

ict-projecten overheid vaak te complex

Onvoldoende balans tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd



De Algemene Rekenkamer heeft in 2007 en 2008 twee rapporten gepubliceerd met de titel 'Lessen uit ict-projecten bij de overheid'. Aanleiding daarvoor was een verzoek van de Tweede Kamer om onderzoek te doen naar de problemen in dergelijke ict-projecten. De rapporten geven een redelijke analyse van de problematiek en ook een aantal concrete oplossingsrichtingen en maatregelen. Enkele wezenlijke aspecten van informatiseringprojecten bij de overheid blijven echter onderbelicht. Zo besteden de rapporten nauwelijks aandacht aan keteninformatisering en al helemaal niet aan het innovatieve karakter van veel ict-projecten. Bij het verschijnen oogstten de rapporten veel kritiek, met name op de kwantitatieve schattingen van de problematiek. Toch zijn de rapporten van groot belang voor allen die betrokken zijn bij (besluitvorming over) informatiseringprojecten binnen de overheid. Dit artikel analyseert de rapporten en destilleert de lessen die ze bieden voor de praktijk. In een volgend artikel gaan we dieper in op de onderbelichte aspecten: keteninformatisering en innovatie.

door: Willem-Jan van Elk en Frans van den Dool

In de media gepubliceerde cijfers over miljardenverspillingen door mislukte ict-projecten bij de overheid waren in juni 2007 aanleiding voor vragen van de Tweede Kamer aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister gaf in haar antwoord aan dat de beslissingsbevoegdheid over ict niet centraal geregeld is en dat een debat over ict-projecten daarom met alle bewindspersonen zou moeten worden gevoerd. Naar aanleiding hiervan vroeg de Kamer (via de vaste commissie van BZK) om een onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar de omvang van de verspilling bij de rijksoverheid in ict-projecten en naar de achterliggende oorzaken daarvan. De Rekenkamer heeft de bevindingen van het onderzoek gepubliceerd in het rapport 'Lessen uit ict-projecten bij de overheid'. Deel A hiervan verscheen in november 2007, deel B in juli 2008.

Deel A: scherp en pijnlijk

Het eerste rapport was gericht op concrete vragen van de Tweede Kamer, onder meer naar: (1) achterliggende oorzaken van het (deels) mislukken van ict-projecten bij de Rijksoverheid, (2) de kwaliteit van de informatievoorziening over dergelijke projecten aan de Kamer, en (3) aanbevelingen van de Rekenkamer. Het rapport concludeert dat de belangrijkste oorzaak van het mislukken van ict-projecten is dat ze te ambitieus en te complex worden door een combinatie van politieke, organisatorische en technische factoren. De Rekenkamer schetst hoe de actoren die betrokken zijn bij ict-projecten de neiging hebben om te denken in grote oplossingen voor grote problemen. De Tweede Kamer vraagt de regering om complexe problemen zo snel mogelijk op te lossen. Ministers willen daadkracht tonen, in de vorm van een ambitieus project met een concrete deadline. En ict-leveranciers voeren graag dergelijke – liefst grote – opdrachten uit. Elk van deze actoren heeft dus een (op zich legitiem) belang bij grote en ambitieuze projecten. Zij bieden elkaar geen tegenwicht, waardoor gemakkelijk een onhaalbaar project ontstaat waaruit geen (politiek) elegante weg terug is. Het resultaat is een te complex project, waarin de balans tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd ontbreekt.

De Rekenkamer ziet de minister als sleutelspeler in dit krachtenveld en richt haar aanbevelingen dan ook op het versterken van de positie van de minister: 'wees realistisch in uw ambitie en zorg ervoor dat u grip heeft op uw ict-projecten'.

Overigens stelt de Rekenkamer in deel A ook nog vast dat betrouwbare cijfers over de omvang van de problematiek ontbreken, maar dat de problematiek wel substantieel is. Ook concludeert de Rekenkamer dat goede informatie over projecten ontbreekt, zowel in de fase van besluitvorming als tijdens de uitvoering. De Tweede Kamer krijgt dan ook niet altijd de informatie die nodig is voor haar controlerende taak. De kwalitatieve analyse van de Rekenkamer is sterk en herkenbaar en juist daardoor ook enigszins ontluisterend. Geheel in lijn daarmee lijken de aanbevelingen 'open deuren', afkomstig uit een basisboek over projectmatig werken. Maar dat zijn ze niet; de aanbevelingen zijn concreet en vergen serieuze bestuurlijke maatregelen met een mogelijk grote impact (zie in het kader 'Lessen uit ict-projecten').

Ook de reactie van de minister van BZK op deel A is buitengewoon relevant. Zij merkt namelijk - zeer terecht - op dat projecten sterk kunnen verschillen als het gaat om de verantwoordelijkheid voor de aansturing. Zo zijn er enerzijds ict-projecten die volledig onder de verantwoordelijkheid van een minister vallen en anderzijds projecten waarvoor een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) of agentschap opdrachtgever is en/of die zich in het beleidsveld (dus buiten het departement) afspelen. Bij de door de Rekenkamer gevolgde methode van onderzoek zijn wel kritische kanttekeningen te plaatsen. Zie in het kader 'Kritiek op de onderzoeksmethode'.

Deel B: informatief, maar teleurstellend

Het tweede rapport was (in deel A) aangekondigd als een verdiepend onderzoek, onder meer gericht op de bijhouding van 'doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven voor ict-projecten' in administraties, en op het geven van indicaties van vermijdbare kosten en vertragingen.

