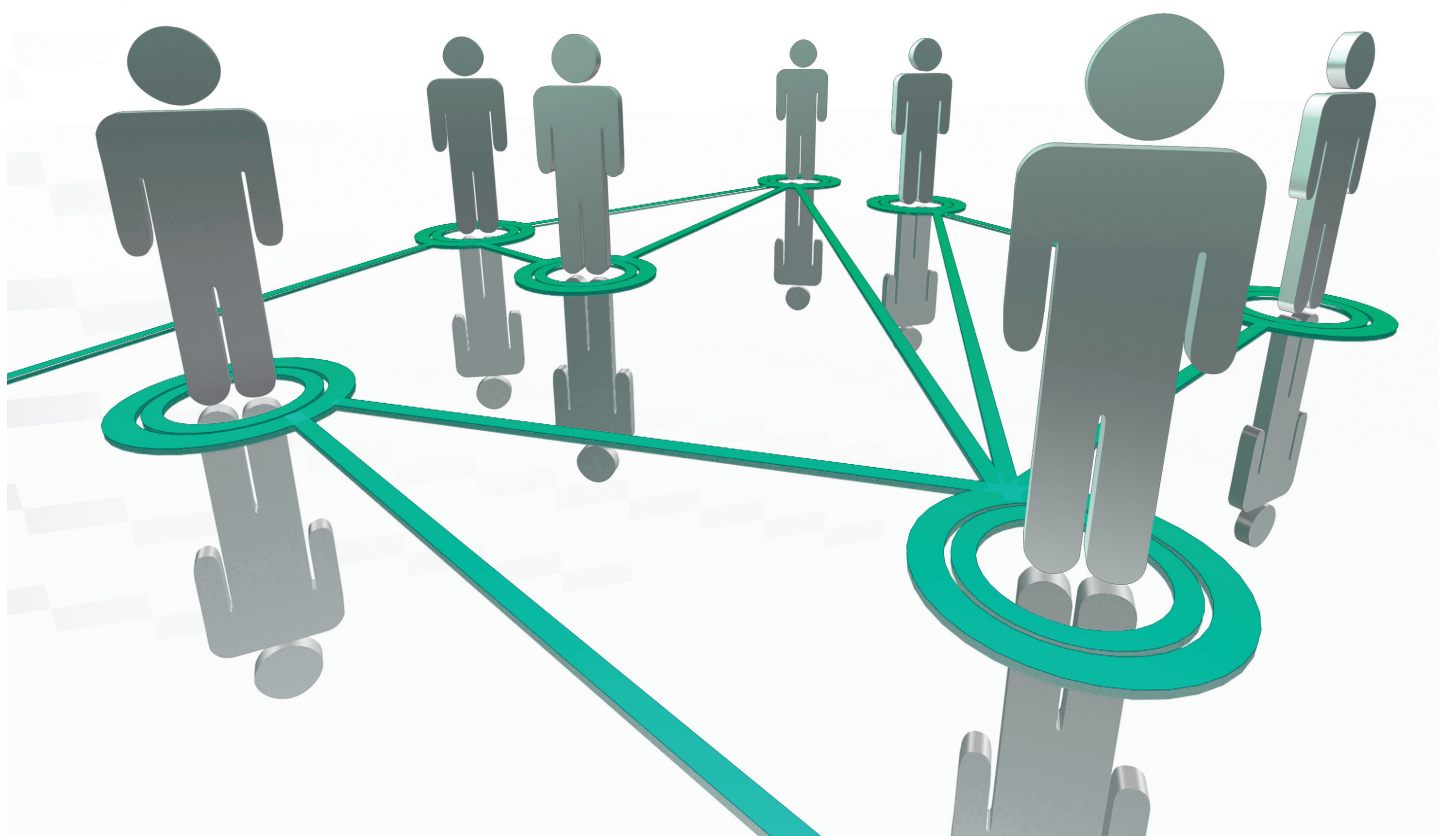


ICT BIJ DE OVERHEID

WONDERMIDDEL OF HOOFDPIJNDOSSIER?





© SP, 2008

Foto cover: Rodolfo Clix/sxc.hu

ICT BIJ DE OVERHEID

WONDERMIDDEL OF HOOFDPIJNDOSSIER?

INHOUD

| | |
|-------------------------|----|
| Samenvatting | 7 |
| Inleiding | 9 |
| Het onderzoek | 11 |
| Kennis van zaken | 13 |
| De Externen | 15 |
| De Aanbestedingen | 17 |
| De Belangen | 19 |
| De Communicatie | 21 |
| De Uitvoering | 23 |
| Aanbevelingen | 25 |
| Nawoord | 27 |



SAMENVATTING

In juni 2007 kopte Trouw dat er jaarlijks vier à vijf miljard euro - net zoveel als de hele Betuwelijn heeft gekost - aan ICT projecten werd verspild. Er kwam een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar deze verspilling en de minister van Binnenlandse Zaken probeerde duidelijkheid te verschaffen over deze bedragen. Nu, een jaar verder, is echter nog steeds onduidelijk hoeveel er eigenlijk verspild wordt. Dát er verspild wordt is echter wel duidelijk. De SP kreeg naar aanleiding van het bericht in Trouw veel reacties binnen van mensen die een vorm van verspilling mee hadden gemaakt, en besloot een meldpunt te openen. Op het meldpunt kwamen 350 reacties binnen die een breed beeld geven van de misstanden. Met een aantal van deze mensen is en wordt verder gesproken.

Dit rapport gaat niet in op specifieke projecten waarbij verspilling voorkomt, maar geeft de gemeenschappelijke delers aan die in de meldingen terug komen. Gebrek aan kennis bij het management, het niet onderkennen van de impact van ICT op de organisatiestructuur, het inhuren van veel externen, de diverse belangen, slechte communicatie, ze zijn er allemaal schuldig aan dat de ICT projecten uit de hand lopen. Maar ook de wijze waarop aanbestedingen tot stand komen en of en hoe er is nagedacht over de uitvoering zijn van groot belang.

Het beeld dat naar voren komt is dat door kennisgebrek bij de overheid de invloed van bedrijven groot is. Zonder deze kennis ligt belangenverstrengeling op de loer, kunnen offertes niet op waarde worden geschat. Hierdoor en door het inhuren van externen om problemen op te lossen, kunnen de kosten uit gierend uit de klauwen lopen.

Om de situatie op korte termijn te verbeteren is een kennisinjectie nodig bij overheid. Men moet beseffen dat ICT een onderdeel van de organisatiestructuur is en haar dus ook een volwaardige plek in de organisatie geven. Het inhuren van externen moet vermeden worden en de kennis van het eigen personeel moet worden versterkt. Ook de politiek moet een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van deze verspilling. Niet pas nadat wetten zijn aangenomen maar al bij het maken van die wetten moet men in ieder geval een globaal idee hebben van de kosten en het tijdspad voor de benodigde ICT. Bovendien moet er één minister verantwoordelijk zijn voor de begeleiding van ICT-projecten bij de overheid. Hier vindt u een aantal van de belangrijkste aanbevelingen:

- Zorg dat het management en de directie kennis van zaken hebben. ICT is een belangrijk deel van de bedrijfsvoering en het is daarom van belang dat de kennis op dit vlak ook up-to-date is. De beste manier om dit te bereiken is door er voor te zorgen dat een projectleider verstand van beide (ICT en de organisatie) heeft. Affiniteit met ICT is niet voldoende, het moet echt kennis van zaken zijn. Wanneer zo iemand niet kan worden gevonden, dan zal gezocht moeten worden naar twee personen die ieder een van deze kwaliteiten vertegenwoordigt.
- Kijk voordat een extern bedrijf wordt ingeschakeld, eerst naar wat de overheid aan ervaring en kennis in huis heeft. Daar zit vaak al de nodige kwaliteit.
- Richt de aanbestedingen in op doelmatigheid. Dus gericht op het resultaat, en niet op het proces zelf.
- Zorg voor een tussenevaluatie en exitstrategie in elke aanbesteding. Dat dwingt ertoe om op tijd te bekijken of alles volgens plan loopt en het misschien nodig is om aan te passen, dan wel te stoppen met het hele project.
- Plan ICT van begin af aan met wetgeving mee.
- Maak één minister hoofdverantwoordelijke voor de inrichting en opzet van ICT-projecten.



INLEIDING

ICT, ofwel Informatie en Communicatie Techniek, is overal om ons heen. Of je nu op school, op het werk of thuis zit, het maakt steeds meer deel uit van ons dagelijks leven. Acht op de tien huishoudens had in 2007 toegang tot internet, en dit aantal is nog steeds stijgende. We zijn ook steeds afhankelijker van de ICT. Informatie vind je tegenwoordig niet meer in een encyclopedie, maar op internet. Voor aankopen hoef je niet meer naar de winkel, je bestelt het gewoon online. En bankzaken en andere belangrijke handelingen kunnen via de computer.

Ook de overheid maakt steeds meer gebruik van ICT voorzieningen. ICT wordt gebruikt om werkzaamheden te vereenvoudigen, communicatie onderling en met burgers te verbeteren en de service te verhogen. Nederland loopt hierin voor op andere Europese landen. Eind 2007 was ruim tweederde van de overheidsdiensten elektronisch beschikbaar. Via DigiD, een vast nummer dat uniek is voor elke inwoner in Nederland, wordt communiceren met de overheid eenvoudiger. Al zes miljoen mensen maken hier gebruik van.

Deze doorbraak van ICT is een goede zaak, maar er is wel een aantal kanttekeningen bij te plaatsen. ICT kan inderdaad aan bovengenoemde zaken bijdragen, maar is geen wondermiddel. Het moet vooral gezien worden als een hulpmiddel; een middel ter ondersteuning van de werkzaamheden. Helaas zien we steeds vaker dat ICT wordt gezien als dé oplossing van een probleem, in plaats van hulpmiddel. En die houding blijft niet zonder gevolgen.

De overheid geeft zeer veel geld uit aan ICT investeringen: tussen de twee en tien miljard euro. Over de exacte hoogte verschillen de experts van mening. Zo ook over hoeveel hiervan uitgegeven wordt aan mislukte of onbruikbare projecten. De schattingen lopen uiteen van enkele honderden miljoenen tot één miljard euro per jaar. Één op de vijf projecten zou nooit van de grond komen. Dat zijn zeer verontrustende berichten.

Hoewel er dus verschillende onderzoeken zijn gedaan, komt hier nog niet duidelijk uit naar voren waar de verspillingen en mislukkingen nu vandaan komen. Wat gaat er mis en wat kan de overheid doen om dit te voorkomen?

Mensen die werkzaam zijn in de ICT-sector, of die veel met de overheid en ICT te maken hebben, hebben de SP regelmatig aangeklampt met hun verhaal. Voor ons aanleiding om een algemeen meldpunt te openen om een beter beeld te krijgen van ICT bij de overheid.



HET ONDERZOEK

www.sp.nl/nieuws/actie/ictverspilling

Begin 2008 lanceerde SP het meldpunt ICT-verspilling. Meteen in het eerste weekend kwamen er al meer dan honderd meldingen binnen. In totaal zijn er 350 meldingen ontvangen.

Deze meldingen gingen over zeer uiteenlopende overheidsdiensten en onderwerpen: de belastingdienst, de politie, gemeenten en provincies, jeugdzorg, de medische wereld, en ga zo maar door. Kortom: alles waar de overheid bemoeienis mee heeft en waar ICT wordt toegepast.

Een deel van de meldingen gingen over zaken die al redelijk algemeen bekend zijn. Denk bijvoorbeeld aan de problemen bij de belastingdienst, of de problemen rond de invoering van de OV-chipkaart. Maar veel meldingen brachten ook nieuwe informatie aan het licht: zowel informatie over projecten waar het mis loopt of dreigt te lopen, als redenen waarom het volgens de melder soms zo mis is gegaan. Door al deze meldingen, doorvragen op meldingen, telefoontjes, afspraken en gesprekken is er een beter beeld ontstaan van de problemen.

