

Governance
van
interdepartementale IT-projecten

Postgraduate IT-auditopleiding VU

Teamnummer 705:

Nathalie Timmer
Ivo Kerckamp

Den Haag, maart 2007

Colofon

‘Governance van interdepartementale IT-projecten’

Het doel van dit onderzoek is het ontwerpen van een generiek projectgovernanceraamwerk voor interdepartementale IT-projecten.

Scriptie

Deze scriptie is geschreven in het kader van de afronding van de postgraduate IT-auditopleiding aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Begeleider Vrije Universiteit

drs. B.J. van Staveren RE

Begeleider EDP AUDIT POOL

drs. P.J.M. Goeyenbier RE RA RO

Auteurs EDP AUDIT POOL

drs. ing. N.D. Timmer
drs. I. Kerkkamp

Datum

Den Haag, maart 2007

Voorwoord

Voor u ligt onze afstudeerscriptie ter afronding van de postgraduate IT-auditopleiding aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Deze scriptie is het resultaat van een leerzaam, interessant en soms moeizaam traject, uitgevoerd van december 2006 tot en met maart 2007.

Het opdoen van inzicht in governance van interdepartementale IT-projecten is een belangrijk persoonlijk resultaat van het onderzoek voor ons geweest. Met deze scriptie willen we een bijdrage leveren aan de kennis met betrekking tot dit onderwerp.

Op deze plaats willen we graag onze begeleidend docent Bart van Staveren bedanken voor zijn kritische op- en aanmerkingen en aanmoedigen tijdens het scriptietraject. Daarnaast willen we ook onze bedrijfscoach Piet Goeyenbier bedanken voor zijn inzet en het geven van adviezen en feedback op de conceptversies van deze scriptie.

Tenslotte willen we onze ouders, partners, collega's en vrienden bedanken voor de ondersteuning en support tijdens de studie en bij het schrijven van deze scriptie.

Den Haag, maart 2007

Nathalie Timmer en Ivo Kerkkamp

Samenvatting

De overheid wil door de strategische inzet van IT de bedrijfsvoering optimaliseren en de informatievoorziening naar de burger toe verbeteren. Hiervoor zijn de laatste jaren verschillende interdepartementale IT-projecten gestart, waarbij meerdere ministeries of andere overheidsorganisaties betrokken zijn. De governance van deze projecten is vaak complex, doordat er bijvoorbeeld afwijkende belangen spelen of het onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast is er vaak sprake van verschillende uitgangssituaties tussen de deelnemers ten aanzien van de bestaande processen, informatiearchitecturen en systemen. In deze scriptie is een generiek projectgovernanceraamwerk opgesteld dat als richtlijn kan worden gehanteerd bij de verschillende fasen van interdepartementale IT-projecten.

Op basis van de literatuur hebben wij allereerst vier governancecomponenten gedefinieerd waaraan bij de uitvoering van projecten invulling moet worden gegeven: sturing, beheersing van risico's, toezicht op uitvoering en verantwoording. Daarnaast zijn de specifieke kenmerken van interdepartementale IT-projecten geanalyseerd. Voor deze kenmerken en de vier governancecomponenten is nagegaan in hoeverre de richtlijnen van twee standaard governancemodellen, COSO en COBIT, en een projectbeheersingsmethode, PRINCE2, hier invulling aan geven. Uit onze analyse blijkt dat de geselecteerde governancemodellen en de projectbeheersingsmethode onvoldoende invulling of concrete handvatten geven ten aanzien van de specifieke kenmerken van interdepartementale IT-projecten.

In het praktijkgedeelte van deze scriptie is voor een tweetal interdepartementale IT-projecten, P-Direkt en SUB, nagegaan op welke wijze invulling is gegeven aan de vier governancecomponenten. Uit ons onderzoek blijkt dat in beide projecten weinig aandacht is besteed aan de componenten beheersing van risico's en verantwoording. Daarnaast blijkt ook dat in beide projecten geen extra maatregelen zijn getroffen in aanvulling op de richtlijnen die de reguliere projectbeheersingsmethoden voorschrijven.

Op basis van de resultaten uit de literatuur- en praktijkstudie hebben wij een generiek projectgovernanceraamwerk opgesteld. Hierin zijn voor de vier governancecomponenten elementen en 'control objectives' beschreven die invulling geven aan de specifieke kenmerken van interdepartementale projecten. Deze elementen en 'control objectives' zijn getoetst aan de hand van de geselecteerde interdepartementale IT-projecten. De elementen in het raamwerk vormen een aanvulling op de richtlijnen die de geselecteerde governancemodellen en de projectbeheersingsmethode voorschrijven.

Tot slot is de rol van de IT-auditor bij interdepartementale IT-projecten behandeld. De IT-auditor kan invulling geven aan de verschillende rollen voor kwaliteitsbeheersing en kwaliteitsborging. Van belang hierbij is dat een combinatie van deze rollen niet is toegestaan. In de opdracht bepaalt de IT-auditor met de opdrachtgever of hij zal optreden in de attest- of de adviesfunctie. Bij het optreden van de IT-auditor in de rol van Quality Assurance of Quality Control is het formuleren van de opdracht van belang, omdat de IT-auditor hierbij deel uitmaakt van de projectorganisatie.

Inhoudsopgave

COLOFON	2
VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
1 INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET	7
1.1 Aanleiding en onderzoekskader	7
1.2 Doelstelling en centrale vraagstelling	8
1.3 Deelvragen	9
1.4 Leeswijzer.....	9
2 GOVERNANCE EN PROJECTBEHEERSING	11
2.1 Governance	11
2.1.1 Governanceraamwerk	12
2.1.2 Relatie met andere relevante vormen van governance.....	12
2.2 Projectgovernance.....	13
2.2.1 Kenmerken project.....	14
2.2.2 Projectbeheersingsmethoden	14
2.3 IT-governance	15
2.3.1 Aandachtspunten voor IT-projecten	16
2.4 Ketengovernance	17
2.4.1 Kenmerken van IT-projecten waarbij meerdere organisaties zijn betrokken	18
2.5 Conclusie.....	18
3 PRAKTIJKCASUS INTERDEPARTEMENTALE IT-PROJECTEN	20
3.1 Aandachtspunten voor interdepartementale IT-projecten	20
3.2 Governance bij interdepartementale IT-projecten	20
3.2.1 Project P-Direkt.....	20
3.2.2 Project Samenwerking UWV en Belastingdienst (SUB).....	23
3.3 Conclusie.....	25
4 GENERIEK PROJECTGOVERNANCERAAMWERK	26
4.1 Generiek projectgovernanceraamwerk.....	26
4.2 Elementen uit het raamwerk.....	27
4.2.1 Sturing.....	27
4.2.2 Risicomanagement	28
4.2.3 Toezicht op uitvoering.....	28
4.2.4 Verantwoording.....	29
5 ROL IT-AUDITOR BIJ INTERDEPARTEMENTALE IT-PROJECTEN	30
5.1 Kwaliteitsbeheersing binnen projecten	30
5.2 Invulling rollen door de IT-auditor	31
5.3 Conclusie.....	33

6	CONCLUSIE EN REFLECTIE	34
6.1	Conclusie.....	34
6.2	Reflectie.....	35
	LITERATUURLIJST.....	36
	BIJLAGEN	38
	Bijlage A: Overzicht componenten COSO II.....	38
	Bijlage B: Overzicht processen en componenten PRINCE2.....	39
	Bijlage C: Overzicht processen COBIT 4.0	40

1 Inleiding en onderzoeksopzet

Dit inleidende hoofdstuk gaat in op de aanleiding en het onderzoekskader voor deze scriptie. Daarnaast wordt de aanpak voor dit onderzoek en de indeling van de scriptie beschreven.

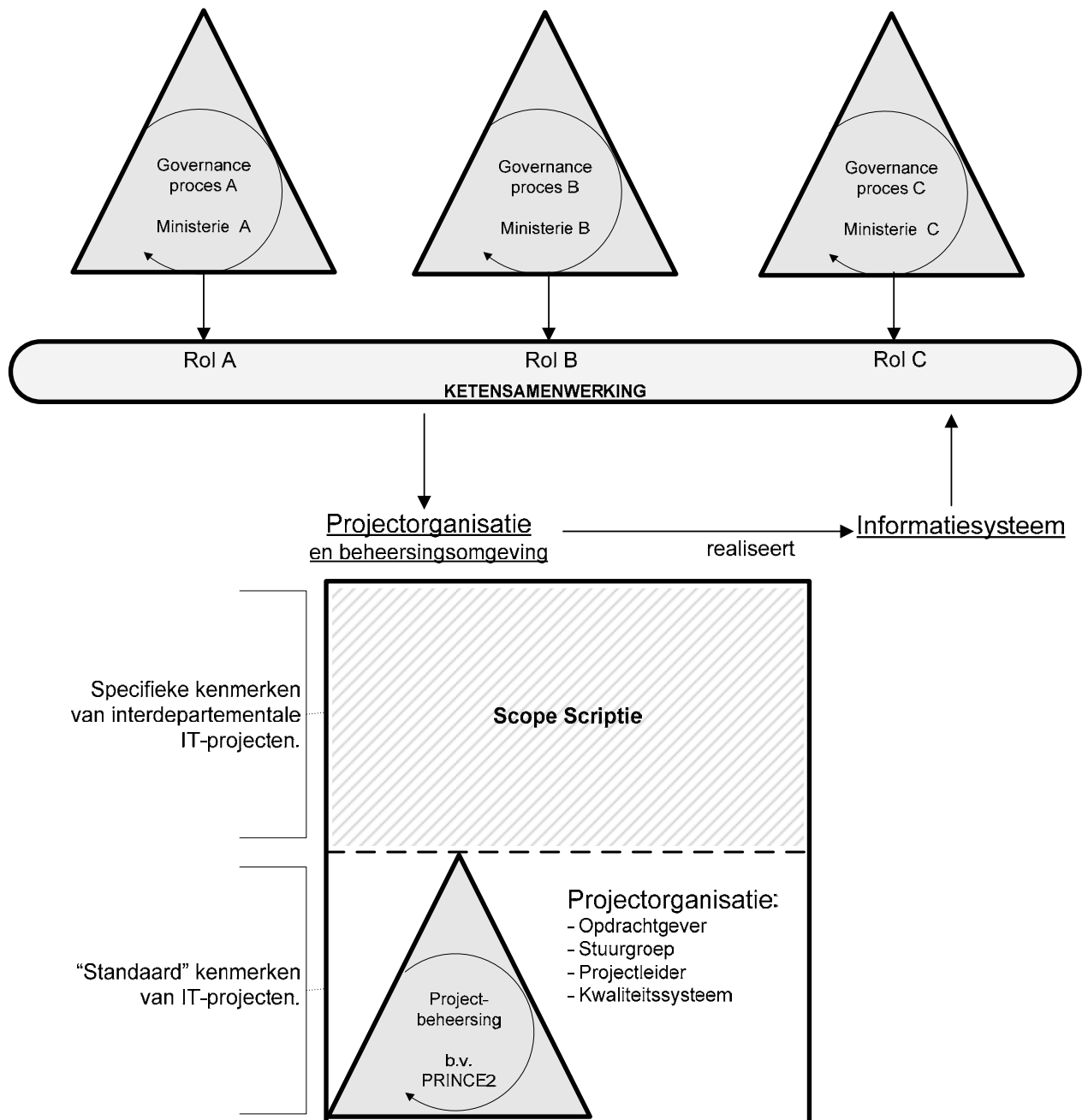
Allereerst is in paragraaf 1.1 de aanleiding voor dit afstudeeronderzoek en het onderzoekskader beschreven. Op basis van de aanleiding en het onderzoekskader, worden in paragraaf 1.2 de hoofddoelstelling en centrale vraagstelling van het onderzoek beschreven. Deze worden in paragraaf 1.3 vervolgens uitgewerkt in concrete deelvragen. Tot slot wordt de indeling van deze scriptie in paragraaf 1.4 toegelicht.

1.1 Aanleiding en onderzoekskader

De overheid wil een betere dienstverlening aan haar burgers bieden. Minder bureaucratie en een slagvaardige organisatie, met een duidelijke 'concern-gedachte' en een goed werkende informatievoorziening. Om deze doelen te bereiken heeft de overheid deze doelstelling uitgewerkt in onder andere het programma 'Andere Overheid', waarbinnen IT strategisch is ingezet om de informatievoorziening voor en door de overheid te verbeteren. Hiervoor is het noodzakelijk dat de ministeries samenwerken om een samenhangend overheidsgebouw te creëren. Ministeries moeten afspraken maken om hun processen, informatiesystemen en de bijhorende technische infrastructuur op elkaar aan te kunnen sluiten.

De afgelopen jaren zijn er verschillende interdepartementale IT-projecten gestart. Bij deze projecten zijn meerdere ministeries of andere overheidsorganisaties betrokken om de gewenste verbetering van de informatievoorziening te realiseren. Ten aanzien van deze projecten kan een onderverdeling worden gemaakt naar projecten met een externe focus (bijvoorbeeld het verbeteren van de dienstverlening aan de burgers) en projecten met een interne focus (bijvoorbeeld het verbeteren van de interne bedrijfsvoering van de rijksoverheid). De aansturing en beheersing van deze projecten zijn vaak complex. Zo spelen er bijvoorbeeld afwijkende belangen of is het onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast is er vaak sprake van verschillende uitgangssituaties tussen de deelnemende ministeries ten aanzien van de bestaande processen, informatiearchitecturen en systemen. De laatste jaren heeft een aantal grote interdepartementale IT-projecten vertraging opgelopen of niet het gewenste resultaat opgeleverd

Dit onderzoek richt zich op de projectgovernance van interdepartementale IT-projecten binnen de rijksoverheid. Hiervoor zijn getroffen maatregelen ten aanzien van de projectgovernance voor een tweetal interdepartementale IT-projecten geanalyseerd. Deze interdepartementale projecten hadden als doel om, door middel van IT, de interne bedrijfsvoering te verbeteren. De specifieke kenmerken van interdepartementale IT-projecten zijn vertaald naar een generiek projectgovernanceraamwerk voor deze projecten. De rol van de IT-auditor wordt hierbij expliciet belicht. In figuur 1 is de organisatorische context van interdepartementale IT-projecten en de scope van deze scriptie schematisch weergegeven.



Figuur 1: Context interdepartementale IT-projecten en scope scriptie.

1.2 Doelstelling en centrale vraagstelling

De doelstelling van deze scriptie is het ontwerpen van een generiek projectgovernanceraamwerk dat gebruikt kan worden bij de initiatie, het ontwerp, de realisatie en de afsluiting van interdepartementale IT-projecten binnen de rijksoverheid.

Dit projectgovernanceraamwerk beschrijft 'control objectives' die van toepassing zijn op interdepartementale IT-projecten, in aanvulling op de richtlijnen en maatregelen voor projecten beschreven door COSO, PRINCE2 en COBIT. De 'control objectives' in dit raamwerk belichten voornamelijk de procesmatige kant van de projecten. Kenmerken die specifiek van toepassing zijn op IT-systemen zijn vertaald naar maatregelen die in het proces getroffen moeten worden.

Op basis van dit generieke projectgovernanceraamwerk kan een IT-auditor een normenkader opstellen, waarmee de governancestructuur van een interdepartementaal IT-project kan worden getoetst.

Uit de doelstelling van deze scriptie is de volgende centrale vraagstelling afgeleid:

Welke elementen bevat een generiek projectgovernanceraamwerk voor interdepartementale IT-projecten?

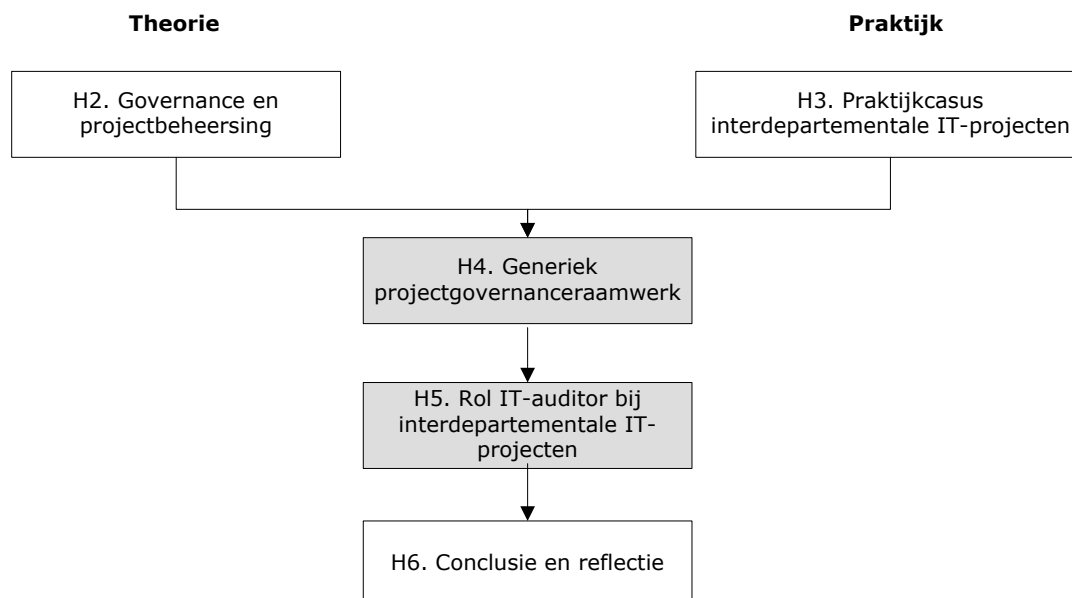
1.3 Deelvragen

De hieronder beschreven concrete deelvragen zijn afgeleid van de centrale vraagstelling.

1. *Wat zijn de kenmerken en aandachtspunten van de projectgovernance van IT-projecten waarbij meerdere organisaties betrokken zijn en in hoeverre voorzien projectbeheersingsmethoden en governancemodellen hierin?*
2. *Welke maatregelen zijn er binnen interdepartementale IT-projecten getroffen ten aanzien van de projectgovernance van het project?*
3. *Hoe kunnen de kenmerken en aandachtspunten, zoals beschreven in vraag 1, en de getroffen maatregelen worden vertaald naar een generiek projectgovernanceraamwerk voor interdepartementale IT-projecten?*
4. *Op welke manier kan de IT-auditor een rol spelen bij interdepartementale IT-projecten?*

1.4 Leeswijzer

De opbouw van deze scriptie is in figuur 2 weergegeven.



Figuur 2: Opbouw scriptie.

Hoofdstuk 2: Governance en projectbeheersing

Dit hoofdstuk beschrijft het theoretisch kader, dat de basis van de scriptie vormt en beantwoordt de eerste deelvraag. In dit theoretisch kader zijn de hoofdlijnen van veel gebruikte governancemodellen en een projectmanagementmethode beschreven. Daarnaast is de relatie tussen de verschillende vormen van governance gelegd en zijn de kenmerken beschreven van projecten waarbij meerdere organisaties betrokken zijn.

Hoofdstuk 3: Praktijkcasus interdepartementale IT-projecten

In dit hoofdstuk is de tweede deelvraag uitgewerkt. Voor twee interdepartementale IT-projecten is nagegaan of en welke maatregelen getroffen zijn met betrekking tot de projectgovernance.

Hoofdstuk 4: Generiek projectgovernanceraamwerk

De resultaten van de praktijkcasus in hoofdstuk drie zijn in dit hoofdstuk gebruikt om de derde deelvraag uit te werken. Hiervoor is aan de hand van het theoretische kader en de praktijkcasus een generiek projectgovernanceraamwerk opgesteld, dat specifiek van toepassing is op interdepartementale IT-projecten binnen de rijksoverheid.

Hoofdstuk 5: Rol IT-auditor bij interdepartementale IT-projecten

Op basis van het opgestelde projectgovernanceraamwerk wordt in dit hoofdstuk de vierde onderzoeksvraag uitgewerkt door de rol van de IT-auditor bij interdepartementale IT-projecten te belichten.

Hoofdstuk 6: Conclusie en reflectie

In dit hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op de centrale vraagstelling. Tot slot is er een reflectie gegeven op het onderzoek en de resultaten die hieruit naar voren zijn gekomen.

2 Governance en projectbeheersing

Dit hoofdstuk beschrijft het theoretische kader van het onderzoek en behandelt de eerste deelvraag. Dit kader heeft als basis gediend om de projectgovernance van de geselecteerde interdepartementale IT-projecten te analyseren.

In paragraaf 2.1 is het begrip governance uitgewerkt en wordt de relatie met andere vormen van governance geschetst. De paragrafen 2.2, 2.3 en 2.4 gaan in op de verschillende vormen van governance die van toepassing zijn op interdepartementale IT-projecten. Hierbij is nagegaan in hoeverre deze invulling geven aan de governancecomponenten van deze projecten.

2.1 Governance

Het governance denken vindt zijn oorsprong in de jaren negentig toen bij stakeholders van organisaties steeds meer de behoefte ontstond aan transparantie en verantwoording over de wijze waarop organisaties worden bestuurd. Hierbij gaat het vooral om de wijze waarop het management bij de besturing van haar organisatie rekening houdt met andere dan haar eigen belangen, zoals belangen van werknemers, aandeelhouders en samenleving als geheel [NOR].

Voor overheidsorganisaties is een goede governance uiteraard ook van belang. Zij moeten zich immers kunnen verantwoorden tegenover de Tweede Kamer, de Provinciale Staten, de Gemeenteraad en uiteindelijk de burger. De corporate governance principes zijn niet direct toepasbaar binnen overheidsorganisaties. Er bestaan namelijk belangrijke verschillen tussen publieke en private organisaties ten aanzien van zowel de structuur als de processen die zich hierin afspelen. Zo wordt de overheid voornamelijk aangestuurd door politieke besluitvorming en niet door marktmechanisme. Binnen overheidsorganisaties heeft de vertaling van de corporate governance principes geleid tot het begrip 'government governance' waarmee good governance, 'goed bestuur', in de publieke sector wordt aangeduid. Government governance voorziet in de samenhang van de structuur en processen gericht op de realisatie van de doelstellingen, zoals vastgesteld door het parlement, en de daarbij benodigde transparantie.

In de literatuur worden verschillende definities van governance gegeven. In deze scriptie hanteren we de definitie van governance zoals door het ministerie van Financiën is uitgewerkt namelijk:

“het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden op een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden” [FIN].

In deze definitie staan vier governancecomponenten centraal, waar bestuurders van (overheids-) organisaties invulling aan moeten geven [FIN]:

- sturing geven aan de strategische richting van een organisatie om te waarborgen dat de gestelde beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd;
- beheersen van de risico's en er voor zorgen dat de beschikbare middelen van een organisatie op een verantwoorde wijze worden ingezet;
- toezicht houden om te waarborgen dat de gestelde doelen worden bereikt;
- afleggen van verantwoording zodat duidelijk is dat er voldaan is aan de geldende wet- en regelgeving.

2.1.1 *Governanceraamwerk*

Voor de invulling van de vier governancecomponenten bestaan een aantal governanceraamwerken. Het raamwerk 'Internal control, integrated framework' uit het COSO rapport van 1994 is één van de meest gebruikte raamwerken. Het biedt een referentiekader voor interne controle om het management te ondersteunen bij de verbetering van het interne controlesysteem. In 2004 is het raamwerk geactualiseerd. Dit geactualiseerde raamwerk richt zich niet meer alleen op interne controle maar op het gehele interne beheersingssysteem en staat bekend als COSO II of Enterprise Risk Management Framework (ERM). COSO II onderkent een aantal componenten [COS] binnen een organisatie die we bij het opstellen van een governanceraamwerk voor interdepartementale IT-projecten hebben gebruikt. Deze componenten geven op hoofdlijnen invulling aan de vier governancecomponenten. Een overzicht van de componenten van COSO II is opgenomen in bijlage A.

Sturing

De componenten 'internal environment' en 'objective setting' geven invulling aan de sturing. De interne omgeving wordt onder andere gedefinieerd op basis van ethische waarden, stijl van leidinggeven en ontwikkeling van personeel. De interne omgeving is in hoge mate van invloed op de bepaling van de strategie, de keuze voor risicomanagement en de werking van de toezicht- en monitoringactiviteiten. Binnen de context van de interne omgeving worden door het management de doelstellingen bepaald die passen binnen de strategie en missie van de organisatie.

Risicomanagement

De componenten 'event identification', 'risk assessment' en 'risk response' geven invulling aan risicomanagement. Hierbij worden gebeurtenissen die de strategie en het behalen van de doelstellingen bedreigen onderkend. Voor deze geïdentificeerde gebeurtenissen wordt vervolgens vastgesteld wat de kans en impact is. Op basis hiervan worden eventuele beheersingsmaatregelen bepaald.

Toezicht op uitvoering

De component 'control activities' bestaat uit het beleid en de procedures die de juiste werking van de getroffen beheersmaatregelen waarborgen. Ten aanzien van controleactiviteiten voor informatiesystemen maakt COSO II onderscheid in de general controls (beheer van systemen en de infrastructuur) en de application controls (de geprogrammeerde controles binnen applicaties).

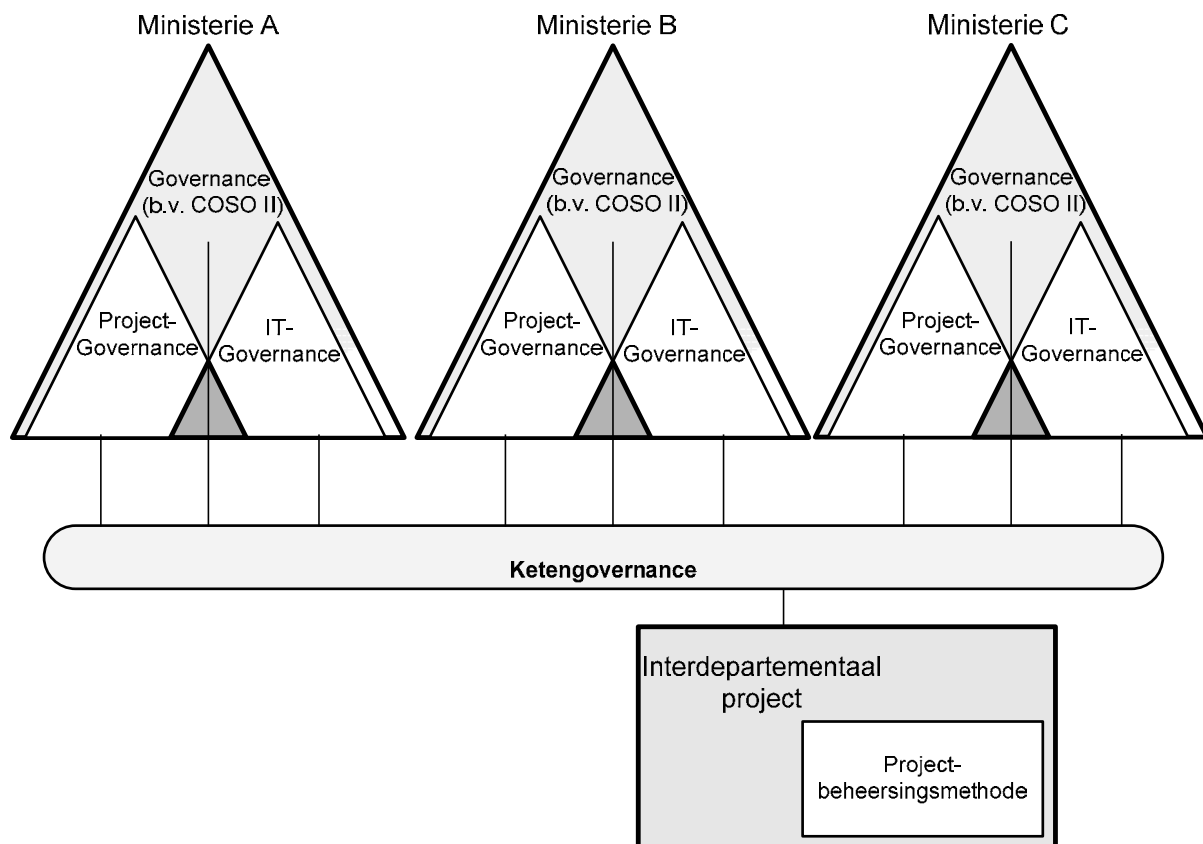
Verantwoording

De componenten 'information and communication' en 'monitoring' geven invulling aan de verantwoording. Hierbij wordt informatie op alle niveaus geïdentificeerd, vastgelegd en gecommuniceerd naar de relevante betrokkenen om onder andere verantwoording af te leggen over de bereikte resultaten. De monitorcomponent voorziet in het evalueren van de kwaliteit van het interne beheerssysteem en in het afleggen van verantwoording hierover.