De antwoorden op deze vragen zijn ronduit teleurstellend. Het rapport kan géén uitspraken doen over

Basale informatie over tijd, omvang, mensinzet en kosten(opbouw) worden veelal in overheidsprojecten niet vastgelegd of onvoldoende betrouwbaar. Zelfs begin- en eindpunt van een project blijken niet goed gedocumenteerd

doeltreffendheid en doelmatigheid. De reden is dat het in de (project)administraties aan informatie ontbreekt. Basale informatie over tijd, omvang, mensinzet en kosten(opbouw) is veelal niet vastgelegd of onvoldoende betrouwbaar. Zelfs begin- en eindpunt van een project blijken niet goed vastgelegd. Wanneer wèl informatie is vastgelegd, is dat zelden op uniforme manier gebeurd. (Een rijksbreed onderzoek naar ict-projecten is volgens de Rekenkamer dan ook niet opportuun.)

Het rapport kan eveneens géén uitspraken doen over de omvang van vermijdbare kostenoverschrijdingen en vertragingen. Er blijkt een grote verscheidenheid aan oorzaken en verklaringen: politieke druk, aanvullende politieke wensen, samenloop met andere projecten, hoge technische ambities. Hierdoor is het niet goed mogelijk om vermijdbare van niet-vermijdbare overschrijdingen en vertragingen uit elkaar te halen.

Voor een verdiepend onderzoek valt dat natuurlijk nogal tegen, maar dat is de Rekenkamer nauwelijks aan te rekenen. De antwoorden bevestigen dat de besturing van ict-projecten binnen de rijksoverheid naar een hoger niveau kan en moet.

Deel B besteedt vervolgens veel aandacht aan de bestuurlijke dimensie. Het rapport concludeert dat de besturing geprofessionaliseerd moet worden om te komen tot realistische ambities en tot grip op ict-projecten. In de uitwerking daarvan stelt het rapport teleur.

Het rapport doet de voor de hand liggende aanbeveling om te komen tot een minimale set betrouwbare informatie voor bestuurders over planning en realisatie. Dit gaat echter niet verder dan het definiëren van kosten en kostensoorten en van start- en eindpunt van een ict-project. De tekst van het rapport besteedt ook aandacht aan ambitie/omvang van projecten, en het instrument functiepuntanalyse daarvoor, maar dat komt niet terug in de aanbevelingen.

De Rekenkamer stelt terecht dat ict niet als techniek moet worden gezien, maar als een organisatievraagstuk waarin de 'business' leidend moet zijn. De business moet dan ook opdrachtgever zijn, het project als zijn belang voelen en bij voorkeur vanuit een functionele architectuur sturen.

Ook deel B geeft aan dat projecten in samenhang moeten worden bestuurd, als onderdeel van een project-

portfolio. Daarbij moeten prioriteiten worden gesteld en besluiten worden genomen op grond van goed onderbouwde projectvoorstellen. De tekst van het rapport noemt een businesscase daarbij 'onontbeerlijk' en vraagt aandacht voor het belang van een technische architectuur. Vreemd genoeg worden deze in de aanbevelingen niet meer genoemd. Wel wordt aanbevolen om in de uitvoering reviews door vakgenoten te laten doen, bijvoorbeeld met de in Engeland ontwikkelde gateway review. De tekst van het rapport noemt - ons inziens terecht - leveranciersmanagement als een belangrijk instrument om meer grip te krijgen op de relatie met leveranciers. Ook dit wordt echter niet uitgewerkt en het leidt niet tot concrete aanbevelingen.

De CIO-functie krijgt in het rapport wel aandacht, maar onvoldoende. Deel A kondigde aan verslag te doen van de Amerikaanse ervaringen met de Clinger-Cohen act, een wet uit 1996 die voorschrijft CIO's te benoemen met in de wet omschreven taken. De Rekenkamer stelt simpelweg vast dat ze geen informatie heeft ontvangen die een indicatie geeft van de effectiviteit van deze maatregel en volstaat met het citeren van zes organisatieprincipes die de GAO (Government Accountability Office) voor de CIO-functie heeft geformuleerd. Van eigen onderzoek of analyse is in het geheel geen sprake. Dat is extra jammer, omdat de Rekenkamer de CIO-functie wel als een belangrijke oplossingsrichting noemt.

Tenslotte concludeert de Rekenkamer: 'het besturen van projecten over de grenzen van organisaties heen is een complex en nog vrij onontgonnen terrein'. Terecht maar wel pijnlijk, omdat veel overheidsprojecten juist gericht zijn op ketens die de organisatiegrens overstijgen. Naar ons idee stipt de Rekenkamer de belangrijkste verbeterpunten aan, maar deze worden uiteindelijk niet of onvoldoende uitgewerkt. Bovendien halen cruciale instrumenten - zoals de businesscase - niet eens de aanbevelingen.

Wel diept het rapport ten slotte uit wat de reikwijdte is van de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor het eigen departement is dat wel duidelijk, maar voor projecten die zich elders in het beleidsterrein afspelen, is dat veel minder het geval. Voor rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) ligt de *specifieke* verantwoordelijkheid vast in de wettelijke regeling. Volgens de Rekenkamer heeft de minister echter altijd ook een *algemene* ministeriële verantwoordelijkheid voor zijn beleidsterrein. Het inrichten van de besturing van ict-projecten in het beleidsdomein valt daar zeker onder. Na de scherpe en ongemakkelijke analyse van deel A, valt het resultaat van het verdiepingsonderzoek in deel B uiteindelijk tegen. Het rapport biedt noch de beloofde kwantificering, noch de evaluatie van de Amerikaanse Clinger-Cohen act. Weliswaar worden de belangrijkste verbeterpunten genoemd, maar deze worden nauwelijks uitgewerkt en enkele cruciale aanbevelingen ontbreken.

