

(Verschenen in HP/De Tijd week 33, 20 augustus 2010)

ICT: Het zwarte gat van Amsterdam

Amsterdam ontdekte in 2003 dat de kosten voor de gemeentelijke ICT-voorzieningen veel te hoog waren. Maar wat men ook probeert: zeven jaar later rijzen die kosten nog steeds de pan uit. Nu doet de stad een nieuwe poging om de miljoenenverspilling te stoppen. En dit keer is het menens: "Het roer moet nú radicaal om."

(Door Stefan Vermeulen/Follow The Money)

Als de systeembeheerder van het Amsterdamse stadsdeel West denkt nieuwe software nodig te hebben voor de computers op het stadsdeelkantoor aan het Bos en Lommerplein, dan bestelt hij die. Een belletje naar een softwareleverancier is genoeg om een nieuw contract af te sluiten. Een paar kilometer verderop kan de IT-beheerder van het stadsdeel Centrum hetzelfde probleem hebben. In dat geval belt ook hij de leverancier. Of als hij of zij een nieuw programma wil aanschaffen om de aanvragen van vergunningen beter te verwerken – het is een kwestie van even zelf de telefoon pakken.

Op die manier houden zich elke dag een slordige vijftig teams tegelijkertijd bezig met de computerinfrastructuur van de gemeente. Ze kunnen bij een stadsdeel horen, maar ook bij de Dienst Wonen of de gemeentelijke Dienst Belastingen. In sommige teams werken twee IT-specialisten, in andere dertig. Officieel moeten de stadsdeelraden en de gemeenteraad in de gaten houden wat ze doen en waar ze het jaarbudget aan uitgeven, maar de politici tonen daarin meestal weinig interesse; ze hebben wel wat beters te doen.

De ambtenaren, ruim vijfhonderd in totaal, moeten het daarom tot aan het kopen van het kleinste kabeltje vooral zelf uitzoeken. En dat is al jaren zo. Het gevolg: in Amsterdam draaien op dit moment 15.000 verschillende computerapplicaties. Dat is één per elke ambtenaar die in de hoofdstad werkt. Er zijn vijftig mailservers in gebruik en er zijn tientallen plaatsen waar gegevens worden opgeslagen. Hoeveel geld de ICT-ambtenaren uitgeven is niet te controleren, want elk team houdt zijn financiële administratie op een andere manier bij.

Het net aangetreden college van B&W sprak zich in mei meteen ferm over de situatie uit: het 'sterk verouderde ICT-systeem' van de hoofdstad moet eindelijk eens worden aangepakt. De coalitiepartijen PvdA, VVD en GroenLinks moeten de komende vier jaar bij elkaar 210 miljoen euro bezuinigen, maar in automatisering zal in dezelfde periode juist fors worden geïnvesteerd. Een eenmalig bedrag van 100 miljoen euro om precies te zijn, om daarmee vanaf 2014 zo'n 22 miljoen euro per jaar te besparen. VVD-wethouder Eric Wiebes mag die operatie gaan leiden.

Daarmee is de gemeentelijke ICT ineens een serieus politiek onderwerp geworden. Doorgaans kwam het onderwerp alleen ter sprake in een kleine commissie van ijverige gemeenteraadsleden in een zaaltje van het stadhuis aan de Amstel, maar dit najaar moet de hele raad zich er ineens serieus over gaan buigen. Helemaal geen gek idee, want er gaat heel veel Amsterdams geld naartoe. Relatief veel meer dan in andere gemeenten. De laatste schatting: ruim 130 miljoen euro per jaar, meer dan twee keer zoveel als in Rotterdam. En dat geld kan Amsterdam, geplaagd door de crisis en de Noord-Zuidlijn, goed voor andere doeleinden gebruiken.

Dat de digitale infrastructuur nogal aan de prijs is, weet men op het stadhuis al wat langer. Om eens uit te zoeken waar al dat geld precies heen gaat en hoe de stad daarop zou kunnen besparen, stelde de gemeente in juni 2009 een heuse *chief information officer* aan. Claudia de Andrade, voormalig

IT-specialist bij Siemens, KPN en de provincie Zuid-Holland, werd als topambtenaar verantwoordelijk voor alle digitale voorzieningen van de gemeente.

Haar eerste inventarisatie leidde in maart tot een rapport met conclusies die weinig aan de verbeelding over lieten. Het is inderdaad een puinhoop. Er is een niet te ontwarren kluwen van verschillende gemeentelijke diensten en stadsdelen ontstaan met allemaal een eigen IT-afdeling, eigen medewerkers en eigen computersystemen. Geen afdeling is gelijk en vrijwel niemand werkt met elkaar samen. Omdat elke afdeling zelf verantwoordelijk is voor de inkoop van soft- en hardware en zelf contracten sluit met leveranciers, gaat een hoop geld verloren omdat met externe partijen dubbele contracten worden afgesloten.

