegt zichzelf daar mee de kans om van die vakbekwaamheden te kunnen profiteren.

2.4.3 Onvoldoende leiding en sturing

De invloed van het management op het functioneren van de overheid als geheel, is een onderwerp op zich, waarvan bespreking buiten het bestek van dit document valt. Dit document wordt zo veel mogelijk beperkt tot de directe relatie van het management, of van het ontbreken daar van, met de ICT huishouding, inclusief ICT-projecten.

De managementvorm *relatiemanagement* is binnen de overheid nog steeds populair. In de praktijk bestaat dat vaak uit veel, lang en voorzichtig “masseren”, om voldoende draagvlak te creëren opdat medewerkers, uiteindelijk, zich gaan bewegen in de richting van de gestelde doelen. Als dat niet lukt, dan worden de doelen bijgesteld en meer in de nabijheid gelegd van waar de medewerkers zich al bevinden. Het toepassen, of doorvoeren van dergelijke werkwijzen bemoeilijkt ook binnen de ICT huishouding en ICT projecten de haalbaarheid van initiële doelen. Dit blijkt vooral een zwakke schakel te zijn bij heterogene projecten, waarbij meerdere partijen (verschillende overheden, ZBO's, enzovoorts) betrokken zijn.

De overheid beschikt relatief gezien over weinig *leiders*. Een groot aantal ambtenaren geeft de voorkeur aan een leidinggevende die een vriend is waarmee iets “te regelen valt”, die niet moeilijk doet als je te laat komt, eerder vertrekt, of als jij jouw werk niet gereed hebt, of als je een fout hebt gemaakt, en zij worden overwegend op hun wenken bediend. Bovendien geldt dat binnen de overheid ‘afspraken’ vaak niet meer zijn dan ‘intentieverklaringen’. De gevolgen van deze benadering voor de algemene bedrijfsvoering werken door op de dagelijkse ICT huishouding. Tijdens incidentele werkzaamheden, zoals ICT-projecten, vinden die gevolgen in geconcentreerde vorm plaats. Het effectief aansturen van eigen mensen blijkt dan soms erg moeilijk te zijn. Tijdens wanhoopspogingen om externen aan te sturen geven ambtenaren soms toe aan frustraties en gevoelens van onmacht door hun toevlucht te zoeken tot perifere sturingsmechanismen,

zoals boeteclausules en het staken van verschuldigde betalingen. Dit gebeurt onder meer wanneer bepaalde trajecten niet (tijdig) leiden tot gewenste resultaten. Of het uitblijven van die resultaten daadwerkelijk dient te worden toegeschreven aan de 'bestrafte' leveranciers is niet altijd duidelijk. De partij die sturing geeft heeft niet altijd voldoende vakkennis en inzicht om de benodigde causale verbanden te leggen. Met het nemen van represaillemaatregelen tegen goed presterende leveranciers vervreemdt de overheid die leveranciers van zich. Die leveranciers zullen tijdens verdere dienstverlening eerder voorrang geven aan het behartigen van hun eigen belangen boven de belangen van hun opdrachtgever.

Naast onkunde is ook onwil een oorzaak van een gebrek aan effectief en efficiënt management binnen de overheid. Een voorbeeld daarvan in diverse projecten, inclusief ICT-projecten, luidt als volgt. Een methode om binnen de overheid carrièrestappen te zetten, is door leiding te geven aan steeds grotere groepen mensen. Voor sommige ambitieuze ambtenaren is hierbij kwantiteit belangrijker dan kwaliteit. Wij zien dan ook tijdens projecten dat onder meer teamleiders en deelprojectleiders zich er actief voor inzetten om zoveel mogelijk mensen "onder zich" te krijgen. Hoe groter hun team wordt, des te gunstiger het is voor hun C.V. Om dat persoonlijke doel te bereiken is het uiteraard van belang dat de behaalde resultaten achterblijven bij planningen en verwachtingen. Er wordt snel geloof gehecht aan de bewering dat achterstanden spoedig weggewerkt zullen worden indien extra mensen worden ingezet. Ondertussen zijn zowel de projectduur als het projectbudget uitgelopen.

2.4.4 Gebrekkige informatieuitwisseling

Vaak – ook binnen de ICT huishouding binnen de overheid – trachten informatieverstrekkers te bepalen welke informatie voor ontvangers van belang is. Niet zelden is behartiging van hun eigen belangen leidend in die afweging. Onder het mom: "*Wat niet weet, wat niet deert*", worden gemaakte fouten en tegenvallers soms pas gemeld wanneer er *geen ontkomen meer aan is*. Vaak is dan de geleden schade onherroepelijk, terwijl dat wellicht niet het geval zou zijn geweest indien de rapportage eerder zou hebben plaatsgevonden.

Ook maken beoogde informatieontvangers hun informatiebehoefte niet altijd goed kenbaar. Enerzijds is hun eigen communicatie daarover te beperkt of te onduidelijk. Anderzijds weten zij zelf in onvoldoende mate welke informatie zij nodig hebben om effectieve en efficiënte sturing te geven.

2.4.5 Onvoldoende leren van het verleden

Eerder in dit document is al melding gemaakt van de hardnekkigheid van het voorkomen van problemen bij het uitvoeren van ICT-projecten. Dezelfde fouten worden bij herhaling gemaakt, waaruit onder meer blijkt dat men onvoldoende lering trekt uit gemaakte fouten. Enkele redenen hiervan kunnen zijn:

a. Men weet niet welke fouten er zijn gemaakt.

Gedegen evaluatie heeft niet plaatsgevonden, of resultaten daarvan zijn niet begrepen.

b. Men weet niet wie de fouten heeft gemaakt

Als men niet goed weet hoe de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn toegewezen, wordt het moeilijk vast te stellen wie nalatig is geweest.

c. Men weet niet hoe de fouten zijn gemaakt

Aan de hand van resultaten heeft men er een idee van welke fouten er zijn gemaakt, maar men kan die fouten niet *bewust* reproduceren (en in de toekomst dus niet voorkomen). Onvoldoende vakkennis kan daar van een oorzaak zijn.

d. Men weet niet hoe het komt dat de fouten zijn gemaakt

Men weet wie, wat fout heeft gedaan, en men kan de fouten bewust reproduceren. De vraag "*waarom is die fout gemaakt?*" blijft onbeantwoord. Dit kan in de hand worden gewerkt door nonchalance, verminderde concentratie, te hoge werkdruk en/of onvoldoende controle en sturing.

e. Men weigert gemaakte fouten te erkennen

Als men weigert te erkennen fouten gemaakt te hebben of het maken van fouten weigert toe te geven of die zelfs tracht te verhullen, dan plaatst men het eigenbelang (voorkomen van gezichtsverlies, statusverlies of de angst om juridisch aansprakelijk te worden gesteld) boven de belangen van de opdrachtgever (in dit geval de overheid en, indirect, de maatschappij).

f. Onvoldoende capaciteiten

Velen die worden aangesproken op gemaakte fouten, vatten dat op als het verwijt: "*je hebt niet jouw best gedaan.*" In werkelijkheid blijkt dat het beste dat door die personen kon worden geleverd, gewoonweg onvoldoende was. Men had onvoldoende kennis en/of –vaardigheden, of kon die kennis en vaardigheden niet op adequate wijze toepassen toen het er op aan kwam.

3. Hoe dan? – de Basis

Het is evident dat men niet zonder meer op elke willekeurige ondergrond elk willekeurig bouwsel kan plaatsen. Ook ten behoeve van ICT-middelen en van de projecten die dergelijke middelen beschikbaar moeten stellen, moet binnen organisaties zowel in organisatorisch als in technisch opzicht de basis goed en solide zijn. Binnen de overheid zijn nog veel mogelijkheden om de basis te verstevigen zodat zij nu, en in de nabije toekomst, alle door haar gewenste ICT-bouwsels kan dragen.

3.1 IT-governance

Besturing van ICT-projecten moet deel uitmaken van het totaal van het besturen van de informatievoorziening, inclusief de inzet van de daarvoor benodigde middelen (de ICT-huishouding). Besturing van de informatievoorziening behoort op haar beurt inherent deel uit te maken van besturing van een organisatie als geheel. Men zou er daarom goed aan doen definitief afscheid te nemen van de gedachte dat ICT is voorbehouden aan technenuten of aan de operationele laag van een organisatie. ICT kent zowel operationele, als tactische en strategische aspecten en het maakt als zodanig deel uit van de reguliere bedrijfsvoering en van de bestuurlijke processen. Voor de duidelijkheid: *ICT heeft dus niet alleen raakvlakken met de reguliere bedrijfsvoering en met bestuurlijke processen, maar het maakt er deel van uit.* Dat houdt in dat managers ICT processen moeten beschouwen als bedrijfsprocessen, welke zij even goed actief moeten besturen. Dit is van toenemend belang aangezien een toenemend percentage van de overheidsprocessen in hoge mate afhankelijk wordt van ICT-middelen.

IT-governance is:

- A. het inrichten van de organisatie zodat ICT processen, net als andere bedrijfsprocessen, zijn afgestemd op het bereiken van de organisatorische doelen.
- B. Het besturen van die ICT processen, opdat de doelen op efficiënte en effectieve wijze worden bereikt.