2.1.2 *Relatie met andere relevante vormen van governance*

Om te komen tot een goede invulling van de governance binnen een organisatie is het implementeren van een overkoepelend governanceraamwerk niet voldoende. Afhankelijk van de organisatie kan het nodig zijn bepaalde aandachtsgebieden verder uit te werken, door het gebruik van specifieke onderdelen van governance. Omdat wij in dit onderzoek gekozen hebben voor interdepartementale IT-projecten, is het van belang dat tevens invulling gegeven wordt aan projectgovernance, IT-governance en ketengovernance. In het onderstaande figuur zijn deze verschillende vormen van governance weergegeven in hun onderlinge samenhang. Er is hierbij sprake van een gelaagdheid, door invulling te geven aan IT-, keten- en projectgovernance worden onderdelen van het gehele governanceraamwerk

binnen een organisatie ingevuld. In figuur 3 is deze gelaagdheid weergegeven. In de volgende paragrafen worden projectgovernance, IT-governance en ketengovernance nader uitgewerkt.



Figuur 3: Overzicht van de gelaagdheid van governance.

2.2 Projectgovernance

Projectgovernance voorziet in het vaststellen van de besluitvormingsstructuur en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokkenen die benodigd zijn voor de uitvoering van projecten. In de literatuur wordt projectgovernance gedefinieerd als:

“het leiderschap en organisatorische structuren en processen die waarborgen dat projecten effectief zijn en bijdragen aan de strategie en doelstelling van een organisatie” [DON].

Zoals weergegeven in figuur 3 maakt projectgovernance deel uit van het totale governance raamwerk. Bij projectgovernance moeten de verantwoordelijken invulling geven aan de vier governance componenten:

- sturing geven bij de bepaling van de doelstelling van het project zodat is gewaarborgd dat deze bijdraagt aan de strategie en doelstelling van een organisatie;
- identificeren en beheersen van risico's op strategisch, tactisch en operationeel niveau;
- toezicht houden op de uitvoering van het project, zodat de doelstelling wordt gerealiseerd en waarborgen dat de betrokken stakeholders in voldoende mate tijdens de uitvoering van het project worden geïnformeerd.
- verantwoording afleggen aan de stakeholders over het projectresultaat, zodat zij inzicht hebben of dit in overeenstemming is met de vooraf bepaalde doelstelling van het project.

2.2.1 Kenmerken project

IT-systemen die worden ontwikkeld voor een keten worden meestal in projectvorm gerealiseerd, waarbij de verschillende ketenpartijen betrokken zijn bij de projectorganisatie. In de literatuur worden verschillende definities gehanteerd voor projecten. In deze scriptie hanteren wij de definitie voor een project zoals door de projectbeheersingsmethode PRINCE2 wordt gebruikt:

“een tijdelijke organisatievorm die nodig is om een uniek en vooraf gedefinieerd product of dienst te maken of een resultaat te behalen op een vooraf afgesproken tijdstip, gebruikmakend van vooraf gestelde middelen” [ONN].

Vanuit de literatuur zijn er een aantal unieke kenmerken en elementen van een project te benoemen [LAA, ONN]:

- een project heeft een vastgesteld budget, begin- en einddatum;
- de doelstelling en het gewenste resultaat zijn vooraf omschreven;
- een project is een geheel van activiteiten, die bedoeld zijn om een bepaald doel te bereiken;
- er is een organisatiestructuur gedefinieerd met taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden om het project te beheersen;
- het project wordt uitgevoerd door mensen uit verschillende disciplines.

2.2.2 Projectbeheersingsmethoden

Bij de uitvoering van een project wordt vaak gebruikt gemaakt van een projectbeheersingsmethode. Deze methode geeft invulling aan het vaststellen van de projectstructuur, fasering en activiteiten in de uitvoering die binnen een project moeten worden getroffen. Hieronder is een korte beschrijving opgenomen van de veelgebruikte projectmanagementmethode PRINCE2 en is nagegaan in hoeverre PRINCE2 invulling geeft aan de vier governancecomponenten.

PRINCE2

PRINCE (Projects IN Controlled Environments) is een gestructureerde projectmanagementmethode die door het Britse ‘Central Computer and Telecommunications Agency’ (CCTA) in 1989 is uitgebracht voor informatiseringprojecten. In 1996 introduceerde CCTA de nieuwe versie van PRINCE. In deze versie, PRINCE2, is het procesmodel toegevoegd. PRINCE2 is gebaseerd op bestaande projectmanagementmethoden en een groot aantal praktijkstudies. Ook zijn de ervaringen met de eerste PRINCE-versie meegenomen, door een groep van 150 gebruikers uit de publieke en private sector te raadplegen. Hiermee is PRINCE2 een bundeling van ‘best-practices’ geworden [ONN].

PRINCE2 benadert projectmanagement procesmatig. Het doel van het project neemt een centrale plaats in. Er wordt nadrukkelijk rekening gehouden met veranderende factoren uit de omgeving welke van invloed kunnen zijn op het succes van het project.

PRINCE2 beschrijft acht hoofdprocessen en acht componenten. De componenten zijn beheersingsmechanismen welke gedurende de uitvoering van de processen in mindere of meerdere mate aanwezig dienen te zijn. Een overzicht van het procesmodel, met de hoofdprocessen en componenten is opgenomen in bijlage B. Deze geven als volgt op hoofdlijnen invulling aan de vier governancecomponenten:

Sturing

De processen ‘directing a project’, ‘managing stage boundaries’ en de component ‘organisation’ geven invulling aan de governancecomponent sturing. Het proces ‘directing a project’ geeft de rol van de projectboard weer en het proces ‘managing stage boundaries’ is het proces dat de projectboard informeert bij de overgang naar een nieuwe projectfase. De

projectboard beslist bij iedere fase-overgang of het project doorgaat of dat het project wordt gestopt.

De component 'organisation' beschrijft de verantwoordelijkheden van de rollen binnen een projectorganisatie. Deze organisatie bestaat uit zes onderdelen die ingevuld moeten worden (corporate management, projectboard, project assurance, project management, team management en project support). Belangrijk is dat de inrichting van de rollen de benodigde autoriteit verzekert en dat de projectboard een beslisorgaan moet zijn.

Risicomanagement

De component 'management of risk' beschrijft de omgang met risico's. In het proces 'starting up a project' wordt een eerste inventarisatie van de risico's gemaakt. Tijdens het project worden tussentijds de risico's geëvalueerd en er wordt bepaald of er nieuwe risico's zijn opgetreden. Een samenvatting van de risicostatus wordt gerapporteerd aan de projectboard, die op basis hiervan sturing geeft aan het project en bepaalt of het project vervolgd kan worden.

Toezicht op uitvoering

De processen 'controlling a stage', 'managing product delivery' en de componenten 'quality' en 'controls' geven invulling aan de governancecomponent 'toezicht op uitvoering'. Het proces 'controlling a stage' beschrijft het dagelijkse werk van een projectmanager, zoals het bepalen van uit te voeren activiteiten, het bewaken van de voortgang en het nemen van compenserende maatregelen. Het proces 'managing product delivery' bestaat uit de uitvoer en de acceptatie van het werk, de toetsing aan de hand van de gestelde kwaliteitscriteria en de rapportage over de voortgang en kwaliteit. Hiervoor wordt de techniek 'quality review' toegepast. De component 'quality' beschrijft de belangrijkste kwaliteitsaspecten in een projectomgeving en de component 'controls' beschrijft hoe een project kan worden beheerst.

Verantwoording

De component 'business case' beschrijft de rechtvaardiging voor het opstarten, uitvoeren en, eventueel vroegtijdig, afsluiten van een project. De business case beschrijft het waarom van een project en geeft een overzicht van de verwachte baten en lasten. De business case wordt tijdens het project periodiek geëvalueerd en zo nodig aangepast.

2.3 IT-governance

IT-toepassingen zijn binnen organisaties belangrijk voor onder andere het realiseren van beleidsdoelstellingen, de samenwerking tussen organisatieonderdelen en de bedrijfsvoering. Hierdoor is meer aandacht ontstaan voor IT als onderdeel van governance. IT-governance vormt een belangrijk onderdeel van het gehele governance raamwerk van een organisatie, omdat de kwaliteit van informatie van strategisch belang is voor de ondersteuning en realisatie van organisatiedoelstellingen en ketens. Daarnaast is de informatie ook van belang voor de interne beheersing van processen en het afleggen van externe verantwoording hierover. IT-governance geeft invulling aan de beheersing van de informatievoorziening op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Binnen de overheid is er nog geen sprake van een uniforme uitwerking en invulling van het begrip IT-governance. Hierover moet consensus worden bereikt zodat ministeries bij de invulling van IT-governance gezamenlijk kunnen optrekken en beter kunnen samenwerken bij het sturen van de informatievoorziening van ketens [ARE]. Het IT Governance Institute definieert IT-governance als volgt [ITG2]:

"IT-governance heeft betrekking op alle beslissings- en organisatieregels evenals op de processen die ervoor zorgen dat het informatiesysteem de bedrijfsstrategie en doelstellingen ondersteunt en aanvult."

COBIT

COBIT (Control Objectives for Information and related Technology) is ontwikkeld als een generiek toepasbaar raamwerk voor de invulling van IT-governance en de daarbij behorende processen en beheersmaatregelen voor IT. Het raamwerk kan worden gezien als de IT-specifieke invulling van COSO. Het kan gebruikt worden door zowel het management, om invulling te geven aan de beheersing van de IT-processen, of door auditors om de beheersing van deze IT-processen te beoordelen. Een overzicht van het COBIT raamwerk is opgenomen in bijlage C.

Op basis van een vergelijking tussen COBIT 4.0 en PRINCE2 [ITG1] is nagegaan hoe de COBIT processen invulling geven aan de vier governancecomponenten voor de uitvoering van IT-projecten:

Sturing

De processen 'manage projects (PO10)', 'define IT-processes, organisation and relationships (PO4)' en 'identify automated solutions (AI1)' geven invulling aan de component sturing in IT-projecten. De doelstelling van deze processen is om onder andere richting te geven aan de uitvoering van een haalbaarheidsstudie van de gewenste IT-oplossing en het bereiken van stakeholder commitment. Daarnaast voorzien de processen in het vaststellen van de projectbeheersingsmethode, de projectinrichting en de bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Risicomanagement

Het proces 'assess and manage IT-risks (PO9)' geeft invulling aan de component risicomanagement in een IT-project. Dit proces voorziet in de implementatie van een risicomanagementraamwerk voor het identificeren, analyseren en eventueel mitigeren van IT-risico's. Ondanks het organisatiebrede karakter, kunnen onderdelen uit dit raamwerk tevens binnen IT-projecten worden toegepast.

Toezicht op uitvoering

De processen 'manage quality (PO8)' en 'acquire and maintain application software (AI2)' geven invulling aan het toezicht houden op de uitvoering van een IT-project. Deze processen voorzien in de oprichting van een kwaliteitssysteem waarin eisen worden vastgelegd ten aanzien van het gebruik van IT-standaarden, configuratie- en change management. Onderdeel van het kwaliteitssysteem is de toetsing van de werking van het systeem. Net als bij het risicomanagementproces kunnen deze processen ondanks het organisatiebrede karakter eveneens binnen IT-projecten worden toegepast.

Verantwoording

Het proces 'monitor and evaluate IT performance (ME1)' is van toepassing op de verantwoording aan de stakeholders over de bereikte resultaten van het IT-project. Dit proces voorziet in de periodieke toetsing en evaluatie van de IT-performance. Zo kan bijvoorbeeld worden vastgesteld in hoeverre projectresultaten overeenkomen met de doelstellingen zoals vastgelegd in de business case.

2.3.1 Aandachtspunten voor IT-projecten

Naast de algemene projectkenmerken, zoals beschreven in paragraaf 2.2.1, zijn er voor IT-projecten ook een aantal specifieke kenmerken te benoemen. Hierbij kan, op basis van de Nolan fasentheorie, een onderscheid worden gemaakt naar IT-projecten met verschillende doelstellingen. In tabel 1 zijn op basis van deze doelstellingen de kenmerken per type IT-project weergegeven.