“De problemen met ICT dreigen Amsterdam boven het hoofd te groeien”, waarschuwde De Andrade. Het stadsbestuur moet volgens haar zo snel mogelijk met ingrijpende maatregelen komen om de dure chaos aan te pakken. “Doorgaan op de huidige manier kan niet meer. Het roer moet nú radicaal om.” Anders blijft de stad miljoenen over de balk smijten: “We durven de stelling aan dat de versnippering een jaarlijkse schadepost belooft in de orde van grootte van 30 miljoen euro.”

Vrijwel alle betrokkenen zijn het eens over de belangrijkste oorzaak van de chaos: de vele stadsdelen (tot begin dit jaar veertien, inmiddels nog zeven) en gemeentelijke diensten die sinds de digitalisering enkele decennia geleden haar intrede deed, allemaal hun eigen ICT-voorzieningen mochten regelen. GroenLinks-raadslid Marco de Goede: “Dat is historisch zo gegroeid. Het was een proces waarin elke dienst op zich zijn zaakjes regelde, daardoor is een wildgroei aan systemen en applicaties ontstaan. Eén applicatie op elke ambtenaar is echt te veel.”

Welkom in het hoofdstedelijke informatietijdperk. De stad met de vele media- en communicatiebedrijven, die zich zo graag wil presenteren als echte 'Topstad', heeft geen enkele grip op de eigen informatiesystemen, die samen een eigentijdse Toren van Babel vormen. Amsterdam kampt met een probleem dat veel grote organisaties in de jaren tachtig hadden en dat sinds die tijd de Solow Computer Paradox heet: veel uitgeven aan automatisering zonder dat de productiviteit verbetert. Uniek is het dus allerminst, los van het feit dat het inmiddels 2010 is.

Frits Huffnagel, in 2004 en 2005 als wethouder verantwoordelijk voor de hoofdstedelijke ICT, geeft de ingewikkelde organisatie daarvan de schuld. “Die stadsdelen zijn natuurlijk verschrikkelijk voor de gemeente. Een kind kan bedenken dan het duurder wordt als ieder stadsdeel voor zichzelf de ICT gaat regelen.”

Men zou dan in elk geval hopen dat de vele kenniswerkers inmiddels een overschot aan computer- en communicatiekennis met zich mee zouden brengen. Maar helaas: het tegendeel is waar, zo vertelde De Andrade in februari aan de gemeenteraad. “Er is een schouw gehouden op de kwaliteit van mensen. Daaruit bleek een achterstand in opleiding en ontwikkeling.”

En dat maakt de hele zaak er niet beter op. Want als er al eens een talentvolle IT'er bij de gemeente solliciteert – de interesse in een goede baan in het bedrijfsleven is bij hen vaak vele malen groter – wordt die vaak afgewezen omdat de gemeente zijn kwaliteiten niet goed kan beoordelen. En zo lang de kennis ontbreekt, blijft Amsterdam genoodzaakt die bij externe partijen in te huren. Dat drijft de kosten weer verder op. Volgens een berekening die de Rekenkamer Amsterdam in juni maakte, kostten de externe ICT-medewerkers vorig jaar in totaal 14,7 miljoen euro. Maar om te controleren of al die externen wel effectief te werk gaan, heeft de gemeente dan weer niet de kennis in huis. Het is een vicieuze cirkel waar geen betrokkene vrolijk van zal worden.

Loopt dan alles in de hoofdstad in het digitale honderd? Nou nee, ook in Amsterdam zijn best succesvolle digitale projecten uit te lichten. Zo bouwde het stadsdeel Zeeburg in 2008 tweehonderd

werkplekken succesvol om naar gratis software, zogeheten open source. Een stap die de meeste gemeentediensten al jaren nastreven. Het is immers gratis en bovendien zijn de ambtenaren dan niet meer zo afhankelijk van de programma's van het machtige Microsoft. Zeeburg was als eerste zo ver om het te proberen.

Maar die pret bleek van korte duur. Want de overstap werd afgelopen najaar ineens teruggedraaid, omdat Zeeburg ging fuseren met het stadsdeel Oost-Watergraafsmeer. Voor alle computers werd weer voor tonnen aan Windows-software aangeschaft. Yuen Keong Ng, van 2006 tot aan de verkiezingen van dit jaar de IT-specialist van de VVD in de gemeenteraad, stelt dat dat nergens voor nodig was. “Zeeburg liep als stadsdeel voorop, dan kun je ze beter laten vasthouden wat ze goed doen. Die systemen hadden na de fusie prima naast elkaar kunnen functioneren.”

