

Geachte mw. Lemaier,

Naar aanleiding van uw verzoek (brief d.d. 16 mei jl., km 12-ICT-B-001) waarin u vraagt om informatie voor de parlementaire werkgroep ICT Projecten bij de overheid doe ik u hierbij de gevraagde informatie toekomen.

Curriculum Vitae

René Jan Veldwijk, Bussum, 1961.

Na te zijn opgeleid tot econoom/bestuurlijk informatiekundige (1986, Vrije Universiteit) ben ik werkzaam als praktiserend ICTer. Ik ontwerp en realiseer administratieve informatiesystemen voor bedrijven en overheden en dien opdrachtgevers daarover van advies. Daarnaast publiceer ik sinds 1993 veelvuldig over zowel “harde” ICT onderwerpen als over de organisatorische aspecten van ICT.

Binnen de ICT is mijn specialisme gegevens, gegevensbanken en gegevenshuishoudingen. In 1993 ben ik aan de Vrije Universiteit gepromoveerd op een onderzoek naar ontwerptechnieken om de onderhoudskosten van geautomatiseerde systemen te beheersen. In Nederland ben ik een autoriteit op het gebied van gegevensbankontwerp.

Sinds 1996 voer ik mijn werkzaamheden uit als ondernemer in een ICT maatschap, de Ockham Groep BV. Een deel van onze klanten zijn overheden, waarbinnen de SV-sector (voormalig Gak en CWI, UWV) weer domineert. Ook de gemeentelijke en GBA wereld kent weinig geheimen voor ons.

In de periode 2000 - 2004 ben ik betrokken geweest bij de realisatie van de CWI arbeidsbemiddelingsstelsel (werk.nl) en de UWV polisadministratie, de hoeksteen van de nieuwe loonaangifteketen. Aan mijn betrokkenheid bij dat laatste project kwam een einde nadat het bijna iedereen duidelijk was dat deze niet in 2006 gereed zou komen en dit niet leidde tot beleidsaanpassingen of openheid over de gang van zaken. Nadat begin 2007 bleek dat de loonaangifteketen niet functioneerde ben ik door UWV benaderd om de problemen op te lossen. Dat heb ik met een klein team van ICT specialisten gedaan. Daarna heb ik weten te voorkomen dat het toenmalige bestuur van UWV dit systeem zou ontmantelen.

Sinds medio 2010 ben ik als expert betrokken bij het programma modernisering GBA. Daar is het mij eens te meer duidelijk geworden hoe moeilijk het is om publieke middelen doelmatig en doeltreffend aan te wenden als het om ICT gaat en hoe moeilijk het is om daar op basis van ICT expertise verbetering in te brengen.

Onder meer door de ervaringen die ik sinds 1998 heb opgedaan met overheids-ICT ben ik er meer en meer van overtuigd geraakt dat de overheid, veel meer dan het bedrijfsleven (waar de problemen ook groot zijn) niet verder kan op de huidige weg, temeer daar de problemen verergeren. Behalve door mijn werkgebied als ICT specialist meer te verleggen naar het private domein besteed ik sinds 2010 een deel van mijn tijd *pro bono* om de ICT problemen van de overheid zichtbaar te maken en om aangrijpingspunten te vinden om de situatie op ICT gebied te verbeteren.

Zienswijze: Algemeen

Mijn zienswijze over overheid en ICT is dat ICT in veel gevallen het slechtste in de overheid bovenbrengt, dat ICT investeringen vaak (en steeds vaker) tot niets leiden en de doelmatigheid van de investeringen over de hele linie – dus van initieel ontwerp t/m exploitatie vele malen hoger zijn dan nodig.

De oorzaak van de problemen ligt zowel in de aard van publieke besluitvorming en bestuur als in die van ICT. ICT is veelal abstract en daarmee moeilijk te begrijpen en beheersen. Aan beide valt uiteindelijk niet veel te veranderen. Dat wil echter niet zeggen dat het niet veel beter kan dan nu. Ik probeer daarvoor handvatten te geven.

In mijn professionele omgeving observeer ik dat falen bij ICT projecten steeds meer wordt geaccepteerd en als normaal wordt beschouwd. De kern van mijn zienswijze is goed verwoord in een artikel in de Volkskrant van 15 oktober 2011¹ en komt er op neer dat de overheid ICT projecten vaak zo organiseert dat slagen veel minder lucratief is dan falen. Falen is daardoor endemisch geworden en er is een heuse *faalindustrie* aan het ontstaan². De markt voor publieke ICT dienstverlening past zich daar ook op aan en komt steeds verder af te staan van de reguliere ICT dienstverlening. Nu of later wordt het punt bereikt waarop dit verschijnsel niet meer kan worden genegeerd.

