

Transparantie, 'vergroening van de boodschap' en snelle computers die alles oplossen...

De Tijdelijke Kamercommissie Uitvoeringsorganisaties heeft haar de openbare hoorzittingen afgerond. In afwachting van het uiteindelijke rapport geeft Shelia Sitalsing in de Volkskrant alvast een rake samenvatting onder de titel 'Er is een Haagse werkelijkheid en een echte werkelijkheid'.

In dit blog licht Joeri Olierook toe waarom de passage over 'vergroening van de boodschap' zo herkenbaar is. Dat - geloof het of niet - in het verleden echt al pogingen zijn gedaan de transparantie vergroten, maar dat die dus niet blijken te werken.

Afsluitend een even spannend als eenvoudig voorstel om de transparantie in de besluitvorming alsnog te vergroten!

"Daar komt iets bij dat 'vergroening' van de boodschap heet. Als de belastingdienst of het UWV of een andere dienst van de minister een opdracht krijgt waarvan iedereen op de werkvloer 'Godsonmogelijk, dat wordt een drama voor cliënten' zegt, gaat die boodschap via een kleilaag van managers omhoog. Tegen de tijd dat hij bij de minister is aangeland is hij wonderwel veranderd in 'Dat kan, als we een snellere computer krijgen'. Die snellere computer komt nooit en een nieuw drama is geboren."

De column '[Er is een Haagse werkelijkheid en een echte werkelijkheid](#)' was voor mij een (spreekwoordelijk) feest van herkenning. Met die 'snellere computer' worden natuurlijk de ICT-projecten van de overheid bedoeld. En juist van die ICT-projecten is het beeld dat ze meestal falen. Dit blijkt echter zelden gedurende het project, wanneer alle rapportages op 'groen' staan. Wij gebruiken daarvoor vaak de metafoer van de watermeloen: Groen van buiten maar rood van binnen. Die vergelijking gebruikte de commissie Elias ook toen zij alweer zes jaar geleden stevige conclusies trok over transparantie en gebrek aan tegenspraak rondom ICT-projecten bij de Rijksoverheid. Signalen over o.a. uitvoerbaarheid en wensdenken kwamen hierdoor niet op de juiste plaats terecht. De hoorzittingen leverden destijds ook meer dan genoeg mooie voorbeelden op.

Conclusies van de commissie waren onder meer:

- De politiek beseft het niet, maar ICT is overal.
- De rijksoverheid maakt haar ICT-beleidsambities niet waar.

- De verantwoordings- en besluitvormingsstructuur bij ICT-projecten is zeer gebrekkig.
- De rijksoverheid heeft onvoldoende inzicht in de kosten en baten van haar ICT.

In de bijbehorende aanbevelingen wordt vervolgens ook de Kamer als onderdeel van de 'verantwoordings- en besluitvormingsstructuur' aangesproken:

- De Kamer vergroot het eigen ICT-bewustzijn, bijvoorbeeld door ICT op te nemen in het introductieprogramma voor nieuwe Kamerleden en geregeld contact te hebben met het BIT.

En het kabinet kreeg o.a. als aanbevelingen mee:

- Het kabinet overweegt voortaan expliciet en structureel de mogelijke gevolgen en risico's van zijn besluiten vanuit ICT-perspectief.
- De uitvoerders en alle managementlagen dienen hun ambtelijke top en bestuurders te voorzien van realistische informatie over de voortgang van een project.

Transparantie en verantwoording in 'vroeg stadium van besluitvorming'

Hoewel we het bijna zijn vergeten, heeft het rapport Elias tot meer dan de oprichting van het BIT geleid. Zo had het kabinet ook het mooie streven om toetsing voorin het proces in te richten door twee concrete maatregelen:

ICT-consequenties prominenter in beeld als expliciet en belangrijk onderdeel van het Integraal Afwegingskader

"Het kabinet zal de ICT-consequenties van een bepaald voorstel, c.q. de keuzes die daarbij aan de orde zijn, prominenter in beeld brengen door deze expliciet een belangrijker onderdeel te laten zijn van het bestaande Integraal Afwegingskader (IAK).

