

Aan de tijdelijke commissie ICT van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Geachte leden van de Commissie,

Naar aanleiding van een telefonisch onderhoud met uw griffier, mw. Lemaier, en conform de met haar gemaakte afspraak, doe ik u hierbij nadere informatie toekomen omtrent twee ICT-projecten waarover door mw. Wildvank en dhr. Miedema is gesproken op uw hoorzitting van 25 april 2014. Het betreft de ICT-projecten *Polisadministratie* en *WIA*, beide projecten van het UWV.

Nadere aandacht voor deze twee projecten is naar mijn mening relevant voor uw onderzoek. Kennis van deze mislukte projecten laat scherp zien hoe aanbesteding en uitvoering van ICT-projecten werkelijk verlopen. Veel met betrekking tot aanbestedingen is bijvoorbeeld niet aan de orde gekomen op uw hoorzitting van 25 april. Ik refereer dan aan zaken als ontbrekende specificaties, voortrekken van leveranciers, omzetting van werkzaamheden van fixed price naar nacalculatie, geaccepteerde wanprestatie en corrupte verhoudingen. Het beeld van de “gewoon incompetent” aanbestedende publieke organisatie behoeft bijstelling. Incompetentie is vaak – en zeker bij deze twee projecten – niet de oorzaak van falen, maar een instrument voor managers, bestuurders en ICT-bedrijven om hun doelstellingen te bereiken. Wie scherper kijkt ziet ook bestuurders en uitvoerende ambtenaren die hun werk doen binnen onredelijke randvoorwaarden en die blootstaan aan diverse perverse prikkels.

In het navolgende beschrijf ik het proces vanaf het moment voorafgaand aan de aanbesteding tot na de twee fiasco's. Op deze manier wil ik u laten zien hoe het systeem werkt en welke rol ICT-aanbestedingen en systeemontwikkeling daarin spelen. Ik heb mij beperkt tot de feiten die daarvoor relevant zijn, hoewel het alsnog geen kort verhaal is. Alleen waar ik dat echt noodzakelijk achtte heb ik een summierere duiding of nadere onderbouwing toegevoegd. Waar dat het geval is, wordt dit natuurlijk expliciet aangegeven.

Verreweg het grootste deel van het navolgende heeft betrekking op het project *Polisadministratie*. Daar ben ik voor een groot deel direct betrokkene/waarnemer en heb ik kennis van de gehele projectgeschiedenis.

Afsluitend nog een korte opmerking over UWV WERKbedrijf dat u expliciet onderzoekt. Mijn bedrijf, Ockham, en ikzelf werken op dit moment voor het WERKbedrijf. Met het UWV-management, mw. Maatman, ex-directeur Gegevensdiensten en dhr. Haverkamp, ex-CIO, heb ik de mondelinge afspraak dat ik vrijelijk kan spreken over de gebeurtenissen bij UWV in de periode tot eind 2011, het moment waarop UWV en Ockham hun relatie herstelden. Voor wat betreft WERKbedrijf zie ik mij als een gewone ICT-leverancier in gewone omstandigheden. De omstandigheden bij WERKbedrijf lijken gelukkig ook in weinig of niets op die bij de projecten die ik hierna beschrijf.

Met vriendelijke groet,

Dr. R.J. Veldwijk, Managing Partner Ockham Groep BV.

e-mail: [rene.veldwijk@ockham.nl](mailto:rene.veldwijk@ockham.nl)

## 1. Achtergrond van het UWV en de ICT-functie van UWV

Voordat ik de projecten *Polisadministratie* en *WIA* belicht, behandel ik kort enkele wezenskenmerken van de organisatie UWV:

- a) Het [UWV](#) is een “fusiebedrijf” ontstaan in 2002. UWV komt voort uit vijf uitvoeringsinstellingen (UVIs): Gak, Cadans, USZO (ambtenaren), SFB (bouw), en GUO. Ook de toezichthouder op de UVIs, het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV), ging merkwaardig genoeg op in het UWV.
- b) De fusie was er een tussen ongelijken. Gak had circa 60 procent van de markt en Cadans circa 20 procent. Cadans bestond zelf feitelijk uit twee bedrijven – BVG en Detam – die nooit goed waren gefuseerd. UWV is, zeker de eerste paar jaar onder leiding van de (deels zieke) RvB-voorzitter Van Lunteren een uitvergroete versie van Cadans.
- c) De UWV-organisatie was veel groter dan noodzakelijk. Om te beginnen waren de samenstellende organisaties, met name Cadans, al veel te omvangrijk. Daarnaast is de organisatie onvoldoende verkleind, terwijl daar meerdere aanleidingen toe bestonden. Zo zijn de zogenoemde bovenwettelijke raken afgestoten, zijn de sociale verzekeringswetten vereenvoudigd en zijn er schaalvoordelen door het samengaan van de samenstellende organisaties. Puur zakelijk zou het verstandig zijn geweest wanneer het Gak de andere UVIs had geabsorbeerd of er anderszins vooraf fors was gesaneerd. Nu dat niet gebeurde en de leiding initieel zwak was, ontstond een situatie van permanente *infighting* aan de top, die de onzekerheid voor de medewerkers nog vergrootte.
- d) Bovenop dit alles kwam het unieke besluit om de ICT niet langer in eigen beheer te houden. Mw. Wildvank noemde dit punt ook. Wat zij niet noemde was dat een groot deel van deze mensen werd overgenomen door Capgemini, dat daarmee een unieke (informatie)positie verwierf. Later werd ook het onderdeel van PinkRocade dat UWV bediende door Capgemini verworven.
- e) Het uitfaseren van de ICT-functie betekent niet dat UWV weinig ICT'ers in dienst heeft. Dit is mede omdat de uitwassen van het eerdere beleid zijn teruggedraaid. De ICT-bemensing is, uitzonderingen daargelaten, kwalitatief zeer zwak. Veelal betreft het managers en coördinatoren, mensen zonder recente hands-on ICT-ervaring: para- of pseudo-ICT'ers.
- f) Een groot deel van het werk dat UWV-medewerkers verrichten is te betitelen als semi-geautomatiseerd maar goed geheel automatiseerbaar. Met de projecten *Polisadministratie* en vooral de *WIA* is geprobeerd deze voordelen ook te realiseren. Gedeeltelijke automatisering (pseudo-automatisering) met daaromheen veel handwerk is vanuit het perspectief van bescherming van werkgelegenheid te prefereren. Veel waargenomen gedrag is vanuit dit perspectief goed verklaarbaar. De projecten *Polisadministratie* en – veel meer nog – *WIA* waren uitgesproken efficiencyprojecten, gericht op het elimineren van mensenwerk.
- g) De ICT-kosten van de UWV-organisatie lagen ergens tussen 25 procent en 30 procent van de totale operationele kosten. Het officiële cijfer in 2009 was 495 miljoen euro. Dat is volgens een

rapport van onderzoeksbureau Gartner aanzienlijk [hoger](#) dan bij vergelijkbare organisaties in Noordwest-Europa.

- h) Bijzonder en kenmerkend voor de organisatie van de ICT-functie bij UWV is dat deze is ondergebracht in een aparte divisie: Concern-ICT of de IV-functie genaamd. De andere divisies worden geacht geen ICT-functie te hebben en ICT-capaciteit en expertise te betrekken van de ICT-divisie. Omdat bijna alles dat UWV doet een ICT-component heeft en de niet-ICT divisies zelf omvangrijk zijn, zijn er in de praktijk nauwelijks schaalvoordelen van deze matrix-structuur. De nadelen worden wel volledig geïncasseerd: bureaucratie, competentiestrijd, verlies aan focus op doelen en teloorgang van accountability. Misschien wel het ergste is dat de geldstromen bij grote ICT-projecten via de IV-functie de organisatie instromen. Het gevolg daarvan is een sterke perverse prikkel: hoe meer grote, langlopende ICT-projecten des te meer funding is er voor de IV-functie.
- i) De matrixconstructie leidt bij de divisie Gegevensdiensten tot de meest extreme misstanden. Deze divisie heeft als taak om interne en externe afnemers van informatie te voorzien en is dus zelf een ICT-bedrijf. Als consequentie van de ICT-matrixstructuur dienen de medewerkers met ICT-expertise echter niet te vallen onder de divisie maar onder de IV-functie.

Veel van wat er mis gaat in de projecten *Polisadministratie* en *WIA* is terug te voeren op wat hierboven wordt beschreven. Bij UWV komen veel problemen van de publieke ICT samen, maar omgekeerd valt veel van wat er bij UWV speelt ook elders terug te zien.

Tenslotte is er nergens bij deze casus op enige schaal iets terug te vinden van “voorbedachte rade”. Er is bij mijn weten geen sinistere actor die grote projecten als *Polisadministratie* en *WIA* bewust laat ontsporen, onwerkbare systemen ontwerpt of onmogelijke werkprocessen bedenkt. Een nieuw groot ICT-project bij UWV kan ook net zo gemakkelijk fout lopen als alle ICT-projecten die UWV in de eerste tien jaar van haar bestaan heeft uitgevoerd. En UWV is, hoewel in zijn geheel bijzonder, in (bijna) geen enkel opzicht uniek.

## **2. De aanloop: 2000 t/m 2004**

- a) UWV komt evenals het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) voort uit de tijdelijke [Veranderorganisatie SUWI](#) die tussen 2000 en 2001 heeft bestaan. Deze organisatie werd in de top bemenst door de beoogde topfunctionarissen van het toekomstige UWV en CWI. Het “masseren” van de UVIs was een uitermate delicaat proces. Een anekdote: Een voorbereidend team waarvan ik deel uitmaakte kreeg een kantoorruimte toegewezen bij een van de vijf UVIs, het SFB. De verantwoordelijke manager, Wim Hasenbos, ontzegde een teamlid de toegang tot het kantoor omdat hij van het Gak afkomstig was. De betreffende Gak-medewerker moest elders kantoor houden. De afgevaardigden van de andere UVIs waren wel welkom. Al met al gebeurde er tot het UWV in 2002 het leven zag niet veel aan het inrichten van de organisatie.

- b) Intern ging de Veranderorganisatie SUWI aan de slag met het informatiebeleid van UWV. Ondergetekende kreeg de opdracht een ICT-transitiestrategie uit te werken. Samen met een andere adviseur, dhr. Jan Hoogenbosch, kwamen wij met een model waarin UWV zich allereerst zou richten op het tot stand brengen van één UWV-brede, landelijk dekkende basisadministratie van personen, werkgevers en arbeidsverhoudingen. Dit zou voor het UWV beslist een grote uitdaging zijn, maar samenvoeging van de diverse administraties zou veel beter beheerst en goedkoper kunnen plaatsvinden wanneer de basis eenmaal op orde was. Bovendien was er aan de horizon al sprake van een UWV-basisadministratie met een veel grotere werkingskracht, de Polisadministratie. Onze voorgestelde aanpak leidde tot heftig verzet van de beoogde ICT-topman van UWV, dhr. Piet de Kam, die juist in de ICT-periferie wilde beginnen. Zo is het ook gegaan<sup>1</sup> en hier ligt een van de wortels van de ICT-ramp die zich in 2007 heeft voltrokken rond de Polisadministratie.

Duiding: Overheidsorganisaties zijn geneigd om grote projecten in stukken op te delen om dan te beginnen met de gemakkelijkste onderdelen. Zo worden persoonlijke afbreukrisico's geminimaliseerd maar wordt de kans op grote tegenvallers in de eindfase van een groot project gemaximaliseerd. Zo is het gegaan bij de Polisadministratie en zo gaat het nu ook bij de modernisering van de GBA<sup>2</sup>. Het is goed om dit mee te wegen wanneer deskundigen als de door u gehoorde heer Mulder adviseren om grote projecten op te knippen in behapbare onderdelen.

- c) In de loop van 2002, maar eigenlijk pas in 2003, gaat het ontwerp van de Polisadministratie onder leiding van Michel Hoogstraten van start. De Polisadministratie valt, net als de basisadministraties van de oude UVIs, onder de divisie werkgeverzaken die wordt geleid door een extern aangetrokken directeur, Peter Millecam. Men staat voor een enorme uitdaging om de diverse oude basisadministraties in korte tijd samen te voegen tot één Polisadministratie die meer is dan de som van de delen: niet slechts een basissysteem voor de UWV-bedrijfsvoering, maar de nationale informatiebron voor inkomstenverhoudingen en arbeidsgerelateerde inkomens.
- d) UWV weet dat de bouw van de Polisadministratie technisch een enorme uitdaging gaat worden. Nederland kent circa 18 miljoen legale inkomstenverhoudingen<sup>3</sup> en de Polisadministratie vereist dat voor elke arbeidsverhouding elke maand een inkomensopgave wordt gedaan. Alleen zo kan UWV met een druk op de knop een uitkering vaststellen. De twee grote UVIs, Gak en Cadans, wagen zich daar niet aan en werken met een collectieve maandelijkse premieafdracht en een jaarlijkse eindafrekening op individueel niveau. Nu moet opeens elke inkomensverstrekker in Nederland maandelijks aangifte via de Belastingdienst aangifte doen. Er is twijfel of dat technisch mogelijk is. Hoe dan ook zal de Polisadministratie een heel groot systeem worden.

Duiding: Mw. Wildvank deed hierover een opvallende uitspraak die er op leek neer te komen dat Capgemini niet wist hoe omvangrijk het systeem was dat zij moest bouwen. Als dat klopt dan

---

<sup>1</sup> Op de lijst van Grote ICT Projecten waarover aan de Tweede Kamer separaat wordt gerapporteerd staat jarenlang het ICT project "[Killen en Migreren](#)"

<sup>2</sup> Hier wordt na de herstart in 2013 nu de bijhoudingsfunctionaliteit het laatst gerealiseerd, nadat juist deze te tussen 2010 en 2013 complex is gebleken.

<sup>3</sup> Hieronder vallen ook uitkeringen, pensioenen en lijfrenten.

heeft Capgemini de aanbesteding van de Polisadministratie niet goed begrepen. Dit zou veel van wat hierna wordt besproken verklaren maar ook indringende nieuwe vragen oproepen.

- e) In 2003 komt het project Polisadministratie langzaam op gang. Het wordt een groot project, dus er worden drie deelprojecten gedefinieerd, genaamd “IST”, “SOLL” en “Migratie”. Elk deelproject heeft een projectleider die, net als in 2000/2001 bij de Veranderorganisatie SUWI, een externe manager inhuint om onder zich een deelproject op te zetten. Het is de beproefde strategie van afstand houden van gevaarlijke trajecten. Vooral het deelproject “IST” is gevaarlijk omdat het de bestaande organisatie raakt. Dit deelproject komt dan ook in het geheel niet van de grond.
- f) Ondergetekende is als ICT-specialist actief in het deelproject “Migratie” dat onder leiding staat van de (dan) ZZP’er Cees Bos. Bos bouwt qua bemensing een groot deelproject op, maar ook hij moet op enig moment met de bestaande organisatie zaken doen. Ook Bos gaat dit uit de weg waardoor er een gevaarlijke en kostbare<sup>4</sup> discontinuïteit ontstaat bij de invoering van de Polisadministratie in 2006. Slechts de personen zullen worden overgezet, zoals wel vaker het eenvoudige deel van de gegevensmigratie.
- g) Ondertussen produceert de groep “SOLL” specificaties die meer vergezicht zijn dan ontwerp. Dit vergezicht wordt later de kern van het aanbestedingsdocument voor de markt.
- h) Midden in een groot, uitdagend project dat al moeizaam verloopt, valt het besluit dat de premie-inning wordt overgeheveld van UWV naar de Belastingdienst. Vanuit efficiëncyperspectief valt dat uit te leggen, maar de timing is dramatisch en de gevolgen eveneens, op vele vlakken. Het moreel krijgt een knak. De divisie Werkgeverzaken krijgt er een saneringsproject bij. Maar het ergste is dat de totstandkoming van de Polisadministratie nu een gezamenlijk project wordt van het UWV en de Belastingdienst, organisaties die door de besluitvorming in een winnaar-verliezer situatie zijn gekomen. Tot overmaat van ramp ressorteren UWV en Belastingdienst onder verschillende ministeries en dat betekent dat *overall* aansturing ontbreekt. Het UWV mag de Polisadministratie gaan voeren, maar mag alleen via de Belastingdienst communiceren met de bron van de gegevens, de circa 800.000 inhoudingsplichtigen die maandelijks via de Belastingdienst hun loonaangifte aanleveren. Zo wordt de grondslag gelegd voor een enorme ramp die maar voor een deel een ICT-ramp is en waarvan onderdelen nog steeds niet tot een goed einde zijn gebracht.

Duiding: We raken hier aan de problematiek van de keten-ICT projecten. Dergelijke ICT-projecten zijn sterk in opkomst en verdienen aandacht. Het spijt mij dat ik in dit kader de problematiek slechts kan aanstippen.

- i) Ondertussen is de aanbesteding voor de bouw van de Polisadministratie in volle voorbereiding. Cees Bos trekt deze naar zich toe. Er zijn dan al aanwijzingen dat Capgemini deze moet winnen.

---

<sup>4</sup> Doordat werkgevers en arbeidsverhoudingen niet worden overgezet van de basisadministraties naar de Polisadministratie zijn er bijvoorbeeld mogelijkheden om te frauderen, maar ook wordt het heel moeilijk om de continuïteit van de administratie te waarborgen. Een werkgever in de oude basisadministraties correspondeert bijvoorbeeld niet met een werkgever in de Polisadministratie. Deze zogenaamde “aansluitnummerproblematiek” speelt bij mijn weten tot de dag van vandaag.

Zo is de secretaris van het aanbestedingsteam, Rogier Bolder, afkomstig van Capgemini. Bij navraag wordt gemeld dat men bij Capgemini Chinese muren hanteert.

- j) Nog merkwaardiger is de rol van Herbert Hoogendoorn van wie slechts bekend is dat hij werkt bij Capgemini en direct rapporteert aan UWV RvB-lid Theo Fransen. Hoogendoorn zit bij allerlei vergaderingen. Hij zwijgt altijd, met uitzondering van de keer dat er een voorstelrondje moet worden gedaan. Hoogendoorn vertelt dan dat hij directeur is geweest van een verzekeraar, werkzaam is voor Capgemini en voor het overige niets weet van ICT. Fransen, maar redelijkerwijs ook Capgemini, weten via Hoogendoorn alles wat er zich binnen het project *Polisadministratie* afspeelt.
- k) Capgemini wint in 2004 de Europese aanbesteding Polisadministratie. Het aanneembedrag zou beneden de acht miljoen euro liggen, wat volgens de meeste ingewijden onder de kostprijs ligt. Mw. Wildvank noemde in een e-mail die in uw bezit is zelfs een bedrag van 1,5 miljoen euro.

Duiding: Het kopen van ICT-projecten door absurd laag in te schrijven is niet abnormaal, zeker niet bij Europese aanbestedingen waar de opdrachtgever na gunning geen kant meer op kan. Bij de Polisadministratie speelde dit in hoge mate. Er was sprake van een ketenproject met de Belastingdienst met een deadline (eerst begin 2005 later begin 2006) die algemeen werd gezien als onhaalbaar.

