



Grossieren in IT-fiasco's

POLITICI EN BESTUURDERS ZIJN DERMATE DOL OP AMBITIEUZE, PEPPERDURE AUTOMATISERINGSPROJECTEN, DAT ZE SLOTEN BELASTINGGELD VERPRUTSEN

Voor automatiseerders is de overheid een goudmijn. Hun IT-projecten zijn duur en complex – en als het misloopt, zijn de kosten voor belastingbetaler. En het loopt vaak mis. De verspilling de afgelopen drie jaar was al minstens 1,2 miljard euro. 'Bij de overheid gaat het twee keer zo vaak verkeerd als in het bedrijfsleven.'

Philip Willems Illustraties Kaayman

Als het gaat om IT-investeringen door de overheid, is een euro weinig waard. De gemeente Rotterdam stopte 94 miljoen euro in zes IT-projecten, waarvan er niet één naar behoren blijkt te functioneren, meldde de Rekenkamer Rotterdam in april. Het oorspronkelijke IT-budget – voor informatietechnologie, ofwel alles wat te maken heeft met telecommunicatie, automatisering en informatiesystemen – was 54 miljoen euro.

In de gemeente Amsterdam blijkt onder meer de Gemeentelijke Basisadministratie, die de adresgegevens van inwoners digitaal

toegankelijk maakt, een zootje. Al jaren worstelt de hoofdstad met manke systemen en hoge kosten, maar grip krijgt het college er niet op. IT-wethouder Eric Wiebes (VVD) noemde de situatie in maart nog ernstiger dan werd aangenomen. Alleen dankzij noodfinanciering van dik 4 miljoen euro kunnen de systemen draaiende worden gehouden – althans tot deze zomer. Hoe het daarna verder moet, is onduidelijk, maar de kosten zullen in de tientallen miljoenen euro's lopen.

Op landelijk niveau speelt hetzelfde. Minister Gerd Leers (CDA) voor Immigratie en Asiel waarschuwde eind maart dat het IT-systeem INDiGO, dat het ministerie bestelde

om de dossiers over immigranten digitaal inzichtelijk te maken, vertraging oploopt. Dat kost geld. In 2006 beloofde het ministerie van Justitie dat INDiGO 60 miljoen euro zou kosten. Dat bedrag werd in 2008 bijgesteld tot 68 miljoen euro. Leers vreest dat daar 44 miljoen euro bij komt – en nog veel meer als de database niet in 2011 wordt opgeleverd.

Automatisering plaagt ook de politie. In 2009 liet toenmalig PvdA-minister Guusje ter Horst van Binnenlandse Zaken een systeem maken voor aangiftes voor alle politiekorpsen. Door de lappendeken van oude systemen te vervangen, zou jaarlijks 120 miljoen euro te besparen zijn en zou de politie meer

tijd aan echt politiewerk kunnen besteden. Nog geen drie jaar later blijkt de Basisvoorziening Handhaving (BVH) zo slecht te werken dat de politie juist minder zaken behandelt. De burgemeesters van de grote steden eisen in maart van het ministerie van Justitie dat de BVH wordt vervangen. Het systeem kostte 60,5 miljoen euro. Weggegooid geld.

De lijst van overheids-IT-mislukkingen is lang. Berucht zijn de problemen met het C2000 mobiele-communicatiesysteem voor politie en brandweer. Dat systeem werd na een budgetoverschrijding van zo'n 260 miljoen euro in 2005 gelanceerd, maar werkt nog steeds niet goed. In 2010 stopte Ter Horst er nog eens 50 miljoen in, nadat bij de rellen bij Hoek van Holland bleek dat op diverse plaatsen geen dekking was.

Er zijn ook minder bekende zeperds. Neem het Cajis-informatiesysteem voor gevangenen. Dat werd in 2010 door het ministerie van Justitie naar de prullenmand verwezen. Kosten: 11,9 miljoen euro.

Een enkele keer gaat het goed, maar veel vaker gaat het dus fout. Elsevier zette twaalf in het oog springende, problematische IT-zeperds uit de afgelopen tien jaar op een rij. Alleen al bij deze twaalf projecten werd 1,7 miljard euro belastinggeld verspild.

