



De overheid heeft een lange lijst mislukte automatiseringsprojecten op haar naam. Dat kost de schatkist jaarlijks miljarden. Waarom gaat het zo vaak mis? Een totaal uit de hand gelopen ict-opdracht bij uitkeringsinstantie UWV maakt veel duidelijk. 'Men kent geen weg terug.'

Door Jan Tromp Foto Joost van den Broek

# Ict-drama bij UWV

**H**et is tijd voor een diepgaand parlementair onderzoek naar de overheid en de ict-malaise, aldus tien dagen geleden het CDA-Kamerlid Ger Koopmans. Koopmans staat te kijken van wat sindsdien is gebeurd: 'De laatste anderhalve week, sinds de aankondiging dat de SP en wij dat onderzoek willen, heb ik zeker dertig mensen aan mijn deur gehad. Klokkeluiders uit overheidsinstellingen, diep gefrustreerde consultants, vertegenwoordigers van ict-bedrijven die mij allerlei ellende verhalen vertelden. Mijn mond viel open. Dat onderzoek móét er komen.'

Het onderzoek moet gaan over het vermoeden van fraudeus gesjoemel. *RIL Nieuws* berichtte erover. Donderdag zei minister Kamp van Sociale Zaken in de Tweede Kamer dat bij uitkeringsorganisatie UWV extra mankracht wordt ingezet om de integriteit te bewaken.

Het moet ook gaan over de vraag waarom automatiseringsprojecten bij de overheid almaar in de modder blijven steken: de gemoderniseerde bevolkingsadministratie, het elektronisch patiëntendossier, het communicatiesysteem C2000 van politie, ambulance en brandweer - allemaal projecten die ten minste twee dingen gemeen hebben: elke keer moet nog één keer en wel voor de laatste keer extra geld op tafel komen. En uiteindelijk scheppen die ict-projecten vooral problemen in plaats van oplossingen.

Dit verhaal gaat over een aaneenschakeling van dieptepunten in de ontwikkeling van zo'n ict-systeem. In maart 2004 kreeg automatiseringsbedrijf Capgemini van uitkeringsfabriek UWV de opdracht een nieuw digitaal systeem te ontwerpen en te bouwen. De aanneemsom was 14 miljoen euro. Er moest nog een rekencentrum bij; dat zou van IBM komen dat bekendstaat als onbeschoft duur. Daarnaast waren er

organisatorische kosten. Maar als je het ruim neemt, zeggen de kenners, héél ruim, dan had je voor 40 miljoen klaar moeten zijn.

Tegen de tijd dat de zaak finaal was vastgelopen en al het ontkenen niet meer hielp - dat was in de eerste helft van 2007 - waren we 256 miljoen euro verder (bron: Financiële paragraaf Integrale probleemanalyse Loonaangifteketen, 12 september 2007).

Inmiddels is in het administratiesysteem van het UWV naar schatting 350 tot 400 miljoen euro gestoken. Om enigszins de verhoudingen aan te geven: dat is bijna twee maal het bedrag van de bezuinigingen op de cultuursector.

De Nederlandse overheid verliest jaarlijks vier tot vijf miljard aan geheel of gedeeltelijk mislukte ict-projecten. Dat was een schatting van de Algemene Rekenkamer eind 2007. De controleurs van de overheidsuitgaven zeiden er direct bij dat het een cijfer is met de natte vinger,

maar niettemin: 'Het probleem is substantieel.'

#### 'Stop met die handel'

Het diepste punt in de relatie tussen Capgemini en UWV werd bereikt eind 2006. Het management van Capgemini stuurde een officiële brief aan de leiding van UWV. Strekking: dat nieuwe ict-systeem waar we in uw opdracht nu al tweeënhalf jaar aan knutselen en knoeien wordt helemaal niks. De opzet van de database zal nooit kunnen werken. Vergeet het alsjeblieft. Stop met die handel.

De leiding van UWV wendde een bloedende neus voor. Er was één gesprek en daarna verdween de brief. Laatjes genoeg. Het project moest doorgaan. Iemand die van de hoed en de rand weet, zegt: 'Ik geloof dat het voor de hele overheid geldt, in elk geval geldt het voor UWV: men kent geen weg terug. Wat eenmaal in gang is gezet, moet worden afgemaakt, ongeacht duur en prijs. De

**€40 miljoen**  
zou het ict-project bij UWV maximaal gaan kosten...

...In 2007 was het bedrag opgelopen tot

**€ 256 miljoen...**

...Inmiddels bedragen de kosten ruim

**€ 350.000.000**

Door de jaren heen zijn er rapportages en bevindingen opgesteld, steevast in ambtelijke dieventaal, maar daardoor des te vernietigender. Uit een 'nulmeting' van Cibit, advies- en opleidingsbureau in de ict uit Bilthoven, april 2007: 'Het is onwaarschijnlijk dat de gerealiseerde kwaliteit van het polisadministratiesysteemcomplex voldoet aan de acceptatiecriteria.' En: 'De stabiliteit van de gegevensstromen is onvoldoende.' En ook nog: 'De stabiliteit van de ontwikkel- en beheerprocessen is onvoldoende.'

