

Regie grote it-projecten en it-governance ontbreken

IT Rijk stuurloos

IT-projecten bij de Rijksoverheid hebben al sinds decennia te kampen met falend management en onrealistische, politieke doelstellingen. Dit blijkt uit recent onderzoek van de Rekenkamer. De financiële consequenties blijven onduidelijk en de minister van Binnenlandse Zaken deinst terug voor meer verantwoordelijkheid. Een meerderheid van de Kamer wil een parlementair onderzoek.

Door Maurice Blessing

Eén enkele voetnoot in 'Lessen uit ICT-projecten bij de overheid', het recente onderzoeksrapport van de Rekenkamer, vat het hele verhaal van IT bij de rijksoverheid goed samen. Wanneer op pagina 19 wordt gesteld dat de consequenties van een it-project voor de werkvloer vaak niet goed zijn doordacht, staat onderaan de pagina droogjes vermeld: 'Overigens is er niets nieuws onder de zon. Reeds in 1989 maakte de Algemene Rekenkamer melding van een informatiesysteem dat was opgeleverd, zonder dat aan noodzakelijke technische en personele voorwaarden was voldaan.' Kamerlid Arda Gerkens (SP) – die de motie indiende waarin om onderzoek van het onafhankelijke college werd gevraagd – is dan ook minder verast door de negatieve praktijk die in het rapport wordt geschetst, dan door de begeleidende conclusie dat alle relevante lessen in het verleden al zijn geleerd maar de overheid desalniettemin nog steeds dezelfde fouten maakt. "Het projectmanagement bij de overheid schiet te kort omdat de regels die daarvoor zijn opgesteld van geen kant worden gevolgd," aldus Gerkens. Oftewel: experts kunnen tot in het oneindige inhoudelijke aanbevelingen doen, zolang de uitvoerders geen leerring willen of kunnen trekken

zal er weinig aan de situatie veranderen. Gerkens: "De onderzoeker van de Rekenkamer zei ons tijdens de briefing: 'We hadden u ook gewoon het handboek projectmanagement kunnen overhandigen.'"

MET DE BILLEN BLOOT

De Rekenkamer heeft al een flinke staat van dienst opgebouwd met onderzoeken waarin pijnlijk wordt blootgelegd waar het bij de overheid aan schort. Zo kwam het in mei nog met een ontluisterende rapportage over het megaproject P-Direct. Dit had een rijksbreed it-systeem voor personeelsregistratie en salarisadministratie – en een besparing van 1000 fte – moeten opleveren. Het faalde jammerlijk: een jaar na aanvang werd de stekker uit het project getrokken. Opdrachtnemers IBM en Logica CMG ontvingen een vergoeding voor geleverde inspanningen van bijna 21 miljoen euro.

De rekenkamer concludeerde ook toen al dat de overheid bij de aanbesteding de eisen die het zelf had opgesteld in de praktijk negeerde. Hierdoor was de aanbesteding van het project onvoldoende voorbereid, was er nauwelijks ambtelijke aansturing bij de uitvoering en, als klap op de vuurpijl, onvoldoende draagvlak gecreëerd bij de betrokken organisaties. Toch leidden ook deze conclusies niet tot grootschalige

politieke ophef. Die ontstond pas toen in diezelfde maand in het dagblad Trouw een artikel verscheen waarin verschillende experts alarm sloegen. Er zou jaarlijks 4 à 5 miljard euro – 'een Betuwelijn' – worden verspild aan zinloze it-investeringen door de overheden. Dit maakte in Den Haag indruk, met verschillende moties en een Rekenkameronderzoek als voorlopig resultaat. Eerst moest minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de billen

bloot. Kon zij, als coördinerend minister, inzicht geven in de geplande uitgaven en financiële 'bijstellingen' bij recente grote it-projecten van de rijksoverheid?

