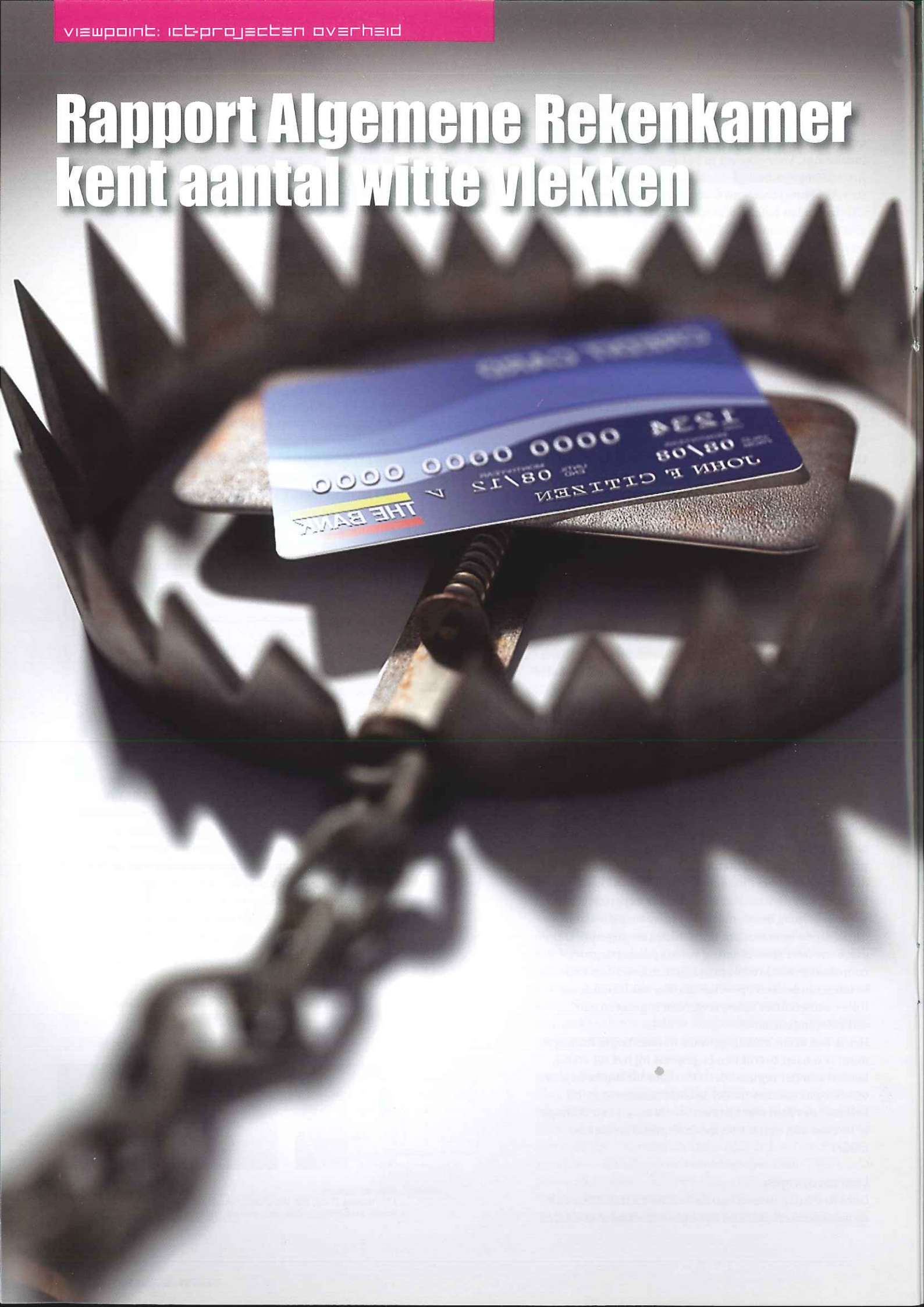
Rapport Algemene Rekenkamer kent aantal witte vlekken



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

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

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

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

Innovatie: van risicomijding naar risicospreiding (witte vlek 1)

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

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

daarbij behorende risico's meegewogen. Op mijlpaalmomenten in het project wordt dan, mede op basis van het risicoprofiel, besloten om al of niet te starten met een volgende fase. Afbreken van het project is daarbij dus een serieuze optie! Innovatie is dan: durven beginnen en durven stoppen.
Dit leidt tot een evenwichtig samengestelde portfolio, met projecten met verschillende risicoprofielen, zodat daadwerkelijk risicospreiding wordt gerealiseerd. Voor de overheid betekent deze omslag van risicomijding naar risicospreiding een fundamentele verandering van denken, met als belangrijkste consequentie het besef dat een gedeelte van de projecten noodzakelijkerwijs zal mislukken. Dit geldt juist ook voor grote ict-projecten, die veelal een innovatieve component bezitten.