Een andere reden om een strategisch ICT-project te kopen is het verwerven van een sleutelpositie in een informatieketen. Bij de Polisadministratie speelde ook dit effect sterk mee. Dit systeem zou immers 1) de kern worden van zowel de informatiehuishouding van UWV, 2) een groot aantal publieke en private afnemers bedienen en 3) op termijn een officiële basisadministratie zoals de GBA worden: Basisadministratie Lonen, Arbeids- en Uitkeringsverhoudingen ([BLAU](#)).

Dergelijke marktkenmerken laten ook zien waarom, ondanks dat het aantal ICT-aanbieders dat mag meedingen naar overheidsopdrachten klein is, er geen marktverdeling plaatsvindt zoals in de bouwsector het geval was. Bouwprojecten zijn veel transparanter dan ICT-projecten. De aanbestedingspraktijk versterkt de intransparantie van de gunning van ICT-projecten nog verder.

### **3. Bouw en formele invoering Polisadministratie: 2005 t/m maart 2007**

Dit onderdeel is het minst uitgewerkt omdat ik in deze fase buiten beeld was. Wat ik opschrijf heb ik uit betrouwbare bron.

- a) Capgemini gaat aan de slag, eerst met een *proof of concept*. Zo'n PoC is zinvol in de kwalificatiefase maar niet in een politiek project onder zware tijdsdruk.
- b) Binnen een bestek van slechts enkele maanden na aanvang van de werkzaamheden is het project door Capgemini omgezet van een voor een vaste prijs aangenomen werk in een nacalculatieproject. Dat is bij grote aanbestedingen de normale gang van zaken, maar hier komt bij dat realisatie van het systeem via de 'koninklijke weg' niet gaat lukken. Er wordt daarom gekozen voor een tweesporenbeleid en volgens sommigen zelfs voor een driesporenbeleid. Dat houdt in dat er twee of drie Polisadministraties worden ontwikkeld, een "koninklijke" en een

minimalistische, ook wel aangeduid als Electronische BasisVoorziening (EBV). Het vergroot de omzet van Capgemini, maar verlaagt de slagingskansen verder doordat schaarse deskundigheid over meerdere projecten wordt verdeeld.

- c) Ondertussen houdt de geamputeerde divisie Werkgeverzaken op te bestaan. Millecam vertrekt voorjaar 2006. Een nieuwe divisie UWV Gegevensdiensten wordt opgezet. Deze divisie doet niet veel meer dan de toekomstige Polisadministratie bouwen waarvan iedereen bij UWV weet dat die er niet op tijd gaat komen. Er wordt daarom een interim-directeur aangetrokken, dhr. Buuron van het bedrijf Trac(k)tion BV. Buuron haalt mensen uit zijn netwerk binnen om diverse management taken op zich te nemen, eerst en vooral het afgerond krijgen van de Polisadministratie.

Duiding: Mw. Wildvank laat zich in een mailwisseling met mij die in uw bezit is zeer laatdunkend uit over Buuron c.s. Natuurlijk hebben deze mensen vanuit UWV alle ruimte gekregen om een eigen koninkrijk op te zetten, maar mij is niets bekend van onethisch handelen.

- d) Omdat de Polisadministratie niet vordert en ook de UWV-organisatie verder moet, wordt er los van de Polisadministratie een UWV-brede registratie ontwikkeld voor werkgevers, werknemers en arbeidsverhoudingen (niet voor inkomens dus) die wordt gevuld vanuit de administraties van de UVIs. Dit project verloopt snel en succesvol, maar het resulterende systeem is erg kostbaar. Als veel later, in 2008, de Polisadministratie operationeel wordt zijn alle UWV-systemen aan dit systeem, met de weinig zeggende naam *Operational Data Store (ODS)*, opgehangen. Het is het gevolg van de keuzes in 2001 (zie blz. 4, item b) en van het ontsporen van het *Polisadministratie* project. Pogingen om het ODS systeem te elimineren zodat ook de UWV-organisatie op haar eigen Polisadministratie werkt zullen tot de dag van vandaag niet slagen. UWV werkt dus zeer beperkt met haar eigen Polisadministratiesysteem.

Duiding: Een onbedoeld gevolg hiervan is dat de Polisadministratie gemakkelijk elders kan worden belegd. Er zijn diverse redenen, zowel van bestuurlijke als van inhoudelijke aard om dat te overwegen.

- e) De Polisadministratie wordt door Capgemini ontwikkeld in India. Zoals gebruikelijk bij de overheid zijn specificaties en andere documenten in het Nederlands. Ook omdat een echt ontwerp niet is gemaakt, wordt er van alles geautomatiseerd vertaald. Daarbij gaat natuurlijk veel verloren. Sommigen spreken spottend over “of course persons” documenten, daarbij refererend aan de geautomatiseerde vertaling van het begrip “natuurlijk persoon.” Het aantal Polisgerelateerde documenten dat ondertussen is geproduceerd is astronomisch: meer dan 300.000 ten tijde van het afscheid van Peter Millecam in het voorjaar van 2006.
- f) Ondertussen is in januari 2006 de nieuwe loonaangifteketen in werking getreden en leveren honderdduizenden werkgevers, van eenmanszaken tot de Sociale Verzekeringsbank met 2.700.000 AOW'ers, maandelijks loonaangiften aan die de Belastingdienst doorstuurt naar UWV. Gedurende geheel 2006 en tot ver in 2007 wordt de schijn opgehouden dat de loonaangifteketen werkt. Het is zoals altijd moeilijk te duiden waar tussen UWV/Belastingdienst enerzijds en de

bewindslieden van SZW/Financiën anderzijds het bedriegen omslaat in bedrogen worden, maar in elk geval krijgt de Kamer consequent onwaarheden voorgeschoteld.

- g) Dat het bedrog zolang kan duren heeft te maken met het gegeven dat de eerste afnemers – het CBS, de Belastingdienst/Toeslagen en een pensioenfonds – pas gegevens hoeven te krijgen nadat het jaar 2006 is afgesloten. UWV zelf heeft zelfs aangegeven pas in 2008 de eigen loonaangiftegegevens te gaan gebruiken voor het vaststellen van uitkeringen. Bij UWV is er dus buiten de divisie Gegevensdiensten niemand te vinden die pijn leidt: een perverse non-prikkel.
- h) De grootste problemen bij het verwerken van de loonaangiftegegevens zijn de lange verwerkingstijden en gegevensuitval. Die gegevensuitval komt door een van de vele systeemfouten in de loonaangifteketen: het geringste technische foutje in een aangifte zorgt ervoor dat die hele aangifte niet wordt verwerkt. Voor de Belastingdienst – uiteindelijk een incassobedrijf – is dat onwerkbaar. Het gevolg is dat aangiftes die aan de incasso-eisen voldoen toch door de Belastingdienst worden verwerkt om daarna op grote schaal alsnog bij het UWV uit te vallen. Fouten in de aangifte worden ook niet teruggemeld aan de inzenders.
- i) Eind 2006 overkomt UWV nog een kleine ramp: het rekencentrum in Brussel waarop de Polisadministratie-in-ontwikkeling staat brandt af. Opmerkelijk genoeg wordt dit IBM niet aangerekend. Tot de dag van vandaag is de gang van zaken een raadsel want het is nauwelijks om een scenario te bedenken waarbij UWV iets te verwijten is. Zelf zal ik in 2008 iets dergelijks meemaken: wanneer het IBM-netwerk verstoord raakt door een fout die bij en door IBM is gemaakt en UWV systemen niet werken, heerst de onbegrijpelijke vrees dat IBM UWV aansprakelijk zal stellen voor schade aan andere IBM-klanten.

Duiding: Waar software-ontwikkelbedrijven als Capgemini kortschietende ontwerpen aangrijpen om onder aangegane verplichtingen uit te komen, is het wapen van bedrijven als IBM de zogenaamde “risk letter”. De essentie daarvan is dat de exploitant handelingen uitvoert in opdracht van zijn klant waar deze niet achter staat en waarvan de gevolgen, mochten er zaken mislopen, voor de klant zijn. Daarmee beperkt de exploitant, hier IBM, zijn aansprakelijkheid. Zeker in een politieke omgeving is het niet de bedoeling dat de inhoud van een risk letter aan het licht komt.

- j) Vanaf maart 2007 begint de bom te barsten. De Kamer wordt nu geïnformeerd, mogelijk ook omdat er een nieuw kabinet is aangetreden en de nieuwe bewindslieden Donner (SZW) en De Jager (Financiën) een enorm lijk in de kast aantreffen. Het CBS meldt dat zij voor het eerst sinds de jaren '60 geen gegevens over de loonontwikkeling kan publiceren. Werkgeversorganisatie FME meldt dat grote contracten niet kunnen worden geïndexeerd. Het ergste van alles is dat UWV niet in staat is om de Belastingdienst informatie te verstrekken die noodzakelijk is voor de bepaling van de toeslagen. In de zomer van 2007 komen zo circa 6 miljoen mensen hierdoor in de problemen doordat hun rechten op toeslagen niet kunnen worden vastgesteld.



#### 4. Reddingsoperatie door Ockham: maart – september 2007

- a) De afdeling bij UWV die vanaf 2006 echt in de problemen komt is UWV Gegevens Services (UGS), verantwoordelijk voor het maken en nakomen van afspraken over gegevensleveringen. De manager van UGS, Hans Tromp, besluit met toestemming van zijn manager Anno Maring contact te zoeken met Ockham. Gegevensexpertise is het probleem en vanuit Ockham is begin 2004 ook gewaarschuwd dat het Polisadministratie project verkeerd zou aflopen, destijds reden voor Cees Bos om namens UWV de relatie met Ockham te beëindigen.
- b) In de loop van 2006 is een vaste directeur aangetrokken, Paul Dirix, afkomstig van TenneT. Dirix zit er dan 6 maanden en heeft na een korte inwerkperiode een extreem cynische presentatie over de stand van zaken gemaakt. Hij is verantwoordelijk en zal een flink deel van de schuld toegeschoven krijgen als niet snel een oplossing wordt gevonden. Op basis van door Tromp verstrekte informatie heeft Ockham dan een aanvalsplan opgesteld om de situatie te redden. Wij presenteren dat 's avonds aan een cynische Paul Dirix, die niettemin toestemming geeft om verdere stappen te zetten.
- c) Het misleiden van de omgeving zoals dat in 2006/2007 gebeurde rond de Polisadministratie heeft ook interne consequenties. Een ervan is dat er formeel geen systeemontwikkeling meer plaatsvindt. Het Polisadministratiesysteem is formeel in productie en daarmee formeel en deels ook feitelijk in beheer. Verantwoordelijk voor dat beheer is een ervaren *beheermanager*, Jop van Breugel. De ruimte tussen de beheerders van Van Breugel en Capgemini is opgevuld door Cees Bos die tot dan voor wat betreft UWV de sleutels van de doorontwikkeling van de Polisadministratie in handen heeft.
- d) Cees Bos blijkt min of meer parallel aan de actie van Hans Tromp een team van 25 à 30 personen, bijna allen extern, om zich heen te hebben verzameld die in eigen huis een oplossing voor de Polisadministratie gaat bouwen, codenaam GAIA. Bos en diens factie zetten alles op alles om het initiatief van Tromp en Maring de nek om te draaien. Uiteindelijk komt het tot een compromis: Bos c.s. gaan gegevens leveren aan de uitkeringsystemen die vanaf 2008 daarover moeten beschikken en Ockham mag een noodvoorziening neerzetten (genaamd SWSL<sup>5</sup>) voor de echt acute probleemgevallen: de Belastingdienst, het CBS en het ongelukkige pensioenfonds Horeca en Catering.
- e) Er lopen in 2007 dus weer drie parallelle projecten. Paul Dirix introduceert het motto 3-2-1: eerst het Capgemini systeem elimineren, dan de noodvoorziening van Ockham en verder met GAIA. Voorlopig gaat de doorontwikkeling van de Capgemini-variant van de Polisadministratie (verder aangeduid als PAS) gewoon door.
- f) Uitzonderingen daargelaten is de UWV-organisatie Ockham liever kwijt dan rijk, ook omdat er door Bos c.s. actief stemming wordt gemaakt. Een enkele professional uit het team van Cees Bos verstrekt in het geheim toch nuttige informatie. Een zeer deskundige ICT'er van UWV – uiteraard overgeplaatst naar de loonlijst van Capgemini – wordt in stilte aangetrokken. Een

---

<sup>5</sup> Samen Werken Samen Leveren, een knipoog naar het [motto](#) van het net aangetreden kabinet Balkenende IV.

databasebeheerder van IBM helpt met zijn kennis van de data en de IBM organisatie. Alle organisatie is informeel.

- g) Drie maanden later zijn alle loonaangiften van de afgelopen 17 maanden verwerkt. Het is net te laat. Op 18 juni 2007 is er 's avonds een spoeddebat geweest waarin minister Donner en staatssecretaris de Jager hebben aangegeven dat het helemaal fout gaat en dat zeker 400.000 bedrijven hun loonaangiften over 2006 over zullen moeten doen. Ockham en Tromp c.s. weten dat de situatie lang zo erg niet is, maar worden door UWV niet ge-debriefed. We zitten knarsetandend op de publieke tribune.
- h) Het succes van SWSL leidt niet tot een herwaardering van Ockham maar verhoogt wel de druk op het GAIA team om met resultaten te komen. De factie Tromp vermoedt dan al een tijd lang dat Bos c.s. het management doelgericht misleiden over de status van GAIA. Tromp laat een steekproef maken van 5.000 personen van wie de gegevens uit zowel GAIA als SWSL moeten worden opgeleverd. GAIA blijkt nagenoeg leeg. Sommige leden van het GAIA team zijn oprecht geschokt. Anderen blijken al te weten dat het laden van de data niet is gelukt, maar hebben zelfs naar directe collega's toe gezwegen.  
  
Duiding: Het is elke keer weer schokkend om te zien hoe moeilijk het voor politieke organisaties is om de communicatielijnen tenminste op laag, uitvoerend niveau open te houden. Zonder onderlinge openheid en veiligheid kunnen grote teams geen complexe systemen tot stand brengen.
- i) Paul Dirix neemt nu meteen actie. Op Cees Bos na wordt het complete GAIA-team per direct op straat gezet. Enkele mensen worden aangewezen om taken over te dragen aan Ockham. Bijna iedereen weigert. Dat kan ook probleemloos omdat een UWV-manager uit het GAIA-kamp, Henny van Son, van alle teamleden de tijdverantwoordingen voor de komende maand al heeft afgetekend. Het voelt als sabotage en ondergetekende geeft IBM direct opdracht om alle wachtwoorden te veranderen. Die waren bekend bij GAIA omdat men aan de hand van SWSL de eigen data wilde controleren.
- j) Hoewel Cees Bos formeel boven het GAIA team stond en ook andere taken uitvoerde, is zijn rol nu uitgespeeld. Hij vertrekt op 1 oktober 2008. Na zijn vertrek gaat het gerucht dat er sprake is geweest van misdragingen en malversaties, waaronder het werken met valse tijdverantwoordingen. Recentelijk is mij door een hooggeplaatste betrokkene bevestigd dat Bos wegens onethisch handelen is heengezonden. Een andere betrokkene geeft aan dat Bos toestemming had van zowel Millecam als Buuron om tijdverantwoordingen te manipuleren teneinde te voldoen aan de UWV tariefriichtlijnen.
- k) Een maand na zijn vertrek bij UWV treedt Bos in dienst bij Capgemini. Mw. Wildvank protesteert daar intern tegen maar zonder resultaat.

## 5. Bouw en invoering van een robuuste Polisadministratie: oktober 2007 – begin 2009

- a) UWV wil de GAIA-taken bij Ockham beleggen maar wenst tegelijk dat de SWSL-noodvoorziening daarvoor als basis dient. Dat is technisch onmogelijk. Ockham mag daarna de zaken aanpakken zoals zij dat wenst en is slechts gebonden aan de wat ongelukkige naam voor het systeem: Polis+.
- b) Ockham houdt de SWSL voorziening in de lucht tot 30 juni 2008 en ontwerpt, bouwt en vult tegelijk een compleet nieuw, robuust Polis+ systeem. Het UWV-management blijft ondertussen op afstand. Een vertrouwde externe, Eric van Rhenen, wordt aangesteld als intermediair tussen UWV en Ockham. Inhoudelijke afstemming gebeurt met Hans Tromp en zijn mensen. De sfeer tussen Ockham en UWV verbetert niet.
- c) Het “GAIA-deel” van de Polis+ werkzaamheden bestaat uit het middels zogenaamde webservices aansluiten van diverse systemen van afnemers op Polis+. De afnemers komen zowel van binnen als buiten UWV. Daarop lag vanuit het UWV management druk omdat de afnemers al programmatuur zouden hebben gemaakt voor aansluiting op PAS. Men wilde nu data! Nadat de Polis+ programmatuur, veel sneller dan men was gewend, werd opgeleverd bleek meermalen dat de afnemer aan zijn kant helemaal geen software had ontwikkeld. Bij een belangrijke koppeling met de Belastingdienst (het K9 koppelvlak) bleek na escalatie dat de Belastingdienst aan haar kant geen programmatuur had ontwikkeld (althans niet de moeilijke gedeelten), waarna werd besloten om deze voor de Belastingdienst belangrijke koppeling maar niet meer operationeel te maken.
- d) Ockhams focus is het verwerken van loonaangiften, de kerntaak van de Polisadministratie. Polis+ verwerkt gegevens over arbeidsverhoudingen en (maand)inkomens. Gegevens over personen en werkgevers laten we links liggen. Die liggen her en der al op voorraad, onder meer in het PAS systeem van Capgemini. Bij navraag vertelt de goed ingevoerde Van Rhenen dat UWV/Capgemini zich eerst heeft gefocust op de gemakkelijke onderdelen en dat men nooit is geslaagd in het leveren van gegevens uit de loonaangifte, noch UWV-intern (ODS) noch extern. Op mijn vraag of er hier geen sprake is van bijna frauduleuze wanprestatie, antwoordt Van Rhenen dat je er zo tegenaan zou kunnen kijken.

Duiding: Mw. Wildvank heeft verklaard dat Capgemini décharge heeft gekregen voor haar werkzaamheden. Dat is technisch correct maar moet eerder worden gezien als onderdeel van de 3-2-1 strategie dan als een décharge met materiële betekenis. UWV wilde een zachte landing en had daar veel voor over, ook een kostbaar ICT project waarvan het wist dat er geen werkend systeem uit zou komen.

- e) In maart 2008 ging Polis+ probleemloos in productie. Er moesten toen nog vele afnemers worden aangesloten, liefst met beter opgezette software. De belangrijkste uitdagingen waren daarbij 1) het leveren van mutaties naast standen<sup>6</sup> en 2) het meeleveren van de kwaliteitsignalen<sup>7</sup> die in

---

<sup>6</sup> De Polisadministratie “dumpst” vaak grote gegevensbestanden bij afnemers waar kan worden volstaan met veel kleinere bestanden die alleen de veranderde gegevens bevatten.

<sup>7</sup> De Polisadministratie registreert kleine en grote onvolkomenheden maar die worden niet aan de afnemers gemeld. Soms gaat het om ernstige zaken zoals frauduleuze dienstverbanden.

Polis+ worden geregistreerd. Beide zijn belangrijk voor het ontlasten van afnemers, maar zijn nimmer van de grond gekomen omdat het UWV management na medio 2008 de teugels zelf ter hand nam.