Het IAK is een instrument, waarmee alle relevante (kwaliteits-)aspecten, die bij de voorbereiding van beleid een rol kunnen spelen inzichtelijk worden gemaakt. Het IAK beoogt het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces efficiënter, effectiever en transparanter te maken. Door binnen het IAK de ICT-aspecten prominent in beeld te brengen, wordt bereikt dat alle ministeries deze aspecten al in een vroeg stadium van besluitvorming meewegen."

Versterken van de toetsende rol van de departementale CIO bij de start van het project

"Het kabinet zet in op een verdere versterking van het CIO-stelsel. Allereerst door een kwalitatieve versterking van het CIO-oordeel bij de start en bij belangrijke fase-overgangen van risicovolle projecten in het primair proces en in de bedrijfsvoering. Daarbij komt ook de zakelijke rechtvaardiging aan de orde. Het oordeel van de departementale CIO wordt daarnaast altijd besproken in de bestuursraad, waarvan de CIO, zoals de commissie voorstelt, in het vervolg deel uitmaakt. Voor rijksbrede ICT-projecten wordt een oordeel afgegeven door de CIO-Rijk.

De toets bij de start van een project vraagt om een brede afweging en hoeft dus niet beperkt te zijn tot ICT-aspecten. Onderdeel van het oordeel van de CIO is een toets op nut en noodzaak van de beoogde oplossing op basis van de opgestelde business case."

(brief minister Blok, 33326-13)

Verwachting niet waargemaakt

Vijf jaar later kunnen we echter stellen dat deze mooie plannen niet hebben geresulteerd in meer transparantie ('prominent in beeld') in de besluitvormingsfase. Weliswaar heeft de Kamer via de tijdelijke commissie Digitale toekomst stappen gezet om haar 'grip op ontwikkelingen in de digitalisering' te vergroten. Signalen over uitvoerbaarheid of effecten ambitieus beleid of digitalisering komen nog altijd niet tijdig genoeg -namelijk voordat onomkeerbare stappen zijn gezet- aan de oppervlakte. Wanneer al transparantie wordt bereikt, dan blijft deze kennelijk nog steeds beperkt tot de departementale binnenwereld: de 'Haagse werkelijkheid' vs. de 'echte werkelijkheid'.

Ironisch genoeg riep de Kamer het kabinet tijdens de behandeling van het rapport nog met algemene stemmen op 'te garanderen dat het BIT benaderbaar en toegankelijk is voor alle betrokkenen bij projecten met een grote en complexe ICT-component, alsook dat het BIT op basis van de hem langs deze weg ter ore gekomen informatie tot een tussentijdse toets kan komen.'
([motie Gesthuizen/Oosenbrug, 33326-17](#))

BIT brengt die signalen wel naar boven... uiteindelijk

Maar waarom is het BIT in het IAK eigenlijk niet opgenomen als toetsingsinstantie, zoals degenen die 'voorafgaand aan bespreking in de ministerraad' toetsen of voorstellen voldoen aan de gestelde eisen? Het BIT toetst en adviseert inmiddels vijf jaar, en heeft in die periode meer dan 60 projecten onder de loep genomen. VKA heeft deze adviezen geanalyseerd en dat levert een helder beeld op van de diverse bevindingen.

In zeker 50% van de gevallen heeft zij vragen gesteld bij de zakelijke rechtvaardiging van de oplossing (*"De meerwaarde van het project voor de organisatie, de eindgebruiker en/of de samenleving wordt door de businesscase aangetoond"*).

Bij 60% van de projecten maakt BIT opmerkingen over de samenhang tussen werkprocessen en automatisering (*"In de aanpak is expliciet gedefinieerd hoe de werkprocessen en automatisering in samenhang tot stand komen"*).

En in 78% van de gevallen heeft ze vraagtekens bij de wijze waarop de uiteindelijke implementatie en overdracht naar de lijn is vormgegeven (*"In het projectplan is voldoende tijd en geld gereserveerd voor overdracht aan en ingebruikname door de lijnorganisatie. De lijnorganisatie inclusief de beheerorganisatie en onderhoudsorganisatie zijn aantoonbaar betrokken geweest bij het optellen van deze plannen en hebben deze geaccepteerd"*).

