



GOED OPDRACHTGEVERSCHAP JEGENS ICTU

Mark van Loon

WEBPUBLICATIE NR. 50

Verkennde studie voor het rapport iOverheid

De voorliggende studie is opgesteld in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, meer specifiek de projectgroep Beleid, Informatie en Technologie (BIT). Het vertrekpunt van het WRR-onderzoek dat voor dit project (in deze en andere studies aangeduid als BIT-project) is uitgevoerd, is de zoektocht naar de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij de inzet van ICT. Daarbij richt het project zich meer in het bijzonder op een tweetal vragen: *1) wat zijn de consequenties van de inzet van ICT voor de relatie overheid-burger en welke tendensen zijn daarin zichtbaar? 2) wat is de betekenis van deze consequenties vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid wanneer ze ICT inzet in bedrijfsvoering, beleid en beleidsuitvoering?*

Om meer inzicht te verwerven in de dynamiek rondom de ontwikkeling, invoering en het gebruik van ICT in de relatie overheid-burger heeft de projectgroep BIT een aantal empirische studies uitgezet. Daarbij heeft ze de auteurs onder meer gevraagd een aantal beginselen in de analyse te betrekken die als het ware de schragen vormen waarop de relatie overheid-burger in de informatiesamenleving rust. Het betreft de beginselen: keuzevrijheid, identiteit en identificatie, transparantie, effectiviteit en efficiëntie, accountability en privacy.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn twee typen onderzoek uitgezet bij zowel interne als externe auteurs. De zogenaamde domeinstudies schetsen ontwikkelingen op een breder (beleids)terrein, zoals de zorg, mobiliteit of risicosignalering bij jeugdigen. De zogenaamde black box onderzoeken geven een weergave van de dynamiek op een veel specifiek gebied of rondom een specifieke toepassing binnen een bepaald terrein, zoals biometrie op het paspoort, het EPD of het Veiligheidshuis. Deze black boxen worden in empirische zin 'opengebrouwen', om de spelers, interacties, verwevenheden en afhankelijkheden die de ontwikkelingen en keuzes sturen, in kaart te kunnen brengen. De hier voorliggende bijdrage vormt een van de extern uitgevoerde onderzoeken. Naast de webpublicaties die in het kader van het project BIT verschijnen, zal het project naar verwachting begin 2011 resulteren in een WRR-rapport aan de regering en een Verkenning. De Verkenning vormt, samen met de webpublicaties en de vele interviews die in het kader van het project BIT gehouden zijn, de empirische onderbouwing voor de aanbevelingen in het te verschijnen WRR-rapport dat de titel 'iOverheid' draagt.

De serie WRR-Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR (www.wrr.nl).

WRR 2010

Omslagillustratie: *Webpagina Zicht op de elektronische overheid*, www.routeplanneregemeente.nl

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

GOED OPDRACHTGEVERSCHAP JEGENS ICTU

Mark van Loon

WEBPUBLICATIE NR. 50

November 2010

INHOUDSOPGAVE

GOED OPDRACHTGEVERSCHAP JEGENS ICTU.....	1
Inhoudsopgave.....	5
1 Context en relevantie van dit onderzoek	7
2 Onderzoeksvragen en -methodieken	9
2.1 Onderzoeksvragen	9
2.2 De interviews	12
3 Theoretisch kader	15
3.1 De thematiek van het theoretisch kader	15
3.2 Relevante projecteigenschappen.....	16
3.2.1 Complexiteit inherent aan ICT	16
3.2.2 Complexiteit inherent aan ICT in de publieke sector	18
3.3 Best practices voor opdrachtgevers.....	20
3.3.1 De rol van de opdrachtgever in de context van projectmatig werken	21
3.3.2 Het belang van overkoepelend sturen en portfoliomanagement	25
3.3.3 Persoonlijke competenties van de opdrachtgever	26
3.4 Conclusie theoretisch kader	27
4 Doel en positie van ICTU	29
4.1 Het doel van ICTU.....	29
4.2 De kernactiviteiten en ketenpositie van ICTU.....	30
4.3 De organisatiestructuur van ICTU.....	32
4.4 ICTU's bijzondere rechtsvorm	33
4.5 Juridische uitwerking van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.....	36
4.6 Conclusie.....	37
5 Bevindingen	39
5.1 Opdrachtgeverschap jegens ICTU	39
5.2 Verbetering door organische ontwikkeling.....	41
5.2.1 Valkuilen uit het verleden	41
5.2.2 Ingezette ontwikkelingen	42
5.2.3 Ruimte voor verbetering	46
5.3 Verbetering binnen een spanningsveld.....	47
5.3.1 Implementatie	48
5.3.2 Gemeenschappelijke architectuur.....	53
5.4 Voorlopige algemene conclusie	57
5.5 Conclusie betreffende de juridische theorie en praktijk inzake ICTU	57
6 Tot slot.....	61

6.1	Verbetering van het opdrachtgeverschap	61
6.2	Architectuur	62
6.3	Implementatie	64
6.4	Conclusie.....	66
Literatuur	69
Bijlage 1	Overzicht van geïnterviewden.....	73
Bijlage 2	Oorzaken voor het falen van ICT-projecten.	75
Bijlage 3	Opdrachtenportfolio van ICTU	76
Bijlage 4	ZEEF criteria voor generieke voorziening	78

1 CONTEXT EN RELEVANTIE VAN DIT ONDERZOEK

Op de website van de stichting ICTU kan men lezen:

“ICTU (ICT Uitvoeringsorganisatie) werkt aan een beter presterende overheid met behulp van slimme inzet van ICT.” (Stichting ICTU sd)

ICTU is een gespecialiseerde projectorganisatie die namens verschillende onderdelen van de Nederlandse overheid kan optreden als tussenschakel naar de markt toe bij de ontwikkeling van ICT-voorzieningen. Hiertoe kunnen haar opdrachten worden verstrekt door uiteenlopende overheidsinstanties. De kwaliteit van het opdrachtgeverschap van deze instanties is het zwaartepunt van dit onderzoek, dat werd uitgevoerd in opdracht van de werkgroep Beleid, Informatie en Technologie (BIT) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Een gedetailleerde beschouwing van de missie en positie van ICTU is opgenomen in dit onderzoeksrapport, in hoofdstuk 4.

In het algemeen valt op de doeltreffendheid van de Nederlandse overheid bij het ten uitvoer brengen van grote ICT-projecten nog het nodige af te dingen. Een zeer gedetailleerd en kritisch tweedelig rapport over de oorzaken en effecten van het mislukken van Nederlandse ICT-projecten in de publieke sector, werd in 2008 opgeleverd door de Algemene Rekenkamer. Hierin werd onder meer gesteld:

“De overheid blijft het zich te vaak moeilijk maken met te complexe projecten. Naast successen zijn er daardoor nog maar al te vaak ook (gedeeltelijke) mislukkingen. Dit is een hardnekkig probleem.” (Algemene Rekenkamer 2007: 29, Algemene Rekenkamer 2008)

Bovendien worden de conclusies uit dit rapport onderschreven door een kritisch rapport van de werkgroep ICT-projecten van de Tweede Kamer¹.

Een duidelijke constatering van het tekortschieten van de Nederlandse overheid bij het succesvol uitrollen van ICT-projecten is de Gateway Review² van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) door Arthur Docters Van Leeuwen (NUP Gateway review team 2009). Deze laatste evaluatie betrof deels ook ICTU aangezien ICTU verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van een aantal NUP bouwstenen. Hoewel de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen de overheid en ICTU in de Gateway Review niet als zodanig wordt besproken, wordt hierin wel ‘code rood’ toegekend aan het NUP, waarbij gesteld wordt dat de kwaliteit van de functionering en het imago van het openbaar bestuur in het gedrang zijn en

dat de te verwachten schade onacceptabel hoog is (NUP Gateway review team 2009). Specifieke indicaties dat het overheidsopdrachtgeverschap jegens ICTU voor verbetering vatbaar zou zijn, kunnen worden gevonden in verscheidene bronnen die voorafgaand aan dit onderzoek werden geopenbaard.

In het ICTU jaarverslag van 2008, stelt Elly Bogermans, de directeur van ICTU, dat het verbeteren van de selectie- en acceptatieprocedures één van haar grootste prioriteiten is geweest. Hetzelfde geldt voor het zoeken naar samenhang tussen afzonderlijke projecten en het clusteren van deze projecten als zodanig (Stichting ICTU 2009).

In ditzelfde jaarverslag wordt Thijssen aan het woord gelaten over een aantal belangrijke verbeteringen die hij van belang acht. Bij het geven van opdrachten aan ICTU zou hij met zijn eigen departement, het ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) willen streven naar:

- een scherper beeld van de bevoegdheden en taken van de opdrachtgever;
- een betere bewaking van de resultaten van een project;
- minder diffuse overlegstructuren met ICTU; en
- vroegtijdige betrokkenheid, waar mogelijk al vroeg in de ontwikkelingsfase, van de beoogde beheerspartij voor een voorziening.

De bovengenoemde indicaties waren, samen met de suggesties van geïnterviewden gedurende het lopende BIT-onderzoek, genoeg reden voor de BIT-werkgroep om een onderzoek in te stellen. De resultaten van dit onderzoek zijn vervat in dit rapport. In het volgende hoofdstuk zal de structuur van dit onderzoek nader worden toegelicht.

2 ONDERZOEKSVRAGEN EN -METHODIEKEN

Het percentage projecten met een duidelijke ICT-component dat geheel of deels mislukt is buitengewoon hoog, zowel in de publieke als de private sector. Deze simpele vaststelling heeft in de loop der jaren reeds geleid tot een aanzienlijke hoeveelheid onderzoek, zowel binnen als buiten Nederland. Dergelijk onderzoek heeft gepoogd de meest dominante oorzaken voor dit mislukken bloot te leggen. Daarnaast heeft men getracht de handelwijzen in kaart te brengen die dit mislukken zouden moeten kunnen voorkomen. Echter, juist gegeven de hoeveelheid beschikbare kennis is het aantal onsuccesvol afgeronde ICT-projecten nog steeds onverklaarbaar hoog.

Deze frustrerende situatie wordt elegant verwoord in ‘Cobbs paradox’, welke luidt:

“We know why projects fail, we know how to prevent their failure – so why do they still fail?” - (Martin Cobb, Treasury Board of Canada Secretariat).

Deze uitspraak verwoordt een algemeen onvermogen om meest geschikte handelwijzen, in het Engels over het algemeen aangeduid als ‘best practices’, toe te passen op ICT-projecten. Een onvermogen waarvoor bovendien geen voor de hand liggende verklaring te geven is. Afgaande op deze observatie van Cobb zou het niet bijster constructief zijn om slechts te pogen middels een analyse een oordeel te vellen over het vermogen van ICTU of haar opdrachtgevers om ‘best practices’ toe te passen.

Daarentegen lijkt het, gezien deze algemene tendens, des te meer relevant om vast te stellen of goed opdrachtgeverschap aan ICTU slechts een kwestie is van het simpelweg beter toepassen van best practices of dat er bijkomende complicaties voortkomen uit de specifieke context waarin ICTU opereert, die een doorslaggevend negatief effect hebben op het vermogen best practices toe te passen.

2.1 Onderzoeksvragen

De hierboven besproken onderzoeksoptiek vindt zijn weerslag in de eerste centrale onderzoeksvraag van dit rapport.

- R1: In hoeverre kunnen bekende ‘best practices’ voor ICT-projecten in de publieke sector met betrekking tot goed opdrachtgeverschap worden toegepast op de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen de Nederlandse overheid en ICTU en in hoeverre gebeurt dit ook?

Dit onderzoek is een case study, in de zin dat het voorwerp van onderzoek beperkt is tot één specifieke organisatie, waarvan meerdere aspecten worden onderzocht. Er wordt echter niet gepoogd een representatief geval te onderzoeken met het oogmerk vervolgens een generalisatie te kunnen maken naar vergelijkbare entiteiten. In plaats daarvan ligt de nadruk juist op de unieke aspecten van het voorliggende onderzoeksvoorwerp, ICTU, en haar specifieke context.

Op basis van de centrale onderzoeksvraag dienen zich een aantal deelvragen aan. Middels de eerste van deze deelvragen wordt op basis van beschikbare literatuur een theoretisch kader vastgesteld waarin de geldende best practices centraal staan.

- R1.1: Welke 'best practices' worden in de ICT-projectmanagement literatuur voorgeschreven met betrekking tot goed opdrachtgeverschap?

Deze deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk 3. Hierin wordt allereerst een overzicht gegeven van de specifieke kenmerken van ICT-projecten die het projectmanagement kunnen compliceren. Dit deel van het hoofdstuk houdt zich vooral bezig met de verschillen tussen ICT-projecten en andere types projecten en met de verschillen tussen ICT-projecten in de private en publieke sector. Daaropvolgend wordt een overzicht gegeven van best practices uit de literatuur, toegespitst op de rol van de opdrachtgever.

Het theoretisch kader dient twee doeleinden. Ten eerste biedt het ondersteunende kennis bij het afnemen van de geplande interviews (zie par. 2.2) en het duiden van de bevindingen daaruit. Daarnaast vormt het kader van best practices uit de literatuur ook een basis waarop de huidige uitwerking van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen de overheid en ICTU kan worden genormeerd. Voordat deze vergelijking kan worden gemaakt is het echter van belang de missie van ICTU en haar positie ten opzichte van andere actoren in het veld uitgebreider te verkennen. Dat laatste vormt dan ook de kern van de tweede deelvraag:

- R1.2: Wat zijn de missie van ICTU en de positie van ICTU ten opzichte van andere actoren in haar directe omgeving?

Allereerst vergt deze deelvraag, die wordt behandeld in hoofdstuk 4, een onderzoek naar de formele positie en missie van ICTU. Deze kan worden afgeleid uit officiële documenten, met name de ICTU-statuten en haar oprichtingsgeschiedenis, zoals die onder andere blijkt uit een aantal Kamerstukken. Een meer praktijkgericht perspectief op ICTU's positie, zowel gezien vanuit het oogpunt van ICTU zelf als dat van opdrachtgevende instanties, kan worden gewonnen uit de afgenomen interviews.

Voor zover specifieke juridische aspecten bijdragen aan de unieke aard en positie van ICTU, komen deze uitgebreid aan bod in een afzonderlijke paragraaf van hoofdstuk 4. Relevante juridische onderwerpen die afzonderlijk aan bod komen zijn:

- De rechtsvorm van ICTU.
- ICTU in de context van het Europese aanbestedingsrecht.
- De formele contractuele relaties tussen ICTU en haar opdrachtgevers.

Deze juridische analyse dient als opmaat voor de beantwoording van een hieronder nog te presenteren secundaire onderzoeksvraag R2. Allereerst zullen echter de overige deelvragen van R1 worden besproken. De derde deelvraag in deze reeks luidt:

- R1.3: In hoeverre onderscheidt zich het opdrachtgeverschap door de Nederlandse overheid jegens de tussenschakel ICTU van het direct opdrachtgeverschap jegens marktpartijen?

Dit kan worden beoordeeld aan de hand van de analyse van ICTU's missie en positie uit hoofdstuk 4, gecombineerd met verdere relevante bevindingen uit de afgenomen interviews.

De vierde deelvraag luidt vervolgens:

- R1.4: Welke potentiële verbeterpunten ten aanzien van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen de betrokken overheidsinstanties en ICTU worden op dit moment door betrokkenen als dringend of anderszins relevant ervaren?

Ook het onderzoek naar de huidige gang van zaken bij ICTU als opdrachtnemer kan deels worden gebaseerd op geschreven bronnen. Het gaat dan met name om de jaarstukken van ICTU en haar officiële selectie- en acceptatieprocedures (doorgaans aangeduid als 'Selectie en Intake'). Echter, de nadruk zal bij de beantwoording van deze deelvraag meer dan bij de eerdere deelvragen liggen op het gebruik van empirisch onderzoek, gebaseerd op de bevindingen uit de afgenomen interviews.

Door meermaals uit interviews naar voren gekomen aandachtspunten te toetsen op onderlinge consistentie kan hun vermoedelijke significantie worden vastgesteld. Vervolgens kan worden nagegaan in hoeverre het in deze gevallen slechts gaat om een gebrekkig vermogen best practices voldoende goed toe te passen en waar er mogelijk meer aan de hand is, waardoor best practices überhaupt onvoldoende soelaas bieden. Uiteindelijk kan een tweedeling worden gemaakt tussen de voor verbetering vatbare zaken die simpelweg door leereffecten verbeterd zouden kunnen worden en zaken die zijn onderworpen aan een balans van tegengestelde belangen waarin de opdrachtgever keuzes dient te maken. In hoofdstuk 5

worden de bevindingen uit de interviews op basis van deze laatstgenoemde tweedeling gepresenteerd.

De hierboven gepresenteerde set deelvragen is op zichzelf toereikend voor de beantwoording van R1. Het sluitstuk van deze analyse is vervat in hoofdstuk 6. Daarnaast echter, wordt in dit onderzoek specifiek vanuit juridisch perspectief een extra conclusie gezocht betreffende de merites van ICTU als juridische constructie en haar functioneren in de praktijk. Dit streven is vervat in een afzonderlijke onderzoeksvraag:

- R2: In hoeverre komen de theoretische merites van ICTU's huidige rechtspositie als opdrachtnemer jegens diverse overheidsinstanties ook in de praktijk tot uiting?

Deze vraag zal worden beantwoord op basis van R1.2 en bepaalde relevante interviews. De conclusies met betrekking tot deze vraag worden besproken in een aparte paragraaf van hoofdstuk 5.

2.2 De interviews

In de voorgaande paragraaf werd op verscheidene plaatsen gerept van empirische bevindingen uit interviews. De empirische input voor deze case study wordt gehaald uit een verzameling interviews die qua samenstelling is toegesneden op het verkrijgen van een brede blik op de gang van zaken. Dit past bij de verkennende aard van het onderzoek.

De interviews kunnen worden ingedeeld in drie groepen:

- ICTU medewerkers (en leden van het bestuur):
 - Leden van het stichtingsbestuur.
 - Programmamanagers.
 - Directieleden.
 - Bedrijfsjurist.
- Medewerkers van diverse opdrachtgevende instanties:
 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
 - Ministerie van Economische Zaken.
 - Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
 - De Manifestgroep¹.
- Professionals met bijzondere expertise in ICT-projectmanagement in het publieke domein:

- Juridische experts gespecialiseerd in grote ICT-projecten.
- Consultants.
- Professoren.

Dankzij deze indeling kunnen tenminste drie wezenlijk verschillende perspectieven op de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen overheid en ICTU worden geboden:

- Het perspectief van de opdrachtnemer.
- Het perspectief van de opdrachtgever.
- Een neutraal perspectief gebaseerd op normatieve expertise.

De uiteindelijke serie interviews is samengesteld op basis van relevante eerder gevoerde gesprekken door WRR-medewerkers en door middel van ‘snowball sampling’, ofwel het inwinnen van interviewsuggesties uit voorgaande interviews². Bijlage 1 toont de volledige lijst van geïnterviewden die allen in de hierboven genoemde indeling passen.

Omdat dit onderzoek verkennend van aard is en er derhalve op voorhand bewust geen nauwgezette beperking tot specifieke problemen is vastgelegd, zijn de interviews noodzakelijkerwijs zeer open van opzet en niet gestructureerd rond een vaste set vragen. Wel wordt er op terugkerende thema's gefocust:

- De positie van ICTU ten opzichte van andere actoren.
- De toegevoegde waarde van ICTU.
- Huidige en toekomstige uitdagingen voor ICTU.
- Huidige en toekomstige uitdagingen voor opdrachtgevende instanties.
- Samenwerking en afstemming tussen opdrachtgevende instanties.
- Uitdagingen specifiek voor de ontwikkeling van generieke voorzieningen voor de e-overheid.

Verder is het interviewproces iteratief, in de zin dat uit eerdere interviews relevante elementen van de context en theoretische gezichtspunten naar voren kunnen komen, die vervolgens in latere interviews kunnen worden toegepast voor een diepere blik op de problematiek.

3 THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk verschaft een theoretisch kader dat zal helpen de bevindingen uit de interviews te plaatsen en op waarde te schatten. De beschreven theorie is daarnaast in de uitvoering van de interviews reeds benut als ondersteunende kennis.

3.1 De thematiek van het theoretisch kader

In abstracte zin is het centrale thema van dit onderzoek: goed opdrachtgeverschap voor ICT-projecten ten behoeve van de publieke sector. Dit hoofdstuk beschrijft welke complicaties de twee elementen 'ICT' en 'publieke sector' inherent met zich meebrengen voor het succesvol kunnen uitvoeren van projecten. Daarnaast wordt uiteengezet waar op basis van beschikbare literatuur 'goed opdrachtgeverschap' gegeven deze extra complicaties aan moet voldoen. Alvorens hier dieper op in te gaan, dient het belang van deze theoretische inzichten echter eerst enigszins te worden gerelativeerd.

Met name in het buitenland worden ieder jaar nog steeds gezaghebbende onderzoeken uitgebracht naar het welslagen, al dan niet in de publieke sector, van ICT-projecten in de praktijk. Zo worden er jaarlijkse rapportages geproduceerd door de Standish Group over de slagingspercentages van ICT-projecten binnen het Verenigd Koninkrijk (The Standish Group 2009), werd er onderzoek verricht naar de belangrijkste oorzaken voor het falen van ICT-projecten (National Audit Office/ Office of Government Commerce 2001) en is er een omvangrijke studie gedaan naar de meest veelzeggende symptomen dat een project risico loopt (Kappelman, McKeeman en Zhang 2006). De bevindingen uit deze onderzoeken zijn in Bijlage 2 op een rij gezet.

De belangrijkste conclusie die men kan trekken uit deze rapporten is eerder in dit verslag reeds aangehaald als de paradox van Cobb. De oorzaken voor het falen van ICT-projecten zijn bekend en reeds goed gedocumenteerd. Hetzelfde geldt bovendien voor de aanbevolen methoden om zulk falen te voorkomen, over het algemeen aangeduid als 'best practices'. Om onduidelijke redenen slaagt men er in de praktijk evenwel vaak niet in om deze best practices toe te passen. De eerder aangehaalde paradox van Cobb luidt dan ook niet voor niets:

“We know why projects fail, we know how to prevent their failure – so why do they still fail?”
(Martin Cobb, Treasury Board of Canada Secretariat).

Ook specifiek voor aanbevelingen ten aanzien van opdrachtgeverschap door de Nederlandse overheid in het kader van ICT-projecten geldt dat zij reeds in verschillende bronnen

uitgebreid worden toegelicht. In de derde paragraaf van dit hoofdstuk wordt een overzicht geboden van deze aanbevelingen. Ook ten aanzien van deze specifieke aanbevelingen valt te verwachten dat hoewel zij op zichzelf helder zijn, de toepassing ervan in de praktijk toch vaak problematisch zal blijken.