Zienswijze: Reikwijdte van onderzoek

1. Beschouw niet alleen bestuurlijke aspecten maar ook de inhoudelijke

Een van de redenen waarom publieke ICT projecten uit de hand lopen is het bestaan van twee parallelle, vergaand gescheiden werelden, de bestuurlijke wereld enerzijds en de realiteit *on the ground* anderzijds. Het grootste risico is dat uw onderzoek zich beperkt tot het bestuurlijke aspect. Een dergelijk onderzoek zal weinig nieuwe inzichten opleveren. Alleen een onderzoek dat zowel de bestuurlijke als de projectinhoudelijke aspecten van ICT projecten beschouwt zal nuttige lessen opleveren. Projectinhoudelijke aspecten hebben betrekking op technologie, financiering, contractering, projectmanagement, interne verantwoording et cetera.

2. Focus op het bijzondere van publieke ICT

ICT gaat niet alleen fout bij de overheid, alleen de schaal is groter. Het voorkomen van ICT falen is een zeer complexe en technische aangelegenheid. Juist op de terreinen waarop het bij de overheid anders werkt ligt een deel van het laaghangend fruit dat de Kamer kan plukken. Een groot voordeel van een beperking op het bijzondere van publieke ICT is ook dat het “nerd gehalte” van een onderzoek beperkt kan blijven en de commissie ook niet hoeft te vrezen dat een inhoudelijke blik op ICT projecten (zie item 1) leidt tot een overmaat van techniek.

¹ Zie <http://www.ockham.nl/ocp/downloads/faalindustrie/overige-publicaties/vkn-20111029-sectionvkn01-page0041.pdf>

² Column over de Faalindustrie: <http://www.ockham.nl/ocp/downloads/faalindustrie/columns-1/veldwijk-faalindustrie.pdf>

3. Niet alleen de ICT projecten in enge zin

Het verloop van een falend publiek ICT project is vaak op twee momenten bijzonder in vergelijking met een privaat project:

- in de voorfase: de vorming van de *business case* en de projectdefinitie;
- in de eindfase: het interval tussen het moment waarop het breed duidelijk is dat een ICT project gaat falen en het moment waarop dat daadwerkelijk gebeurt.

Als ik mij beperk tot de omgevingen waar ik de besluitvorming uit eigen waarneming ken dan noem ik als voorbeelden:

- a) UWV Polisadministratie: technisch nauwelijks haalbaar en bestuurlijk zeer complex;
- b) UWV WIA: technisch overambitieuw en bedreigend voor het voortbestaan van UWV;
- c) Modernisering GBA: bij nadere beschouwing een dubieuze *business case*.

Het onderzoeksvoorstel lezende komt het mij voor dat dit aspect van de kwaliteit van de *business cases* nog onvoldoende in beeld is bij uw commissie.

Ook de eindfase van een groot publiek ICT project is vaak bijzonder. Niet alleen wordt een overduidelijk falend ICT project veelal doorgezet, vaak wordt de inzet van middelen zelfs vergroot. Bij UWV zien we dit effect in extreme mate terug bij beide hierboven genoemde projecten. En ook bij de Modernisering GBA voorzien sommige goed ingevoerde waarnemers³ een zich voortslepend traject zonder veel perspectief.

Indien correct bieden deze observaties natuurlijk perspectief voor verbeteringen. Betere business cases c.q. tenminste georganiseerde tegenspraak verminderen het aantal niet levensvatbare ICT projecten en een minder ontijdig ingrijpen voorkomt heel veel materiële schade.