En zo blijft Amsterdam een schamele 30 miljoen per jaar over de balk smijten. Al is dat bedrag niet meer dan een grove schatting, want eigenlijk weet niemand hoeveel Amsterdam precies aan ICT uitgeeft. Of waar dat geld heen gaat. Sabina Gazic, van 2006 tot aan de verkiezingen van dit jaar de IT-specialist van de PvdA-fractie in de gemeenteraad: “Op het stadhuis weet niemand hoe groot het probleem überhaupt is. Het kost heel veel geld, maar wat je ervoor terugkrijgt zie je niet. Veel gebeurt onder de motorkap.”

Zo weet niemand hoeveel geld in totaal bij de leveranciers van software terecht komt, omdat elke dienst dat zelf moet regelen. Microsoft (dat software levert voor alle 15.000 werkplekken bij de gemeente) en andere leveranciers als InterAcces en Getronics willen niet zeggen hoeveel zij aan hun goede klant Amsterdam verdienen. Gemeentewoordvoerder Harold Ytsma is er helder over: “Daar kunnen we geen cijfers over geven, want die hebben we gewoon niet. Dat is ook de reden dat we de boel meer willen gaan centraliseren. Er is in deze stad geen overzicht wie wat met Microsoft heeft geregeld.”

En dat terwijl de vraag zeker niet voor het eerst bij het stadsbestuur opkomt. Al in 2003 liet Amsterdam voor het eerst onderzoek doen naar de kosten van de digitale voorzieningen, omdat ook toen al gevreesd werd voor versnippering. Dat onderzoek leverde in maart 2005 een rapport op dat verdacht veel lijkt op de inventarisatie van maart 2010. Binnen de gemeente bestond 'een grote diversiteit' aan ICT-voorzieningen. Alle gemeente-onderdelen hadden een eigen infrastructuur met een eigen afdeling, eigen specialisten en eigen computersystemen. Naar schatting hielden zich dagelijks ruim vijfhonderd ambtenaren alleen met ICT bezig, terwijl ook nog een 'omvangrijke inhuur van externe medewerkers' plaatsvond. De jaarlijkse kosten toen: minimaal 133 miljoen euro. Volgens de onderzoekers bestond er een 'aanzienlijk besparingspotentieel', als de afdelingen van de gemeente maar beter zouden samenwerken en hun computers beter op elkaar zouden afstemmen. Een nieuw opgericht 'Servicehuis ICT' moest daarbij de eerste stap zijn.

Daarmee zou ook een ander belangrijk probleem opgelost worden: het digitale contact met de Amsterdammers, dat nogal tekort schoot. Een ondernemer die in meerdere stadsdelen een vergunning wilde aanvragen moest dat in elk stadsdeel opnieuw doen, en steeds op een andere manier. Een paspoort aanvragen of een verhuizing doorgeven moest weer bij een andere afdeling, en weer op andere wijze. Voor elke handeling een ander formuliertje. Overzicht op wat er met al die persoonlijke gegevens van Amsterdammers gebeurde ontbrak en het was zeer de vraag of die gegevens wel veilig bewaard bleven.

Maar van de plannen tot verbetering kwam weinig terecht, zo legt voormalig raadslid Ng uit. “De samenwerking kwam niet van de grond, omdat het te veel op vrijwillige basis ging. Er waren best diensten die dingen samen wilden doen, maar als je dan vroeg of ze gegevens wilden uitwisselen, was dat ineens erg moeilijk. Het leek of ze een budget hadden dat nooit opging, maar dat was heel moeilijk te controleren. Helderheid krijgen over de boekhouding is lastig als iedereen zijn eigen

gang mag gaan.”

In de zomer van 2008 bleek inderdaad dat er weinig was veranderd. In een alarmerend rapport concludeerde adviesbureau McKinsey dat Amsterdam hoognodig moest zorgen voor een meer gestandaardiseerd ICT-systeem. Verantwoordelijk wethouder Maarten van Poelgeest (GroenLinks) gaf in een licht ambtelijk klinkende reactie meteen toe dat de problemen nog niet waren opgelost: “De ingezette lijn wordt onvoldoende snel uitgevoerd. We moeten nu meer de regie vanuit één plek regelen, alleen dan kunnen we voor voldoende effectiviteit zorgen. Als we dat niet doen, dan gaan we tegen grote problemen oplopen in de toekomst.”