Doelstelling IT-project	IT als hulpmiddel	IT als beheersinstrument	IT als verbeterinstrument	IT als strategisch wapen
Kenmerken				
Doelstelling	Efficiëntie verbetering	Verbetering van de informatievoorziening	Verbetering van bedrijfsprocessen en informatievoorziening	Structurele verbetering van de bedrijfsvoering
Schaalgrootte	Klein	Middelgroot	Groot	(zeer) Groot
Doorlooptijd	Maximaal een jaar	Een tot drie jaar	Twee tot vier jaar	Twee tot zeven jaar
IT complexiteit	Gering	Redelijk	Groot	(zeer) Groot
Organisatorische en sociale complexiteit	Gering	Beperkt	Groot	(zeer) Groot
Faal kans	Klein	Matig	Groot	(zeer) Groot
Faal kosten	Beperkt	Redelijk	Hoog	Extreem hoog
Rol van gebruiker	Gering	Op verzoek bij ontwerp en acceptatie	Actieve participatie	Analist en ontwerper
Rol van het management	Gering, uitsluitend budgettair	Gering, meestal budgettair	Actief sponsorship vereist	Management moet het project zelf trekken
Grootste valkuil	Onderschatting	Schuivende doelstelling	Weerstand tegen verandering	Overzicht verliezen
Risk management	Minimaal	'Tight' control op risicofactoren	'Tight' control op succesfactoren	Maximaal

Tabel 1: Kenmerken van IT-projecten [DON].

De doelstelling van interdepartementale IT-projecten is meestal een verbetering van de bedrijfsprocessen en informatievoorziening en in sommige gevallen ook een structurele verbetering van de bedrijfsvoering. Op interdepartementale IT-projecten zijn de kenmerken uit de laatste twee kolommen van tabel 1 van toepassing. Deze kenmerken, met name de rol van de gebruiker en het management, de faalkans en het grote belang van risicomanagement, verschillen van de reguliere kenmerken van projecten. In de reguliere projectbeheersingsmethode wordt hier onvoldoende aandacht aan besteed. Deze kenmerken zijn in het generieke projectgovernanceraamwerk verwerkt.

2.4 Ketengovernance

Een keten is een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze verschillende handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel [BZK1]. Bij ketensamenwerking wordt informatie uit diverse onderdelen uit de keten uitgewisseld of beter op elkaar afgestemd. Hiervoor wordt de betekenis van informatieonderdelen gedefinieerd en waar nodig worden informatiestromen binnen organisaties aan elkaar gekoppeld. Door het ontstaan van deze samenwerkingsverbanden blijft de verantwoordelijkheid voor de invulling van governance niet alleen beperkt tot de eigen organisatie, maar is van toepassing op de gehele keten. In de ketensamenwerking moeten partijen dus invulling geven aan ketengovernance. Onder ketengovernance wordt verstaan:

“het waarborgen dat de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden in een keten, alsmede verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden, gebeurt in onderlinge samenhang, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen en in lijn met de bestuurlijke visie” [ICT].

In deze definitie komen dezelfde componenten terug als in de definitie van governance. Hierbij kan worden opgemerkt dat, in aanvulling op governance, aandacht moet worden besteed aan de specifieke onderlinge samenhang tussen de betrokken organisaties.

2.4.1 Kenmerken van IT-projecten waarbij meerdere organisaties zijn betrokken

Voor IT-projecten waarbij meerdere organisaties zijn betrokken, worden in de literatuur [BEE, GAR] een aantal generieke kenmerken beschreven die specifiek van toepassing zijn op de projectgovernance van deze projecten. Hieronder zijn deze kenmerken per projectgovernancecomponent weergegeven. Projectmanagementmethoden bieden voor deze kenmerken vaak onvoldoende invulling en moeten er binnen deze projecten aanvullende maatregelen worden getroffen.

Sturing

- Er is sprake van een gezamenlijke sturingsorganisatie, waar door de betrokken organisaties invulling moet worden gegeven aan een heldere besluitvormingsstructuur, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en inrichting van de projectstructuur, zodat bijvoorbeeld een stuurgroep ook daadwerkelijk stuurt en geen discussiegroep is.
- Er moeten afspraken gemaakt worden tussen de deelnemende organisaties over het gebruik van standaarden binnen het project, zodat bijvoorbeeld de gehanteerde projectbeheersingsmethode, systeemontwikkelingmethode of architectuurprincipes aansluiten op de eisen die de deelnemende organisaties vanuit hun eigen IT-governanceproces hieraan stellen.

Risicomanagement

- Projecten waarbij meerdere organisaties zijn betrokken hebben een hoger risicoprofiel. Dit versterkt het belang voor het adequaat toepassen van risicomanagement waarmee zowel op strategisch, tactisch en operationeel niveau risico's worden onderkend. Hiervoor moeten continu dreigingen worden geïdentificeerd, risicoanalyses worden uitgevoerd en vastgelegd, inclusief bewaking van restrisico's, het monitoren van maatregelen en de communicatie hierover met de opdrachtgever.

Toezicht op uitvoering

- Indien deelproducten van het project door de verschillende betrokken organisaties worden gerealiseerd, moeten de afhankelijkheden en koppelvlakken tussen deze deelproducten worden geïdentificeerd, zodat de relatie en afhankelijkheid van deze deelproducten tussen de organisaties zichtbaar zijn en hierop gestuurd kan worden.
- Het belang van het beheersen van wijzigingen die tijdens de uitvoering van het project met meerdere organisaties worden doorgevoerd is hoog, omdat dit de onderlinge afhankelijkheden tussen de organisaties kan verstoren en daarnaast de doelstelling in gevaar kan brengen.

Verantwoording

- Voor de verantwoording moeten de betrokken stakeholders worden geïdentificeerd. Ook moet worden vastgelegd wat de informatiebehoefte van deze stakeholders zijn, omdat dit door de betrokkenheid van meerdere organisaties verschillend kan zijn.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is, op basis van literatuur, geanalyseerd in hoeverre COSO, PRINCE2 en COBIT invulling geven aan de vier governancecomponenten bij IT-projecten: sturing, beheersing van risico's, toezicht op uitvoering en verantwoording. Daarnaast zijn de kenmerken van projecten, IT-projecten en projecten waarbij meerdere organisaties betrokken zijn, geanalyseerd.

Uit deze analyse komt naar voren dat de geselecteerde governancemodellen en de projectbeheersingsmethode op verschillende wijze invulling geven aan de vier governancecomponenten voor IT-projecten. Het belangrijkste verschil tussen de governancemodellen COSO en COBIT en de projectbeheersingsmethode PRINCE2 is het abstractieniveau van deze richtlijnen. PRINCE2 geeft strikte richtlijnen voor de inrichting van

een project, terwijl de richtlijnen in COSO en COBIT vanwege het organisatiebrede karakter van de raamwerken vaak niet één op één toepasbaar zijn op projectniveau.

Daarnaast blijkt uit de analyse dat de geselecteerde governancemodellen en de projectbeheersingsmethode onvoldoende invulling of concrete handvatten geven ten aanzien van de specifieke kenmerken van IT-projecten waarbij meerdere organisaties betrokken zijn. Voor de invulling van de vier governancecomponenten van de projectgovernance voor interdepartementale IT-projecten moeten de kenmerken van deze projecten worden geanalyseerd. Op basis van deze kenmerken moeten maatregelen worden getroffen in aanvulling op het gehanteerde governancemodel en projectbeheersingsmethode.

3 Praktijkcasus interdepartementale IT-projecten

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het praktijkonderzoek van deze scriptie. In dit hoofdstuk staat de tweede centrale onderzoeksvraag centraal: welke maatregelen zijn binnen interdepartementale IT-projecten getroffen ten aanzien van de projectgovernance van het project? Mede op basis van de resultaten die in dit hoofdstuk zijn beschreven, is het generieke projectgovernanceraamwerk in hoofdstuk vier opgesteld.

In paragraaf 3.1 zijn de aandachtspunten voor interdepartementale IT-projecten beschreven die specifiek van toepassing zijn op de overheid. In paragraaf 3.2 zijn twee interdepartementale IT-projecten, P-Direkt en SUB, geanalyseerd om na te gaan op welke wijze er invulling is gegeven aan de vier governancecomponenten van de projectgovernance.

3.1 Aandachtspunten voor interdepartementale IT-projecten

Bij interdepartementale IT-projecten kunnen een aantal aandachtspunten worden onderkend die specifiek van toepassing zijn op de overheid:

- De aanwezigheid van meerdere betrokken overheidsorganisaties, die niet kunnen worden beschouwd als een concernorganisatie waarbinnen één centrale beslissingsmacht aanwezig is. Hierdoor is het bij de uitvoering van projecten moeilijk om beslissingen te nemen die in het belang zijn van het op te leveren eindproduct, maar misschien minder in het belang zijn van de deelnemende organisaties.
- De doelstelling wordt vaak niet vooraf helder geconcretiseerd en er is sprake van een politiek opgestelde planning, waardoor het bij de uitvoering van het project moeilijk is om deze planning op basis van tegenvallers aan te passen.
- De opdrachtgever (en budgethouder) hoeft niet altijd de gebruiker te zijn van het op te leveren systeem. De opdrachtgever moet hierdoor balanceren tussen enerzijds het zorgen voor de betrokkenheid van de gebruikers en anderzijds in het realiseren van het vastgestelde projectplan en de planning.
- Door de complexe aard van de projecten en de politieke dimensie is het van belang om niet alleen risico's op operationeel niveau te adresseren maar ook op tactisch en strategisch niveau.
- De informatievoorziening naar de stakeholders in het project is vaak ontoereikend, omdat de identificatie van deze stakeholders en hun informatiebehoeften vaak onvolledig heeft plaatsgevonden.
- Interdepartementale IT-projecten betreffen meestal tevens organisatieveranderingstrajecten, waarbij gelijktijdig gewerkt wordt aan veranderingen in de organisatie en uniformering in werkprocessen. De IT-systemen die deze geüniformeerde werkprocessen ondersteunen zijn in grote mate afhankelijk van de resultaten van deze trajecten.

3.2 Governance bij interdepartementale IT-projecten

3.2.1 Project P-Direkt

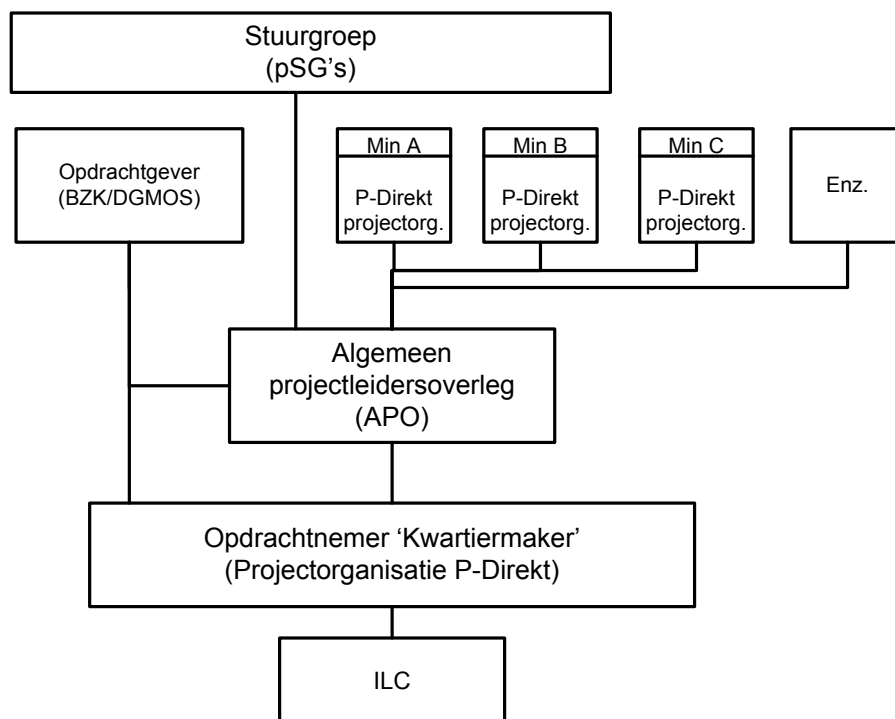
Het interdepartementale project P-Direkt is in 2003 opgestart met de doelstelling een shared service center voor Human Resource (HR) processen en salarisadministratie te realiseren. Dit shared service center had als taak de personeelsinformatievoorziening (personeelsregistratie en salarisadministratie) centraal vanuit één uitvoeringsorganisatie te verzorgen voor twaalf ministeries en ruim 130.000 personeelsleden. Nagenoeg alle

ministeries voerden een eigen personeelsadministratie, waarbij de wijze waarop dit binnen de ministeries was georganiseerd sterk verschilde.

Uitgangspunt ten aanzien van de IT-component van P-Direkt was dat er zogeheten 'intelligentie achter de schermen' plaatsvond, zoals het ontsluiten van controles en berekeningen, contextafhankelijke informatie en elektronische dossierstukken. Met de introductie van een zogenaamd P-Loket krijgt iedere rijksambtenaar toegang tot zijn elektronische personeelsdossier om zelf een groot deel van de HR-gegevens te registreren [PDI].

In het kabinetsbesluit voor de oprichting van het shared service center is de keuze gemaakt ten aanzien van de scope van de uitbesteding aan de markt, het procesontwerp en de tijdhorizon. Ten aanzien van de scope voor de uitbesteding aan de markt is besloten om het procesontwerp voor de dienstverlening van P-Direkt en de bouw van de systemen uit te besteden in de vorm van een prestatiecontract. Na een aanbestedingsprocedure is op 1 september 2004 het prestatiecontract met IBM en LogicaCMG (ILC) getekend. Voor de overgang van de ministeries naar de dienstverlening van P-Direkt is op ieder ministerie een projectorganisatie ingericht die de transitie van het ministerie naar P-Direkt moest begeleiden.