Alvorens specifiek het thema ‘goed opdrachtgeverschap’ te adresseren, wordt in de volgende paragraaf allereerst dieper ingegaan op de algemene eigenschappen van ICT-projecten binnen de publieke sector. Met name wordt er aandacht besteed aan de vraag in hoeverre deze eigenschappen de complexiteit van een project kunnen verhogen en derhalve ook de rol van de opdrachtgever kunnen bemoeilijken.

3.2 Relevante projecteigenschappen

Deze paragraaf richt zich met name op de vraag in hoeverre ICT-projecten qua complexiteit verschillen van andere type projecten en in hoeverre ICT-projecten bij overheidsinstanties qua complexiteit verschillen van ICT-projecten in het bedrijfsleven.

De focus op complexiteit als relevante maateenheid om deze verschillen te duiden is ontleend aan de Algemene Rekenkamer, die in 2007 onderzoek heeft gedaan naar het falen van ICT-projecten bij de Nederlandse overheid. De Algemene Rekenkamer stelt in haar onderzoeksrapport dat de te grote complexiteit van ICT-projecten de belangrijkste oorzaak is voor het falen ervan en pleit voor minder ambitieuze projecten (Algemene Rekenkamer 2007). In de visie van de Rekenkamer is een hogere complexiteit van projecten dus gekoppeld aan een hogere faalkans. Daarbij wordt ook nog gesteld dat zowel leveranciers als politici een –speltheoretisch pervers, maar desalniettemin legitiem – belang hebben bij projecten van een hogere complexiteit.

In het Rekenkamerrapport worden voorts drie bronnen van complexiteit voor ICT-projecten genoemd: technische complexiteit, organisatorische complexiteit en politieke complexiteit. Hier valt op dat de verschillen met niet-ICT-projecten verklaard kunnen worden aan de hand van de oorzaken van technische complexiteit. De verschillen met ICT-projecten uit de private sector kunnen worden verklaard op grond van de oorzaken van politieke complexiteit en op grond van verschillen in organisatorische complexiteit tussen privaat en publiek.

3.2.1 Complexiteit inherent aan ICT

Het bestaan van grote technische complexiteit in ICT-projecten is geenszins specifiek voor de overheid. Deels kan men zelfs stellen dat deze complexiteit inherent is aan ICT. Dit beeld wordt ondersteund door een immer nog actueel rapport van de Royal Academy of

Engineering (RAE) uit 2004 (Royal Academy of Engineering/ The British Computer Society 2004).

Hierin wordt betoogd dat over het algemeen slechts een deel van de complexiteit te herleiden is tot de gevraagde functionaliteit. Vaak is er echter sprake van overmatige complexiteit die alleen maar schadelijk is. Het ontstaan hiervan hangt volgens het RAE rapport (2004) samen met het beeld dat bij veel leken bestaat: dat de mogelijkheden van ICT niet of nauwelijks fysiek gelimiteerd zijn. Hoewel er wel degelijk grenzen zijn, zijn deze over het algemeen multi-dimensionaal en abstract van aard. Een gevolg hiervan is, zo leert het RAE rapport (2004), dat het moeilijk is, zeker voor leken, een intuïtie te vormen over wat er wel en niet mogelijk is. Dit komt het begrip en de communicatie over specificaties niet ten goede en bemoeilijkt bovendien ook het controleren van het resultaat.

De mate van flexibiliteit die men aan ICT-oplossingen toedicht leidt ook vaak tot voortdurende veranderingen in het eisenpakket voor het project en tot een matige afstemming tussen betrokkenen. Waar eindgebruikers van een gebouw niet na oplevering nog zullen vragen de lift ergens anders te situeren, verwachten zij van software wel dat deze zonder al te veel moeite achteraf nog aan te passen zal zijn aan hun persoonlijke voorkeuren. De Rekenkamer voegt aan het bovenstaande nog een extra – potentieel problematisch – beroep op flexibiliteit toe: de koppeling met andere systemen, die in de praktijk vaak technisch veel ingewikkelder blijkt dan door de opdrachtgever werd voorzien.

Ook is een zekere mate van onzekerheid ten aanzien van het beoogde eindresultaat inherent aan ICT-projecten, zo stelt de RAE (2004), met name wanneer beoogd wordt de menselijke inmenging in een proces te vervangen door middel van automatisering. De benodigde functionaliteit is over het algemeen niet waterdicht op voorhand te specificeren. In plaats daarvan moet er gaandeweg oog zijn voor het bijstellen van het eisenpakket. Deze problematiek rond het specificeren van eisen wordt met nagenoeg dezelfde argumenten aangehaald door de Rekenkamer (2007).

Daarbij komt, volgens zowel de Rekenkamer als het RAE rapport (2004), dat ICT een relatief jonge tak van sport is. Het gat tussen 'best practice' en 'common practice' (de gebruikelijke praktijk) is groot. De snelheid waarmee ontwikkelingen elkaar opvolgen is ongekend hoog en dientengevolge heerst er een cultuur waarin het uitrollen van niet volledig uitontwikkelde oplossingen acceptabel is.

Omdat functie-eisen niet vooraf sluitend zijn te definiëren en men altijd tegen uitzonderingen aanloopt, aldus de RAE (2004), is het ontwerpproces inherent iteratief van aard. Daarnaast is er echter een grote neiging bij nul te beginnen voor nieuwe projecten. Niet alleen loopt men zo het risico iedere keer het wiel opnieuw te moeten uitvinden, maar het komt ook de betrouwbaarheid van de resultaten niet ten goede.

Al met al is er gezien het bovenstaande wel degelijk reden om aan te nemen dat ICT-projecten door de bank genomen inherent complexer zijn dan andersoortige projecten.

3.2.2 Complexiteit inherent aan ICT in de publieke sector

Dat ICT-projecten binnen de publieke sector vaak zeer complex zijn wordt in geen van de geraadpleegde bronnen ontkend, maar dat zij inherent complexer zouden zijn dan ICT-projecten in de private sector is niet volgens alle bronnen evident. Het reeds genoemde RAE rapport haalt een onderzoek in het Verenigd Koninkrijk aan waaruit geen hogere faalkans voor overheidsprojecten blijkt ten opzichte van de private sector (Sauer en Cutbertson 2003).

Wel worden in het RAE-rapport een aantal complexiteitsverhogende factoren genoemd die uniek zijn voor de publieke sector: het bestaan van politieke deadlines, de hoge zichtbaarheid van projecten bij de overheid en de risico-averse cultuur in de ambtenarij. Het eerste punt wordt ook door de Rekenkamer genoemd als bron van politieke complexiteit. De Rekenkamer haalt in haar verdere beschouwing van politieke complexiteit ook nog ‘ICT-enthousiasme’ en te weinig heroverweging onderweg als bronnen aan. Dit laatste punt komt ook overeen met de strekking van de recent uitgevoerde NUP Gateway Review (NUP Gateway review team 2009).

Verdonck Klooster en Associates (VKA) onderschrijft in haar eigen publicatie over ICT-opdrachtgeverschap de overwegingen van de Algemene Rekenkamer (Verdonck Klooster en Associates 2010). Hun publicatie beschrijft ICT-projecten als “big, hairy, ugly projects,” waarvan het voor niemand, binnen en buiten de publieke sector, als een verassing zou mogen komen dat zij vaak fors duurder uitvallen of dat deadlines niet worden gehaald. Stuurman haalde in zijn interview hetzelfde punt aan: vertraging en budgetoverschrijdingen zouden tot het verwachtingspatroon moeten behoren¹. Ook hij bevestigt bovendien dat ICT-projecten ook buiten de publieke sector tot veel hoofdbrekens leiden.

De bevindingen van George Leih (DNV) leiden daarentegen wel degelijk tot de vaststelling dat overheidsprojecten een verhoogd risico profiel hebben ten aanzien van projecten in de private sector (Leih 2010). Dit wordt voor een groot deel nog gerelateerd aan de omvang

ervan en de grotere neiging tot 'scope creep' (sluipende groei van het eisenpakket) in een politieke omgeving met afrekencultuur. Deze problemen komen volgens Leih (2010) vooral terug in zogenaamde beleidsprojecten, waarmee men een effect in de samenleving beoogt te sorteren. Naast deze beleidsprojecten zullen ook ketenprojecten relatief groot uitvallen. Beide typen projecten zijn relatief sterk vertegenwoordigd in de ICT-portfolio van de overheid. Dit is waar Leih (2010) spreekt van ontoereikende realiteitszin bij de overheid, met name de politiek, die leidt tot grote megaprojecten. Dit is in wezen Leih's verwoording van het ICT-enthousiasme genoemd door de Rekenkamer (2007).

Een treffende verklaring voor de toegevoegde complexiteit vanuit het politiek systeem kan worden gevonden in het model van Snellen (1987) waarin vier afzonderlijke rationaliteiten in beleidsbeslissingen worden benoemd, te weten de politieke rationaliteit, de juridische rationaliteit, de economische rationaliteit, de technisch-wetenschappelijke en sociaal-wetenschappelijke rationaliteit. In weerwil van hun negatieve effect op het verloop van ICT-projecten vanuit een management- of economisch perspectief bestaan de bovengenoemde complicaties allemaal vanwege de politiek-bestuurlijke rationaliteit achter de betreffende ICT-projecten. Zowel Van Duivenboden als Van Gestel haalden dit model aan in hun interviews².

Met betrekking tot de eerder genoemde beleids- en ketenprojecten stelt Leih (2010) ook nog dat juist deze projecten vaak meerdere overheidsinstanties als opdrachtgever hebben, wat de complexiteit aanzienlijk verhoogt, met name wat betreft het vaststellen van de specificaties. Het afstemmen met alle belanghebbenden wordt daarmee een van de belangrijkste uitdagingen, en deze taak is voor overheidsprojecten over het algemeen omvangrijker, door het grotere aantal spelers, dan voor private partijen, aldus Leih (2010).

Dit laatste punt valt in de visie van de Rekenkamer onder organisatorische complexiteit. Ook de Rekenkamer stelt dat met name bij de overheid het aantal organisaties betrokken bij een ICT-project vaak groot is.

Volgens zowel Leih (2010), als VKA (2010) en de RAE (2004) gaan in het algemeen, maar zeker ook bij de overheid, ICT-projecten zelden over het leveren van ICT alleen, maar om het bewerkstelligen van een verandering in een bedrijfsproces of zelfs het primair proces. De aansluiting tussen ICT en bedrijfsprocessen, ook wel 'business-IT alignment' genoemd, vraagt om voldoende begrip van de context van de kant van ontwikkelaars en om aanpassingsbereidheid van de potentiële eindgebruikers. Een grotere omvang van de beoogde verandering vertaalt zich naar een hogere mate van organisatorische complexiteit in het bijbehorende ICT-project.

Van Schelven noemt als aanvullende complicerende factor binnen de publieke sector nog de aanbestedingspraktijk. Door middel van aanbestedingen wordt de vrije communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vergaand aan banden gelegd. Dat levert volgens Van Schelven een handicap op die in menig geval bijdraagt aan het mislukken van ICT-projecten³. De aanbestedingsregels gaan uit van de premisse dat de opdrachtgever op voorhand duidelijk weet welke producten of diensten hij wenst in te kopen. Die premisse blijkt volgens Van Schelven vaker niet dan wel op te gaan voor ICT-projecten. Het openbreken van contracten die eenmaal gegund zijn is echter geen eenvoudige zaak, omdat forse wijzigingen in de regel moeten leiden tot een nieuwe aanbesteding, waar veel tijd en investeringen mee zijn gemoeid⁴.

Al met al moet, gezien het bovenstaande, worden geconcludeerd dat ICT-projecten in de publieke sector om verscheidene redenen makkelijk complexer kunnen uitvallen dan vergelijkbare ICT-projecten in de private sector. Het gaat dan om factoren van politieke aard of om een grotere mate van organisatorische complexiteit.

3.3 Best practices voor opdrachtgevers

Uit het bovenstaande volgt dat ook opdrachtgevers zich geconfronteerd zullen zien met de geconstateerde hoge complexiteit van ICT-projecten in de publieke sector. Deze paragraaf beoogt een overzicht te geven van geldende 'best practices' met betrekking tot goed opdrachtgeverschap in ICT-projecten aan de hand van een drietal publicaties van drie gerenommeerde adviesbureaus:

- Cap Gemini (Zoete en Koning 2009)
- VKA (Verdonck Klooster & Associates 2010)
- DNV (Leih 2010)

Zoals de term al doet vermoeden valt er binnen deze publicaties een grote consistentie te ontwaren in de voorgeschreven 'best practices'. Met name de volgende drie elementen komen in al deze publicaties prominent naar voren:

- De rol van de opdrachtgever in de context van projectmatig werken.
- Het belang van overkoepelend sturen en portfoliomanagement.
- Persoonlijke competenties van de opdrachtgever.

Deze drie elementen worden hieronder dan ook in afzonderlijk subparagrafen verder uitgewerkt.

Alvorens echter langs deze lijnen dieper in te gaan op de rol van de opdrachtgever, is het voor het begrip nuttig van tevoren in te gaan op de verschillende sturingsniveaus die op basis van de publicaties in projectmatig werken kunnen worden onderscheiden:

- Het projectniveau: een project genereert een specifieke verbetering binnen de bestaande context (bijv. een set nieuwe printers); de baten van het project dienen vervolgens te worden gerealiseerd door de bestaande lijnorganisatie. Een project is relatief goed gedefinieerd en heeft een relatief lage complexiteit.
- Het programmaniveau: een programma is een bundeling samenhangende projecten waarmee men een strategisch doel wil bereiken. Dit laatste vergt ingrepen in het primair proces, waarbij derhalve business-IT alignment van groot belang is. Het realiseren van de beoogde baten valt bovendien binnen de doelstellingen van het programma zelf. De complexiteit van het geheel is over het algemeen relatief hoog.
- Het portfolio-niveau: op dit niveau wordt allereerst aanbevolen portfoliomanagement toe te passen: het monitoren van het totaal aan lopende programma's en projecten en waar nodig sturen op prioriteiten en risico's. Daarnaast spelen op dit niveau ook andere vormen van overkoepelend sturen ('governance') een rol, zoals bijvoorbeeld het sturen op gemeenschappelijke architectuur.

Uit deze indeling volgt dat waar in voorgaande hoofdstukken werd gesproken van ICT-projecten er strikt aansluitend bij de terminologie uit de projectmanagementliteratuur vaak sprake is van 'programma's'. De volgende subparagraaf behandelt de opdrachtgeversrol binnen de twee eerstgenoemde sturingsniveaus. Het derde niveau wordt een subparagraaf later behandeld.

3.3.1 De rol van de opdrachtgever in de context van projectmatig werken

In alle drie de geraadpleegde publicaties wordt uitvoerig aandacht besteed aan de aanbevolen rol die de opdrachtgever in dient te nemen ten aanzien van de uitvoerders. Met name de taakverdeling tussen opdrachtgever en projectmanager. Daarbij propageren de geraadpleegde publicaties allen in grote lijnen de opdrachtgeversrol zoals bijvoorbeeld gedefinieerd in de OGC Prince2 project management methode: de opdrachtgever als eindverantwoordelijk voor het project, verantwoordelijk voor focus op de business case en voorzitter van de stuurgroep (Office for Government Commerce sd). Deze laatste twee elementen worden overigens verderop in deze subparagraaf nog uitvoeriger besproken.

Door De Zoete en De Koning (2009) wordt benadrukt dat de exacte nuances van de taakverdeling uit de gekozen project management methode van ondergeschikt belang zijn. Het gaat er vooral om dat omtrent deze taakverdeling ondubbelzinnige afspraken zijn gemaakt. In

het algemeen komt het erop neer dat de opdrachtgever de kaders stelt voor de projectmanager, maar zich binnen het project of programma niet actief met de uitvoering bemoeit. Ook VKA (2010) hamert op het belang van een duidelijke taakstelling en een helder mandaat voor de opdrachtgever. Een goed opdrachtgever zorgt ook voor zijn programma als geheel (en) voor een goede besturingsstructuur met een duidelijke rolverdeling.

VKA (2010) schetst de rol van de opdrachtgever verder nog als “het beoordelen of het traject zinvol en haalbaar is, het adviseren van de minister hierover, het inrichten van de aansturing, het toezicht houden op de uitvoering en het verantwoordelijk zijn voor het behalen van de organisatiedoelstellingen waar het project aan bijdraagt.” VKA (2010) stelt daarmee dat de opdrachtgever bij alle fasen van de beoogde verandering is betrokken.

De volgende kernpunten met betrekking tot de opdrachtgeversrol zijn rechtstreeks ontleend aan de VKA-publicatie (2010), maar komen over het algemeen ook terug in de andere geraadpleegde publicaties. Een goed opdrachtgever:

- voelt en neemt zijn verantwoordelijkheid voor het welslagen van het project en reserveert de benodigde tijd;
- weet wie de politieke en maatschappelijke belanghebbenden van het project zijn;
- staat bij voorkeur in een hiërarchische verhouding tot de betrokken afdelingen, of weet zich in ieder geval nadrukkelijk ondersteund door een hoger echelon binnen de organisatie;
- zorgt voor een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden van de project- of programmamanager en benoemt deze bij voorkeur zelf;
- creëert betrokkenheid en draagvlak bij projectdeelnemers en andere bij het project betrokken partijen;
- is het gezicht van het project: zowel intern als extern;
- zorgt voor een realistisch invoeringsscenario van de projectresultaten, zodat de doelgroepen de tijd krijgen voor implementatie en gewenning;
- bewaakt de reikwijdte van het project en waakt er met name voor dat deze transparant en realistisch blijft; en
- stuurt op basis van functionaliteit, kwaliteit, geld, tijd en gesignaleerde risico's.

Alle geraadpleegde bronnen bepleiten het werken met een gespecialiseerde kosten-batenanalyse, de zogenaamde ‘business case,’ als verantwoording voor het project of programma. Dat dit ook in de praktijk in de publieke sector wordt toegepast blijkt onder meer uit de ‘vijf gouden regels’ die worden toegepast binnen projecten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (Edelbroek 2009). Leih (2010)

benadrukt nog dat middels het opstellen van een business case de realiteitszin van een opdracht kan worden getoetst, wat met name van belang is voor opdrachten die door de politiek worden gedreven. Daarnaast waarschuwt Leih (2010) dat kosten en baten, met name bij beleidsprojecten, vaak moeilijk eenduidig zijn te kwantificeren. ICT-haalbaarheidstoetsen uitgevoerd door het bedrijfsleven, zoals voorgesteld door voormalig minister Ter Horst⁵, zouden een nuttige toevoeging kunnen zijn, hoewel er zelfs in dit model een zekere druk bestaat om tot een 'ja' te komen, aldus Leih (2010). In de VKA-publicatie (2010) wordt hierover nog opgemerkt dat een kosten-batenanalyse beter past in een baten-lastenstelsel dan in het kasstelsel waar overheidsinstanties over het algemeen mee werken.

Voor het afstemmen met de meest vooraanstaande belanghebbenden wordt doorgaans via een stuurgroepconstructie gewerkt. De Zoete en De Koning (2009) schetsen dit als volgt: de opdrachtgever is doorgaans de voorzitter van de stuurgroep. In de stuurgroep zijn daarnaast de toekomstige gebruikers en beheerders vertegenwoordigd en de leverende partijen. De inbreng van de toekomstige eindgebruikers is essentieel voor uiteindelijke succesvolle implementatie van het opgeleverde projectresultaat. Het betrekken van leveranciers in de stuurgroep heeft twee voordelen: de opdrachtgever kan zich direct inhoudelijk laten adviseren en kan de leverancier rechtstreeks aanspreken op niet nagekomen afspraken. De Zoete en De Koning (2009) waarschuwen dat de stuurgroep geen praatgroep mag worden; er moeten besluiten worden genomen. Het is dan ook belangrijk dat vertegenwoordigers beschikken over voldoende relevante beslissingsbevoegdheden. Leih (2010) voegt hier nog aan toe dat door autorisatie van de stuurgroep te verlangen voor wijzigingen in de reikwijdte van een project of programma, 'scope creep' kan worden tegengegaan. 'Scope creep' is het sluipenderwijs groeien van de omvang van een project gedurende de looptijd door incrementele toevoegingen aan de specificaties. Ook deze maatregel is overigens vervat in een van de vijf gouden regels van VROM (Edelbroek 2009).

In het algemeen is de kracht van methodes als Prince2 en MSP (Managing Successful Programmes) dat hiermee de vereiste projectactiviteiten systematisch worden vastgelegd en gefaseerd en dat rollen duidelijk worden afgebakend (Office for Government Commerce 2010). In de uitvoering moet een goede opdracht alle vastgestelde processtappen (plus mijlpalen) doorlopen. Uit de bevindingen van Leih (2010) blijkt echter dat Prince2 binnen de overheid weliswaar vaak wordt toegepast, maar dan vaak 'quick and dirty'. De informatiewaarde van de voorgeschreven periodieke rapporten wordt teveel gereduceerd naar aanleiding van geringe ICT-kennis van opdrachtgevers, die veelal in de eerste plaats bestuurder zijn, en de fasering met behulp van mijlpalen en 'end stage' rapportages (eind rapporten) wordt niet goed toegepast.

Leih (2010) relateert in zijn rapport het vertrouwen van opdrachtgevers uit de publieke sector in wat hij de 'management school' noemt: binnen het projectmatig werken de nadruk leggen op het succesvol doorlopen van de juiste processtappen. Leih (2010) doet dit door hier alternatieve accenten tegenover te stellen: het accent op inhoudelijke kennis en het accent op 'Agile development'.

Voor het eerste alternatieve accent is het vooral belangrijk dat een opdrachtgever, naast kennis van organisatorische context, ook beschikt over eigen inhoudelijke ICT-kennis. Sturen op inhoud betekent voor de project-definitiefase het volgen van de traditionele stap-voor-stap 'waterval-aanpak' waarbij alle specificaties als een blauwdruk op voorhand worden uitgewerkt. Het op voorhand uitwerken van alle specificaties maakt ook de toetsing van haalbaarheid mogelijk en helpt bij het voorkomen van 'scope creep.' Belanghebbenden hebben in dit proces slechts de rol van monitor. Deze aanpak strookt weliswaar goed met de werkwijze binnen aanbestedingsprocedures, die simpel gesteld ook uitgaan van een vooraf volledig uitgewerkt programma van eisen, maar het blijkt in de praktijk vaak moeilijk om niet-functionele eisen, zoals schaalbaarheid, op voorhand vast te leggen.

