

WIA is schoolvoorbeeld mislukking



Het is volgens VU-hoogleraar Chris Verhoef te bizar voor woorden dat alles kapotgereguleerd wordt, terwijl de overheid maar wat doet met zijn it-projecten. Hij wil regelgeving voor solide investeringsmanagement. "Het bloed spuit er nu aan alle kanten uit. Kijk maar naar het gesneefde Wia-systeem bij UWV"

Volgens Verhoef zijn veel it-investeringen slecht onderbouwd. Ieder project van formaat zou moeten worden beoordeeld in termen van *investment*, *return* en *risk*. Volgens hem kunnen ook it-projecten in de publieke sector meestal in dergelijke financieel-economische indicatoren worden uitgedrukt. Verhoef noemt de afgebroken implementatie

van het Wia-systeem bij het UWV als schoolvoorbeeld van hoe het niet moet: een project met een enorme faalkans en slecht risicomanagement. "Dit soort *grand design* projecten faalt bijna zonder uitzondering omdat gedurende de rit functionaliteitseisen voortdurend veranderen." Lees het volledige interview met Chris Verhoef in het Focus-katern. p. 72

IN HET NIEUWS

OPTIMISME IT VOORBIJ

De eerste economische tegenwind heeft de it-sector bereikt. Na een winstwaarschuwing van softwarereus SAP vorige week daalden de beurskoersen van sectorgenoten aanzienlijk. p. 7

MANAGEMENT

HET BETERE VERBETERTRAJECT

De roep om prestaties van organisaties beter meetbaar en stuurbaar te maken kan alleen worden gerealiseerd met informatietechnologie. Tien succesfactoren voor managementinformatie bij de overheid. p. 14

TECHNOLOGIE

INNOVATIE OPSLAGMEDIA

De behoefte aan opslagcapaciteit blijft ontzettend hard groeien. Capaciteit kun je bijkopen, toch is die aanpak op termijn niet vol te houden. Innovatie in hard- en software moet uitkomst bieden. p. 56

MENS & WERK

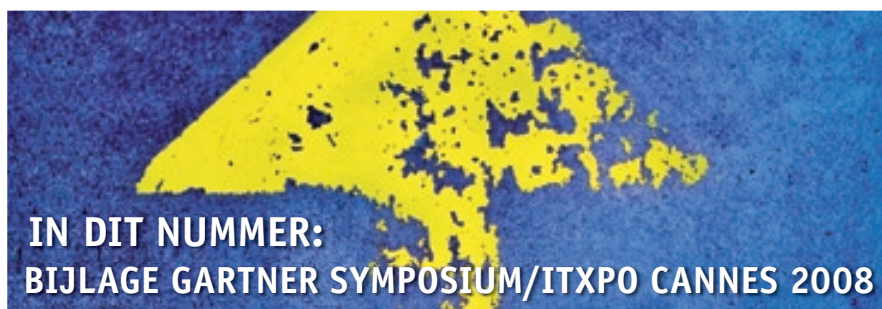
VERVELING TROEF

Managers mogen dan klagen over onderbezetting en werkdruk op hun it-afdelingen, it-ers zelf kijken daar anders tegenaan. Een aantal lijdt aan verveling doordat er niet genoeg werk is. p. 67

FOCUS

FINANCIËEL MANAGEMENT

De financiële aspecten van IT. Met onder andere: Chris Verhoef over de noodzaak van solide investeringsmanagement en de implementatie van een nieuw financieel administratiesysteem bij de gemeente Oss. p. 72



IN DIT NUMMER:
BIJLAGE GARTNER SYMPOSIUM/ITXPO CANNES 2008

Chris Verhoef: ‘overheid moet zijn investeringen beter managen’

‘UWV had nooit aan Wia-systeem moeten beginnen’

Door Sytse van der Schaaf,
beeld Cor Mooij

Het is volgens professor Chris Verhoef, hoogleraar Informatica aan de Vrije Universiteit, te bizar voor woorden dat alles in dit land kapotgereguleerd wordt, terwijl de overheid aan zijn it-projecten nul voorwaarden verbindt. Nu na twee Rekenkamer-rapporten enigszins duidelijk is wat de misstanden zijn, wil hij regelgeving voor solide investeringsmanagement van de rijksoverheid bij grote it-projecten. “Het bloed spuit er nu aan alle kanten uit.”

Om maar met de deur in huis te vallen. Klopt het dat grote it-projecten bij de Nederlandse overheid vaak op een fiasco uitlopen?

