

Overheid mist professioneel opdrachtgeverschap¹

Het afgelopen jaar kregen mislukte ICT projecten van de overheid opnieuw veel publiciteit. Klaarblijkelijk is dit onderwerp nog altijd niet op orde. Dat is opmerkelijk omdat deskundigen uit binnen en buitenland inmiddels talloze faalfactoren hebben benoemd en uiteenlopende oplossingsrichtingen hebben aangedragen terwijl ook de overheid zelf diverse initiatieven tot verbetering heeft ontplooid. Toch lijken ook recente mislukkingen in belangrijke mate terug te voeren tot bekende projectrisico's als te omvangrijk, te lange looptijd en teveel politieke sturing. Kan het dan eenvoudig niet beter of krijgen niet alle mogelijkheden tot verbetering voldoende aandacht? Ik meen dat het laatste het geval is. Hierna ga ik daar nader op in. Het gaat mij dan vooral om aandachtspunten aan opdrachtgeverszijde. Ieder mislukt ICT project kende echter ook een opdrachtnemer met een eigen professionele verantwoordelijkheid voor het welslagen daarvan. In het artikel "Dat managen we wel weg" in de Automatiseringsgids van 2 december 2011, werd de vraag gesteld of ook de IT sector hier geen verantwoordelijkheid moet nemen. Daarop past slechts een volmondig ja temeer omdat mislukte ICT-projecten geen specifiek overheidsprobleem zijn. Verantwoordelijkheid nemen betekent echter ook kritisch naar jezelf willen kijken en dat is vooralsnog niet de grootste kwaliteit van deze sector gebleken. Zonder die bereidheid zijn duurzame oplossingen evenwel onmogelijk. De hierna genoemde aandachtspunten zijn bedoeld als voorzetten voor verdere verbetering. Soms is daarvoor een andere attitude noodzakelijk. Dat is niet altijd eenvoudig maar de financiële belangen zijn onbestreden groot. Trouwens ook de praktische als ook mislukte ICT projecten ooit als verbetermaatregel waren bedoeld.

"Knock out" criteria: meestal een verkeerde prikkel.

Aanbesteden van ICT opdrachten blijkt een kwetsbare combinatie. Opdrachtgevers, gevangen in een keurslijf van dwingende regels en flankerend beleid, zijn vooral gefocust op een rechtmatig procesverloop en opdrachtnemers weten dat de betreffende overheidsmarkt na gunning vaak voor jaren is afgesloten. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat marktpartijen tijdens de aanbesteding een opmerkelijke rekkelijkheid vertonen bij de beantwoording van vragen inzake hun vaardigheden. Dat geldt helemaal als het gaat om vragen die "knock out" criteria bevatten en ontkenkende beantwoording dus direct leidt tot uit de boot vallen. Blijkt de werkelijkheid nadien anders, dan is het kwaad al geschiedt. Opdrachtnemer is binnen in de wetenschap dat stoppen en opnieuw aanbesteden voor opdrachtgevers meestal geen optie is. In plaats daarvan worden forse meerwerkcrekeningen betaald om het project toch succesvol af te ronden. Niet ieder mislukt ICT project is daarom ook een mislukt project voor de opdrachtnemer. Het gebruik van "knock out" criteria moet tot een minimum worden beperkt. Tevens moet voor opdrachtnemers duidelijk zijn dat ze te allen tijde zullen worden afgerekend op gewekte verwachtingen.

De Compacte Rijksdienst: uitdaging met risico's.

