



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

departementaal VERTROUWELIJK

Onderzoeksrapport inzake de totstandkoming van de rapportage grote ICT-projecten 2017

V1.0 definitief

Colofon

Titel	Onderzoeksrapport inzake de totstandkoming van de rapportage grote ICT-projecten 2017 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Uitgebracht aan	de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, namens deze de CIO van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Datum	28 maart 2018
Kenmerk	2018-0000049346

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Samenvatting	4
1 Bevindingen en verbeterpunten	5
1.1 Het identificatie-, registratie-, selectie- en publicatieproces	5
1.1.1 Goede beschrijving in handboek maar twee stappen ontbreken nog	5
1.2 De uitvraag naar gegevens over de in het Rijks ICT-dashboard op te nemen grote ICT-projecten	6
1.2.1 De uitvraag naar gegevens van grote ICT-projecten vindt tijdig en volledig plaats	6
1.2.2 Controles zijn door CIO-office beschreven en ingericht, maar in de beschrijving is niet aangegeven wat er gebeurt als een onjuistheid tijdens deze controles wordt geconstateerd	6
1.2.3 Aansluiting tussen opgevoerde gerealiseerde projectkosten en financiële administratie niet te maken	6
1.3 Het opnemen van de aangeleverde gegevens in het Rijks ICT-dashboard	7
1.3.1 Actualiteit van dashboard kan verbeterd worden	7
1.3.2 ICT-markttoetsen met reden niet uitgevoerd	7
1.3.3 Tweede Kamerstukken niet tijdig op het dashboard	7
1.3.4 Aansluiting tussen opgevoerde projectkosten en businesscase DTR niet aantoonbaar	7
1.3.5 Definities financiële termen in het ICT-dashboard laten ruimte voor interpretatie	8
2 Ondertekening	9
Bijlage 1	10
Overzicht van projecten met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen waarover wordt gerapporteerd (status op 31-12-2017)	10
Bijlage 2	11
Onderzoeksverantwoording	11

Samenvatting

Sinds 2008 rapporteert de minister van BZK jaarlijks over de grote en hoogrisico ICT-projecten van het Rijk aan de Tweede Kamer. Met ingang van 2011 wordt deze rapportage ondersteund door de publicatie van alle projecten op het Rijks ICT-dashboard (www.rijksictdashboard.nl).

Het verzoek tot rapportage, het actualiseren van de gegevens op het ICT-dashboard, is aan u gedaan door DG OO op 10 november 2017 door middel van brief met onderwerp "Jaarrapportage grote ICT-projecten".

Het onderzoek naar de ordelijke, controleerbare en deugdelijke totstandkoming van de rapportage grote ICT-projecten 2017 (actualisering Rijks ICT-dashboard) van uw departement (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) is uitgevoerd in uw opdracht, verstrekt door de gedelegeerd opdrachtgever op 20-3-2018.

Op basis van de drie geformuleerde deelvragen uit de onderzoeksaanpak, constateren wij het volgende.

De rol van CIO office ten aanzien van de rapportage van Grote ICT projecten OCW is beschreven in bijlage II van het Handboek_CIO-office_Beleid V1.0 (update maart 2017 en jan 2018).

Bijlage II van het handboek kan op een drietal punten worden aangevuld:

- het vaststellen en het goedkeuren van het dashboard door de CIO,
- het evalueren van het proces van de jaarlijkse uitvraag ICT-projecten,
- vervolgacties wanneer een onjuistheid tijdens een controle door CIO wordt geconstateerd.

CIO office heeft aangegeven deze aanvullingen in de bijlage II te doen.

In de praktijk zien wij dat de uitvraag naar gegevens over de in het Rijks ICT-dashboard op te nemen grote ICT-projecten tijdig en volledig plaatsvindt. We constateren wel dat de actualiteit van het dashboard verbeterd kan worden door het dashboard eerder bij te werken

- met de Tweede Kamerstukken betreffende een groot ICT-project,
- met een nieuwe peildatum een groot ICT-project wanneer dit in een nieuwe fase komt dan wel een nieuw bijgesteld projectplan heeft (herijking).