Maar uiteindelijk toetst het BIT toch de ICT-projecten die onderliggend zijn aan het beleid. En uit zowel BIT-rapporten als de recente verhoren blijkt dat al eerder in het beleidsproces belangrijke keuzes over koers en oplossing worden genomen. ICT wordt daarbij nog altijd en te vaak gebruikt als sluitstuk of duizend-dingen-doekje: de 'snelle computer' waarmee uiteindelijk alles wel mogelijk is. Signalen hierover zouden niet alleen het BIT moeten kunnen bereiken, zoals de Kamer destijds beoogde.

Na de eerdere aanbevelingen van de commissie Elias ben ik zeer benieuwd naar de conclusies en aanbevelingen van deze onderzoekscommissie. In de tussentijd is er wat mij betreft een snelle optie om de gewenste transparantie te regelen, en ook al vroeg in het proces.

Organiseer de transparantie bij de start van het proces, in plaats van achteraf

Het BIT was ooit bedoeld als starttoets, maar toetst in de praktijk toch vooral projecten die al enige looptijd hebben en zeker de initiatiefase voorbij zijn. Dit was dus niet de bedoeling, maar biedt wel de kans te kijken naar de uiteindelijke waarde van mooie woorden op papier uit de beleidsvorming, besluitvorming.

Als je het mij vraagt is de belangrijkste les van vijf jaar BIT dat via dit proces de zo gewenste transparantie wordt afgedwongen, met een verplichte inhoudelijke reactie van de betreffende bewindspersoon. Maak in het verlengde daarvan dus zowel de hierboven genoemde ICT-consequenties uit het Integraal Afwegingskader als het inhoudelijke CIO-oordeel openbaar, in de fase van behandeling van het wetsvoorstel. Op die manier kan al in de besluitvormingsfase indien nodig een 'teggengeluid' geboden worden.

Om met deze transparantie faciliteert tegenspraak en gaat uiteindelijk 'vergroening' tegen, maar vereist wel dat de positie van de departementale- en Rijks CIO stevig is. Maar ook daar was een

aanbeveling over: “De CIO Rijk krijgt per direct meer bevoegdheden en doorzettingsmacht in de uitvoering van het algemene ICT-beleid”.

Reflecteer dus ook nog eens goed op de inmiddels beruchte ‘Oekaze Kok’. Want waarom zouden we in dat kader CIO en parlement niet met elkaar in contact brengen? Om fatsoenlijk te kunnen controleren moet je soms nu eenmaal afdalen. Ook bij de behandeling van BIT-toetsen in de Kamer zien we dat de commissies maar wat graag een ‘technische briefing’ laten verzorgen, met feitelijke informatie. Deze briefings worden echter verzorgd door het Bureau ICT-toetsing: achteraf en dus niet door de betrokkenen zelf.

Voor versterking van de positie van de CIO kun je verder nog denken aan een vorm van ontslagbescherming, zoals bijvoorbeeld voor de Functionaris Gegevensbescherming verankerd in de AVG-wetgeving.

Natuurlijk is dit niet het ei van Columbus, en is er waarschijnlijk een reeks verbeteringen nodig. En hoe zit het met de rol van organen als de Raad van State en de Algemene Rekenkamer? Zij hebben zich ook vaak laten horen met zinnige aanbevelingen op dit punt.

Ik ben natuurlijk ook benieuwd naar de ideeën die hierover leven onder de lezers van dit blog!

Meer weten over manieren om ‘vergroening van de boodschap’ tegen te gaan, en op een nuttige manier tegenspraak te organiseren? Neem contact met ons op om vrijblijvend te sparren over VKA als ‘Onafhankelijk Kritisch Geweten’. Wij lichten onze visie graag toe, en kunnen aan de hand van praktijkvoorbeelden laten zien hoe dit uitpakt.

Meer weten over onze analyse van alle uitgebrachte BIT-adviezen? Neem contact op om de inzichten en doorsnedes hieruit op het gebied van projectbesturing te bespreken.



e info@vka.nl • t +31 (0)79 368 1000 • www.vka.nl

Kies Kundig. **VERDONCK
KLOOSTER
&
ASSOCIATES**