Grote ICT opdrachten zijn niet alleen bij aanbesteden kwetsbaar. Ook hun uitvoering kent extra risico's. Uit onderzoek van de Amerikaanse Standish university blijkt dat van ICT opdrachten met een loonsom van 10 miljoen, maar liefst 63 % mislukt. Toch worden dergelijke opdrachten regelmatig verstrekt. Na realisatie van het lopende programma "Compacte Rijksdienst" dat in sterke mate is gericht op standaardisering en centralisatie, zal dat waarschijnlijk niet anders worden. Van de achttien grote inkoopuitvoeringscentra die de honderden huidige inkooppunten gaan vervangen, zullen slechts enkele zijn belast met ICT aanbestedingen. Grote ICT aanbestedingen lijken daardoor ook in de toekomst

¹ Dit artikel is op 20 januari 2012 gepubliceerd in Automatisering Gids.

onvermijdelijk. Hoewel opdeling in percelen altijd mogelijk blijft, vraagt de nieuwe organisatiestructuur dienaangaande om bijzondere aandacht. Dat geldt temeer omdat tegelijkertijd het behoud van ICT expertise op het (decentrale) niveau waar de feitelijke inkoopbeslissingen worden genomen, daarbij onder druk kan komen te staan. Het kennisdeel, voorwaarde voor een goede vraagformulering, uitbesteden aan de markt is eerder geen succes gebleken. Eigen ICT kennis, ook op decentraal niveau, is noodzakelijk wil men de slaagkans van ICT projecten vergroten.

Professioneel opdrachtgeverschap: meer dan de goede vrede bewaren.

De rol van opdrachtgever lijkt de overheid niet op het lijf geschreven. Professioneel opdrachtgeverschap vraagt om een kritische attitude en de bereidheid opdrachtnemers waar nodig aan te spreken. Veel opdrachtgevers bij de overheid zijn echter vooral gericht op het bewaren van de goede vrede in de hoop het project daarmee tot een goed einde te brengen. Dat is een risicovolle en doorgaans dure insteek. Natuurlijk dient het welslagen van het project voorop te staan maar niet tegen iedere prijs. Ieder project kent momenten waarop ingrijpen en corrigeren noodzakelijk is. Het is uiteindelijk in ieders belang, zelfs dat van opdrachtnemers, om te weten dat die reactie dan ook inderdaad volgt. Zolang de markt daar niet vanuit hoeft te gaan, zal het niet beter worden.

Budgetoverschrijdingen: zichtbaar maken en benoemen.

Uit onderzoek van MarketCAP in 2010 blijkt dat budgetoverschrijdingen bij ICT projecten van de overheid eerder regel dan uitzondering zijn. Dat heeft onvermijdelijk te maken met het feit dat overheidsopdrachtgevers, anders dan marktpartijen, niet hun eigen geld uitgeven. Andere prikkels zijn nodig om overheidsopdrachtgevers tot meer financieel bewustzijn te brengen. Budgetoverschrijdingen zouden sneller zichtbaar moeten zijn alsook wie daarvoor verantwoordelijk zijn en bij voorkeur ook welke consequenties daaraan zullen worden verbonden. Geld mag een basaal ordeningsmechanisme zijn, het werkt wel !

De markt: niet vooral bedoeld om de overheid voor missers te behoeden.

Over de rol van de markt bestaan binnen de overheid hardnekkige misverstanden. Om de belangrijkste daarvan maar gelijk weg te nemen: het is niet de primaire taak van de markt om de overheid voor missers te behoeden maar om geld te verdienen. Daar is niets mis mee zolang opdrachtgevers zich dat ook realiseren en beseffen dat hun relatie met de markt daarom een inherente belangentegenstelling kent. Dat besef dient uitgangspunt van de overheid te zijn bij de beleidsmatige en juridische vormgeving van haar relatie met de markt. Gerechvaardigde belangen van de markt verdienen daarbij serieuze aandacht maar het eigenbelang van opdrachtgever staat hier voorop. Ook negatieve ervaringen met de ICT markt dienen bij die beleidsmatige en juridische vormgeving te worden betrokken. Of dat allemaal kan met, zoals steeds gebruikelijker, de ICT markt als belangrijke medevormgever van dat beleid aan de overheidstafel, zal moeten blijken.

Stuurgroepen en raden van advies: doen wat ze moeten doen.