Praktische maatregelen

Hoewel de mate van concreetheit van met name deel B beter had gekund, valt uit de twee rapportages wel degelijk een aantal praktische maatregelen te destilleren voor overheidsmanagers die verantwoordelijk zijn voor ict-projecten binnen de eigen organisatie. Het verdient aanbeveling hier op korte termijn mee aan de

slag te gaan, ook als verwacht mag worden dat er op termijn wellicht rijksbreed richtlijnen zullen worden gekozen.

Zorg voor betrouwbare informatie over ict-projecten:

Formuleer binnen de eigen organisatie eisen voor de minimaal vast te leggen informatie over ict-projecten. Formuleer deze zó dat de informatie betrouwbaar en vergelijkbaar zal zijn.

Kerndepartementen zouden hierbij het voortouw moeten nemen en duidelijk moeten maken dat deze eisen na verloop van tijd voor het gehele beleidsterrein (dus ook buiten het kerndepartement) zullen gaan gelden.

Formuleer tenminste eisen voor informatie over doorlooptijd (begin- en eindpunt, zowel van ontwikkeling als invoering), ambitie en omvang (bij voorkeur uitgedrukt in een objectieve maat, zoals functiepunten), mensinzet (in dagen) en projectkosten (in euro's, voor extern en intern personeel, materiaal en diensten, hardware en software).

Zorg voor goede en regelmatige informatie over de projectportfolio, ofwel de belangrijkste projecten aan de (eigen) minister.

Versterk opdrachtgeverschap en projectbesturing:

Zie toe op een goede invulling van het opdrachtgeverschap van ict-projecten, dus met een goede verankering aan de zijde van de business. Richt bijvoorbeeld een stuurgroep ('project board') in volgens het model van PRINCE2, waarin de Business Executive de lijn en de Senior User de gebruikers vertegenwoordigen.

Maak voor elk project een projectplan (inclusief risicoanalyse) en een businesscase (de zakelijke rechtvaardiging). Gebruik een objectief instrument (zoals functiepuntnalyse) om de omvang van het project te bepalen en af te wegen tegen kosten, middelen en doorlooptijd. Indien een project te groot of te complex lijkt, zoek dan naar manieren om het te splitsen in kleinere en beter beheersbare deelprojecten. Opgemerkt wordt dat in de beginfase van het project de precieze afbakening van de functionaliteit vaak nog niet mogelijk is en dat een concrete functiepuntnalyse derhalve pas later in het project zal kunnen plaatsvinden.

Neem bij het begin van elke nieuwe projectfase opnieuw een expliciet besluit over voortzetting, op basis van een geactualiseerd projectplan en businesscase. Toets bij elke fase expliciet de haalbaarheid ('de balans tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd'), óók bij politieke deadlines. Toets ook de kostenramingen (bijvoorbeeld met functiepuntnalyse) en de onzekerheidsmarges daarin. Bedenk bij aanvang van elke fase wat de consequenties zijn van afbreken ná die fase en welke exitstrategieën dan mogelijk zijn. Overweeg de uitvoering van gateway reviews bij afronding van een projectfase.

Bewaak de samenhang in de projectportfolio:

Ontwikkel een instrument om de projectportfolio in samenhang te besturen. Belangrijk element hierin is een prioriteitsstelling op basis van de bijdrage aan businessdoelen, in relatie tot omvang en kosten. Daarnaast

Lessen uit ict-projecten bij de overheid (deel A). Aanbevelingen Rekenkamer.

Realisme houdt het besef in van:

- Ict is geen 'quick fix' voor een probleem;
- Politieke deadlines kunnen fataal zijn voor een project;
- Er is (ook) bij ict-ambities een kloof tussen beleid en uitvoering;
- Heroverwegingen onderweg zijn vaak onvermijdelijk;
- Een exitstrategie voorkomt doormodderen.

Voor grip op ict-projecten is het nodig dat:

- De minister een volwaardige gesprekspartner is, zowel voor de Tweede Kamer als de ict-leverancier;
- Besluitvorming gefaseerd plaatsvindt;
- Beslissingen worden genomen op basis van goed onderbouwde plannen en projecten beoordeeld worden binnen het gehele projectportfolio;
- Heroverwegingen mogelijk zijn.

Bron: Algemene Rekenkamer

Kritiek op de onderzoeksmethode

Hoewel de conclusies en aanbevelingen (met name in deel A) heel herkenbaar zijn, plaatsen wij wel kritische kanttekeningen bij de door de Rekenkamer gevolgde onderzoeksmethode. Zo heeft de Rekenkamer in deel A alleen ict-projecten geanalyseerd waarnaar zij al eerder onderzoek had gedaan. Een praktische keuze, waardoor al na enkele maanden kon worden gerapporteerd. Maar daardoor ook een selectieve keuze, waarbij een evidente controle achterwege is gebleven. Voor een goede analyse zou de Rekenkamer namelijk ook een aantal succesvolle ict-projecten van de overheid hebben moeten onderzoeken, om vast te stellen in hoeverre de genoemde factoren daar anders zijn ingevuld. Zo had de Rekenkamer moeten toetsen of bij succesvolle projecten: de minister wél een volwaardig gesprekspartner is geweest; er wél een balans bestond tussen ambitie, mensen, middelen en tijd; er wél sprake was van een gefaseerde besluitvorming, op basis van goede onderbouwde plannen; er wél strategieën bestonden voor een eventuele exit bij een negatief besluit. Daarnaast had de Rekenkamer door te kijken naar succesvolle projecten wellicht ook nog zicht kunnen krijgen op succesfactoren. Feitelijk betreffen de rapporten slechts 'Lessen uit niet-geheel-succesvolle projecten bij de overheid'.