heid). Hoogleraar informatica Chris Verhoef, die als een van de oorspronkelijke alarmblazers in Trouw het begrip 'TCT-Betuwelijn' introduceerde, hecht weinig ge-

OVERHEID SLAAT RELEVANTE LESSEN UIT HET VERLEDEN IN DE WIND

De lijst die Ter Horst uiteindelijk produceerde, vormde een nieuwe vingerwijzing voor het gebrek aan regie bij de centrale overheid. Miljardenprojecten als de OV-chipkaart ontbraken, en bij de 73 projecten die wel werden beschreven waren de meest essentiële cijfers veelal weggelaten – zoals het verschil tussen de vooraf ingeschatte en de werkelijke kosten. Geen wonder dat de minister de Kamer opgelucht kon informeren dat het nogal meevalt met die 'Betuwelijn'.

TIJDSDRUK

Opvallend genoeg lijkt de Rekenkamer deze conclusie te ondersteunen. In het onderzoek van 29 november schrijft het college dat de rijksoverheid jaarlijks slechts een half miljard wegzet voor it-investeringen (€ 2,1 miljard voor de hele sector over-

loof aan deze cijfers. "We moeten bedenken dat dit een deelrapportage is die onder tijdsdruk van de Tweede Kamer tot stand is gekomen," aldus de informaticus van de Vrije Universiteit. "De onderzoekers gaan uit van de it-investeringen die het CBS noemt. Maar alleen al bij de Belastingdienst wordt jaarlijks bijna 400 miljoen euro aan IT uitgegeven. Daarvan gaat weliswaar 230 miljoen op aan onderhoud en beheer, maar omdat ook de exploitatie te lijden heeft onder de slechte implementatie van veel systemen, is het binnen deze context weinig zinvol een strikte scheiding aan te houden tussen investerings- en operationele kosten. En laat onafhankelijk onderzoeker Eli de Vries nu in 2003, na een opdracht van het ministerie van VROM, hebben geconcludeerd dat er bij de >>

BUITENLANDSE TOEZICHT OP RIJKS-IT

De door de Nederlandse Rekenkamer geconstateerde problemen spelen niet alleen bij de Nederlandse overheid. Zo is in 1996 door het Amerikaanse Congres een wet aangenomen, de Clinger-Cohen Act, die een beter toezicht op it-uitgaven door de overheid mogelijk moet maken. De wet komt erop neer dat alle budgethouders bij de Amerikaanse overheid verplicht zijn om, bij investeringen in IT, een portfoliobenadering te hanteren zoals dat ook gebeurt door vermogensbeheerders en fondsmanagers op de financiële markten. Volgens de Rekenkamer ligt het voor de hand dat minister Ter Horst van BZK bij haar Amerikaanse collega 'op korte termijn de ervaringen met die wetgeving (introductie en resultaten tot nu toe) achterhaalt.' De minister zegt in een officiële reactie toe deze ervaringen te gaan onderzoeken. Zie: govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/itref.html of www.cs.vu.nl/~x/knipselkrant/ag-03.html





overheid jaarlijks voor 5 miljard aan it-uitgaven wordt verspild. Dat cijfer van het CBS kan dus nooit kloppen.” Verhoef kan zich daarentegen wel vinden in de conclusie dat

it-kennis is bij de overheid, waardoor men te snel geneigd is de regie uit handen te geven, meent Verhoef. “Als de minister in december een brug wil laten bouwen en tegen een ingenieur zegt dat deze op 1 januari af moet zijn, dan begint die tegen te spetteren en worden na overleg redelijker eisen gesteld. Bij it-projecten zie je dat niet gebeuren: de branche zegt levering toe en begint meteen met uren schrijven. Dat kan omdat er bij IT wordt aanbesteed op inspanning en niet op concrete resultaten.” De wetenschapper wijst dan ook op de risico’s van een ‘naïeve’ overheid die de ICT-branche het onderhandelingsspel laat domineren. Ook de Rekenkamer noemt de it-branche als een van de ‘actoren’ binnen ‘de spiraal van toenemende complexiteit’ waarin overheidsprojecten veelal gevan-