“Je zult dat cynisme ontwikkeld hebben onder invloed van de vele berichten over falende it-projecten. Ik begrijp die associatie heel goed. Ter relativering. Investeringsmanagement is een issue geworden vanaf het moment dat er serieuze bedragen gingen naar it-projecten. Zodra je ziet dat het investeringsbudget in dezelfde orde grootte zit als de winst van een onderneming dan moet je jezelf hele wezenlijke vragen gaan stellen. Ik heb langdurig gewerkt als wetenschappelijk adviseur van de Deutsche Bank. Als je kijkt naar de principes die bij de aandelenhandel spelen, dan kun je die ook erg goed gebruiken bij de afweging of je aan it-projecten moet willen beginnen of niet. Bij de aandelenhandel investeer je op basis van verwacht rendement. Als dat rendement niet haalbaar blijkt, dan moet je zo snel mogelijk kappen met een aandeel. Als je deze principes toepast op it-investeringen kun je goed bepalen of je als organisatie

genoeg, teveel of juist te weinig aan IT uitgeeft. Je ziet in de praktijk dat veel it-investeringen slecht onderbouwd zijn. Zodra organisaties blind geld uitgeven aan IT zonder dit te koppelen aan enige rendementsverwachting, dan kun je ervan uitgaan dat het misgaat. Bij een it-investering van formaat moet je als organisatie duidelijk voor ogen hebben wat je wilt bereiken, je moet inschatten hoeveel tijd en middelen je daarvoor nodig hebt maar je moet vooral ook heel goed inschatten wat de risico's van deze investering zijn. Alleen dan is het cirkeltje rond. Ieder project moet je vanuit deze drie perspectieven bekijken: *investment*, *return* en *risk*. Dat gebeurt in Nederland nog veel te weinig en niet alleen bij de overheid hoor.

Aan ieder serieus it-project moet een business plan voorafgaan met een zakelijke rechtvaardiging voor de investering. Er moet een doorwrochte financieel-economische analyse bij zitten waarin de kosten, de baten en de risico's van de investering met elkaar in verband worden gebracht. Verder zijn scenario's handig hoe het project in het beste geval, in het slechtste geval of iets daartussenin uitpakt. Als je de mogelijke opbrengst van een investering in kaart wilt brengen dan kom je al snel bij de netto contante waarde van een investering uit.

Vaak krijg ik te horen van overheidsorganisaties dat het bij hen niet om geld draait. Maar het is juist heel goed mogelijk om de verwachte sociale en maatschappelijke baten van een it-project uit te drukken in financieel-economische indicatoren zoals de netto contante waarde. Als een vraag van een burger door een bepaalde investering in één

**ER MOET WEL EEN
ONDERZOEK
KOMEN MET OF
ZONDER DE
REKENKAMER**

keer afgehandeld kan worden in plaats van in drie keer, dan kun je in feite uitrekenen wat de investering je oplevert. Je kunt meer vragen afhandelen of je kunt met minder mensen toe. Daar is geld verdiend! Dit accent op de financiële waarde van een project zorgt er juist voor dat je scherper in beeld hebt wat je precies wilt bereiken. Ook bij de overheid zou dit de norm moeten zijn."

JAMMERLIJKE MISLUKKING

Noem eens een voorbeeld hoe het niet moet?

"Ik vind de deze zomer afgebroken implementatie van de wet Wia bij het UWV een typisch voorbeeld van een it-project dat jammerlijk is mislukt. Zodra je wat gedetailleerder naar dit project kijkt, zie je dat de toevoegde waarde van dit project vanaf zijn start twijfelachtig is geweest. Minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken heeft eind 2007 in een analyse van 73 grote it-projecten bij de rijksoverheid laten weten dat met dit project 76 miljoen euro gemoeid is geweest op een totaal van 5,8 miljard euro voor alle grote it-projecten bij de rijksoverheid. Ik heb mijn burgerplicht gedaan en de getallen van dit project eens door mijn spreadsheet gehaald. Ik kwam bij dit specifieke Wia-project uit op een faalkans die ligt tussen de 40 en 43 procent. Dat afbreukrisico ligt in de buurt van het gemiddelde risico van 36 procent voor it-projecten bij de overheid, maar dat is natuurlijk wel heel erg hoog als je kijkt naar een gemiddeld afbreukrisico van 18 procent in de private sector. In het recente rapport van accountant Ernst & Young blijkt dat het om een afschrijving gaat van 87 miljoen euro, terwijl er niets concreets is bereikt. Mijn gevoel zegt me dat dit het bedrag is dat er minimaal in dit project gestopt is. Het zou best nog wel eens veel meer kunnen zijn."

Maar toch goed dat de stekker uit dit project getrokken werd?

"Ja, maar dit besluit is veel te laat genomen. Vanaf dag één had duidelijk moeten zijn dat dit een project was met een zeer hoog risicoprofiel. Dat betekent dat je allerlei aanvullende maatregelen had moeten treffen om dit risico te verkleinen. Verder had je voortdurend moeten bijhouden hoe het project erbij stond. Pas om en nabij de opleverdatum kwam de aap uit de mouw dat het project was gestrand. Toen werd het haastig stopgezet. Verder was er sprake van een aanzienlijke budgetoverschrijding. Uiteindelijk blijkt er 87 miljoen euro uitgegeven te zijn terwijl er eerder 67 miljoen euro geraamd was.