Maar alle waarschuwingen van de afgelopen jaren ten spijt: in de gemeenteraad, die toch het laatste woord heeft over elke cent die de gemeente spendeert, wordt bar weinig over het probleem gediscussieerd. Ook Van Poelgeest, die sinds 2006 als wethouder verantwoordelijk was, sprak zich er nauwelijks over uit. Hoe kan dat toch? Voormalig wethouder Huffnagel, de afgelopen jaren ICT-wethouder in Den Haag: “Ik heb niet het idee dat er in Amsterdam de afgelopen jaren veel gebeurd is op ICT-vlak. Ze hebben het een beetje laten lopen. Dat ligt aan de politieke interesse van mijn opvolgers, die hebben er te weinig aan gedaan.” Bij de gemeente wilde niemand daarop reageren.

Volgens Ng waren er al die jaren maar een paar raadsleden die erover spraken en echt begrepen wat er aan de hand was. “De rest geloofde het wel. Ook aan Van Poelgeest kon je soms zien dat hij de hete hangijzers niet wilde aanpakken.” Ach, er ging ook maar 30 miljoen euro over de balk. Gazic (PvdA): “Het is een combinatie van onwetendheid en desinteresse. ICT is politiek gezien geen sexy onderwerp waarmee je punten kunt scoren. De meeste mensen willen of kunnen het niet begrijpen, terwijl het echt niet zo moeilijk is.”

Met de investeringsplannen van 100 miljoen door het nieuwe college van B&W duurt het volgens berekeningen 6 à 7 jaar voordat Amsterdam het geld heeft terugverdiend. Maar dan liggen de kosten wel structureel lager, houdt de Dienst ICT alles strak in de hand en zijn alle verdere problemen uit de wereld.

Maar voormalig raadslid Gazic is kritisch over de plannen. “Iedereen die zegt dat je op ICT geld kunt besparen, moet je wantrouwen. Dit is al de vierde keer dat ik dat hoor en steeds is er meer geld naartoe gegaan, nooit minder. En dat is op zich niet erg, als je bijvoorbeeld de aanvraag voor de bouw van een dakkapel digitaal kunt regelen en kunt volgen hoe de aanvraag verloopt. Dan krijg je waar voor je geld. Maar meestal gaat dat geld alleen naar re-organisatiedeskundigen, leveranciers en Microsoft voor de nieuwe licentiekosten.”

Volgens Chris Verhoef, hoogleraar informatiesystemen aan de Vrije Universiteit, kiest de gemeente zelfs totaal de verkeerde route om uit de problemen te komen. “Bij een IT-investering van 100 miljoen euro zijn de risico's te groot. En een terugverdientijd van vele jaren is verdacht, dan bereik je vaak niet de besparing die je wilt. Na 7 jaar gaat de gemeente er volgens planning pas de eerste euro aan verdienen. Dan ziet de wereld er heel anders uit en kunnen de plannen al lang achterhaald zijn.”

De professor heeft wel een advies voor de gemeente: “Om te beginnen moet de kraan dicht: geen ambtenaar mag meer een nieuwe applicatie laten ontwikkelen. Dat is een goedkope operatie. Dan moet je de lopende projecten in kaart brengen. Dat is als je huis opruimen: alles wat je niet nodig hebt of niet gebruikt, gooi je weg.” Allerlei grote organisaties, van de Belastingdienst tot de Rabobank, hebben volgens Verhoef de afgelopen jaren zo'n noodzakelijke 'complexiteitsreductie' uitgevoerd. Niet voor niets, want pas nadat het digitale landschap goed in beeld was konden die instellingen stevig onderbouwde toekomstplannen maken. “Het is zeer onnozel om veel geld te investeren als je de zaak niet eerst onder controle hebt. Dat is vragen om moeilijkheden.”

Als dat waar is, dreigt de perpetuum mobile van langs elkaar heen werkende ambtenaren, niet op elkaar afgestemde computers en veel te hoge kosten ook de komende jaren te blijven bestaan. Na de zomer mag de gemeenteraad definitief gaan bepalen welke kant het uitgaat met de ICT. Gelukkig voor hen heeft VVD'er Ng een minder sceptische visie op de plannen die er nu liggen. “Het is essentieel om naar een meer standaard ICT-systeem toe te werken, waarin alle stadsdelen meedoen. Daarin moet je investeren. Als alles goed loopt kunnen de kosten bijna gehalveerd worden, maar dat duurt wel wat langer dan nu gepland: tussen de 6 en 8 jaar.” Het gaat Amsterdam de komende jaren hoe dan ook nog veel moeite kosten de warboel te ontrafelen, zo zegt hij: “Iedereen zit nu te wachten op het ultieme antwoord: één druk op de knop en de boel gaat lopen zoals het hoort. Maar zo werkt het dus niet.”