Verder valt op dat sommige aanbevelingen voor enkele van de onderzochte projecten juist niet zonder meer van toepassing zijn, omdat het organisatieoverstijgende ketenprojecten zijn. Zo noemt de Rekenkamer in deel A het project 'Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht', met als belangrijkste ketenpartners het ministerie van Buitenlandse Zaken, de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) en de gemeenten. Bij een dergelijk project is er inderdaad sprake van een grote complexiteit. Het is zelfs zo complex dat er geen sprake is van één minister die 'de sleutel' heeft en als volwaardige gesprekspartner kan optreden voor het project. Er zijn meerdere betrokken ministers, meerdere 'businesses' waarmee het project verbonden moet zijn, en meerdere projectportfolio's waarbinnen het project moet worden beoordeeld (namelijk voor elk van de ketenpartners). Ook het concept businesscase pakt daar geheel anders uit, al was het maar omdat kosten en baten vaak in verschillende organisaties vallen. Het behoeft dan ook geen betoog dat de besluitvorming in een dergelijk project - feitelijk: een programma van afzonderlijke, maar onderling sterk afhankelijke projecten - een veel grotere complexiteit heeft.

Tenslotte stellen wij vast dat de Rekenkamer bij het beoordelen van ict-projecten impliciet het concept van projectmatig werken als normenkader kiest. Dat lijkt een voor de hand liggende keus, maar het veronderstelt op voorhand dat de onderzochte activiteiten ook daadwerkelijk het best als project kunnen worden aangestuurd en bewaakt (met strakke planning en beheersing als belangrijkste kenmerken). Het concept procesmanagement, met bijbehorend besturingsinstrumentarium, blijft daardoor buiten beeld. En dat terwijl een deel van de onderzochte 'projecten' juist bij een goed ingericht procesmanagement gebaat zou zijn. Het is de Rekenkamer te verwijten dat ze haar normenkader niet expliciet heeft gemaakt en bij haar impliciete keuze voor projectmatig werken relevante besturingsoplossingen buiten beschouwing heeft gelaten.



De e-overheid is in toenemende mate een netwerkoeverheid geworden. Hier heeft het rapport van de Rekenkamer over ict-projecten bij de overheid weinig rekening mee gehouden. Veel ict-projecten zijn organisatieoverstijgend.

dient aandacht te worden besteed aan de spreiding van projecten voor wat betreft het innovatieve karakter en de daarbij behorende risico's. Maar ook de inpasbaarheid in de rest van de architectuur is van belang.

Start de ontwikkeling van een functionele architectuur voor het departement, die beschrijft hoe de informatievoorziening in de organisatie er uit moet zien, dus wat in functioneel opzicht vanuit politieke of organisatorische doelstellingen moet worden gerealiseerd (bijvoorbeeld de verzameling en uitwisseling van gegevens). De technische architectuur beschrijft welke uitgangspunten gelden voor de inrichting van de informatievoorziening (bijvoorbeeld standaardisatie van hardware, software en infrastructuur).

Geef ook aan welke stappen genomen moeten worden om deze architecturen te realiseren. Dit is in de regel een proces van meerdere jaren; feitelijk is 'werken onder architectuur' een continu proces. Werken onder architectuur betekent dat bij veranderingen en aanpassingen in bedrijfsprocessen en systemen rekening wordt gehouden met de consequenties voor hiermee samenhangende processen en systemen.

Ontwikkel op korte termijn een technische architectuur voor het departement, die beschrijft welke uitgangspunten gelden voor de inrichting van de informatievoorziening (zoals standaardisatie van hardware, software en infrastructuur).

Bereid de vorming van een CIO-functie voor:

Start met de activiteiten die voorwaardenscheppend zijn voor een betere besturing. Daarbij kan het gaan om een functionaris die toezicht houdt op de besturing van de projectportefolio. Deze toetst en faciliteert een ordelijke besluitvorming in projecten: betrokkenheid van de 'business', het bestaan van projectplannen en business-

cases, regelmatige risicoanalyses en toetsen (bijvoorbeeld gateway reviews).

Conclusie

De Rekenkamer heeft, met name met deel A, een goede bijdrage geleverd aan het verbeteren van de slagingskansen van ict-projecten van de overheid. Uit de rapporten kunnen praktische maatregelen worden afgeleid, waarmee overheidsmanagers met ict-verantwoordelijkheid binnen de eigen organisatie hun voordeel kunnen doen. Helaas is het onderzoek van de Rekenkamer alleen kwalitatief van aard. De rapportages geven geen reëel beeld van de omvang van de problematiek, noch van de mate waarin vertragingen en kostenoverschrijdingen kunnen worden voorkomen. Ook is het niet bevredigend dat de Rekenkamer de effectiviteit van de maatregelen (zoals het benoemen van een CIO) niet heeft onderzocht. Op deze punten is vervolgonderzoek zeker op zijn plaats.

