

Hoe de overheid 100 miljoen uitgaf aan drie ict-mislukkingen

Liza van LonkhuyzenDerk Stokmans

In de kleine kantine van het beschaafde herenhuis aan de Haagse Lange Vijverberg woedt in het najaar van 2007 een koude oorlog tussen ambtenaren en ict'ers. De ambtenaren zitten in de ene hoek. De ict'ers, die ze hebben ingehuurd om een nieuwe persoonsregistratie te bouwen, zitten in een andere hoek. Tussen hen in zijn de tafeltjes leeg.

De ambtenaren, van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, zijn de poortbewakers van de persoonsgegevens van alle mensen in Nederland. De ict'ers zijn er om een nieuw systeem te bouwen voor al die gegevens. Het project staat op het punt te mislukken.

Hoe je leven er in werkelijkheid uitziet, doet er niet toe. Je kunt trouwen, kinderen krijgen of sterven, maar staat het niet geregistreerd, dan is het niet gebeurd. Voor zo'n vijfhonderd (overheids-)organisaties – van pensioenfondsen en gerechtsdeurwaarders tot de politie en de belastingdienst – bën je de verzameling gegevens die in de basisregistratie personen staat. Die database vormt het fundament van de verzorgingsstaat. Je krijgt kinderbijslag omdat de Sociale Verzekeringsbank in de persoonsregistratie ziet dat je een kind hebt. Je krijgt een boete voor te snel rijden omdat je adres hier bekend is.

Dit artikel is gebaseerd op (interne) documenten en tientallen gesprekken met nauw betrokkenen, die uit angst voor hun carrière anoniem wilden blijven.

Op het eerste gezicht is een persoonsregistratie eenvoudig. Je hebt een naam, geboortedatum, adres, eventueel een partner en/of kinderen. Maar het wordt al snel complexer: wat is de woonplaats van een kind van gescheiden ouders dat afwisselend bij de een en dan weer bij de ander woont? Of stel dat vader een geslachtsverandering ondergaat, maar een kind dat niet wil erkennen. Dan is die persoon in de persoonsregistratie tegelijk man én vrouw. Een uitzonderlijk voorbeeld misschien, maar het systeem moet ook dáárop voorbereid zijn.

Gemeenten registreren en bewaren deze gegevens, maar het zijn de medewerkers van de Rijksdienst die het stelsel bewaken. Voor hen zijn persoonsgegevens heilig. Als in 2004 hun politieke baas (minister van Binnenlandse Zaken Thom de Graaf)

aankondigt dat ze moeten ‘moderniseren’ voelt het alsof hun wereld overhoop wordt gegooid.

Het bouwen van een nieuw landelijk persoonsregister zal drie keer mislukken. In de zomer van 2017, na 24 externe evaluatierapporten en 100 miljoen belastinggeld, zal het kabinet besluiten dat het genoeg is geweest.

Een reconstructie van NRC toont welke zwakheden in de binnenwereld van het openbaar bestuur hiervan de oorzaken zijn. Zoals de drang om ‘iets’ te doen zonder te weten wat. De gewoonte van topambtenaren om de uitvoering van beleid te verwaarlozen tot het misloopt. Of de neiging van overheidsdiensten om verandering uit eigenbelang te frustreren.

Deel I

Niemand wil verandering

(2004 - 2009)

Het project is vanaf het begin een weeskind. De topambtenaren van het ministerie leggen de opdracht bij de Rijksdienst en kijken er daarna nauwelijks meer naar om.

De Rijksdienst moet van de minister twee dingen laten bouwen. Eén: een centrale database waar gemeenten ‘hun’ persoonsgegevens dagelijks naar kunnen kopiëren. Zo hoeven de 500 aangesloten instanties niet telkens weer bij honderden gemeenten hun informatie te halen. En twee: een softwarepakket waarmee alle gemeenten die persoonsgegevens op dezelfde manier moeten gaan bijhouden. Nu heeft elke gemeente nog een eigen persoonsregister, gebouwd door een van de grote ict-leveranciers. Er zijn daarom bijna vijfhonderd verschillende registraties in allerlei verschillende systemen. Het is als een EU-vergadering waar tientallen tolken elk gesproken woord moeten vertalen – met bijbehorend risico op misverstanden. Het ministerie wil één snel, modern en 24 uur per dag toegankelijk stelsel van registers die dezelfde taal spreken.