Ondanks de toegezegde en gedane inspanningen van FEZ van OCW is het niet gelukt een aansluiting tussen opgevoerde gerealiseerde projectkosten en de financiële administratie te maken. Ook de aansluiting tussen het ICT-Dashboard en de projectdocumentatie is niet altijd aantoonbaar te maken.

1 Bevindingen en verbeterpunten

1.1 Het identificatie-, registratie-, selectie- en publicatieproces

Onderzoeksvraag 1: Welke bevindingen en verbeterpunten signaleren wij in het proces van identificatie, registratie en selectie van alle projecten met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen?

1.1.1 Goede beschrijving in handboek maar twee stappen ontbreken nog
Het proces Jaarlijkse uitvraag ICT-projecten is bij CIO office gedocumenteerd in bijlage II van Handboek_CIO-office_Beleid V1.0 (update maart 2017 en jan 2018). De stappen die beschreven staan, zijn doorlopen en aangetoond.

Echter in de beschrijving ontbreken nog

- het vaststellen en het goedkeuren van het dashboard door de CIO en
- het evalueren van het proces van de jaarlijkse uitvraag ICT-projecten

Beide onderdelen hebben voor de rapportage van 2016 wel plaatsgevonden, naar aller waarschijnlijkheid zal dat ook voor 2017 plaatsvinden. Naar aanleiding van deze bevinding zal CIO-office de bijlage van het handboek voor deze twee onderdelen aanvullen.

1.2 De uitvraag naar gegevens over de in het Rijks ICT-dashboard op te nemen grote ICT-projecten

Onderzoeksvraag 2: Welke bevindingen en verbeterpunten signaleren wij in het proces van uitvraag van de in het Rijks ICT-dashboard op te nemen projecten met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen?

1.2.1 *De uitvraag naar gegevens van grote ICT-projecten vindt tijdig en volledig plaats*
 Reeds direct na het verschijnen van de brief van de Rijks CIO heeft de CIO office het verzoek om grote ICT-projecten gedaan binnen de organisatie. Projecten die al een groot ICT-project waren, zijn separaat aangeschreven.

1.2.2 *Controles zijn door CIO-office beschreven en ingericht, maar in de beschrijving is niet aangegeven wat er gebeurt als een onjuistheid tijdens deze controles wordt geconstateerd*

In de procesbeschrijving is opgenomen dat tijdens het uitvraagproces een aantal controles wordt gedaan. De eerste controle betreft "Toetsing beantwoording uitvraag". Een volgende controle gaat over de rapportage voor het dashboard "toetsing rapportages". De ingevulde checklist wordt in e-doc bewaard en hebben we ontvangen. Het kan gebeuren dat er tijdens een controle een onjuistheid wordt geconstateerd. Het is niet beschreven wat er dan moet gebeuren. Wij adviseren de beschrijving uit te breiden voor het geval er tijdens een controle een onjuistheid wordt geconstateerd.

1.2.3 *Aansluiting tussen opgevoerde gerealiseerde projectkosten en financiële administratie niet te maken*

In 2016 is een separate werkgroep opgericht onder voorzitterschap van Financiën. Deze groep had tot doel om de moeilijkheden die ervaren worden bij de aansluiting van de projectkosten met de financiële administratie te analyseren en indien mogelijk op te lossen. FEZ van OCW heeft deel uitgemaakt van deze werkgroep. Bij de uitvraag aan FEZ over de aansluiting van de financiële gegevens was de reactie van FEZ in eerste instantie positief. Echter bij navraag om bewijsmateriaal gaf FEZ aan dat de aansluiting door onderstaande reden niet te maken is:

"De aansluiting van de projecten met de financiële administratie (3F) van OCW is niet rechtstreeks te maken. Dat komt omdat 3F geen projecten administratie is. Er worden vanuit de begroting wel budgetten gereserveerd voor de projecten, maar deze worden niet standaard geoormerkt als zijnde expliciet voor een bepaald project bedoeld. Dat laat OCW aan de uitvoerder. De uitvoerder heeft het project geaccepteerd en is verantwoordelijk voor de bewaking OCW is altijd afhankelijk van de administraties van de uitvoerders (opdrachtnemer). Dat hoeft niet de financiële administratie te zijn, het kan ook de urenadministratie zijn. Op basis van deze uren administratie stelt de opdrachtnemer vervolgens een verantwoording op, welke wordt gerapporteerd aan de opdrachtgever (OCW). Dit betekent dat OCW alleen wordt gekeken naar de realisaties ten opzichte van de planning, zoals gerapporteerd vanuit het project."