4. Niet alleen technisch gefaalde ICT projecten

De focus van het onderzoek ligt nu op technische ICT mislukkingen. Uit de opmerkingen hierboven over zwakke *business cases* blijkt al dat dit te beperkt is. Hetzelfde geldt voor de afloop van projecten. Er zijn projecten die formeel gezien slagen, maar die economisch of functioneel niet levensvatbaar zijn, bijvoorbeeld:

- a) UWV werk.nl: onderdelen van dit kostbare systeem hebben functioneel nooit goed gewerkt⁴. Bij gebruikers en marktpartijen is dit al jarenlang bekend maar tot voor kort was het niet relevant. Met de samenvoeging overname van CWI door UWV en het besluit om de arbeidsbemiddeling vergaand te automatiseren is dat opeens veranderd, getuige ook de recente berichtgeving van RTL Nieuws.
- b) UWV Polisadministratie: na een initiële mislukking tegen geringe kosten gerealiseerd. De jaarlijkse exploitatiekosten van dit systeem overstijgen de “stichtingskosten” echter een aantal malen, waar 20 procent per jaar de norm is.
- c) Belastingdienst Nieuw Toeslagen Systeem: Op basis van de weinige informatie over het technisch concept van dit systeem meen ik als ICT expert dat dit systeem economisch niet levensvatbaar is. Dat de Belastingdienst NTS na vele tegenslagen

³ Zie deze blog van ICT journalist Peter Mom: <http://ibestuur.nl/weblog/2025-modernisering-gba-afgerond>

⁴ Zie bijvoorbeeld <http://www.dbm.nl/Blogs/67470/Explicit-Content>

operationeel heeft gekregen is een prestatie van formaat, maar de vraag is hoeveel het gaat kosten om dit systeem in de lucht te houden.

Samenvattend hoop ik dat het onderzoek zich gaat richten op de volle breedte van ICT falen, namelijk, projectfalen als zodanig, falende functionaliteit en ontbrekende economische levensvatbaarheid. Daarnaast wijs ik op het belang van het niet alleen bestuurlijk maar ook inhoudelijk kijken naar falende ICT projecten en op het analyseren van zowel de voorfase als de eindfase van ICT projecten.

De ICT projecten waaraan door de onderzoekscommissie wordt gedacht en de projecten dit hier door mij zijn genoemd bieden voldoende houvast voor een onderzoek naar alle hierboven als belangrijk benoemde criteria.

Zienswijze: Andere belangrijke aspecten

Het is aan te bevelen om bij het opstellen van criteria voor projectselectie en –analyse een niveau dieper te gaan dan hiervoor geschetst, zowel voor wat betreft het bestuurlijke als het inhoudelijke. Natuurlijk zijn er tientallen relevante aspecten te bedenken. De belangrijkste daarvan stip ik hieronder kort aan:

1. Juridische aspecten

Het juridische kader waarin publieke ICT projecten worden uitgevoerd is heel anders dan in de private sector, vaak vanwege wetgevingsaspecten en altijd vanwege Europese aanbestedingsregels. De effecten van de Europese aanbestedingsregels op de conceptie, de uitvoering en de afwikkeling van ICT projecten kunnen nauwelijks worden overschat.

2. Positie, rol en belang van ICT leveranciers

ICT projecten beginnen vaak in de vorm van een aanbesteding tegen een vaste prijs (fixed price / fixed date) maar ICT leveranciers slagen er bijna altijd in om de voorwaarden na gunning te veranderen in nacalculatie (“uurtje-factuur” projecten). Alle mij bekende voorbeelden van gefaalde ICT projecten zijn de facto nacalculatie projecten waarin opschaling en uitloop economisch gezien in het belang zijn van de ICT leverancier. De manier waarop projectcontracten na aanbesteding worden aangepast lijkt het onderzoeken waard. UWV Polisadministratie en Modernisering GBA leveren interessant voorbeeldmateriaal op.

3. Wel/Geen aansprakelijkheid leveranciers en bestuurders

Bij slechts één groot ICT project bekend waar na wanpresteren door een ICT leverancier deze in rechte aansprakelijk is gesteld voor de geleden schade. Dat project was in 1996 (RAET, project IVOP). Bij alle mislukte ICT projecten die ik ken zijn sindsdien de ICT leveranciers vrijuit gegaan, ook publicitair. Ook de gevolgen van ICT mislukkingen voor managers en bestuurders zijn, voor zover voor mij waarneembaar, zeer beperkt. In de bancaire sector spreken wij tegenwoordig over perverse risicoprikkels of *moral hazards*. Die zijn er hier ook.

4. Rol van toezichhouders

Een andere overeenkomst met de bancaire sector is de rol van de toezichhouders. Mijn ervaring bij UWV is dat deze rol ook hier kan worden omschreven als “sterk accommoderend”. Het zou goed zijn wanneer er een of meer projecten kunnen worden meegenomen waar toezichhouders *wel* een positieve of tenminste relevante rol hebben gespeeld.

5. Wel/Geen speciale financiering

Het maakt een groot verschil of ICT projecten door de opdrachtgever worden gefinancierd vanuit de reguliere exploitatie of dat er speciale projectgelden worden gefourneerd. De casus Waterschapshuis is een voorbeeld van het eerste. De meeste mij bekende grote ICT projecten worden *ge-fund* met specifieke externe financiering. Ik meen waar te nemen dat het juist deze projecten zijn die tot in het extreme uitlopen omdat additionele kosten worden afgedekt door additionele financiering waarmee niet alleen de externe ICT leveranciers maar ook de interne ICT afdelingen worden gefinancierd. UWV heeft in deze categorie in de Polisadministratie en de WIA projecten twee zeer interessante casussen.

6. Bestuurlijke complexiteit

Het maakt een groot verschil of een project bestuurlijk in één hand ligt of dat er allerlei partijen bij zijn betrokken. Eén verklaring voor de epidemie van mislukte ICT projecten is dat automatisering steeds vaker organisatieoverschrijdend is. De Polisadministratie casus (Belastingdienst/UWV), de waterschappen (26 organisaties vertegenwoordigd door een klein waterschapshuis), de mGBA (BZK, Gemeenten, overige belanghebbenden), de OV-chipkaart (minVWS, NS, andere vervoersbedrijven), NS/Prorail (Reizigersinformatie), de Politie (decentrale korpsen met centrale ICT) enzovoorts. Vergelijk dit met eenvoudiger automatisering zoals de RdW of het Kadaster, maar ook de materiaalbeheer ICT van Defensie (ICT project Speer, naar verluidt zeer problematisch).

Falen lijkt op het eerste gezicht sterk gecorreleerd met bestuurlijke complexiteit. Dat is pikant omdat de publieke sector steeds sterker denkt in ketens en de bestuurlijke/politieke verantwoordelijkheid voor ICT projecten steeds meer wordt verspreid (coördinerend minister van BZK, rijks-CIO).

7. ICT complexiteit

De overheid schikt veel minder dan het bedrijfsleven terug voor projecten die op de grens van het mogelijke liggen. Het centraal/decentraal concept van mGBA is voor zover ik weet nog nergens vertoond. Idem voor het ICT concept onder het Toeslagensysteem van de BD. Idem destijds voor de UWV Polisadministratie. Een keuze voor zowel complexe als minder complexe projecten ligt voor de hand.

8. Kern-ICT of perifere ICT

Ondanks wat er hiervoor is gezegd over slechte *business cases* hebben de meeste publieke organisaties die ICT projecten uitvoeren er belang bij dat het project slaagt. De overheid steekt echter ook heel veel geld in ondersteunende software. Digid is daarvan een voorbeeld, maar er lopen nog allerlei andere projecten in het kader van het NUP. Het lijkt er op dat de slagingskans van deze projecten zeer gering is. Bezien vanuit de

perspectieven van bestuurlijke complexiteit en ICT complexiteit is dat alleszins begrijpelijk. Het is daarom aan te bevelen om een of meer van deze perifere projecten in het onderzoek mee te nemen.

9. Wel of geen openheid

Het zal de commissie moeilijk vallen om ambtenaren – zowel bestuurders als uitvoerenden – of (medewerkers van) ICT bedrijven er toe te bewegen om openheid van zaken te geven. Projecten waarvoor geldt dat de verantwoordelijke organisaties of individuele betrokkenen er vrijuit over willen spreken verdienen natuurlijk de voorkeur.

10. Software platform

Vaak wordt beweerd (niet door ondergetekende) dat de kans op falen bij maatwerksoftware groter is dan bij pakketsoftware. Het is daarom aan te bevelen om beide mee te nemen in het onderzoek. Een verwante vraag is of de slagingskans van een ICT project gunstig of juist ongunstig wordt beïnvloed door het werken met open source producten?

Als er dieper in de technologie wordt gedoken valt ook te overwegen om nader te kijken naar projecten die gebaseerd zijn op moderne, zogeheten *Service Oriented Architectures* (SOA). Deze technologie wordt grootschalig toegepast in kentenautomatiseringsprojecten maar successen zijn schaars.

