

## AUTOMATISERING

# Geen Rolls-Royces meer

Van de fiscus tot het UWV: ict-projecten bij de overheid lopen uit op peperdure fiasco's. De Tweede Kamer wil maatregelen – een parlementair onderzoek?



Bij de uitkeringsinstantie UWV leidde het stopzetten van een veel te ambitieus ict-project tot een schadepost van 87 miljoen euro

## Bart Reijnen

**H**et UWV, de instantie die alle uitkeringen regelt, was drie jaar geleden op zoek naar een nieuw computersysteem. De investering zou liefst 127 miljoen euro bedragen, maar uiteindelijk zou er veel geld worden bespaard. Het nieuwe systeem kon namelijk alle verschillende uitkeringen verwerken en het doorvoeren van nieuwe wetten zou geen probleem meer opleveren.

Automatiseerder Logica werd ingehuurd om het geavanceerde nieuwe 'totaalsysteem' te bouwen. Maar afgelopen juli, vlak voordat het klaar had moeten zijn, trok het UWV de stekker uit het project. De gemaakte kosten, 87 miljoen euro, zijn weggegooid geld. 'We zijn veel te ambitieus geweest,' zegt woordvoerder Wessel Agterhof. 'Het klinkt heel simpel, maar het bleek te moeilijk om al onze verschillende systemen in één samen te voegen.' Inmiddels is het leger aan ingehuurde automatiseerders vertrokken en werkt het UWV nog steeds met zijn oude systemen.

Het ict-debacle bij het UWV staat niet op zich. Als de overheid een ict-project begint, loopt het keer op keer in de soep. Of het nu een nieuw salarissysteem is voor alle ambtenaren of de verwerking van de aangiftes bij de Belastingdienst. Dat er telkens miljoenen verloren gaan, is eigenlijk nauwelijks meer een verrassing. 'Ik heb vorig jaar november al de faalkans van het project bij het UWV berekend op 40 tot 43 procent,' zegt Chris Verhoef, hoogleraar informatica aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. 'Dit zijn geen incidenten, dit is structureel.' De exacte bedragen die met die mislukkingen gemoeid zijn, zijn niet bekend. Schattingen lopen uiteen van enkele honderden miljoenen euro's per jaar tot zelfs miljarden.

Niet alleen bij de overheid mislukken ict-projecten. Bedrijven kennen dezelfde problemen. Onlangs leed Free Record Shop bijvoorbeeld voor het eerst in zijn historie verlies door een falend nieuw computersysteem. Toch hebben bedrijven zelden zulke grote fiasco's als de overheid.

'Een explosief mengsel' van onrealistische deadlines, telkens wijzigende eisen en veel te groots opgezette projecten is de oorzaak van het aantal ict-mislukkingen bij de overheid, meent Verhoef. 'Vaak zijn deadlines gesteld op 1 januari in het derde regeringsjaar. Dan wil een minister oogsten. Maar uit technologisch oogpunt hoeft die datum helemaal niet realistisch te zijn.'

Bovendien komen er nadat het contract voor het nieuwe computersysteem is getekend, nog allemaal nieuwe eisen. Bijvoorbeeld omdat de regelgeving intussen is gewijzigd. Verhoef vergelijkt het met de Betuwelijn, waarbij alsnog allemaal tunneltjes, overkappingen en onderdoorgangen werden verzonnen. Op dezelfde manier lopen ict-projecten ook uit de hand. Al die extra's kosten immers geld.

Verhoef: 'Vergelijk het ook met een flatgebouw dat oorspronkelijk is ontworpen met tien verdiepingen. Nadat de bouwvakkers zijn begonnen komt er telkens een verdieping bij. Op een gegeven moment houdt de funde-

ring het niet en stort de boel in.'

Politici kunnen zich wieso niet inhouden. Ze willen pronken met imposante ict-systemen die onder hun bewind zijn ingevoerd. 'Je kunt soms met een boodschappenautootje volstaan, maar dan wordt er een Rolls-Royce van gemaakt,' zegt Sylvia Roelofs, directeur van brancheorganisatie ICT~Office.

Projecten bij de overheid zijn dan ook gemiddeld veel groter dan in het bedrijfsleven. Zo besteedt de overheid aan 73 ict-projecten 4,2 miljard euro. Een steekproef bij honderd bedrijven die vergelijkbaar zijn met ministeries leverde 6.000 projecten op. Totale kosten: 'slechts' 1,7 miljard euro. Niet dat multinationals als Philips, ING of Unilever geen grote ict-systemen invoeren, maar ze knippen die meestal op in kleinere, behapbare projecten.

