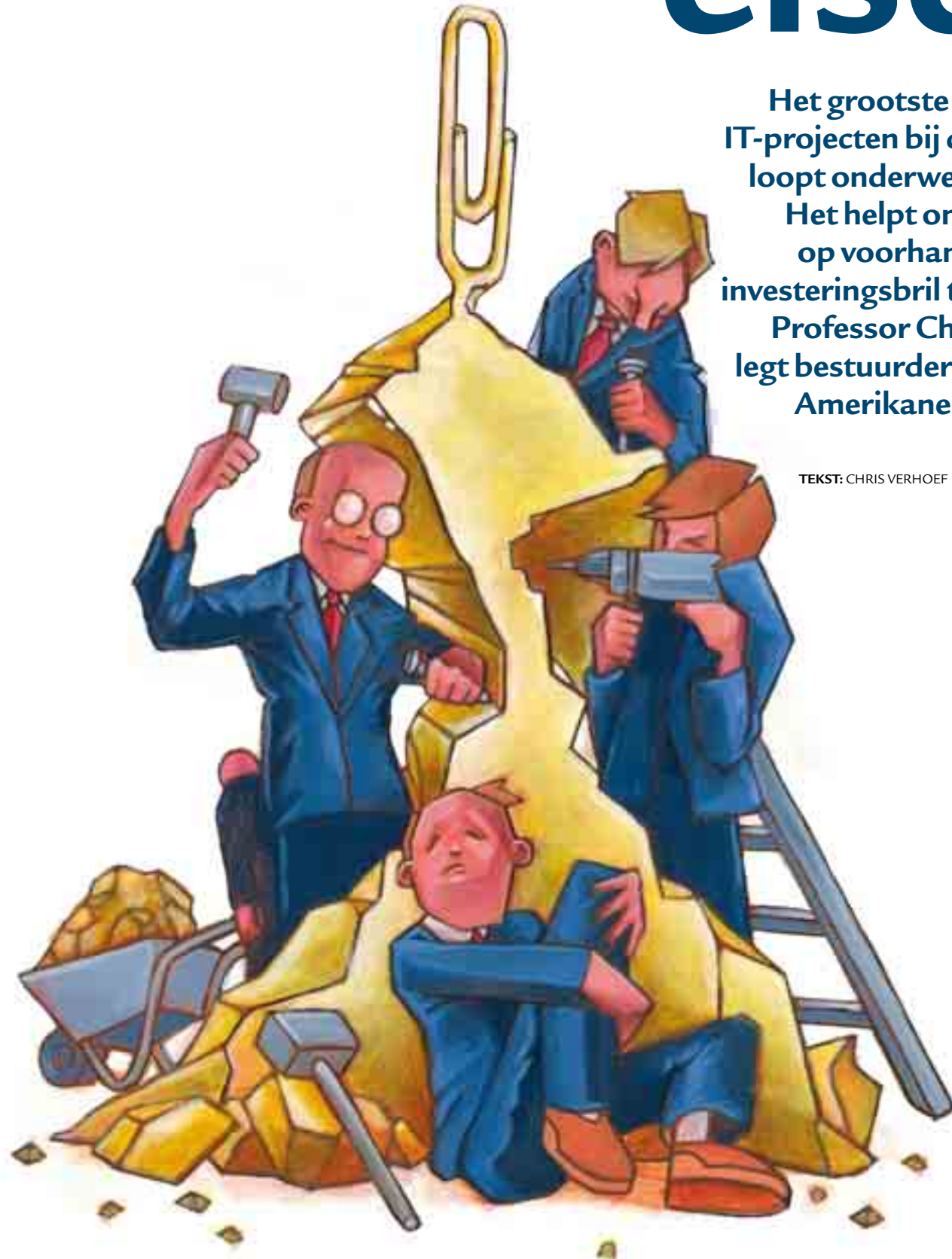


Goed IT-bestuur begint bij minimale eisen

Het grootste deel van de IT-projecten bij de overheid loopt onderweg averij op. Het helpt om projecten op voorhand door een investeringsbril te bekijken. Professor Chris Verhoef legt bestuurders uit hoe de Amerikanen dat doen.

TEKST: CHRIS VERHOEF • BEELD: TOON VUGTS



Return On Investment lijkt een taboe bij de overheid. Alleen uiterst commerciële geesten denken eerst aan het geld. Bij de overheid gaat het ook om zorg, de minder bedeeden en andere belangrijke waarden. Toch kan ook bij die zaken een investeringsbril behulpzaam zijn. De kosten in de zorg bijvoorbeeld rijzen de pan uit, ook de kosten die met IT van doen hebben. Informatietechnologie is duur, heel duur. Dat komt omdat het allemaal handwerk is. Dus voordat je daar geld aan gaat uitgeven, is het zaak om een aantal dingen goed op een rijtje te hebben.

In de Verenigde Staten viel dat kwartje al eerder. Daar werd in 1996 de Clinger Cohen Act van kracht, zeg maar de wet op de IT. Vanaf dat moment moesten ministeries en aanverwanten ineens heel veel: portfoliodenken, Net Present Values uitrekenen, risico-inschattingen maken en meer. Op portfolioniveau werden dan alle voorstellen bekeken, waarna prioritering en toestemming dan wel afwijzing volgde.

Het Office of Management and Budget (OMB), met de uitvoering belast, wilde voorkomen dat ze zich door verhuisdozen vol met voorstellen van sterk variërende kwaliteit heen moesten worstelen. Dus schreef men een memo met daarin acht minimale richtlijnen waaraan een IT-investeringsvoorstel in ieder geval moest voldoen. Dat memo is bekend geworden onder de naam Raines' Rules. Raines was de toenmalige directeur van het OMB. En in dat memo zie je naar voren komen hoe belangrijk het is om te denken in termen van investeerders. Het gaat om korte, duidelijke richtlijnen met betrekking tot investeringen in grote informatiesystemen. Naleving van die richtlijnen wordt afgedwongen door toe- of afwijzing van budgetten. Die regels zijn zo simpel dat je je afvraagt of ze echt nodig zijn, maar als we kijken naar het eigen functioneren van de overheid aangaande IT-investeringen, dan worden ook hier de simpelste gezondverstandregels met voeten getreden.

Rules

The most effective long-term investment strategy is guided by a multiyear plan, aldus Raines' Rules. Ik heb al heel wat plekken gezien waar honderd IT'ers druk aan het werk waren, maar waar nergens op papier stond hoe of wat. Dus geen overbodige luxe zo'n plan. En als ik dan al plannen zie, zijn die van zeer geschakeerde kwaliteit. *The plan is a roadmap for getting from 'where we are today', to 'where we want to be' – achieving the strategic mission goals of the organization*. Inderdaad zie ik ook wel eens plannen waarin de huidige situatie onbelicht is, de problematiek afwezig is, en het pad naar de toekomst bestaat uit vage stukken functionaliteit waarvan onbekend is of ze bijdragen aan de belangrijkste doelstellingen van de organisatie.

En hoe vies het ook moge klinken, de eerste vier besluitvormingscriteria in 'het memo' gaan inderdaad over *capital planning*. Het vijfde criterium legt de link tussen plan en realiteit: de informatiearchitectuur die technologie met doelen verbindt. Per wet is een CIO aanwezig, en die is meteen verantwoordelijk voor die architectuur. De

laatste drie criteria gaan over risicomangement om er zeker van te zijn dat de plannen een hoog realiteitsgehalte hebben, zodat het investeringsvoorstel een grotere kans heeft van slagen.

Je moet echt duidelijk maken wat die kerntaken zijn en hoe het voorstel daarop inspeelt.

Ten eerste wordt expliciet geëist dat grote IT-investeringen de kerntaken van de organisatie moeten ondersteunen. Je moet echt duidelijk maken wat die kerntaken zijn en hoe het voorstel daarop inspeelt. Geen geld uitgeven aan randverschijnselen dus. Ik kan me zo voorstellen dat dat praten met toekomstige gebruikers inhoudt, iets dat sowieso een kritische succesfactor is bij IT-investeringen. Ik begreep dat er voor het Hoger Beroepen Systeem van Justitie te weinig met gebruikers was gepraat. Het systeem ondersteunde daarmee de kerntaken niet, maar het geld was wel al uitgegeven. Schade: 28 miljoen gulden.

Ten tweede mag je alleen investeren als er geen alternatief is, noch in de markt, noch bij een ander departement. Dus je voorkomt redundante systemen en het bouwen van al bestaande functionaliteit. Hiermee ga je ook het Not Invented Here-syndroom tegen. Toen VROM de huursubsidie nog deed lezen we daar nooit iets over in de krant. Maar toen die functionaliteit overgebouwd werd wel. Er zal best van alles mis geweest zijn met die VROM-systemen, maar is de situatie nu beter dan? Kortom, alleen dingen doen die echt, maar dus dan ook heel echt moeten.

Simpel

Ten derde eist men dat je eerst de werkprocessen tegen het licht houdt. Met andere woorden: geen dingen gaan automatiseren die niet optimaal zijn gemaakt. Eerst alles stroomlijnen en simpel maken en dan aan de slag. Deze eis heeft tot doel om de kosten te reduceren en de effectiviteit te verhogen. Verder stop je in die versimpelingsslag zoveel mogelijk deel oplossingen die al ergens op de plank liggen. Dus liever je bedrijfsproces aanpassen aan wat nu al mogelijk is, dan andersom. Dat betekent dat je voor een investering moet gaan nadenken. Een voorbeeld: tegenwoordig zie je regelmatig aanbestedingen voor inhuur van ICT-personeel zonder dat bij de aanbesteding duidelijk is wat het personeel moet gaan doen. Slecht plan. Eerst denken, dan doen.

Dat komt trouwens goed uit voor de vierde eis. Daar moet je namelijk aantonen dat de verwachte ROI voor wat je wilt gaan doen duidelijk beter is dan alternatieve inzet van publieke bronnen (geld, personeel, spullen). Onder ROI vallen ook verbeterde *mission performance*, kostenreductie, betere kwaliteit, snelheid, flexibiliteit en tevredener klant en gebruiker. Maar ook dan ben je er niet. De return moet namelijk *risk-adjusted* zijn. Daarin moet je zaken meenemen als de technische complexiteit



van het investeringsprogramma, de waarschijnlijkheid van kostenoverschrijding en de gevolgen van falen of ondermaatse resultaten.

Nu is eis 4 een heel lastige, en de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat complete invulling ervan een onderzoeksuitdaging op zich is, maar het kan! Desalniettemin is dit wel waar iedereen die met complexe majeure IT-investeringen te maken heeft, zijn tanden in moet zetten. Eis 4 biedt een handvat om problematische investeringen af te stoppen. Denk aan bijvoorbeeld het lekschieten van plannen die niet realistisch zijn omdat de deadlines onhaalbaar zijn.

Kerdoelen

En dan de architectuur in de vijfde eis. Je moet consistent zijn met de federale en departementale informatie-architectuur. De architectuur verbindt bedrijfsprocessen en informatiestromen met de technologie en dient uiteraard om de strategische kerndoelen te bereiken. De IT-investering moet in lijn zijn met de technologische visie, voldoen aan standaarden voor informatie-uitwisseling en gegevensbronnen elders. Maar een en ander mag geen vendor-lock induceren of het ontwerp van plaatselijke bedrijfsprocessen hinderen.

Een voorbeeld is de zogenoemde C4ISR-architectuur. C4ISR betekent *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance*. Een quote uit de beschrijving: *The C4ISR Architecture Framework is intended to ensure that the architectures developed by the geographic and functional unified Commands, military Services, and defense Agencies are interrelatable between and among the organizations' operational, systems, and technical architecture views, and are comparable and integratable across Joint and multi-national organizational boundaries*. Dit schrijft men in 1997, net na invoering van de Clinger Cohen Act. Kijk, zoiets heb je hier ook nodig. Dit soort architecturen komt juist tot stand door met iedereen te polderen, en dat kunnen we hier wel. Alleen nog even doen.

En dan nog drie eisen over risico's. Ik heb menigmaal plannen gezien voor investeringen van honderden miljoenen waar geen of volkomen amateuristische gedachten over risico's waren opgenomen. Als iemand 200 dollar van de bedrijfscreditcard voor eigen gebruik opneemt, is dat reden tot ontslag op staande voet. Maar in datzelfde bedrijf kun je zonder enig probleem 40 miljoen dollar uit het raam gooien met een ondoordachte IT-investering. Het wordt dus tijd voor regels om risico's met IT te beperken, ook bij de overheid.

Eis 6 gaat in op risicobeperking. Geen geïsoleerde

maatwerkoplossingen voor gedeelten van je project, omdat dat zeer slecht kan uitpakken voor het geheel. Denk aan het gebruik van een bedrijfsspecifieke programmagenerator met een eigen gemaakt programmeertaaltje. Zo'n bedrijf heeft je snel in de tang, en als het failliet gaat of overgenomen wordt, zijn de rapen gaar. Gebruik volledig geteste pilots, simulaties of prototypes voordat je in productie gaat.

Dus niet zoals toenmalig minister Hoogervorst van Volksgezondheid die op 1 januari 2006 een nieuw systeem met allerlei kinderziektes de lucht in wilde laten gaan met een aantal koplopers. Over de privacy had hij dit te melden: "desnoods met de hulp van door ons ingehuurde hackers zal de veiligheid nogmaals tegen het licht worden gehouden." Eis 6 stelt verder: duidelijke targets, en accountability over de voortgang, en je ervan verzekeren dat gebruikers meedoen, meebepalen en meedenken.

Hapklaar

In de zevende eis worden grootse projecten afgekaart. Investeringen moeten in kleine hapklare brokken gerealiseerd worden, in relatief korte tijd, en elk stukje op zich moet al bijdragen aan de kerntaken en een meetbaar positief nettoresultaat opleveren, dat onafhankelijk is van eventuele nog te bouwen stukken. Dat voorkomt die immense grote projecten waarvan we uit de literatuur weten dat ze vaker mis dan goed gaan. Het is gewoon beter om daar helemaal niet meer aan te beginnen. En dat het kan in kleine hapklare brokken is zeker. Ik bekijk regelmatig grote IT-portfolio's en ik kom ze tegen waarbij de operationele systemen weliswaar heel groot kunnen zijn, denk aan systemen in de orde van tienduizenden functiepunten, maar waarbij de projecten vrijwel allemaal de honderden functiepunten niet overschrijden. Dat is dus eis 7 in optima forma. Dit is werkelijk een best practice, want zonder uitzondering hebben dat soort IT-portfolio's een laag risicoprofiel.

En dan eis 8. Die gaat over risico's bij aanbesteden. Gebruik een acquisitiestrategie die de risico's tussen overheid en aanbesteder redelijk en billijk verdeelt. Gebruik concurrentie op een effectieve manier, knoop beloning en resultaat aan een en maak maximaal gebruik van technologie die al in de markt aanwezig is.

Samenvattend, alleen als je aan bovenstaande acht eisen voldoet, maak je kans op *funding*. Dan nog komt het geld in fasen, en zitten daar weer evaluatiemomenten tussen. In feite regelt de Clinger Cohen Act goed IT-bestuur voor de overheid. Een voorbeeld dat navolging verdient. //■