Duiding: UWV spant zich niet in om het afnemers gemakkelijk te maken, waarbij opvalt dat veel afnemers – althans hun ICT'ers – dat niet erg schijnen te vinden. De praktijk is dat steeds *from scratch* ongeveer dezelfde software voor afnemers wordt ontwikkeld. De norm bij moderne software maar ook bij een oud systeem als de GBA is dat afnemers gebruik maken van standaard software om gegevens te verwerven. Niet de houdster van de gegevens maar de afnemer spant zich in om gegevens te verwerven. De taak van de gegevenshoudster is om de technische kant van de leveringen op orde te hebben.

Hoewel Polis+ tot de dag van vandaag een relatief eenvoudig systeem is, is daar omheen een enorme wirwar van software op/rond het systeem gebouwd waarin vele tienduizenden mensuren zitten. De Software Improvement Group heeft dat naar verluidt bij audits ook geconstateerd. De reeds genoemde Anno Maring heeft zich sterk gemaakt voor adoptie van wat destijds het “GBA-levermodel” werd genoemd, maar zonder succes.

- f) De gang van zaken in 2007 rond de toeslagen leidde tot drie maatregelen: 1) een Integrale ProbleemAnalyse (IPA) door Belastingdienst en UWV, 2) de oprichting van een Ketenbureau boven de twee organisaties, te leiden door een ketenmanager met doorzettingsmacht en 3) de inhuur van de organisatie PBLQ (destijds HEC) om op alles toezicht te houden in plaats van de aan de ministeries verbonden Algemene Rekenkamer en Inspectie SZW (destijds IWI).
- g) Als ketenmanager trad per oktober 2007 Cor Franke aan, tot dat moment bestuurder van het CWI dat op het punt stond om door UWV te worden overgenomen, maar afkomstig vanuit het SFB en iemand met een indrukwekkende dossierkennis en grote dadendrang.<sup>8</sup> Omdat UWV minimale ruchtbaarheid gaf aan het werk van Ockham aan Polis+ en zeker niet dacht dat Polis+ al na vijf maanden werk in productie zou gaan, zal Franke verrast zijn geweest een loonaangifteketen aan te treffen waarvan hoeksteen al was gelegd. Het zou grote gevolgen hebben. Paul Dirix gaf later als zijn privé mening dat Franke coûte que coûte zijn stempel op de Polisadministratie wilde drukken. Als ketenmanager-met-doorzettingsmacht, werkend met bestuurders op afstand en rapporterend aan twee bewindslieden, had hij daartoe alle gelegenheid.
- h) Zeer ongebruikelijk voor UWV was een verzoek vanuit de ICT-organisatie om uitleg te geven over hoe Ockham was geslaagd waar Capgemini had gefaald. Ter voorbereiding bekeek ondergetekende toen voor het eerst de opzet van het PAS-systeem. Vrijwel direct was duidelijk dat het systeem nooit had kunnen werken vanwege een fundamentele ontwerpfout, die leidde tot bestanden met een astronomische hoeveelheid gegevens.<sup>9</sup> Toen ik dit uitlegde ontstond er grote consternatie die nauwelijks minder werd toen een aanwezige manager van UGD, Bart Timmermans, uitlegde dat Capgemini dit zelf ook goed wist. Men zou zelfs een protestbrief

---

<sup>8</sup> Franke en Ockham kennen elkaar goed, deels vanuit de Veranderorganisatie SUWI tijd, maar vooral van werk.nl, waarvoor Ockham de Basisregistratie van Beroepen en Opleidingen heeft gebouwd.

<sup>9</sup> Zonder technisch te worden en puur indicatief: begin mei 2007 bevatte PAS al 10 miljard loonopgave-records. Polis+ bevat er, 8 jaar na in productienamen, circa 2 miljard.

hebben geschreven die door UWV “niet-ontvankelijk” zou zijn verklaard (en die bestuurlijk dus niet bestaat).

Duiding: Dit sluit ogenschijnlijk naadloos aan bij de uiteenzetting van Mw. Wildvank op 25 mei. Zij lijkt echter aan te geven dat Capgemini op uitdrukkelijke aanwijzing van UWV een niet levensvatbaar systeem zou hebben gebouwd. Nog los van de vraag waarom pas ver in 2006<sup>10</sup> melding van wordt gemaakt van een weeffout die al sinds 2005 of eerder bestaat, mag de vraag worden gesteld waarom een softwarebedrijf zich hiervoor zou lenen. En voor het overige is Capgemini na de brief gewoon doorgeslagen met het uitvoeren van werkzaamheden aan PAS. De gebeurtenissen laten verder zien hoezeer de assen van de UWV matrix, hier UGD en de IV-functie, elkaar in het donker houden, al dan niet bewust.

- i) Voorjaar 2008 werd ook een tweede directeur aangesteld naast Paul Dirix, een oudgediende Gak manager uit de regio, zonder ICT-kennis. Deze Diantha Croese zou intern de directie gaan voeren. Bij de eerste kennismaking met Van Rhenen en ondergetekende kregen wij te horen dat Paul Dirix nu buiten beeld was. Dirix moest worden gezien als een soort account manager die ook te ambitieus zou zijn om nog lang aan te blijven. UWV is het toneel van een permanente factiestrijd (zie blz. 2) maar dit was ook naar UWV/Gak mores ongehoord. Het was kennelijk van groot belang om meteen duidelijk te maken wie de nieuwe baas was.
- j) Na enkele weken meldde Eric van Rhenen dat mw. Croese geen prijs meer stelde op afstemming met ondergetekende. Enige tijd later werd er nog een manager, Robert van Wijngaarden tussen haar en Van Rhenen geschoven. In lijn met de UWV matrixstructuur werd deze persoon ingehuurd vanuit de ICT divisie (IV functie).

Duiding: Taken met afbreukrisico laten uitvoeren door externen beperkt risico's. Hetzelfde geldt voor het werken met managers die uit de eigen organisatie worden ingehuurd. Hoewel deze mensen integraal volledig deel uitmaken van de managementlijn kunnen ze, zonder dat er vragen worden gesteld, worden heengezonden. Ze zijn immers tijdelijk ingehuurd en kunnen zodoende gemakkelijk onder druk worden gezet. Dat is een aantal keren ook gebeurd.

- k) Een van de eerste activiteiten van mw. Croese was de opdracht aan Capgemini om Polis+ in beheer te nemen. Dat Capgemini het project niet tot een goed einde had gebracht was volstrekt irrelevant want ze hadden een aanbesteding gewonnen waarin ook het beheerwerk zat. De verhoudingen binnen Capgemini leken echter ook te zijn verziekt. Details zijn ons onbekend maar de beheerdivisie kwam er met de bouwdivisie en/of UWV niet goed uit. Daarbij speelde ook het probleem dat Ockham Polis+ met eigen software hulpmiddelen had gerealiseerd (uiteraard vooraf deugdelijk gemeld). Croese gaf Capgemini opdracht om de Ockham-software te verwijderen wat Capgemini niet deed, vermoedelijk omdat dit grote risico's met zich zou meebrengen waar men op dat moment geen trek in had.
- l) Met de in productie name van Polis+ en het “verUWVen” van de voortbrengingsprocessen ontstond er ruimte om de inhoud van de gegevensbank te beproeven, vooral om te kijken of de

---

<sup>10</sup> En niet in 2008 zoals mw. Wildvank abusievelijk zei.

programmatuur goed werkte. Als snel vielen vreemde patronen op. Een daarvan was dat er nogal wat mensen meerdere BSNs leken te hebben en dat omgekeerd achter eenzelfde BSN soms meerdere mensen schuilgaan.<sup>11</sup> Ockham produceerde een lijst met circa 58.000 personen met meer dan één BSN met het verzoek om deze aan de Belastingdienst door te spelen. De reactie was dat de Belastingdienst niet op dergelijke signalen zat te wachten. UWV, verantwoordelijk voor de inhoud van de databank, zat er ook niet mee.

- m) Bij het bewaken van het systeemgebruik bleek ook al snel dat de vele ambtenaren bij UWV, CWI en gemeenten die inkijk hadden gekregen in Polis+, een grote belangstelling aan de dag legden voor bekende Nederlanders, maar ongetwijfeld ook voor burens, ex-geliefden, collega's, [Kamerleden](#) en dergelijke. Melding daarvan bij Diantha Croese levert als reactie op dat het beleid is dat de eigen medewerkers worden vertrouwd en dat er daarom niet mag worden gekeken wat medewerkers doen. In tweede instantie volgt er wel een eenmalige en halfhartige actie.<sup>12</sup>
- n) Zoals mw. Wildvank ook opmerkte heeft geen bedrijf zoveel aan de Polisadministratie verdiend als IBM. Nadat er verhalen de ronde deden over UWV-afdelingen die bij de toen nog lopende overgang naar IBM veel duurder uit waren, vroegen wij na hoeveel er voor de Polisadministratie in rekening werd gebracht. Daarbij bleek dat de kosten van IBM werden bepaald door de hoeveelheid afgenomen extern computergeheugen. Het tarief was 16.000 euro per terabyte per maand.<sup>13</sup> Dat was voor een toepassing met extreem veel data als de Polisadministratie geen gelukkige keuze, maar het kwam meer voor. Alleen lag het gangbare tarief dan eerder rond de 3.000 euro. Verdere navraag leerde dat er ook een (administratief) andere vorm van geheugen was die voor 3.500 euro per terabyte per maand kon worden afgenomen. Ondergetekende gaf op een vrijdag te kennen dat hij een verzoek zou indienen om tenminste Polis+ (enkele terabytes) en liefst het complete polisdomein (circa 45 terabytes) over te zetten op goedkoper geheugen. Zover kwam het niet: de volgende maandag kwam de mededeling dat er nieuwe afspraken waren gemaakt en alle geheugen nu 11.000 euro per terabyte per maand zou kosten. Soms kunnen de lijnen zeer kort zijn.
- o) Ondertussen was de Belastingdienst op aanwijzing van ketenmanager Franke aan het werk gegaan om de controles aan de poort bij de Belastingdienst op orde te brengen. Dat kon ook omdat de loonaangifteketen werkte en de eisen aan de leveranciers van salarissoftware konden worden verscherpt zonder risico op grootschalige uitval. Het probleem is alleen dat door de politiek gedreven opzet van de loonaangifteketen alleen de meest eenvoudige controles aan de poort mogelijk zijn. Met name verbandscontroles met eerdere aangiften kunnen niet want daarvoor moet de Polisadministratie worden geraadpleegd, wat de Belastingdienst niet kan. Alleen de meest simpele<sup>14</sup> controles worden daarom uitgevoerd. Nadat deze prestatie was geleverd werd daaraan uitgebreid ruchtbaarheid gegeven. Tegelijkertijd werd elk initiatief om op Polis+ de complexere controles uit te voeren – controles op fouten maar zeker ook op fraudes –

---

<sup>11</sup> De meest populaire is BSN 000000012, ook populair bij Albert Heijn cassières als bonuskaartnummer.

<sup>12</sup> Ik hecht eraan te melden dat beleid en houding bij UWV sindsdien zijn veranderd. Het probleem is echter breder dan UWV, [hoogst actueel](#) en met nu niet gebruikte faciliteiten van Polis+ gemakkelijk oplosbaar.

<sup>13</sup> Het staat mij niet meer bij of dit exclusief of inclusief BTW was.

<sup>14</sup> “Bestaat de waarde ‘11’ voor rubriek SoortIV?” “Zit er wel een numeriek gegeven in het veldje brutoloon?” “Klopt het totaalbedrag van de aangifte met de bedragen per werknemer?”

gesmoord, ook door de Belastingdienst. Dat was ook logisch omdat elke fout tot werk bij de Belastingdienst zou leiden en lang niet elke fout een probleem voor de Belastingdienst opleverde. Tot op de dag van vandaag is er geen sprake van zinvol gegevensmanagement op de Polisadministratie en dat is vooral het gevolg van slecht ketenontwerp.

- p) Met een werkende Polisadministratie kon UWV een groot aantal systemen uitfasen of ingrijpend vereenvoudigen. Tot ultimo 2011, het einde van de periode waartoe ik mij beperk, was daar nog (nagenoeg) niets aan gebeurd.
- q) Tussen het najaar 2008 en voorjaar 2010 werd Polis+ in de eigen organisatie geïncorporeerd. In maart 2010 maakten wij een lijst met alle ons bekende mensen die aan de Polisadministratie werkten. Die lijst liep op tot boven de 60 FTE en was beslist onvolledig. In eerste maanden waarin het systeem operationeel was (maar er nog fors werd gebouwd) lag dat aantal op 10 à 12 FTE.
- r) Uitermate vervelend voor de sfeer op de werkvloer was dat in de loop van 2008 het verhaal de ronde deed dat Capgemini het PAS systeem op orde had. De keuze van Paul Dirix voor Polis+ zou een politieke zijn. De bron van deze “dolkstootlegende” lag buiten UWV Gegevensdiensten, binnen de IV-functie, maar is door Diantha Croese nooit tegengesproken. De instromende ICT'ers mochten aan de slag met een Polis+ systeem dat zij destijds niet pruimden en nu niet begrijpen.

## 6. Intermezzo: het WIA fiasco

Ik beperk mij hier in hoofdzaak tot het stukje WIA dat de Polisadministratie raakt. Dat is echter niet eens het topje van de ijsberg.

- a) “De WIA” was een project dat als doel had om te komen tot één systeem voor alle (UWV-)uitkeringen. De aanbesteding was gewonnen door CGI.<sup>15</sup> De realisatie van het WIA systeem liep min of meer parallel met die van de Polisadministratie. De directe schade na falen medio 2008 werd uiteindelijk vastgesteld op 89 miljoen euro, een veel lager bedrag dan bij de Polisadministratie maar met veel grotere gevolgen voor UWV.
- b) De WIA was een klassiek efficiencyproject met grote gevolgen voor de werkgelegenheid. Een Ockham collega, Paul Peltzer, die er bij was betrokken, vertelde over groot verzet uit de staande organisatie waar zeer grote aantallen medewerkers overbodig zouden worden.
- c) Een extra bedreiging was de neiging bij de wetgever (toen al) om de uitvoering van de SV-wetten na succesvolle realisatie van een nieuw ICT systeem over te hevelen naar de gemeenten. De loyaliteit van UWV om aan haar eigen ontmanteling mee te werken werd gezien als een gegeven.

Duiding: De vraag dringt zich op of het ethisch verantwoord is om een organisatie op deze manier haar eigen graf te laten graven. Als het antwoord positief is dan volgt de vraag of het realistisch is om te verwachten dat de organisatie daaraan meewerkt. Daarbij kan niet genoeg worden benadrukt dat er geen sprake hoeft te zijn van sabotage. Grote ingrepen vergen volle

---

<sup>15</sup> Destijds Logica of LogicaCMG.

inzet van management en een voldoende aantal medewerkers voor wie perspectief wordt geboden.

- d) In de loop van 2008 moest Polis+ gegevens gaan leveren aan het WIA-systeem. De vragen die daarbij werden gesteld waren zo vreemd dat wij de specificaties opvroegen. Daar bleek de opzet van het systeem een fout te bevatten die nog erger was dan die Capgemini in haar PAS systeem had gemaakt.<sup>16</sup> Het WIA systeem is vanwege deze en andere fouten nooit ook maar in de buurt van levensvatbaarheid geweest.

Duiding: En net als bij de Polisadministratie wist zo ongeveer iedereen dat. Er zijn dan altijd een aantal betrokkenen die in stilte vertrekken, maar de meerderheid ziet zichzelf als burgemeester in oorlogstijd.

- e) Nadat duidelijk was geworden dat het WIA-systeem nooit het daglicht zou zien heeft ondergetekende een e-mail gestuurd aan de verantwoordelijke architect bij concern ICT, Jan Moggre. Daarop kwam geen reactie. Nadat enige tijd later het project officieel was mislukt/geklapt, is Paul Dirix geïnformeerd die in een e-mail aangaf dat er nog wel een vervolg zou komen met de verantwoordelijken. Dirix wist ongetwijfeld ook al sinds lang dat project WIA zou falen.
- f) Wat wel na het fiasco gebeurde was een forse bezuiniging op externen bij de IV functie. De conclusie drong zich op dat een aanzienlijk deel van de WIA funding terecht kwam bij dezelfde IV functie. Het verklaart wellicht waarom men niet ontvankelijk was voor signalen dat het systeem er niet zou komen. De situatie was overigens zo extreem dat het niet anders kan of ook anderen dan ondergetekende moeten aan de bel hebben getrokken.

Duiding: Mw. Wildvank refereert ook aan het grote gat tussen wat er aan ICT projecten wordt besteed en de omzet die dit de ICT aannemer oplevert. Zij refereert dan aan “ZZP’ers”. Dat is deels correct maar het wezenlijke is dat aanbestedende organisaties vaak projectgelden aanwenden voor de eigen organisatie die natuurlijk ook bijdraagt aan het welslagen van het ICT-project. Als waarnemer heeft ondergetekende daar op dat moment al eens een [column](#) in een ICT vakblad aan gewijd.

- g) De ICT leverancier, CGI, is nimmer aansprakelijk gesteld. UWV heeft, meen ik, zelfs expliciet de schuld op zich genomen, direct nadat het WIA fiasco publiek werd. Pas daarna is er een onderzoek uitgevoerd en zijn de (tussen)producten veilig gesteld. Het behoeft geen betoog dat een dergelijke handelwijze in het bedrijfsleven ondenkbaar is.

Duiding: Dat bestuurders de gelegenheid krijgen om ICT leveranciers schadevrij te laten weggelaten, is alleen te verklaren doordat zij worden gedekt door ministeries en bewindspersonen die geen publiciteit willen. Claims tegen Capgemini (Polisadministratie), CGI (WIA) en IBM (brand rekencentrum) leken a priori kansrijk.

---

<sup>16</sup> Het was niet mogelijk om in het kernsysteem mutaties met terugwerkende kracht goed te registreren. Dat is ernstiger dan een systeemopzet die niet schaalbaar is naar de omvang die noodzakelijk is.



- h) De echte schade van het WIA debacle ligt in het niet realiseren van efficiencywinsten en in het wegvallen van beleidsvrijheid. De oude systemen waarmee wordt gewerkt lenen zich niet voor aanpassing en de organisatie is aan deze systemen vastgeklonken. Ingrepen van buiten of door het eigen management brengen grote risico's met zich mee.
- i) Het falen van de WIA leidde bijna tot een nieuw ICT drama bij UWV met betrekking tot de Polisadministratie: de ELOA affaire.

## **7. 2009 – 2010: Corduroy en de ELOA affaire**

- a) Begin 2009 wilde UWV Ockham echt weg hebben. Omdat Capgemini uit beeld was en Ockham geen ICT beheerder is, werd voorgesteld om vanuit Ockham een apart bedrijf op te zetten: Corduroy Application Management BV. Vanaf mei 2009 voerde Corduroy de werkzaamheden uit, eerst vooral formeel en daarna ook feitelijk. Daarmee werden de werkzaamheden van Ockham voor UWV – die formeel werden aangeduid als “illegaal” alsnog legaal. Corduroy heeft de Polisadministratie tot eind 2013 beheerd. Na een aanbesteding van een aantal beheerkavels waarvan Corduroy was uitgesloten (want veel te klein voor UWV) is het beheer van de Polisadministratie overgenomen door – het zal niet verbazen – Capgemini. Kennisoverdracht van Corduroy naar Capgemini heeft volgens de directeur van Corduroy, Mark Bevers, niet plaatsgevonden.
- b) Met de overgang van het applicatiebeheer naar Corduroy komt de doorontwikkeling van Polis+ in een veel lagere versnelling. Corduroy wordt ook onder druk gezet om de Ockhammers die Polis+ hebben gebouwd te vervangen, wat ook niet helpt. Ook Corduroy ligt moeilijk want het is te klein en heeft de verkeerde aandeelhouders. UWV besluit in eigen huis een tweede ontwikkelstraat op te zetten. Corduroy kan nu niet meer worden aangesproken op eventueel wanpresteren. Het betekent eveneens dat dezelfde software deels meermalen wordt ontwikkeld. Het geeft allemaal niet.
- c) Met de overgang van Ockham naar Corduroy moest ook een licentieafspraken worden gemaakt over de vergoeding voor de software van Ockham waarmee Polis+ was gebouwd – het product High~T. De sfeer was al slecht en werd er niet beter op toen de initieel aangewezen onderhandelaar van UWV, Pierre Bankras, stelde dat de High~T vast wel in de tijd van UWV zou zijn gebouwd. Latere onderhandelaars, programmamanager Robert Van Wijngaarden en leveranciersmanager Leon Verhoef, probeerden het daarna over de boeg van voortgaande samenwerking te gooien. De directie van Corduroy wilde dat geloven.
- d) Aan de toenadering kwam een einde toen UWV andere overheidsorganisaties bleek aan te zetten om geen zaken te doen met Ockham. Concreet was Ockham uitgenodigd voor een vertrouwelijk overleg met betrekking tot een technisch probleem rond het EPD. De dag erop kwam de boodschap vanuit VWS dat men vanuit de top van UWV was gewaarschuwd om niet met Ockham in zee te gaan. Protest bij en navraag door Paul Dirix leverde niets op. Pas ruim een jaar bleek het

spoor te lopen naar RvB lid David Jongen die direct of via-via zou hebben beweerd dat Ockhams medewerker Peltzer corrupt zou zijn.<sup>17</sup>

- e) De onderhandelingen werden vervolgens keihard gevoerd door de directie van Corduroy. UWV koopt uiteindelijk de rechten op de software af voor 5 jaar voor een bedrag van 3,8 miljoen euro exclusief BTW. In de jaren daarop volgen diverse pogingen geïnitieerd door Croese en Jongen om de High-T software uit de Polis+ programmatuur te halen, maar steeds zonder succes. Nadat eind 2013 de relatie tussen UWV en Ockham is hersteld, zijn er wel afspraken gemaakt om in noodgevallen UWV te hulp te schieten zodat de continuïteit van Polis+ weer is gewaarborgd.
- f) Begin 2009 begint ketenmanager Franke ook aan te geven dat het Polis+ systeem veel te complex is en moet worden vereenvoudigd. Het probleem daarbij is volgens Franke ook dat de data in Polis+ niet “stabiel” zijn. Daarmee doelt Franke technisch op het gegeven dat loonaangiften erg vaak met terugwerkende kracht worden gewijzigd, maar de bestuurlijke insinuatie is dat het *systeem* Polis+ instabiel is. De data moeten stabiel worden: loonaangiften die niet kloppen moeten maar gecorrigeerd worden in de volgende loonaangifte. De wet moet worden aangepast zodat er een “eenduidige loonaangifte” (ELOA) tot stand komt.
- g) De zakelijke reden waarom Franke dit doet en hij voluit steun krijgt van RvB leden David Jongen en Joop Linthorst ligt besloten in het WIA debacle. Vóór de Polisadministratie moest een werkgever stapels formulieren invullen waarmee UWV een uitkering kon berekenen. Met Polis+ volstaat nu een druk op de knop, maar dat veronderstelt dan wel dat de loongegevens niet meer veranderen. Het WIA systeem had dit probleem moeten oplossen door in dergelijke gevallen een herberekening uit te voeren, maar de oude systemen kunnen dat niet zomaar aan. De oplossing is dus een paardenmiddel: verbied correcties, zelfs als er administratieve fouten worden gemaakt ten nadele van de werknemer. Franke c.s. sturen aan op een “piepsysteem”, waarbij het aan werknemers zelf is om te controleren of hun uitkering klopt. Niemand bij UWV, SZW, de Tweede Kamer of de pers trekt aan de bel bij deze voorgenomen ingreep. Bij de Belastingdienst wordt door mensen uit de looninspectie wel geprotesteerd maar de UWV-belangen prevaleren deze keer.
- h) Pas in augustus 2009 realiseert Ockham zich wat het plan van Franke inhoudt: de Polisadministratie kan zo inderdaad veel eenvoudiger en de casus voor herbouw-in-beheer door, zeg, Capgemini valt dan eenvoudig te maken. Ockham en Corduroy hadden zich al verwonderd dat Capgemini kennelijk zomaar afzag van haar beheerrechten. Nu klopt het plaatje weer.
- i) Ockham onderneemt actie en zoekt eerst contact met de grote salarisverwerkers RAET en ADP, die als gevolg van de voorgenomen wetgeving hun salarissoftware moeten veranderen. Wij leggen uit dat de wetgeving verkeerd is en daarnaast overbodig omdat Polis+ hetzelfde kan bewerkstelligen als de software van honderden aanbieders van salarissoftware. Het is niet nodig: de branche was al veel eerder op de hoogte en had al een brief geschreven aan SZW dat men onnodig op kosten werd gejaagd. SZW (feitelijk de Belastingdienst) had geantwoord dat UWV daartoe technisch niet in staat zou zijn.

---

<sup>17</sup> Over Jongens drijfveren bestaan verschillende theorieën maar geen zekerheid.

- j) De salarisbranche begint nu een felle lobby richting de Tweede Kamer. Omdat de belangen nu echt groot zijn en de Kamer evenals in 2006 op grove wijze wordt misleid, onderneemt Ockham zelf ook actie. Een lobbyist wordt aangetrokken en ondergetekende informeert een drietal Kamerleden over hoe de Kamer met de ELOA-wetgeving bij de neus wordt genomen, de salarisbranche op kosten wordt gejaagd en de uitkeringsgerechten mogelijk worden gedupeerd.
- k) Op 23 december 2009 wordt het voorhangbesluit ELOA Kamerbreed afgestemd (motie Blok-Omtzigt). Begin januari breekt het Adviescollege Toezicht Regeldruk (Actal) ook de staf over de ELOA wetgeving, nadat het eerder juist een voorstander was geweest. De bewindslieden Donner en De Jager persisteren nochtans. Kort daarna bereiken Ockham ook signalen dat de trekker van het verzet, Pieter Omtzigt, onder druk zou worden gezet door “zijn” bewindslieden Donner en De Jager.
- l) In maart 2010 publiceert Ockham een [white paper](#)<sup>18</sup> waarin in diplomatieke termen uiteen wordt gezet waarom de ELOA wetgeving een vorm van dwaling is. De Kamer neemt de whitepaper onder dankzegging in ontvangst en draagt UWV en Belastingdienst op om deze eerst te weerleggen alvorens de wetgeving door te zetten. Daarmee is de ELOA wetgeving van de baan. Franke, die sinds 2009 al in stilte van ambtenaar ZZP'er was geworden, vertrok eind 2010 als ketenmanager.
- m) De whitepaper legt niet alleen uit waarom de ELOA wetgeving niet deugt maar geeft ook aan hoe het reële probleem van verkeerd berekende uitkeringen kan worden opgelost door middel van een uitbreiding van Polis+. Vanzelfsprekend is zo'n uitbreiding voor UWV ondenkbaar, ook omdat het zou betekenen dat men weer met Ockham in zee moest gaan. Uiteindelijk komter een rapportage aan de Kamer waarin wordt gemeld dat het probleem verwaarloosbaar klein is. Zowel UWV/Belastingdienst als Ockham zouden zich dus hebben vergist. De oplossing voor het probleem van mutaties met terugwerkende kracht is gewoon niets doen. Als gevolg van deze onwaarheid is de UWV-cliënt tot op de dag van vandaag afhankelijk van de handelwijze van de salarisadministratie van zijn werkgever. Werkgevers kunnen de hoogte van uitkeringen probleemloos verhogen of verlagen en frauderen is voor een handige boekhouder geen probleem.
- Duiding: Het is weliswaar heel gemakkelijk om via de salarisadministratie te frauderen met uitkeringen, maar het is eveneens gemakkelijk om fraudegevallen op te sporen omdat Polis+ altijd elke toestand in het verleden kan reconstrueren. Dat er rond de loonaangifte sinds 2007 geen grote fraudes aan het licht zijn gekomen is overigens bijzonder.
- n) Na afloop van de ELOA-affaire benadert Ockham toezichthouder PBLQ voor een gesprek over de gang van zaken. PBLQ had als hoogste toezichthouder een grote rol gespeeld in de oordeelsvorming rond de Polisadministratie en de loonaangifteketen als geheel. Haar rapporten, die in de ogen van Ockham aanvankelijk uitstekend waren, waren soepel meegegaan met de veranderende beleidsvoornemens van ketenmanager Franke. In een gesprek met directeur Leo

---

<sup>18</sup> <http://www.ockham.nl/downloads/overige-publicaties/whitepaper/view>

Smits en hoofdonderzoeker Ton Glass vertelt de laatste ronduit dat de men totaal verrast was door de plotselinge ELOA-ommezwaai en deze pas te hebben begrepen na lezing van de white paper van Ockham.