Uitgangspunt voor het procesontwerp was standaardisatie van de wijze van uitvoeren, zo veel als mogelijk gebaseerd op geharmoniseerde regelgeving tussen de verschillende deelnemende ministeries. Ten aanzien van de tijdhorizon was in het kabinetsbesluit een beoogde invoeringsdatum opgenomen, namelijk 1 januari 2006. Bij een latere oplevering zou de realisatie van de reeds ingeboekte besparingen in gevaar komen [BZK2]. In figuur 4 is de organisatorische context van het project weergegeven.



Figuur 4. Organisatorische context van het project P-Direkt.

Nadat de procesontwerpen een aantal maal werden afgekeurd is het contract met IBM in oktober 2005 beëindigd. Door de auditdiensten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Financiën is een audit uitgevoerd naar de

contractrelatie met IBM. In deze audit is tevens de projectgovernance beoordeeld. Ten aanzien van de projectgovernance is er tijdens de uitvoering van het project een aantal wijzigingen doorgevoerd. De gehanteerde projectgovernance is hierdoor in te delen in drie verschillende fasen:

- In de eerste fase van het project was er sprake van een nauwe samenwerking tussen P-Direkt, de ministeries en ILC. Hierbij was de verantwoordelijkheidsverdeling voor de inbreng van expertise niet duidelijk gedefinieerd, waardoor niet duidelijk was wie welke expertise inbracht.
- In de tweede fase van het project werd de verantwoordelijkheid voor de oprichting van P-Direkt expliciet bij de opdrachtgever, BZK, belegd. Daarnaast communiceerde in deze opzet alleen de projectorganisatie P-Direkt met ILC, waardoor de noodzakelijke inhoudelijke expertise door de ministeries niet meer werd geleverd. De onder deze opzet opgeleverde producten waren kwalitatief onvoldoende omdat er te rigide werd vastgehouden aan deze verantwoordelijkheidsverdeling.
- Tenslotte is er gekozen voor een zogenaamd gemengde opzet, waarin expertise door vier ministeries werd geleverd die in samenspraak met ILC de detailontwerpen vaststelden. De departementale deskundigen hadden hierbij het mandaat van de ministeries die geen expertise leverden [PDI].

Voor de vier governancecomponenten van projectgovernance, zoals gedefinieerd in paragraaf 2.2.1, zijn voor P-Direkt een aantal maatregelen getroffen, die hieronder worden beschreven. Onderstaande punten zijn gebaseerd op de 'lessons learned' die zijn opgesteld door de projectorganisatie zelf [PDI] en de resultaten van de eerder genoemde audit naar de contractrelatie [BZK2].

Sturing

- Bij de invulling van de doelstelling is door opdrachtgever onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de oprichting van P-Direkt onderdeel moet zijn van de integrale herinrichting van de HR-kolom. P-Direkt zou zich alleen toeleggen op de personeelsregistratie en salarisverwerking, waardoor een gedeelte van de HR-processen nog op ministeries zelf moest worden uitgevoerd. De doelstelling is kritisch getoetst door middel van een haalbaarheidsstudie, een businesscase en een kosten-batenanalyse.
- De doelstelling van P-Direkt is onvoldoende naar de toekomstige gebruikers van het systeem (managers en medewerkers) gecommuniceerd, waardoor nut en noodzaak voor deze gebruikers niet helder waren.
- De besluitvorming over issues met betrekking tot de oprichting van P-Direkt vond in de tweede fase van het project plaats in het plaatsvervangende Secretarissen-Generaal (pSG)-beraad. In deze periode is een kernteam van pSG's ingesteld, dat geen besluiten nam, maar vaststelde wat 'besluitrijp' was en wat verdere verdieping nodig had. Het pSG-beraad had geen formele bevoegdheden, hiervoor is begin 2004 een stuurgroep ingesteld die bestond uit de leden van het pSG-beraad. Door de instelling van deze stuurgroep wilde men het rijksbrede karakter en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor dit project vorm geven.

Risicomanagement

- De bewaking van de risico's is door de opdrachtgever grotendeels overgelaten aan de projectorganisatie P-Direkt en deels aan de contractpartner ILC. Hierbij is niet aangegeven op welke wijze het risicomanagement vorm moest krijgen en hoe de opdrachtgever hierover zou worden geïnformeerd.
- Door de projectorganisatie zijn risicoanalyses opgesteld, maar de risico's werden niet op gestructureerde en controleerbare wijze geïdentificeerd, geanalyseerd en bewaakt. In de risicoanalyse is geen rekening gehouden met risico's die samenhangen met de uitgangspunten in het kabinetsbesluit, zoals het korte tijdpad, de wijze van aanbesteding en de keuze van het contract.

Toezicht op uitvoering

- Voor het toetsen van de inhoudelijke kwaliteit van de door ILC opgeleverde producten maakte P-Direkt gebruik van de input van externe deskundigen. De rol van deze externe partijen kan als Quality Control-rol (QC) worden beschouwd.
- Vanuit de opdrachtgever heeft onvoldoende onafhankelijk toezicht op de uitvoering plaatsgevonden. Zo hadden bijvoorbeeld de auditdiensten geen rol in het toetsen van de kwaliteitsborging binnen het project.

Verantwoording

- Er is aan de stakeholders via meerdere kanalen informatie geleverd. Doordat de volledigheid en tijdigheid van de aanlevering van informatie niet werd gewaarborgd, konden de opdrachtgever, de stuurgroep en de leden van het algemeen projectoverleg onvoldoende invulling geven aan hun verantwoordelijkheden.
- Bij koerswijzigingen werd de opgestelde business case wel op haalbaarheid van de geformuleerde doelstellingen getoetst.

3.2.2 Project Samenwerking UWV en Belastingdienst (SUB)

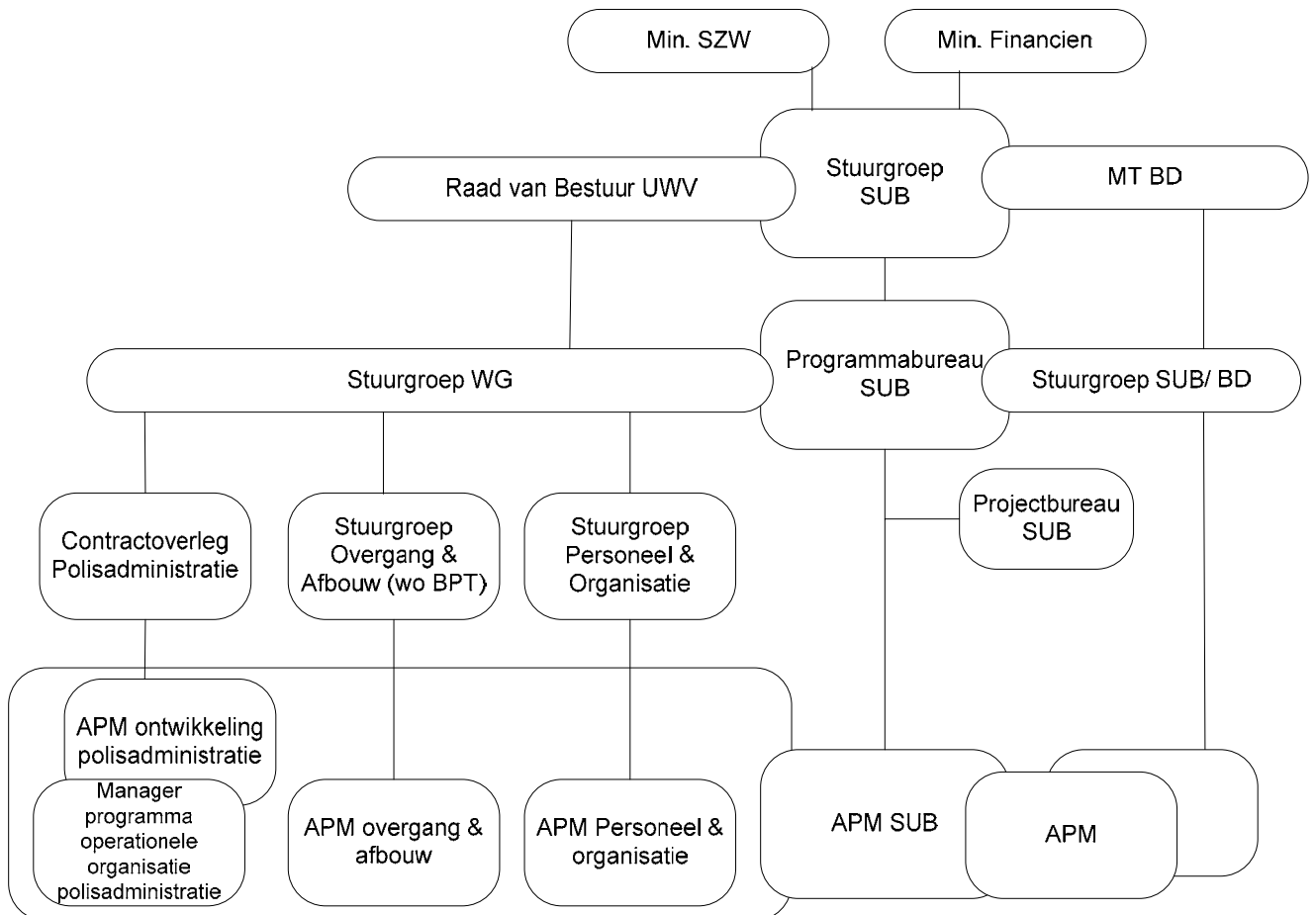
In 2002 hebben UWV en de Belastingdienst besloten tot een vergaande vorm van samenwerking. Het doel van deze samenwerking was te komen tot een verdere administratieve lastenverlichting voor werkgevers en een besparing op uitvoeringskosten. Dit standpunt is door de regering overgenomen in het Strategisch Akkoord. In dit strategisch akkoord is aangegeven dat het “werkgeversloket” (de gegevensinwinning voor de polisadministratie en de premie-inning werknemersverzekeringen) wordt uitbesteed aan de Belastingdienst [UIT].

De Belastingdienst neemt de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen over van UWV. Werkgevers doen één gecombineerde aangifte voor de loonheffing (loonbelasting en premies volksverzekeringen) én de premies werknemersverzekeringen. De informatievraag bij werkgevers neemt af door meervoudig gebruik van gegevens. Het meervoudige gebruik van gegevens gebeurt via de inrichting van een centrale gegevensregistratie bij UWV, de polisadministratie. De Belastingdienst levert gegevens uit de loonaangifte aan UWV, die deze opneemt in de polisadministratie en gebruikt voor het vaststellen van uitkeringen op grond van de WW, ZW en WAO. De Belastingdienst zal ook gegevens uit de polisadministratie gaan gebruiken, onder meer voor het uitvoeren van controles op de loonbelasting en de premies werknemersverzekeringen. Daarnaast zullen andere instanties, zoals de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en gemeenten, ook gebruikmaken van gegevens uit de polisadministratie.

De samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst heeft de vorm gekregen van een langlopend project. Voor de uitvoering is een gemeenschappelijke projectorganisatie SUB ingericht. In figuur 5 is een overzicht van de organisatorische context van SUB weergegeven. Bij de inrichting van het project onderscheiden UWV en de Belastingdienst de volgende drie sporen:

1. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de onderwerpen/objecten die alleen voor de Belastingdienst van belang zijn;
2. UWV en de Belastingdienst zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de onderwerpen/objecten waar beide partijen direct belang bij hebben. Hiervoor is een gezamenlijke stuurgroep opgericht, met vertegenwoordigers van beide organisaties, die eindverantwoordelijkheid draagt;
3. UWV is verantwoordelijk voor de onderwerpen/objecten die alleen voor UWV van belang zijn.

De Raad van Bestuur UWV en het Managementteam Belastingdienst zijn verantwoordelijk voor het welslagen van het project SUB en hebben hierover een externe verantwoordingsplicht. Om die reden zijn de auditdiensten van UWV en Financiën verzocht een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de inrichting en werking van het project SUB. De auditdienst Financiën heeft audits uitgevoerd op deelprojecten die onder spoor 1 vallen. Audits op de deelprojecten van spoor 2 zijn door de auditdiensten van UWV en de Financiën gezamenlijk uitgevoerd. De auditdienst van UWV heeft audits uitgevoerd op deelprojecten die onder spoor 3 vallen.



Figuur 5. Organisatorische context van het project SUB.

Sturing

- UWV en Belastingdienst zijn zelfstandige organisaties met hun eigen verantwoordelijkheden. De Raad van Bestuur UWV en het Management Team Belastingdienst (MT BD) zijn eindverantwoordelijk voor het realiseren en implementeren van de projectresultaten binnen de eigen organisatie.
- De stuurgroep SUB is in opdracht van de Raad van Bestuur UWV en het MT BD verantwoordelijk voor de besturing op de keten, de uitvoering van de projecten in hun onderlinge samenhang en afhankelijkheid en de rapportage daarover. Daarnaast beheerde zij de budgetten.
- Uit een uitgevoerde audit is gebleken dat de stuurgroep SUB te weinig sturing gaf door te weinig beslissingen te nemen. De beslissingen werden vooral door de Raad van Bestuur UWV en het MT BD genomen.
- Naast sturing is er te weinig aandacht besteed aan het creëren van draagvlak op tactisch niveau.

Risicomanagement

- Het formele risicomanagement op strategisch en tactisch niveau is wel uitgevoerd, maar er was geen sprake van een geïntegreerde risicoaanpak. De hoofddoelstellingen werden bewaakt, maar de getroffen maatregelen waren niet altijd toetsbaar. Het risicomanagement op operationeel niveau heeft niet of te weinig plaats gevonden.

