



Ondanks het feit dat het grootste deel van de omvangrijke ICT-projecten bij de overheid onderweg averij oploopt of zelfs vroegtijdig moet worden afgeblazen, lijkt er in Den Haag weinig animo aanwezig om daaruit lering te trekken.

Professor Chris Verhoef, hoogleraar informatica aan de VU in Amsterdam, reikt de bestuurders en ambtenaren in dit essay echter prikkelend lesmateriaal aan.

TEKST: CHRIS VERHOEF • BEELD: GETTY IMAGES

# Explosief mengsel

**N**adat een commissie optelde wat de schade was van decennialang op amateuristische wijze investeren in de publieke IT van de Verenigde Staten, werd in 1996 van schrik de Wet op de overheids-IT-investeringen in het leven geroepen. Deze Clinger Cohen Act moet voorkomen dat er stelselmatig kostbaar overheidsgeld wordt weggegooid door onverantwoordelijke IT-investeringen. Er zijn nog steeds grote problemen met de IT-bestedingen in de VS, maar de allergrootste missers worden nu voorkomen. Bovendien weet de Amerikaanse overheid nu hoeveel ze per jaar aan IT spendeert.

Dat is in Nederland anders. Den Haag heeft nauwelijks op een rijtje hoeveel er jaarlijks aan IT-projecten wordt uitgegeven, zo bleek uit artikelen in Automatisering Gids.

En net als de VS kent ook Nederland haar mislukkingen als het gaat om grote IT-investeringen. En de allergrootste missers worden hier nog niet voorkomen.

Behalve bij de overheid zien we dit soort patronen ook bij andere sectoren van de maatschappij. De productie van maatwerkapplicaties voor bedrijven veroorzaakt hoge kosten zonder opbrengsten, en soms ook onacceptabele operationele risico's met een kelderend marktaandeel of zelfs een faillissement als mogelijk gevolg.

Ook bij de ontwikkeling van commerciële software gaat het soms mis. In de Wall Street Journal viel onlangs

nog te lezen dat ook bij Microsoft een IT-investering niet volgens plan was verlopen. "The new version, code-named Longhorn, was so complex its writers could never be able to make it run properly." Longhorn is de nieuwe versie van Windows; het belangrijkste product van Microsoft samen met de Office Suite. Dat moet om een hele hoop geld zijn gegaan.

De vraag die zich zo langzamerhand opdringt, is dan ook: waarom? Er is van alles bedacht met veel goede raad, methodes, technieken, opleidingen, regelgeving, professionalisme en meer. Allemaal voorwaarden om oordeelkundig met IT-investeringen om te gaan. Maar niet voldoende om een succesvolle IT-functie te waarborgen.

Mijn ervaring met de private sector is wel dat men meer en meer grip op IT eist van boven af. Het resultaat is in ieder geval dat er een beweging op gang komt waarbij IT-investeringen onder eenzelfde regime komen te vallen als andere grote risicovolle investeringen. Alles vanuit de business gedreven, omdat kosten gewoonweg de pan uit gerezen zijn, en men dat falen bij IT meer dan zat is.

Bij de overheid is het anders. Ongetwijfeld wordt daar ook geleerd, en is men van alles zat, maar er lijkt een soort mengsel van karakteristieken te zijn rond IT-investeringen waardoor de kans op falen onverminderd hoog blijft. Laten we eens analyseren wat er allemaal in dat brouwsel zit.

## Ingrediënten:

### Fantasy deadlines

Een elementair portefeuilleoverzicht op de grote overheidsinvesteringen waar IT een rol speelt, geeft het volgende beeld. Men weet niet wat men wil en wat het gaat kosten, maar wel wanneer het operationeel moet zijn: op 1 januari. En de dichtheid van deadlines is het hoogst in het parlementaire oogstjaar. Dat is het derde regeringsjaar van een kabinet en daarin wenst zij haar regelgeving operationeel te zien.

Op zich is er niets mis met deadlines, maar geen enkele deadline die op technologische gronden is berekend valt precies op 1 januari van een derde regeringsjaar. Wat niet veel bestuurders zich realiseren is dat productietijden van IT net als vloeistof zijn. Als je die probeert samen te persen, lukt dat maar mondjesmaat, maar de druk neemt wel enorm toe.

Fantasy deadlines  
Betuwelijneffect  
Ongecontroleerde groei  
IB-Groep-effect  
Grand designs  
Het Pechtold-effect

Zo dus ook bij IT. Voer de tijdsdruk een heel klein beetje op, en de kostendruk vliegt meteen de pan uit.

De cultuur van het vaststellen van IT-deadlines zonder het berekenen van verantwoorde doorlooptijden in combinatie met de kostenhydrauliek is daarom een belangrijk ingrediënt dat bijdraagt tot frequent falen. Dit effect noem ik wel 'fantasy deadlines'.

### Betuwelijneffect

Uiteraard is het niet alleen de deadline. Er zitten nog andere ingrediënten in het faaldrankje. Stel je gaat een spoorlijn aanleggen, maar nadat de plannen door iedereen zijn goedgekeurd, worden er continu allerhande wijzigingen doorgevoerd. Dan wordt het duurder, het duurt langer, en wat je oplevert, lijkt in zijn geheel niet op het oorspronkelijke plan. Dit verschijnsel heet in het

jargon 'requirementscreep'. Een toepasselijke term: 'Betuwelijneffect'.

Iedereen die met IT-investeringen te maken heeft, leidt in meer of mindere mate aan het Betuwelijneffect. Sterker, dit is zo endemisch dat het meetbaar is. En wat wil nu het geval? Civiele overheids-IT heeft een flinke IT-wildgroei, en militaire overheids-IT nog veel meer. Even voor het idee, het civiele IT-Betuwelijneffect is 2,5 procent per maand; de militairen tekenen voor 3,5 procent per maand. Is dat veel of weinig?

### Ongecontroleerde groei

Stel dat we een dergelijke groei hadden tijdens de constructie van een flatgebouw. Neem bijvoorbeeld een tien verdiepingen tellend appartementencomplex met vijftig of zestig woningen. De realisatie ervan duurt met alles erop en eraan zo'n twee jaar. De inhoud van zo'n flat is al gauw 18.000 kuub. Als dat nu met 2,5 procent per maand zou groeien, dan zou bij oplevering het gebouw een inhoud hebben van 18.000 maal 1,025 tot de macht 24 = 32.557 kuub. Dat is 1,8 keer zoveel inhoud als afgesproken. Het appartementencomplex zou acuut instorten als het al gebouwd had kunnen worden. Bij civiele constructies ziet en snapt iedereen dat dit niet kan. Toch is dit precies wat er gebeurt met IT-projecten bij de overheid, en dan snapt niemand het. Een Betuwelijk in de IT-kast.

### IB-Groep-effect

Een bekende songtekst waar ik altijd aan moet denken als een bestuurder geïnterviewd wordt over de 'aftermath' van een 'IT-disaster'. Steevast erkent men in retrospect dat de grootse aanpak grotesk bleek en eigenlijk van het begin af aan gedoemd was te falen. Napratende over deze mislukte revolutie heeft men het voor de volgende poging ineens wel begrepen: evolutie is het devies. Meestal is deze elementaire wijsheid verkregen tegen een exorbitant toptarief. Voor precies deze wijsheid betaalde de IB-Groep indertijd 60 miljoen gulden leergeld. Voor wie de literatuur kent kost het hooguit een uurtje om vast te stellen dat de IB-Groep schipbreuk ging leiden, vandaar dat ik dit het 'IB-Groep-effect' noem.

### Grand designs

Het bedrijfsmodel van sommige politici is herkozen worden, en dan heb je wapenfeiten nodig. Politici willen dus kunnen pronken met hun verworvenheden. Maar dan moet het wel iets van formaat zijn. Grote IT-projecten zijn echter veel risicovoller dan kleinere projecten. In het bedrijfsleven zie ik een kentering waarbij de IT-functie wordt opgedeeld in vele kleine behapbare stukjes, zodat de risico's van te grote IT-investeringen vermindert worden.

Zo niet bij de overheid. Het ene na het andere grand design ontspruit aan de overheidsburelen. Een breed opgezette IT-infrastructuur, enterprise-architectuur of andere tureluur ziet met regelmaat het licht. En of iedereen er eventjes aan wil voldoen. Discussies over nut en noodzaak, haalbaarheid en wenselijkheid, kosten versus baten, risico versus opbrengt zijn minder groots dan de IT-ideeën die achteraf niemand ten volle bleek te voorzien. Grand designs zijn de smaakmakers van het kwalijke brouwsel dat IT-falen bij de overheid heet.

### Het Pechtold-effect

Als je IT aanbesteedt en je kunt niet precies meten wat kwaliteit is, weet je niet wat de prijs betekent. Het Europees aanbestedingsbeleid vormt dan ook regelmatig een probleem als het gaat om aanbesteden van IT. Bot gezegd komt het er namelijk op neer dat degene die met de laagste prijs komt, de klus krijgt. Maar wat nu als het voor die prijs helemaal niet kan?

Een voorbeeld: Pechtold kreeg onlangs een klus voor een shared service center voor salarisadministratie terug van de leveranciers. Voor dat geld kon men het niet leveren. Kennelijk had men dus geen idee wat er voor die prijs geleverd kon worden. Dit was een uiterst domme zet van Pechtold omdat dit vertraging, gezichtsverlies, boetes, waardevernietiging en meer ellende heeft veroorzaakt. Terwijl de problemen nog steeds niet zijn opgelost. Het jargon praat over de Winner's Curse, ik liever over het 'Pechtold-effect'.

Bij overheids-IT komen de net geschetste risico's gemakkelijk samen. Juist de combinaties van deze effecten leiden tot grote problemen, inclusief IT-falen. Een simpele receptuur is zo te geven. Stel je hebt een shared service center nodig voor de politie, ambtenarensalarissen, uitkeringen, enzovoort. De deadline is bekend: 1 januari van komend jaar. De fantasy deadline zorgt voor een enorme kostendruk plus risico's omdat alles snel moet.

Het Betuwelijneffect levert een continue stroom aan nieuwe eisen. Dat zweept de kostendruk op tot gevaarlijke hoogten zodat de IT-bom elk moment kan barsten. De zaak is aanbesteed voor een uurtarief waarbij elke loodgieter schaterend de hoorn op de haakt gooit, en je hebt een 100-procentfaalkans te pakken! Dergelijke disaster-scenario's zijn overal te vinden in overheidsland, en zolang diezelfde overheden deze risico's niet succesvol weten te adresseren, zal des overheids-IT wetmatig blijven falen. //■

## ICT-effectrapportage

Ondanks alle ICT-debacles voelt de politiek niet veel voor een ICT-effectrapportage, vergelijkbaar met de milieu-effectrapportage. Om de politici te inspireren zal Digitaal Bestuur vanaf het volgende nummer reeds aangekondigde overheidsprojecten de maat nemen met een 'light-versie' van de ICT-effectrapportage. De toetsingscriteria van onze test, die een idee moet geven hoe groot de kans is dat een project faalt of veel extra geld gaat kosten, worden opgesteld in samenwerking met professor Chris Verhoef.