11. Geslaagde ICT projecten

Het zou zeer goed zijn om als referentie een of twee grote ICT projecten mee te nemen die geslaagd zijn (niet teveel budgetoverschrijding, nuttig in gebruik, acceptabele exploitatiekosten). Dergelijke projecten zijn bij mij niet bekend maar ze zouden er moeten zijn. Ik denk aan grote projecten bij organisaties als RdW en Kadaster. Het lijkt mij voor de Kamer zeer nuttig om een dergelijke positieve referentie te hebben. De UWV Polisadministratie is in 2^e instantie overigens wel met succes en tegen geringe kosten gerealiseerd en is daarmee ook een interessant referentieproject.

Zienswijze: Ter afsluiting

Ik hoop met het bovenstaande bij te dragen aan de vorming van het onderzoeksmodel van uw commissie. Ik heb mij voor wat betreft concrete project nagenoeg volledig beperkt tot casussen die ik vanuit eigen waarneming goed ken. Als vingeroefening treft u hieronder een matrix aan waarin ik de hier besproken criteria uitzet tegen ICT projecten die als mogelijk onderzoekswaardig worden beschouwd.

Tenslotte merk ik op dat ik, gezien de expertgroep waarin u mij heeft ingedeeld, hier niets heb geschreven over privacy en beveiliging. Bij een aantal ICT projecten die hier de revue hebben gepasseerd – met name de UWV Polisadministratie en de Modernisering GBA – zijn deze aspecten beslist problematisch.

Den Haag, 28 mei 2012

René Veldwijk

Bijlage

Onderstaande matrix is een confrontatie van de projectsoorten en de criteria enerzijds en een aantal ICT projecten anderzijds. Een dergelijke matrix, natuurlijk aangevuld met andere kandidaat projecten en selectiecriteria, kan een goede basis vormen voor de definitieve selectie van de te onderzoeken projecten.

| Criteria / Projecten matrix | 2000-heden | 2003-2008 | 2005-2008 | 2003-heden | 2004-2006 | 199x-heden | 200x-heden | ? | ? | ? | 2007-2011 | ? | ? | ? | 200x-2010 | ? |
|--|------------|-----------|-----------|------------|--------------|------------|------------|--------|-------|--------|-----------|---------|---------|------|-----------|----------|
| | BZK | UWV | UWV | UWV | UWV | UWV | BD | BZK | V&J? | IND | Watersch. | Politie | VWS | ICTU | VWS | NS/ProRI |
| Soorten ICT projecten | mGBA | Polis | WIA | K&M | Generieke SW | Werk.nl | NTS | P2000 | C2000 | INDigo | TAX-i | ? | OV-chip | NUP | EPD | Info+ |
| 1 Geen afronding project | X | X | X | X | X | | | | | | X | ? | | X | X | ? |
| 2 Geen levensvatbaar product | | | | | | X | ? | ? | ? | | | X | X | | | ? |
| 3 Functionaliteit schiet tekort | | | | | | X | | ? | ? | | | X | | | X | X |
| Detailcriteria | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 Dubieuze of veranderende business case | X | X | | | X | | ? | ? | ? | ? | | ? | X | | X | ? |
| 2 Laat moment van afblazen | nvt | X | X | nvt | X | nvt | | nvt | nvt | ? | X | ? | nvt | | X | ? |
| 3 Juridisch problematisch | X | X | X | | | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | X | ? |
| 4 Mede-resultaatverantw. leveranciers | X | X | X | | | | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | | ? |
| 5 Aansprakelijkhd. leveranciers/bestuurders | nvt | X | X | | | | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | nvt | ? |
| 6 Verantwoording & Toezicht-issues | | X | X | X | | | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? |
| 7 Speciale financiering | X | X | X | ? | ? | X | ? | ? | ? | ? | | ? | X | | X | ? |
| 8 Bestuurlijk aspect zeer complex | X | X | | | | | | X | | | X | X | X | | X | X |
| 9 ICT aspect zeer complex | X | X | X | X | X | | X | ? | ? | X | | | X | | | X |
| 10 Perifere ICT | | | | | X | | | | | | | | | X | | |
| 11 Openheid/info beschikbaar | X | X | X | ? | ? | X | | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? | ? |
| 12 Software platform (Maatwerk/Pakket / SOA) | MW / SOA | MW / SOA | MW | nvt | MW | Alles | Alles | Pakket | ? | MW? | Alles | ? | ? | SOA | MW | ? |
| 13 Geslaagd project | Nee / ? | 2e inst | Nee | Deels | Nee | Deels | ? | ? | ? | ? | Nee | ? | ? | ? | Nee | ? |