Met IT-governance richt men zich voornamelijk op de volgende vijf punten²:

7. In overeenstemming brengen van de ICT-doelen en –strategie met de organisatie-doelen en –strategie;
8. Verzekeren dat ICT – per saldo, dus na aftrek van kosten – daadwerkelijk de verwachte meerwaarde levert aan het nastreven van de organisatorische doelen;
9. De zorg voor, en investeringen in, informatiesystemen afgestemd houden op de waarde en het belang van de betreffende informatiesystemen. (Hierbij moet onder meer worden gedacht aan het definiëren, inrichten en onderhouden van de juiste kennisgebieden en infrastructuur.);
10. Bepalen op welke onderdelen welke risico's men (maximaal) wenst te nemen en tegen welke kosten, en zorgen dat de juiste personen tijdig, voldoende op de hoogte zijn van geldende risico's en regelgeving;
11. Meten van de prestaties van de ICT-huishouding, onder meer op basis van het verloop en de uitkomst van projecten, actief gebruik van ICT-middelen, storingsgevoeligheid, hoeveelheid benodigde ondersteuning en beheer en doorlooptijd van processen welke door ICT worden ondersteund.

Hier kan aan worden toegevoegd: het beheren van verwachtingen (expectation management), zowel bij gebruikers van informatiesystemen als bij gebruikers van de output van informatiesystemen.

Het bovenstaande houdt onder meer in dat men niet uit moet gaan van ICT-middelen en van daar uit onderzoeken hoe die middelen binnen de organisatie nuttig kunnen worden aangewend. De organisatorische doelen en de behoeften die daaruit volgen moeten gelden als uitgangspunt. Die organisatorische doelen moeten volledig, duidelijk en eenduidig zijn geformuleerd. Die doelen moeten eveneens tijdig en effectief zijn gecommuniceerd aan alle betrokkenen.

² The IT Governance Institute® (ITGI) in de Verenigde Staten van Amerika heeft een raamwerk ontwikkeld voor IT governance, genaamd CobiT (Control objectives for Information and related Technology). De genoemde punten komen in grote lijnen overeen met de binnen dat raamwerk gedefinieerde aandachtsgebieden.

Nadat de organisatorische doelen duidelijk zijn geworden, moet men nagaan op welke wijze men die doelen het beste kan nastreven. Zo moet men antwoorden vinden op vragen, zoals: *“Welke resultaten moeten worden geboekt?”*, *“Welke werkzaamheden moeten daarvoor worden verricht?”*, *“Wat is nodig om die werkzaamheden te verrichten?”*, *“Hoe kunnen die activiteiten het best worden georganiseerd?”* en: *“Op welke onderdelen zouden ICT-middelen hier aan kunnen bijdragen?”* Op basis van bedrijfsplannen worden automatiseringsplannen opgesteld.

Om te voorkomen dat automatiseringsplannen een eigen leven gaan leiden, moet men de ICT-doelen helder en eenduidig definiëren. Die ICT-doelen moeten directe afgeleiden zijn van de organisatorische doelen. Bij wijzigingen van organisatorische doelen, moeten de ICT-doelen tijdig dienovereenkomstig worden aangepast.

Vervolgens maakt men, volledig in lijn met de ICT-doelen, keuzes met betrekking tot de ICT-architectuur. Het belang van het maken van een juiste keuze kan nauwelijks worden overschat. In de praktijk kiest men hierbij vaak de weg van de minste weerstand. In de regel is die weg geplaveid door ondernemingen die vooral goed zijn in het verkopen van hun producten en diensten. Een verkeerde keuze van ICT-architectuur leidt onherroepelijk tot beperking van gebruiksmogelijkheden van ICT-middelen, waardoor die middelen, in relatie tot de organisatorische doelen, niet optimaal kunnen worden benut. Die architectuur moet enerzijds robuust zijn en anderzijds flexibel genoeg om veranderingen, zoals wijziging van organisatorische doelen na kabinetswisselingen, optimaal te kunnen accommoderen.

Ook moeten informatiesystemen worden gekozen, bedacht, en worden ontwikkeld. De pakketten van wensen en eisen welke hiervoor worden opgesteld, moeten allen een directe relatie hebben met de organisatorische doelen. De aanschaf of ontwikkeling en de implementatie van die informatiesystemen binnen de organisatie worden vaak uitgevoerd binnen ICT-projecten.

3.2 Deskundigheid

Ook ten aanzien van ICT binnen de overheid geldt: *“Doe waar je goed in bent en laat anderen doen waar zij goed in zijn.”* Het is bijvoorbeeld raadzaam te accepteren dat het leiden van projecten én van deelprojecten soms hogere eisen stelt dan waar gemaakt kan worden door medewerkers binnen de eigen overheidsinstelling. Zeker in complexere, heterogene projecten, waarbij bijvoorbeeld zowel de centrale overheid als decentrale overheden zijn betrokken, moet de keuze van de aan te stellen leiding zijn gebaseerd op andere factoren dan aaibaarheid, anciënniteit, kameraadschap of een goede lobby. Het leiden van projecten vereist veel eigenschappen welke zelden of niet worden aangewend tijdens reguliere bestuursactiviteiten.

Het heeft echter ook voordelen als zowel de sturing als de operationele leiding van een project in handen is van de opdrachtgever (in dit geval de overheid). Een voordeel is dat daarmee de kans toeneemt dat behartiging van overheidsbelangen leidend blijft gedurende het hele traject. Daarom geldt gelijktijdig: *“Zorg dat je goed bent in datgene waar je goed in moet zijn.”* Het tijdig en voldoende, relevant omscholen en bijscholen van medewerkers aler zij daadwerkelijk voor bepaalde werkzaamheden worden ingezet, is dan ook van groot belang. Echter, zelfs wanneer optimaal gebruik wordt gemaakt van de mensen, middelen en mogelijkheden die de eigen organisatie biedt, moet men soms in redelijkheid erkennen dat het per saldo onvoldoende is voor de uitdagingen waarvoor men is gesteld. In dergelijke gevallen moet men het overheidsbelang (het verhogen van de slagingskans van het project) stellen boven collegiale belangen. Men moet dan dus de ontbrekende expertise inhuren.

Het is nuttig om tijdens het inhuren van deskundigheid voldoende rekening te houden met de totale expertise van de betreffende leveranciers. Voor een opdrachtgever lijkt het op het oog eenvoudiger om voor een groot project één, of een minimum aantal leveranciers te hebben. Echter, in veel gevallen vindt men niet alle expertise, benodigd voor het efficiënt en effectief uitvoeren van het project, verenigd in die leverancier(s). Ook dan moet men iedereen vooral laten doen waar zij goed in zijn. Voor andere werkzaamheden moet men andere specialisten inhuren. Zo kan bijvoorbeeld één leverancier heel deskundig zijn in het gebruik van een informatiesysteem dat hij zelf

verkoopt, maar is die leverancier wellicht minder vaardig in het implementeren van informatiesystemen, of in het leiden van veranderingstrajecten. Men zal dan mogelijk verschillende expertises bij verschillende leveranciers moeten inkopen. De coördinatie tussen de diverse leveranciers onderling en tussen de opdrachtgever en die leveranciers vergt ook specifieke kennis en vaardigheden waarvoor de overheid externe expertise dient aan te wenden indien zij zelf in onvoldoende mate over die expertise beschikt.

3.3 Informatiesystemen algemeen

Binnen deze paragraaf is een zeer summiere beschrijving gegeven van kerntaken tijdens de levenscyclus van een informatiesysteem, waarvoor bewindvoerders, bestuur en algemene leiding aansprakelijk zijn.

3.3.1 Doel bepalen

Welke doelen moeten worden gediend met elk afzonderlijk informatiesysteem? Als een informatiesysteem het werk van ambtenaren moet vereenvoudigen, moet duidelijk zijn welk bedrijfsproces het betreft en welke onderdelen van het werk. Vereenvoudiging van werk zal echter geen doel op zich zijn. Mogelijk zal men daarmee de doorlooptijd van bepaalde processen willen verkorten, kostenbesparing willen verwezenlijken of het aantal en de ernst van gemaakte fouten willen verminderen. Men kan pas vaststellen of doelen zijn bereikt als men die doelen vooraf duidelijk heeft gedefinieerd.

3.3.2 Doelen kwantificeren

Als men met het gebruik van een bepaald informatiesysteem tijdwinst wil boeken of kosten wil besparen, moet men zo goed mogelijk aangeven hoeveel tijdwinst men denkt te gaan boeken en hoeveel bespaard zal worden. Als men (tevens) met het gebruik van het informatiesysteem kwaliteitsverbetering

beoogt, dan moet men dat ook kwantificeren, bijvoorbeeld in vermindering van het aantal foutmeldingen, storingsverzoeken, of in tijd besteed aan herstel van gemaakte fouten.

3.3.3 Prestaties controleren

Men kan verbetering als gevolg van benutting van een informatiesysteem (rendement) louter meten indien men betrouwbare cijfers heeft zowel van de periode voorafgaand aan de invoering van het informatiesysteem als van de periode na de invoering van het systeem. Het ontbreken van voldoende gegevens kan een reden zijn om invoering van een informatiesysteem uit te stellen tot het moment waarop die gegevens wel vergaard zijn.

