

Wetgever schuldig aan overschrijding ICT-budgetten

Het is de overheid opnieuw niet gelukt de kosten van ICT-projecten in de hand te houden. Dat is niet uitsluitend te wijten aan de uitvoering van deze projecten. Ook de manier waarop de wetgever zelf omgaat met ICT zorgt voor overschrijding van budget en deadlines.

MEDIA EN INFORMATIE

De recente *Rapportage Grote ICT-projecten*, onlangs door staatssecretaris Bijleveld aan de Tweede Kamer gestuurd, laat opnieuw zien dat het voor de overheid moeilijk is de kosten van ICT in de hand te houden. In totaal zijn de kosten 154 miljoen euro hoger uitgevallen dan aanvankelijk begroot.

In de periodieke rapportage worden 44 projecten beschreven bij elf departementen. Daarvan hebben er 24 de deadline niet gehaald, terwijl negentien projecten duurder zijn uitgevallen dan de begroting. Onderdeel van deze verplichte rapportage is onder meer een verantwoording voor eventuele overschrijdingen van budget en deadline. Deze verantwoording is weliswaar summier en niet uniform, maar geeft een voorzichtige indicatie van de knelpunten.

Hoogleraar Informatica Chris Verhoef doet al jaren onderzoek naar het verloop van ICT-projecten in de private en de publieke sector en adviseert zowel overheid als bedrijfsleven. Hij is niet direct gealarmeerd door de cijfers. 'Het is juist een goede zaak dat deze cijfers openbaar worden gemaakt, dat leidt tot meer transparantie. We zien nu wat we eigenlijk al wisten, en nu we de cijfers hebben kun je kijken waarom die projecten duurder

worden of de deadline niet halen. Wat is er eigenlijk gebeurd tussen de aanvankelijke planning en de bijgestelde cijfers? Waarom is het duurder geworden, en waarom is de deadline niet gehaald?'

Een deel van het antwoord is volgens Verhoef de manier waarop de wetgever zelf bij het opstellen van wet- en regelgeving omgaat met ICT. Zo is een belangrijke oorzaak van het stijgen van de kosten van ICT-projecten, overigens net als bij andere projecten, dat in de loop van een project de eisen voortdurend worden bijgesteld. 'Daarmee is een project dan weliswaar duurder geworden, maar wat er is gemaakt is wel iets anders dan oorspronkelijk gepland. Wanneer vooraf berekend was wat er uiteindelijk uit was gekomen, waren de kosten wellicht wel goed ingeschat. De berekening

kan goed geweest zijn, maar de uitgangspunten van het project waren dat niet.'

En dat mag de wetgever, en met name de Tweede Kamer, zich aanrekenen. 'Je ziet dat de politiek te weinig discipline heeft met ICT-gerelateerde projecten. In de loop der tijd wordt functionaliteit op functionaliteit gestapeld, zonder dat dit planmatig gebeurt. En als je meer wilt kost dat ook meer.' Daarin zijn ICT-projecten volgens Verhoef niet uniek. 'Datzelfde mechanisme zie je ook bij grote infrastructuurprojecten, die worden ook vaak duurder doordat er steeds nieuwe zaken bij betrokken worden die extra geld kosten. Overigens is het ook goed naar de batenkant te kijken. Want het kost meer, maar misschien levert het ook wel meer op.'

Bij ICT-projecten is wetgeving

eigenlijk hetzelfde als opdrachtgeverschap. 'Het is niet altijd zo dat je kunt zeggen dat een ICT-project is mislukt, of dat de ICT-leverancier het fout heeft gedaan. Misschien heeft de Kamer het wel te ingewikkeld gemaakt. De politiek is een opdrachtgever die niet failliet kan gaan, en omdat het om enorme projecten gaat, zijn de gevolgen ook groot. Door de cijfers die nu bekend zijn wordt duidelijk dat de politiek onderdeel is van het probleem.' Hij ziet langzaam een kentering optreden bij de manier waarop de overheid omgaat met ICT-projecten: 'Het is een goede zaak dat er nu een rijksbrede CIO (Chief Information Officer) is aangesteld, zodat we kunnen toegroeien naar centrale afhandeling van de IT-kant van de rijksbedrijfsvoering. En je ziet meer realisme bij sommige politici. De-

missionair minister Jan Kees de Jager bijvoorbeeld, zelf afkomstig uit de ICT-wereld, heeft al een aantal keer aan de Kamer laten weten dat bepaalde plannen te ingewikkeld zijn of voor de Belastingdienst praktisch niet uitvoerbaar zijn. Wanneer je op een dergelijke volwassen manier met ICT omgaat, eis je een eenvoudig en werkbaar plan. Dat voorkomt later veel problemen.'

Kamerstuk en bijlage 2009-2010, 26643, nr. 160, Tweede Kamer

Marco van der Hoeven

De grote projecten (met een budget van meer dan twintig miljoen euro) die worden genoemd in de *Rapportage Grote ICT-projecten* hebben een gezamenlijke waarde van 2,23 miljard euro. Overschrijdingen van budget of deadline moeten weliswaar worden verantwoord, maar dit gebeurt nog niet helder en eenduidig. Bij een aantal projecten wordt wel duidelijk dat niet vooraf voorziene tussentijdse aanpassingen tot problemen hebben geleid. Zo is bij het project Modernisering GBA (gemeentelijke basisadministratie) sprake van 'aanvullende bestuurlijke afspraken' die 2,5 miljoen euro hebben gekost. Het project met de grootste kostenoverschrijding, SPEER bij het ministerie van Defensie, blijft vaag over het verschil van 83,1 miljoen euro. Het ministerie van Economische Zaken is open over een kostenstijging van 8,9 miljoen euro bij het nieuwe handelsregister: in 2009 is besloten het aantal 'functiepunten' in de software uit te breiden – dus meer functionaliteit toe te voegen – van 1.000 tot 3.500. Ook de IND geeft aan dat gaandeweg functionaliteiten zijn veranderd, maar dit heeft geen gevolgen gehad voor de geschatte kosten.



Het project SPEER – Strategic Process of ERP Enabled Re-engineering – voor alle logistieke en financiële processen bij Defensie heeft de twijfelachtige eer het ICT-programma met de grootste kostenoverschrijding te zijn. Foto: Goos van der Veen/HH