Ook in de uitvoering zou, volgens proponenten van het bovengenoemde alternatief, eventueel meer op inhoud gestuurd kunnen worden en niet enkel op het afronden van processtappen. Een gevorderde implementatie hiervan zou de zogenaamde Greybox aanpak zijn, waarbij ook bij de feitelijke ontwikkeling wordt meegekeken over de schouder van de leverancier, indien nodig door een derde partij.

Het tweede alternatieve accent dat Leih (2010) bespreekt, 'Agile development', is de verzamelnaam voor een reeks methodes die afwijken van de klassieke watervalmethodieken met gefaseerde ontwikkeling en een duidelijk einddoel. Het kenmerk van Agile is incrementeel werken in kleine projecten. Tijd, geld en kwaliteit staan van tevoren vast, maar de technische specificaties van het eindproduct niet. Er wordt door een afvaardiging van de opdrachtgever met de leverancier onder een dak samengewerkt in multi-disciplinaire teams waarin voorhoede-gebruikers, de zogenaamde 'key users' in Agile-termen, een belangrijke stem hebben. Afstemming met belanghebbenden is dus inherent aan de gebruikte methode. Aan de hand van werkende prototypes wordt iteratief ontwikkeld. Hiermee wordt meteen ook het realiteitsgehalte bewaakt: men laat ervaren gebruikers voortdurend prioriteren, de planning aanpassen en splitsen in kleine projecten.

De ratio voor deze manier van werken is dat ICT-oplossingen vooraf volledig specificeren zo goed als onmogelijk is. Het is moeilijk om geschikte key users te vinden binnen overheid,

maar zonder dergelijk draagvlak, zo luidt de Agile-filosofie, is het misschien beter helemaal niet aan een project te beginnen. Een ander pijnpunt bij deze ontwikkelmethode is het conformeren aan de aanbestedingsregels, die niet op deze manier van werken zijn ingericht. Een opdrachtgever zal bovendien stevig in zijn schoenen moeten staan om Agile binnen zijn organisatie aan de man te kunnen brengen, met name als er nog weinig ervaring mee is opgedaan.

3.3.2 Het belang van overkoepelend sturen en portfoliomanagement

Ten opzichte van het geheel aan doelstellingen van een volledige organisatie zijn afzonderlijke projecten en programma's al gauw een te kleine eenheid van sturing, zo leren de drie geraadpleegde publicaties. Er is dan tevens behoefte aan vormen van overkoepelend sturen, ook wel aangeduid met de term 'governance'. De in de publicaties meest aangehaalde vorm van sturing is het portfoliomanagement. Daarnaast kan er bijvoorbeeld behoefte zijn om te sturen op een overkoepelende architectuur.

Portfoliomanagement dient om overzicht te houden op het geheel aan lopende projecten en hun opdrachtgevers binnen een organisatie. Met betrekking tot portfoliomanagement wordt in alle drie de geraadpleegde publicaties de volgende vergelijking aangehaald: waar project management methoden met name beogen te bereiken dat men de dingen *juist doet*, richt portfoliomanagement zich op het doen van de *juiste dingen*. VKA (2010) stipt nog aan dat portfoliomanagement, in tegenstelling tot de afzonderlijke programma's en projecten, een permanente functie is, waarin ook de kennis met betrekking tot bijvoorbeeld het opstellen van business cases in wordt vervat. Het grootste belang dat volgens VKA (2010) met portfoliomanagement wordt gediend is business-IT alignment. Portfoliomanagement helpt bovendien, aldus VKA (2010), om bij bezuinigingen gericht te snijden in projecten en voorkomt dat projecten worden gestopt die randvoorwaardelijk zijn voor andere projecten.

Ten behoeve van portfoliomanagement en overkoepelend sturen zullen bevoegdheden deels moeten worden weggenomen bij de opdrachtgevers voor afzonderlijke projecten en worden overgeheveld naar een centraal punt binnen de organisatie, zoals een Chief Information Officer (CIO)⁶ of architectuurboard. Het is dan voor de afzonderlijke opdrachtgevers zaak om bewust om te gaan met de eisen die vanuit de centrale aansturing aan de opdracht worden gesteld. Leih (2010) stelt wel vast dat er een risico bestaat dat portfoliomanagement door hen wordt gezien als ongewenste bemoeienis.

Leih (2010) onderstreept de mogelijke positieve bijdragen van governance-maatregelen aan de vergroting van realiteitszin in projecten en een betere afstemming met belanghebbenden.

Dit laatste gebeurt bij goede overkoepelende sturing als het ware deels automatisch: als de opdracht goed is ingekaderd in overkoepelende regelgeving dient zij ook het overkoepelend belang. Onder de overkoepelende sturing kunnen de afzonderlijke opdrachten bovendien worden opgedeeld in kleinere projecten, wat volgens Leih (2010) weer kan bijdragen aan meer realiteitszin per project of programma.

Overigens: ook de Europese publieke aanbestedingsregels zijn volgens Leih (2010) in zekere zin een voorbeeld van een governance-maatregel.

3.3.3 Persoonlijke competenties van de opdrachtgever

Alle drie de geraadpleegde publicaties besteden in enige mate aandacht aan het persoonlijke competentie profiel van degene die optreedt als opdrachtgever. Een goed opdrachtgever is volgens VKA (2010) positief ingesteld en heeft een kritische analytische geest. Qua vaardigheden is hij vooral een initiator en een communicator en daarnaast heeft hij de vereiste leiderschapsvaardigheden om mensen enthousiast te maken en weerstand weg te nemen.

Leih (2010) noemt met name de kwaliteiten leiderschap, realiteitszin, standvastigheid en visie op de toekomst van de eigen organisatie. Dit is tevens de sleutel tot het in goede banen leiden van het afstemmen met belanghebbenden. De Zoete en De Koning (2009) noemen vijf soortgelijke kwaliteiten: besluitvaardigheid, organisatiebewustzijn, doorzettingsvermogen, integriteit en leiderschap zijn in hun visie de belangrijkste persoonlijke kwaliteiten van een goed opdrachtgever. Op dit punt valt al met al een redelijke eensgezindheid tussen de publicaties te ontwaren.

Minder eensgezindheid bestaat er over de status die aan deze persoonlijke kwaliteiten moet worden toegedicht. Leih (2010) presenteert de focus op persoonlijke kwaliteiten, of wat hij noemt de 'sociologische school', als een volwaardige tegenhanger voor nauwgezet geformaliseerd project management. Vanuit deze optiek wordt het formaliseren van betrekkingen juist beschouwd als compensatiegedrag voor slechte samenwerking. Garnier illustreert deze gedachte met de opmerking: "[...] Daarvoor moeten we ook gewoon vaker bij elkaar op de koffie komen; voor je het weet zit je anders met de halve gang processen uit te schrijven."⁷

Volgens Leih (2010) menen aanhangers van de 'sociologische school' gebrek aan realiteitszin vanuit de politiek te kunnen compenseren middels goed persoonlijk leiderschap. Op dit vlak ziet men ook een mogelijke rol voor de CIO. Speerpunten genoemd door Leih (2010) zijn

verder het belang van de juiste mensen op de juiste plaats en het verminderen van afstanden in de samenwerking tussen uitvoerders, gebruikers en leveranciers.

Deze gedachte werkt ook door in de uitvoering, waar vanuit de sociologische school geredeneerd het invoeren van extra controles alleen maar het onderling vertrouwen ondermijnt. Dit doet denken aan een punt dat ook Van Duivenboden naar voren bracht in een interview: controlemechanismen kunnen op een zeker moment de professionaliteit van ambtenaren ondermijnen⁸. De extra risico's die werken op basis van vertrouwen met zich mee brengt, kunnen in Leih's visie (2010) op de sociologische school worden ondervangen middels regelmatig persoonlijk contact en scenariodenken.

In een marktonderzoek van Valori (Zeist en Kooij 2008) wordt leunen op persoonlijke kwaliteiten juist aangemerkt als een teken van onvolwassenheid van de organisatie. Projectmanagement wordt volgens dit artikel bij de rijksoverheid niet voldoende gestructureerd toegepast.

3.4 Conclusie theoretisch kader

In het voorgaande is er ingegaan op de achterliggende oorzaken van de relatief hoge complexiteit en derhalve relatief hoge faalkans van ICT-projecten in de publieke sector. Daarnaast zijn specifiek met het oog op de rol van de opdrachtgever de 'best practices' naar voren gebracht die gelden in de huidige adviespraktijk.

Zoals ook reeds gesteld zit de uitdaging, ook voor opdrachtgevers, over het algemeen niet in de inhoud van de aanbevelingen, maar in de toepassing ervan. Deze tendens lijkt ook te worden bevestigd voor de professionaliteit van het opdrachtgeverschap aan de kant van de Nederlandse overheid. Enkele bronnen refereren in dit verband naar de overheid als nog immer 'bewust onbekwaam' op het gebied van goed opdrachtgeverschap (Zeist en Kooij 2008). Leih (2010) heeft het zelfs over de overheid die de slag van onbewust onbekwaam naar bewust onbekwaam op dit gebied nog moet (af)maken.

Wat hier ook van zij, de aangehaalde aanbevelingen werden niet in dit onderzoek opgenomen om deze algemene beweringen te kunnen toetsen, maar specifiek om de bevindingen uit de interviews te duiden. Daarbij zal, volgend op de analyse van de rol en structuur van ICTU in het volgende hoofdstuk, ook worden nagegaan in hoeverre deze aanbevelingen onverkort kunnen worden toegepast op het opdrachtgeverschap richting ICTU.

4 DOEL EN POSITIE VAN ICTU

Dit hoofdstuk biedt een uitgebreide analyse van het doel en de positie van ICTU. Er wordt ingegaan op de ratio achter de oprichting van ICTU en haar formele doelstellingen. Daarnaast wordt de huidige stand van zaken omtrent de uitwerking van deze doelstellingen nader onderzocht, inclusief een grondige analyse van haar unieke juridische positie.

4.1 Het doel van ICTU

De stichting ICTU werd opgericht op voorspraak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op 11 april 2001. ICTU werd in het leven geroepen om de bestaande fragmentatie van ICT inkoopinitiatieven tussen overheidsinstanties te doen verdwijnen, maar vooral om de binnen deze instanties verzamelde expertise beter vast te kunnen houden.

Volgens de ICTU website is haar missie de volgende: “ICTU helpt overheden beter te presteren met ICT” (Stichting ICTU sd). In haar statuten wordt de formele centrale doelstelling van ICTU als volgt omschreven: “overheden te ondersteunen om innovatieve toepassingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie, hierna te noemen: ‘ICT’, te ontwikkelen, te introduceren en te implementeren bij deze overheden, alsmede om die overheden daarbij te faciliteren, en al hetgeen daarmee verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.”¹

In deze formulering komen een aantal kernpunten met betrekking tot ICTU naar voren:

- ICTU werkt exclusief voor overheidsinstanties. Sterker nog, de juridische vorm van ICTU is bewust zo gekozen dat ICTU een verlengstuk vormt van haar opdrachtgevende overheidsinstanties.
- ICTU biedt ondersteuning aan de introductie en implementatie van ICT-oplossingen.
- ICTU heeft een uitvoerende rol. Zij is geen beleidsmaker.
- ICTU werkt aan de ontwikkeling van generieke ICT-voorzieningen (generiek in termen van toepasbaarheid binnen meerdere onderdelen van de overheid) en nieuwe standaarden.
- ICTU probeert de gevraagde resultaten zoveel mogelijk middels de inbreng van marktpartijen te realiseren.

Of zoals verwoord op haar website: “ICTU werkt in opdracht van overheden aan ICT-vraagstukken met een generiek karakter. Het doel van ICTU is de overheidsdoelstellingen op ICT-gebied optimaal te realiseren door samenwerking tussen overheden. Daarbij beweegt

ICTU zich tussen beleidsontwikkeling en uitvoering. Beleid wordt hier omgezet in concrete projecten” (Stichting ICTU sd).

Het merendeel van deze punten komt terug in art. 2 van de ICTU statuten. De bewoordingen van dit artikel laten ICTU nog wel de ruimte voor het doen van tijdelijk intern beheer. Uit de gesprekken met Holtslag and Kuipéri kwam al naar voren dat dit in het verleden ook veelvuldig is gedaan². Dat ICTU niet in beleidsbeslissingen zal treden, wordt in art. 2 geïmpliceerd door de ondersteunende rol die ICTU wordt toebedeeld. Het wordt daarnaast ook nog eens expliciet gesteld in art. 6(3). Dat deze interpretatie van de ondersteunende rol van ICTU ook toepassing vindt in de praktijk, werd bevestigd door alle geïnterviewde ICTU werknemers, zij het met enkele nuances. Voor zover de in dit hoofdstuk beschreven kenmerken van ICTU echter gezien de praktijk dienen te worden genuanceerd, worden zij behandeld in de laatste paragraaf van hoofdstuk 5.

Wat in de statuten niet verder wordt uitgewerkt is het begrip ‘generieke voorziening’. In de praktijk wordt er echter wel degelijk gewerkt met min of meer vastomlijnde criteria. Dit blijkt onder andere uit een intern gepubliceerde set richtlijnen waarin eisen ten aanzien van het generieke karakter van een beoogde voorziening worden verwoord; deze is opgenomen in Bijlage 4. Ook het begrip ‘generieke voorziening’ wordt wat betreft de toepassing in de praktijk kort besproken in de laatste paragraaf van hoofdstuk 5.

4.2 De kernactiviteiten en ketenpositie van ICTU

De kernactiviteiten van ICTU zijn het vertalen van klantenwensen van opdrachtgevende instanties en/of toekomstige gebruikers en deze vertalen naar een marktvrage voor een generieke voorziening, het aanspreken van de markt voor de invulling van deze ICT-behoefte en het bieden van goed project management. Deze taken vragen om aanzienlijke ICT-expertise binnen de organisatie. Dit betekent echter niet dat ook de programmeervaardigheden en expertise om zelf deze oplossingen te ontwikkelen in de organisatie aanwezig dienen te zijn. Bij de oprichting van ICTU werden haar kernactiviteiten al als zodanig voorzien³. Volgens ICTU geïnterviewden Holtslag and Kuipéri gaat dit nog steeds op⁴.

ICTU ontvangt ter financiering slechts voorschotten, die door opdrachtgevende instanties per specifieke opdracht worden betaald. Daarnaast kan ICTU geen ontwikkelingsactiviteiten ondernemen voor eigen risico of op eigen kosten. Verder geldt dat er geen enkele formele verplichting bestaat voor overheidsinstanties om gebruik te maken van ICTU voor de ontwikkeling van hun ICT voorzieningen, ook als deze als generiek zouden kunnen worden aangemerkt, ongeacht hoe zeer deze voorzieningen zich hier voor zouden lenen⁵.

In het verleden is ICTU wel vergeleken met een campingterrein, dat onderdak bood aan veel verscheidene onafhankelijke programma's. ICTU kon deze programma's faciliteren en ondersteunen met haar inhoudelijke expertise en gespecialiseerd programmamanagement⁶. Hoewel het enkele feit dat hier verschillende programma's onder één dak werden verzameld in zekere mate al kruisbestuiving zal hebben gefaciliteerd, werd hier niet op gestuurd. Inmiddels ziet de ICTU directie er echter op toe dat programma's die zich daarvoor lenen binnen ICTU waar mogelijk worden geclusterd, gebaseerd op hun overeenkomsten en te behalen voordelen uit kennisdeling. Dit streven heeft voorlopig geleid tot de huidige geclusterde portfoliostructuur; deze is opgenomen als bijlage 3.

In het verleden was het ook niet altijd duidelijk wanneer een project of programma door ICTU definitief zou moeten worden overgedragen. Bijgevolg kon men in veel gevallen niet anders dan het beheer van projecten al maar intern voortzetten. Volgens Holtslag heeft ICTU in het verleden in aanzienlijke mate beheerstaken op zich genomen waarvoor geen overdracht werd voorzien⁷. Dit zou een van de hoofdoorzaken zijn geweest voor de explosieve groei van ICTU in haar eerste jaren. ICTU probeert deze tendens te doorbreken door van haar opdrachtgevers op voorhand inspanningen te verwachten om een geschikte beheerspartij te benoemen. Het vastleggen van dergelijke afspraken is onderdeel gemaakt van de selectieprocedures op grond waarvan nieuwe programma's al dan niet in ontwikkeling worden genomen. Aangezien grofweg 80 procent van de kosten over de levensduur van een ICT-voorziening in het beheerstadium worden gemaakt, is dit geen triviale zaak⁸.

In principe zou ICTU in de huidige visie aan het eind van het ontwikkelstadium van een voorziening (de oplevering van versie 1.0) de ontwikkelde voorziening zo snel mogelijk moeten overdragen aan een beheerspartij. In veel gevallen zou de gespecialiseerde beheersorganisatie Logius hiervoor de logische keuze zijn. Logius, voorheen GBO-overheid genaamd, is een baten- en lastendienst van ministerie BZK opgericht in 2006 en daarmee nog jonger in haar bestaan dan ICTU (Logius sd).

ICTU is belast met de uitvoering van een aantal onderdelen van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP), een gemeenzaam prioriteitenprogramma van gemeenten, provincies, waterschappen en de rijksoverheid. Het NUP wijst negentien ICT-componenten en zes showcase voorzieningen aan die als vitaal voor de basale infrastructuur van de e-overheid worden beschouwd (E-overheid.nl sd). De voortgang van dit programma is in december 2009 nog hevig bekritiseerd in een Gateway Review uitgevoerd onder leiding van Arthur Docters van Leeuwen (NUP Gateway review team 2009)⁹.

In tegenstelling tot wat in de Gateway Review werd gesuggereerd (zonder op enige andere wijze afbreuk te willen doen aan de voorstellen uit dit onderzoek) verkeert ICTU niet in een monopoliepositie. Het is inherent aan de gekozen opzet van de stichting ICTU dat zij geen monopoliepositie inneemt en deze ook niet nastreeft. ICTU accepteert slechts passief opdrachten van overheidsinstanties die op geen enkele wijze gedwongen zijn gebruik te maken van ICTU. Bijgevolg verschilt het huidige opdrachtenportfolio van ICTU dan ook drastisch van het volledige e-overheidsportfolio.

Gezien deze beperkte omvang van haar portfolio zou ICTU, indien zij zich zou laten omvormen naar een “kleinere organisatie die regisseert vanuit gemeenschappelijke architectuur”, zoals wordt voorgesteld in de NUP Gateway Review (NUP Gateway review team 2009), bij dit regisseren tegen de van beleidswege bepaalde grenzen van haar portfolio aanlopen. Althans als men vast zou willen houden aan de huidige invulling van de scheiding tussen beleid en uitvoering. Dit zou zonder twijfel een grote beperking zijn voor daadwerkelijk effectieve top-down regie. Hoe dan ook, voor zover ICTU toch een rol zou kunnen spelen in het verder brengen van het uniformeren van de overkoepelende architectuur van de e-overheid wordt dit behandeld in de hoofdstukken 5 en 6.

4.3 De organisatiestructuur van ICTU

De hoofdverantwoordelijkheid voor het beheer van de stichting rust op de schouders van het stichtingsbestuur. Dit bestuur dient altijd voor iedere Nederlandse bestuurslaag tenminste één vertegenwoordiger te bevatten. De vertegenwoordigde bestuurslagen zijn: de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen. De leden van het bestuur worden aangewezen volgens de procedures voorgeschreven in art. 4 van de ICTU statuten. Dit heeft geresulteerd in de volgende huidige samenstelling:

- J.W. Weck (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), voorzitter
- J.G. Hakkenberg (Rijksdienst voor het Wegverkeer - RDW), vice-voorzitter
- H.W.M. Schoof (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), secretaris
- P.H.A.M. Huijts (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), penningmeester
- A.H.C. Annink (Ministerie van Defensie)
- R.J.J.M. Pans (Vereniging van Nederlandse Gemeenten - VNG)
- H. Kraaij, a.i. (Unie van Waterschappen - UvW)
- G. van der Veen (Centraal Bureau voor de Statistiek - CBS)
- J.M. Imhof (Interprovinciaal Overleg - IPO/Provincie Drenthe)

Hiernaast heeft de minister van BZK de bijzondere statutaire bevoegdheid om de hoofdlijnen van het te voeren beleid tot op zekere hoogte te bepalen en dient hij of zij goedkeuring te verlenen aan de jaarstukken; dit is vastgelegd in art. 6(1) en art. 12(4) van de ICTU statuten. Het dagelijks bestuur wordt overgelaten aan een kleine directie. De directeur van ICTU wordt benoemd door het stichtingsbestuur, op grond van art. 10 van de ICTU statuten. ICTU's huidige directeur is Elly Bogerman.

Tenminste 50 procent van de werknemers van ICTU is niet direct in dienst van de stichting, maar extern ingehuurd. Dit is een bewuste keuze. Hiermee wordt beoogd de omvang van het personeelsbestand flexibel te houden met het oog op de variërende omvang van het opdrachtenportfolio. Ook het aangaan van tijdelijke dienstverbanden draagt hieraan bij. In de huidige opzet werkt ICTU met clusters van soortgelijke projecten en programma's (zie bijlage 3) onder leiding van een programma manager. Zij worden door de directeur gemachtigd tot het binnen bepaalde grenzen doen van uitgaven (Stichting ICTU 2007). De programma managers leggen verantwoording af aan zowel de opdrachtgevers voor een programma als aan de ICTU directie.

4.4 ICTU's bijzondere rechtsvorm

Wat betreft haar rechtsvorm is ICTU werkelijk een 'special purpose vehicle', in het leven geroepen om opdrachten van overheidsinstanties uit om het even welke deelnemende bestuurslaag te mogen aanmerken als 'inbesteding' in de context van de Europese aanbestedingsregels. Dit heeft als gevolg dat opdrachtgevende instanties bij het geven van een opdracht aan ICTU niet aan deze regels zijn gebonden. Dit is in lijn met de vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie inzake het Europese aanbestedingsrecht. Men profiteert hier van de zogenaamde Teckal-vrijstelling, geformuleerd in het gelijknamige EHVJ arrest¹⁰. Deze verdient enige toelichting.

Normaal gesproken is, indien een overheidsinstantie met een andere rechtspersoon een contract sluit voor het afnemen van diensten en de waarde van het contract een bepaalde drempelwaarde te boven gaat, automatisch het Europese aanbestedingsregime van toepassing. Dat wil zeggen: EU Richtlijn 2004/18 en haar Nederlandse codificatie, het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO). Echter, zou diezelfde overheidsinstantie besluiten de gevraagde diensten zelf te verzorgen, dan is er geen sprake meer van aanbesteding, maar van inbesteding. Het gevolg hiervan is dat de Europese aanbestedingsregels buiten toepassing blijven.