#### Zeurvragen

UWV is meer dan alleen een uitkeringsfabriek. Het beheert ook de gegevens over werk en inkomen van alle Nederlanders en een half miljoen niet-Nederlanders. Dat wordt de polisadministratie genoemd. De idee is dat het bedrijfsleven nog slechts aan één loket alle zeurvragen hoeft te beantwoorden. Op zijn beurt is UWV leverancier van bestanden uit die polisadministratie aan allerlei (semi)overheidsorganen, van Belastingdienst tot pensioenfondsen. Dat is althans de idee.

Op 1 januari 2006 moest de polisadministratie operationeel zijn. Uit de Nota van bevindingen bij vijfde rapportage van Inspectie Werk en Inkomen, juni 2006: 'UWV benoemt als nieuwe plandatum voor het realiseren van de polisadministratie 15 augustus 2006. UWV stelt dat de polisadministratie op deze datum up-to-date is. (...) UWV heeft de inspectie niet op overtuigende wijze kunnen aantonen dat de noodzakelijke beheersmaatregelen voor het realiseren van een op 15 augustus 2006 gevulde polisadministratie operationeel zijn.'

Hoe kan een project zo uit de hand lopen? Twee lezingen doen de ronde. De eerste luidt: het is Capgemini dat er een bende van heeft gemaakt. Gewezen wordt op de *India connection*. Dat is een ander woord voor goedkoop-duurkoop. Onder andere Capgemini doet zaken met 'lagelonenlanden waar je zelf nooit zaken zou doen' - aldus Chris Verhoef, hoogleraar informatica aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. 'De praktijk wijst uit dat keer op keer die partijen de klussen binnenhalen die aanbieden tegen afbraakprijzen. De overheid is op weg naar verbetering van de IT-functie. Zonder gedegen vaklieden die de software ook echt kunnen maken, wordt het echter nooit wat.'

Volgens deze lezing schreef Capgemini de operationele brief om zich juridisch in te dekken. Zo van: wij hebben erop gewezen dat een echech voor de deur staat, kom ons straks niet aan de kop zeuren met een schadeclaim.

Volgens een andere verklaring kwam de brief voort uit min of meer oprechte bezorgdheid over het naderend total loss. UWV wordt door menigeen beschouwd als een fusie van zes bedrijfsverenigingen die niet uit verlies in elkaar zijn opgegaan. De permanente stammenstrijd die hiervan het gevolg is, maakt dat een bedrijfssucces niet veel meer is dan een toevalstreffer.

Hoe het ook zij, eind 2006 stond voor de insiders vast dat de opgebouwde polisadministratie volkomen onbruikbaar was. Het systeem strandde vooral op zijn gedetailleerdheid en op zijn rigiditeit. Elk foutje in de bestandsaanlevering leidde direct tot uitval van een complete aangifte. Om de gedachten te bepalen: als de Sociale Verzekeringsbank van één AOW'er één verkeerde code aanleverde, vielen meteen alle opgaven van alle 2,7 miljoen AOW'ers uit. Van de individuele loonaangiften kwamen in die periode tientallen procenten niet terecht in de geautomatiseerde administratie.

#### Schone schijn

UWV kon nog vrij lang de schone schijn hooghouden. Als een ontslag werknemer zich aan het loket meldde, werden de gegevens niet opgevraagd in de computer, maar gewoon bij de werkgever, zoals in het pre-digitale tijdperk.

UWV raakte in de nesten door toedoen van de Belastingdienst en het CBS. Het zijn twee grote organisaties die voor hun werk zijn aangewezen op de gegevensbestanden van UWV. Het CBS heeft bijvoorbeeld werkloosheids- en inkomenscijfers nodig om op Prinsjesdag ramingen te leveren voor de meerjarenbegroting. De Belastingdienst moet weten naar welke burgers de zeven tot acht miljard euro aan jaarlijkse toeslagen gaan voor kosten van zorg, huisvesting of kinderopvang.