Toezicht op uitvoering

- De kerntaak van het Programmabureau was toe te zien op de kwaliteitsborging, de financiën en de tijdige oplevering van resultaten.
- De auditdiensten hebben audits uitgevoerd naar het proces en deels naar de opgeleverde producten. Voor de gezamenlijke producten zijn er procesgerichte 'joint-audits' uitgevoerd door beide auditdiensten.
- Er is geen formele projectbeheersingsmethode gebruikt bij de uitvoering van het project SUB.

Verantwoording

- De kosten en baten waren niet gerelateerd aan een business case. Verantwoording vond plaats door middel van een half jaarlijkse voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer.

3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is, op basis van een praktijkonderzoek, geanalyseerd in hoeverre twee interdepartementale IT-projecten invulling hebben gegeven aan de vier governancecomponenten: sturing, risicomanagement, toezicht op uitvoering en verantwoording.

Uit deze analyse blijkt dat beide projecten op verschillende wijze invulling hebben gegeven aan de vier governancecomponenten. Zo is er bij P-Direkt gekozen voor een gezamenlijke uitvoerende projectorganisatie, terwijl bij SUB specifiek gekozen is om de uitvoerende activiteiten bij de verantwoordelijke organisaties te beleggen. Wat opvalt, is dat bij beide projecten aan de componenten risicomanagement en verantwoording te weinig aandacht is besteed. Bij beide projecten was er geen sprake van een geïntegreerde risicomanagement aanpak. Hierdoor was er geen structurele aanpak voor het identificeren, analyseren en bewaken van risico's op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Bij het project SUB was er geen business case opgesteld, bij P-Direkt was dit wel het geval, maar was de communicatie naar de stakeholders onvoldoende.

Uit de analyse blijkt niet dat er op basis van de specifieke kenmerken van interdepartementale IT-projecten extra maatregelen getroffen zijn in aanvulling op de maatregelen die de reguliere projectbeheersingsmethoden voorschrijven.

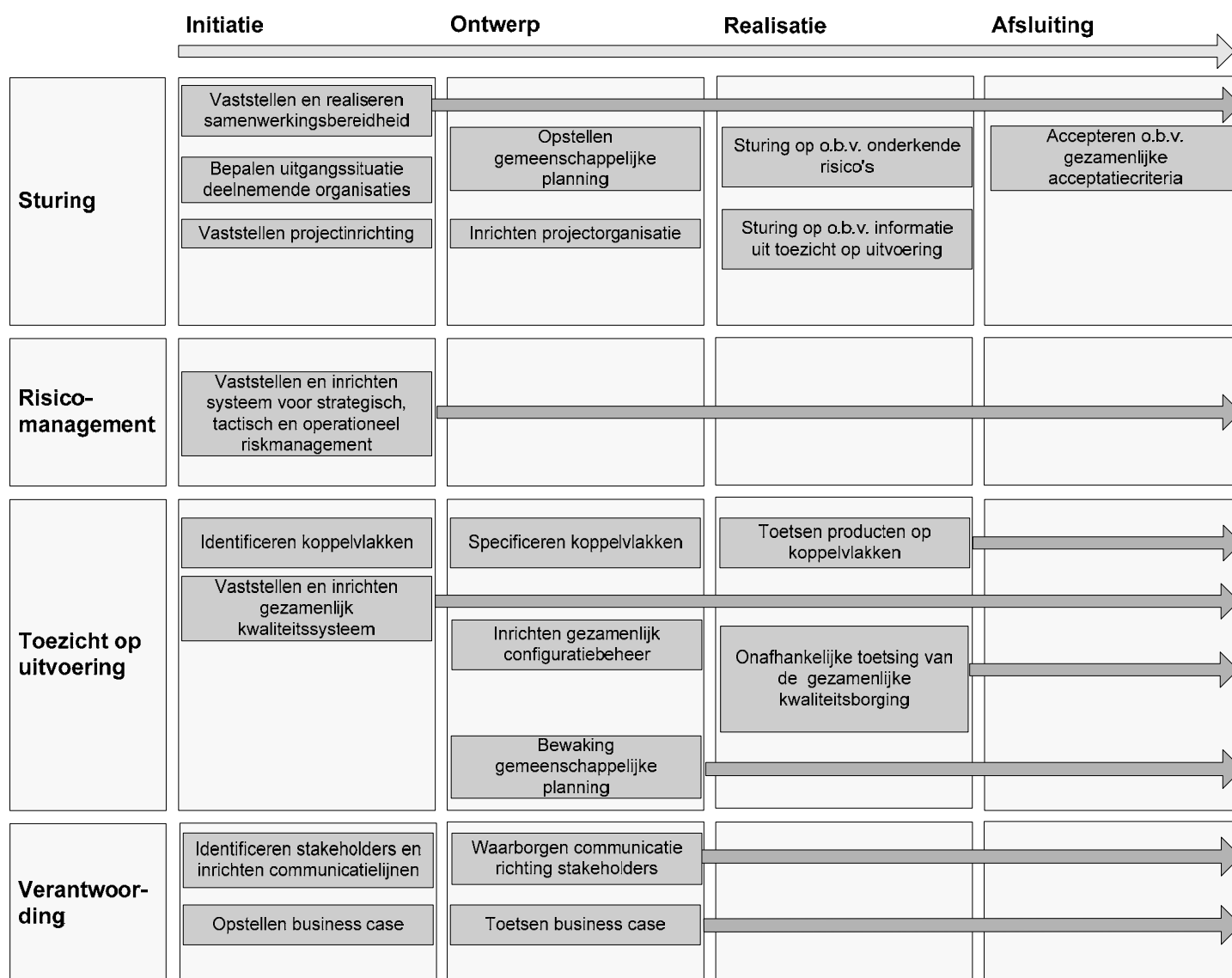
4 Generiek projectgovernanceraamwerk

In dit hoofdstuk staat de derde onderzoeksvraag centraal: hoe kunnen de kenmerken en aandachtspunten, die van toepassing zijn op interdepartementale IT-projecten, worden vertaald naar een generiek governanceraamwerk voor deze projecten?

In paragraaf 4.1 wordt het generieke projectgovernanceraamwerk schematisch weergegeven. Vervolgens worden in paragraaf 4.2 de 'control objectives' per element uit dit raamwerk beschreven.

4.1 Generiek projectgovernanceraamwerk

Onderstaand projectgovernanceraamwerk is opgesteld op basis van de resultaten uit de analyse van de literatuur en de praktijk. In het raamwerk zijn alleen elementen per fase van een project opgenomen, die van toepassing zijn op de karakteristieken van interdepartementale IT-projecten. Dit raamwerk kan dus niet als een volledige projectbeheersingsmethode worden beschouwd.



Figuur 6: Generiek projectgovernanceraamwerk voor interdepartementale IT-projecten.

4.2 Elementen uit het raamwerk

De 'control objectives' voor de elementen uit het raamwerk zijn hieronder beschreven.

4.2.1 Sturing

Initiatiefase

- *Vaststellen en realiseren samenwerkingsbereidheid*
Interdepartementale IT-projecten worden veelal gestart op basis van een politiek besluit. Daarom moet samenwerkingbereidheid tussen de deelnemende overheidsorganisaties worden gerealiseerd door de betrokkenheid op voldoende hoog ambtelijk niveau binnen de deelnemende organisaties. Dit dient gedurende alle fasen van het project te worden gewaarborgd.
- *Bepalen uitgangssituatie deelnemende organisaties*
De bestaande uitgangssituaties van de deelnemende organisaties moeten eenduidig worden vastgesteld. Hierbij moeten zowel de bestaande processen, als IT-systemen en -infrastructuur worden meegenomen die van toepassing zijn op het gezamenlijke project. Naast het bepalen van de uitgangssituatie van deze objecten, zal er ook gekeken moeten worden naar het volwassenheidsniveau van de deelnemende organisaties. Uitgangspunt hierbij is dat de organisaties zich op een gelijk niveau moeten bevinden om de interdepartementale samenwerking optimaal te laten verlopen. Voor het bepalen van dit volwassenheidsniveau kan onder andere gebruik gemaakt worden van COBIT of CMM.
- *Vaststellen projectinrichting*
Bij het vaststellen van de projectinrichting is een heldere rolverdeling tussen actoren en toedeling van verantwoordelijkheden voor de deelnemende organisaties van belang. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de mate van inbreng van departementale expertise. Zo moet er een gezamenlijke stuurgroep/beslissingsorgaan worden ingericht, waarin afgevaardigden van alle betrokken partijen deelnemen die voldoende beslissingsbevoegdheid hebben. Daarnaast dient er een voorzitter van de stuurgroep te worden benoemd, dit kan de opdrachtgever zijn, het sterkste deelnemende departement of een onafhankelijke derde. Deze voorzitter heeft de doorslaggevende stem bij conflicten.

Ontwerpfase

- *Opstellen gemeenschappelijke planning*
Bij de start van het project dient een gemeenschappelijke planning te worden opgesteld, hierin moeten de onderkende risico's en de uitgangssituaties van de deelnemende organisaties worden meegenomen. Tevens moet de planning inzicht geven in het kritieke tijdpad ten aanzien van de onderkende koppelvlakken in de op te leveren IT-systemen.
- *Inrichten projectorganisatie*
De gezamenlijke projectorganisatie moet conform de vastgestelde projectinrichting worden ingericht.

Realisatiefase

- *Sturing op basis van onderkende risico's*
In de besluitvorming door de stuurgroep dienen de onderkende risico's meegewogen te worden.
- *Sturing op basis van informatie uit toezicht op uitvoering*
Er dient gewaarborgd te worden dat de stuurgroep de juiste informatie heeft om te sturen tijdens de projectuitvoering.

Afsluitingfase

- *Accepteren op basis van de gezamenlijke acceptatiecriteria*
Het opgeleverde gemeenschappelijke product dient door de lijn van de deelnemende organisaties formeel te worden geaccepteerd op basis van de vooraf bepaalde gezamenlijke acceptatiecriteria. Bij afwijkingen van deze acceptatiecriteria dient dit te worden gemotiveerd. De stuurgroep dient te waarborgen dat acceptatie door alle deelnemende organisaties heeft plaatsgevonden voordat zij decharge verleend aan de projectorganisatie.

4.2.2 *Risicomanagement*

Initiatiefase

- *Vaststellen en inrichten systeem voor strategisch, tactisch en operationeel risicomanagement*
Er moet een gestructureerd ingericht risicomanagementsysteem vastgesteld en ingericht worden. Dit risicomanagementsysteem geeft invulling aan de risicomanagementcyclus, zodat risico's aantoonbaar worden geïdentificeerd, geanalyseerd en bewaakt. Hierbij is het voor de gezamenlijke uitvoering van belang dat naast het onderkennen van risico's op operationeel niveau tevens risico's op tactisch en strategisch niveau worden onderkend, zodat er sprake is van geïntegreerde risicoaanpak. Daarnaast is het van belang dat de vastgestelde uitgangssituaties per deelnemer meegewogen worden in het identificeren en analyseren van de risico's voor de keten. Tevens leveren afwijkingen in volwassenheidsniveaus extra risico's op voor het project, deze moeten geïdentificeerd, geanalyseerd en bewaakt worden. Na vaststellen en inrichten van het risicomanagementsysteem moet de uitvoering van de risicomanagementcyclus gedurende het hele project zijn gewaarborgd.

4.2.3 *Toezicht op uitvoering*

Initiatiefase

- *Identificeren koppelvlakken*
Bij de initiatie van het project dienen de koppelvlakken, die onder de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid vallen, te worden geïdentificeerd, zodat de afhankelijkheden in de te realiseren keten helder zijn gedefinieerd.
- *Vaststellen en inrichten gezamenlijk kwaliteitssysteem*
Er moet een gestructureerd gezamenlijk kwaliteitssysteem vastgesteld en ingericht worden, zodat de uitvoering van het project wordt geanalyseerd en bewaakt. Dit gezamenlijke kwaliteitssysteem dient aan te sluiten op de inrichting van de projectorganisatie. Bij de inrichting van een gemeenschappelijk kwaliteitssysteem dient een onderscheid gemaakt te worden in kwaliteitsborging binnen de projectorganisatie en onafhankelijk van de projectorganisatie. Toezicht op de kwaliteitsborging dient tijdens alle fasen van het project te zijn gewaarborgd.

Ontwerpfase

- *Specificeren koppelvlakken*
De geïdentificeerde koppelvlakken dienen concreet gespecificeerd te worden, zodat voor alle deelnemende organisaties helder is wat het uiteindelijke koppelvlak zal zijn en welke eisen daaraan worden gesteld.
- *Inrichten gezamenlijk configuratiebeheer*
Om de gemeenschappelijke elementen te beheersen dient er een gezamenlijk configuratiebeheer ingericht te worden.

- *Bewaking gemeenschappelijke planning*
Tijdens de uitvoering van het project moet regelmatig getoetst worden of het project conform de gezamenlijke planning verloopt. Tevens is het van belang dat getoetst wordt in hoeverre de deelnemende organisaties hun eigen activiteiten uitvoeren conform deze planning. Bij afwijkingen van de gezamenlijke planning dient dit altijd gerapporteerd te worden aan de stuurgroep. De bewaking van de gezamenlijke planning dient tevens in de realisatie- en afsluitingsfase zijn gewaarborgd.

Realisatiefase

- *Toetsen producten op koppelvlakken*
Tijdens de uitvoering van het project dienen de opgeleverde producten die van toepassing zijn op geïdentificeerde koppelvlakken te worden getoetst aan de vooraf opgestelde specificaties. Daarnaast moet getoetst worden of deze producten een bijdrage leveren aan het behalen van de doelen zoals geformuleerd in de gemeenschappelijke business case. Deze activiteiten dienen te worden uitgevoerd tijdens de realisatie- en afsluitingsfase van het project.
- *Onafhankelijke toetsing van de gezamenlijke kwaliteitsborging*
Indien noodzakelijk, dient er een onafhankelijke toetsing plaats te vinden op de gezamenlijke kwaliteitsborging. Deze onafhankelijke toetsing dient door de opdrachtgever te worden geïnitieerd. Dit is tevens van toepassing op afsluitingsfase.