Het bovenstaande onderscheid dient iets te worden genuanceerd. In bepaalde gevallen kan een contract met een dienstverlener die een zelfstandige rechtspersoon is, toch inbesteding opleveren in plaats van aanbesteding, op basis van de eerder genoemde Teckal-vrijstelling.

De volgende voorwaarden zijn verbonden aan deze vrijstelling:

- De dienstverlener voert haar diensten in hoofdzaak uit voor de betrokken overheidsinstantie.
- De overheidsinstantie kan dezelfde mate van zeggenschap uitoefenen over de dienstverlener als over haar eigen afdelingen.

In de arresten Stadt Halle¹¹ en Parking Brixen¹² werd nog een extra voorwaarde gespecificeerd:

- Er mag geen sprake zijn van privaat deeleigenaarschap van de dienstverlener, noch van de intentie om dat te bewerkstelligen.

NB: de zaken over de Teckal-voorwaarden behelzen allemaal locale en regionale overheden, maar het lijkt erop dat de principes ook voor rijksoverheden zullen gelden (Gollancz 2008).

ICTU is een stichting naar Nederlands recht en derhalve een zelfstandige rechtspersoon. Dankzij een ingenieuze juridische constructie kan men echter, op basis van de Teckal-vrijstelling, toch spreken van inbesteding bij contracten tussen ICTU en overheidsinstanties uit om het even welke bestuurslaag. Dat door ICTU aan de eerste Teckal-voorwaarde wordt voldaan is niet moeilijk in te zien, daar zij op basis van haar statuten enkel activiteiten uitvoert voor overheidsinstanties.

Het bijzondere aan ICTU is echter, dat zij jegens haar opdrachtgevers ook aan de tweede Teckal-voorwaarde voldoet, ongeacht in welke bestuurslaag de opdrachtgever is gesitueerd. Dit valt als volgt te begrijpen: het ICTU stichtingsbestuur wordt benoemd door verschillende overheidslichamen. Sterker nog, ieder bestuurslid wordt benoemd door een overheidslichaam dat op zichzelf wordt geacht een volledige bestuurslaag te kunnen vertegenwoordigen. Daarbij komt ook nog dat alle bestuurslagen altijd door tenminste één bestuurslid zullen worden vertegenwoordigd.

De Staat wordt vertegenwoordigd door het ministerie van BZK, dat tussen de twee en zeven bestuursleden mag benoemen, wat is vastgelegd in art. 4(2) van de ICTU-statuten. Als een ministerie ICTU een opdracht geeft, sluit ICTU daartoe een contract met de Staat (daarbij

vertegenwoordigd door het ministerie in kwestie), die via de door het ministerie BZK benoemde leden in het stichtingsbestuur zelf controle uitoefent over de stichting ICTU.

Eén van de bestuursleden dient verder te worden benoemd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die geacht kan worden alle Nederlandse gemeentes te vertegenwoordigen. Op een soortgelijke wijze worden de provincies en de waterschappen in het stichtingsbestuur vertegenwoordigd door een bestuurslid benoemd door respectievelijk het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UVW).

Het beoogde effect is dat de ministeries, lichamen van de rijksoverheid, provincies, gemeentes en waterschappen elk afzonderlijk een voldoende mate van invloed over ICTU kunnen claimen om aan de tweede Teekal-voorwaarde te voldoen en hun opdrachten voor ICTU te kunnen classificeren als inbestedingen. (Mits zij voldoen aan de eisen die door ICTU worden gesteld aan de generieke aard van de gevraagde toepassing; zie bijlage 4) De geldigheid van deze redenering in het concrete geval van ICTU is echter nooit in de volle omvang in een rechtszaak bestreden en getoetst.

In het algemeen zal ICTU, aangezien zij enkel generieke ICT-voorzieningen ontwikkelt, deze voorzieningen ontwikkelen voor een grotere groep overheidsinstanties. Dit geldt met name voor de lagere overheden. Het delen van middelen en kennis tussen overheidsinstanties, zonder inmenging van private partijen, ten behoeve van de publieke zaak wordt in de aanbestedingsjurisprudentie ook gezien als inbesteding¹³. Er is dus geen beletsel om voorzieningen die contractueel voor één instantie zijn ontwikkeld ook voor andere instanties in te zetten.

Om in lijn te blijven met de logica van inbesteding, is ICTU door de Belastingdienst vrijgesteld van het betalen van BTW. Indien dit niet het geval zou zijn, zou dit impliceren dat de door ICTU geleverde diensten wel degelijk zijn aangekocht en dus niet zijn inbesteed. ICTU medewerkers hebben bovendien de status van ambtenaar. Deze keuze is deels geïnspireerd door een personeelsbeleid waarin (toekomstige) werknemers de als gunstig bekende arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren wordt geboden; immers al bij de oprichting van ICTU ging met de grote projecten ook personeel van ministeries over naar ICTU met behoud van een zo veel mogelijk onveranderde rechtspositie. Het versterkt echter ook in bescheiden mate het beeld dat ICTU een verlengstuk is van haar opdrachtgevende overheidsinstanties.

Samenvattend is het de mogelijkheid van het binnen één enkele organisatie kunnen investeren vanuit verschillende bestuurslagen wat ICTU tot een waarlijk juridisch ‘special purpose vehicle’ maakt.

4.5 Juridische uitwerking van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

De wellicht gekunsteld aandoende stichtingsvorm van ICTU die hierboven uiteen is gezet, werd gekozen omdat het niet-centrale overheidsinstanties in staat stelt om deel te nemen in het ICTU bestuur. Deze vorm stelt bijvoorbeeld gemeentes in staat zelfstandig projecten in te besteden. Het alternatief zou zijn geweest een baten- en lastendienst (ten tijde van ICTU’s oprichting nog ‘agentschap’ genaamd) verbonden aan een enkele overheidsinstantie. (Waarbij ministerie van BZK de meest voor de hand liggende keuze zou zijn geweest.)

Omdat de stichting ICTU een zelfstandige rechtspersoon is, kan zij ook op eigen titel overeenkomsten aangaan met ICT-leveranciers. In het licht van de quasi-inbestedingsconstructie zoals hierboven uiteen gezet, moet ICTU worden aangemerkt als een ‘aanbestedende dienst’ in de zin van art. 1(r) BAO. Bijgevolg zijn de Europese aanbestedingsregels nu van toepassing op de overeenkomsten die ICTU ten behoeve van haar projecten met leveranciers aangaat¹⁴. ICTU kiest er in dit verband voor om te werken met mantelpartijen, die worden benoemd overeenkomstig de voorgeschreven BAO-procedures¹⁵.

In deze zin kan de rol van ICTU worden aangemerkt als een tussenschakel, optredend namens een opdrachtgever. Ten behoeve van deze relatie worden opdrachtgevende instanties omgedoopt tot ‘deelnemers’ in de stichting ICTU. Echter, de term ‘deelnemer’ is geen juridische classificatie die normaliter wordt geassocieerd met de rechtsvorm stichting en heeft als zodanig ook geen vaste betekenis in het Nederlandse privaatrecht. In werkelijkheid wordt de opdracht van een overheidsinstantie vastgelegd in een programmaovereenkomst tussen ICTU en deze instantie. Daarnaast is deze instantie altijd vertegenwoordigd in het ICTU-stichtingsbestuur volgens de reeds beschreven constructie. Deze twee mechanismen stellen tezamen de opdrachtgever in staat ICTU aan te sturen.

In de programmaovereenkomst worden alle specificaties en procedures voor de opdracht vastgelegd. Het merendeel van de contractbepalingen is standaard. De programmaovereenkomst is een geldig contract naar Nederlands recht, maar de standaardvoorwaarden limiteren de aansprakelijkheid voor schade ver beneden wat gebruikelijk is bij contracterende private partijen¹⁶ en de contractanten kunnen elkaar niet dagen. In plaats daarvan wordt een verplichte arbitrageprocedure voorgeschreven in geval van dispuut¹⁷. Een andere route om naleving van de overeenkomst af te dwingen zou zijn

door langs de band van vertegenwoordiging in het stichtingsbestuur voldoende druk uit te oefenen. Deze route is in zekere zin het equivalent van de escalatieprocedures bij een intern conflict tussen afdelingen van één en dezelfde organisatie.

4.6 Conclusie

Uit de bovenstaande analyse is duidelijk geworden waarom ICTU als een juridisch ‘special purpose vehicle’ moet worden beschouwd. Haar kerntaak is het tot stand brengen van generieke ICT-voorzieningen die meerdere bestuurslagen bestrijken. De rest van dit onderzoek zal zich bezig houden met de rol van de opdrachtgevende instanties van ICTU en in hoeverre de generieke aard van de gevraagde ICT-voorzieningen deze rol compliceert ten opzichte van de voorgeschreven theorie betreffende goed opdrachtgeverschap. Dit onderzoek zal worden gebaseerd op de bevindingen uit de afgenomen interviews.

De kennis vergaard uit de interviews maakt ook een beoordeling mogelijk van hoe de gekozen juridische constructie in de praktijk functioneert, met name ten aanzien van de formele invulling van ICTU’s doelstelling om slechts generieke voorzieningen te bouwen en ICTU’s formele subordiatie jegens beleidsmakers. Daarnaast wordt ook de mate waarin de twee eerder genoemde aansturingsmechanismen in de praktijk worden gehanteerd onderzocht. Dit deel van het onderzoek is terug te vinden in de laatste paragraaf van hoofdstuk 5 van dit rapport.

5 BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de set afgenomen interviews bekeken welke uitdagingen in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen overheidsinstanties en ICTU het meest relevant lijken te zijn. Met name wordt gekeken welke van deze uitdagingen simpelweg neerkomen op het verder bekwamen in bekende best practices en waar sprake is van uitdagingen als gevolg van een permanent spanningsveld dat niet enkel door leer-effecten kan worden weggenomen.

5.1 Opdrachtgeverschap jegens ICTU

De rol die ICTU heeft te spelen als tussenschakel in ICT-projecten is uitgebreid belicht in hoofdstuk 4. Daarbij is uitgebreid aandacht besteed aan formeel-juridische elementen, met name de implicaties van quasi-inbesteding en hoe deze implicaties hun weerslag hebben gevonden in de gekozen rechtsvorm van ICTU. Tevens is in dat hoofdstuk teruggekomen op het generieke karakter van de te ontwikkelen voorzieningen, wat effectief altijd een meervoud aan gebruikers, zo niet opdrachtgevers met zich meebrengt.

Bovengenoemde analyse maakt het mogelijk de verantwoordelijkheden van een overheidsinstantie jegens ICTU te vergelijken met haar verantwoordelijkheden jegens een marktpartij voor een opdracht die zij rechtstreeks aanbesteedt. Daarbij zijn een drietal elementen van belang:

1. Het totaal aan verantwoordelijkheden dat door ICTU als tussenschakel wordt overgenomen van de opdrachtgevende overheidsinstantie.
2. De invulling van de resterende verantwoordelijkheden voor het programma die ondanks de aanwezigheid van ICTU nog steeds toevallen aan de opdrachtgevende overheidsinstantie zelf.
3. Het omgaan met de additionele complicaties die optreden voor het type projecten en programma's waarvoor ICTU exclusief is opgericht: generieke ICT-voorzieningen voor meerde opdrachtgevers en/of gebruikers, al dan niet behorende tot verschillende bestuurslagen.

Ad 1) Het eerste element uit deze opsomming zijn de verantwoordelijkheden uit de oorspronkelijke klant-leveranciersituatie die voor de overheid nu wegvallen, omdat ICTU deze overneemt. Het gaat dan concreet met name om de uitvoering van het programma en het daarvoor benodigde aanbestedingstraject. Verbeterpunten die hierop betrekking hebben worden in dit onderzoek niet meegenomen. Dit wil niet zeggen dat zich op dit vlak geen problemen kunnen voordoen. Uit het gesprek met branchevereniging ICT~Office is een aantal

aanmerkingen naar voren gekomen op de overheid en ICT in het algemeen en het functioneren van ICTU in het bijzonder.¹ Deze hadden betrekking op:

- Een relatief grote kloof tussen markt en overheid in te hanteren contractvoorwaarden in vergelijking met andere vormen van nijverheid waarvoor de overheid contracteert.
- De potentieel negatieve effecten op de competitie binnen de Nederlandse ICT-markt van de vraagbundeling die ICTU faciliteert.
- De onafhankelijkheid van extern ingehuurde adviseurs binnen ICTU.

Alleen het eerste punt is ook in een ander interview uit de gebruikte set naar voren gekomen. Wel is bij navraag gebleken dat de genoemde punten door ICTU op dit moment niet als problematisch worden ervaren. Binnen de grenzen van dit onderzoek was onvoldoende gelegenheid deze waarnemingen op een volwaardige wijze te toetsen aan verdere bevindingen uit het veld. Zodoende is er ook onvoldoende basis om hierover conclusies te trekken.

Ad 2) Het tweede element vertegenwoordigt de aspecten van de opdrachtgeversrol die hoe dan ook voor rekening van de opdrachtgevende instanties dienen te komen, hetzij rechtstreeks jegens de betrokken marktpartijen, hetzij, indien ICTU is ingeschakeld als tussenschakel, jegens ICTU. Het gaat hier om de opdrachtgeversrol zoals besproken aan de hand van de 'best practices' beschreven in het theoretisch kader uit hoofdstuk 3.

Ad 3) Dit geeft echter nog geen rekenschap van alle relevante verschillen. Waar ICTU bij een opdracht betrokken is gaat het per definitie om de ontwikkeling van generieke voorzieningen, waarvan dus altijd meerdere overheidsinstanties zouden moeten kunnen profiteren en die moeten passen in de totaalopzet van de e-overheid. Dit brengt met zich mee dat ook aan de opdrachtgeversrol van een overheidsinstantie jegens ICTU een extra dimensie wordt toegevoegd, waardoor de best practices zoals genoemd in hoofdstuk 3 niet per se onverkort van toepassing hoeven te zijn of waarvoor zij niet per se voldoende soelaas bieden.

In hoeverre de relevante verschillen maken dat het toepassen van de eerder aangehaalde 'best practices' op het opdrachtgeverschap jegens ICTU daadwerkelijk moeilijker of anders wordt zal moeten blijken. Deze vraag is in de afgenomen set interviews voor dit onderzoek uitgebreid aan bod gekomen. De bevindingen uit deze interviews worden in de hierop volgende paragrafen weergegeven.

In het licht van het hiervoor aangehaalde onderzoek naar de toepasbaarheid van best practices, wordt daarbij onderscheid gemaakt op basis van de vraag welke aspecten van het opdrachtgeverschap organisch verbeterd kunnen worden door middel van leereffecten en

welke niet. Bij verbetering op basis van leereffecten moet vooral worden gedacht aan het uitkristalliseren van rollen en verbeteren van communicatie, bijvoorbeeld door betere rapportages en het verhogen van de frequentie van contactmomenten of simpelweg door middel van “[...] vaker bij elkaar op de koffie gaan”². Daarnaast rijst dan automatisch de vraag welke aspecten juist permanent onderworpen zullen blijven aan een spanningsveld waar men niet simpelweg uit kan groeien, maar waar altijd een belangenafweging nodig zal blijven. De uitkomsten van de aldus gemaakte tweedeling worden behandeld in de twee hierop volgende paragrafen.

5.2 Verbetering door organische ontwikkeling

In deze paragraaf worden verbeterpunten beschreven die naar voren kwamen uit de interviews en die zonder complicaties geadresseerd kunnen worden middels bekende ‘best practices’, dan wel middels organische ontwikkeling. Zij komen met andere woorden slechts ten koste van de tijd en energie die benodigd zijn voor verdere professionalisatie. Ze zijn te rangschikken in drie categorieën: valkuilen uit het verleden, ingezette ontwikkelingen en openstaande verbeterpunten.

5.2.1 Valkuilen uit het verleden

Al bij de oprichting van ICTU had men het doel voor ogen om specialistische kennis omtrent het uit de markt halen van ICT-oplossingen vast te houden ten behoeve van alle bestuurslagen van de Nederlandse overheid en inkoopmacht te bundelen. Doelstelling was toen al om waar mogelijk de markt aan te spreken voor de feitelijke ontwikkeling van ICT. Dat dit altijd de originele opzet van ICTU is geweest, blijkt zowel uit interviews met betrokkenen van het eerste uur als uit de Kamerstukken met betrekking tot de oprichting van ICTU.³ Het werken op voorschotbasis per opdracht, de afwezigheid van gedwongen winkelnering en de flexibiliteit die werd bereikt via het inhuren van externen, maakten van ICTU vooral een faciliterende opdrachtorganisatie, waar overheidsinstanties naar goeddunken hun eigen projecten konden binnenrijden en op een hoogwaardige manier laten ondersteunen. Door verscheidene interviews heen wordt aan deze situatie, het binnenkomen van programma’s en het delen van de aanwezige faciliteiten, gerefereerd als het ‘campingmodel’ van ICTU ⁴.

In de eerste jaren waren de selectie en acceptatieprocedures aanmerkelijk minder streng dan nu het geval is. Ook vond er in die tijd geen clustering plaats van projecten. De campingopzet bood wel een de facto platform voor kennisdeling en kruisbestuiving, maar er werd niet op gestuurd⁵. Projecten binnen ICTU deelden hun faciliteiten maar waren verder voornamelijk gescheiden⁶.

Het campingmodel zorgde voor een sterke personele groei van ICTU, waar ook de nodige relatieve successen uit voortkwamen. (Jansen, Roelofs en Toonen 2005) Helaas zorgde het laagdrempelige model tegelijkertijd ook voor een zekere wildgroei; temeer omdat er veel projecten naast elkaar kwamen te draaien met eigen mensen en eigen middelen, die een zekere overlap hadden. Daar het hier ging om scheidingen van beleidswege, wilde ICTU zich hier in eerste instantie ook niet in mengen⁷. De fragmentatie die spreekt uit het campingmodel, werd bij ICTU, maar ook op andere terreinen van de e-overheid reeds gesignaleerd in rapporten als Puzzelen met prioriteit (Duivenboden en Rietdijk 2005) en het e-overheid adviesrapport van de Commissie Postma/Wallage (Postma en Wallage 2007).

Uit interviews blijkt daarnaast dat ICTU in het verleden, in weerwil van de ratio achter haar oprichting, nog teveel heeft gedaan aan in-house software ontwikkeling⁸.

In het verleden bleef ICTU vaak zelf het beheer doen van een ontwikkelde voorziening. Vaak was er bij de start van een ontwikkelingstraject nog niet nagedacht over een beheerspartij en was er door de opdrachtgever ook geen budget voor vrijgemaakt. Deze kosten werden dan ook door opdrachtgevers stelselmatig onderschat: beheer en doorontwikkeling bedragen doorgaans rond de 80 procent van de totale gebruikskosten van een ICT-voorziening⁹. Veel departementen bleven uiteindelijk op het programmabudget bijdragen betalen voor wat feitelijk alleen nog maar beheer van hun applicatie was. Met name deze laatste tendens en de bijkomende personeelsbehoefte heeft sterk bijgedragen aan de groei van ICTU in de afgelopen jaren¹⁰.

Een prominente bevinding uit de Gateway Review van het NUP, dat ICTU als het ware een monopoliepositie zou hebben (NUP Gateway review team 2009), wordt desgevraagd in alle interviews tegengesproken. Voorts geven opdrachtgevers ook aan dat zij daadwerkelijk opdrachten aan andere partijen, zoals bijvoorbeeld Center Novem voor EZ, uitbesteden als de opdracht daarom vraagt. Voor het ministerie van BZK lijkt de keuze voor ICTU wat meer voor de hand te liggen, maar ook zij heeft alternatieven voorhanden, waaronder zelf inbesteden. Voor het programma 'Modernisering GBA' (mGBA)¹¹ bijvoorbeeld, doet het ministerie van BZK zelf de sturing en uitvoering, daarbij ondersteund door ICTU¹².

5.2.2 Ingezette ontwikkelingen

ICTU geeft inmiddels een minder passieve invulling aan haar rol als opdrachtnemer dan eerst het geval was. Hiermee ondersteunt zij haar opdrachtgevers; ICTU demonstreert dit inmiddels in presentaties aan de hand van de 'tandem-metafoor' (Hindriks sd). De essentie hier is dat slechts één partij stuurt, maar dat er met vereende krachten wordt gewerkt.

Het beter ondersteunen blijkt ondermeer uit de aanscherping van de huidige selectie- en acceptatieprocedures. Bij ICTU pleegt men middels deze procedures inmiddels zelf te toetsen of een opdracht daadwerkelijk geschikt is voor ICTU. Daarbij wordt gekeken naar het generieke karakter van de gevraagde voorziening. In de eerste plaats kan dit simpelweg voortkomen uit het aantal instanties dat interesse toont voor een bepaalde voorziening. Deze interesse kan zowel bestaan uit een actieve rol in de voorhoede bij ontwikkeling en optreden als één van de eerste afnemers van de voorziening (als ‘launching customer’) of uit een minder verstrekkende intentieverklaring als ‘volger’ (of ‘early adopter’). Voorts kan het ook zo zijn dat een voorziening weliswaar in termen van bestaande behoefte nog te specifiek is, maar een dermate grote potentiële meerwaarde of spin-off-waarde vertegenwoordigt, hetzij als kennisproduct, hetzij als aanjager voor innovatie of proefballon, dat er toch wordt ingezet op de ontwikkeling ervan bij ICTU.

Voor selectie en acceptatie (‘Intake’) wordt een document gebruikt dat bekend staat als de opdracht-ZEEF. In het zogenaamde ‘Overleg Nieuwe Opdrachten’ wordt middels de ZEEF bekeken of een opdracht voldoet aan de eisen van ICTU. De uitkomst van dit proces kan simpelweg een ‘ja’ of een ‘nee’ zijn. In veel gevallen kan de conclusie echter ook zijn dat er verdere uitwerking van de specificaties nodig is. Daar is de zogenaamde kwartiermakersfase op ingericht, waarin ICTU tegen betaling voor een potentiële opdrachtgever de specificaties geschikt kan maken voor de daadwerkelijke uitvoering ervan. Dat wil zeggen de opdracht voldoende concretiseren om de haalbaarheid ervan te bepalen en in te kunnen schatten welke middelen nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. Hoewel het dan in de lijn ligt om de opdracht vervolgens ook bij ICTU in te brengen, hoeft dit niet altijd te gebeuren en kan deze ook aan een andere partij worden verleend. In de praktijk komt het eerste echter veel vaker voor¹³.