Veel ict-projecten bij de overheid hebben betrekking op organisatieoverstijgende ketens, omdat de e-Overheid in toenemende mate een netwerkoeverheid is geworden. Daarnaast hebben veel ict-projecten van de overheid een sterk innovatief of infrastructureel karakter, vaak op terreinen waar maatschappelijke problemen al jaren op een oplossing wachten. Aan deze perspectieven besteedt de Rekenkamer weinig aandacht, terwijl ze juist aanvullende instrumenten voor besturing en risicobeheersing vragen. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn ook voor deze projecten relevant, maar zeker niet voldoende.

In een volgend artikel gaan wij in op deze 'blinde vlekken' van het Rekenkameronderzoek, om ook daar praktische richtlijnen te geven voor het vergroten van bestuurbaarheid en slagingskansen van ict-projecten. Daarbij zal onder meer aandacht worden gegeven aan het veel beter passende besturingsmodel van procesmanagement. ■



Over de auteurs: Ir. Frans van den Dool en ir. Willem-Jan van Elk zijn beiden partner en principal consultant bij Verdonck, Klooster & Associates.

Rapport Algemene Rekenkamer kent aantal witte vlekken



De Algemene Rekenkamer heeft in 2007 (deel A) en 2008 (deel B) een rapport gepubliceerd met de titel 'Lessen uit ict-projecten bij de overheid'. Dit rapport geeft een redelijke analyse van problematische ict-projecten, en ook een aantal concrete oplossingsrichtingen en maatregelen. In ons eerdere artikel (TIEM januari/februari 2009, gratis te downloaden van www.kennisportal.com) beschreven we de lessen die kunnen worden getrokken uit het Rekenkamerrapport, maar concludeerden we ook dat het rapport een aantal witte vlekken kent. De Rekenkamer besteedt met name te weinig aandacht aan projecten in organisatieoverstijgende ketens en aan projecten met een sterk innovatief of infrastructureel karakter. Dit artikel gaat in op besturing en risicobeheersing voor juist deze projecten.

door: Willem-Jan van Elk, Frans van den Dool, Arjan van Venrooy

Veel ict-projecten bij de overheid hebben betrekking op organisatieoverstijgende ketens, omdat de e-Overheid in toenemende mate een netwerkoeverheid is geworden. Daarnaast hebben veel ict-projecten van de overheid een sterk innovatief of infrastructureel karakter, vaak op terreinen waar maatschappelijke problemen al jaren op een oplossing wachten. Het door de Rekenkamer aangereikte besturingsinstrumentarium is voor dergelijke projecten ontoereikend: er zijn aanvullende instrumenten voor besturing en risicobeheersing nodig. Dit artikel geeft praktische richtlijnen voor het vergroten van de bestuurbaarheid en slagingskans van ict-programma's. Daarbij wordt onder meer onderzocht wat de mogelijkheden zijn van het besturingsmodel van procesmanagement. En we onderzoeken hoe het beoordelingskader van de Rekenkamer zelf zou kunnen worden aangepast.

Innovatie: van risicomijding naar risicospreiding (witte vlek 1)

Volgens het Innovatieplatform is innovatie binnen de overheid moeilijk te realiseren. De Nederlandse overheid zou – als economische actor – vaker (gecalculeerde) risico's moeten nemen om innovatie te bevorderen en wat meer fouten moeten durven maken. Zoals het Innovatieplatform (in het rapport 'Grenzen zoeken, grenzen verleggen') schrijft: 'Want fouten mogen maken hoort bij innovatie'. De door de Rekenkamer besproken grote ict-projecten hebben alle in meer of mindere mate een innovatief karakter, maar het Rekenkamerrapport signaleert dat niet en verbindt daar dan ook geen consequenties aan. De Rekenkamer noemt portfoliomanagement als een belangrijk stuurinstrument, maar legt daarbij de nadruk vooral op bedrijfseconomische overwegingen en het toewijzen van schaarse middelen, competenties en expertise aan de verschillende projecten binnen het portfolio. Het evalueren en spreiden van risico's komt niet aan bod. Dit past bij de traditionele benadering binnen de overheid, die ervan uitgaat dat je risico's kunt vermijden of beheersen. In die benadering kunnen in een portfolio grote, innovatieve en organisatieoverstijgende projecten worden opgenomen, zolang er maar voldoende resources in geld, kennis en competenties ter beschikking worden gesteld.

In plaats daarvan zouden ministeries portfoliomanagement mede als een instrument voor *risicospreiding* moeten inzetten. In dat geval worden in de beoordeling van het portfolio óók het innovatieve karakter en de

De Rekenkamer besteedt met name te weinig aandacht aan projecten in organisatieoverstijgende ketens en aan projecten met een sterk innovatief of infrastructureel karakter. Besturing en risicobeheersing zijn voor juist deze projecten hard nodig

daarbij behorende risico's meegewogen. Op mijlpaalmomenten in het project wordt dan, mede op basis van het risicoprofiel, besloten om al of niet te starten met een volgende fase. Afbreken van het project is daarbij dus een serieuze optie! Innovatie is dan: durven beginnen en durven stoppen.

Dit leidt tot een evenwichtig samengestelde portfolio, met projecten met verschillende risicoprofielen, zodat daadwerkelijk risicospreiding wordt gerealiseerd. Voor de overheid betekent deze omslag van risicomijding naar risicospreiding een fundamentele verandering van denken, met als belangrijkste consequentie het besef dat een gedeelte van de projecten noodzakelijkerwijs zal mislukken. Dit geldt juist ook voor grote ict-projecten, die veelal een innovatieve component bezitten.