3.3.4 Monitoren secundaire belangen

De lijnorganisatie moet van elk informatiesysteem onder meer weten hoe storingsgevoelig het is, wat de impact van de storingen is, in welke mate dat systeem beschikbaar is, de tijdstippen waarop het systeem niet beschikbaar is, hoeveel beheer(kosten) nodig zijn om het systeem in bedrijf te houden. Enerzijds moet de lijnorganisatie dit zelf monitoren. Anderzijds geldt dat, indien zij een deel van de werkzaamheden heeft uitbesteed aan derden zoals een supportorganisatie en (andere) leveranciers, zij zich hierover tijdig en volledig door hen moet laten informeren. De lijnorganisatie moet zelf initiatief nemen tot verkrijging van die informatie.

3.3.5 Periodiek heroverwegen

Periodiek moet de lijnorganisatie handhaving van de informatiesystemen (in hun huidige vorm) heroverwegen. Zij moet dat onder meer doen aan de hand van de mate waarin de informatiesystemen voldoen aan hun beloften en verwachtingen (prestaties) en aan de hand van baten – lasten afweging (zowel financieel als sociaal).

3.3.6 Levenscyclus

In de praktijk wordt een informatiesysteem vaak vervangen omdat van hetzelfde informatiesysteem een nieuwe versie beschikbaar is, of omdat men een ander informatiesysteem om bepaalde redenen "beter" acht. Tijdens dit proces wordt veelal gebruik gemaakt van zachte argumenten en aannames. Men richt zich daarbij sterk op de informatiesystemen zelf en in mindere mate op de organisatorische doelen die met behulp van de informatiesystemen moeten worden bereikt.

Indien men een directe relatie handhaaft tussen de informatiesystemen en de organisatorische doelen, houdt men onder meer rekening met het (organisatorische) rendement van een informatiesysteem (R) en met de totale kosten van het bezit en gebruik van het informatiesysteem (TCO = Total Cost of Ownership). In de TCO moet men ook de afschrijving van de projectkosten opnemen, verspreid over de verwachte levensduur van het informatiesysteem. Uiteraard moet men voor het terugverdienen van gemaakte kosten ook voldoende rekening houden met inflatie.

Als wij uitsluitend de grootheden R en TCO gebruiken, kunnen we stellen dat het gebruik van een bepaald informatiesysteem nuttig is, zolang de baten hoger zijn dan de lasten, ofwel:

$$R > TCO$$

Uiteraard hoeft men niet te wachten met vervanging van een informatiesysteem tot het moment waarop de baten niet langer de lasten overstijgen. Men kan daar al eerder toe over gaan, bijvoorbeeld omdat voor een ander systeem de lasten lager zijn of de baten hoger, of beide. Vervanging van informatiesysteem 1 met informatiesysteem 2 kan daarom worden gerechtvaardigd indien geldt:

$$(R_2 - TCO_2) > (R_1 - TCO_1)$$

Men kan nagaan dat toepassing van de bovenstaande vergelijking vereist dat de eerder genoemde stappen zijn gezet (Doel bepalen, Doelen kwantificeren, Prestaties controleren, Monitoren secundaire belangen en Periodiek heroverwegen).

Noord/Zuid lijn X
<p>Het doel van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam is - voor reizigers op het traject van Amsterdam Noord naar Amsterdam Zuid - uitbreiden van de vervoerscapaciteit en realiseren van tijdswinst.</p> <p>Het beoogde resultaat van het tracé is, 9,7 kilometer afleggen binnen 15 minuten (38,8 km/uur).</p> <p>Volgens de meest recentelijk bekend gemaakte berekeningen zal de aanleg van deze verbinding de maatschappij € 2.000.000.000 gaan kosten. Daar moeten onder meer de kosten van exploitatie en onderhoud bij worden opgeteld.</p> <p>Men kan het beoogde rendement kwantificeren in geld, bijvoorbeeld door optelling van de besparing van brandstofkosten door gebruik van de metro in plaats van bus of auto en arbeidsloon door verkorting van reistijd, enzovoorts. Na toepassing van de bovenstaande vergelijking zou men kunnen concluderen dat dit project nooit gestart had mogen worden en dat onmiddellijk staken er van meer voordelen biedt dan voortzetting ervan.</p>

3.4 ICT-projecten

Verkrijging van informatiesystemen en opname van die informatiesystemen in de organisatie, wordt vaak gevallen projectmatig uitgevoerd. Hoewel projecten per definitie eindig zijn, zijn automatisering en actualisering van informatiesystemen continue processen. Na afronding van een ICT-project kunnen bepaalde mensen en middelen opnieuw worden ingezet voor een nieuw project en kunnen sommigen een continue bijdrage leveren aan projecten.

3.4.1 Acquisitie en inhuur

Kennis inkopers

Inkopen van ICT-middelen en inhuren van ICT-dienstverlening vereisen onder meer de volgende kennis en vaardigheden:

- Kennis van de organisatorische doelen;
- Kennis van de ICT-doelen en -strategie;
- Kennis van de behoeften waarin de betreffende middelen of dienstverlening moeten voorzien en van de gekozen wijze waarop dat zou moeten plaatsvinden;
- Vakkennis en marktkennis, bijvoorbeeld ter inschatting van benodigde en geboden expertise of voor onderlinge vergelijking van aangeboden producten;
- Kennis van inkoopprocedures, beoordelingscriteria en beoordelingsmethoden;

Niet zelden blijken uitvoerenden op onderdelen in die kennis tekort te schieten. Het risico is daarom groot dat individuele afkeuring van, of voorkeur voor, bepaalde leveranciers en/of producten een grotere rol spelen dan verkrijging van een optimale prijs : prestatie verhouding, rekening houdend met hun geschiktheid voor de organisatorische doelen. Indien dit gepaard gaat met schending van integriteitsnormen, dan is men zich daar vaak niet volledig van bewust. Meestal weet men wel dat het "niet helemaal klopt", maar men beschouwt het niet als "écht fout".

Omdat de inkopende partij tijdens het inkoopproces nog geen duidelijk en afgebakend beeld heeft van wat ingekocht moet worden, neigt men er toe om de wensen en eisen in algemene termen te omschrijven. Men is van mening dat invulling van de details later, tijdens de levering en/of uitvoering van de dienstverlening, plaats zal vinden. Leveranciers moeten daardoor hun offertes baseren op die algemene omschrijving. In de regel wordt daardoor de 'invulling van details' beschouwd als aanvullende wensen en eisen, welke de

cliënt aanvullend moet kopen. Als plannen en budgetten zijn gebaseerd op initiële offertes, zal dat onherroepelijk leiden tot budgetoverschrijdingen en verlenging van de geplande projectduur. Niet zelden leidt dit tot protest van de inkoper die had gedacht, gehoopt en intern verkondigd, dat hij met zijn algemene omschrijving meer had ingekocht dan het geval blijkt te zijn. Ter vermindering van dit risico kan men onder meer de competenties van de inkopers verhogen en men kan personen met benodigde competenties nadrukkelijker betrekken bij het inkoopproces. In ieder geval is het essentieel dat duidelijk wordt vastgesteld wat precies wordt gekocht. Dat moet vervolgens ook duidelijk worden gecommuniceerd aan alle andere betrokkenen, zodat bij niemand verkeerde veronderstellingen gaan ontstaan over waar men als klant recht op heeft of welke plichten men als leverancier heeft.

Voortraject

Er zijn uiteraard ook gevallen waarin de inkopende partij een heel duidelijk en afgebakend beeld heeft van wat moet worden ingekocht. Dat beeld kan tot stand zijn gekomen na inventarisatie en informatie-uitwisseling met belanghebbenden en met andere betrokkenen. Tijdens dat proces is, of voelt, nog niet iedereen zich even betrokken bij, bijvoorbeeld, het nieuwe informatiesysteem. Vaak kan men zich nog geen goed beeld vormen van de functionele en technische mogelijkheden en beperkingen. Gaande weg, tijdens de uitvoering van een project, worden die beelden duidelijker en nemen diverse betrokkenen actiever deel aan het hele proces. Er worden dan allerlei nieuwe of aanvullende ideeën kenbaar gemaakt, vaak in de vorm van aanvullende wensen en eisen. Op dat moment is de uitvoering van het project al in volle gang en zijn de plannen en budgetten al geruime tijd vastgesteld. Verwezenlijking van de aanvullende wensen en eisen zal leiden tot overschrijding van die budgetten en tot verlenging van de geplande projectduur. Men kan de kans hierop verkleinen door het voortraject (de inventarisatie en informatieuitwisseling) beter uit te voeren. Men kan daarbij letten op verbetering van de communicatie, actiever betrekken van belanghebbenden en duidelijk een datumlimiet stellen waarna aanvullende wensen en eisen van betrokkenen niet meer in het project worden meegenomen.