In de praktijk blijkt ook dat de vraag of een voorziening wel generiek genoeg is voor ICTU niet gauw problemen oplevert. Jansen geeft aan in de praktijk niet erg vaak een voorstel voor een te specifieke voorziening tegen te komen¹⁴. Kuipéri geeft daarnaast aan dat het ook loont pragmatisch met dergelijke beoordelingen om te gaan. Simpele vuistregels volstaan hiervoor vaak prima¹⁵. Bijvoorbeeld op provincie-niveau: *“de helft plus één”*, voor het aantal deelnemende provincies. Uitzonderingen zullen dan wat uitvoeriger beargumenteerd moeten worden, maar ook een voorziening waarvoor niet meteen veel deelnemers voorhanden zijn kan op grond van de inhoud passend voor ICTU worden bevonden¹⁶. De formele ZEEF-criteria die moeten worden ingevuld zijn ter illustratie opgenomen in bijlage 4.

Hoewel er in de praktijk binnen en buiten ICTU een grote mate van overeenstemming blijkt te bestaan over de huidige ruimhartige, pragmatische invulling van het begrip generieke voorziening, kunnen er toch ook enkele vraagtekens bij worden geplaatst. Dit gebeurt onder andere door De Kam. Hij maakt allereerst een onderscheid tussen twee typen voorzieningen¹⁷:

1. ICT-voorzieningen die slechts omwille van het uitsparen van ontwikkelingskosten eenmalig worden ontwikkeld alvorens op meerdere plaatsen binnen de overheid te worden toegepast voor soortgelijke taken.
2. ICT-voorzieningen die daarnaast uniformiteit binnen hun toepassingsgebied beogen te realiseren. Centrale voorzieningen.

De kern van het betoog van De Kam is dat de ontwikkelingstrajecten voor beide typen een significant andere aansturing vergen¹⁸. Hij wijt dan ook een groot deel van wat in zijn ogen wildgroei binnen ICTU is geweest aan de ruime invulling van het gehanteerde begrip ‘generieke voorziening’ en vermenging van de aanpak bij de ontwikkeling daarvan. In zijn visie zou ICTU zich beter kunnen specialiseren in het tweede type en de ontwikkeling van overige ‘generieke voorzieningen’ aan daartoe samenwerkende overheidspartijen over kunnen laten¹⁹. Dit tegengeluid ten spijt echter, lijkt er op dit moment geen luide roep te zijn om de verdere aanscherping van de selectie en acceptatiecriteria die deze stap zou vergen.

Onder de huidige aanscherping van de selectie en acceptatiecriteria valt wel nadrukkelijk een vooraf volledig doordachte financiering van het programma en een vooropgezet beheersplan. Dit hoeft volgens Kuipéri echter niet te betekenen dat altijd een beheerspartij op voorhand vaststaat²⁰. Ook sluit het niet uit dat ICTU nog tijdelijk beheer zal moeten doen voor bepaalde programma’s²¹. Jansen geeft te kennen dat het blijven doen van tijdelijk beheer zelfs essentieel is voor een goede overdracht naar een beheerspartij²². Het geeft echter wel aan dat ICTU er inmiddels meer dan vroeger aan is gelegen zich te assertiveren als een ontwikkelorganisatie die geen beheersorganisatie wil zijn.

Een belangrijke impuls hiervoor is de oprichting van Logius (voorheen GBO.overheid) geweest. Logius is een baten- en lastendienst van het ministerie van BZK en heeft derhalve geen eigen rechtspersoonlijkheid zoals ICTU (Logius sd). Het ontstaan van een logische partner voor veel beheerstaken voor de overheid lijkt het automatisme waarmee beheerstaken eerder in de portfolio van ICTU werden achtergelaten grotendeels teniet te hebben gedaan. Dit betekent overigens niet dat alle beheer van door ICTU ontwikkelde voorzieningen automatisch bij Logius worden belegd. In de praktijk zijn andere partijen soms geschikter, bijvoorbeeld nieuwkomer KING als het gaat om gemeentelijke voorzieningen²³.

Indien in het beginstadium van het ontwikkelingstraject al een geschikte beheerspartij kan worden vastgesteld, kan deze partij liefst ook al tijdens het ontwikkeltraject aanhaken²⁴. Ook hier is het met name Logius, waarmee bij herhaling veel zaken wordt gedaan, waarmee een dergelijke relatie kon worden gecementeerd. Ook andersom wordt door Logius getracht de inbreng van ICTU te zoeken als er een doorontwikkeltraject dient plaats te vinden voor een voorziening die Logius in beheer heeft, aldus Kuipéri²⁵. NB: Het organiseren van inspraak van een beheerspartij in het ontwikkeltraject, bijvoorbeeld door deelname in de stuurgroep, zal deels vallen onder de problematiek als besproken in de volgende paragraaf.

De rol van ICTU lijkt hierdoor meer focus te krijgen. Naast het schiften van, met name tactisch, intern beheer uit de opdrachtenportfolio, is men getuige verscheidene interviews ook al enige jaren in de slag om softwareontwikkeling binnenshuis terug te dringen²⁶. Van beide zaken kan in ieder geval worden gezegd dat het terugbrengen ervan hoog op de agenda van de directie staat en er naar eigen zeggen reeds successen zijn geboekt²⁷.

Een laatste significante ontwikkeling van de afgelopen jaren is het clusteren van losse programma's die zich daarvoor lenen (Stichting ICTU 2009)²⁸. Dit helpt ICTU haar middelen efficiënter in te zetten. Bij ICTU geeft men hoog op van de meerwaarde die door kruisbestuiving ontstaat als gevolg van het onder een dak brengen van programma's²⁹. De gedachte is dat clustering deze kruisbestuiving in de hand werkt. De vraag of de clustering ook een bijdrage kan leveren aan het ontstaan van een samenhangende overkoepelende structuur binnen de e-overheid komt aan bod in de volgende paragraaf. Hetzelfde geldt voor het belang van het door ICTU signaleren van dubbelbouw binnen de portfolio (of bij Intake) en de terugkoppeling hiervan naar de opdrachtgever. Het huidige resultaat van de clustering is overigens te zien in Bijlage 3.

Verder kwam nog uit interviews naar voren dat men voorzichtig optimistisch is over de communicatie tussen ICTU en haar opdrachtgevers als zodanig. Ook in haar rapportages, althans die richting EZ, heeft ICTU vorderingen weten te maken en de frequentie van overlegmomenten met de opdrachtgever is verhoogd³⁰.

Het voert voor dit onderzoek te ver om de hierboven op basis van interviews geschetste verbeteringen of beweerdelijke aanzetten daartoe ook daadwerkelijk kwantitatief te toetsen. De aldus verzamelde bevindingen onderstrepen echter wel duidelijk de gedachte dat het verder verbeteren op deze punten een kwestie is van de ingezette lijn getrouw volgen en leereffecten verzilveren. Een kwantitatieve indicatie in deze richting is in ieder geval

aanwezig: het personeelsbestand van ICTU is stevig gekrompen, zo blijkt uit de laatste cijfers (Stichting ICTU 2010).

Het is niet zo dat alle bovengenoemde verbeteringen ook onder de in hoofdstuk 3 verzamelde 'best practices' zijn te scharen. Wel kan worden vastgesteld dat er in bovengenoemde situaties nergens sprake is geweest van ICTU-specifieke uitdagingen voor het toepassen van bekende 'best practices' van de kant van de opdrachtgever.

5.2.3 Ruimte voor verbetering

Waar het in bovengenoemde gevallen voornamelijk gaat om reeds geagendeerde en deels geëffectueerde verbeterpunten, is men op andere punten nog duidelijk zoekende. Dit geldt met name aan de kant van de opdrachtgevende overheidsorganisaties zelf. Daar lijkt nog ruimte te zijn voor verdere professionalisatie.

Zowel op het ministerie van BZK als EZ gaven de verantwoordelijke ambtenaren aan beter te moeten worden in projectmatig werken³¹. Ondanks dat ICTU een deel van het projectmanagement overneemt, acht men het nog steeds noodzakelijk met elkaar dezelfde taal te kunnen spreken³². Dezelfde taal mag hier vrij letterlijk worden opgevat, want het gaat in de eerste plaats om een gedeeld begrippenkader voor ICTU en het betreffende opdrachtgevende departement, waarbij de gekozen methode van minder belang is. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om bekende methodes als Prince2 of MSP.

Op beide departementen werd bovendien aangegeven dat men deze rol wilde scheiden van de rol van het beleid maken zelf³³. De aansturing op basis van projectmanagementexpertise zou dan door gespecialiseerde interne medewerkers gedaan kunnen worden, maar eventueel ook, zo werd geopperd, door nog een extra schakel buiten de betrokken beleidsdirectie³⁴. In dit opzicht lijkt de kwalificatie 'bewust onbekwaam' die in verschillende eerdere onderzoeken werd gebruikt hier nog steeds van toepassing (Zeist en Kooij 2008; Leih 2010).

Hetzelfde geldt evenzeer voor een andere aanbeveling die in publicaties over goed opdrachtgeverschap veelal prominent naar voren komt: het inrichten van portfoliomanagement. Op departementsniveau hoopt men hieraan een impuls te kunnen geven met de sinds 2009 aangestelde CIO's. De actuele verbeterpunten met betrekking tot portfoliomanagement binnen de ICT-portfolio van de departementen en de rol die hier is weggelegd voor de nieuwe CIO's binnen de rijksoverheid zijn nader omschreven door Snijders³⁵.

Het belang van het voorkomen van ‘scope creep’ binnen projecten is in enkele interviews genoemd, maar werd daarin met name neergezet als een verantwoordelijkheid van de project manager.³⁶ Wel werd het op EZ erkend als een risico van werken met teveel ‘launching customers’ voor één opdracht³⁷.

Een potentieel issue dat wellicht voor rekening van ICTU zelf komt, maar waarop de overheid als opdrachtgever ook beter zou kunnen sturen is het markeren van de oplevering van projecten. Daar waar EZ duidelijk voor ogen lijkt te hebben wat de specificaties van de 1.0 versie van een applicatie zijn en daar ook op stuurt ³⁸, komen uit andere hoek geluiden dat er geen duidelijke decharge rapporten zijn die signaleren dat een voorziening in gebruik kan worden genomen en al helemaal geen duidelijke gebruikersacceptatietest³⁹.

Een laatste potentieel pijnpunt wat ICTU zelf betreft, zou gelegen kunnen zijn in de mate waarin ICTU in staat is zijn apparaatkosten af te bouwen in evenredigheid met de aflopende omvang van haar portfolio en bijbehorende financieringsruimte⁴⁰. Een kwantitatieve toetsing van deze observatie paste echter niet binnen de opzet van dit onderzoek, zodat hierover binnen deze uiteenzetting geen voorspellingen kunnen worden gedaan.

Voor alle bovengenoemde verbeterpunten, zowel de reeds deels geadresseerde als de nog volledig openstaande, geldt dat verbetering slechts een kwestie is van het beter toepassen van aanwezige kennis en bekende best practices. Hier tegenover staat slechts de tijd en energie die het kost om de gevraagde veranderingen te bewerkstelligen. Er hoeft echter geen afweging te worden gemaakt tussen tegenstrijdige belangen. Dit is anders voor de verbeterpunten die in de volgende paragraaf aan bod komen.

5.3 Verbetering binnen een spanningsveld

In deze paragraaf komen twee aspecten van opdrachtgeverschap aan bod die moeten worden benoemd als niet eenduidig te verbeteren, maar onderworpen aan een permanent spanningsveld:

- De implementatie van generieke voorzieningen door decentrale overheden en manifestpartijen⁴¹.
- De verantwoordelijkheid en praktische realisatie van de overkoepelende architectuur van de e-overheid.

Bij beide aspecten gaat het om een inrichting van verantwoordelijkheden waarbij een afweging van inherent tegenstrijdige belangen nodig is, die komt bovenop de tijd en energie

die benodigd zijn voor verdere professionalisatie. In wezen gaat het in beide gevallen om een spanningsveld tussen beleidsverantwoordelijkheid en het mandaat van de uitvoerders.

5.3.1 Implementatie

Met het oog op de daadwerkelijke implementatie van door ICTU ontwikkelde voorzieningen is een spanningsveld te bespeuren tussen het belang van directief aansturen onder verantwoording van een verantwoordelijk bewindspersoon en het toekennen van verbindendheid aan de inspraak bij het bepalen van specificaties van de partijen die de voorziening uiteindelijk in gebruik dienen te nemen: in veel gevallen gemeenten of manifestpartijen.

De ondervraagde consultants geven aan dat grof gesteld de zwakke plek bij de realisatie van ICT-voorzieningen door de overheid voornamelijk zit in wat in VKA termen ‘verankeren’ wordt genoemd. Het realiseren van de beoogde baten van een programma (Verdonck Klooster en Associates 2010)⁴². In de woorden van Broekens: “Een project genereert in principe alleen competenties.” Daarmee wordt bedoeld: producten die al dan niet ingezet kunnen worden. Binnen een programma dienen de baten uit één of meer verschillende projecten ook verzilverd te worden om van een succesvolle afronding te kunnen spreken. Niet voor niets zijn de benodigde activiteiten bijvoorbeeld ook expliciet opgenomen in de MSP-methode onder de noemer Benefit Realisation en Benefit Realisation Management. Het realiseren van baten is in feite niets anders dan een kwestie van goed verandermanagement. Het is aan de opdrachtgever om te zorgen dat dit daadwerkelijk gebeurt⁴³.

Goed verandermanagement kan niet worden betracht zonder bij de ontwikkeling al de instanties te betrekken die deze feitelijk zullen gaan gebruiken⁴⁴. Het geijkte standaardmechanisme om deze inspraak te arrangeren is het instellen van stuurgroepen. Een andere vraag die regelmatig terugkomt bij implementatie is of deze uiteindelijk afgedwongen moet worden of dat de aantrekkelijkheid van de beoogde voorziening hiervoor voldoende impuls zou moeten vormen⁴⁵.

Stuurgroepen

Zowel het ministerie van BZK als EZ treden weliswaar in overleg met stuurgroepen in het kader van opdrachten, maar blijkens de interviews lijken de ministeries van BZK en EZ enigszins andere accenten te leggen. Met name vanuit het ministerie van BZK wordt benadrukt dat het in de eerste plaats noodzakelijk is dat het departement het laatste woord heeft⁴⁶. Geïnterviewden bij het ministerie van BZK stellen niet alleen dat het formele opdrachtgeversprimaat volstrekt helder is op basis van de programmaovereenkomst en het

leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar achten het om die redenen ook noodzakelijk om de inbreng van de stuurgroep naast zich te kunnen neerleggen. In die zin gebruiken zij de stuurgroep eerder als klankbordgroep. Uiteindelijk is het de gedelegeerd opdrachtgever vanuit het departement die ICTU aanstuurt.

Dit beeld wordt echter ook weer genuanceerd. In de woorden van Garnier: “[...] je moet als opdrachtgever wel heel erg sterk in je schoenen staan wil je het advies van een stuurgroep zomaar naast je neer leggen.” Hier kunnen echter wel degelijk bestuurlijke redenen voor bestaan, vaak van budgettaire aard⁴⁷. Ook Holtslag kenschetst een duidelijk ‘nee’ van de gebruikers uit de stuurgroep als een de facto veto voor implementatie⁴⁸.

Bij VNG geeft men aan content te zijn met de rol in de stuurgroep zoals die wordt gehanteerd in de huidige opzet van mGBA. VNG hecht daarbij groot belang aan voldoende inspraak gezien het belang van het systeem voor gemeenten⁴⁹. Binnen het NUP is men op dit moment nog volop bezig deze rol opnieuw bij te stellen naar aanleiding van de eerder genoemde NUP Gateway Review⁵⁰.

Ook EZ toont zich tot op zekere hoogte bereid stuurgroepen te raadplegen, bijvoorbeeld voor het programma ‘E-herkenning voor bedrijven’, maar ook zij hecht aan haar invulling van haar formele opdrachtgeversprimaat onder de verantwoordelijke bewindspersoon. Bij E-herkenning bijvoorbeeld wordt gebruik gemaakt van een ‘kerngroep’ van aanbieders en een groep ‘launching customers’ (onder de formele noemer Klankbordgroep). De voorzitters van beide groepen overleggen met de beleidsverantwoordelijke bij het ministerie van EZ. Dit ministerie hanteert naast het overleg met de stuurgroepen echter ook een eigen gebruikerstoets, waarmee onder andere gewaarborgd dient te worden dat hetgeen wordt ontwikkeld nog conform het Kabinetsbeleid is, aldus Verhagen⁵¹. Zo wordt er bijvoorbeeld getoetst of de oplossing mededingingsrechtelijk voldoet en of deze in lijn is met gemaakte afspraken over open standaarden.

Vanuit de manifestpartijen wordt wel degelijk een meer sturend gebruik van stuurgroepen aangemoedigd⁵². Een keerzijde daarvan is dat met een groeiende omvang van het aantal inspraakgerechtigden ook de effectiviteit van de stuurgroep afneemt⁵³. Dit principe is ook voor EZ reden om in trajecten waarvoor zij opdrachtgever is en zich laat ondersteunen door een stuurgroep van launching customers, niet teveel vertegenwoordigers toe te laten. Potentiële volgers kunnen beter aanhaken bij een doorontwikkelde versie van een oplossing die in ieder geval geschikt is voor de beperkte groep launching customers. Wel worden

potentiële volgers al in een vroeg stadium als zodanig geïdentificeerd en weerspiegelt de release-kalender voor een te ontwikkelen voorziening ook de belangen van deze groep⁵⁴.

In het verlengde van het eenduidig opdrachtgeverschap zoals dat noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, wordt in dat verband ook wel het credo 'wie betaalt bepaalt' aangehaald. Tegenover dit credo kan men stellen dat indien uitvoeringsorganisaties worden gekort op hun budget voor bepaalde taken, omdat zij worden geacht de geboden voorziening te gebruiken, ze dan de facto alsnog meebetalen. Bovendien gaat het ook nog eens vaak om voorzieningen die deze uitvoeringsorganisaties dienen te gebruiken in hun primaire processen, waardoor hun belang bij inspraak groot is.

Slim beleggen

De toonaangevende mening bij consultants en wetenschappers over het effectief bewerkstelligen van implementatie is helder. Eindgebruikers moeten inspraak krijgen in trajecten die leunen op hun uiteindelijke wil tot implementatie. Dit geldt overigens niet alleen voor ICT-trajecten. Het gaat uiteindelijk in dergelijke trajecten niet alleen om het zoeken van draagvlak, maar ook om het in een vroeg stadium organiseren van tegenspraak⁵⁵.

Bij VKA heeft men het in dit verband over de 'tolerance': de ruimte tussen 'accountability' en 'responsibility'. Accountability is daarbij de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever, die afgerekend mag worden op het resultaat, onder andere op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid. Responsibility is het daadwerkelijke mandaat dat de uitvoerders krijgen om zelf vorm te geven aan de ontwikkeling. Bij VKA pleit men in dit verband voor een veel meer faciliterende rol voor het ministerie BZK in dergelijke trajecten dan nu het geval is⁵⁶.

Moelker, programma manager van Modernisering GBA, ziet de wijze waarop verschillende verantwoordelijkheden en samenwerking inhoud krijgen naar eigen zeggen ook als een kwestie van managementstijl. Partijen weten dat verschillende verantwoordelijkheden, waaronder de ministeriële verantwoordelijkheid, een rol spelen bij sturing en besluitvorming. Vanuit die wetenschap kan in een stuurgroep heel goed gestuurd⁵⁷. Drewes, coördinator informatiebeleid van de VNG, geeft overigens aan positief te zijn over de manier waarop de inspraak van de VNG in de stuurgroep is geregeld binnen het programma mGBA⁵⁸.

Een relevante paradox hier is dat volgens Van Duivenboden juist om te bereiken dat uitvoeringsorganisaties en zelfs marktpartijen de ruimte krijgen om zelf oplossingen te ontwikkelen, een sterke centrale sturing op hoofdlijnen nodig zou zijn, door bijvoorbeeld een

regeringscommissaris⁵⁹. Eén met een nog verstrekkender mandaat dan dat van de huidige rijks-CIO Maarten Hillenaar, wat toch nog vooral op interne afstemming tussen departementen lijkt gefocused. Ook een programmaministerie voor ICT-aansturing werd in twee van de interviews als suggestie opgeworpen⁶⁰.

Verleiden versus afdwingen

Veel onderdelen van de e-overheid worden onder de vlag van het ministerie van BZK ontwikkeld, maar dienen uiteindelijk gebruikt te worden door manifestpartijen of decentrale overheden. Afgezien van de mate van inspraak die kan worden aangewend om eventuele weerstand tegen implementatie weg te nemen, rijst de vraag langs welke weg partijen het beste kunnen worden aangemoedigd tot implementatie.

Projecten waar wetgeving achter zit, zoals bijvoorbeeld de Dienstenrichtlijn uit Brussel voor het project Dienstenrichtlijn⁶¹, maken het afdwingen van implementatie relatief makkelijk⁶². Er geldt dan niet zozeer dat decentrale overheden of uitvoeringsorganisaties via wetgeving worden gedwongen een bepaalde voorziening te gebruiken, maar dat wetgeving hen verplicht een bepaalde functionaliteit te bieden. Vaak hebben partijen hier zelf nog geen oplossing voor ontwikkeld, en zijn ze blij dat ze gebruik kunnen maken van een applicatie die op rijksniveau is ontwikkeld⁶³. Dergelijke applicaties zijn relatief makkelijker ‘binnen te rijden’ dan gemeenschappelijke voorzieningen voor functies of processen waarvoor partijen al eigen applicaties hebben ontwikkeld en in gebruik genomen⁶⁴.

Bovendien kwam in de interviews ook naar voren dat vaak het ministerie BZK de kosten van een voorziening zelf voor haar rekening neemt en dat bijvoorbeeld decentrale overheden wel gek zouden zijn om dan nog voor eigen kosten iets te gaan ontwikkelen⁶⁵. Deze visie is, getuige andere interviews, echter verre van onomstreden: ook ten aanzien van deze voorzieningen kan weerstand worden verwacht als zij niet aansluit bij de behoeftes van de beoogde gebruikers⁶⁶. In andere visies, waaronder bij het ministerie van EZ, gaat men er vanuit dat het juist de financiële commitment op voorhand is die er voor kan zorgen dat partijen actief willen meedenken bij ontwikkeling en ook willen aansluiten bij de implementatie⁶⁷.

De Kam noemt mijnoverheid.nl als voorbeeld van een applicatie ontwikkeld in opdracht van het ministerie BZK waarvoor het draagvlak voor implementatie aanvankelijk bij zowel de individuele gemeenten als de manifestpartijen danig te wensen overliet. Weliswaar zijn er daarna bij het ministerie BZK slagen gemaakt om de inspraak bij ontwikkeling van gemeentes

en manifestpartijen beter te organiseren, maar De Kam ziet desalniettemin meer in ondersteunende wetgeving om voorzieningen van deze omvang effectief uit te rollen⁶⁸.