Ook voor de Rekenkamer zelf heeft dit consequenties. Zij zal moeten accepteren dat risico's inherent aan innovatie (en daarmee onvermijdelijk) zijn, en dus veel meer moeten toezien op een adequate afweging en besturing van risico's. Het voortijdig afbreken van een project is dan geen mislukking, maar een verstandige bestuurlijke maatregel! De opgave wordt dan om in de eerste fasen van een project steeds meer zicht te krijgen op risico's en haalbaarheid, zodat goede afwegingen over voortzetten kunnen worden genomen. En dat bij voorkeur nog zonder dat grote investeringen worden gedaan. Daarnaast verdient het aanbeveling dat de Rekenkamer niet alleen naar het risicoprofiel van afzonderlijke projecten kijkt, maar ook naar de risicospreiding in het gehele portfolio van projecten.

De procesmanagementbenadering gaat ervan uit dat verschillende betrokken partijen ook verschillend tegen de probleemsituatie aankijken en ook verschillende ideeën hebben over mogelijke oplossingsrichtingen. In deze benadering brengt elke partij zijn probleemperceptie ter tafel, waarbij er niet op voorhand naar wordt gestreefd overeenstemming over de problematiek te krijgen. Het resultaat van deze stap kan zijn, dat enerzijds wordt geconstateerd dat partijen elkaar nodig hebben om tot oplossing van een bepaalde problematiek te komen, terwijl anderzijds de percepties van het probleem of van oplossingsrichtingen sterk uiteenlopen. De procesbenadering is gericht op convergentie van percepties, waarbij recht wordt gedaan aan het verschil in belangen van de betrokken partijen. Tijdens de uitvoering van het proces wordt getracht om uiteindelijk te komen tot een inhoudelijke oplossing voor de geconstateerde problemen, die door de partijen wordt gedragen.

Om tot een succesvol proces en resultaat te komen gaat de procesmanagementbenadering uit van een aantal ontwerpprincipes, die een bijdrage moet leveren aan het creëren van draagvlak, het genereren van informatie, verrijking, het incorporeren van dynamiek, het transparant maken van de besluitvorming en het depolitiseren van de besluitvorming. Om dit te bereiken wordt een viertal categorieën ontwerpprincipes onderscheiden, ook wel kernelementen van procesontwerp genoemd. Het gaat hierbij om de kernelementen openheid, veiligheid, voortgang en inhoud. Deze kernelementen kunnen als volgt worden omschreven (De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998):

- Openheid. De centrale gedachte is dat alle relevante partijen bij het proces worden betrokken en dat vooraf zo min mogelijk inhoudelijke beperkingen aan het besluitvormingsproces worden opgelegd;
- Veiligheid. Deze categorie komt voort uit de gedachte dat de partijen die zich committeren aan een proces, voldoende bescherming van de eigen positie moeten krijgen. De centrale belangen van partijen moeten worden gewaarborgd;
- Voortgang. Deze categorie heeft betrekking op de noodzaak van besluitvorming binnen het proces. De stroperigheid van processen dient te worden tegengegaan, zodat resultaten kunnen worden geboekt;
- Inhoud. De voortgang dient te voldoen aan de eis van kwaliteit, waarbij het proces voldoende inhoudelijke elementen heeft.

Infrastructuur: waardeer juist de maatschappelijke baten (witte vlek 2)

Omdat de omgeving waarin de overheid opereert permanent aan verandering onderhevig is, werken veel overheidsorganisaties momenteel aan een ict-omgeving die voldoende flexibiliteit in zich heeft om goed om te kunnen gaan met veranderingen. In feite is dit een van de grote opgaven van overheidsorganisaties voor de komende vijf tot tien jaar. Een gevolg hiervan is dat ict-oplossingen steeds meer een infrastructureel (en daarmee een 'enabling') karakter hebben. Een kenmerk van infrastructuur is dat de organisaties die er gebruik van zullen maken, niet vooraf zijn aan te wijzen, en dat het gebruik dat zij van de infrastructuur zullen maken, nauwelijks is te voorspellen. Daardoor zijn de kosten en (vooral) de baten moeilijk in beeld te brengen en krijgt een bedrijfs-economische businesscase een kunstmatig karakter. Een businesscase is een beschrijving van de redenen voor een project, de rechtvaardiging voor de investering. Het is een afweging tussen de begrote kosten voor het project en de verwachte baten. Deze verwachte of beoogde baten (benefits) vormen feitelijk de reden voor, of drijvende kracht achter, het project. De businesscase is gericht op alle wijzigingen die door het project veroorzaakt worden. Het gaat niet alleen om de financiële consequenties, maar om alle gevolgen, bijvoorbeeld ook op het gebied van personeel en organisatie.

Bij projecten met een infrastructureel karakter is het echter onmogelijk om op voorhand voor alle partijen alle gevolgen in kaart te brengen. Dit betekent niet dat het denken vanuit een businesscasebenadering overboord moet worden gezet, maar dat de businesscase pas na verloop van tijd kan worden 'gevuld'. Bij de zakelijke rechtvaardiging van infrastructurele projecten moet dan ook niet alleen gekeken worden naar de baten voor individuele organisaties, maar ook naar de baten vanuit een maatschappelijk perspectief.

Daarnaast is het juist bij de realisatie van infrastructuur van belang dat de opdrachtgever(s) (zoals een ministerie of een of meer ministers) al in een vroeg stadium gaat sturen op de ontwikkeling van het gebruik van de infrastructuur. De Rekenkamer zou bij het beoordelen van infrastructuurprojecten ook aan dit aspect aandacht moeten geven. (Met deze benadering krijgt een infrastructuurproject overigens ook een procesmanagement-karakter, zie hierna.)