Voortschrijdend inzicht

Hoewel de vorige voorbeelden – ten onrechte – vaak worden gepresenteerd als projectaanpassingen naar aanleiding van voortschrijdend inzicht, gebeurt het in de praktijk inderdaad zo nu en dan, dat een project wordt ingehaald door nieuwe feiten. Dit kan vooral bij langer durende projecten een rol spelen. Dat is een reden waarom fasering van projecten van essentieel belang is. Elke fase moet een gepaste omvang hebben en binnen elke fase moeten vooraf bepaalde producten (*deliverables*) worden opgeleverd. Voor zover mogelijk, moeten die producten productief kunnen worden benut, ongeacht het verdere verloop van het project en ongeacht de totstandkoming van het totale eindproduct.

Aan het einde van iedere fase moet grondige evaluatie plaatsvinden. Die evaluatie moet zowel zijn gericht op de betreffende fase, als op het totale project en op de projectdoelen. Op basis van die evaluatie moet een zogenaamde “go – no go” beslissing worden genomen: het project voortzetten, of niet. Zo moet onder meer antwoord worden gegeven op de volgende vragen:

- Zijn wij nog steeds bezig met het nastreven van de initiële doelen?
- Stroken de inmiddels opgedane bevindingen t.a.v. rendementen, TCO en projectkosten met de aannames voorafgaand aan het project?

Als één van beide vragen met “nee” wordt beantwoord, dan moet opnieuw worden gezocht naar rechtvaardiging om het project voort te zetten. Daartoe kan men onder meer gebruik maken van de formule:

$$\mathbf{R > (TCO + BO)}$$

Dit is een variant op de formule welke is vermeld in paragraaf 3.3.6, waarbij ‘BO’ staat voor Budget Overschrijding.

Als bijvoorbeeld de doelen zijn bijgesteld, dan moet opnieuw worden nagegaan of het nieuwe rendement nog steeds (voldoende) hoger is dan de totale kosten van het gebruik en bezit, inclusief de afschrijving van de projectkosten plus de afschrijving van de budgetoverschrijding.

Wanneer men concludeert dat voortzetting van het project niet zal leiden tot (voldoende) rendement, dan moet men de moed hebben en integriteit aanwenden om het project te staken. Indien de reeds doorlopen fasen productief inzetbare *deliverables* hebben opgeleverd, kan de waarde van die producten worden afgetrokken van de totale projectkosten. Op die wijze is het mogelijk dat zelfs een gefaald ICT-project, in bedrijfseconomisch opzicht, per saldo niets heeft gekost, of zelfs winst heeft opgeleverd.

Bijstellen / uitbreiden van doelen

Als kort na aanvang van een project, doelen worden bijgesteld of –aangevuld, dan is men meestal onzorgvuldig te werk gegaan tijdens de aanloop van het project. Men dient daar lering uit te trekken en die wetenschap effectief toe te passen op toekomstige projecten.

Indien men later toch de noodzaak vast stelt van bijstelling of uitbreiding van de doelen, doet men er goed aan om de initiële plannen (en budgetten) zo veel mogelijk ongewijzigd te laten. Na uitvoering van die plannen, en dus na voltooiing van het geplande project, kan men desgewenst een uitbreidingsfase toevoegen, welke kan leiden tot een tweede oplevering. Met een dergelijke aanpak verkleint men de kans dat niet één van de gestelde doelen wordt bereikt en dat het project als geheel faalt.

Leveranciers

Soms blijkt tijdens een project dat leveranciers niet volledig, of niet tijdig kunnen leveren wat zij hebben verkocht. Dat verschijnsel treedt vaker op indien een informatiesysteem nog moet worden ontwikkeld, dan wanneer het een reeds bestaand informatiesysteem betreft. Vaak treedt dan een mechanisme in werking waarbij men de doelen tracht aan te passen aan de oplossingsmogelijkheden van leverancier. Opvallend is dat de opdrachtgever hier vaak minstens zo actief in is als de betreffende leveranciers.

Soms hebben dienstenleveranciers meer tijd nodig om hun werkzaamheden te voltooien dan aanvankelijk werd aangenomen. Spijtig genoeg komt het ook nog steeds voor dat dienstenleveranciers, werkend op uurloonbasis, een lager werktempo hanteren dan mogelijk en passend zou zijn.

Als de opdrachtnemer meer uren dienstverlening moet leveren dan aanvankelijk was aangenomen, zijn de budgettaire gevolgen daarvan voor de opdrachtgever in belangrijke mate afhankelijk van de afspraken welke zijn gemaakt tussen de koper en verkoper (in dit geval respectievelijk de overheid en ICT leverancier). De leverancier kan een opdracht aanvaarden op basis van *inspanningsverplichting* of op basis van *resultaatverplichting*. Bij levering van meerdere producten en diensten komen ook combinaties van beide vormen voor. Indien een dienstenleverancier een opdracht heeft aanvaard op basis van resultaatverplichting, kan daarbij een vaste prijs gelden, ongeacht hoeveel (of hoe weinig!) tijd de leverancier nodig heeft om de werkzaamheden te voltooien.

3.4.2 Implementatie

Een uitstekend informatiesysteem heeft geen nut, of is zelfs een last, als het niet, of slecht wordt benut. Zowel onkunde als onwil van beoogde gebruikers kunnen hierbij in belangrijke mate meespelen. Onwil kan onder meer ontstaan indien de gevolgen van het gebruik van het informatiesysteem hinderlijk of zelfs schadelijk zijn voor delen van de organisatie of voor mensen die daar deel van uitmaken. Het is daarom van belang dat de mogelijke organisatorische, technische en financiële gevolgen van het eventuele bezit, gebruik en beheer van het nieuwe informatiesysteem worden vastgesteld zodra men een duidelijk beeld kan vormen van het nieuwe informatiesysteem. Meestal is dat het moment waarop zowel het functioneel ontwerp als het technisch ontwerp gereed zijn. Naar aanleiding van onderzoeken naar die mogelijke gevolgen, moet binnen het project een "go – no go" beslissing worden genomen.

Als men, ondanks de gevolgen, besluit om het project voort te zetten, moet men zich er van verzekeren dat men hierbij volledig en onvoorwaardelijk kan rekenen op de steun van het bestuur en van de algemene leiding. Zonder die steun is het niet raadzaam het project voort te zetten. De volledige en onvoorwaardelijke steun van het lijnmanagement is essentieel voor iedere fase van een project. Tijdens implementatie kan deze "stok achter de deur" helpen om eventueel verzet binnen de organisatie te verminderen, waardoor

het implementatietraject met minder weerstand kan verlopen. Het zou onjuist zijn om omgekeerd aan te nemen dat het lijnmanagement ieder project volledig en onvoorwaardelijk moet steunen. Dit is absoluut niet het geval. Die steun moet voorbehouden blijven aan (de voortzetting van) die projecten waarbij goede afweging van belangen, gebaseerd op feiten, het geven van die steun rechtvaardigen. De uitkomsten van de eerder vermelde formules kunnen daarbij als hulpmiddel dienen.

Voorts is het van belang dat alle betrokkenen tijdig en in voldoende mate worden geïnformeerd, getraind en geschoold om zich zo goed mogelijk aan te passen aan de organisatorische wijzigingen die het project tot gevolg zal hebben. Vertraging van dit proces kan (moet?) leiden tot uitstel van opname van het nieuwe systeem in de organisatie.

3.4.3 Steun en Sturing

"Een ICT-project wordt bemenst met personen uit verschillende vakdisciplines. Tijdens het leiden van projecten vertrouwt men er overwegend op dat die projectleden beschikken over de benodigde kennis en vaardigheden en dat zij die ook effectief en efficiënt zullen aanwenden voor de gemeenschappelijke doelen. Ook gaat men er van uit dat bij eventuele tegenslagen diezelfde personen met oplossingen of voorstellen voor tegenmaatregelen zullen komen. De projectleiding richt zich in belangrijke mate op het faciliteren van die projectleden en geeft hen zo veel mogelijk bewegingsvrijheid. Ook richt de projectleiding zich op sociale aspecten van het project. Het project moet bepaalde veranderingen teweeg brengen. Mensen, en dus ook ambtenaren, hebben van nature de neiging om zich te verzetten tegen veranderingen. In veel gevallen tracht de projectleiding de weerstand tegen die veranderingen te verminderen door het sluiten van compromissen. Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat collegae ook na het afronden van het project nog goed met elkaar overweg moeten kunnen."

De zojuist genoemde werkwijze herbergt diverse risico's, welke hierna zullen worden belicht. Elk van die risico's kan nadelige invloed hebben op de projectduur, op de projectkosten en zelfs op het welslagen van het project.

Goede sturing van een project draagt in belangrijke mate bij aan betere leiding van dat project.

Vorbereiding en besluitvorming

In dit document is herhaaldelijk geduid op het belang van goede voorbereiding op eventueel uit te voeren projecten. Als die voorbereiding correct en volledig heeft plaatsgevonden, dan heeft men alle betrokkenen en belanghebbenden tijdig en voldoende gelegenheid geboden om eventuele bezwaren tegen uitvoering van het project, of tegen de projectdoelen in te brengen. Het moet daarbij voor alle partijen volkomen duidelijk zijn dat, áls er bezwaren zijn, dit het moment is waarop men die kenbaar moet maken. Zoals bij een huwelijksvoltrekking wel wordt uitgesproken: *“Spreek nu, óf zwijg eeuwig ! ”*. Als, ondanks eventuele bezwaren, door daartoe bevoegde autoriteiten wordt besloten om het project uit te voeren, is het in het belang van het goede verloop van het project dat dit besluit onvoorwaardelijk gehandhaafd blijft.

Onvoorwaardelijke steun

Een projectleider moet volledig kunnen rekenen op onvoorwaardelijke steun van het lijnmanagement tijdens handhaving en uitvoering van het genomen besluit om het project op een bepaalde wijze uit te voeren. In geval van verzet of protesten vanuit de lijnorganisatie, moet de projectleider het mandaat hebben om, als het er op aan komt, te zeggen: *“Uw werkgever heeft dit besluit genomen. U schikt uzelf in dat besluit, of u zoekt een andere werkgever.”* Als de aangesprokene duidelijk maakt voor geen van beide opties te kiezen, dan moet de werkgever / opdrachtgever daar passende maatregelen tegen nemen. Het wegnemen van dergelijk verzet, of zelfs sabotage, binnen de lijnorganisatie, mag men niet volledig op de schouders van de projectleider laten rusten. Sturing van het project moet zowel in woord als in daad geschieden. Men doet er niet goed aan compromissen te sluiten, met als doel individuen voor zich te winnen, ten nadele van projectdoelen of ten nadele van gemeenschappelijke belangen.

Handhaven van koers

In de praktijk komt het zo nu en dan voor dat men, ogenschijnlijk ten voordele van functionarissen waarbij men in de gratie wil komen of - blijven, afwijkt van projectplannen en voorrang geeft aan bediening van die functionarissen. Als dat gebeurt, lijkt dat niet zelden te geschieden zonder dat die functionarissen dat hebben verlangd of daar om hebben gevraagd en het effect daarvan staat soms loodrecht op het beoogde resultaat. Persoonlijke belangen plaatsen vóór projectbelangen, zoals uiting geven aan de wens om bij iemand "te scoren", kan nadelig zijn voor het goede verloop van het project. Onder deze noemer valt ook de neiging om mee te waaien met mediawinden en het volgen van (de perceptie van) de publieke opinie. Zowel de projectleiding, als zij die sturing geven aan het project, doen er goed aan zich te onthouden van dergelijke werkwijzen.

Aannames

Vertrouwen is een waardevol begrip. Die waarde neemt aanzienlijk toe indien dat vertrouwen is gebaseerd op aangetoonde feiten. Om risico van het falen van projecten te minimaliseren moet men elke aanname in twijfel trekken. Meten is weten. Om tijdige en efficiënte interventie in ICT-projecten mogelijk te maken moet men, per projectonderdeel, in ieder geval, tijdig en volledig het volgende weten:

IP = Totale initiële planning (Waar gaan wij naar toe?)

AS = Actuele stand van zaken (Waar zijn wij nu?)

PS = Geplande stand van zaken (Waar hadden wij nu moeten zijn?)

TR = Nog te realiseren (Wat moeten wij nog doen?)

De antwoorden op die vragen moeten onder meer betrekking hebben op de factoren tijd en geld. Een moment waarop $PS > AS$ is een minder duidelijke indicatie dat het project niet verloopt zoals men zich aanvankelijk had voorgenomen, dan wanneer geldt:

$$(AS + TR) > IP$$

Blijkbaar loopt het project dan uit in tijd en/of in geld.

Ook moet men weten welke vraagstukken (issues) zijn gerezen en hoe men die denkt weg te nemen. Hetzelfde geldt voor de risico's en de afhankelijkheden en de wijze waarop men die het hoofd wil bieden.

Uiteraard moet men niet louter de blik fixeren op voortgang van het project, maar men moet ook oog blijven houden voor wat er verder in de wereld plaats vindt, voor zover het een relatie heeft met het project. Zo moet men voortdurend rekening houden met veranderende omstandigheden welke invloed kunnen uitoefenen op de kosten of op het rendement van het beoogde informatiesysteem. Die invloed kan dusdanig zijn, dat het behalen van initiële doelen verder buiten het bereik komt te liggen en dat voortzetting van het project niet langer zinvol is. Tijdig, adequate maatregelen nemen moet toename van schade voorkomen.

Second opinion

Het is verstandig om, zowel bij tegenslagen, als wanneer alles goed lijkt te verlopen, anderen mee te laten kijken. Ook in dit opzicht moet men zich geenszins beperken tot grote projecten. Als tegenslagen zijn ontstaan binnen een groep van projectleden uit een bepaalde vakdiscipline, kan het veel voordelen bieden wanneer andere specialisten met een frisse kijk op de zaak meekijken en meedenken. Hiervoor komt zeker de projectleiding in aanmerking, in de vorm van schaduwmanagement. Indien men gebruik maakt van minder gekwalificeerde, interne projectleiders, kunnen nadelen en risico's daarvan deels worden gecompenseerd door aanstelling van een deskundige schaduwmanager die incidenteel met de projectleider meekijkt en meedenkt. Een aanvullend voordeel is, dat een schaduwmanager vrijwel naadloos de projectleider kan vervangen bij afwezigheid, zoals tijdens ziekteverlof of vakantieverlof, zodat er ook in dat opzicht een hogere mate van continuïteit is bewerkstelligd.

3.5 Maatwerk en Expertsystemen

Voor maatwerk en expertsystemen geldt, in ieder geval voorafgaand aan de acquisitie en invoering van die systemen, dat er meestal een 1 : 1 relatie is tussen de organisatorische doelen en de ICT (project) doelen. Tot dat moment

hebben namelijk het management en/of eigenaar van het te ondersteunen bedrijfsproces een leidende rol gespeeld in bepaling van hetgeen met ICT-middelen ondersteund moet gaan worden. In veel gevallen zien wij vanaf dat moment tot en met het gebruik en beheer van het informatiesysteem een toename van de afstand tussen (de gedachten van) die partijen en (de kern van) het automatiseringsproces. Enkele oorzaken daarvan zijn:

1. Verdere uitvoering van het automatiseringsproces wordt (grotendeels) overgedragen of uitbesteed aan anderen, bestaande zowel uit personen uit de lijnorganisatie als uit (externe) ICT-ers.
2. De uitvoerenden vermengen hun eigen belangen met de primaire doelen van het automatiseringsproces.
3. Uitvoerenden geven een opportunistische wending zowel aan het automatiseringsproces als aan kenmerken van bepaalde producten. Zo wordt bijvoorbeeld de keuze voor een programmeertaal vaak meer bepaald door de eigen deskundigheid in specifieke programmeertalen dan door de vraagstelling. De keuze voor een bepaald ICT-platform wordt vaak bepaald door reeds bestaande toerusting om een dergelijk platform te beheren.
4. Uitvoerenden informeren de stuurgroep tijdens projecten, en het management en de proceseigenaren tijdens gebruik en beheer, te laat of onvoldoende.
5. In de hoop en in de verwachting dat tegenvallers door eigen herstelacties onopgemerkt kunnen blijven, vindt bepaalde informatievoorziening door uitvoerenden aan het management en de proceseigenaren helemaal niet plaats.
6. Het ontbreekt het management en de proceseigenaren aan goede indicatoren om tijdens het automatiseringsproces te bepalen in welke mate belangen van betrokkenen niet met elkaar overeenkomen en wat daarvan (mogelijke) consequenties zijn.
7. Het ontbreekt het management en de proceseigenaren aan goede sturingsmechanismen om uitvoerenden te dwingen een bepaalde koers en tempo te handhaven.

Eerder in dit document zijn al enkele stappen beschreven die gezet zouden moeten worden om te komen tot een informatiesysteem, afgestemd op organisatorische behoeften. Nadat organisatorische doelen zijn bepaald, evenals de wijze waarop die doelen zullen worden nagestreefd, neemt bij elk van de onderstaande stap het risico toe dat de afstand tot de organisatorische doelen groter wordt.

- Opstellen van ICT-doelen en een automatiseringsplan, gebaseerd op de organisatorische doelen;
- Bepalen van de ICT-architectuur;
- Kiezen of bedenken van informatiesystemen;
- Aanschaffen en/of ontwikkelen van informatiesystemen;
- Implementeren van informatiesystemen;
- Gebruiken en beheren van informatiesystemen.

Zo worden binnen sommige ICT-projecten gekozen methodes leidend en is men meer gericht op het volgen van de methodes (de weg) dan op het nastreven van de organisatorische doelen (het doel). Ook bij het aanwenden van de resources pleegt men zich primair te richten op gekozen methoden. Tijdens het inhuren van externe krachten ligt soms meer nadruk op de ervaring in het toepassen van bepaalde methodieken, dan op inzicht in de problematiek en op vaardigheden om die problematiek efficiënt en effectief te lijf te gaan.

Zowel tijdens het verloop van het project, als na invoering van het informatiesysteem, is het van belang dat voortdurend wordt nagegaan of, gezien de huidige omstandigheden, de middelen het doel nog heiligen.