Voor ICT projecten bedoelde stuurgroepen en raden van advies blijken vaak slecht geïnformeerde en passief acterende gremia. Bovendien ontbreekt het de leden meer dan eens aan relevante kennis. Kritisch volgen en bijsturen van projecten, is dan vanzelfsprekend niet mogelijk. Willen dergelijke gremia kunnen doen waarvoor ze ooit zijn bedacht en daarmee een rol van betekenis kunnen spelen, dan zullen bij de bemensing daarvan relevante vaardigheden en expertise steeds de doorslag moeten geven.

Detachering en samenwerking: geen verstandige keuzes bij ICT` projecten.

Bij detacheringsconstructies werkt de markt onder leiding en verantwoordelijkheid van opdrachtgever. Bij ICT projecten, waar opdrachtgever in belangrijke mate afhankelijk is van de professionele kennis en vaardigheden van wederpartij, is dat meestal geen verstandige keus. Desondanks maakt de overheid daarvan volop gebruik.

Ook is een toenemende trend waarneembaar tot het vastleggen van “samenwerking” als uitgangspunt van een contractuele relatie. Nu veronderstelt iedere contractuele relatie “samenwerking” in die zin dat de gezamenlijke intentie van partijen het contract tot een goed einde te brengen, bij hun handelen voorop moet staan. In zoverre is er dus weinig nieuws onder de zon ware het niet dat door een expliciete contractuele vastlegging van “samenwerking”, overigens overeengekomen rechten en verplichtingen onder druk kunnen komen te staan. Dat is doorgaans niet in het belang van opdrachtgever.

ICT projecten: meer focus op de binnenkant.

De afgelopen jaren heeft de overheid zich bij de bestrijding van het fenomeen mislukte ICT projecten, vooral gericht op procedures zoals haalbaarheidsstudies, marktspiegels, gatewayreviews en het ICT dashboard. Die zien echter vooral op de “buitenkant” van ICT projecten. Een project dat die procedures succesvol doorloopt is daarom niet ook een geslaagd project. Daarvoor zou tussentijds ook naar de “binnenkant” van de prestatie moeten worden gekeken. Inmiddels kan dat ook. Gespecialiseerde bedrijven kan bijvoorbeeld worden gevraagd om de ontwikkeling van de broncode te volgen. Daardoor krijgt opdrachtgever tussentijds zicht op de kwantiteit en kwaliteit van de ontwikkelde functionaliteit. Ook kan dan worden beoordeeld of reeds aan opdrachtnemer gedane betalingen in een redelijke verhouding tot de door deze gemaakte vorderingen staan. Bovendien kan opdrachtgever software laten certificeren.

Algemene Rijksvoorwaarden bij IT opdrachten: opdrachtgevers doe er uw voordeel mee.

Goede contractvoorwaarden alleen kunnen het mislukken van ICT projecten niet voorkomen. Wel vormen ze, samen met een deugdelijk contractmanagement, een belangrijke voorwaarde voor succes. ICT projecten kennen nu eenmaal een hoge mate van dynamiek die tot contractuele reacties aanleiding kan geven. Opdrachtgevers van de Rijksoverheid, en met enkele kleine aanpassingen ook andere overheidsopdrachtgevers binnen de Rijksoverheid, en met enkele kleine aanpassingen ook die bij lagere overheden, kunnen sinds vorig jaar beschikken over de specifiek voor hen geschreven Algemene Rijksvoorwaarden bij IT overeenkomsten (ARBIT) . Hoewel de ARBIT in de eerste plaats zijn bedoeld voor kleine en middelgrote ICT opdrachten kunnen ze tevens als contractuele basis voor grote ICT projecten dienen. De ARBIT bevatten, samen met drie bijbehorende modelovereenkomsten, bepalingen die refereren aan diverse hiervoor genoemde aandachtspunten waaronder specifieke onderzoek- en informatieverplichtingen, kwaliteitsborging, aansprakelijkheid en garanties. Kernbegrip van de ARBIT is het “overeengekomen gebruik” dat moet verzekeren dat opdrachtgevers daadwerkelijk krijgen wat ze contracteren en dat binnen de overeengekomen tijd en tegen de afgesproken prijs.

Ruud Leether

Werkzaam als legal counsel bedrijfsvoering bij de overheid. Hij heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven.