

Risk en return van IT-projecten bij de overheid

IT-investeringen van de overheid zijn risicovol, dus het is belangrijk op voorhand te bekijken of die risico's in verhouding staan tot de opbrengsten. Dat kan ook al lang, maar de overheid maakt niet of niet goed gebruik van de mogelijkheden die er zijn. Professor Chris Verhoef legt uit hoe de overheid die mogelijkheden wél kan benutten.

TEKST: CHRIS VERHOEF • BEELD: XXX

Rij je veel, dan wil je een betrouwbaardere auto dan wanneer je afen toe een ritje maakt, zonder dat je het risico op inkomstenderving loopt. Die afweging is niet zo gek, want een betrouwbaar vervoermiddel kost over het algemeen meer dan een wagen voor de leut. Wat we hier in de praktijk in werking zien, is de afweging tussen risico en toegevoegde waarde. Oftewel: risk/return. Ook in de financiële wereld zie je die afwegingen. Daar accepteert men alleen hogere risico's als de opbrengsten navenant zijn. Dat niet iedereen dat begrijpt, is te merken aan de waarschuwingen die je bij elke financieel product te horen krijgt. In de reclame spiegelt men je dan een heel mooi rendement voor, om je daarna te waarschuwen dat je wel de brochure moet lezen en dat daarin staat dat het risico van het netge-noemde product "zeer groot is".

Van financiële constructies is bij insiders wel bekend hoe de risicoprofielen er ongeveer uitzien, en daarmee kunnen specialisten dan ook tot een maximaal rendement komen, met zo minimaal mogelijke risico's. En dan nog kan het misgaan. Van IT-investeringen is ook al lang bekend dat het om risicovolle projecten gaat, en dat je dus een inschatting moet maken van de mogelijke afbreukproblemen, en daarmee de afweging moet maken of de opbrengsten in verhouding staan tot de risico's. Uiteraard kun je niet van elke IT-investering vrije-

lijk besluiten of je die wel of niet de moeite waard vindt. Want er zitten ook 'moetjes' bij, de zogenaamde non-discretionaire investeringen. Dat betekent dus dat de andere investeringen waar wel keuzevrijheid is, de eventuele verliezen op de verplichte investeringen moeten compenseren. Deze denkwijze heet ook wel 'portefeuillebeheer'.

IT-projecten hebben duidelijk een ander risicoprofiel dan andere projecten, en dus is het goed om die risico's in kaart te brengen. En gek genoeg heeft de overheid daar al de middelen voor. In het zogenaamde 'Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst 1990' zijn namelijk allerlei besluiten opgenomen omtrent de informatievoorziening. En één daarvan is hier van nutte: artikel 12 Contra-Expertise.

1. Voordat een geautomatiseerd informatiesysteem wordt ontwikkeld, ingevoerd of gewijzigd, waarbij aanzienlijke risico's bestaan, laat de minister wie het aangaat een onafhankelijke contra-expertise verrichten.

2. De minister van Binnenlandse Zaken kan in overeenstemming met het gevoelen van de minister-raad nadere aanbevelingen opstellen omtrent de inhoud en de uitvoering van contra-expertises.

Het zou goed zijn IT-investeringen niet los van elkaar te beoordelen, maar ze met elkaar in verband te brengen, zoals in een aandelenportefeuille.

Nu is niet in maat en getal gevat wat aanzienlijke risico's zijn, maar we weten inmiddels dat overheids-IT een hoog risicoprofiel heeft, significant hoger ook dan in de private sector. Dat betekent dat je standaard bij elke IT-investering bij de overheid een contra-expertise zou moet laten uitvoeren. Of dat ook echt gebeurt, is onduidelijk. In een parlementair onderzoek naar overheids-IT zou ik dan ook graag zien dat geëvalueerd wordt of en hoe deze bepalingen in de praktijk zijn toegepast. Maar afgezien daarvan laat het op dit moment niemand onverlet om risicoanalyses uit te voeren op voorgenomen IT-investeringen.

Voorts zou het goed zijn om die investeringen niet los van elkaar te beoordelen, maar ze met elkaar in verband te brengen, zoals in een aandelenportefeuille. Nu is het zo dat je in een financiële portfolio de risico's minimaliseert door spreiding: nooit op één paard wedden, zeg maar. Maar in geval van IT-portfolio's kan dat vaak niet. De portfolio van de Belastingdienst bevat allemaal IT-assets die betrekking hebben op dat ene paard. En als er dan ergens iets mis gaat, heeft dat keteneffecten en kan er meteen meer mis gaan. Des te meer reden dus om de risico's en hun stapeling scherp in kaart te brengen. Maar die visie ontbreekt bij de overheid.