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

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

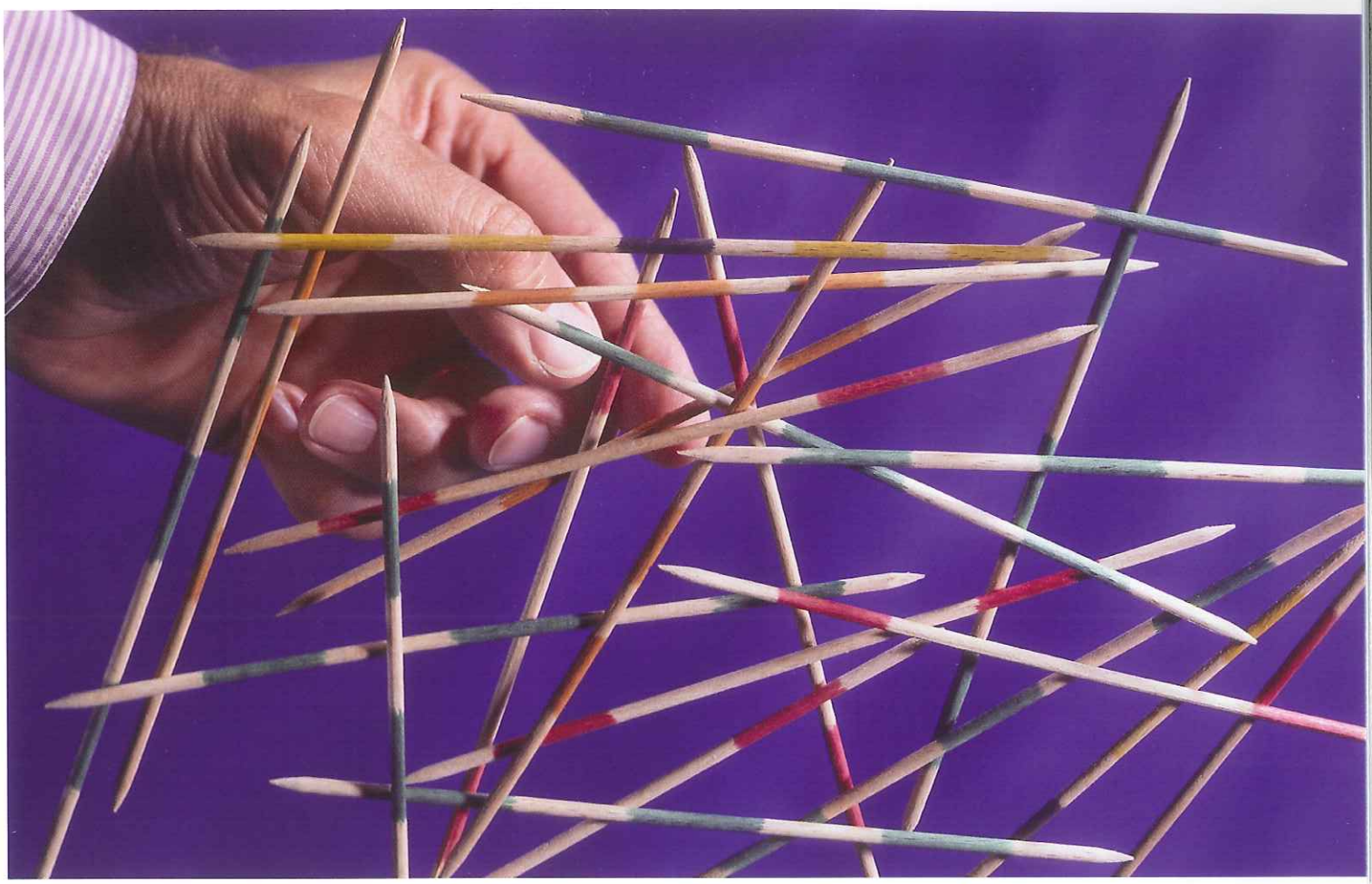
Om tot een succesvol proces en resultaat te komen gaat de procesmanagementbenadering uit van een aantal ontwerpprincipes, die een bijdrage moet leveren aan het creëren van draagvlak, het genereren van informatie, verrijking, het incorporeren van dynamiek, het transparant maken van de besluitvorming en het depolitiseren van de besluitvorming. Om dit te bereiken wordt een viertal categorieën ontwerpprincipes onderscheiden, ook wel kernelementen van procesontwerp genoemd. Het gaat hierbij om de kernelementen openheid, veiligheid, voortgang en inhoud. Deze kernelementen kunnen als volgt worden omschreven (De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998):
• Openheid. De centrale gedachte is dat alle relevante partijen bij het proces worden betrokken en dat vooraf zo min mogelijk inhoudelijke beperkingen aan het besluitvormingsproces worden opgelegd;
• Veiligheid. Deze categorie komt voort uit de gedachte dat de partijen die zich committeren aan een proces, voldoende bescherming van de eigen positie moeten krijgen. De centrale belangen van partijen moeten worden gewaarborgd;
• Voortgang. Deze categorie heeft betrekking op de noodzaak van besluitvorming binnen het proces. De stroperigheid van processen dient te worden tegengegaan, zodat resultaten kunnen worden geboekt;
• Inhoud. De voortgang dient te voldoen aan de eis van kwaliteit, waarbij het proces voldoende inhoudelijke elementen heeft.