Uit de zesde halfjaarlijkse rapportage, juni 2007: 'Gegevenslevering voor de definitieve toekenning van de huur-, de zorg- en de kinderopvangtoeslagen 2006. (...) Vastgesteld is dat de te leveren gegevens van UWV van onvoldoende kwaliteit is. 30 procent van de gegevens blijkt slechts bruikbaar.'

Toen duidelijk werd dat het niet

zomaar een ongesteldheid was van UWV, ontstond gaandeweg een grimmige sfeer tussen beheerder en klanten. Het CBS zette in 2007 op de site dat ze voor het eerst sinds 1964 niet in staat waren loonindexcijfers te berekenen. De Belastingdienst dreigde alle toeslagen alleen nog bij wijze van voorschot te verlenen en de schuldvraag bij UWV leggen.

Ach, komt wel goed, was telkens het UWV-verhaal. Ambtenaren van de Belastingdienst voelden zich bedrogen. De spanningen liepen hoog op; op een keer is het bijna uitgelopen op een handgemeen met UWV'ers.

Eind 2007 was Capgemini op een zijspoor gerangeerd. Vier jaar na de start, in het voorjaar van 2008, was eindelijk een toestand bereikt waarin de geautomatiseerde polisadministratie goed functioneerde. Tegen welke kosten gebeurde dat eigenlijk? Uit een zogeheten benchmark van het bureau Gartner van augustus 2009 bleek dat UWV aan automatiseringskosten bijna een half miljard per jaar verspijkerde. 'UWV dient op vrijwel alle IT-domeinen te besparen', luidde de beleefde aanbeveling van Gartner.

Of schoon het systeem nu werkt, is niet alle leed geleden. Bij tijd en wijle dreigt opnieuw verlamming, niet vanwege technisch falen, maar vanwege verstikkende bureaucratie.

Een voorbeeld: het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, de incasso van de alimentatieverplichtingen, wil zijn *facts & figures* ontlenen aan de polisadministratie. Het lukt maar niet. 'Als je je kwaad maakt', zegt een systeembeheerder van UWV, 'kost het een week. Dan hebben we het technisch geregeld. Maar de zaak loopt al bijna drie jaar.'

Het directiekantoor van uitkeringskolos UWV is gevestigd in het kantorencomplex La Guardia (midden) nabij station Sloterdijk in Amsterdam.

managers zagen het spaak lopen, maar letterlijk zei men: 'Er is geen alternatief.'

De animo onder betrokkenen om over de opmerkelijke brief te praten, is gering. Maar dat er goeie redenen waren voor het dringende pleidooi van Capgemini staat vast. 'We hadden een Bentley besteld', zegt een ingewijde UWV'er. 'We kregen een fiets. Iedere maand werden de functionaliteiten van het nieuwe systeem bijgesteld. Naar beneden. Je moet erbij zeggen: de politiek schroefde de verwachtingen veel te hoog op. Het systeem moest alles kunnen. Ja, dat kan niet.'

Een andere insider: 'Zelfs een begingnelling in het ict-vak kon zien dat het nieuwe administratiesysteem nooit zou gaan werken. Stel je voor, er was in 2006 een bestand opgebouwd van wel tien miljard records.'

Is dat veel dan?

'Veel? Als UWV een enigszins fors gegevensbestand aan bijvoorbeeld de Belastingdienst of het Centraal Bureau voor de Statistiek had willen leveren, zou daarvoor enkele maanden nodig zijn geweest, zelfs op de krachtigste hardware.'

Een derde: 'Iedereen wist het: we halen never nooit een functionerend systeem in 2006. Niemand mocht het zeggen. Als je het wel zei, wist je één ding zeker: m'n kop gaat eraf.'

Het eigenaardige is: het wérd gezegd, de kritische stukken waren er en er was verontrusting bij de ontvangers, zij het van de obligate soort. En voor de rest was er vooral de stilte van het graf. Kennelijk kwam het alle betrokken partijen uit zich van de domme te houden, ook de politiek.

ADVERTENTIE

KONINKLIJK CONCERTGEBOUWORKEST

**ZOekt TWEE  
ALTVIOLISTEN TUTTI**

PROEFSPELINFORMATIE OP  
WWW.CONCERTGEBOUWORKEST.NL/VACATURES

ADVERTENTIE

**PROOLEIDEN** GEZOCHT  
visionaire DIRECTEUR

voor de openbare basisschool Lorentz met 900 leerlingen in Leiden

Zie voor meer informatie: [www.prooleiden.nl](http://www.prooleiden.nl) of [vkbanen.nl](http://vkbanen.nl)