In dit rapport wordt per hoofdstuk ingegaan op ICT-thema's als aanbestedingen, belanghebbenden en uitvoerenden. De problemen die in elk hoofdstuk worden beschreven, beperken zich niet tot één bepaald project, maar hebben een algemeen karakter. Elk hoofdstuk eindigt met een serie aanbevelingen die ervoor moeten zorgen dat deze problemen aangepakt worden. Aanbevelingen die niet enkel door de opstellers van het rapport zijn bedacht, maar juist zijn opgesteld in samenspraak met de melders. Wij zijn van mening dat deze aanbevelingen daardoor niet alleen uitvoerbaar zijn, maar ook gedragen worden door de uitvoerders.

Dit rapport is niet alleen interessant voor politici of mensen die werkzaam zijn bij de overheid of in de ICT-sector. Het rapport is bedoeld voor iedereen die graag eens een kijkje neemt achter de digitale schermen. Laten we er allemaal onze lessen uit leren, zodat verspilling en mislukking van dit niveau snel tot het verleden zullen behoren!



‘KENNIS VAN ZAKEN’

Kennis van de organisatie, de organisatieprocessen en omgevingsfactoren zoals wetgeving zijn van wezenlijk belang voor een goede uitvoering van ICT-projecten. ICT is maatwerk: het moet aansluiten bij de bestaande toepassingen en het moet bruikbaar zijn voor degene die er mee moeten werken.

ICT-probleem of organisatieprobleem?

Bij ICT-projecten zijn vaak veel mensen van buitenaf betrokken omdat kennis van het invoeren van ICT-projecten veelal niet voldoende aanwezig is bij degenen die verantwoordelijk zijn voor die ‘implementatie’. Deze mensen worden ingehuurd vanwege hun kennis met betrekking tot de ICT. Ze moeten de overheid begeleiden bij iets wat veelal een organisatievraagstuk, en niet zelden een organisatieverandering is. Nog afgezien van verhalen die ons bereikten over externen die ingehuurd worden, terwijl ze nog maar nauwelijks een toepassing kunnen bouwen, is de kennis over de organisatie juist van groot belang. ICT heeft zijn weerslag op de organisatie en de wijze van werken. En dat heeft zijn weerslag op de cultuur. Het is fundamenteel anders dan het inkopen van kantoorartikelen, het raakt aan het hart van een organisatie. Een ICT-project kan dan ook niet los worden gezien van de overheidsdienst en de processen die daar aanwezig zijn. Toch zijn het ‘de externen’ zonder die kennis die veelal aan de touwtjes trekken en daardoor fouten maken die voorkomen hadden kunnen worden.

Dit kennisprobleem speelt bijvoorbeeld een rol bij kennis van de wetgeving. Dat is belangrijke kennis, omdat wetgeving erg stug is en zich niet laat buigen naar de wensen van de ICT. Het kan dus niet anders dan dat de ICT zich aan de wet aanpast. Om een goede toepassing te kunnen bouwen, moet je dus weten wat die wet precies zegt, en wat er op de werkvloer mee gedaan moet worden. Maar ook wanneer een wet wordt gemaakt, is het van belang te weten welke rol de ICT speelt en wat de consequenties daarvan zijn.

Dat is logisch, toch?

Wat ook in de meldingen naar voren kwam is dat men niet goed op de hoogte is van wat mensen nodig hebben aan ICT om hun werk op een goede manier te doen. Dat levert vooral in de uitvoering veel problemen op. Men kan niet overweg met de toepassing, het is te ingewikkeld, het sluit niet aan bij de werkprocessen, kortom: de toepassing doet niet wat het moet doen. Er is voor werknemers niets zo frustrerend en demotiverend als moeten werken met een toepassing die niet goed ontwikkeld is en waarbij niet goed nagedacht is over functionaliteit en gebruikersvriendelijkheid.

Sprookjes tegenover de werkelijkheid

Een derde probleem met betrekking tot kennis zit bij de managers van de overheid. Zij hebben vaak een te mooi beeld van ICT. Als er een probleem in de bedrijfsvoering zit, denken zij dit op te kunnen lossen met ICT. Zij hebben te weinig zicht op de mogelijkheden en beperkingen. Dit wordt vaak gevoed vanuit welbepaalde managers in de ICT-wereld die een mooi verhaal houden over hun product. Dat gaat soms zelfs zo ver dat directies binnen de overheid zich laten adviseren door deze managers over wat er precies in de aanbesteding moet komen te staan (zie ook: ‘De aanbestedingen’).

Deze managers halen de opdrachten bij de overheid vaak makkelijk binnen. Zij hebben meestal wel een beeld bij de opdracht en wat er nodig is om een goede toepassing te bouwen. Helaas verdwijnen zij vaak na dit praatje en na de aanbestedingen uit beeld. Voor de uitvoering van het project worden junioren binnengebracht, die de toepassing gaan bouwen en implementeren. En juist hen ontbreekt het vaak aan de nodige kennis van de wetgeving en ervaring met de werkvloer. Op dat moment is goede aansturing van groot belang, maar die laat bij de overheid helaas nog al eens te wensen over.

Natuurlijk kan dat

Tot slot zit er een kennisprobleem bij de politiek. Ook zij zien ICT vaak als oplossing voor al hun problemen. Ze hebben vooral oog voor beleid, maar niet voor de uitvoering en laten zich maar al te graag overtuigen door sussende woorden van het kabinet dat het wel goed zit met de ICT rondom de wetgeving. Verder hebben politici weinig zicht op het werkproces dat bij ICT komt kijken en wat de organisatorische gevolgen hiervan zijn. Te gemakkelijk worden er extra eisen aan de functionaliteit gesteld. Vaak met grote gevolgen voor de bouwers van de toepassing en de opdrachtgever: de toepassing komt niet op tijd af, moet omgebouwd worden en wordt duurder. Op dat moment is het de politiek die dit veroorzaakt heeft, maar het is ook de politiek die aan de bel trekt als er vertragingen en kostenoverschrijdingen optreden.

Het is daarom van belang dat de politiek bij haar wetgevingstraject al gaat kijken wat de implicaties zijn voor de ICT. Vaak wordt de wet gemaakt, moet hij in werking treden en pas dan gaat men naar de ICT kijken. Soms blijkt dan dat technisch niet kan wat wettelijk gewenst is. Al aan het begin van een wetgevingstraject moet bekeken worden of en welke plaats de ICT hier inneemt, ook al zal er gedurende het traject nog heel wat veranderen. Dit zorgt ervoor dat de politiek zichzelf niet overvraagt.

AANBEVELINGEN

- Zorg dat het management en de directie kennis van zaken hebben. ICT is een belangrijk deel van de bedrijfsvoering en het is daarom van belang dat de kennis op dit vlak ook up-to-date is. De beste manier om dit te bereiken is door er voor te zorgen dat een projectleider verstand van beide (ICT en de organisatie) heeft. Affiniteit met ICT is niet voldoende, het moet echt kennis van zaken zijn. Wanneer zo iemand niet kan worden gevonden, dan zal gezocht moeten worden naar twee personen die ieder een van deze kwaliteiten vertegenwoordigt.
- Om te voorkomen dat een toepassing niet doet wat zij zou moeten doen en niet gebruiksvriendelijk is, is het van belang dat van het begin af aan mensen van de werkvloer worden betrokken bij het ontwikkelproces. Regel dus voldoende inspraak en 'meedenkmomenten'.
- Zorg dat vooraf, in de planfase en in de aanbestedingsfase, duidelijk is wat de toepassing allemaal moet doen. Zorg dat gedurende de bouwfase zo min mogelijk wijzigingen noodzakelijk zijn, zodat er niet van de tijdsplanning en de kostenbegroting afgeweken hoeft te worden.
- Plan ICT van begin af aan met wetgeving mee.

Voorbeelden van melders

- 'de zogenaamde decisionmakers binnen de overheid worden geselecteerd op basis van dienstjaren, en niet op basis van kennis.'
- 'de grootste verspilling neem ik waar in de aanstelling van managers die moeten beslissen over zaken waar zij totaal geen verstand van hebben, of zeg maar gerust: ongeschikt voor zijn.'
- 'door bezuinigingen op ambtenaren is kennis ook wegbezuinigd. Hierdoor ontstaat dus een kennissgat dat door de markt wordt gevonden. Zij kunnen voor kun kennis vragen wat ze willen. Kennisgebrek zorgt dus voor te hoge prijzen.'

‘DE EXTERNEN’

Externen zijn mensen die van buiten de organisatie aangetrokken worden om een bepaalde klus te klaren. Dit zien we bij ICT-projecten heel vaak gebeuren. Een belangrijk argument daarbij is dat de kennis met betrekking tot ICT niet in huis is. Deze externen brengen ook weer hun eigen mensen mee die bij het project betrokken worden. We hebben gehoord dat dit soms zo ver gaat dat de verhouding 1 op 2 is binnen een project: één externe op de twee medewerkers; een derde van het totaal. Dat de kosten van projecten hierdoor enorm worden verhoogd, lijkt geen verrassing.

Dan verhuur ik mezelf toch?

Dat externen duurder zijn dan internen moge duidelijk zijn. Ze staan op de loonlijst van een bedrijf dat er zelf – terecht – ook nog wat aan over wil houden. Wat uit de meldingen naar voren kwam, is dat we het echter niet zomaar over medewerkers van een ICT-bedrijf hebben. Het zijn vaak ook nog eens voormalige overheidsmedewerkers die voor zichzelf zijn begonnen en zich vervolgens, uiteraard voor een veel hogere prijs, verhuren aan diezelfde overheid. Nogal zonde van het geld, maar het wordt in de hand gewerkt door het veelvuldig inhuren van externen. Het is voor veel vaste medewerkers moeilijk te verkroppen dat anderen hetzelfde werk voor veel meer geld doen. Zo vertelde een melder: "Ik doe dit werk uit liefde, niet voor het geld. Maar mijn vakgenoten en (gedetacheerde) collega's vragen vaak aan mij waarom ik er niet mee stop en voor mezelf begin. Dan kan ik veel meer verdienen. Ook zij denken daar zo over."

Daarnaast werken raamcontracten kostenverhogend. Zo huren grote ICT bedrijven kleine ondernemers in voor een project en leggen er soms aardig wat procenten bovenop. Er waren veel ondernemers die meldden voor 70 euro per uur te werken maar voor 125 euro per uur gedetacheerd te worden via een bedrijf. Er was zelfs één iemand die ons meldde dat zij vroeger rechtstreeks met de overheid zaken deed voor ongeveer dat bedrag, maar dat mocht nu niet meer. Daardoor deed zij via een raamcontract nu hetzelfde werk voor bijna het dubbele, zijzelf kreeg echter geen cent meer.

Feest van externen

Bij nieuwe wetgeving is er vaak sprake van een ‘feest van externen’. Deze worden massaal binnengehaald om te gaan bouwen aan een toepassing. Helaas heeft dit niet altijd tot resultaat dat er een goede toepassing wordt opgeleverd. Zie hiervoor ook onze opmerkingen onder het hoofdstuk ‘kennis van zaken’. Wanneer dat niet gebeurt moeten interne vakmensen, die tot dan toe aan de zijlijn hebben gestaan, de boel repareren. In de praktijk blijken zij dan in de korte tijd die ze hebben, een betere toepassing neer te kunnen zetten. Dat zegt iets over de kwaliteit van de externen, maar zeker ook van de kwaliteit die de overheid dus soms toch zelf in huis heeft.

De overheid lijkt de regie op de externen steeds meer kwijt te raken. Niet alleen stijgen de uitgaven aan externen de laatste jaren steeds verder, ook zien we dat externen steeds meer de vrijheid krijgen om zelf te bepalen wat nodig is en wie ze daarvoor nodig hebben. Dit werkt vriendjespolitiek in de hand. Dat gaat zelfs zo ver dat externen in staat worden gesteld om andere externen in te huren. Zo zijn er verhalen van vacatures die op de persoon toegeschreven zijn, zodat alleen die kan worden binnen gehaald. Op die manier ontstaat er een steeds groter waterhoofd waar de overheid alle overzicht en regie over kwijt is.

AANBEVELINGEN

- Kijk voordat een extern bedrijf wordt ingeschakeld, eerst naar wat de overheid aan ervaring en kennis in huis heeft. Daar zit vaak al de nodige kwaliteit.
- Neem waar mogelijk intern personeel in vaste dienst aan. Op deze manier kan worden geïnvesteerd in kennis waar later de vruchten van kunnen worden geplukt. Met de mogelijkheid deze internen flexibel in te zetten tussen de verschillende bedrijfstakken van de overheid, zijn ze altijd voorzien zijn van voldoende werk.

- Daar waar ICT een groot aandeel in de bedrijfsvoering heeft, is het verstandig om dit in eigen beheer van de overheid te houden. Als het gaat om een klein project of een project dat los staat van de verdere bedrijfsvoering, kan de markt een uitweg bieden. Zeker als de kennis op dat vlak maar eenmalig nodig is.
- Stel bij het inhuren van een extern bedrijf of externe deskundigen duidelijke eisen aan de gewenste opleidingen en eventueel de benodigde ervaring.

Voorbeelden van melders

- 'de parkeerplaats staat vol met de duurste leasebakken terwijl het eigen personeel uit armoede met de fiets komt.'
- 'vanuit het centrale orgaan wordt er ontzettend veel geld verkwanseld door het inhuren van duur maar helaas ook slecht gekwalificeerd personeel.'
- 'externen die externen inhuren. Deals die op de golfbaan gesloten worden. Een hoop personen en bedrijven die er niet bij gebaat zijn dat zaken goed gaan werken. Een enorm rookgordijn opwerken en profiteren maar!'

“AANBESTEDINGEN”

Bij aanbestedingen schrijft de overheid een opdracht uit waarop bedrijven kunnen inschrijven. Deze aanbestedingen zijn vaak verplicht vanuit Europees beleid. In die aanbestedingsopdracht staat beschreven wat er gemaakt moet worden en aan welke eisen moet worden voldaan. Degene die inschrijft met de beste kwaliteit in verhouding tot de scherpste prijs, wint de opdracht. Althans, zo zou het moeten gaan.

Aanbesteden is ook een vak

Uit de meldingen komt naar voren dat de aanbestedingen soms toegeschreven worden naar een bepaald bedrijf. Dan zijn de eisen dusdanig, dat bijvoorbeeld alleen Microsoft kan voldoen aan de eisen (de zogenaamde ‘preferred suppliers’). Of sterker: we horen dat een bedrijf zelfs helpt met het opstellen en inrichten van de aanbesteding. Dat gebeurt vooral als de opdrachtgever zelf weinig verstand van zaken heeft. Zie hiervoor onze opmerkingen onder het hoofdstuk ‘kennis van zaken’.

Door de gekozen manier van aanbesteden gaan opdrachten vaak naar grote bedrijven. Deze hebben goede contacten met de overheid en zijn in staat hun verhaal goed voor het voetlicht te krijgen. Daardoor maken kleinere bedrijven weinig kans om voor een project in aanmerking te komen. Dat is jammer: deze kleinere bedrijven, of ‘cowboys’ zoals ze zichzelf wel eens noemen, hebben vaak andere belangen. Zij willen écht vernieuwen en hebben daar soms originele ideeën voor. Grote bedrijven gaan vooral voor het geld en het in stand houden van de eigen markt. Zij willen geld verdienen en geld kunnen blijven verdienen.

Dat dit alles een kwalijke zaak is moge duidelijk zijn: de overheid moet zelf duidelijke eisen stellen en zelf bepalen wat wel en niet in de opdracht komt. Pas dan kan de markt haar werk doen en krijgen de beste bedrijven de kans.

Onduidelijkheid schept meer onduidelijkheid

Wat ook uit de meldingen blijkt is dat er vooraf te weinig aandacht wordt besteed aan wat de aanbesteding precies op moet leveren en wat het doel van de nieuwe toepassing zal zijn. Sluit deze aan bij bestaande programma’s en / of toepassingen? Heeft de toepassing toegevoegde waarde? Wat is het probleem precies dat met deze aanbesteding opgelost moet worden? Doordat in de beginfase niet bij dit soort vragen wordt stil gestaan, moet in de uitvoeringsfase vaak van alles worden bijgesteld. Men loopt tegen problemen aan waardoor het project vertraging oploopt en/of de kosten hoger uitvallen. In het meest extreme geval moet het project zelfs gestopt worden. Weg investeringen, weggegooid geld.

Tegen beter weten in

Wanneer men problemen constateert gaat men vaak alsnog te lang door met een project. Dit terwijl vaak al in een vroege fase vastgesteld kan worden dat het een mislukking dreigt te worden. Stoppen is veelal geen optie, omdat er geen exitstrategie is opgesteld en er vaak politieke belangen meespelen. Zonder exitstrategie zou een plotselinge stop van het project een rechtszaak van de kant van de uitvoerder opleveren. Dat kost mogelijk veel geld. Maar doorgaan ook: er moet meer bijgestuurd worden, vaak komen er nog meer externen bij, worden extra modules gebouwd, en ga zo maar door. Het eindresultaat laat zich raden: ‘houtje-touwte’, ingewikkeld en gebruikersonvriendelijk.

AANBEVELINGEN

- Richt de aanbestedingen in op doelmatigheid. Dus gericht op het resultaat, en niet op het proces zelf.
- Betaal pas voor een project als de toepassing staat én werkt!

- Zorg voor een tussenevaluatie en exitstrategie in elke aanbesteding. Dat dwingt ertoe om op tijd te bekijken of alles volgens plan loopt en het misschien nodig is om aan te passen, dan wel te stoppen met het hele project.
- Maak aanbestedingsopdrachten toegankelijk voor grote én kleine bedrijven.

Voorbeelden van melders

- 'stel iemand met verstand van ICT aan om de offertes en aanbestedingen te controleren.'
- 'Gemeente Delft deed twee jaar geleden een Europese aanbesteding voor een servicedesk pakket. De aanbesteding was volledig toegeschreven naar een bestaand pakket, de naam van dit pakket stond zelfs al op de voorkant van de aanbesteding. De kosten voor dit pakket zullen rond de 1 miljoen euro gezeten hebben, terwijl 70 procent van de gemeenten werkt met een pakket dat in Delft maximaal 20.000 euro zou hebben gekost.'
- 'quote van leidinggevende in bedrijf: 'ik ben best bereid het geld, dat ik verdien doordat de bureaucratie zou worden geminderd, een jaar lang voor de overheid te investeren in innovatie!'

DE BELANGEN

Bij grote projecten spelen grote belangen mee. Zoveel zelfs dat ook het meldpunt kritisch werd bekeken: “Hoe wisten we zeker dat we niet voor het karretje van één of ander bedrijf werden gespannen?” Maar de meldingen die we kregen kwamen uit allerlei hoeken. Er werd meestal niet naar een bedrijf gewezen, maar naar de ontstane praktijk. En die praktijk loopt door alle bedrijven en overheidsinstanties heen.

Onwetendheid brengt kosten met zich mee

Een bedrijf verdient graag geld. Uit de meldingen komt naar voren dat het geld soms wel erg gemakkelijk wordt binnengehaald door bedrijven. Hier speelt afwezigheid van kennis een grote rol. Aan iemand die weet wat hij wil en waar hij het over heeft, is bijvoorbeeld minder eenvoudig meerwerk te verkopen dan aan onwetenden. Ook het niet helder formuleren van opdrachten zorgt ervoor dat de speelruimte van bedrijven ruimer is dan aanvaardbaar is. En die speelruimte wordt vaak benut zo blijkt uit de meldingen.

Niet onder mijn bewind

Wanneer een project mis loopt, of dreigt te lopen, treden er veel machtsprocessen op. Immers, wie verantwoordelijk is, zal er op afgerekend worden. Dat geldt voor het begeleidende bedrijf, en voor de politiek verantwoordelijke. In het geval van een minister geldt dat hoe meer een minister weet, hoe meer hij verantwoordelijk is. Wij krijgen signalen dat een minister niet altijd alles weet zodat hij ook niet verantwoordelijk kan worden gehouden. Daarmee ligt op diegene binnen het ministerie die wel alles weet de zware last om de projecten succesvol af te ronden. Het lijkt een cultuur om projecten die de mist in dreigen te lopen zoveel mogelijk proberen te redden.

Ook bedrijven zien hun projecten liever niet mislukken, uit het oogpunt van status, en uit het oogpunt van het binnenhalen van toekomstige opdrachten. Het zou naïef zijn te denken dat bedrijven niet meegaan in de cultuur die bij de overheid heerst, en zo volop mee te trekken aan een dood paard.

Het gevolg hiervan is dat projecten door blijven slepen, tegen oplopende kosten. Ook de Algemene Rekenkamer constateerde dat het stoppen van projecten vaak niet aan de orde is. Dit heeft alles te maken met deze cultuur. Om het project vlot te trekken worden dan weer managers vervangen of meer managers aangetrokken. Alles leidt uiteindelijk tot nog meer kosten. Het lijkt lastig om dit tij te keren, maar ook hier speelt kennis een sleutelrol.

Een onlangs uitgegeven rapport van Van Someren Consulting B.V. stelt dat het er in het bedrijfsleven zelf wat dat betreft anders aan toegaat. Daar wordt meer ruimte gegeven om fouten te mogen maken. Ook wordt er geleerd van deze fouten: verbeteringen worden in de toekomst toegepast. Door de halsstarrige wijze van omgaan met fouten door de overheid wordt vaak niets geleerd. Daardoor zien we dat dezelfde fouten vaak onnodig terugkomen. De overheid moet minder krampachtig met deze fouten omgaan.

Doe mij die maar

Een ander geluid is dat van onderlinge belangen. Meerdere meldingen brachten ons op de hoogte van het binnenschuiven van vriendjes bij projecten of het toeschuiven van klussen aan vriendjes. Het is voor ons moeilijk om deze meldingen op hun waarde te schatten. Wellicht is hier sprake van een boze ondernemer die een opdracht is misgelopen, wellicht is er meer aan de hand. Maar als dit gebeurt dan kan dit in onze ogen alleen mogelijk zijn als het management zijn greep op de zaak verloren is. Ook hier blijkt dat het gebrek aan kennis en visie leidt tot een volledige overgave van het project aan mensen die er zelf op moeten verdienen. Een zeer ongezonde situatie.

AANBEVELINGEN

- Sta toe dat er fouten gemaakt worden. Trek hier lering uit en gebruik verbeteringen in het project bij toekomstige projecten.
- Evalueer alle projecten. Wat ging goed en wat had beter gekund?

Voorbeelden van melders

- 'het werd mij duidelijk dat niemand zich voor de kwaliteit, en dus ook de kosten, van nieuwe geautomatiseerde systemen interesseerde. Het was immers makkelijk geld verdienen en door slecht werk af te leveren kon men dus tegen een hoog aantrekkelijk uurtarief (> € 100) lekker veel verdienen. Ook andere (kleinere) gedetacheerden gaven dit bij de koffiemachine ruitelijk toe.'
- 'door een bedrijf werd geld in rekening gebracht voor meerwerk gedurende de opdracht. Dat meerwerk was echter helemaal geen meerwerk, maar was werk dat gewoon in de offerte was opgenomen. Dit is gewoon betaald'.

DE COMMUNICATIE

Met communicatie wordt bedoeld de afstemming en sturing binnen een project, en informatie naar en sturing door de politiek. Daar valt, gezien de voorbeelden die we op dit vlak werden gemeld, nog een hoop aan te verbeteren.

Welke teugels?

Om te beginnen worden projecten na de start veel te gemakkelijk losgelaten door de opdrachtgevers. Men kan binnen een project zijn gang gaan, zonder dat er een duidelijke regie wordt gevoerd. Vaak is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor successen en fouten, en wie nu de teugels in handen heeft. Dit heeft mede tot gevolg dat slecht lopende projecten vaak erg lang doorgaan. Vanuit de ministeries is er weinig sturing richting projecten en binnen projecten is er weinig sturing van het management naar de werkvloer. Ook hier ligt een gebrek aan kennis aan ten grondslag.

Het is hier fantastisch

De berichtgeving over projecten gaat volgens een aantal melders als volgt: van onder naar boven worden zaken vaak opgepoetst. Dat wil zeggen: van de werkvloer naar het management worden zaken al mooier voorgedaan dan ze in werkelijkheid zijn. Vervolgens poetst de manager dit nog eens extra op in de verantwoording naar de politiek. Met als gevolg dat er een compleet verkeerd beeld over de werkelijkheid ontstaat.

Van boven naar beneden worden zaken vooral doorgedrukt. Ook al wordt van de werkvloer aangegeven dat iets niet kan, de wil van de politiek is meestal sterker. Met als gevolg dat het project noch beter, noch bruikbaar wordt, en de kans op mislukken des te groter.

Een ezel stoot...

Ondanks de herhaaldelijke fouten die bij ICT projecten voorkomen lijkt de overheid hier niet van te leren. Ook de Tweede Kamer maakt zich schuldig aan het overvragen van uitvoerende organen. Managers doen de politiek vaak mooie beloften, maar kunnen die even zo vaak niet waarmaken. Door gebrek aan kennis bij de overheid, en dan vooral aan de top, wordt te makkelijk meegegaan in deze mooie verhalen. Er wordt te weinig getoetst op wenselijkheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid.

Een gebrek aan één aanspreekpunt voor ICT-processen is hier mede debet aan. Natuurlijk is ieder ministerie verantwoordelijk voor zijn eigen projecten maar het is vooral de wijze waarop de projecten tot stand waardoor steeds dezelfde fouten worden gemaakt. Het zou goed wanneer er één minister verantwoordelijk wordt voor de inrichting en begeleiding van deze processen.

AANBEVELINGEN

- Laat projecten voor aanvang toetsen door deskundigen op wenselijkheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid.
- Stel duidelijk vast wie waarvoor verantwoordelijk is en spreek af hoe die verantwoordelijkheid afgelegd dient te worden.
- Maak één minister hoofdverantwoordelijke voor de inrichting en opzet van ICT-projecten

Voorbeelden van melders

- 'het is binnen de overheid vaak niet duidelijk wie verantwoordelijk is. Gedeelde verantwoordelijkheid bestaat niet, maar wordt wel veelvuldig toegepast. Bijvoorbeeld een stuurgroep die uit meer dan tien personen bestaat.'
- ICT-projecten zijn gebaat bij centrale regie, terwijl onze overheid juist is gebouwd langs de autonome bestuurslagen, het Huis van Thorbecke. Het beroep op de eigen autonomie gaat soms zo ver dat het maken van gemeenschappelijke afspraken (die geen geld kosten) op weerstanden stuit. Zo kent de Rijksdienst vele standaarden om het internetadres van de medewerker te bepalen. Dit belemmert de samenwerking tussen ambtenaren onderling.'

DE UITVOERING

Tot nu toe hebben we het vooral gehad over planning en kennis van het proces zelf. Maar ook bij de uitvoering zelf kan veel verbeterd worden. We negeren hier de opmerkingen over het wel of niet gebruiken van open source applicaties omdat de discussie daarover op een andere plek wordt gevoerd. Overigens zou dit een onderdeel van de oplossing kunnen zijn.

Ziedaar, een wiel!

Wat onmiskenbaar naar voren kwam is dat er veel vaker producten van de plank kunnen worden gekocht, maar dat dit niet is gebeurd omdat bouwen voor een bedrijf lucratiever is. Opnieuw geldt hier dat kennis van zaken dit kan voorkomen. Maar ook de grootheidswaanzin van de politiek komt hier om de hoek kijken, zoals die veelvuldig is terug te zien bij grote infrastructurele projecten. Het lijkt immers zo mooi om onder 'jouw' ministerschap zo'n geweldig ICT project te hebben voltooid.

Daarnaast zien we dat, bijvoorbeeld bij gemeenten, telkens het wiel opnieuw uitgevonden wordt: toepassingen lijken erg op elkaar en onderdelen van programma's zouden hergebruikt kunnen worden. Dat hoeft niet allemaal opnieuw bedacht te worden. Hetzelfde wiel is op deze manier tien keer betaald en dat is zonde van het geld.

Bij dat bouwen wordt meer dan eens geen gebruik gemaakt van de interne kennis, bleek uit de nuchtere opmerking van een projectleider: "Toen dit project gestart werd, zagen we het al weer aankomen. Ze schuiven er 200 externen in, die zetten de boel op zijn kop. Na twee jaar falen ze en ligt het project stil en dan gaat mijn team aan de slag om echt werk te verzetten. Zo kunnen we vaak toch nog iets maken van wat ze hebben achtergelaten." We hebben onder het hoofdstuk 'Externen' ook al aandacht besteed aan dit fenomeen.

Volgens mij doe- ie het zo wel

Het testen van ICT toepassingen wordt lang niet altijd even zorgvuldig gedaan, zo bleek uit een aantal meldingen. Er werd met een te kleine groep getest, er was geen testdatabase voorhanden, of het testen werd nagenoeg niet gedaan. Het lijkt erop dat testen onder druk van tijd en geld een ondergeschoven kindje wordt. Dit terwijl testen van het grootste belang is. Het kan volgens enkele deskundigen soms wel 50 procent van het hele traject uitmaken. Niet testen kan leiden tot grote frustraties en kosten achteraf.

Wat ook van groot belang is, is het applicatiebeheer. Als een toepassing eenmaal staat, moet deze natuurlijk onderhouden en bijgehouden worden. Dit wordt na de oplevering van een project vaak vergeten. Het is echter een wezenlijk onderdeel van een toepassing. Een auto kan ook niet zonder onderhoud. Kinderziekten blijken vaak pas na intensief gebruik. Juist dan is het van belang dat de applicatie op een goede manier wordt beheerd.