Geïnterviewden bij ICTU geven echter aan dat het gezien de relatief grote autonomie van decentrale overheden in Nederland en de breed gedragen voorkeur voor het poldermodel, niet wenselijk wordt geacht al het gebruik van generieke voorzieningen via wetgeving af te dwingen⁶⁹. Bovendien zou een dergelijke praktijk alsnog tot veel weerstand leiden bij implementatie, met name waar men al wel een eigen werkwijze gewend is⁷⁰.

De implementatie van generieke voorzieningen over de gehele breedte van een bestuurslaag, of een significant deel ervan, is met name bij gemeenten uitdagend vanwege hun autonomie en hun grote aantal. Op het niveau van de afzonderlijke gemeente komen uitdagingen bij implementatie ondermeer voort uit de complexiteit van de organisatorische context. VNG pleit bij nieuwe wets- en beleidsvoorstellen voor de zogenaamde ‘Informatiekundige Uitvoeringstoets’, een methode ontwikkeld door EGEM i-teams⁷¹. De toets geeft in een vroegtijdig stadium onder andere inzicht in de consequenties die de implementatie van nieuw beleid of nieuwe wetgeving heeft op de inrichting van processen, de organisatie, personen en ICT in organisaties en ketens.

Uit interviews blijkt ook nog dat de bereidheid tot implementatie bij gemeentes nog sterk uiteen kan lopen. Er zijn voorhoedegemeentes, maar er zijn ook gemeentes waar men gewoon niet in staat is prioriteit te geven aan de gewenste implementaties of waar men er het voordeel niet of onvoldoende van inziet⁷². Drewes stelt: “Soms is het een prioriteit naast vele andere, soms vallen de kosten hoger uit dan begroot, soms is implementatie gewoonweg weerbarstig, soms is een bouwsteen niet af omdat ze niet werken voor gemeenten of zijn er andere redenen”⁷³. Vanuit BZK wordt hier ook wel gesteld dat het feitelijke probleem een gebrek aan bestuurlijke inbedding is en gebrek aan prioriteit tussen alle andere zaken, maar niet zozeer een probleem gerelateerd aan ICT⁷⁴.

Van Duivenboden noemt met betrekking tot het te behalen voordeel uit generieke ICT-voorzieningen een belangrijke paradox: juist het afstaan van autonomie ten aanzien van de bedrijfsvoering en de afwikkeling van routinetaken middels de generieke voorziening zal decentrale overheden en manifestpartijen meer ruimte geven om meer aandacht te besteden aan beleidsvoering en moeilijke gevallen⁷⁵. Jansen geeft aan dat hij deze visie bij gemeentes in de praktijk ook al tegenkomt⁷⁶.

De VNG ziet, bij monde van Drewes, onder andere ten aanzien van het NUP, duidelijk het meest in de situatie waarin gemeentes aan de hand van positieve business cases en voorlichting zelf overtuigd raken van het nut van een voorziening en het profijt dat zij er zelf van zullen hebben. Anderzijds: als eenmaal een substantieel aantal gemeentes over is geschakeld op een bepaalde standaard kan het zeker lonen deze standaard ook voor de resterende gemeentes te stimuleren, bijvoorbeeld door middel van kennisdeling. Dit kan soms sneller gaan dan het de jure af te dwingen⁷⁷.

Ook vanuit de hoek van de manifestpartijen luidt het overigens dat men liever zou zien dat voorzieningen dermate goed aansluiten bij hun behoeftes dat van afdwingen via wetgeving geen sprake hoeft te zijn⁷⁸.

Zoals eerder in dit hoofdstuk al werd aangehaald, is een generieke voorziening soms slechts een bouwsteen waarvoor het efficiënt is de ontwikkeling slechts eenmaal te doorlopen. Dit geldt onder andere voor een aantal NUP bouwstenen⁷⁹. Organisaties kunnen in dat geval indien gewenst altijd nog specifieke aanvullingen bouwen. In dat geval moet slechts worden gezorgd dat geen al te specifieke eisen in het eisenpakket voor de generieke voorziening worden opgenomen.

Indien met een generieke voorziening ook een zeker niveau van harmonisatie wordt beoogd, bijvoorbeeld ten behoeve van het koppelen van systemen en gegevens of uniformiteit van de benadering van de burger, moeten partijen echter bereid zijn verdere specifieke aanpassingen achterwege te laten en zich in te stellen op werken met de generieke voorziening zoals aangeleverd⁸⁰. In het laatste geval lijkt de mate van overeenstemming die hiervoor nodig is alleen te realiseren in een samenwerkingsverband, waarin gemeentes vrijwillig een stukje van hun autonomie willen afstaan, zoals in het geval van gemeentes bijvoorbeeld het programma Govunited, of middels verregaande wettelijke maatregelen.

5.3.2 Gemeenschappelijke architectuur

Het tweede aspect van opdrachtgeverschap waarin een afweging moet worden gemaakt binnen een spanningsveld is het beleggen van de verantwoordelijkheden voor het aanbrenge van samenhang, met name indien dit zou moeten geschieden op grond van een gemeenschappelijke architectuur.

Beleidsstandpunt

De opdrachtgevers van ICTU, in de interviews en in de praktijk met name vertegenwoordigd door de ministeries BZK en EZ, zien het als een beleidsvormende taak om zorg te dragen voor

een samenhangende architectuur en het inpassen van voorzieningen. Zij zien dit als een verantwoordelijkheid voor beleidsdirecties⁸¹.

Door Moelker wordt de verantwoordelijkheid van het ministerie BZK voor het gebruik van ICT binnen de overheid vergeleken met de verantwoordelijkheid voor het landschap van het ministerie VROM, waarbinnen het helder is dat andere overheidsinstanties nog steeds hun verantwoordelijkheden hebben voor deelgebieden en helder wat die verantwoordelijkheden zijn. Binnen deze structuur passen de verantwoordelijkheid van het ministerie VROM voor de ruimtelijke ordening tot en met lokale bestemmingsplannen tot en met gemeentelijke bouwvoorschriften voor de hoogte van je dakgoot⁸².

Voor programma- en projectarchitectuur zou volgens Moelker dan een soortgelijk Droste-effect te ontwaren zijn met het Interoperabiliteits framework Europa, de NORA (Nederlandse Overheid Referentie Architectuur) en verschillende programma- en projectstart-architecturen. Het ministerie BZK is verantwoordelijk voor de NORA, dan wel de gemeenschappelijke architectuur, het landschap in deze analogie. Dit zou ook stroken met de toedeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals die ook bij opdrachten aan ICTU naar voren komt. Bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van het stelsel van basisregistraties. De inhoud van deze basisregistraties valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van verschillende departementen, afhankelijk van het type registratie. Zo valt het Kamer van Koophandelregister onder het ministerie EZ. Daarnaast is er de verantwoordelijkheid voor het stelsel, bijvoorbeeld het bestaan van een terugmeldfaciliteit. Hier is het ministerie BZK verantwoordelijk⁸³.

Dat er nog wel aanleiding is voor stapsgewijze verbeteringen, blijkt bijvoorbeeld uit het antwoord van Staatssecretaris Bijleveld op de recente Gateway Review van het NUP⁸⁴, maar dat wil nog niet zeggen dat deze indeling op zichzelf niet adequaat is⁸⁵. Hier wordt in de ogen van het ministerie BZK-medewerkers niet aan afgedaan door het feit dat men de terugkoppeling vanuit ICTU en de clustering die ICTU binnen haar portfolio toepast wel degelijk nodig heeft om dubbelbouw te voorkomen⁸⁶.

De terugkoppeling vanuit ICTU is anderzijds lang niet het enige instrument wat het ministerie BZK tot haar beschikking heeft om op architectuurniveau een aansluitend geheel aan voorzieningen te creëren. In verband met de beleidsvisie op samenhangende architectuur binnen de e-overheid beschikt men over meerdere losse instrumenten. Het NUP en haar regiegroepen, het College en Forum voor Standaardisatie en het onderlinge overleg tussen de recent aangestelde CIO's binnen de rijksoverheid worden in dit verband genoemd⁸⁷. Ook

vanuit het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) binnen het ministerie van BZK worden clusterings van processen geïnitieerd om schaalvoordelen te bewerkstelligen.

Alle bovengenoemde instrumenten hebben met elkaar en met de terugkoppeling vanuit ICTU gemeen dat zij zijn gericht op het reactief aanbrenge van samenhang tussen reeds ingestarte ontwikkelingen. Bij het ministerie BZK onderkent men dat er wel degelijk een grote rol is weggelegd voor bottom-up ontwikkelingen op het gebied van clustering, afstemming en standaardisatie, maar dit gebeurt wel allemaal binnen de context van ministeriële verantwoordelijkheid⁸⁸. Die verantwoordelijkheid impliceert immers dat er ook directief gestuurd moet worden op architectuur. Sterker nog, het is een van de zelfverklaarde stokpaardjes van Moelker dat het op dit moment ontbreekt aan voldoende vermogen om vanuit een architectonische visie te sturen op de inrichting van de e-overheid. Dat gemis ziet men nog concreter op projectniveau: “We hebben wel architecten, maar niet zoals in de bouw: van de heipalen tot de fundering tot de indeling tot de schoonheid en de functie van het gebouw, de architect weet er alles van. En die gaat met de aannemers om de tafel, niet de opdrachtgever. Dat hebben wij niet in de ICT”⁸⁹.

In theorie zou men, om voorzieningen van meet af aan in samenhang te kunnen ontwikkelen, krachtig moeten sturen vanuit een departement. Het ministerie BZK heeft die rol nu misschien op papier, maar niet in het echt, zo luidt althans het gevoel van veel geïnterviewden uit de uitvoering⁹⁰. Daarvoor heeft dit ministerie te weinig doorzettingsmacht op dit vlak. Dit wordt veroorzaakt door zowel de verkokering binnen de rijksoverheid als de eigen autonomie van decentrale overheden.

Rol voor ICTU

Vanuit ICTU durft men de stelling aan dat de e-overheid niet zover was geweest als zij nu is als ICTU er niet was geweest. Formeel mag sturen op architectuur dan een beleidsverantwoordelijkheid zijn, de facto lijkt hier toch een rol weggelegd voor ICTU, middels kruisbestuiving “op de werkvloer, waar het gist en borrelt”, aldus Kuipéri⁹¹.

Kuipéri stelt verder dat het in “[...] Nederland polderland [...]” nu eenmaal onmogelijk is om van bovenaf directief te sturen op samenhang op de onderliggende niveaus. Uiteindelijk moet bovendien het aanbrenge van samenhang kunnen resulteren in standaardisatie en interoperabiliteit en die lijkt alleen effectief in de uitvoering tot stand te kunnen worden gebracht. Daarbij is het uitwerken van gemeenschappelijke noties moeilijk aan de markt over te laten in verband met de eigen agenda’s van marktpartijen. ICTU kan hier, weliswaar alleen

binnen de grenzen van haar portfolio, wel een bijdrage leveren⁹². Daarnaast zijn zo ook op gemeentelijk niveau de nodige standaarden ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld GEMMA⁹³.

Ten aanzien van architectuur gebeurt weliswaar het nodige vanuit de beleidskant, maar instrumenten als NORA zijn gegoten in abstracte bewoordingen, uitgewerkt op bestuurlijk niveau. Als overkoepelende structuur zou de uitwerking hiervan inmiddels “[...] wel een spa dieper mogen,” aldus Jansen⁹⁴. Overigens haalt Eilander juist NORA als voorbeeld aan van een opdracht waarvoor al elan bestond bij ICTU nog voordat er vanuit de beleidskant een formele opdracht voor was neergelegd⁹⁵.

Ook Jansen haalt enkele voorbeelden aan van goede business cases voor koppelingen of aanpassingen van reeds bij ICTU ondergebrachte systemen waarop men vanuit ICTU beleidsmakers heeft menen te moeten attenderen⁹⁶. Bovendien stelt hij dat beleidsmakers door een deskundige opdrachtnemer behoed kunnen worden voor foute keuzes in een ontwikkelingstraject; dit begint overigens al bij selectie en acceptatie van een opdracht. Hij ziet meedenken met de opdrachtgever als de invulling van kwalitatief hoogstaand opdrachtnemerschap:

“[...]je mag van een ICTU, net als van commerciële projectbureaus van naam, verwachten dat ze expertise en kwaliteit voortdurend bij de opdrachtgever onder de aandacht brengen. U vraagt, wij draaien pur sang past daar niet bij”⁹⁷.

Ook Eilander is van mening dat een goed opdrachtnemer haar opdrachtgever op vele manieren kan ondersteunen en zelfs in enige mate een gebrek aan inzicht kan compenseren als dit nodig zou zijn⁹⁸.

Uit de gesprekken met medewerkers van ICTU en VKA komt duidelijk naar voren dat ICTU vooral opdrachtnemer en uitvoerder is en niet op de stoel van de beleidsmaker moet willen zitten⁹⁹. Zij kan wel adviseren met het oog op het vermijden van dubbelbouw en het creëren van samenhang tussen programma's, maar kan met betrekking tot de uit te voeren activiteiten niet over de grenzen van haar eigen opdrachtportfolio heenkijken. Deze omvat slechts een beperkt deel van de gehele e-overheid. Omdat er van gedwongen winkelnering geen sprake is en ICTU slechts opdrachtnemer is, kan zij niet zelfstandig de grenzen van haar portfolio verruimen en dus ook niet, als zij dit al zou willen, langs deze weg zelfstandig haar grip vergroten op het deel van de totale e-overheid dat buiten haar huidige portfolio valt.

Wel clustert men binnen de grenzen van haar eigen opdrachtportfolio. Dit clusteren is niet zozeer gericht op het verbeteren van de gemeenschappelijke architectuur, maar simpelweg op het effectiever benutten van mensen en middelen¹⁰⁰. Het gaat niet om samenhang waar op

voorhand bewust voor is gekozen, maar die volgt uit hetgeen afzonderlijk in het ICTU portfolio is binnengebracht. Daarbij geldt wel dat ICTU geen commerciële partij is en dus het behaalde voordeel van clustering niet voor zichzelf houdt en geen baat heeft bij dubbelbouw¹⁰¹.

Een vraag die men nog wel in dit licht kan stellen, aldus Broekens: “wie bewaakt de samenhang als er met aparte voorschotten per opdracht wordt gewerkt, op het moment dat samenhang aanbrengen kosten met zich meebrengt?”¹⁰² Ook Jansen noemt het feit dat de financiering van ICTU noodgedwongen incidenteel is als beletsel voor sturen op samenhang en beletsel voor een betere kennisborging¹⁰³.

5.4 Voorlopige algemene conclusie

De bevindingen uit de interviews stemmen op het eerste gezicht hoopvol. Op veel punten is een stijgende lijn te ontwaren. Veel inspanningen liggen ook in lijn met de strekking van bekende best practices. Daarnaast lijken de betrokken spelers, opdrachtgevers, ontwikkelaars en gebruikers, zich allen bewust van hetgeen er speelt bij andere betrokkenen en is er geen blijk van blinde vlekken voor elkaars situatie.

Met name de laatste twee punten, aangemerkt als spanningsveld, lijken juist bij de ontwikkeling van generieke voorzieningen voor hoofdbreken te zorgen. In het slothoofdstuk zal hier uitgebreid op worden ingegaan.

5.5 Conclusie betreffende de juridische theorie en praktijk inzake ICTU

In de tussenconclusie van hoofdstuk 4 werd al gewag gemaakt van mogelijke verschillen tussen theorie en praktijk wat betreft het functioneren van de voor ICTU gekozen juridische opzet. Voor het beoordelen hiervan zijn de bevindingen uit de afgenomen interviews van belang. In deze paragraaf worden de meest opvallende observaties met betrekking tot hoe de juridische eigenaardigheden van de stichting ICTU in de praktijk tot uiting komen besproken.

Conform haar doelstellingen zoals verankerd in haar statuten, richt ICTU zich exclusief op de ontwikkeling van generieke ICT-voorzieningen voor de overheid. In de statuten zelf wordt overigens geen verdere invulling gegeven aan het begrip ‘generieke voorziening’. Echter, als onderdeel van de selectie- en acceptatieprocedures wordt er op dit punt getoetst aan een aantal formele maatstaven, gegoten in de uitgebreidere bewoordingen van het ZEEF document. De betreffende passage uit ZEEF is opgenomen in Bijlage 4.

De in dit hoofdstuk naar voren gebrachte empirische bevindingen suggereren dat ICTU er inderdaad in slaagt verzoeken voor onvoldoende generieke voorzieningen te weren uit haar portfolio en dat het maken van dit onderscheid bovendien niet wordt ervaren als problematisch. De huidige invulling van het begrip kan als ruimhartig en pragmatisch worden omschreven. ICTU blijft wat dat betreft dicht bij haar rol als facilitator die, mits aan enkele basisvereisten is voldaan, naar goeddunken van de verantwoordelijke overheids-partijen opdrachten uitvoert.

Formeel gezien wordt iedere vorm van bemoeienis door ICTU met beleidskeuzes betreffende de programma's die aan de zorg van ICTU zijn toevertrouwd door art. 6(3) van de ICTU-statuten uitgesloten. Ook in de praktijk blijkt de beleidsverantwoordelijkheid daadwerkelijk stevig te zijn verankerd bij de opdrachtgevende instanties. Dit betekent echter niet dat programmamanagers van ICTU niet op zijn minst kunnen adviseren over beleidskeuzes, bijvoorbeeld vervolprojecten. Bovendien kunnen zij bij de ontwikkeling keuzes maken die vooruit lopen op mogelijke toekomstige beleidskeuzes. In het algemeen zullen zij beleidsmakers adviseren over de mogelijke gevolgen van te nemen beslissingen en het voorkomen van duplicatie in ontwikkelactiviteiten. Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer zien dit over het algemeen als goed opdrachtnemerschap van de kant van ICTU. Ook deze laatste bewering laat zich staven door de eerder in hoofdstuk 5 aangehaalde bevindingen uit de interviews.

In hoofdstuk 4 werd reeds uiteen gezet hoe de opdrachtgevers van ICTU formeel-juridisch gezien kunnen beschikken over twee aansturingsmechanismen. Voor ieder project of programma afzonderlijk sluiten zij een direct contract met ICTU, de zogenaamde programmaovereenkomst. In aanvulling daarop echter, is er de quasi-inbestedings-constructie van ICTU, waarin iedere opdrachtgever, ongeacht bestuurslaag, direct of indirect is vertegenwoordigd in het stichtingsbestuur. Een bestuur dat juridisch gezien in staat is effectieve controle over al het doen en laten van ICTU uit te oefenen. Juridisch gezien biedt deze vertegenwoordiging een extra route voor de escalatie van geschillen. In de praktijk wordt het echter niet ervaren als een volwaardig alternatief.

Inderdaad heeft het bestuur van de stichting alle bevoegdheden die ICTU heeft, sterker nog, juridisch gezien IS het de stichting. Binnen de grenzen van de statuten heeft zij volledige controle over ICTU. De bevoegdheden van ICTU's directeur, alle programmamanagers en alle ICTU medewerkers. Aldus zou het, het bestuur vrij staan om in te grijpen in een afzonderlijk programma, indien het daar intern over eens was. Voor opdrachtgevende instanties zou dit in theorie inderdaad een escalatiemechanisme kunnen bieden. Een mechanisme dat in zekere

zin gelijk staat aan een escalatie naar het hoger management bij conflicten tussen verschillende afdelingen van één en dezelfde organisatie in het geval van reguliere investering¹⁰⁴.

Echter, in de praktijk wordt het gebruik van dit laatste mechanisme vanuit de bij de opdracht betrokken beleidsdirecties al snel gezien als een ongewenste vorm van belangenverstrengeling. De opdrachtgever wordt gezien als verantwoordelijk voor het houden van ICTU aan haar deel van de gemaakte afspraken omtrent een programma, waar het stichtingsbestuur verantwoordelijk is voor het bewaken van de continuïteit van ICTU¹⁰⁵.

Eilander benadrukte in zijn interview dat hier in wezen geen verschil bestaat met hoe interne agentschappen (baten- en lastendiensten) met een vergelijkbare rol worden aangestuurd¹⁰⁶. Ook daar wordt het bestuur geacht de continuïteit van de organisatie te waarborgen, terwijl de afzonderlijke opdrachten worden overzien door de betrokken opdrachtgevers. Dit wordt gezien als effectief. In deze visie dient het bestuur enkel in te grijpen in de algemene lijnen voor de uitvoering van opdrachten indien dit noodzakelijk is om de algehele klanttevredenheid op peil te houden. In het verleden zijn er wel precedentes geschapen voor een dergelijk ingrijpen door het ICTU-bestuur, onder andere toen door het bestuur werd gevraagd om strengere selectie- en acceptatieprocedures¹⁰⁷.

Een ander opvallend verschil tussen theorie en praktijk is dat voor nagenoeg alle ICTU programma's ofwel het ministerie BZK ofwel het ministerie EZ opdrachtgever is, zelfs waar het de ontwikkeling van voorzieningen betreft waarvan ook binnen andere bestuurslagen gebruik zal moeten worden gemaakt. De enige uitzondering op dit moment is het programma Govunited waaraan zeventig gemeenten via afzonderlijke programmaovereenkomsten verbonden zijn. Op dit moment treden er voor geen enkel programma provincies op als opdrachtgever, maar dit is in het verleden wel eens het geval geweest. Waterschappen zijn in het geheel nog niet als opdrachtgever opgetreden.

Onder de juiste omstandigheden, zo blijkt uit de feitelijke gang van zaken geschetst in de interviews, lijken de Nederlandse gemeenten zich te kunnen schikken in een positie in de stuurgroep voor programma's die gemeentes aangaan, waarbij het ministerie BZK dan doorgaans als opdrachtgever zal optreden. Indien men ICTU en de samenstelling van haar bestuur strikt beziet als een constructie om potentiële opdrachtgevers uit alle bestuurslagen krachtens de Teckal-vrijstelling de mogelijkheid te bieden van de diensten van dezelfde gespecialiseerde organisatie gebruik te maken, zou dit inconsistent lijken. Immers, als dit het geval was, zouden bijvoorbeeld de Nederlandse gemeenten zich dan ook niet hebben kunnen

schikken met stuurgroepposities binnen de programma's uitgevoerd door een agentschap (baten- en lastendienst) van het ministerie van BZK?

Het voor de hand liggende antwoord vanuit een bestuurlijk perspectief, aldus Holtslag is, dat vertegenwoordiging in het ICTU-bestuur een op zichzelf staand kanaal van invloed is.

Bovendien draagt de samenstelling van het ICTU-bestuur ook een geest van samenwerking uit. Het is uitgerekend om deze redenen dat bijvoorbeeld juist de Nederlandse gemeenten destijds bij de oprichting van ICTU geen ministerie van BZK-agentschap zouden hebben geaccepteerd.

Met deze laatste observaties kan de discussie betreffende de in hoofdstuk 4 opgeworpen vragen worden gesloten. Al met al zijn de juridische bijzonderheden van ICTU, hoewel een belangrijk element in de context, niet van onmiddellijk belang voor de meest relevante uitdagingen waar ICTU's opdrachtgevers op dit moment voor staan. Zij worden dan ook niet opnieuw aangehaald in het slothoofdstuk.

6 TOT SLOT

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de bevindingen uit de interviews en hun betekenis voor opdrachtgevers van ICTU. Daarbij wordt teruggegrepen op de centrale onderzoeksvraag (R1) van dit onderzoek: *In hoeverre kunnen bekende 'best practices' voor ICT-projecten in de publieke sector met betrekking tot goed opdrachtgeverschap worden toegepast op de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen de Nederlandse overheid en ICTU en in hoeverre gebeurt dit ook?*

Daar R1 is geformuleerd als een tweeledige vraag, ligt het voor de hand de beantwoording ervan ook in twee delen te splitsen. Desondanks zal in deze slotanalyse slechts beknopt worden terugkomen op de punten waarop best practices van toepassing kunnen worden geacht en op de vraag in hoeverre zij hier ook daadwerkelijk correct worden toegepast. Dit is te rechtvaardigen nu uit de interviews is gebleken dat de twee spanningsvelden waarin best practices niet onverkort kunnen worden toegepast wellicht nu juist daardoor de belangrijkste aandachtspunten zijn bij de ontwikkeling van generieke voorzieningen. Om deze reden zal het grootste deel van dit hoofdstuk (par. 6.2 en par. 6.3) deze twee aandachtspunten adresseren: architectuur en implementatie.

6.1 Verbetering van het opdrachtgeverschap

Reeds uit de bronnen aangehaald voor het theoretisch kader kan worden opgemaakt dat ICT-projecten over het algemeen inherent complexer en daarom faalgevoeliger van aard zijn dan andersoortige technische projecten. Een aantal factoren zal daarbovenop de complexiteit van ICT-projecten in de publieke sector nog verder verhogen. Dit maakt bijgevolg het opdrachtgeverschap voor dergelijke projecten eveneens zeer uitdagend.

Desalniettemin zijn aanbevelingen voor het succesvol managen van ICT-projecten, ook specifiek voor het invullen van de opdrachtgeversrol, ruimschoots voorhanden. Een belangrijk deel van deze zogenaamde 'best practices' is net zozeer nuttig voor het aansturen van ICTU als voor het aansturen van een 'eigen' projectmanager bij een afzonderlijke aanbesteding. Het gaat dan om zaken die eenduidig voor verbetering vatbaar zijn en waarin men als opdrachtgever op basis van enkele leereffecten vooruitgang kan boeken.

Voor de hand liggende voorbeelden zijn: effectiever communiceren, helderdere afspraken maken, de rapportagestructuur verbeteren en als opdrachtgever kennis nemen van de toegepaste projectmanagementmethoden, zodat men de taal van de opdrachtnemer spreekt. ICTU kan als goed opdrachtnemer hier overigens een belangrijke ondersteunende rol

vervullen. Uit de interviews is gebleken dat men zich op de betrokken beleidsdepartementen van de ministeries EZ en BZK in ieder geval bewust is van de ruimte die er nog bestaat voor verbetering.

Meer specifiek voor ICTU geldt dat men recent op basis van leereffecten de nodige vooruitgang heeft weten te boeken met het verstevigen van de selectie- en acceptatie-procedure in combinatie met het aanbieden van kwartiermakerschap. Ook tracht men het binnen ICTU stelselmatig beheren van voorzieningen inmiddels zoveel mogelijk te vermijden, met name door de opdrachtgever te bewegen om de continuïteit op langere termijn, in concreto het beheer, van de producten en diensten die door ICTU tot stand worden gebracht, vroegtijdig zeker te stellen. Ook het aanvangen met clusteren van programma's binnen ICTU is een ontwikkeling geweest op basis van leereffecten.

Echter, niet alle aspecten van het opdrachtgeverschap aan ICTU kan men zonder meer eenduidig verbeteren. Opdrachten bij ICTU draaien altijd om het ontwikkelen van generieke voorzieningen, vaak voor meerdere betrokken bestuurslagen, waardoor twee uitdagingen in het bijzonder een extra dimensie krijgen:

- Het sturen op overkoepelende architectuur en samenhang.
- Het verankeren van de implementatie van de generieke voorziening bij uiteenlopende gebruikers.

Op zichzelf zijn deze uitdagingen niet uniek voor ICTU. De geijkte aanbevelingen uit de literatuur in dit verband zijn het beleggen van de architectenrol en het werken aan de hand van de inspraak van een daadkrachtige stuurgroep. Echter, gezien de schaal van deze vraagstukken in de context van bestuurslaagoverschrijdende e-overheidsvoorzieningen, kunnen deze werkwijzen hierin niet meer als 'silver bullet' oplossing worden toegepast: er moet nu een afweging worden gemaakt binnen een spanningsveld waarbij nooit alle spanning tegelijkertijd kan worden weggenomen.

6.2 Architectuur

De twee spanningsvelden laten zich als volgt kenschetsen: wat betreft het sturen op gemeenschappelijke architectuur en het benutten van samenhang zit er een (op zijn minst schijnbare) spanning tussen de formele beleidsverantwoordelijkheid versus het positievoordeel van de uitvoerder. De uitvoerder, ICTU in dit verband, heeft daadwerkelijk zicht op mogelijkheden voor clustering van middelen en mogelijkheden voor het creëren van meer samenhang tussen los belegde voorzieningen binnen haar portfolio. Zij kan dubbelbouw signaleren en voorkomen. Echter ICTU kan niet in beleidsverantwoordelijkheid

treden, maar hoogstens terugkoppelen naar haar opdrachtgever. Middels advies of middels het openhouden van ontwikkelingsopties tot het beleid hier klaar voor is. Daarnaast heeft ICTU, omdat haar portfolio niet de gehele e-overheid bestrijkt, bovendien ook geen totaaloverzicht van alle mogelijke samenhang.

In het bovenstaande komt al enigszins een ander, meer conceptueel perspectief op het spanningsveld aan het licht: het werken vanuit een architectonische totaalvisie, een tekentafeloverzicht, versus het creëren van samenhang door het bottom-up aan elkaar knopen van losse voorzieningen en het bottom-up ontwikkelen van standaarden. Hierbij gaat het niet meer om een schijnbare tegenstelling. De algemene tendens uit de interviews is dat exclusief top-down sturen op architectuur voor de e-overheid niet mogelijk is. Wel is de NORA ontwikkeld, maar die is als tekentafelvisie nog te abstract, teveel op bestuurlijk niveau, om echt iets te kunnen betekenen als instrument voor top-down sturing in de ontwikkeling van samenhang in technische zin, bijvoorbeeld interoperabiliteit.

Formeel is de verantwoordelijkheid voor de architectuur een beleidsverantwoordelijkheid, waarbij de verantwoordelijkheid voor de overkoepelende architectuur van de e-overheid toevalt aan het ministerie BZK. Onder de e-overheid vallen echter ook ICT-projecten onder verantwoording van andere departementen of autonome decentrale overheden, wat het zicht van bovenaf voor dit ministerie danig vertroebelt.

Ter invulling van haar verantwoordelijkheid kan het ministerie BZK signalen en adviezen vanuit ICTU benutten, maar om de e-overheid in zijn geheel te bestrijken tracht zij op dit moment ook middels andere gremia op meer samenhang aan te sturen, bijvoorbeeld middels het Forum en College voor Standaardisatie en de regiegroep van het NUP. Al met al is er aan de beleidskant op dit gebied sprake van een behoorlijke verkokering en zijn ook de beschikbare dwarsverbindingen sterk gefragmenteerd.

Paradoxaal genoeg zou juist een sterkere centrale sturing op architectuur nodig zijn, om een actievere rol van de uitvoerders, waaronder ICTU, in het 'bottom-up' creëren van meer samenhang beter tot zijn recht te laten komen. In dit laatste idee zit hem ook het 'schijnbare' van dit spanningsveld: in theorie is de formele beleidsverantwoordelijkheid, de 'accountability', volledig te scheiden van het mandaat van de uitvoerders om hun positievoordeel en know-how aan te wenden, de 'responsibility', zodat beiden optimaal tot hun recht kunnen komen. Het top-down werken aan architectuur vanaf de tekentafel blijft in deze visie achterwege.

Hoewel ICTU nu al een deel van haar 'responsibility' invult, loopt zij daarbij aan tegen de grenzen van haar portfolio en haar financieringsmodel. Dat laatste is het grootste teken aan de wand dat de zaken nog niet de facto op bovenstaande ideaaltypische manier bij ICTU belegd zijn: ICTU heeft niet structureel de middelen om samenhang te onderzoeken, te promoten, uit te proberen en initiatieven te ontplooien. Zij blijft hiervoor afhankelijk van incidentele financiering per opdracht.

6.3 Implementatie

Het tweede aangehaalde spanningsveld ziet op het bewerkstelligen van implementatie van ontwikkelde voorzieningen door gebruikers. Dit is een essentiële stap in het realiseren van de baten ervan. In de meest in het oog springende gevallen zijn de gebruikers in kwestie de gemeenten en Manifestpartijen die geacht worden voorzieningen in gebruik te nemen die formeel in opdracht van het ministerie BZK zijn ontwikkeld.

Allereerst bestaat er in dit verband een spanning tussen het afdwingen van het gebruik van een voorziening met behulp van wetgeving en het verleiden van beoogde gebruikers op basis van een goede business case. Ook wel: het aantonen van genot, gemak en/of gewin. Alle geïnterviewden zijn het er desgevraagd over eens dat implementatie op basis van de overtuigingskracht van een business case de voorkeur verdient, maar het is niet duidelijk of dit in de praktijk ook voldoende effect sorteert en of wetgeving de aangewezen manier is om het gebruik van bepaalde generieke voorzieningen af te dwingen. Wetgeving kan daarnaast ook minder rigoureuus worden ingezet, als instrument om bijvoorbeeld achterlopers in het gemeenteveld mee te krijgen, waar anderen al wel zijn overgegaan tot implementatie.

Om te komen tot een voorziening die gebruikers op basis van hun eigen behoeftes bereid zijn te implementeren, is het organiseren van inspraak van deze instanties bij het opstellen van de specificaties van groot belang. Het gebruikelijke mechanisme uit projectmanagementmethoden als Prince2 en MSP hiervoor is het gebruik van een stuurgroep. Hierin worden overigens niet alleen toekomstige gebruikers vertegenwoordigd, maar zij zijn waar het in deze discussie om gaat.

Ook bij het organiseren van die inspraak doet zich op twee niveaus een spanningsveld voor. Allereerst bestaat er, indien de rijksoverheid als opdrachtgever optreedt, een spanning tussen de formele verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon en de verbindendheid die kan worden toegekend aan inspraak. Vanuit een bestuurlijk oogpunt zal het voor een opdrachtgevend departement over het algemeen lastig zijn om een stuurgroepadvies naast

zich neer te leggen, maar het is tegelijkertijd, gezien de ministeriele verantwoordelijkheid, essentieel dat het formeel mogelijk is.

Daarnaast bestaat er een spanning tussen de grootte van een stuurgroep versus haar effectiviteit. In een grotere stuurgroep kunnen de specifieke wensen van meerdere gebruikers worden meegenomen, maar teveel verschillende stemgeluiden verlammen de sturing.

Uit het verlangen een efficiënte stuurgroep te hebben, en een voorziening die in ieder geval door een select aantal instanties in gebruik wordt genomen, schuift men nu steeds verder op naar het 'launching customer model', in de NUP Gateway Review feitelijk aangehaald als het 'meest gereede partij-model'¹. Voor het programma E-herkenning in opdracht van het ministerie EZ worden bijvoorbeeld nog slechts drie launching customers in de stuurgroep betrokken. Andere volgers met specifieke eisen zullen op grond van doorontwikkeling van de resulterende voorziening in hun specifieke behoeften moeten worden voorzien.

Door dit model door te trekken en de initiële specificaties voor de voorziening nog slechts te baseren op de input van de belangrijkste belanghebbende, die daadwerkelijk geïmplementeerd is deze te gaan gebruiken (vgl. de Belastingdienst en DigiD in het verleden), wordt in feite het meest gereede partij model benaderd.

Hier valt allereerst op dat ICTU's betrokkenheid bij een ontwikkelingstraject het meest gereede partij-model in wezen niet hoeft uit te sluiten. De partij die het meeste baat heeft bij een voorziening kan alsnog het inspraak-primaat krijgen bij ontwikkeling. Dit model is gezien de competenties van ICTU in voorkomende gevallen wellicht te prefereren boven ontwikkeling en aanbesteding door de meest gereede partij zelf, zoals feitelijk voorgesteld in de NUP Gateway Review. Als mogelijke hinderpaal voor dit laatste werden in de interviews enkele "onduidelijkheden bij het werken voor tweeden" aangedragen: onder andere de regelingen rondom betaling, mogelijke onduidelijkheid omtrent de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon en voorzichtigheid bij het binden van eigen manuren². Recent is daar nog onduidelijkheid inzake de BTW-plicht bijgekomen. In het geval van de Berichtenbox, een project grotendeels bekostigd door de RDW, is het op dit moment zo dat BTW zal moeten worden afgedragen door de RDW als andere overheidsorganisaties deze voorziening gaan gebruiken en daar de RDW een vergoeding voor geven vanwege de initiële kosten die de RDW gemaakt heeft³.

Bovenstaande wil overigens nog niet zeggen dat er geen nadelen kunnen zitten aan deze werkwijze vanuit andere hoeken van het spanningsveld. De aansluiting bij de behoefte van

partijen die niet ab initio in de zeer selecte, dus efficiënte, stuurgroep hebben gezeten kan op haar beurt weer obstakels opleveren.

Formeel-juridisch is het helder dat ICTU als opdrachtnemer dient af te gaan op de instructies van haar opdrachtgever en niet die van de stuurgroep. Stuurgroepadviezen dienen formeel eerst door de opdrachtgever te worden geaccordeerd. Het goed organiseren van inspraak is dan ook de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. De opdrachtgever stelt de stuurgroep samen.

Ook voor het implementatietraject na ontwikkeling geldt dat ICTU alleen overdracht bij de ondersteuning kan bieden als de opdrachtgever dit voorziet en hier budget voor beschikbaar stelt.

6.4 Conclusie

ICTU is afhankelijk van haar opdrachtgevers en wat deze bereid zijn bij de uitvoerder te beleggen. ICTU kan zelf geen opdrachten initiëren (hoogstens adviseren in die richting op grond van lopende zaken) en wordt daarnaast ook per opdracht gefinancierd. Haar rol bij de ondersteuning van implementatie van voorzieningen gaat niet verder dan door de opdrachtgever bepaald. Ook de manier waarop de organisatie van inspraak tijdens de ontwikkeling wordt vormgegeven is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. Bij opdrachtoverschrijdende kansen als sturen op architectuur, maar ook kennisborging, wordt zij gebonden door de grenzen van haar portfolio en de beschikbaar gestelde budgetten.

Het aanwenden ten behoeve van de samenhang binnen de e-overheid van het vermogen tot kruisbestuiving, wat zowel binnen ICTU als daarbuiten als waardevol wordt ervaren, vergt een bewuste sturing van de opdrachtgever. Zonder goed opdrachtgeverschap in dit verband is ICTU niet in de gelegenheid haar unieke positievoordeel bij het tot stand brengen van de e-overheid ten volste te benutten.

In het algemeen kan overigens worden gesteld dat de rijksoverheid bij het ontwikkelen van generieke voorzieningen zich niet kan verlaten op een tekentafelvisie, maar zich moet beraadslagen op goede manieren om het effectueren van samenhang bij de uitvoerders te beleggen en hierop moet sturen.

Evenzeer kan in het algemeen worden gesteld dat de gerealiseerde baten van generieke voorzieningen staan of vallen met de bewerkstelligde implementatie ervan en dat deze juist voor generieke voorzieningen niet vanzelf sprekend is. De huidige verschuiving naar een

launching customer model of meest gereede partij model lijkt in dit licht een goede ontwikkeling, waarbij moet worden opgemerkt dat dit niet automatisch met zich mee brengt dat een meest gereede partij ook per se zelf moet aanbesteden. Hier lijkt dan vervolgens ook weer een mogelijke rol voor ICTU te liggen.

Tenslotte moet nog worden opgemerkt dat de twee in dit onderzoek uitgelichte aandachtspunten niet enkel relevant zijn voor adequaat opdrachtgeverschap jegens ICTU, maar veeleer voor het aansturen van de ontwikkeling van generieke ICT-voorzieningen voor de overheid in het algemeen. Idealiter zouden deze punten de aandacht moeten hebben van eenieder die meewerkt aan de verdere doorontwikkeling van de e-overheid, binnen en buiten de betrokkenheid van ICTU.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2007) 'Lessen uit ICT-projecten bij de overheid. Deel A', Den Haag, 29 November 2007.
- Algemene Rekenkamer (2008) 'Lessen uit ICT-projecten bij de overheid. Deel B', Den Haag, 1 juli 2008.
- Bekkers, V., H. van Duivenboden, M. Thaens, M. Simons, en A. van Venrooy (2005) *Adaptief vermogen en architectuurontwikkeling in ketens en netwerken*. Adviesrapport - management summary, Rotterdam: Center for Public Innovation.
- Desain, Carla (2009) 'De spin in het web'. *Digitaal Bestuur*, december 2009.
<http://www.cs.vu.nl/~x/knipselkrant/hillenaar.pdf> (geopend 1 juni 2010).
- Duivenboden, H.P.M. van, en M. van Rietdijk (2005) *Puzzelen met prioriteit*. Strategisch adviesrapport, Capgemini.
- Edelbroek, L. (2009) 'Opdrachtgeverschap. Met minder moeite meer grip!' *DNV website*. 15 oktober 2009. http://www.dnv.nl/Binaries/Presentatie%202%20VROM_tcm141-394546.pdf (geopend 1 juni 2010).
- E-overheid.nl. *NUP info pagina*. <http://www.e-overheid.nl> (geopend 1 juni 2010).
- Europe Innova (2008) *Legal aspects*. STEPPIN Handbook, chapter 3, European Commission, Directorate General Enterprise and Industry, blz. 2-13.
- European Commission (2010). *Directive on services in the Internal Market*.
http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm (geopend 1 juni 2010).
- Gerrits, H., G. van de Bilt, H. Blom, en M. Jonker (2005) *Versnelling realisatie basisregistraties en andere ICT-overheidsprojecten*. ACTAL adviesrapport, Amsterdam: Innovation Factory.
- Gollancz, D. (2008) 'Applying the Teckal exemption'. *PLC Public Sector website*. 21 november 2008. <http://publicsector.practicallaw.com/blog/publicsector/plc/?p=13> (geopend 1 juni 2010).
- Hindriks, B.J. (2010) 'Lessen van een opdrachtnemer'. *DNV website*
http://www.dnv.nl/Binaries/Presentatie%203%20ICTU_tcm141-394547.pdf (geopend juni 1, 2010).
- Jansen, G.J., S.J.M. Roelofs, en T.A.J. Toonen (2005) *Visitatierapport ICTU*. Visitatierapport, Den Haag: Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kappelman, L, R. McKeeman, en L. Zhang (2006) 'Early Warning of IT Project Failure: The dominant dozen'. *Information System Management*, nr. 2: 31-36.
- Leih, G. (2010) *Onderzoek naar IT-opdrachtgeverschap binnen de overheid*. Bilthoven: DNV.
- Logius (2010) *Logius info pagina*. <http://www.logius.nl> (geopend 1 juni 2010).

- National Audit Office/ Office of Government Commerce. „List of Common Causes of Project Failure.” 2001.
- NUP Gateway review team. „Wederzijdse gijzeling in machteloosheid, of As van het Goede?” Directoraat Bestuur en Koninkrijksrelaties BZK, 10 december 2009.
- Office for Government Commerce. *MSP info page*. 25 januari 2010. <http://www.msp-officialsite.com/AboutMSP/WhatIsMSP.asp> (geopend juni 1, 2010).
- Office for Government Commerce. *OGC Gateway Review for Programmes & Projects*. 24 november 2009. http://www.ogc.gov.uk/what_is_ogc_gateway_review.asp (geopend juni 1, 2010).
- Office for Government Commerce. *PRINCE2 info page*.
http://www.ogc.gov.uk/methods_prince_2.asp (geopend juni 1, 2010).
- Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden. *Parlement en Politiek - Ministeriële verantwoordelijkheid*.
<http://www.parlement.com/9291000/modulesf/g3yno39t> (geopend juni 1, 2010).
- Postma, Jan, en Jaques Wallage. *Het uur van de waarheid*. Strategisch adviesrapport, www.e-overheid.nl, 2007.
- Rinzema, W.F.R., en B.T. Beuving. „'Advies' is niet altijd goed.” *Computerrecht*, nr. 6 (2001): 295-303.
- Royal Academy of Engineering/ The British Computer Society. *The Challenge of Complex ICT Projects*. Werkgroep rapport, London: Royal Academy of Engineering, 2004.
- Sauer, Chris, en Christine Cutbertson. *The State of IT Project Management in the UK*. Oxford: Templeton College, 2003.
- Snellen, I.Th.M. „Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde.” Oratie Koninklijke Universiteit Brabant, Alphen aan den Rijn, 1987.
- Stichting ICTU. *About ICTU - info page*.
http://www.ictu.nl/index.php?option=com_content&task=category§ionid=9&id=40&Itemid=61 (accessed June 1, 2010).
- Stichting ICTU. „Besluit volmacht ICTU 2007.” *ICTU website*. 13 februari 2007.
http://www.ictu.nl/images/overICTU/besluit_volmacht.pdf (geopend juni 1, 2010).
- Stichting ICTU. *Over ICTU - info pagina*.
http://www.ictu.nl/index.php?option=com_content&task=section&id=4&Itemid=26 (geopend juni 1, 2010).
- Stichting ICTU. „Samenwerken is mensenwerk.” Jaarrapport 2008, Dan Haag, 2009.
- Stichting ICTU. „Sociaal Jaarverslag 2009.” *ICTU website*. april 2010.
<http://www.ictu.nl/jaaroverzicht2009/jaarverslagen/sociaaljaarverslag.html> (geopend juni 1, 2010).

- Stichting ICTU. *ZEEF nieuwe opdrachten ICTU*. intern werkdocument toetsingskader nieuwe opdrachten, Den Haag: Stichting ICTU.
- Stuurman, Kees. „Goed opdrachtgeverschap.” *Presentatie voor de Digitaal Bestuur Academie*. Van Doorne, 25 september 2008.
- The Standish Group. „Chaos Summary 2009.” Jaarlijkse onderzoeksuitgave, 2009.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. „Informatie- en communicatietechnologie (ICT).” *Kamerstukken 2008-2009 26643*. nr. 148.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. „Informatie- en communicatietechnologie (ICT).” *Kamerstukken 2008-2009 26643*. nr. 142.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. „Modernisering van de overheid.” *Kamerstukken 2009-2010 29362*. nr. 163.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. „Oprichting ICT-implementatie-organisatie Stichting ICTU.” *Kamerstukken 2000-2001 27510*. nr. 1.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. „Oprichting ICT-implementatie-organisatie Stichting ICTU.” *Kamerstukken 2000-2001 27510*. nr. 2.
- Verdonck Klooster & Associates. *De leeuwentemmer op het slappe koord*. Zoetermeer: Verdonck Klooster & Associates, 2010.
- Verhoef, Chris. „Aanbesteden zonder hoofdpijn.” *Digitaal Bestuur*. Oktober 2009.
<http://www.cs.vu.nl/~x/knipselkrant/db-16.pdf> (geopend juni 1, 2010).
- Verhoef, Chris. „Eerste hulp bij aanbesteden.” *Digitaal Bestuur*. januari 2010.
<http://www.cs.vu.nl/~x/knipselkrant/db-17.pdf> (geopend juni 1, 2010).
- Verhoef, Chris. „Outsourcing, wat levert het op?” *Automatisering Gids*. 2010.
<http://www.cs.vu.nl/~x/knipselkrant/ag-109.html> (geopend juni 1, 2010).
- Verhoef, Chris. „Overheids-IT in de uitverkoop.” *Automatisering Gids*. 2010.
<http://www.cs.vu.nl/~x/knipselkrant/ag-110.html> (geopend juni 1, 2010).
- Verschuren, Piet, en Hans Doorewaard. *Designing a Research Project*. Utrecht: Lemma, 1999.
- Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau. *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Interdepartementale beleidsanalyse, Den Haag: Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, 2004.
- Zaal, Rolf. „Goed opdrachtgeverschap gaat verder dan regels en audits.” *Automatisering Gids website*. 6 november 2009.
<http://www.automatiseringgids.nl/artikelen/2009/45/goed-opdrachtgeverschap-gaat-verder-dan-regels-en-audits.aspx> (geopend juni 1, 2010).
- Zeist, Bob van, en Martin Kooij. „Opdrachtgeverschap staat nog in kinderschoenen.” *Best Practices Magazine* 2, nr. 4 (2008): 4-6.

Zoete, Lia de, en Reinier de Koning. *Effectief sturing geven aan Projecten: Praktische Handvatten voor Opdrachtgevers*. Zaltbommel: Van Haren, 2009.

BIJLAGE 1 OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDEN

Interviews door auteur:

Naam van geïnterviewde	Relevante functies van geïnterviewde	Datum interview
Jan-Willem Holtslag	Adviserend WRR raadslid. Oud-lid ICTU stichtingsbestuur; Oud SG ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	02-03-10 17-05-10
Kees Stuurman	Hoogleraar Normering van Informatietechnologie, Universiteit van Tilburg; advocaat (Partner ICT-recht bij Van Doorne N.V.)	03-03-10
Reinout Rinzema	Advocaat (Partner bij Ventoux Law)	05-03-10
Ruart Jagt	Bedrijfsjurist ICTU	18-03-10
Piet de Kam	Senior consultant HEC	26-03-10
Peter van Schelven, Annechien ten Kate-Sloots	Bedrijfsjuristen ICT~Office	30-03-10
John Kuipéri	ICTU directielid	01-04-10
Eric Schreuders	Consultant Net2legal	01-04-10
Mo Jaber	ICTU programmamanager voor GovUnited	08-04-10
Hein van Duivenboden	Professor Informatisering en Interbestuurlijke Samenwerking, TiasNimbas Business School.	13-04-10
Peter Reimer	Juridisch adviseur Constitutionele Zaken (BZK)	13-04-10
Michel Verhagen	Plv. directeur ICT en Toepassing bij het ministerie van Economische Zaken	20-04-10
Jan Moelker	Programmamanager mGBA voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	22-04-10
Johan Hakkenberg	Lid ICTU stichtingsbestuur; Voorzitter van de Manifestgroep	23-04-10
Ed van Doorn, Roy Broekens	Consultants Verdonck Klooster & Associates	23-04-10
Rob van Gestel	Hoogleraar Wetgeving en Methodieken, Universiteit van Tilburg	26-04-10
Kees Keuzenkamp, Bastiaan Garnier	Plv. directeur Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid en senior beleidsadviseur ICT-beleid voor het ministerie van BZK resp.	29-04-10
Bart Drewes	Coördinator Informatiebeleid, Vereniging van Nederlandse Gemeenten	06-05-10
Siep Eilander	Directeur Faciliteiten-, Huisvesting- en Inkoopbeleid bij het ministerie van BZK, voormalig directeur van ICTU	12-05-10
Robert Jansen	ICTU programmamanager 'e-overheid voor burgers'	25-05-10

Interviews uit overige WRR BIT-projecten:

Naam van geïnterviewde	Relevante functies van geïnterviewde	Datum interview
Elly Bogerman and John Kuipéri	ICTU directeur en directielid resp.	12-01-10
Arno Tijssens, Tanja Timmermans	Directeur Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid voor het ministerie van BZK en plv. hoofd Kwaliteit en Innovatie Dienstverlening resp.	22-10-10
Rob Verweij	Directeur RINIS	08-03-10
Johan Hakkenberg	Lid ICTU stichtingsbestuur; voorzitter van de Manifestgroep	11-02-10
Maarten Hillenaar	CIO voor de rijksoverheid	-
Jaap Uijlenbroek	DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	22-03-10

BIJLAGE 2 OORZAKEN VOOR HET FALEN VAN ICT-PROJECTEN.

De resultaten van enkele van de in hoofdstuk 3 genoemde leidende onderzoeken naar oorzaken voor het falen van ICT-projecten zijn hieronder kernachtig weergegeven.

People-related risks (Kappelman, McKeeman en Zhang 2006):

- Lack of top management support.
- Weak project manager.
- No stakeholder involvement and/or participation.
- Weak commitment of project team.
- Team members lack requisite knowledge and or skills.
- Subject matter experts are overscheduled.

Process-related risks (Kappelman, McKeeman en Zhang 2006):

- Lack of documented requirements and/or success criteria.
- No change control process (change management).
- Ineffective schedule planning and/ or management.
- Communication breakdown among stakeholders.
- Resources assigned to a higher priority project.
- No business case for the project.

Common Causes of Project Failure (National Audit Office/ Office of Government Commerce 2001):

- Lack of clear link between the project and the organisation's key strategic priorities, including agreed measures of success.
- Lack of clear senior management and ministerial ownership and leadership.
- Lack of effective engagement with stakeholders.
- Lack of skills and proven approach to project management and risk management.
- Lack of understanding of and contact with the supply industry at senior levels in the organisation.
- Evaluation of proposals driven by initial price rather than long term value for money (especially securing delivery of business benefits)
- Too little attention to breaking development and implementation into manageable steps.
- Inadequate resources and skills to deliver the total portfolio.

BIJLAGE 3 OPDRACHTENPORTFOLIO VAN ICTU

Het portfolio van ICTU, bestond begin 2010 uit de hieronder weergegeven programma's, geclusterd als volgt:

Bedrijven:

- 'Antwoord voor bedrijven'.
- 'Afsprakenstelsel e-Herkenning'.
- 'Ondersteuning Realisatie TenderNed'.

Burgers Info:

- 'e-Overheid voor Burgers'; eerder bekend als 'Overheid heeft Antwoord', inclusief 'Persoonlijke Internetpagina' (PIP).

Burgers Services:

- 'Burgerlink'.

GovUnited:

- 'GovUnited'.

Infrastructuur:

- 'Gemeenschappelijke Machtiging- en Vertegenwoordigingsvoorziening' (GMV).
- 'DigiD-X'.
- 'Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke Stand' (RmBS).
- 'Registratie Niet Ingezetenen' (RNI).
- 'e-Inspecties'.
- 'Landelijk Register Kinderopvang (LRK).
- 'Modernisering Gemeentelijke Basisregistratie Persoonsgegevens' (mGBA).

Maatschappelijke sectoren:

- 'InternetSpiegel'.
- 'InterWad'.
- 'Maatschappelijke Sectoren & ICT' (M&ICT).
- 'Nationale Infrastructuur Cyber Crime' (NICC).
- 'Slim geregeld, goed verbonden' (SGGV).
- 'Verwijsindex risico's jeugdigen' (VIR).
- 'Wet Regulering Prostitutie' (WRP).

'Nederland Open in Verbinding' (NOiV):

- 'Nederland Open in Verbinding' (NOiV).

RENOIR:

- 'RENOIR'.

Rijk:

- 'KennisLAB' (KDI).
- 'Uniforme Toegangspas Rijksoverheid'.

BIJLAGE 4 ZEEF CRITERIA VOOR GENERIEKE VOORZIENING

Waar in dit verslag gesproken wordt over generieke voorzieningen, wordt aansluiting gezocht bij de invulling die binnen ICTU aan dit begrip wordt gegeven. De meest nauwgezette schriftelijke uitwerking hiervan is terug te vinden in het interne document ZEEF, waarin een aantal handvatten voor de toetsing van de geschiktheid van nieuwe opdrachten voor ICTU zijn uitgewerkt. De relevante ZEEF criteria met betrekking tot het begrip 'generieke voorziening' zijn als volgt geformuleerd:

1. Het betreft een opdracht die past binnen de taakaanwijzing van ICTU:
 - a) ontwikkelen en implementeren van sectoroverstijgende generieke randvoorwaarden en basisvoorzieningen, op het snijvlak van ICT en overheid, tussen beleid en uitvoering;
 - b) stimuleren en ondersteunen van het in gebruik nemen hiervan door overheden;
 - c) verspreiden binnen de overheid van de ontwikkelde kennis en onder de aandacht brengen van de toepassingsmogelijkheden.

2. De opdracht levert een bijdrage aan de doelstellingen van de elektronische overheid zoals verwoord in onderstaande bullets a) en b), waar mogelijk ook met betrekking tot c en d:
 - a) verbetering van dienstverlening en vermindering van regeldruk en administratieve lasten voor burgers en bedrijven, doordat:
 - gegevens nog maar één keer aangeleverd hoeven te worden bij de overheid; dat wat de overheid al 'weet', hoeft dus niet meer te worden opgegeven;
 - burgers en bedrijven zich eenduidig bekend kunnen maken bij de overheid;
 - b) overheidsbrede efficiëntere werking;
 - c) versterken van fraudebestrijding en handhaving;
 - d) bijdragen aan transparantie.

NOTEN

- ¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal. “Informatie- en communicatietechnologie (ICT).” House of Representatives official records 2008-2009 26643. no. 142.
- ² De Gateway review techniek wordt toegelicht op de website van het UK Office for Government Commerce: “The OGC Gateway Process examines programmes and projects at key decision points in their lifecycle. It looks ahead to provide assurance that they can progress successfully to the next stage.” (Office for Government Commerce 2009)
- ¹ De ‘Manifestgroep’ is een initiatief van elf uitvoeringsinstellingen van de Nederlandse overheid: de Belastingdienst, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), College voor Zorgverzekeringen (CVZ), Informatie Beheer Groep (IB-Groep), Immigratie- en naturalisatiedienst (IND), Kadaster, Kamers van Koophandel (KvK), RDW, Sociale Verzekeringsbank (SVB), UWV. Deze instellingen willen middels hun samenwerking burgers en bedrijven alle overheidsbrede informatie en diensten kunnen aanbieden die relevant is voor hun vraag en/of situatie.
- ² Deze onderzoekstechniek wordt als zodanig besproken door Verschuren en Doorewaard (1999).
- ¹ Interview Stuurman, 03-03-10.
- ² Interviews Van Duivenboden, 13-04-10, Van Gestel, 26-04-10.
- ³ Interview Van Schelven en Ten Kate-Sloots, 30-03-10.
- ⁴ Interview Van Schelven en Ten Kate-Sloots, 30-03-10.
- ⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal. “Informatie- en communicatietechnologie (ICT).” Kamerstukken 2008-2009 26643. nr. 148.
- ⁶ Een uitgebreider onderzoek naar de rol van de recent aangestelde CIO’s bij de rijksoverheid is vervat in een afzonderlijk BIT-onderzoek dat op het moment van schrijven nog niet door de WRR was gepubliceerd: Sniijders, T. (2010) Chief Information Officers bij de Rijksoverheid, WRR, Den Haag.
- ⁷ Interview Keuzenkamp en Garnier, 29-04-10.
- ⁸ Interview Van Duivenboden, 13-04-10.
- ¹ ICTU statuten, art. 2(1).
- ² Interviews: Holtslag, 02-03-10, Kuipéri, 01-04-10.
- ³ Tweede Kamer der Staten-Generaal. “Oprichting ICT-implementatie-organisatie Stichting ICTU.” Kamerstukken 2000-2001 27510. nr. 2.
- ⁴ Interviews: Holtslag, 02-03-10, Kuipéri, 01-04-10.
- ⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal. “Oprichting ICT-implementatie-organisatie Stichting ICTU.” Kamerstukken 2000-2001 27510. nr. 1.
- ⁶ Interview Eilander, 12-05-10.
- ⁷ Interview Holtslag, 02-03-10.
- ⁸ Interview Rinzema, 05-03-10.
- ⁹ Zie noot 2.
- ¹⁰ EHvJ C107-98; 18 november 1999 (‘Teckal’).
- ¹¹ EHvJ C26-03; 11 januari 2005 (‘Stadt Halle’).
- ¹² EHvJ C296-07; 13 oktober 2005 (‘Parking Brixen’).
- ¹³ EHvJ C-480-06; 9 juni 2009; Commissie vs. Duitsland (Stadsreiniging Hamburg). Zie ook ‘WIGO4IT’; Rechtbank Utrecht; HA ZA 08-231; 14 januari 2009.
- ¹⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal. “Oprichting ICT-implementatie-organisatie Stichting ICTU.” Kamerstukken 2000-2001 27510. nr. 1.
- ¹⁵ Interview Kuipéri, 01-04-10.
- ¹⁶ Art 8(3) van de ICTU model programmaovereenkomst, bijlage 1 bij het ICTU Transfer Protocol. Intern document.
- ¹⁷ Art 19(2) van de ICTU model programmaovereenkomst, bijlage 1 bij het ICTU Transfer Protocol. Intern document.
- ¹ Interview Van Schelven en Ten Kate-Sloots, 30-03-10.
- ² Interview Garnier, 29-04-10.
- ³ Tweede Kamer der Staten-Generaal. “Oprichting ICT-implementatie-organisatie Stichting ICTU.” Kamerstukken 2000-2001 27510. nrs. 1 en 2.
- ⁴ Interviews: Eilander, 12-05-10, Van Duivenboden, 13-04-10, Garnier, 29-04-10.
- ⁵ Interview Jagt, 18-03-10.
- ⁶ Interview Holtslag, 02-03-10.

-
- 7 Interview Holtslag, 02-03-10.
- 8 Interviews: Holtslag, 02-03-10, Kuipéri, 01-04-10.
- 9 Interview Rinzema, 05-03-10.
- 10 Interview Holtslag, 02-03-10.
- 11 GBA staat voor Gemeentelijke Basisadministratie van persoonsgegevens.
- 12 Interview Moelker, 22-04-10.
- 13 Interview Jagt, 18-03-10.
- 14 Interview Jansen, 25-05-10.
- 15 Interview Kuipéri, 01-04-10.
- 16 Interviews: Jagt, 18-03-10, Jaber, 08-04-10, Kuipéri, 01-04-10.
- 17 Interview De Kam, 26-03-10.
- 18 Interview De Kam, 26-03-10.
- 19 Interview De Kam, 26-03-10.
- 20 Interview Kuipéri, 01-04-10.
- 21 Interview Kuipéri, 01-04-10.
- 22 Interview Jansen, 25-05-10.
- 23 Interview Jansen, 25-05-10.
- 24 Interview Kuipéri, 01-04-10.
- 25 Interview Kuipéri, 01-04-10.
- 26 Interviews: Kuipéri, 01-04-10, Holtslag, 02-03-10, Garnier, 29-04-10.
- 27 Interview Kuipéri, 01-04-10.
- 28 Interviews: Holtslag, 02-03-10
- 29 Interview Kuipéri, 01-04-10.
- 30 Interview Verhagen, 20-04-10.
- 31 Interviews: Garnier, 29-04-10, Verhagen, 20-04-10.
- 32 Interview Garnier, 29-04-10.
- 33 Interviews: Garnier, 29-04-10, Verhagen, 20-04-10.
- 34 Interview Verhagen, 20-04-10.
- 35 Snijders, T. (2010) Chief Information Officers bij de Rijksoverheid. WRR, Den Haag.
- 36 Interview Hakkenberg, 23-04-10.
- 37 Interview Verhagen, Broekens en Van Doorn, 23-04-10.
- 38 Interview Verhagen, 20-04-10.
- 39 Interviews: Hakkenberg, 23-04-10, Garnier, 29-04-10.
- 40 Interviews: Hakkenberg, 23-04-10, Jansen, 25-05-10.
- 41 Zie voetnoot 2.
- 42 Interview Broekens en Van Doorn, 23-04-10.
- 43 Interview Broekens en Van Doorn, 23-04-10.
- 44 Interview Broekens en Van Doorn, 23-04-10.
- 45 Interviews: Hakkenberg, 23-04-10, Verhagen, 20-04-10, Jaber, 08-04-10, Drewes, 06-05-10, Keuzenkamp en Garnier, 29-04-10, Broekens en Van Doorn, 23-04-10, de Kam, 26-03-10, Eilander, 12-05-10.
- 46 Interview: Keuzenkamp en Garnier, 29-04-10.
- 47 Interview Garnier, 29-04-10.
- 48 Interview Holtslag 17-05-10.
- 49 Interview Drewes, 06-05-10.
- 50 Interview Drewes, 06-05-10.
- 51 Interview Verhagen, 20-04-10.
- 52 Interview Hakkenberg, 23-04-10.
- 53 Interview Hakkenberg, 23-04-10.
- 54 Interview Verhagen, 20-04-10.
- 55 Interview Van Gestel, 26-04-10.
- 56 Interview Broekens en Van Doorn, 23-04-10.

-
- 57 Interview Moelker, 22-04-10.
- 58 Interview Drewes, 06-05-10.
- 59 Interview Van Duivenboden, 13-04-10.
- 60 Interviews: Kuipéri, 01-04-10, Eilander, 12-05-10.
- 61 According to the European Commission website: “pursuant to this Directive Member States are obliged to set up ‘points of single contact’, through which service providers can obtain all relevant information and deal with all administrative formalities without the need to contact several authorities. The ‘points of single contact’ have to be accessible at a distance and by electronic means.” (European Commission sd, p.1)
- 62 Interviews: De Kam, 26-03-10, Broekens en Van Doorn, 23-04-10, Keuzenkamp en Garnier, 29-04-10.
- 63 Interview Keuzenkamp en Garnier, 29-04-10.
- 64 Interview Keuzenkamp en Garnier, 29-04-10.
- 65 Interview Keuzenkamp en Garnier, 29-04-10.
- 66 Interview Van Gestel, 26-04-10.
- 67 Interview Verhagen, 20-04-10.
- 68 Interview De Kam, 26-03-10.
- 69 Interviews: Kuipéri, 01-04-10, Jaber, 08-04-10.
- 70 Interview Van Gestel, 26-04-10.
- 71 Interview Drewes, 06-05-10.
- 72 Interview Jaber, 08-04-10.
- 73 Interview Drewes, 06-05-10.
- 74 Interview Keuzenkamp en Garnier, 29-04-10, Drewes, 06-05-10.
- 75 Interview Van Duivenboden, 13-04-10.
- 76 Interview Jansen, 25-05-10.
- 77 Interview Drewes, 06-05-10.
- 78 Interview Hakkenberg, 23-04-10.
- 79 Interview Drewes, 06-05-10.
- 80 Interviews: van Schelven en Ten Kate-Sloots, 30-03-10, Broekens en Van Doorn, 23-04-10.
- 81 Interviews: Verhagen, 20-04-10, Moelker, 22-04-10.
- 82 Interview Moelker, 22-04-10.
- 83 Interview Moelker, 22-04-10.
- 84 Tweede Kamer der Staten-Generaal. “Modernisering van de overheid.” Kamerstukken 2009-2010 29362. no. 163.
- 85 Interview Moelker, 22-04-10.
- 86 Interview Keuzenkamp en Garnier, 29-04-10.
- 87 Interviews Verhagen, 20-04-10, Drewes, 06-05-10, Keuzenkamp en Garnier, 29-04-10.
- 88 Interview Moelker, 22-04-10.
- 89 Interview Moelker, 22-04-10.
- 90 Interviews: Kuipéri, 01-04-10, Van Duivenboden, 13-04-10, Broekens en Van Doorn, 23-04-10.
- 91 Interview Kuipéri, 01-04-10.
- 92 Interview Kuipéri, 01-04-10.
- 93 Interview Van Duivenboden, 13-04-10; GEMMA staat voor “Gemeentelijke Model Architectuur”.
- 94 Interview Jansen, 25-05-10.
- 95 Interview Eilander, 12-05-10.
- 96 Interview Jansen, 25-05-10.
- 97 Interview Jansen, 25-05-10.
- 98 Interview Eilander, 12-05-10.
- 99 Interviews Kuipéri, 01-04-10, Jagt, 18-03-10, Broekens en Van Doorn, 23-04-10.
- 100 Interview Holtslag, 02-03-10.
- 101 Interview Keuzenkamp en Garnier, 29-04-10.
- 102 Interview Broekens en Van Doorn, 23-04-10.
- 103 Interview Jansen, 25-05-10.
- 104 Interview Jagt, 18-03-10.

-
- ¹⁰⁵ Interview Verhagen, 20-04-10.
¹⁰⁶ Interview Eilander, 12-05-10.
¹⁰⁷ Interview Holtslag, 02-03-10.
¹ Interview Jansen, 25-05-10.
² Interview Hakkenberg, 23-04-10.
³ Interview Hakkenberg, 23-04-10.