Ketenprojecten: besturen met procesmanagement (witte vlek 3)

De analyse in deel B van het Rekenkamerrapport betreft projecten die stuk voor stuk betrekking hebben op organisatieoverstijgende problemen. Dit zijn problemen waarvan de Rekenkamer zelf met zoveel woorden aangeeft dat de besturing ervan een complex en nog vrij onontgonnen terrein is en dat zij daarom alleen op hoofdlijnen enige opmerkingen kan maken. Sterker nog: de aanbevelingen van de Rekenkamer versterken feitelijk de rol en het eigen belang van de individuele actoren in de keten, waardoor het oplossen van een ketenprobleem eerder wordt bemoeilijkt dan vereenvoudigd. In een netwerksituatie met organisatieoverstijgende problemen kunnen partijen zich niet verlaten op hiërarchische sturingsmechanismen of de doorzettingsmacht van een dominante partij. Besluiten tussen



partijen komen tot stand in een proces van overleg en onderhandeling. In een dergelijke complexe en dynamische omgeving is het instrument **projectmanagement** ontoereikend, omdat het niet goed mogelijk is een afgebakende doelstelling, een gepland tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct voor de totale problematiek te definiëren.

Bij organisatieoverstijgende projecten (of programma's) is daarom – naast projectmanagement – ook een **procesmanagementbenadering** nodig. Daarbij ligt de nadruk op het schetsen van het ontwerpproces zelf, waarbij het creëren van een 'sense of urgency' en voldoende 'commitment' bij de betrokken actoren belangrijke elementen zijn. In dit kader worden er procesafspraken opgesteld, die kunnen worden gedefinieerd als 'afspraken over spelregels, die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen' (De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998). Het procesontwerp kent vier kernelementen: openheid, veiligheid, voortgang en inhoud (zie kader). Ook de procesbenadering kent dus instrumenten om voortgang en inhoud te beoordelen en beïnvloeden. Deze instrumenten leiden echter niet tot een vooraf te bepalen strakke planning voor het gehele traject en bieden geen besturingsmogelijkheden om vooraf bepaalde doelen en producten tijdig te kunnen realiseren.

Projectmanagement en procesmanagement zijn complementair

De aard en complexiteit van grote organisatieoverstijgende ict-projecten vragen om een ontwerpaanpak die

elementen uit de projectmanagement als de procesmanagementbenadering gebruikt en met elkaar verbindt. Deze besturingsbenaderingen zijn complementair en kunnen worden geïntegreerd tot één ontwerpaanpak (Van Venrooy, 2002). In de aanvangsfase is het van belang te komen tot een gezamenlijke visie die als basis en sturingsinstrument kan dienen voor vervolgontrajecten. Bij het ontwikkelen van de visie gaat het om niet meer dan contouren van het uiteindelijk gewenste ict-systeem. Er moet voldoende ruimte worden geboden aan alle betrokken actoren om de eigen waarden en visie in te brengen. In de aanvangsfase is daarom vooral procesmanagement als besturingsinstrument geschikt. Aan de hand van de opgestelde visie kan vervolgens een programmering plaatsvinden van vervolgontrajecten. Hierbij worden elementen uit de visie steeds gedetailleerder uitgewerkt en worden de ontwerpproducten steeds concreter. Als dat in voldoende mate gebeurt, ontstaat er steeds meer behoefte aan (en de goede condities voor) een besturing van de ontwerptrajecten op basis van projectmanagement. De procesmanagementbenadering in de aanvangsfase creëert dus de condities voor (meestal meerdere) ontwerptrajecten, elk met een projectmanagementaanpak, in het vervolg. Ministers en Kamerleden zouden zich rekenschap moeten geven van het feit dat het bij de aanvang van organisatieoverstijgende projecten niet goed mogelijk is om concrete doelen, tijdpaden en budgetten te definiëren. Met als consequentie dat er daardoor slechts beperkte sturings- en planningsmogelijkheden zijn

en dat juist een procesmanagementbenadering daar verbetering in kan brengen. Overigens moeten zij zich er dan ook bewust van zijn dat zij zelf onderdeel zijn van dit proces.

Een aangepast beoordelingskader voor de Rekenkamer

De Griekse mythologie kent de wrede struikrover Procrustes. Deze reus legde kleine voorbijgangers op zijn lange ledikant en om ze passend te maken – one size fits all – rekte hij ze met geweld uit. Lange gasten legde hij in een klein ledikant, waarop hij hun uitstekende benen afhakte. In beide gevallen overleden de vreemdelingen, waarna de bezittingen aan de 'gastheer' toevielen. Uiteindelijk werd Procrustes door Theseus op zijn eigen kleine bed gelegd en gedood...

Net als Procrustes legt de Algemene Rekenkamer in haar beoordelingen elk ict-project van de overheid langs dezelfde meetlat. En ook ministeries (als opdrachtgever) en accountants hanteren deze maatlat, gebaseerd op projectmatig denken en businesscases. Dat toetsingskader is eenvoudig en eenduidig, met vragen als: in hoeverre is het te bereiken resultaat behaald binnen de doelstellingen op het gebied van tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten, en hoe verhouden zich de baten tot de kosten? De overheid reikt daar ook richtlijnen voor aan, zoals in de 'Leidraad voor kostenbatenanalyses voor ict-projecten' van het ministerie van Economische Zaken.