AANBEVELINGEN

- Verplicht het zoveel mogelijk hergebruiken van templates, toepassingen en andere informatie. Daar zit nu veel dubbel werk en dat is zonde, want het enige dat je doet is het wiel opnieuw uitvinden.
- Standaardiseer de infrastructuur zoveel mogelijk.

Voorbeelden van melders

- 'VNG roept ook altijd: we kunnen niets afdwingen en: gemeentelijke autonomie, het kost wat maar dan heb je ook wat. Onder de noemer van diezelfde autonomie worden miljoenen verspeeld omdat iedere gemeente het wiel opnieuw uit aan het vinden is.'

AANBEVELINGEN

- Zorg dat het management en de directie kennis van zaken hebben. ICT is een belangrijk deel van de bedrijfsvoering en het is daarom van belang dat de kennis op dit vlak ook up-to-date is. De beste manier om dit te bereiken is door er voor te zorgen dat een projectleider verstand van beide (ICT en de organisatie) heeft. Affiniteit met ICT is niet voldoende, het moet echt kennis van zaken zijn. Wanneer zo iemand niet kan worden gevonden, dan zal gezocht moeten worden naar twee personen die ieder een van deze kwaliteiten vertegenwoordigt.
- Om te voorkomen dat een toepassing niet doet wat zij zou moeten doen en niet gebruiksvriendelijk is, is het van belang dat van het begin af aan mensen van de werkvloer worden betrokken bij het ontwikkelproces. Regel dus voldoende inspraak en 'meedenkmomenten'.
- Zorg dat vooraf, in de planfase en in de aanbestedingsfase, duidelijk is wat de toepassing allemaal moet doen. Zorg dat gedurende de bouwfase zo min mogelijk wijzigingen noodzakelijk zijn, zodat er niet van de tijdsplanning en de kostenbegroting afgeweken hoeft te worden.
- Plan ICT van begin af aan met wetgeving mee.
- Kijk voordat een extern bedrijf wordt ingeschakeld, eerst naar wat de overheid aan ervaring en kennis in huis heeft. Daar zit vaak al de nodige kwaliteit.
- Neem waar mogelijk intern personeel in vaste dienst aan. Op deze manier kan worden geïnvesteerd in kennis waar later de vruchten van kunnen worden geplukt. Met de mogelijkheid deze internen flexibel in te zetten tussen de verschillende bedrijfstakken van de overheid zijn ze altijd voorzien zijn van voldoende werk.
- Daar waar ICT een groot aandeel in de bedrijfsvoering heeft, is het verstandig om dit in eigen beheer van de overheid te houden. Als het gaat om een klein project of een project dat los staat van de verdere bedrijfsvoering, kan de markt een uitweg bieden. Zeker als de kennis op dat vlak maar eenmalig nodig is.
- Stel bij het inhuren van een extern bedrijf of externe deskundigen duidelijke eisen aan de gewenste opleidingen en eventueel de benodigde ervaring.
- Richt de aanbestedingen in op doelmatigheid. Dus gericht op het resultaat, en niet op het proces zelf.
- Betaal pas voor een project als de toepassing staat én werkt!
- Zorg voor een tussenevaluatie en exitstrategie in elke aanbesteding. Dat dwingt ertoe om op tijd te bekijken of alles volgens plan loopt en het misschien nodig is om aan te passen, dan wel te stoppen met het hele project.
- Maak aanbestedingsopdrachten toegankelijk voor grote én kleine bedrijven.
- Sta toe dat er fouten gemaakt worden. Trek hier lering uit en gebruik verbeteringen in het project bij toekomstige projecten.

- Evalueer alle projecten. Wat ging goed en wat had beter gekund?
- Laat projecten voor aanvang toetsen door deskundigen op wenselijkheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid.
- Stel duidelijk vast wie waarvoor verantwoordelijk is en spreek af hoe die verantwoordelijkheid afgelegd dient te worden.
- Maak één minister hoofdverantwoordelijke voor de inrichting en opzet van ICT-projecten.
- Verplicht het zoveel mogelijk hergebruiken van templates, toepassingen en andere informatie. Daar zit nu veel dubbel werk en dat is zonde, want het enige dat je doet is het wiel opnieuw uitvinden.
- Standaardiseer de infrastructuur zoveel mogelijk

NAWOORD

Met dit rapport wil de SP aantonen dat er nog ontzettend veel mis gaat op het vlak van ICT binnen de overheid. Dat betekent echter niet dat de oplossing direct voor het oprapen ligt. Voor de ICT bestaat DE oplossing in onze ogen niet. Het is, net als in de ICT zelf, een kwestie van maatwerk.

Sommige problemen zijn op te lossen. Daar is een andere manier van denken voor nodig, daar is moed voor nodig en daar is geduld voor nodig. Maar die moeten we op willen brengen, willen we voorkomen dat de ICT straks het broodnodige vertrouwen verliest. Dat onze samenleving tegenwoordig onlosmakelijk verbonden is met de ICT is ondertussen wel duidelijk. Het gaat er nu vooral om hoe we hier zo goed mogelijk mee om gaan.

De SP is van mening dat dit rapport en de aanbevelingen van de werkvloer een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de verbeteringen. Wij roepen de minister dan ook op hier serieus naar te kijken en er waar mogelijk direct mee aan de slag te gaan.

In de komende periode zullen we de meldingen gebruiken om op specifieke projecten in te gaan. Er is veel informatie binnengekomen over de Politie, Belastingdienst, WIA, Defensie, Justitie en natuurlijk de lokale overheden die nader uitzoekwerk vragen. Daar gaan we nu mee verder. In ieder geval heeft het meldpunt een goed beeld gegeven van wat er op de werkvloer gebeurt.

Langs deze weg willen we de mensen bedanken die met naam en toenaam of anoniem meldingen gedaan hebben. Het is goed dat er zovelen zijn die hun nek durven uit te steken in de hoop dat het bijdraagt aan verbetering van de situatie.

Den Haag, 3 juli 2008

Arda Gerkens
Erik de Vries

SP

www.sp.nl

Vijverhofstraat 65
3032 SC Rotterdam
T. 010 243 55 55
F. 010 243 55 66

SP 