3.6 Standaard Informatiesystemen

Bij aanwending van veel standaard ICT-middelen bestaat geen directe relatie tussen de organisatorische doelen en benutting van de ICT-middelen. Voorbeelden van dergelijke standaard ICT-middelen zijn kantoorapplicaties,

zoals office suites die functionaliteit bieden op het gebied van tekstverwerken, gegevensverwerking en berekenen. Vaak wordt het aan bedrijfsproceseigenaren, of zelfs aan individuele ambtenaren, overgelaten om goede toepassingen te bedenken voor de ICT-middelen. Dit heeft onder meer de volgende nadelen:

- Op meerdere plaatsen binnen de organisatie wordt opnieuw “het wiel uitgevonden”;
- Eventuele scholing of training is gericht op algemeen gebruik van de ICT-middelen en is slechts deels, of niet toepasbaar op de werkzaamheden van de (toekomstige) gebruiker;
- Er gaat veel tijd verloren doordat gebruikers zoeken naar bepaalde toepassingsmogelijkheden;
- In relatie tot de organisatorische doelen worden de ICT-middelen zelden optimaal benut.

Op voorwaarde dat toepassing van standaard ICT-middelen binnen de organisatie structureel optimaal is afgestemd op de organisatorische doelen, kan benutting van *standaard* middelen, ten opzichte van benutting van *maatwerk* ICT-middelen, onder meer de volgende voordelen bieden:

- De kosten van het bezit en beheer van de ICT middelen (Total Cost of Ownership = TCO), zijn in de regel lager dan voor maatwerk software het geval is;
- Door algemenere bekendheid met de middelen kan bij personeelwisselingen, per saldo, de inwerktijd korter zijn dan voor maatwerk software;
- Standaard ICT-middelen worden overwegend door meer mensen gebruikt dan voor maatwerk middelen geldt (grotere *user base*). In de regel leidt dat tot meer continuïteit van onderhoud en ondersteuning van die middelen door de betreffende fabrikanten;
- Uitwisselbaarheid van bestanden is groter met organisaties welke eveneens gebruik maken van dezelfde ICT-middelen.

3.6.1 Rechtvaardiging en periodieke heroverweging

Ook voor standaard ICT-middelen is het van belang om zo goed mogelijk de doelen van het gebruik ervan te definiëren. Zonder doelen te hebben bepaald, is het immers onmogelijk om die middelen doelmatig en doeltreffend te gebruiken. In veel gevallen zal men die doelmatigheid en doeltreffendheid willen meten, in vergelijking met andere middelen die dezelfde, of soortgelijke functionaliteit bieden. Men moet dus ook hier de doelen kwantificeren, de prestaties meten en het nut van het gebruik van de ICT-middelen heroverwegen, zowel in relatie tot andere middelen, als in relatie tot werkwijzen waarbij ICT niet wordt ingezet.

4. Bewindvoerders, bestuur en algemene leiding

Bewindvoerders, bestuur en algemene leiding zouden er voor moeten zorgen dat:

1. er duidelijke, eenduidige organisatorische doelen zijn gedefinieerd, dat die tijdig worden geactualiseerd en dat die voldoende en duidelijk zijn gecommuniceerd;
2. het ICT-beleid een directe afgeleide is van de organisatorische doelen en van het organisatiebeleid;
3. de organisatie zodanig is ingericht dat de ICT-huishouding een integraal onderdeel is van de totale bedrijfsvoering;
4. de organisatie in voldoende mate er op is ingesteld dat toevoeging, vervanging en vernieuwing van informatiesystemen (en dus ICT-projecten) continu en inherent deel uitmaken van de ICT-huishouding;
5. ICT-projecten volledig in lijn zijn en blijven met het ICT-beleid;
6. projecten niet alleen goed worden geleid, maar vooral goed worden aangestuurd, rekening houdend met zowel de organisatorische doelen als met veranderende omstandigheden;
7. tijdig en in voldoende mate relevante, toepasbare kennis en vaardigheden in de eigen organisatie worden geactualiseerd, aangevuld en geborgd;
8. optimaal gebruik gemaakt wordt van beschikbare mensen en middelen;
9. tijdig, volledig en correct verantwoording wordt afgelegd en dat gemaakte fouten worden benoemd en toegegeven.

Onder meer ten aanzien van optimale aanwending van mensen en middelen, moet men niet schromen om over de muren van de eigen organisatie (ministerie, gemeente, waterschap of provincie) heen te kijken. Men moet de aan de overheid toevertrouwde gemeenschapsgelden zo efficiënt mogelijk besteden door, waar mogelijk, kennis, expertise en middelen te concentreren en te delen. Voor zover wij nu kunnen beoordelen kan het nog te starten programma Digitale Werkomgeving, voor de Rijksdienst, positief bijdragen aan optimale benutting van beschikbare mensen en middelen.

5. ICT en Vernieuwing Rijksdienst

Op 25 februari 2008, de dagtekening van de brief van minister ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van de motie Hessels (26 643, nr. 93), was dit document al grotendeels opgesteld. In de motie werd het kabinet gevraagd om de coördinatie van grootschalige ICT-projecten tot onderdeel te maken van het programma Vernieuwing Rijksdienst. In haar brief heeft de minister de onderstaand binnen de kaders vermelde voorgenomen verbeteringen aangekondigd. Hoewel wij dit document is gericht op de volledige overheid en niet uitsluitend op de Rijksdienst, liggen die voorgenomen verbeteringen in hoge mate in lijn met de essentie van dit document. Wel roepen die voornemens nog enige vragen op. Sommige van die vragen en enkele aandachtspunten zijn puntsgewijs onder de kaders vermeld.

... Elke minister is, ook vanuit soms beperkte verantwoordelijkheden, wel degelijk in staat een belangrijke bijdrage te leveren aan de kans op succes van ICT-projecten. Naar mijn stellige overtuiging wordt de kans op succes echter niet vergroot, door te trachten andere partijen het stuur te ontnemen waar zij verantwoordelijk zijn. Ik ben bereid om met mijn collega's een aantal maatregelen te nemen en een aantal voorzieningen in het leven te roepen. In het nieuwe directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering op mijn ministerie zal een directie Informatiseringsbeleid worden gecreëerd. Deze directie zal zich, behalve op gezamenlijke programma's in de bedrijfsvoering van de ministeries, ook richten op de bevordering van de kwaliteit van de I-kolom binnen de ministeries en de kwaliteit van de aansturing van grote ICT-projecten. Concreet denk ik daarbij vooralsnog aan een zestal maatregelen en voorzieningen, waarover ik het kabinet nadere voorstellen zal doen.

Het is wellicht niet nodig om bewindvoerders de controle te ontnemen over zaken waarvoor zij aansprakelijk zijn. Het is echter goed mogelijk om rijksbrede – en ook voor andere overheden gemeenschappelijke – facilitaire voorzieningen te treffen waar onderdelen van uitvoeren van ICT-projecten in kunnen worden opgenomen. Voor het beheren van informatiesystemen heeft men hiervoor al een begin gemaakt met het in het leven roepen van de GBO.Overheid. Ook de voorgenomen bevordering van de kwaliteit van de I-kolom binnen de ministeries en de kwaliteit van de aansturing van grote ICT-projecten door de op te richten BZK directie Informatiseringsbeleid past daar goed in. Men zou dat best kunnen uitbreiden naar deelname in de sturing van projecten, met inbegrip van structurele evaluatie van projecten. Het aanvullend aanstellen van een onafhankelijke toezichthouder, kan nuttig zijn.

1. Start van grote ICT-projecten, of projecten met een grote ICT-component

In een uitgebreide startbrief of projectinitiatie dient uitgewerkt te zijn welk probleem met de nieuwe ICT toepassing op welke wijze wordt opgelost.

Men zou verwachten dat het vooraf bepalen en vastleggen van de doelen van ieder (ICT) project vanzelfsprekend is en voorwaardelijk voor vrijgave van budgetten en autoriseren van projecten. Uit dit verbeteringsvoorstel blijkt dat deze vanzelfsprekendheid binnen de overheid zelfs niet bestaat voor grote ICT-projecten of voor projecten met een grote ICT-component. Aangezien iedere overheidsactiviteit gemeenschapsgeld kost, zouden de doelen van iedere activiteit vooraf duidelijk en goedgekeurd moeten zijn. Men mag dat niet beperken tot grote ICT-projecten of tot projecten met een grote ICT-component.

2. Second opinion

De beheersbaarheid van projecten moet vergroot worden en de risico's beperkt. Ook moeten heroverwegingen mogelijk gemaakt worden. Projecten zullen daartoe regelmatig voorzien moeten worden van een second opinion door onafhankelijke derden.

Anderen laten meekijken en meedenken in allerlei bedrijfsprocessen binnen de overheid, inclusief ICT-projecten, is bijzonder nuttig. Het is echter niet volledig duidelijk op welke wijze de minister het begrip "onafhankelijke derden" wil afbakenen. Wanneer is een partij onafhankelijk en is die onafhankelijke partij ook onpartijdig? De overheid pleegt voor dienstverlening immers te shoppen bij mantelleveranciers die voor hun omzet afhankelijk zijn van gunstige uitkomsten voor zichzelf en die voor hun concurrentiepositie gebaat zijn bij minder gunstige uitkomsten voor hun concurrenten. Daardoor kan men er niet bij voorbaat van uitgaan dat zij onpartijdig zullen zijn. Wij zijn van mening dat bij het vragen om een second opinion of om andere toetsing beroep gedaan moet worden op partijen die niet alleen onafhankelijk zijn, maar ook onpartijdig.