Zo werkt ook de Amerikaanse overheid. In de Verenigde Staten werd in 1996, na een reeks aan ict-flaters, de Clinger Cohen Act ingevoerd. Die wet verbiedt overheidsinstellingen om te grote ict-projecten op te tuigen.

Over bijna drie weken, op 2 oktober, komt de vaste Kamercommissie voor ict-projecten bij de overheid bijeen om de situatie te bespreken. Want voor politici is het sinds vorig jaar zomer genoeg. Op verzoek heeft de Rekenkamer inmiddels twee rapporten gepubliceerd, de laatste in juli. Heel veel duidelijk wordt er niet uit die rapporten. Zo weet ook de Rekenkamer niet precies hoeveel geld er wordt verspild.

Dat er iets moet gebeuren, daar is iedereen het wel over eens. Maar wat is de oplossing? Een wet die grote ict-projecten verbiedt, zoals in Amerika? Of misschien een speciale minister van ict?

'Ik wil één minister die overzicht heeft over alle ict-projecten,' zegt Tweede Kamerlid Arda Gerkens van de SP. 'Dat kan ook een speciale commissaris zijn. Nu is iedere minister verantwoordelijk voor zijn eigen ministerie. Maar als het fout gaat, dan wijst iedereen naar elkaar.' Komt een minister met een nieuwe wet, dan kan zo'n commissaris meedenken of de wet wel is te verwerken in een computersysteem. 'Dat moet iemand zijn die zich niet laat belazeren door mooie praatjes van de automatiseerders.'

Want ook het gebrek aan kennis bij de overheid wordt gezien als een van de oorzaken. Zoals bij het UWV. 'Wij hadden te weinig kennis in huis en hebben te veel geleund op externen,' zegt woordvoerder Agterhof.

## Kans op fiasco: 36 procent

**B**ij de overheid lopen 73 ict-projecten die meer kosten dan 20 miljoen euro. Dat staat in een in oktober gepubliceerde inventarisatie van minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst (PvdA). Voorbeelden: een nieuw handelsregister voor de Kamers van Koophandel (20 miljoen, looptijd tot 2010) en een nieuw systeem voor de salarisadministratie van alle rijksambtenaren (700 miljoen, tot 2018)

Middels zogeheten industrie-gemiddelden schatte hoogleraar informatica Chris Verhoef de faalkans van de overheidsprojecten. Die bleek, conservatief geschat, gemiddeld 36 procent – twee keer

zo hoog als de steekproef bij het bedrijfsleven. 'Dat is niet best,' zegt Verhoef. 'De overheid bezit een enorme risicoportefeuille.' Algemeen geldt dat hoe groter een project is, hoe groter de faalkans.



Maar moeten automatiseerders als Getronics, IBM of in het geval van het UWV Logica het ook niet gewoon zeggen als ze iets niet kunnen bouwen? Valt hen niet het nodige te verwijten? 'Automatiseringsbedrijven zijn heel happig om een project binnen te halen,' zegt Roelofs van ICT~Office. 'Iedereen wil wel zo'n fraai "appartementencomplex" bouwen. En de klant is koning. De knelpunten probeer je gaandeweg dan wel op te lossen. Dat is misschien niet verstandig. Mensen zouden wijzer moeten zijn, maar zo is nu wel de markt.'

De schade van alle ict-debacles is voor de

overheid en niet voor de leveranciers van de mislukte systemen; risico's worden niet gedeeld. Toch doen de fiasco's het imago van de sector geen goed, ziet Roelofs. 'We moeten kijken of we niet veel vaker een partnerschap kunnen aangaan. Niet gewoon uurtje-factuurtje zoals nu, maar als overheid en bedrijfsleven samen een project doen. De automatiseerder doet dan in het begin een investering, maar profiteert daarna ook mee als het project goed loopt.' Of betaalt mee, als het mislukt.

De eerdergenoemde vaste Kamercommissie komt eind oktober met haar lijstje aan gewenste maatregelen. Minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst (PvdA) gaf eerder al aan dat ze een aparte

minister niet ziet zitten. Wellicht concludeert de commissie dat de onderste steen boven moet komen. 'We gaan overleggen of er een parlementair onderzoek moet komen,' stelt Tweede Kamerlid Jos Hessels van het CDA. Zelfs een enquête, waarbij ministers en automatiseringsbedrijven onder ede worden verhoord, wordt niet uitgesloten. Hoogleraar Verhoef: 'Als er leveranciers zijn die wat te verwijten valt, dan moet je die aanpakken, net als bij de bouwfraude.'

Het UWV is inmiddels zijn eigen ict'ers aan het werven. Dat moeten er uiteindelijk 160 worden. Honderd zijn er al gevonden. ■