Begroting

€ 0

De Rijksdienst heeft zelf geen ervaring met het bouwen van ict-systemen, maar wil ook geen softwarebedrijf inhuren; dat bedrijf zou een monopolie krijgen op de markt voor gemeentesoftware. Dus wordt de ICTU ingehuurd: een overheidsstichting die ict-projecten voor de overheid uitvoert – door consultants van diezelfde softwarebedrijven op uurbasis in te huren. De bedrijven die de dienst aan de voordeur

tegenhield, komen zo via de achterdeur binnen.

Een gedetailleerd plan voor hoe die database en het softwarepakket eruit moeten zien, is er niet. Bij de Rijksdienst zitten dé kenners, denkt de ambtelijke top. Die zullen de ict'ers gaandeweg wel vertellen wat ze moeten doen.

Dat blijkt een dure misvatting. De ambtenaren, vinden de bouwers van de ICTU plegen vooral „zachte sabotage”. Als de bouwers de servers van de Rijksdienst willen gebruiken om te testen, zeggen ambtenaren dat dat niet kan. Het duurt vaak weken voor ze antwoorden op vragen of een verzoek om overleg. Het onbegrip is wederzijds: de ambtenaren zien de huurlingen van de ICTU als onwetende lastpakken die met hun vele vragen het echte werk in de weg lopen. Dit fundamentele conflict wordt nooit opgelost.

Voor de ict'ers is het niet erg dat het project zo moeizaam verloopt. Zij hebben alleen een ‘inspanningsverplichting’: alle uren die ze schrijven worden vergoed, zelfs als wat ze bouwen niet bruikbaar is.

Voor de ict'ers is het niet erg dat het project zo moeizaam verloopt

Ook als het conflict zo hoog oploopt dat de twee kampen niet meer met elkaar praten, bouwt de ICTU door. Met opmerkelijke gevolgen: de software die het team bouwt, werkt bij de Rijksdienst niet. Het is voor een ander systeem ontworpen dan de dienst gebruikt; alsof je een Windowsprogramma maakt terwijl alle anderen op een Apple werken.

Halverwege 2006 is het voor betrokkenen al duidelijk: dit gaat mislukken. De gereserveerde miljoenen zijn op en eigenlijk begint alleen de landelijke kopie van alle gemeentelijke persoonsregistraties, de GBA-V, vorm te krijgen. Het softwarepakket dat alle gemeenten zouden moeten gaan gebruiken om die persoonsgegevens bij te houden, is nog lang niet klaar.

Straatje schoonvegen

Het zal nog een jaar duren voordat de Tweede Kamer iets van de mislukking hoort. Een nauw betrokkene vertelt dat het „straatje schoonvegen” van de verantwoordelijke staatssecretaris Ank Bijleveld voorop stond. „Als we opschreven hoe het echt zat, kregen we van haar hoogste ambtenaar de tekst stijf van de rode strepen terug.”

Pas in oktober 2007 meldt Bijleveld (sinds oktober 2017 minister van Defensie) kort en onderkoeld aan de Tweede Kamer „dat met het beschikbare budget niet het gehele programma kan worden afgerond”. Ze besluit het project „voorlopig op te schorten”.

Hoeveel geld is uitgegeven, blijft onvermeld.

Kamerleden zijn bijzonder ongeïnteresseerd in het hele gebeuren. Pas op 24 september 2008, weer een jaar later, debatteren ze over de stopzetting. Eigenlijk heeft alleen Ronald van Raak (SP) kritische vragen. Maar doordat hij onderdelen van het project door elkaar haalt, kan Bijleveld hem makkelijk afwimpelen.

Zo handelt de Tweede Kamer binnen een paar minuten een mislukte ict-investering van 30 miljoen euro af. Het ontbreken van een duidelijk plan, de onwil van de Rijksdienst om te veranderen en desinteresse van de ministeriële top blijken een fatale combinatie.

Deel II

Chaos en opportunisme

(2009 - 2013)

In 2009 geeft het ministerie de opdracht aan Jan Moelker. De hoge ambtenaar heeft ruime ervaring met ict-programma's zoals DigiD en het invoeren van de BSN, het Burgerservicenummer. Hij mag proberen de bouw van de nieuwe landelijke persoonsregistratie te reanimeren.

De Rijksdienst mag het project niet meer aansturen. En dat is niet de enige teleurstelling voor de ambtenaren: terwijl het project stillag, hebben zij doorgebouwd aan de GBA-V, de landelijke database waar alle gemeenten hun persoonsgegevens dagelijks naar toe kopiëren. Het is hún kindje geworden, en ze hopen dat de staatssecretaris de GBA-V zal aanwijzen als dé toekomst.

Dat gebeurt niet. Het ministerie besluit nu dat het niet genoeg is om elke dag de gegevens van de gemeentes naar een centrale plek te kopiëren. Er moet een nieuwe landelijke database komen die de gemeentelijke databases vervangt. Een database die direct raadpleegbaar is en altijd de nieuwste gegevens bevat.

Een keus die al langer voor de hand lag, want waarom persoonsgegevens in elke gemeente apart bijhouden? Het is inefficiënt en foutgevoelig – een relict uit een papieren verleden. Maar een landelijke database was eerder nooit bespreekbaar, door gevoeligheden uit de Tweede Wereldoorlog en omdat de wet gemeenten verantwoordelijk maakt voor 'hun' gegevens.

Begroting Inmiddels uitgegeven

€ 0€ 0

Multirealiteit

Moelker zoekt iemand die zo'n landelijke database kan ontwerpen. Hij vindt Jeanot Bijpost, een software-architect gespecialiseerd in het ontwerpen van complexe databases. Simpel gezegd onderzoekt hij welke gegevens er verzameld moeten worden, welke relatie die met elkaar hebben, met welke controles je fouten voorkomt en hoe je dat alles vervolgens in software vertaalt. Onder vakgenoten heeft Bijpost een uitstekende reputatie.

De architect moet de nieuwe landelijke database – de BRP, of basisregistratie personen – ontwerpen. Hij begint op nul. Verzamelt álle regels, gebruiken en wensen die er in Nederland bestaan op het gebied van persoonsregistratie. Jaren te laat wordt zo een begin gemaakt met het beantwoorden van de fundamentele vraag: wat willen we eigenlijk precies bouwen?

Waarom is het bouwen van één landelijk bevolkingsregister zo ingewikkeld?

Besta je wel? En wie ben je eigenlijk? Existentiële vragen, met vele antwoorden. Maar voor de Belastingdienst, zorgverzekeraars, leerplichtambtenaren, pensioenfondsen, de GGD, justitie, en nog eens honderden andere organisaties, is er maar één antwoord mogelijk: je bent wie de Basisregistratie Personen (BRP) zegt dat je bent. Een bloemlezing van factoren die het bouwen van een nieuw systeem zo complex maakten:

Spil van 'identiteitsinfrastructuur'

Alle gemeenten registreren de persoonsgegevens van 'hun' burgers in een eigen versie van deze BRP. Het belang ervan kan nauwelijks worden overschat: hoe je in de BRP staat - gehuwd, kinderen, adres - bepaalt voor al die instellingen welke rechten en plichten je hebt.