4.2.4 Verantwoording

Initiatiefase

- *Identificeren stakeholders en inrichten communicatielijnen*
In de initiatiefase dienen alle stakeholders aan wie verantwoording moet worden afgelegd, te worden geïdentificeerd. Er dient bepaald en vastgelegd te worden welke informatie, op welk tijdstip en op welke manier, gecommuniceerd wordt naar de stakeholders.
- *Opstellen business case*
De projectorganisatie moet in samenwerking met de stuurgroep een business case opstellen, waarin het “waarom” van het project beschreven wordt. Bij het opstellen van de business case is het van belang dat deze aansluit op de doelstellingen van de keten, in plaats van alleen op de individuele organisaties.

Ontwerpfase

- *Waarborgen communicatie richting stakeholders*
Er dient gewaarborgd te worden dat de stakeholders op het juiste tijdstip de juiste informatie ontvangen. Dit is tevens tijdens de realisatie- en afsluitingsfase van toepassing.
- *Toetsen business case*
Gedurende de ontwerp-, realisatie- en afsluitingsfase van het project dient tussentijds te worden getoetst of de business case nog steeds haalbaar is en of het project in lijn met de business case wordt uitgevoerd. Hierover wordt gerapporteerd aan de stuurgroep. Bij afwijkingen zal de stuurgroep een besluit moeten nemen over de verdere uitvoering van het project of mogelijke aanpassingen in de business case.

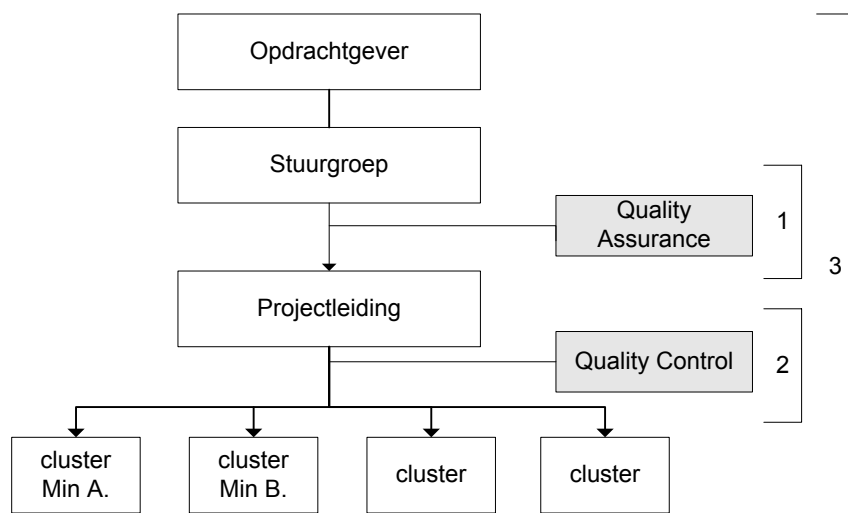
5 Rol IT-auditor bij interdepartementale IT-projecten

In dit hoofdstuk staat de vierde onderzoeksvraag centraal: op welke manier kan de IT-auditor een rol spelen bij interdepartementale IT-projecten?

Allereerst gaat paragraaf 5.1 in op de positionering van de verschillende kwaliteitsbeheersingsrollen binnen de projectgovernance van interdepartementale IT-projecten. Paragraaf 5.2 gaat vervolgens in op de wijze waarop een IT-auditor deze rollen kan vervullen.

5.1 Kwaliteitsbeheersing binnen projecten

Voor de inrichting van de kwaliteitsbeheersing en –borging binnen een project wordt een aantal rollen onderkend: Quality Assurance, Quality Control en een onafhankelijke beoordeling. Deze rollen zijn verschillend binnen het project gepositioneerd. In figuur 7 worden deze rollen weergegeven.



Figuur 7: Inrichting kwaliteitsbeheersing en –borging binnen een project.

1. Quality Assurance

De Quality Assurance (QA) functie is een onderdeel van de projectorganisatie. QA is de procesgerichte kwaliteitsborging en houdt toezicht op de inrichting en beheersing van de kwaliteitsprocessen binnen een project, signaleert projectrisico's en geeft aanbevelingen voor bijsturing. De QA-functie is een staffunctie ten behoeve van de stuurgroep en rapporteert meestal aan de stuurgroep.

Voor interdepartementale projecten is een 'sterke' QA-functie van groot belang. De deelnemende organisaties zijn namelijk niet altijd alleen gebruiker van het systeem dat het project oplevert, maar soms ook verantwoordelijk voor de bouw van onderdelen van dit systeem. Dit kan leiden tot complexe aansturing- en uitvoeringsconstructies. Hierbij is het van belang dat de kwaliteitsprocessen op uniforme wijze zijn ingericht en worden uitgevoerd.

2. Quality Control

De Quality Control (QC) functie is ook een onderdeel van de projectorganisatie. QC is de productgerichte kwaliteitsbeheersing binnen een project. Hierbij worden mijlpaalproducten tussentijds en bij oplevering getoetst op basis van de vooraf afgesproken normering. Voorbeelden van producten die de QC-functie beoordeelt zijn onder andere het functioneel en technisch ontwerp, conversiestrategie en testplan. De QC-functie is een staffunctie ten behoeve van de projectleiding en rapporteert meestal aan de projectleiding.

Bij interdepartementale IT-projecten is de QC-rol met name van belang omdat de deelproducten door verschillende organisaties worden opgeleverd. De QC-rol moet hierbij expliciet toezien op de juiste werking van de koppelvlakken in deze producten.

3. Onafhankelijke beoordeling van het totale project

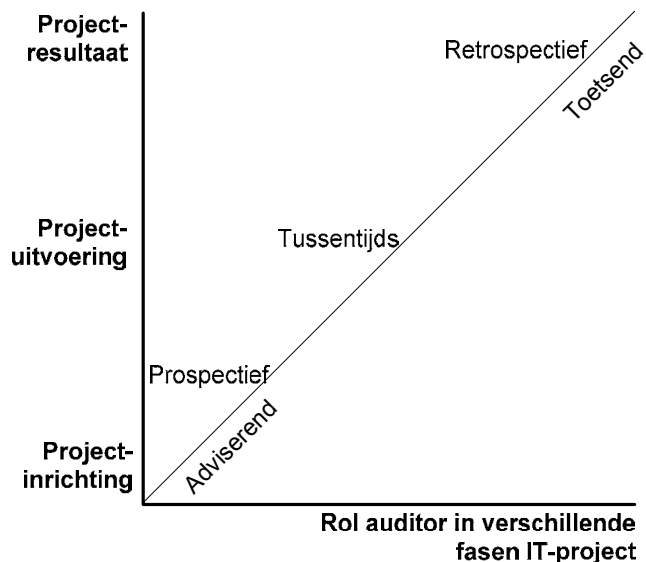
Naast de QA- en QC-rol kan ook het totale stelsel van maatregelen voor de beheersing van de projectuitvoering en aansturing worden beoordeeld. Deze rol maakt geen deel uit van de projectorganisatie. In deze onafhankelijke beoordeling worden naast de invulling van de QA- en QC-rol, ook het opdrachtgeverschap en de sturing vanuit de stuurgroep beoordeeld. Indien de invulling van de QA- en QC-rol voldoende is, kan bij de onafhankelijke beoordeling gesteund worden op de door hen uitgevoerde werkzaamheden.

Bij interdepartementale IT-projecten speelt de stuurgroep, met daarin leden van de deelnemende organisaties, vaak een belangrijke rol. Binnen de rijksoverheid is geen concernstructuur aanwezig met één centrale beslissingsmacht. Hierdoor is het in de stuurgroep moeilijk om beslissingen te nemen die in het belang zijn van het op te leveren eindproduct, ook al zijn die misschien minder in het belang van de deelnemende organisaties. De mate waarin de stuurgroep 'stuurt' en beslissingen neemt, kan door deze onafhankelijke rol worden beoordeeld.

5.2 Invulling rollen door de IT-auditor

Voor invulling van de drie hierboven beschreven rollen door de IT-auditor is het belangrijk om rekening te houden met het onderscheid tussen de twee hoofdrollen die een IT-auditor kan vervullen, de attest- en adviesfunctie. De attestfunctie houdt in dat de IT-auditor een onafhankelijk en onpartijdig oordeel geeft over de mate waarin één of meer bestaande of toekomstige objecten voldoen aan de vooraf afgesproken kwaliteitsaspecten. De adviesfunctie houdt in dat de IT-auditor aanbevelingen doet op zijn deskundigheidsgebied voor het creëren van nieuwe (toekomstige) situaties. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de IT-auditor speelt bij de adviesfunctie in mindere mate een rol.

Zoals weergegeven in figuur 8 kan de rol van de IT-auditor verschuiven naar mate de voortgang van het project.



Figuur 8: Verschuivende rol IT-auditor tijdens de voortgang van het project [MET].

De IT-auditor kan alle drie de kwaliteitsbeheersingsrollen binnen de projectgovernance van interdepartementale IT-projecten vervullen. Van belang is dat een combinatie van deze drie rollen niet is toegestaan. Bij het optreden van de IT-auditor in de QA- of QC-rol is het formuleren van de opdracht van belang. In de opdracht bepaalt de IT-auditor met de opdrachtgever of hij optreedt vanuit de attest- of de adviesfunctie. Het is van belang dit duidelijk in de opdracht op te nemen, omdat de IT-auditor in de attestfunctie, naast de Code of Ethics, ook moet voldoen aan de richtlijnen voor de attestfunctie.

Bij interdepartementale IT-projecten moet rekening worden gehouden dat deelnemende organisaties beschikken over een eigen auditdienst, die soms onderling een verschillende aanpak hanteren voor het beoordelen van projecten. De beoordeling van de beheersing van de 'gezamenlijkheid' van het interdepartementale IT-project, kan worden beschouwd als een ketenaudit. Een ketenaudit wordt toegepast om een oordeel of advies te geven over de beheersing van een keten als geheel ten aanzien van een gekozen object van onderzoek. Hierbij richt de ketenaudit zich alleen op dat aspect of onderdeel dat bijdraagt aan het gemeenschappelijke doel en de beheersing van de keten [INT].

In de literatuur [BRU] worden een viertal samenwerkingsmodellen onderscheiden. Deze modellen beschrijven de mate van samenwerking tussen de auditdiensten en de omvang van de beoordeling van de keten:

- In het grondmodel is er geen sprake van een gemeenschappelijke basis voor het uitvoeren van een audit. Hierbij worden de audits uitgevoerd door één auditdienst en hebben de audits betrekking op één processtap uit de keten.
- In het consolidatiemodel is er sprake van twee partijen, waarbij één partij uitvoerend is en de andere eindverantwoordelijk is voor het ketenproces. De mededeling die de auditdienst van de uitvoerende partij afgeeft, wordt gebruikt door de eindverantwoordelijke voor het ketenproces. Hiervoor voert de eindverantwoordelijke reviews uit op de werkzaamheden van de auditdienst van de uitvoerende organisatie.
- Het kokermodel gaat uit van een gedeelte van het ketenproces dat afzonderlijk en een gedeelte dat gezamenlijk door beide organisaties wordt uitgevoerd. Hierbij wordt voor het gezamenlijke deel een mededeling verstrekt onder verantwoordelijkheid van de auditdienst van beide partijen. Het gezamenlijke deel vormt een brugfunctie tussen de beide afzonderlijke delen.

- Het centrifugemodel gaat uit van een gezamenlijke uitvoering van de gehele ketenaudit. Hierbij is sprake van grote mate van samenwerking tussen de auditdiensten. Voor de gehele keten wordt een gezamenlijke verklaring of mededeling afgegeven.

In de initiatiefase van een interdepartementaal IT-project worden de grove contouren van de keten ontworpen. Hierbij kan de ketenaudit zich richten op de realiseerbaarheid van een beheersbare keten binnen de (gemaakte) strategische afspraken. Omdat hierbij veelal geen contact is tussen de auditdiensten van de deelnemende organisaties is het grondmodel hierbij van toepassing. In het ideale geval worden in deze fase de auditdiensten van de deelnemende organisaties betrokken, zodat zij gezamenlijk, in het centrifugemodel, de haalbaarheid van het ketenontwerp kunnen beoordelen.

Voor de ontwerp- en realisatiefase van de keten is het wenselijke samenwerkingsmodel afhankelijk van het type keten dat wordt gerealiseerd. Uit de praktijkanalyse blijkt dat er met name bij SUB en in mindere mate bij P-Direkt sprake was van een keten met gelijkwaardige partners. Hierbij ligt het voor de hand om volgens het centrifugemodel een gezamenlijke audit uit te voeren.

5.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is de wijze, waarop een IT-auditor invulling kan geven aan de verschillende 'assurance' rollen bij interdepartementale IT-projecten, geanalyseerd.

Uit deze analyse blijkt dat een IT-auditor invulling kan geven aan de drie verschillende rollen: de QA- en QC-rol en de onafhankelijke beoordeling van het project. Met name bij het optreden van de IT-auditor in de QA- of QC-rol is het formuleren van de opdracht van belang. In de opdracht bepaalt de IT-auditor met de opdrachtgever of hij zal optreden in de attest- of de adviesfunctie. Daarnaast is het van belang dat een IT-auditor deze drie functies niet combineert bij een project.