P-Direkt

Gegeven het besluit uit 1990 is er wel een handvat voor de overheid om IT-portfolio-management op te starten. Het begint uiteraard met wat ik maar de CBS-operatie noem. Je kunt bijvoorbeeld roepen: er zijn te weinig scholen in Nederland.

Maar dat kun je alleen weten als je weet hoeveel kinderen er zijn, hoeveel we er nog verwachten, hoeveel scholen er zijn, wat hun bezetting is, etcetera. Het CBS heeft al die gegevens op een rijtje en daaruit kun je inderdaad concluderen dat er wellicht meer scholen nodig zijn. Evenzo moet je dus eerst weten wat je aan IT in huis hebt en wat de status daarvan is, voordat je uitspraken over de toekomst kunt doen.

Een aardig voorbeeld van een dergelijke inventarisatie is de lijst van grootschalige ICT-projecten die minister ter Horst heeft vrijgegeven, waarin budgetten en deadlines van meer dan zeventig overheidsprojecten met een grote IT-poot zijn gepubliceerd, plus de bijstellingen van die projecten. In feite is dat een eerste stap richting IT-portfolio-management. In Digitaal Bestuur stond eerder dat je uit die lijst kan opmaken dat de risico's hoog zijn, en hoger dan in het bedrijfsleven. Zo zie je maar dat je met minimale gegevens over je IT-investeringen, meteen inzicht kunt geven in de risk/return van de portfolio's.

Neem nu iets als P-Direkt, het toekomstige shared service centrum voor personeels- en salarisadministratie van de rijksoverheid. De kosten voor ICT zijn geraamd op 295 miljoen, aldus de BZK-lijst, en er is een doorlooptijd geschat van 2004 tot medio 2009. De totale looptijd van het project is 15 jaar, lopend tot 2018. Dat is allemaal heel mooi, maar de vraag is even: hoeveel geld is eigenlijk redelijk voor een dergelijke salarisadministratie? In geval van financiële systemen leerde onderzoek van de Rekenkamer dat de goedkoopste ministeries voor 3 tot 5 miljoen - toen nog gulden - een dergelijk systeem realiseerden, en dat de twee 'duurste' ministeries daar ieder meer dan 100 miljoen gulden voor nodig hadden. Uit later onderzoek bleek dat deze verschillen in kosten nauwelijks te verklaren zijn met verschillen in inhoud en omvang van deze systemen. Aldus Laurant Matthijssen van Het Expertise Centrum.

Prangende vragen

Een andere vraag die zich opdringt, is of je wel zo maar kunt stellen dat een IT-systeem inclusief ontwikkeling 15 jaar meegaat. De operationele houdbaarheidsdatum van IT wordt onder andere bepaald door de functionele omvang. Als je meer IT maakt, gaat het langer mee. Dat verband is dusdanig sterk dat je daarvan een ruwe inschatting kunt maken via een omvangsafhanke-

Je moet eerst weten wat je aan IT in huis hebt en wat de status daarvan is, voordat je uitspraken over de toekomst kunt doen.

lijke benchmark-formule. Voor P-Direkt kun je bijvoorbeeld stellen dat de zaak tien jaar operationeel zal zijn, en een omvang die daar bij hoort, zit in de orde van tienduizend functiepunten. De vraag is nu: is de omvang van P-Direkt in die orde van grootte? Als dat zo is, dan zijn de kosten per functiepunt voor dit systeem 29.500 euro. Immers: 295 miljoen gedeeld door tienduizend. Maar de gemiddelde kosten voor het ontwikkelen van managementinformatiesystemen in deze maat, zit rond de 3.600 euro per functiepunt. Ergo, of de ontwikkelkosten zijn exorbitant hoog, of de aanname dat het systeem 10 jaar operationeel zal zijn, is totaal ongelooftwaardig, of het budget van 295 miljoen klopt van geen kanten, etcetera.

Duidelijk is wel dat met minimale informatievergaring, je al heel snel gaten kunt schieten in investeringsvoorstellen. Het goede nieuws is dat de overheid dat dus per besluit van 1990 zonder enig probleem al lang kan doen. Het slechte nieuws is dat men dat niet of niet goed doet. Immers: als je zonder enige moeite met de gegevens van de BZK-lijst al meteen een hoop prangende vragen kunt stellen bij een investering van honderden miljoenen, dan is er iets niet optimaal gegaan.

Samenvattend is het dus een goed idee om IT-portefeuillebeheer op te starten en alle projecten minimaal te toetsen op realiteitsgehalte, risicoprofiel, en redelijkheid van het bijgeleverde cijfermateriaal. Voorts is het nuttig om de investeringen aan elkaar te relateren om ketenrisico's en hun gevolgen in te schatten, zodat maatregelen genomen kunnen worden. Gelukkig is er al een klein besluit uit 1990 waarmee we dit soort contra-expertises kunnen uitvoeren. //■