branche wil daar ook wat aan gaan doen,” zegt hij. “Branchevereniging ICT-Office voert momenteel gesprekken op het departement van Economische Zaken om tot een haalbaarheids-toets voor it-projecten te komen. Een dergelijke toets zou zowel binnen het politieke en bestuurlijke domein als binnen de branche serieus moeten worden genomen”. Maar Nieuwenhuis wijst er ook op dat een strakkere regie bij de overheid de basis moet vormen voor iedere verbetering. “De overheid moet een onderscheid maken tussen bestuurlijke autonomie en de middelen. Bij middelen als IT moet er een minister zijn met doorzettingsmacht, die de regie kan voeren over het hele huis van Thorbecke, van de ministeries tot aan de kleinere, bestuurlijk autonome overheidsinstanties.” Kamerlid Gerkens ziet een dergelijke rol weggelegd voor de minister van Binnenlandse Zaken. Gerkens: “De minister zegt dat ze nooit de verantwoordelijkheid

DE OVERHEID BESTEEDT IT AAN OP INSPANNING EN NIET OP CONCRETE RESULTATEN

het de overheid aan regie ontbreekt. “Het grote probleem is dat er bij de overheid geen it-governance bestaat. Niemand heeft het overzicht van uitgaven, doelstellingen en tussentijdse evaluaties. Hoe kan de minister of zijn ambtelijke staf dan de it-functie aansturen?” Hier speelt mee dat er nog altijd te weinig

gen zitten. ‘De it-leveranciers hebben voor hun voortbestaan opdrachten nodig, liefst grote,’ schrijven de onderzoekers. ‘Ook zullen zij zich niet snel verzetten tegen meerwerk dat bijvoorbeeld voortkomt uit extra eisen.’ Al met al leidt dit ertoe dat leveranciers, net als Kamer en ministers, de neiging vertonen ‘te denken in grote oplossingen voor grote problemen’. En hoe ‘groter’ de oplossing, zo luidt een it-governance abc-tje, des te omvangrijker de financiële en operationele risico’s van een project.

HAALBAARHEIDSTOETS

De branche lijkt zich de kritiek aan te trekken. Zo erkent Hans Nieuwenhuis, cto van Getronics PinkRocade, dat leveranciers ‘in de precontractuele fase’ meer tegenwicht kunnen bieden. “De

voor alle it-projecten bij de overheid kan nemen. Maar wij vinden dat ze op zijn minst verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering op de ministeries, dus ook voor it-componenten daarvan. Wat mij betreft mag ze die verantwoordelijkheid nog breder trekken. Er wordt enorm veel geld weggegooid, er zijn raadselachtige uitgaven en men herhaalt keer op keer dezelfde fouten. Iemand moet nu gewoon opstaan en met de vuist op tafel slaan.” Daarom gaat ze ‘het gesprek met de minister aan’ en eist ze een parlementair onderzoek. Hiervoor tekent zich momenteel een kamermeerderheid af. “Nee, dat wordt geen politiek drukmiddel op de minister. Ik heb gewoon nog te veel vragen die de Rekenkamer niet kan beantwoorden.” ●

CONCLUSIES TUSSENTIJD S RAPPORT REKENKAMER

- Projecten bij de overheid zijn vaak te ambitieus en te complex
- Ministers, Tweede Kamer en leveranciers hebben elk belang bij grote en ambitieuze projecten
- Deze drie houden elkaar gevangen in een spiraal van toenemende complexiteit
- Resultaat is een te complex project met de status van politiek feit, zonder elegante weg terug
- Informatievoorziening aan het parlement is in de regel onvolledig en te positief van toon
- Ministers moeten de regie over it-projecten naar zich toetrekken en met realistische ambities komen