Duiding: De rol van toezichthouders verdient aandacht van de commissie. De praktijk is er een van permanent accommoderen aan de wensen van de opdrachtgevers. Binnen UWV hield het bedrijf Cibit toezicht op de software ontwikkeling. Eric van Rhenen geeft aan dat Cibit uiteindelijk opschrijft wat Diantha Croese en hij wensen. Zaken die binnen sectoren als accountancy en het bankwezen absoluut gescheiden moeten zijn, lopen in het publieke deel van de ICT sector door elkaar heen. [PBLQ](#), de meest dominante partij, houdt toezicht, adviseert, leidt op en innoveert. Voorwaar een mooi bedrijfsmodel, zeker als ervaren overheidsmanagers veelvuldig in de loop van hun carrière de switch maken van manager naar adviseur.

- o) De white paper leidt tot mondelinge en schriftelijke dreigementen van UWV bestuurder David Jongen richting Ockham. Omdat Ockham geen relatie met UWV meer heeft, krijgen deze de vorm van een tirade richting de directie van Corduroy. Daarin refereert hij ook aan “de zaak Peltzer”. Omdat Ockham ondertussen te weten is gekomen wie er achter het VWS/EPD incident zat, dient zij nu een integriteitsklacht in tegen Jongen via het in naam onafhankelijke UWV Integriteitsbureau. Het leidt tot een gesprek in aanwezigheid van onder meer Paul Dirix die ook getuige was geweest van de monoloog richting Corduroy. Jongen heeft de stukken die Ockham vertrouwelijk aan het UWV Integriteitsbureau heeft gestuurd in handen en ontkent de naam Peltzer zelfs maar te kennen. Paul Dirix vertelt achteraf dat Jongen wel degelijk heeft gerefereerd aan Peltzer en verklaart: “Ik was er zelf bij.” UWV heeft Peltzer sinds 2008 het werken in de publieke sector onmogelijk gemaakt en gaandeweg is duidelijk geworden dat UWV-bestuurder Jongen daarin een centrale rol speelt.
- p) In 2010 en 2011 is er veel negatieve publiciteit over UWV, voornamelijk vanuit RTL. David Jongen ziet hierin de hand van Ockham. Na een [uitzending](#) van RTL Nieuws over een hoge UWV manager die mensen van zijn eigen bedrijf inhuurt, vraagt Jongen in een vergadering of er niet iemand voor kan zorgen dat er een vrachtwagen over René Veldwijk heen rijdt. Veel aanwezigen zijn geschokt en ook ik schrijf een e-mail aan Jongen waarin ik mijn ontzetting uitspreek<sup>19</sup>. Twee dagen later heeft Jongen een gesprek met minister Kamp die nadere informatie wenst over twee dossiers: dat van de in opspraak geraakte ambtenaar en dat van René Veldwijk. Enkele maanden later is Jongen UWV bestuurder af. (Een verband kan natuurlijk niet worden bewezen.)
- q) Eind 2011 wordt de relatie tussen Ockham en UWV hersteld, op initiatief van Ockham maar met een chique handelwijze van de nieuwe<sup>20</sup> directeur van UGD, mw. Maatman, CIO Frans Haverkamp en nieuwe RvB voorzitter Bruno Bruins. Formeel is ondergetekende nu adviseur van de directie van (UWV) Gegevensdiensten. Feitelijk werkt Ockham nu aan werk.nl en probeert weer, maar nu wel samen met de professionals van WERKbedrijf, het verschil te maken.

---

<sup>19</sup> Jongen antwoordt uitgebreid zonder de uitspraak over de gehoopte aanrijding te ontkennen.

<sup>20</sup> Paul Dirix vertrekt eind 2010 naar ProRail.

## 8. Afsluitende opmerkingen

Wat u hier leest is een gecondenseerd verhaal. Ik heb de hoofdlijn getekend van een complexe geschiedenis vol met zijpaden en dwarsverbanden. Het is ook een onvolledig verhaal. De bestuurlijke kant (vooral SZW) komt bijvoorbeeld niet uit de verf. Vermoedelijk klopt het impliciete beeld dat het ministerie van SZW vooral de rol speelt van suikeroom-op-afstand, maar ik heb hier slechts *hearsay*. Wat ik uit eigen waarneming wel heb gemerkt is dat de aansturing van de Belastingdienst door Financiën bepaald strakker is opgezet, maar UWV is een zelfstandig bestuursorgaan.

Andere belangwekkende zaken die slechts worden aangestipt – naast het WIA project – zijn privacy- en beveiligingsaspecten, dwalingen van technische aard, de kwaliteit van de loonaangifte businesscase en de gevolgen van de keten-opzet van de loonaangifte op de exploitatiekosten. Wat dat laatste betreft speelt het probleem dat er sinds 2007 in de wetgeving niets wezenlijks meer is gebeurd dat de Polisadministratie heeft geraakt. Zodra dat verandert breken weer interessante tijden aan.

Wat er overblijft is, hoop en meen ik, een relaas met controleerbare feiten en vele zich opdringende lessen uit de praktijk van de publieke ICT.

Het is gemakkelijk om het voorgaande te lezen als een *chronique scandaleuse*. Ik hoop dat dit niet gebeurt en dat niet de personen maar de patronen centraal komen te staan. Dat het project Polisadministratie enerzijds verleden tijd is en anderzijds te boek staat als geslaagd, maakt het ook gemakkelijker om er over te praten.<sup>21</sup>

Wat die patronen betreft merk ik op dat voor de handelwijze van bijna<sup>22</sup> elke actor begrip valt op te brengen. Dat de Kamer in 2006 en 2009 een rad voor ogen wordt gedraaid is begrijpelijk. In 2006 denkt men nog ruim tijd te hebben om de uitvalproblematiek op te lossen en het nog wel goed zal komen, waarbij natuurlijk een rol speelt dat niemand in de UWV-organisatie zit te wachten op de data. Bij de Belastingdienst speelt iets vergelijkbaars: de incassodivisie (blauwe enveloppen) wil geen verstoringen van de heffingsprocessen en heeft niets aan de individuele loonopgaven. Bij de toeslagendivisie (rode enveloppen) ligt dat anders maar die staat op grote afstand. En in 2009 vreesde men bij UWV vermodelijk werkelijk voor problemen met de uitkeringsverstrekking, al is het denkbaar dat de erkend deskundige Cor Franke die angsten heeft aangewakkerd.

Ook de handelwijze van Capgemini is logisch. Men heeft essentiële onderdelen van de kennisinfrastructuur van UWV in het bezit gekregen. (De overwegingen *daarachter* zijn voor mij wel ondoorgrondelijk.) De budgetten zijn feitelijk onbeperkt, de opdrachtgever wil het groot en groots aanpakken. Het lagere en middenkader (en het hogere kader bij de IV functie) wil complexe processen met veel schakels en veel externen om te coördineren. Dat veel mensen de schrik om het hart slaat wanneer een klein bedrijf (de UWV-term is “cowboys”) even een Polisadministratiesysteem komen neerzetten is begrijpelijk. Het opzijschuiven van de buitenstaander Paul Dirix ten faveure van de insider Diantha Croese is dat ook. De organisatie beschermt zichzelf, zoals men in de onzekere eerste jaren van het UWV bedrijf heeft geleerd te doen.

---

<sup>21</sup> Ik heb bij gesprekken met UWV'ers gemerkt dat het project WIA, veel meer dan Polisadministratie, bij UWV nog een open wond is en daarmee een taboe-onderwerp, ook bij betrokkenen die niets te verwijten valt.

<sup>22</sup> De uitzondering is RvB-lid David Jongen.

Ook de mogelijkheid die de organisatie aan externen biedt om koninkrijkes op te bouwen is begrijpelijk, maar daarom niet minder zorgelijk. Zo wordt de kat op het spek gebonden, zeker als men is gehouden aan regels die als onwerkbaar worden gezien. Het voorbeeld van Cees Bos is nog relatief onschuldig. Bij andere UWV-projecten is het erger geweest. Ik hecht er daarbij aan te vermelden dat er in dit opzicht bij UWV werkelijk zaken veranderd zijn, maar de patronen die ik beschrijf zijn universeel voor de publieke sector.

Toezicht is in de publieke ICT sector een enorm probleem. Elke commerciële auditor of toezichthouder staat onder druk om zich aan te passen aan het verwachtingspatroon van de partij die de rekening betaalt, maar ook de institutionele toezichthouders spreken doorgaans met veel meel in de mond. Een partij die toezicht houdt geeft geen adviezen, maakt geen ontwerpen en geeft geen opleidingen. De basale hygiëne die in andere sectoren gemeengoed is geworden is dat nog lang niet waar het overheids-ICT betreft.

En dan is er natuurlijk nog de aanbestedingspraktijk, het onderwerp van de eerste hoorzittingsdag. Nee, aanbestedingen zijn geen *level playing field*, verre van dat. Alleen de allergrootste ICT spelers komen in aanmerking.<sup>23</sup> Gewenste leveranciers worden voorgetrokken. Aanbestedingsprocessen zijn monstrueus groot en vergen veel doorlooptijd, maar echte en goed bouwbare ontwerpen worden niet gemaakt. Na de aanbesteding is er geen weg meer terug. Falen is geen probleem. De opdrachtgever neemt de schuld op zich want de bestuurders worden toch niet afgerekend. Ik nodig u uit om deze lessen aan te houden tegen de uitspraken van de experts die u op 25 april heeft gehoord.

Natuurlijk is elke casus uniek en UWV is dat ook. Dat neemt echter niet weg dat alle problematische aspecten rond publieke ICT ook elders worden aangetroffen, al zal het meestal niet zo grootschalig en extreem zijn.

Ik meen dat de geschiedenis van Polisadministratie en WIA nog veel meer lessen leert en ik meen dat de projectgeschiedenis die ik heb geschetst daartoe handvatten biedt. Veel van die lessen hebben betrekking op politieke en bestuurlijke besluitvorming, zaken waarvan uw commissie veel meer afweet dan deze bedrijfseconoom annex ICT-specialist.

---

<sup>23</sup> Modernisering GBA is hier een tragische uitzondering.