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

Omdat de omgeving waarin de overheid opereert permanent aan verandering onderhevig is, werken veel overheidsorganisaties momenteel aan een ict-omgeving die voldoende flexibiliteit in zich heeft om goed om te kunnen gaan met veranderingen. In feite is dit een van de grote opgaven van overheidsorganisaties voor de komende vijf tot tien jaar. Een gevolg hiervan is dat ict-oplossingen steeds meer een infrastructureel (en daarmee een 'enabling') karakter hebben. Een kenmerk van infrastructuur is dat de organisaties die er gebruik van zullen maken, niet vooraf zijn aan te wijzen, en dat het gebruik dat zij van de infrastructuur zullen maken, nauwelijks is te voorspellen. Daardoor zijn de kosten en (vooral) de baten moeilijk in beeld te brengen en krijgt een bedrijfseconomische businesscase een kunstmatig karakter.
Een businesscase is een beschrijving van de redenen voor een project, de rechtvaardiging voor de investering. Het is een afweging tussen de begrote kosten voor het project en de verwachte baten. Deze verwachte of beoogde baten (benefits) vormen feitelijk de reden voor, of drijvende kracht achter, het project. De businesscase is gericht op alle wijzigingen die door het project veroorzaakt worden. Het gaat niet alleen om de financiële consequenties, maar om alle gevolgen, bijvoorbeeld ook op het gebied van personeel en organisatie.
Bij projecten met een infrastructureel karakter is het echter onmogelijk om op voorhand voor alle partijen alle gevolgen in kaart te brengen. Dit betekent niet dat het denken vanuit een businesscasebenadering overboord moet worden gezet, maar dat de businesscase pas na verloop van tijd kan worden 'gevuld'. Bij de zakelijke rechtvaardiging van infrastructurele projecten moet dan ook niet alleen gekeken worden naar de baten voor individuele organisaties, maar ook naar de baten vanuit een maatschappelijk perspectief.
Daarnaast is het juist bij de realisatie van infrastructuur van belang dat de opdrachtgever(s) (zoals een ministerie of een of meer ministers) al in een vroeg stadium gaat sturen op de ontwikkeling van het gebruik van de infrastructuur. De Rekenkamer zou bij het beoordelen van infrastructuurprojecten ook aan dit aspect aandacht moeten geven. (Met deze benadering krijgt een infrastructuurproject overigens ook een procesmanagementkarakter, zie hierna.)

Ketenprojecten: besturen met procesmanagement (witte vlek 3)

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



partijen komen tot stand in een proces van overleg en onderhandeling. In een dergelijke complexe en dynamische omgeving is het instrument **project**management ontoereikend, omdat het niet goed mogelijk is een afgebakende doelstelling, een gepland tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct voor de totale problematiek te definiëren.
Bij organisatieoverstijgende projecten (of programma's) is daarom – naast projectmanagement – ook een **proces**managementbenadering nodig. Daarbij ligt de nadruk op het schetsen van het ontwerpproces zelf, waarbij het creëren van een 'sense of urgency' en voldoende 'commitment' bij de betrokken actoren belangrijke elementen zijn. In dit kader worden er procesafspraken opgesteld, die kunnen worden gedefinieerd als 'afspraken over spelregels, die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen' (De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998).
Het procesontwerp kent vier kernelementen: openheid, veiligheid, voortgang en inhoud (zie kader). Ook de procesbenadering kent dus instrumenten om voortgang en inhoud te beoordelen en beïnvloeden. Deze instrumenten leiden echter niet tot een vooraf te bepalen strakke planning voor het gehele traject en bieden geen besturingsmogelijkheden om vooraf bepaalde doelen en producten tijdig te kunnen realiseren.

Projectmanagement en procesmanagement zijn complementair

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

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

Een aangepast beoordelingskader voor de Rekenkamer

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

Net als Procrustes legt de Algemene Rekenkamer in haar beoordelingen elk ict-project van de overheid langs dezelfde meetlat. En ook ministeries (als opdrachtgever) en accountants hanteren deze maatlat, gebaseerd op projectmatig denken en businesscases. Dat toetsingskader is eenvoudig en eenduidig, met vragen als: in hoeverre is het te bereiken resultaat behaald binnen de doelstellingen op het gebied van tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten, en hoe verhouden zich de baten tot de kosten? De overheid reikt daar ook richtlijnen voor aan, zoals in de 'Leidraad voor kostenbatenanalyses voor ict-projecten' van het ministerie van Economische Zaken.
Voor de accountantsafdeling van een ministerie kan dit normenkader een goede keuze zijn, als het gaat om helder afgebakende projecten met duidelijke doelen die in korte tijd binnen het departement kunnen worden gerealiseerd. Maar voor de toetsingen van de Rekenkamer is het vaak een onjuiste keuze, omdat de Rekenkamer zich veelal op grote, infrastructurele, innovatieve of organisatieoverstijgende projecten richt.
Juist voor de door de Rekenkamer beoordeelde complexe projecten zou de aanpak moeten worden uitgebreid met een stap om te bepalen in hoeverre het concept van projectmatig werken als normenkader van toepassing is. Heeft een ict-project een sterk innovatief karakter, is het infrastructureel van aard of is de problematiek organisatieoverstijgend (zonder hiërarchische sturingsmechanismen of doorzettingsmacht van een dominante partij), dan zouden ook aspecten van procesmanagement in de beoordeling moeten worden betrokken.

Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden getoetst in hoeverre aandacht is besteed aan het creëren van een samenwerking tussen de betrokken partijen, waarbij wordt voldaan aan de vereisten van goed procesmanagement. Of er kan worden getoetst of de opdrachtgever ook stuurt op de ontwikkeling van het gebruik van de te ontwikkelen infrastructuur. Daarnaast dient er natuurlijk aandacht te blijven voor de voortgang en het inhoudelijk resultaat, waarbij er wel rekening moet worden gehouden met het feit deze niet altijd volledig zijn te toetsen aan vooraf gemaakte afspraken over tijd, geld en bemensing.
In een procesaanpak zullen deze afspraken zich in de loop der tijd ontwikkelen. De Rekenkamer zal daarom in haar beoordelingen moeten vaststellen wat deze afspraken op enig moment zijn (en wat daarbij de marges zijn) om deze vervolgens te hanteren in haar toetsing. Het feit dat de afspraken soms niet scherp zijn, is dan geen gevolg van gebrekkig projectmanagement, maar inherent aan de grote ict-programma's die beogen een maatschappelijk relevant probleem aan te pakken, met meerdere ketenpartners. In die gevallen is het niet het object van onderzoek (het ict-project) dat niet deugt, maar het door de Rekenkamer gehanteerde normenkader.

Conclusies en aanbevelingen

Ict-projecten hebben veelal een innovatieve component. Dit vraagt van de overheid een fundamentele omslag in het denken, van risicomijding naar risicospreiding. *Portfoliomanagement* kan daarbij als besturingsinstrument worden ingezet, mits niet alleen naar bedrijfseconomische factoren maar ook naar risicoprofielen wordt gekeken. Ook de Rekenkamer moet accepteren dat risico's onvermijdelijk zijn, en dus veel meer toezien op een adequate afweging van risico's. Het voortijdig afbreken van een project is dan geen mislukking, maar een verstandige bestuurlijke maatregel!
Daarnaast hebben ict-oplossingen steeds meer een infrastructureel karakter. Met name de baten van het project zijn daardoor vaak moeilijk te kwantificeren, waardoor een businesscase een wat kunstmatig karakter krijgt. Bij de zakelijke rechtvaardiging van infrastructurele projecten moet daarom juist de *maatschappelijke invalshoek* worden belicht, waarbij de totale gevolgen voor de maatschappij worden gewaardeerd. Daarbij zou kunnen worden getoetst of in het project wordt gestuurd op de ontwikkeling van het (toekomstige) gebruik van de infrastructuur. Het is dan onvoldoende om de beoordeling uitsluitend vanuit financiële overwegingen te doen.

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



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

Literatuur

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

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

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

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

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

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