Voor de mate van samenwerking tussen de auditdiensten van de deelnemende organisaties is op basis van literatuur een aantal samenwerkingsmodellen beschreven. Hieruit blijkt dat voor een ketenaudit naar de ontwerp- en realisatiefase voor een keten met gelijkwaardige partners het centrifugemodel de optimale keuze is.

6 Conclusie en reflectie

In dit laatste hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies behandeld die voortkomen uit de gestelde centrale onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen, gepresenteerd in hoofdstuk één, zijn een afgeleide van de doelstelling van het onderzoek. In paragraaf 6.2 wordt tot slot een reflectie gegeven op het onderzoek en de resultaten die hieruit naar voren zijn gekomen.

6.1 Conclusie

De afgelopen jaren zijn er verschillende interdepartementale IT-projecten gestart. Bij deze projecten zijn meerdere ministeries of andere overheidsorganisaties betrokken om de gewenste verbetering van de informatievoorziening te realiseren. De aansturing en beheersing van deze projecten zijn vaak complex. Binnen de overheid is nog geen sprake van een uniforme uitwerking en invulling van projectgovernance voor deze projecten. Hiervoor hebben wij een generiek projectgovernanceraamwerk opgesteld dat als richtlijn kan dienen voor de initiatie, ontwerp, uitvoering en afsluiting van deze projecten.

Op basis van een literatuurstudie hebben wij vier governancecomponenten gedefinieerd waaraan invulling moet worden gegeven bij projectgovernance: sturing, beheersing van risico's, toezicht op uitvoering en verantwoording. Daarnaast hebben wij de specifieke kenmerken van interdepartementale projecten benoemd en zijn wij nagegaan in hoeverre COSO, PRINCE2 en COBIT invulling geven aan deze vier componenten van projectgovernance.

Uit deze analyse komt naar voren dat de geselecteerde governancemodellen en de projectbeheersingsmethode op verschillende wijze invulling geven aan de vier governancecomponenten voor IT-projecten. Het belangrijkste verschil tussen de governancemodellen COSO en COBIT en de projectbeheersingsmethode PRINCE2 is het abstractieniveau van de richtlijnen. Terwijl PRINCE2 strikte richtlijnen geeft voor de inrichting van een project, zijn de richtlijnen in COSO en COBIT vanwege het organisatiebrede karakter van de governancemodellen vaak niet één op één toepasbaar zijn op projectniveau. Ook blijkt uit de analyse dat de geselecteerde governancemodellen en de projectbeheersingsmethode onvoldoende invulling of concrete handvatten geven ten aanzien van de specifieke kenmerken van interdepartementale IT-projecten.

Om invulling te geven aan de specifieke kenmerken voor projectgovernance bij interdepartementale IT-projecten hebben wij een praktijkstudie uitgevoerd naar twee interdepartementale IT-projecten: P-Direkt en SUB. Beide projecten hebben op verschillende wijze invulling gegeven aan de vier governancecomponenten. Uit de praktijkstudie blijkt niet dat er, op basis van de specifieke kenmerken van interdepartementale projecten, extra maatregelen getroffen zijn in aanvulling op de maatregelen die de reguliere projectbeheersingsmethoden voorschrijven. Daarnaast blijkt ook dat bij beide projecten aan de componenten risicomanagement en verantwoording te weinig aandacht is besteed.

Na de literatuur- en praktijkstudie hebben wij de kenmerken van interdepartementale projecten en de invulling van de governancecomponenten door de geselecteerde governancemodellen en de projectbeheersingsmethode geanalyseerd. Op basis van deze analyse hebben wij een raamwerk opgesteld waarin elementen en 'control objectives' zijn beschreven die invulling geven aan de specifieke kenmerken van interdepartementale projecten. Deze elementen en 'control objectives' hebben wij getoetst aan de hand van de geselecteerde interdepartementale IT-projecten. De elementen in het raamwerk vormen een

aanvulling op de richtlijnen die de geselecteerde governance modellen en de projectbeheersingsmethode voorschrijven.

Tot slot hebben wij de rol van de IT-auditor bij interdepartementale IT-projecten bekeken. In de kwaliteitsbeheersing- en borging van een interdepartementaal IT-project onderscheiden wij drie rollen Quality Assurance, Quality Control en een onafhankelijke beoordeling. De IT-auditor kan invulling geven elk van de drie rollen. Van belang hierbij is dat een combinatie van deze drie rollen niet is toegestaan. Met name bij het optreden in de QA- of QC-rol is het formuleren van de opdracht van belang, omdat de IT-auditor hierbij onderdeel uitmaakt van de projectorganisatie. In de opdracht bepaalt de IT-auditor samen met de opdrachtgever of hij zal optreden in de attest- of de adviesfunctie.

Voor de mate van samenwerking tussen de auditdiensten van de deelnemende organisaties is op basis van literatuur een aantal samenwerkingsmodellen beschreven. Hieruit blijkt dat voor een ketenaudit naar de ontwerp- en realisatiefase voor een keten met gelijkwaardige partners het centrifugemodel de optimale keuze is.

6.2 Reflectie

Dit onderzoek, wat geleid heeft tot het generieke projectgovernanceraamwerk, is voor ons een leerzaam traject geweest, met enkele hobbels onderweg.

De initiële aanpak voor het onderzoek bleek tijdens de uitvoering van het onderzoek toch niet de aanpak te zijn die zou leiden tot het gewenste resultaat. Deze initiële aanpak ging uit van een 'top-down' benadering vanuit de reguliere governance modellen. Het bleek echter dat de aansluiting tussen de governance modellen en de projectbeheersingsmethoden moeilijk te maken is doordat het abstractie niveau zeer verschillend is. Na een koerswijziging hebben we voor de omgekeerde aanpak gekozen, door vanuit projecten 'bottom-up' na te gaan welke specifieke kenmerken van toepassing zijn op een interdepartementaal IT-project en op welke wijze deze kenmerken invulling geven aan de vier governance componenten.

Het onderwerp zelf bleek soms ook moeilijker dan verwacht. De literatuur is op punten nog niet uitgekristalliseerd en de toepassing van governance modellen en projectbeheersingsmethoden binnen interdepartementale projecten was moeilijk zichtbaar.

Wij denken dat het resultaat van toegevoegde waarde is bij de uitvoering van interdepartementale IT-projecten. In de reguliere governance modellen en projectbeheersingsmethoden wordt geen aandacht geschonken aan de specifieke kenmerken van deze projecten. Daarnaast kan ook de IT-auditor dit raamwerk concretiseren en gebruiken bij de beoordeling van een interdepartementaal IT-project.

Literatuurlijst

- [ARE] Algemene Rekenkamer, Grip op informatievoorziening governance bij ministeries, Tweede kamer, 30505, nrs. 1-2, vergaderjaar 2005-2006.
- [BEE] Beek, van M.J., IT-projecten bij overheidsorganisaties een bijzonder spanningsveld, Compact, nr. 2, 2002.
- [BRU] Bruijn, de A.J.M., Meer, van der A.J., Nieuwenhuizen, Slot, M.C.M en Staveren, van B.J.; Ketengovernance: ketensamenwerking binnen het publieke domein. De EDP-auditor nr. 2 2006.
- [BZK1] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ruimte voor regie – Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur, www.minbzk.nl/interbestuurlijkebetrekkingen, 2003.
- [BZK2] Auditdienst BZK en Auditdienst Financien, Onderzoek contractrelatie P-Direkt, www.minbzk.nl, 27-07-06.
- [COS] Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Enterprise Risk Management Framework, 2004.
- [DON] Donkers, H., Project Governance en Risk Management binnen projecten, presentatie Norea, 15-12-2005.
- [FIN] Ministerie van Financien, Dossier governance, www.minfin.nl ; bezocht op 15-12-2006.
- [GAR] Gartner, Why IT Projects Fail in Government, 04-11-2006.
- [ICT] ICTU, Nederlandse Overheid Referentie Architectuur, Versie 1.0, 27-09-2006.
- [INT] Interdepartementaal onderzoeksteam, Ketenauditing een logisch vervolg op interdepartementale samenwerking, juni 2004.
- [ITG1] IT Governance Institute, COBIT 4.0, <http://www.isaca.org>, 2005.
- [ITG2] IT Governance Institute, Board Briefing on IT Governance, <http://www.isaca.org>, 2003.
- [LAA] van Laar, ir. G.C.J., Projectmanagement met superproject expert en microsoft project, 1989.
- [MET] Mets, N., Het succes van IT-projecten bekroond door een operational auditor, Universiteit van Amsterdam, augustus 2003.
- [NOR] NOREA, 'IT-governance: Een verkenning' , De kennisgroep governance, 2004.
- [ONN] Onna, M. van, Koning, A., De kleine Prince 2, gids voor projectmanagement, PinkRoccade Educational Services/ Ten Hage Stam uitgevers, 2002.

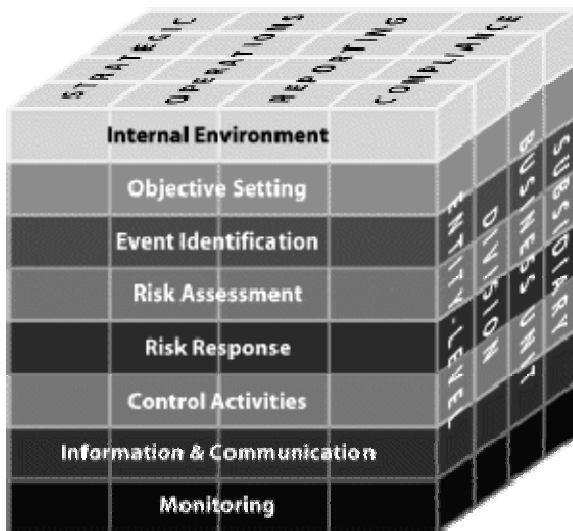
[PDI] P-Direkt, Lessons Learned P-Direkt – First Opinion inzake verbeterpunten van 'de oprichting van P-Direkt', 26-09-05.

[UIT] Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Ministerie van Financien/ Belastingdienst, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Rapport Samenwerking UWV en Belastingdienst vervolgonderzoek, oktober 2002.

Bijlagen

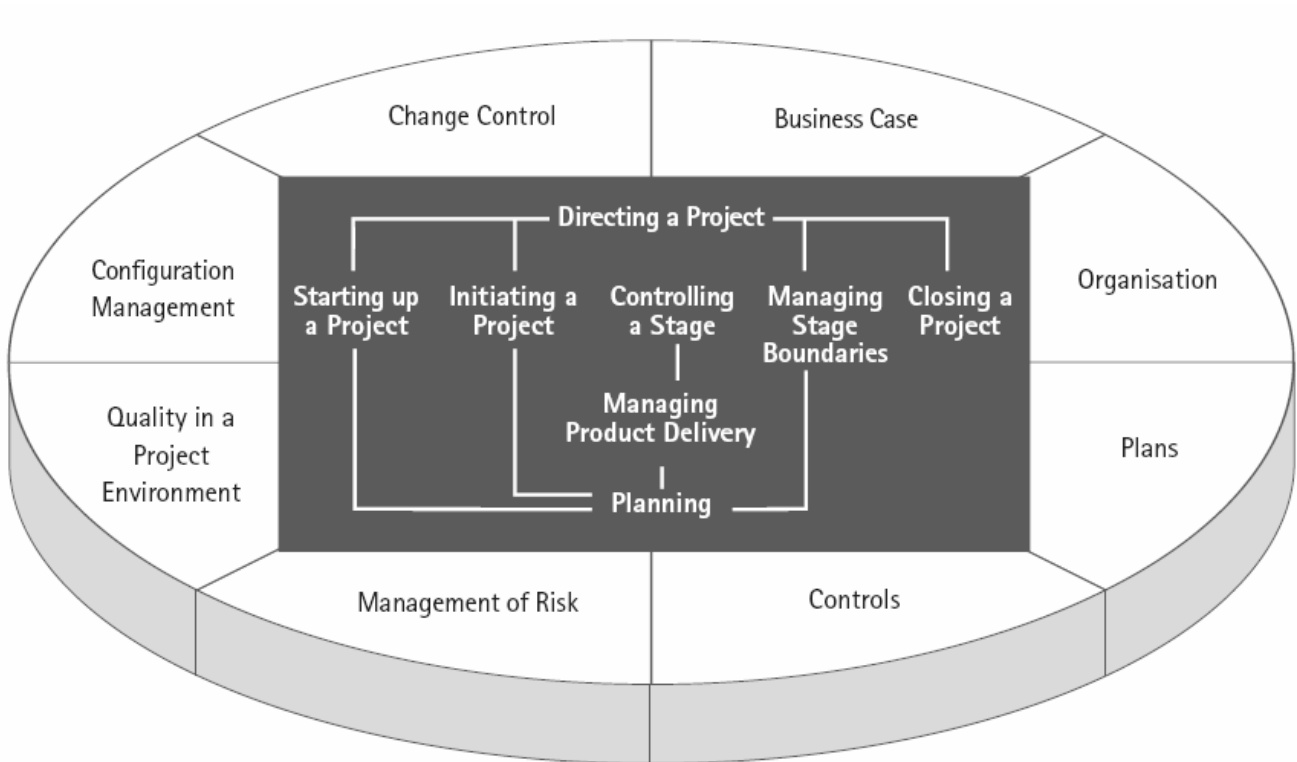
Bijlage A: Overzicht componenten COSO II

Hieronder is de COSO II kubus en de onderliggende controlecomponenten weergegeven.



Bijlage B: Overzicht processen en componenten PRINCE2

In onderstaand figuur zijn de processen in witte letters en de componenten in zwarte letters van PRINCE2 weergegeven.



Bijlage C: Overzicht processen COBIT 4.0

Hieronder zijn de domeinen en onderliggende processen van COBIT 4.0 weergegeven.