Grote ambities

Wat is dat toch met de automatiseringstrajecten van de overheid? IT-projecten worden door politici en ambtenaren gelanceerd om processen (zoals het verwerken van belastingaangiften) efficiënter te laten verlopen. Of ze worden begonnen om burgers het leven makkelijker te maken, om de regeldruk te verlichten. Als overheidsdiensten gegevens uitwisselen, hoeven burgers dezelfde gegevens nu eenmaal minder vaak op te geven.

De ambities worden zelden waargemaakt. Het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten onderzocht in 2010 enkele automatiseringsprojecten, waaronder de lancering van Omgevingsloket Online, waar burgers en bedrijven digitaal vergunningen kunnen aanvragen. Ze concludeerden dat de projecten, die samen 500 miljoen euro lastenverlichting moesten opleveren, niet of nauwelijks besparingen brachten. De lastenverlichting raakte al tijdens de bouw 'grotendeels uit beeld'.

Daarnaast kosten de projecten steevast meer dan verwacht. Dat er her en der een budget wordt overschreden, is begrijpelijk. Ook bij bedrijven zijn IT-projecten in de regel duurder en ingewikkelder dan gedacht. De beursgenoteerde kantoorartikelenhandelaar Samas ging er zelfs aan failliet, nadat de introductie van een systeem voor bestellingen in het honderd was gelopen. Samas werd in 2010 geliquideerd. 'IT is een jong vak,' zegt IT-adviseur Carolien Schönfeld. Ze werkte aan IT-projecten voor de overheid en schrijft nu een boek over het falen van IT. 'Technie-

IT UWV al jaren problematisch

VERKWISTING 364 miljoen euro

Uitkeringsinstantie UWV stapelt al jaren de IT-fiasco's op elkaar – al dan niet in samenwerking met de Belastingdienst. Goed mis ging het in 2007. Werkgevers waren altijd verplicht om apart bij de Belastingdienst en het UWV gegevens over werknemers te leveren. In het kader van de Wet Walvis (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten) moest dat eenvoudiger. De Belastingdienst zou de gegevens verzamelen en doorsturen naar een nieuw te bouwen polisadministratie van het UWV.

Meteen bij de introductie liep het fout. De aangiftes van 400.000 bedrijven werden niet doorgesluisd naar het UWV, maar verdwenen. Bedrijven moesten opnieuw aangifte doen en de kosten werden geraamd op 500 euro per bedrijf, ofwel 200 miljoen euro. Bovendien bleek niet alleen de aansluiting op de polisadministratie, maar ook de administratie zelf niet te werken. In juni 2008 besloot het UWV om die



dan maar naar de prullenmand te verwijzen en voor een ander systeem te kiezen. Kosten: 275 miljoen euro. In een apart fiasco werd in 2008 ook het WIA-uitkeringssysteem voor arbeidsongeschikten dood verklaard. Kosten: 89 miljoen euro.

Gaat het UWV inmiddels minder verwistend om met belastinggeld? Niet echt. Onderzoeksbureau Gartner becijferde in 2010 dat het UWV nog steeds 96 miljoen euro per jaar te veel aan IT besteedt, op een budget van 494 miljoen euro. Het UWV beloofde in 2010 in te grijpen, maar of dat lukt? Het UWV kijkt tegen hoge kosten aan. Om de huidige polisadministratie heen functioneren nog een hoop oude systemen die de instantie eigenlijk wilde vervangen.

Fiscus niet goed in uitkeren

VERKWISTING 145 miljoen euro

Wanneer houdt het eens op? Nieuwe IT-debacles bij de Belastingdienst doen denken aan de enorme problemen in 2007 en 2008, toen de IT-divisie de regie geheel kwijt was. Niet alleen liep de samenwerking met het UWV in het honderd (zie 'IT UWV al jaren problematisch' hierboven). Er was sprake van een hele rits automatiseringsproblemen. Zo gingen in 2008 de aangiftes van 730.000 brave burgers die vroeg in het jaar hun aangifte hadden gedaan, verloren. De systemen die de aangiftes moesten verwerken, bleken niet goed getest.

In 2011 zijn de IT-problemen nog niet voorbij. Zo wacht een aantal ondernemingen al maanden op de terugbetaling van in het buitenland betaalde btw. Die kunnen ze bij de Belastingdienst elektronisch terugvorderen, maar dat systeem werkt niet.

Er is meer. In 2007 ging de Belastingdienst van start met de bouw van een nieuw systeem voor de betaling van huur-, zorg-



en kinderopvangtoeslagen. Automatiseerder Getronics moest tegen eind 2008 opleveren, maar in mei 2011 is er nog steeds geen werkend systeem. Het oorspronkelijke budget was 56 miljoen euro. Eind december waren de officiële kosten echter al opgelopen tot 170 miljoen euro. Zolang het systeem niet naar behoren draait, verwacht de fiscus 4 miljoen euro extra kosten per maand te maken. Tot en met april is dat 16 miljoen euro. Daarnaast kost het in de lucht houden van de oude systemen eenmalig 15 miljoen euro.

Dit jaar moet het toeslagenplatform definitief worden opgeleverd. Maar of het ook zal werken? De Belastingdienst zelf houdt rekening met 'kinderziektes'.

Dure database voor bedrijven

VERKWISTING **44 miljoen euro**

In 2007 begon de Kamer van Koophandel (KvK) met de bouw van een nieuw Handelsregister. Oorspronkelijke deadline: 2010. Idee is dat de KvK alle bedrijfsgegevens in één centrale database opslaat, in plaats van per lokale KvK, zoals nu. Of dit gaat lukken, is afwachten. Het systeem is opgeleverd, de centralisatie van gegevens moet dit voorjaar gebeuren. In 2014 moeten alle overheidsdiensten – waaronder de Belastingdienst – van de database gebruikmaken. Het project kostte tot dusver 56 miljoen euro. Dat is een veelvoud van de oorspronkelijke raming van 12,2 miljoen euro.



Geen dossier over patiënten

VERKWISTING **300 miljoen euro**

Veel IT-projecten bij de overheid mislukken pas na een lange doodstrijd. Zo niet het Elektronisch Patiëntendossier (EPD). Alle medische dossiers zouden in één landelijke database voor dokters, ziekenhuizen en andere zorginstellingen worden opgenomen. Maar het systeem wordt niet gebouwd. De Eerste Kamer oordeelde in april dat, mede gezien het slechte *track record* van de overheid wat betreft IT, de privacy van patiënten niet voldoende kan worden gewaarborgd. Volgens cijfers van het ministerie van Volksgezondheid is 300 miljoen euro in het EPD geïnvesteerd.

ken, opleidingen en projectprocedures zijn in ontwikkeling. Dat maakt dat er leergeld wordt betaald.' En dus geld verspild.

Maar: bij de overheid loopt het wel erg vaak mis. De Algemene Rekenkamer onderzocht in 2008 vijf grote IT-projecten en concludeerde dat ze fors meer kosten dan verwacht. Niet één project was op tijd klaar, en de systemen die werden opgeleverd, waren ook nog eens beduidend anders dan bedoeld. Chris Verhoef, hoogleraar informatica aan de Vrije Universiteit in Amsterdam: 'Wij denken dat het bij de overheid ruwweg tweemaal zo vaak misgaat als in het bedrijfsleven.'

Het gaat om veel geld. De overheid besteedt miljarden aan IT. Hoeveel precies, is onduidelijk. Over veel projecten wordt niet gerapporteerd. Vaak kosten ze meer dan de overheid zegt. Vaak wordt alleen de investering in software en apparatuur geteld en niet alle arbeid die erin gaat zitten. In de jaarlijkse IT-rapportage bericht de rijksoverheid alleen over de voortgang van ministeriële IT-projecten als die duurder zijn dan 20 miljoen euro. Projecten van zelfstandige bestuursorganen als het UWV ontsnappen aan de rapportageplicht. Hoogleraar Verhoef: 'Wij denken dat alleen de budgetoverschrijdingen al tussen de 400 miljoen en 2,3 miljard euro per jaar bedragen. In 2008, 2009 en 2010 was het in elk geval meer dan 400 miljoen euro.'

De overheid kent het probleem al lang. Er

zijn inmiddels zoveel onderzoeken gewijd aan het falen van IT bij het Rijk en lagere overheden dat de oorzaken van de verkwisting bekend zijn. Waarom gaan politici er dan toch mee door?

Voor politici is een IT-project makkelijk scoren: 'We gaan het voor u, burgers en bedrijven, makkelijker én goedkoper maken.' Maar over de haalbaarheid van de miljoenenopdrachten denken politici niet goed na. Verhoef: 'Ze beginnen zeer ambitieuze projecten, want IT belooft vooruitgang. Maar ze zien er de enorme complexiteit niet van in.'

Geldverslindend

Bedrijven als IBM, Logica en Getronics profiteren. Als eenmaal een opdracht is binnengesleept, is er voor hen nauwelijks risico meer. Verhoef: 'Het mislukken van een IT-project leidt nagenoeg nooit tot een rechtszaak. Dus doen bedrijven aan zo veel mogelijk aanbestedingen mee, ook al zijn de projecteisen ongekend complex.' Schönfeld: 'Bedrijven vinden dat het hun rol is om geld te verdienen, niet om de overheid te vertellen of het misschien anders en goedkoper kan.'

Geldverslindende projecten slepen zich vaak voort. Elke vier jaar zijn er weer andere ministers of wethouders. Vaak hebben die nauwelijks zicht op wat er gaande is. Hebben ze dat wel, dan is het nog maar de vraag of ze er ook wat aan willen doen. Het is hun geld

Politie negeert goed advies

VERKWISTING **60,5 miljoen euro**

In 2009 en 2010 voerden Nederlandse politiekorpsen de Basisvoorziening Handhaving (BHV) in, één database waarin de politie alle bekeuringen en dossiers deelt. Het werkt zo slecht dat de burgemeesters van de grote steden, verenigd in het Korpsbeheerdersberaad, in maart van verantwoordelijk minister Ivo Opstelten (VVD) eisten dat het wordt vervangen. Het duurt in het systeem langer om aangiftes in te vullen, waardoor kosten oplopen en minder zaken worden behandeld.

Opstelten denkt over een nieuw systeem na. Vraag is, hoe is dit weg te werpen systeem (prijs: 42,5 miljoen euro, beheerskosten: 6 miljoen euro per jaar, ofwel 18 miljoen euro in drie jaar) er ooit gekomen? Kort vóór de politie de database lanceerde, liet ze het platform doorlichten. Adviesbureau Software Improvement Group vond dat het van 'zeer lage kwaliteit is en slecht onderhoudbaar'. Dat advies werd door de politie terzijde geschoven.



niet, en dus hun probleem niet. Ambtenaren kunnen bovendien nogal territoriaal hun eigen (falende) IT-projecten beschermen tegen pottenkijkers. Oprichter René Veldwijk van automatiserende Ockham Group werkte in 2007 als crisismanager voor het UWV toen de uitkeringsinstantie enorme IT-problemen kende. 'Er zitten tientallen IT-chefjes met ieder hun eigen teampje. Niemand wil daar wat aan veranderen, want ze houden elkaar aan het werk. Minder mensen betekent geen werk, en geen werk betekent afvloeien.'

Naar aanleiding van de grote IT-problemen die in 2007 en 2008 het UWV en ook de Belastingdienst teisterden, nam Guusje ter Horst maatregelen. Alle ministeries en grote IT-projecten kregen een verantwoordelijke *chief information officer* (cio). IT-projecten worden opgeknapt in kleinere, meer beheersbare stukken. Verder verplicht de overheid zich om in detail over IT te rapporteren in de hoop dat de openbaarheid ertoe leidt dat politici meer verantwoording afleggen. Ook worden grotere projecten doorgelicht. Bij deze *gateway reviews*, overgewaaid uit het Verenigd Koninkrijk, vellen collega-ambtenaren en externe specialisten er een oordeel over.

Dat klinkt goed, maar werkt het ook? Automatiseerder Capgemini concludeerde in februari dat de maatregelen niet afdoende zijn. Elk ministerie mag zijn cio hebben, vaak is onduidelijk wat diens verantwoordelijkheid is. CDA-minister van Binnenlandse Zaken Piet Hein Donner heeft in reactie daarop beloofd de maatregelen aan te scherpen.

Het doorlichten van projecten werkt alleen als politici ook ingrijpen na een kritische *gateway review*. Dat deed Ank Bijleveld, toenmalig CDA-staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, in maart 2010 niet. Eind 2009 leverde voormalig topambtenaar Arthur Docters van Leeuwen een vernietigende *gateway review* af over het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP), een grootschalig project dat de digitale dienstverlening van onder meer gemeenten en provincies moet verbeteren. Bij uitzondering kwam de *review* in de openbaarheid omdat er Kamervragen over het NUP werden gesteld.

Docters van Leeuwen beschrijft hoe projectmedewerkers eigenlijk maar wat doen. Tussen overheden is geen overleg gevoerd over wat het NUP moet zijn. Gevolg is dat zelfs de projectmedewerkers zich afvragen of het project überhaupt kans van slagen heeft. Docters van Leeuwen ziet het somber in: 'Het middel IT lijkt tot doel verheven.' Hoeveel het NUP kost, is onduidelijk.

Toch blijkt ook zo'n project gewoon door te gaan. Bijleveld, tegenwoordig commissaris van de Koningin in Overijssel, liet weten waar nodig bij te zullen sturen, maar het rapport toch vooral 'als een steun in de rug te ervaren'.

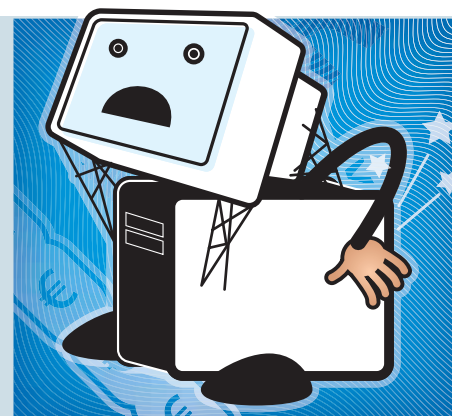
Ook gemeenten morsen IT-geld

VERKWISTING **64 miljoen euro**

In december 2010 legde een storing het computernetwerk van de gemeente Amsterdam plat. Op het stadhuis kon niet meer worden gemailld of geprint; de dienst Persoonsgegevens kon geen documenten, zoals trouwaktes, verstrekken. Aanleiding van de storing was de ingebruikname van een 40 miljoen euro kostend 'verbeterprogramma', dat de grote IT-problemen van de gemeente juist moest verhelpen.

Het programma werd stopgezet. In maart stelde IT-wethouder Eric Wiebes (VVD) de Dienst ICT onder curatele. Een ambitieus plan van die dienst om de volledige Amsterdamse IT-voorzieningen te vernieuwen (kosten: 94 miljoen euro) werd opgeborgen. Voorlopig moet Amsterdam het doen met de oude, gammele systemen. Die in de lucht houden kost 2 miljoen euro per maand, ofwel 24 miljoen euro alleen in 2011. Hoe het verder moet, is onduidelijk.

De gemeente Amsterdam is niet de enige met IT-problemen. In Rotterdam pu-



bliceerde de lokale Rekenkamer in april het vernietigende rapport *Baat het niet dan kost het wel*. De Rekenkamer onderzocht de investeringen in zes IT-projecten. Wat bleek? Maar één van de zes projecten werd op tijd en binnen het budget gerealiseerd. Niet één project functioneerde volledig zoals het was bedacht. Het budget van 54 miljoen euro werd naar schatting met 40 miljoen euro overschreden.

Zou het elders in het land veel beter gaan? Nee. Het gaat op veel plekken mis. KING, het eigen organisatieadviesbureau van de Nederlandse gemeenten, constateerde in oktober vorig jaar dat veel gemeenten hun vaak oude systemen met veel moeite draaiende houden.

Defensie bouwt 'lelijk' systeem

OVERSCHRUDING **332 miljoen euro**

Het ministerie van Defensie heeft verschillende complexe én vaak problematische IT-projecten lopen. Zo is er het MILSATCOM-project voor satellietcommunicatie. Oorspronkelijke opleverdatum lag in 2002. Die is verschoven naar 2016.

Veel ruchtbaarheid krijgt het SPEER-project, vanwege een trits kostenoverschrijdingen en bijhorende Kamervragen. Het systeem moet de voorraden van Defensie, inclusief het materieel van de krijgsmacht, efficiënter beheren.

Defensie begrootte het systeem aanvankelijk op 165 miljoen euro. Opleverdatum: 2011. In februari maakte defensie-minister Hans Hillen (CDA) bekend dat het 2014 wordt. De nieuwste kostenraming: 497 miljoen euro. Of belastingbetalers dan wel een prachtsysteem voor hun krijgsmacht hebben gefinancierd? Hillen tegen de vaste Tweede Kamercommissie voor Defensie: 'Het had mooier kunnen zijn.'