Ik vermoed wat daar de voornaamste oorzaak van is. Het ging bij de uitvoering van de wet Wia om een zogenaamd *grand design*, een universele uitkeringsfabriek die behalve de arbeidsongeschiktheidsverzekering alle bestaande en nieuwe verzekeringen zou moeten kunnen faciliteren. Deze opzet had mensen van tevoren al wakker moeten schudden. Dit soort projecten faalt bijna zonder



uitzondering omdat gedurende zo'n project de functionaliteitseisen voortdurend veranderen. Het is nooit precies duidelijk wat er gebouwd moet worden. Wat ook niet bepaald hielp was dat de politiek een onhaalbare deadline stelde. Bij dit project stonden bij de start alle seinen eigenlijk al op rood. UWV had er nooit aan moeten beginnen. Tal van it-projecten bij de overheid hebben geen marktconform risicoprofiel. Bij de leveranciersselectie gaat het vooral om de laagste prijs terwijl er vaak heel veel onduidelijkheid bestaat over de *requirements* van de gevraagde systemen. De kosten van projecten zijn uitermate slecht ingeschat. En als er weinig klopt van die schattingen dan wordt de grond onder een business case al snel weggeslagen."

Wat moet er veranderen?

"In de VS zijn ze voor een systeem van schuld en boete. Neem de Sarbanes-Oxley-wet die private aandeelhouders van beursgenoteerde bedrijven in >>

bescherming neemt. Beursgenoteerde organisaties moeten openheid geven over hun investeringsbeleid ook wat betreft de IT. Doen zij dit niet dan worden ze aangesproken op hun gedrag door marktautoriteit SEC. In Europa is er de Basel II-richtlijn die meer uitgaat van de goede wil van een organisatie. Deze wet schrijft voor dat banken 18 procent van de winst na belasting in een stroppenpot moeten stoppen. Nemen organisaties alle voorgeschreven maatregelen voor goed risicomanagement in acht dan hoeven zij niet meer dan 8 procent in te leggen. Op deze manier beloon je goed gedrag. Kijk je naar regelgeving voor overheidsorganisaties dan kom je al snel bij de Amerikaanse Clinger-Cohen-wet uit. Door deze wet zijn Amerikaanse overheidsinstellingen aan no-nonsense regels gebonden. Dat gaat van diensten die zij niet zelf op de markt mogen zetten tot voorschriften die met goed investeringsmanagement in IT te maken hebben. Zo moeten Amerikaanse overheidsinstellingen hun systemen onder architectuur bouwen, ze moeten aan portfolio-beheer van hun projecten doen en fatsoenlijk werk maken van risicobeheer. Nemen ze deze regels niet in acht, dan komt er gewoon geen geld voor hun project. Overigens heb je in Nederland het 'Besluit Informatievoorziening Overheid' uit 1990 dat voorschrijft dat er bij risicovolle investeringen een au-

BIJ HET WIA-TRAJECT IS ER 87 MILJOEN EURO AF- GESCHREVEN TERWIJL ER NIETS CONCREETS IS BEREIKT

dit door een externe partij moet plaatsvinden. Dat gebeurt kennelijk veel te weinig. In Nederland zie ik alom vrijblijvendheid.

Zelfs de Rekenkamer laat een uitvoerig onderzoek naar alle grote it-projecten bij de overheid zitten. De president van de Rekenkamer Saskia Stuiveling heeft deze zomer bij de presentatie van het tweede onderzoek laten weten geen uitvoerig onderzoek te willen doen naar vermijdbare kosten en vertragingen van alle projecten. Dat zou niet te onderzoeken zijn omdat informatie over tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten in de betrokken projectadministraties lang niet altijd aanwezig is. In feite geeft Stuiveling hiermee te kennen dat de Tweede Kamer zijn vraag om te onderzoeken of er misstanden zijn bij deze grote it-projecten maar weer in moet trekken. Punt is dat die informatie er wel degelijk is. Ik schiet er zo gaten in. Dat onderzoek moet er dus wel komen, met of zonder Rekenkamer. De onduidelijkheid die nu is ontstaan is in feite een vrijbrief om nog steeds veel geld aan IT uit te geven zonder je huiswerk te doen. Daar moeten we vanaf."



Hoe dan?

"Er zijn plannen om de Nederlandse ministeries best practices te laten delen en via een Gateway-review van vakgenoten projecten te laten bijsturen. Maar daarmee heb je nog geen antwoord op de vraag of een project nu wel of niet van start moet gaan. Neem het gebruik van een projectmanagement methode als Prince2. In feite is dit niet meer dan een instrument om een project in de klauwen te houden als het eenmaal loopt. Het geeft je helemaal geen antwoord op de vraag of een project wel genoeg bijdraagt aan de missie van een departement. Op die vraag moet je eerst een afgewogen antwoord zien te vinden. In mijn ogen ligt de oplossing bij verstandige, marktgedreven principes voor investeringsmanagement. Hoe dat vorm moet krijgen in ons staatsbestel laat ik graag over aan mensen die daar meer verstand van hebben. Het is te bizar voor woorden dat alles in dit land kapotgereguleerd is, terwijl er voor IT nul afspraken zijn. Het bloed spuit er op deze manier aan alle kanten uit!" ●