Voor de accountantsafdeling van een ministerie kan dit normenkader een goede keuze zijn, als het gaat om helder afgebakende projecten met duidelijke doelen die in korte tijd binnen het departement kunnen worden gerealiseerd. Maar voor de toetsingen van de Rekenkamer is het vaak een onjuiste keuze, omdat de Rekenkamer zich veelal op grote, infrastructurele, innovatieve of organisatieoverstijgende projecten richt. Juist voor de door de Rekenkamer beoordeelde complexe projecten zou de aanpak moeten worden uitgebreid met een stap om te bepalen in hoeverre het concept van projectmatig werken als normenkader van toepassing is. Heeft een ict-project een sterk innovatief karakter, is het infrastructureel van aard of is de problematiek organisatieoverstijgend (zonder hiërarchische sturingsmechanismen of doorzettingsmacht van een dominante partij), dan zouden ook aspecten van procesmanagement in de beoordeling moeten worden betrokken.

Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden getoetst in hoeverre aandacht is besteed aan het creëren van een samenwerking tussen de betrokken partijen, waarbij wordt voldaan aan de vereisten van goed procesmanagement. Of er kan worden getoetst of de opdrachtgever ook stuurt op de ontwikkeling van het gebruik van de te ontwikkelen infrastructuur. Daarnaast dient er natuurlijk aandacht te blijven voor de voortgang en het inhoudelijk resultaat, waarbij er wel rekening moet worden gehouden met het feit deze niet altijd volledig zijn te toetsen aan vooraf gemaakte afspraken over tijd, geld en bemensing.

In een procesaanpak zullen deze afspraken zich in de loop der tijd ontwikkelen. De Rekenkamer zal daarom in haar beoordelingen moeten vaststellen wat deze afspraken op enig moment zijn (en wat daarbij de

marges zijn) om deze vervolgens te hanteren in haar toetsing. Het feit dat de afspraken soms niet scherp zijn, is dan geen gevolg van gebrekkig projectmanagement, maar inherent aan de grote ict-programma's die beogen een maatschappelijk relevant probleem aan te pakken, met meerdere ketenpartners. In die gevallen is het niet het object van onderzoek (het ict-project) dat niet deugt, maar het door de Rekenkamer gehanteerde normenkader.

Conclusies en aanbevelingen

Ict-projecten hebben veelal een innovatieve component. Dit vraagt van de overheid een fundamentele omslag in het denken, van risicomijding naar risicospreiding. *Portfoliomanagement* kan daarbij als besturingsinstrument worden ingezet, mits niet alleen naar bedrijfs-economische factoren maar ook naar risicoprofielen wordt gekeken. Ook de Rekenkamer moet accepteren dat risico's onvermijdelijk zijn, en dus veel meer toezien op een adequate afweging van risico's. Het voortijdig afbreken van een project is dan geen mislukking, maar een verstandige bestuurlijke maatregel!

Daarnaast hebben ict-oplossingen steeds meer een infrastructureel karakter. Met name de baten van het project zijn daardoor vaak moeilijk te kwantificeren, waardoor een businesscase een wat kunstmatig karakter krijgt. Bij de zakelijke rechtvaardiging van infrastructurele projecten moet daarom juist de *maatschappelijke invalshoek* worden belicht, waarbij de totale gevolgen voor de maatschappij worden gewaardeerd. Daarbij zou kunnen worden getoetst of in het project wordt gestuurd op de ontwikkeling van het (toekomstige) gebruik van de infrastructuur. Het is dan onvoldoende om de beoordeling uitsluitend vanuit financiële overwegingen te doen.

Bij organisatieoverstijgende problemen en een netwerk van partijen is geen hiërarchische sturing mogelijk. In een dergelijke complexe en dynamische omgeving is – naast *projectmanagement* – ook een *procesmanagementbenadering* nodig. De procesmanagementbenadering biedt niet bij voorbaat een strakke planning voor het gehele traject of besturingsmogelijkheden om voorafgestelde doelen en producten tijdig te kunnen realiseren. Maar het creëert wel de condities waaronder vervolgens concrete en beheersbare ontwerpprojecten kunnen worden gedefinieerd en uitgevoerd. Ministers en Kamerleden zouden zich rekenschap moeten geven van de beperkte sturings- en planningsmogelijkheden bij organisatieoverstijgende problemen. En van het feit dat zij zelf onderdeel zijn van een proces dat met een procesmanagement benadering kan worden bestuurd. ■



Over de auteurs:

Ir. Frans van den Dool, ir. Willem-Jan van Elk en dr. Arjan van Venrooy zijn alle drie partner bij Verdonck, Klooster & Associates. Van den Dool en van Elk zijn tevens principal consultant, Van Venrooy is managing consultant.

Literatuur

W.J. van Elk en F. van den Dool, Ict-projecten overheid vaak te complex: Onvoldoende balans tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd, *TIEM* 29, januari/februari 2009.

Innovatieplatform, *Handboek Innovatieplatform, wetenschappelijke visies*, april 2007.

Innovatieplatform, *Grenzen zoeken, grenzen verleggen: veertien acties voor de overheid om maatschappelijke innovaties te bevorderen*, mei 2005.

De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld, *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*, 1998, Academic Service, Schoonhoven.

A. van Venrooy, *Nieuwe vormen van interorganisationele publieke dienstverlening: de ontwikkeling en verkenning van een ontwerp-aanpak*, 2002, Eburon, Delft.

Ministerie van Economische Zaken, *Leidraad voor kostenbatenanalyses voor ict-projecten*, december 2007.