Gelet op de afspraken voor de rapportage van grote ICT-projecten adviseren wij om nogmaals de mogelijkheden te bekijken om dit te verbeteren.

1.3 Het opnemen van de aangeleverde gegevens in het Rijks ICT-dashboard

Onderzoeksvraag 3: Welke bevindingen en verbeterpunten signaleren wij ten aanzien van het ordelijk, controleerbaar en deugdelijk opnemen van de aangeleverde gegevens in het Rijks ICT-dashboard?

1.3.1 *Actualiteit van dashboard kan verbeterd worden*

Aan het project "Digitale Taken Rijksarchieven" is reeds in april 2017 reeds decharge verleend. Het dashboard wordt 31 maart 2018 bijgewerkt met de actuele status van 31 december 2017. Hiermee loopt de actualiteit voor dit project bijna één jaar achter. Doordat het dashboard laat bijgewerkt wordt, bestaat het risico dat kennis over het project niet meer (eenvoudig) beschikbaar is.

Het "Project Implementatie wet beroep leraar" (voorheen programma "Krachtig Leraarschap en Lerarenregister") is 8 mei 2017 voorzien van een nieuw programmaplan en nieuwe business case. Pas in april 2018 vindt een update plaats van dit project. Voorts is in de publicatie voor december 2017 geen "herijking" voorzien voor het project maar zien we wel kostenverhoging.

Ten behoeve van de actualiteit adviseren wij CIO office om in samenwerking met het project tussentijdse bijwerkingen (peilmomenten) van het dashboard bij bijzondere faseovergangen.

1.3.2 *ICT-markttoetsen met reden niet uitgevoerd*

Zowel project "Digitale Taken Rijksarchieven" en "Project Implementatie wet beroep leraar" (voorheen programma "Krachtig Leraarschap en Lerarenregister") passeren de grens van €20 miljoen. Voor "Project Implementatie wet beroep leraar" is geen markttoets uitgevoerd doordat het project in de tijd €20 miljoen aan kosten heeft bereikt, dus niet bij de start van het project.

Bij DTR was men er niet van bewust dat een ICT-markttoets moest worden uitgevoerd en geeft men aan dat het CIO office pas in een latere fase is aangehaakt. De start van DTR lag ook iets eerder dan de verplichting van ICT-markttoets.

Ondanks de juiste toepassing adviseren wij om deze grens van 20 miljoen bij nieuwe projecten nauwlettender te monitoren. Dit kan mogelijk door deze grens op te nemen in de checklist.

1.3.3 *Tweede Kamerstukken niet tijdig op het dashboard*

ADR heeft de dashboard rapportages marginaal getoetst en geconstateerd dat voor project "Digitale Taken Rijksarchieven" en Project "Implementatie wet beroep leraar" niet alle relevante Tweede Kamerstukken waren opgenomen. De BIT-rapportages (en reacties) worden gecommuniceerd aan de Tweede Kamer en moeten op het dashboard bij de Tweede Kamerstukken van het betreffende project worden opgenomen.

Ten behoeve van tijdige rapportage van Tweede Kamerstukken, adviseren wij te overwegen om een vraag hierover op te nemen in de uitvraag die iedere vier maanden plaatsvindt in het kader van portfoliomanagement.

1.3.4 *Aansluiting tussen opgevoerde projectkosten en businesscase DTR niet aantoonbaar*

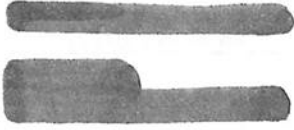
De financiële termen zoals gebruikt in het dashboard komen niet terug in de documentatie van DTR. Op basis van de ontvangen documentatie van project DTR hebben wij daarom geen aansluiting kunnen maken met de kosten van project DTR in de dashboardrapportage.

1.3.5 *Definities financiële termen in het ICT-dashboard laten ruimte voor interpretatie*
"Inbesteed werk" en hardware en software en dataverbindingen blijken in de praktijk niet elkaar uitsluitende begrippen te zijn. Hierdoor kan het gebeuren dat de projecten in een vergelijkbare situatie een ander beeld presenteren. Bijvoorbeeld: wanneer geen gebruik wordt gemaakt van de term investering, dienen overheidspartijen dan beschouwd te worden als externe leveranciers? "Herijkingen" dienen gemeld te worden op het dashboard. ADR constateert dan een aangepaste business case (voor "Project Implementatie wet beroep leraar") niet beschouwd is als een herijking.

Overweeg een toelichting op de kosten zodat er meer duidelijkheid is over de wijze van de interpretatie van de definities.

2 Ondertekening

Den Haag, 28 maart 2018

Two redacted signatures, represented by dark grey bars, are positioned below the date. The first bar is a single horizontal line. The second bar is a horizontal line with a small rectangular extension on its left side.

Auditdienst Rijk

Bijlage 1

Overzicht van projecten met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen waarover wordt gerapporteerd (status op 31-12-2017)

- Programma Vernieuwing Studiefinanciering (In uitvoering)
- Digitale Taken Rijksarchieven (DTR) (Afgerond 2017)
- Doorontwikkelen BRON (In uitvoering)
- Programma Dienstverlening Instellingen (PDI) (In uitvoering)
- Programma Erfgoed Digitaal (In uitvoering)
- Project Implementatie wet beroep leraar (voorheen Programma Krachtig Leraarschap en Lerarenregister) (In uitvoering)
- Vervangen Gefis (Afgerond 2017)

Bijlage 2

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding opdracht

Binnen de Rijksdienst is meer aandacht en betere informatievoorziening gevraagd voor sturing en beheersing van grote ICT-projecten. Sinds 2008 rapporteert de minister van BZK jaarlijks over grote ICT-projecten aan de Tweede Kamer. Dit vindt plaats op basis van door de vakministers aan de minister van BZK aangeleverde rapportages (via het zogeheten "Rijks ICT-dashboard") over deze ICT-projecten.

Het verzoek tot rapportage, het actualiseren van de gegevens op het Rijks ICT-dashboard, is aan u gedaan door DG OO op 10 november 2017 door middel van brief met onderwerp "Jaarrapportage grote ICT-projecten".

De Auditdienst Rijk is belast met het onderzoek naar het proces van het tot stand komen van de rapportage grote ICT-projecten bij de ministeries.

Het gaat hierbij om projecten die voldoen aan de volgende voorwaarden:

- ICT vormt een essentiële factor om het vereiste project- of programmaresultaat te kunnen verwezenlijken;
- de meerjarige kosten van de ICT-component bedragen ten minste €5 miljoen;
- het Rijk draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project en de kosten komen ten laste van de Rijksbegroting.

Projecten bij publiekrechtelijke zbo's, die voldoen aan de eerste twee selectiecriteria zijn eveneens onderdeel van de rapportage aan de Tweede Kamer.

Doelstelling

Deze opdracht voeren wij uit in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, vertegenwoordigd door de Chief Information Officer (CIO) van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De doelstelling van deze opdracht is het onderzoeken van het ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand komen van de rapportage grote ICT-projecten (stand Rijks ICT-dashboard per 31-12-2017) en het rapporteren van daarbij geconstateerde bevindingen en verbeterpunten. De kwaliteit van een permanent ingericht proces van identificeren, registreren en selecteren van alle projecten met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen is hierbij een belangrijke randvoorwaarde en is marginaal in dit onderzoek betrokken.

Deze doelstelling vertaalt zich naar de volgende onderzoeksvragen:

Ten aanzien van het identificatie-, registratie- en selectieproces:

1. Welke bevindingen en verbeterpunten signaleren wij in het proces van identificatie, registratie en selectie van alle projecten met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen?

Ten aanzien van het rapportageproces:

2. Welke bevindingen en verbeterpunten signaleren wij in het proces van uitvraag naar de in het Rijks ICT-dashboard op te nemen projecten met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen?

3. Welke bevindingen en verbeterpunten signaleren wij ten aanzien van het ordelijk, controleerbaar en deugdelijk opnemen van de aangeleverde gegevens in het Rijks ICT-dashboard?

De functionaliteit en het beheer van het Rijks ICT-dashboard vallen buiten de scope.

Randvoorwaarden voor het onderzoek

Deze opdracht is een onderzoeksopdracht waarmee wij geen zekerheid verschaffen. Dat betekent dat wij geen controle- of beoordelingsopdracht uitvoeren en geen samenvattend oordeel geven. We beschrijven de feitelijke bevindingen en vermelden de relevante verbeterpunten.

Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van de beheersmaatregelen bij de departementale CIO. In principe is geen uitgebreid onderzoek verricht op individueel projectniveau. Er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van door de Auditdienst Rijk (ADR) uit andere hoofde reeds onderzochte relevante beheersmaatregelen en verkregen uitkomsten.

De volgende activiteiten hebben wij in de periode januari tot en met 20 maart 2018 uitgevoerd:

- inventariseren van de relevante risico's van het gehele totstandkomingsproces (selectie en rapportage);
- vaststellen in hoeverre er een permanent proces binnen het ministerie is ingericht om de volledigheid en juistheid van de identificatie, registratie en selectie van alle projecten met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen te waarborgen;
- vaststellen in hoeverre er een proces binnen het ministerie is ingericht om de volledige uitvraag (inclusief zbo's) ten behoeve van de rapportage grote ICT-projecten te waarborgen;
- onderzoek naar de opzet, het bestaan (en de werking) van het proces van totstandkoming van de rapportage (stand Rijks ICT-dashboard per 31-12-2017 en tussentijds);
- vaststellen van de aansluiting van de stand in het Rijks ICT-dashboard per 31-12-2017 met onderliggende systemen/documentatie;
- marginale beoordeling van de aannemelijkheid van de gegeven toelichtingen;
- marginale toets van de consistentie met de eerder verstrekte (financiële) gegevens aan de Tweede Kamer.

We hebben de voorgenomen publicatie op het Rijks-ICT dashboard () van projecten "Implementatie wet beroep leraar" en "Digitale Taken Rijksarchieven (DTR)" ontvangen op 13 maart nader onderzocht en onderworpen aan marginale toetsing.

Op basis van de onderliggende (CIO-)dossiers is per *onderzocht* project met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen nagegaan in hoeverre:

- de gegevens aansluiten met de individuele projectadministraties;
- een marginale toets is uitgevoerd op de inhoud van de rapportage;
- de rapportage aansluit op die van vorig jaar en eventueel eerder uitgevoerde werkzaamheden;
- aanpassingen van de informatie op het Rijks ICT-dashboard zijn gerealiseerd naar aanleiding van informatie aan de Tweede Kamer (n.a.v. Kamerbrief).

Voor ons onderzoek zijn interviews gehouden met functionarissen die bij het opstellen en intern toetsen van de informatie in de rapportage zijn betrokken.

Verder is de beschikbare documentatie doorgenomen en is, voor zover mogelijk, een relatie gelegd met de beschikbare gegevens uit onze controlewerkzaamheden ten behoeve van de financiële jaarverantwoording van het Ministerie.

Op de uitvoering van deze opdracht zijn onze algemene voorwaarden zoals opgenomen in ons audit charter¹ van toepassing.

Gehanteerde standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

Verspreidingskring onderzoeksrapport

Het onderzoek sluiten wij af met dit onderzoeksrapport aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (vertegenwoordigd door de departementale CIO). De CIO zal deze rapportage aan de minister van BZK (vertegenwoordigd door de CIO-Rijk) doorsturen.

Dit rapport wordt voor het opstellen van een samenvattende rapportage door de opsteller tevens uiterlijk 1 april 2018 verstrekt aan de coördinator ADR-onderzoek rapportage grote ICT-projecten.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

¹ Audit charter is op te vragen bij de Auditdienst Rijk (versie 13 april 2016)

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00