3. ICT-haalbaarheidstoets

Mijn collega van Economische Zaken werkt samen met het bedrijfsleven aan een ICT-haalbaarheidstoets. Voorafgaand aan een aanbesteding kan door experts vanuit het bedrijfsleven pre-competitief een oordeel worden gegeven over de haalbaarheid van overheidsplannen van enige omvang.

Het is moeilijk om vooraf in te schatten welke waarde dergelijke toetsing in de praktijk zal hebben. Er is veel risico dat men zich hierbij grotendeels zal baseren op aannames. Juist het maken van valse veronderstellingen ligt aan de basis van het merendeel van problemen, ook in het geval van ICT-projecten. Bovendien zal het niet altijd eenvoudig zijn om de benodigde objectiviteit in acht te nemen tijdens dergelijke toetsing.

4. Kwaliteit van de I-kolom binnen de ministeries

BZK zal voorzien in programma's waarmee de opleiding en kennis van ambtenaren in de I-kolom verbeterd worden. Ook de positie van de I-kolom binnen de ministeries is daarbij een aandachtspunt.

Scholing, zeker als het plaatsvindt op kosten van de gemeenschap, moet doelgericht en effectief zijn. Constateren dat binnen de overheid benodigde kennis en ervaring ontbreekt is onvoldoende. Het moet duidelijk zijn bij welke partijen welke kennis en ervaring ontbreekt. Die informatie wordt nauwelijks gegeven wanneer een overheidsinstelling verantwoording aflegt voor het falen van ICT-projecten of voor het overschrijden van budgetten. Overwegend wordt in die verantwoording de eigen schuld ontkend en verwijst men naar externe factoren, overmacht of andere zaken waar men geen invloed op kon uitoefenen. Dat maakt die verantwoording niet louter ongeloofwaardig en vrijwel waardeloos, maar het wekt ook het vermoeden dat betrokkenen geen relatie zien tussen enerzijds aanvullende scholing en training en anderzijds verbetering van de kwaliteit van hun werk, en daarmee onder meer een hoger slagingspercentage (op tijd, binnen budget) van ICT-projecten. Dit verhoogt het risico dat scholing, bijscholing en training vooral zal bestaan uit zaken die deelnemers leuk vinden, zonder directe koppeling met hun eigen ondermaats functioneren.

Bij het inhuren van partijen die de betreffende scholing en training zullen verzorgen moet de overheid zeker stellen dat die activiteiten zowel zijn gericht op de organisatorische doelen en effectieve bedrijfsvoering als op (merk- en leverancier-) onafhankelijke ICT-kennis. Als men een redelijke hoeveelheid kennis en vaardigheden heeft op het gebied van ICT, maar onvoldoende kennis van de eigen organisatie waarvoor men werkt, kunnen die kennis en vaardigheden nooit optimaal worden toegepast. Ook is het zeer nadelig voor de toepassingsmogelijkheden, voor de flexibiliteit én voor de continuïteit van de organisatie wanneer de scholing en training uitsluitend, of in hoge mate, zijn gericht op een beperkt aantal merken of leveranciers.

5. Architectuur

In toenemende mate zal gewerkt moeten worden onder architectuur. Binnen het domein van de elektronische overheid is de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA) een hiervan voorbeeld. Ook voor de rijksdienst wordt gewerkt aan een referentiearchitectuur, MARIJ (Model Architectuur Rijksdienst) geheten.

Het is goed dat nadrukkelijk rekening gehouden wordt met onderlinge aansluitbaarheid van diverse infrastructuren en van de onderlinge uitwisselbaarheid van gegevens. Men doet er daarbij goed aan flexibiliteit zo veel mogelijk te handhaven en te optimaliseren. Er zijn binnen de overheid veel overeenkomstige behoeften en toepassingen. Men moet echter ook goed buiten die overeenkomsten kunnen blijven opereren en ook specifieke behoeften kunnen blijven accommoderen. Meer dan voor andere overheidsinstellingen het geval is, kunnen binnen de Rijksdienst de organisatorische doelen in hoge mate worden beïnvloed door politiek klimaat, bijvoorbeeld na kabinetswisselingen. De architectuur moet flexibel genoeg zijn om het nastreven van nieuwe organisatorische doelen eenvoudig te kunnen accommoderen. Men moet voorkomen slaaf te worden van eerder gemaakte keuzes.

6. Standaardisatie en interoperabiliteit

Ten slotte zie ik heil in het bevorderen van standaardisatie en interoperabiliteit, waaraan gewerkt wordt door onder meer het College en Forum Standaardisatie. Ook over het toepassen hiervan zal ik, samen met de staatssecretaris van EZ, nadere voorstellen doen aan de ministerraad. Daarbij zal ook het kabinetsbeleid betrokken worden rond het gebruik van open standaarden en open source software dat in het programma Nederland Open in Verbinding vorm krijgt.

Een kenmerkend verschil tussen open source software en reguliere software is dat bij open source software broncodes worden meegeleverd. Gebruikers kunnen daardoor zelf aan de software sleutelen, bijvoorbeeld om de producten aan te passen aan de eigen (veranderende) behoeften. Juist de mogelijkheid om zelf aan de software te sleutelen vormt een belangrijk risico voor gebruikers en voor de continuïteit en betrouwbaarheid van hun bedrijfsprocessen.

De netto voordelen van open source software worden vaak overschat. Open source software biedt voordelen voor ICT-leveranciers die zelf beperkte kennis, vaardigheden of capaciteit hebben om het totale software product te ontwerpen en te ontwikkelen. Met het verkopen van producten of dienstverlening, gebaseerd

op open source software, verminderen zij hun eigen afhankelijkheid van softwareproducenten en verhogen zij hun eigen verkoopmarges.

In de praktijk past de overheid relatief zelden open source software aan. Programmeren van computers is immers geen kerntaak van de overheid. Aangezien de overheid voor het aanbrengen van softwarewijzigingen extern expertise moet inhuren, worden de eindproducten al spoedig kostbaarder dan de aanschaf van reguliere software. In de regel kan men voor open source software in mindere mate beroep doen op garantie en ondersteuning dan voor reguliere software geldt. Uiteraard nemen deze mogelijkheden nog verder af nadat men zelf aan de software heeft gesleuteld.

De adhesie van de overheid aan open source software lijkt enigszins strijdig te zijn aan het streven van de overheid om onnodige risico's te mijden.

Niet vrijblijvend

Ik zal de introductie en toepassing van deze maatregelen aan de ministeries aanbieden, faciliteren en ondersteunen. Ik zal de ministerraad voorstellen dat dit niet een vrijblijvend en vrijwillig proces wordt, maar een voorwaarde waar elke minister zich aan houdt voor het starten en uitvoeren van grote ICT-projecten.

Deze opmerking wekt de indruk dat men binnen de overheid nauwelijks bereid is, of in staat is, om uit eigen beweging doelgericht te werken aan verbetering van haar eigen functioneren. Blijkbaar moet men binnen de overheid daartoe gedwongen worden, anders komt er weinig van terecht. Het wordt interessant te zien hoe, en met welk resultaat, die dwang zal worden uitgeoefend.

6. Conclusie

Om de hete brij heen draaien draagt niet bij tot spoedige oplossing van problemen, net zo min als indirect benoemen van de oorzaken. De belangrijkste reden waarom ICT-projecten binnen de overheid faalden is omdat mensen hun werk niet goed deden. Zij deden hun werk niet goed omdat zij onvoldoende relevante kennis en vaardigheden hadden, of omdat zij zich onvoldoende hebben ingezet. Ofwel de voorbereidingen op de projecten waren ondermaats, dan wel de sturing, leiding of uitvoering. Het falen van projecten frustrleert velen die zich wel uitstekend hebben gekweten van hun taken en zij die – terecht of onterecht – van mening zijn voor veel betere resultaten gezorgd te hebben indien zij daartoe in de gelegenheid waren gesteld.

Goede, tijdige, evaluatie van ICT-projecten is essentieel, evenals het communiceren en accepteren van de bevindingen daarvan. Als men nalaat iemand duidelijk te maken dat hij een fout heeft gemaakt, dan ontnleemt men hem daarmee belangrijke informatie welke herhaling van die fout kan helpen voorkomen. Aan de andere kant geldt natuurlijk ook dat verbetering slechts kan optreden als gemaakte fouten volledig worden erkend. Als uitvluchten worden gezocht zoals: *"Dat was geen 'echte' budgetoverschrijding"*, *"Het project duurde niet écht langer"*, *"het lag niet aan ons, maar aan een ander."*, of: *"Wij doen het goed omdat anderen het nog slechter doen."*, dan verliest men zowel in aanzien als in geloofwaardigheid. Bovendien staat daarmee vrijwel vast dat herhaling van gemaakte fouten niet lang op zich zal laten wachten.

Ook over de impact van gemaakte fouten kan men open en eerlijk zijn. Hoewel bagatellisering van problemen voordelen biedt, draagt het niet bij aan een passende prioriteitstelling bij de aanpak ervan. De bedrijfseconomische schade, veroorzaakt door, of ten gevolge van, falende ICT-projecten is aanzienlijk hoger dan men momenteel stelt.

Problemen worden niet opgelost door ze anders uit te leggen, of door te trachten mensen ertoe te bewegen er andere gevoelens over te hebben. Problemen moet men onder ogen zien, aanpakken en oplossen.

Indien men met tunnelvisie de aandacht beperkt tot grote ICT-projecten bedrijft men incidentenpolitiek. Aan het falen van ICT-projecten (groot en klein), liggen

structurele organisatorische onvolkomenheden ten grondslag. Het stemt tot optimisme dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kamer onlangs heeft geschreven dat zij van mening is dat (ICT-) projecten integraal deel uit maken van de werkprocessen van een overheidsinstelling. Men mag hopen dat alle andere betrokkenen binnen de overheid zeer spoedig tot dat zelfde inzicht komen en dienovereenkomstig zullen handelen. Ik juich de goede voornemens van de minister toe welke zij in het kader van de vernieuwing van de rijksdienst heeft bekend gemaakt. Het is nog onduidelijk in welke mate en in welk tempo de gehele overheid zich zal overgeven aan dat onderdeel van het optimaliseren van het functioneren van de overheid.

Dat men binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties goed in staat is om 'out of the box' te denken, heeft men aangetoond middels hun reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer, getiteld: *"Lessen uit ICT-projecten bij de overheid"*, deel A. De minister van BZK heeft diverse goede voorstellen gepresenteerd. Eerlijkheidshalve moet wel worden erkend dat uitvoering van veel van die plannen enkele decennia geleden ook al logisch zou zijn geweest. Blijkbaar lagen de oplossingen destijds niet voor de hand, of vond men toen een beter presterende overheid minder noodzakelijk.

7. Aanbevelingen

Organisatorische doelen

Zorg ervoor dat binnen de gehele overheid het ICT-beleid een directe afgeleide is van de organisatorische doelen en van het organisatiebeleid. Voorafgaand daaraan is het uiteraard van essentieel belang dat duidelijke, eenduidige organisatorische doelen zijn gedefinieerd en dat die goed en voldoende zijn gecommuniceerd. Wijzigingen van organisatorische doelen, zoals bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden na een politieke “wisseling van de wacht”, moeten direct worden gevolgd door dienovereenkomstige aanpassing van het (ICT-)beleid en adequate communicatie.

Inrichting

Richt de organisatie zodanig in dat de ICT-huishouding integraal deel uitmaakt van de totale bedrijfsvoering. Zorg er voor dat de organisatie in voldoende mate er op is ingesteld dat toevoeging, vervanging en vernieuwing van informatiesystemen (en dus ICT-projecten) continu en inherent deel uitmaken van de ICT-huishouding.

Afstemming en sturing

Zie er op toe dat ICT-projecten volledig in lijn zijn en -blijven met het ICT-beleid. Zorg er voor dat projecten niet alleen goed worden geleid, maar vooral goed worden aangestuurd, rekening houdend met zowel de organisatorische doelen als met veranderende omstandigheden.

Inzet mensen en middelen

Zorg voor tijdige en voldoende actualisering, aanvulling en borging van relevante, toepasbare kennis en vaardigheden in de eigen organisatie. Maak optimaal gebruik van beschikbare mensen en middelen. Ken de beperkingen van de eigen medewerkers en zorg dat het inhuren van expertise uitsluitend plaatsvindt op basis van organisatorische behoeften en niet gestuurd wordt door eigenbelang van individuen.

Evaluatie

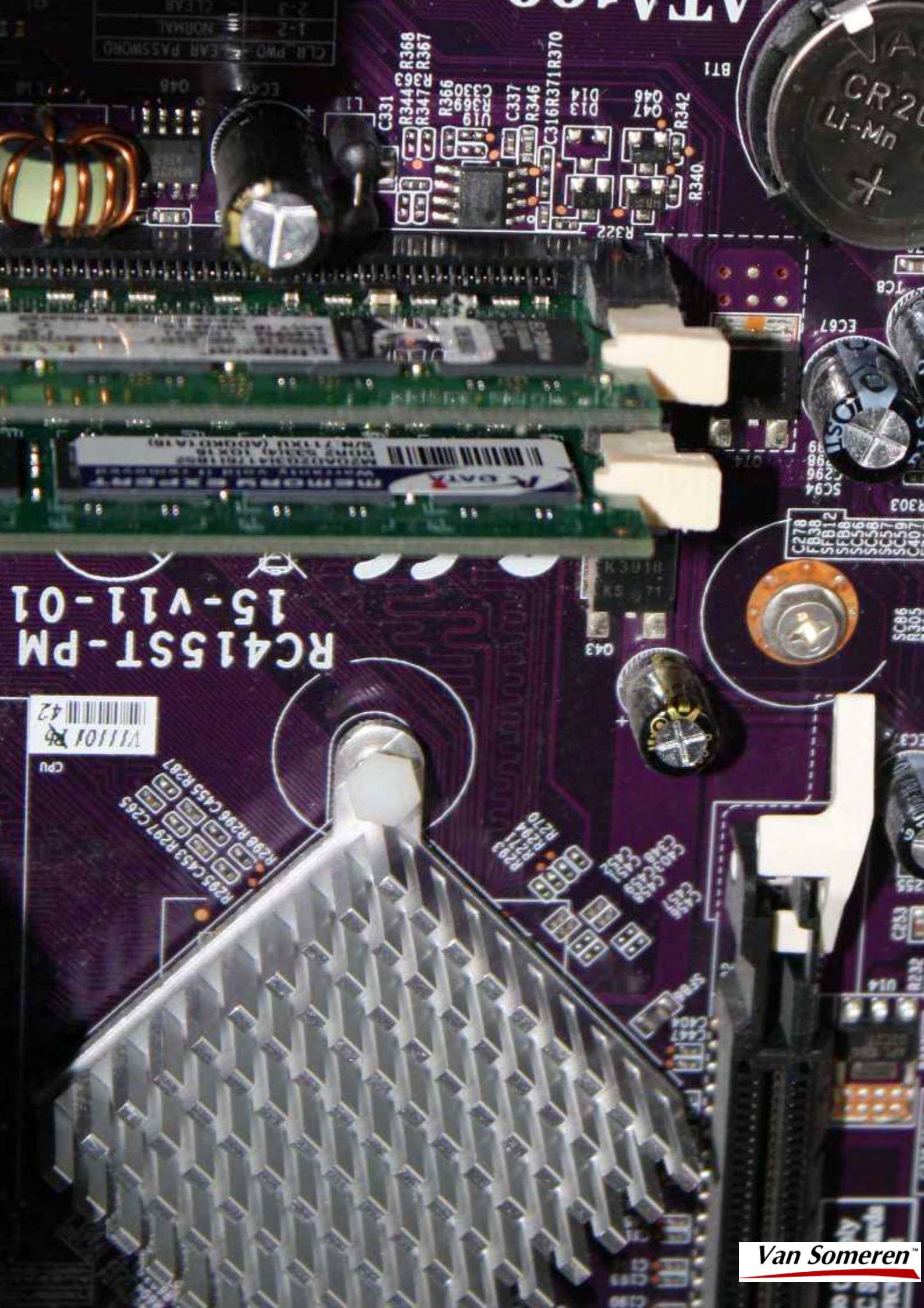
Evalueer projecten tijdig, goed en objectief. Zorg dat tijdig, volledig en correct verantwoording wordt afgelegd en dat gemaakte fouten worden toegegeven en benoemd.

Indien uit bevindingen blijkt dat men zelf fouten heeft gemaakt moet men dat ook (durven) accepteren. Benoemen van fouten helpt herhaling van dezelfde fouten voorkomen.

In het kader van transparantie van de overheid en met het oog op het daadwerkelijk op korte termijn verbeteren van het functioneren van de overheid op dit punt, doet de overheid er goed aan om op korte termijn alle grote en kleine ICT-projecten en trajecten van de afgelopen 5 – 10 jaren door een onafhankelijke partij, zoals de Algemene Rekenkamer, laat evalueren, voor zover dit nog niet heeft plaatsgevonden. Uit die evaluaties moeten, per overheidsinstelling, conclusies worden getrokken over onder meer het bewind, het bestuur, de organisatorische inrichting en de personele invulling. Het is minstens zo belangrijk om, aan de hand van die evaluaties, correcties aan te brengen welke direct leiden tot een beter, en goedkoper, functionerende overheid. Naar verwachting kan men significante verbeteringen al constateren voordat de analyse heeft plaatsgevonden door de zuiverende werking van de wetenschap dat veel fouten binnen de overheid niet langer in relatieve anonimiteit gemaakt kunnen worden.

Rendementmeting

Meet voor elk informatiesysteem welke deels of volledig met gemeenschapsgeld is, of wordt bekostigd wat het oplevert en wat het kost. Als de resultaten daarvan de bekostiging van bepaalde informatiesystemen niet (langer) rechtvaardigen, doet men er goed aan afstand te doen van die systemen, of in ieder geval de bekostiging daarvan te staken.



CLR PWD CLEAR
1-2 NORMAL

C331
R3449 R368
R3472 R367
R366
C337
R346
C316R371R370
D14
O46
O47
R342
R340

B11



RC415ST-PM
15-V11-01

V11101 42

CPU
R295 C453 R297 C265
R298 R296 C455 R287