In 2001 werd besloten dat de toenmalige BRP moest meegaan met de tijd. De honderden verschillende databases bij alle gemeenten moesten worden vervangen door één landelijke, die gebruik zou maken van moderne "webtechnologie" en tegelijk aan allerlei nieuwe vormen van identiteit een formele plek zou kunnen geven – zoals geslachtsverandering of het meervoudig ouderschap. De nieuwe BRP moest "de spil van de identiteitsinfrastructuur" worden.

Vroeger, toen gemeenten nog op kartonnen persoonskaarten gegevens bijhielden,

werd je identiteit in primaire kleuren geschilderd. Je werd geboren als man of vrouw, en bleef dat ook. Als je trouwde, was dat met iemand van het tegenovergestelde geslacht, vaak uit dezelfde gemeente.

Na jaren individualisering kent identiteit veel meer tinten. Dat levert problemen op in het bevolkingsregister. Stel je verandert van geslacht van man naar vrouw, dan verandert dat op je eigen registratie mee. Maar als je kinderen die geslachtsverandering niet willen erkennen, dan blijf je in hun registratie vader. ‘Multirealiteit’, heet dat. Of neemt de ‘hinkende scheiding’: als je als Nederlands stel in het buitenland bent gescheiden, en na terugkomst in aparte gemeenten gaat wonen, dan kan de ene gemeente het buitenlandse scheidingsdocument erkennen, en de andere niet. Zo kan je in gemeente A formeel zijn gescheiden, en in gemeente B nog getrouwd.

Zo waren er nog veel meer vraagstukken voor de bouwers van de nieuwe software. In sommige landen hebben mensen geen voor- en achternaam, maar een namenreeks met namen van voorouders. Deze reeks werd gezien als achternaam, dus de software moest accepteren dat het voornaamveld leeg zou blijven. Dan zijn er ook adellijke titels, die normaal gesproken vóór een achternaam komen te staan. Maar daar zijn uitzonderingen op. Zoals dat de achternaam uit twee onderdelen bestaat en de titel bij het tweede deel van de naam hoort, neem: Eelco Alexander Bosch ridder van Rosenthal.

Veel informatie in de basisregistratie personen komt voort uit aktes: zoals de geboorte- en huwelijksakte. Deze aktes maken het bouwen van één bevolkingsregister nog ingewikkelder. Juridisch gezien is het opstellen van de akte namelijk een andere handeling dan het vastleggen van de gegevens in de persoonsregistratie. Het opstellen van de akte gebeurt door de ambtenaar van de burgerlijke stand, die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie valt. Formeel wordt die akte ingevoerd in de basisadministratie door een andere ambtenaar, van de afdeling burgerzaken. Met de digitalisering in de jaren tachtig is dat feitelijk één handeling geworden, door één ambtenaar met twee petten: de informatie die hij in zijn computer invoert om de akte te maken, wordt direct doorgesluisd naar de basisadministratie.

Het juridische onderscheid was voor de bouwers van de software een probleem. Bijvoorbeeld wanneer een akte in gemeente A is opgesteld, maar een betrokken persoon in gemeente B woont. Dat kan als je niet in je eigen gemeente trouwt of een kind krijgt. Hoewel de akte uit gemeente A een rechtsgeldig document is, en door de ambtenaar uit gemeente B niet mag worden ‘bestreden’, is de ambtenaar uit

gemeente B wel verplicht de akte uit gemeente A te ‘onderzoeken’. Hij moet hem dus in zijn persoonsregistratie overnemen, maar hij moet er eerst naar kijken - hoewel dat overbodig is. En de techniek moest dat mogelijk maken. Hoe deze kloof tussen juridische plicht en werkelijkheid moest worden gedicht, is een van de discussies die jaren zijn gevoerd.

Het besluit om de afzonderlijke gemeentelijke registraties te vervangen door één landelijke lijkt een elegante oplossing. Maar het ontwerpen van zo’n database is zeer complex. Dat komt door het bestaan van multirealiteit, zoals het in deze wereld heet: de eerder genoemde omgebouwde man die daardoor vrouw maar tegelijk ook vader is, of kinderen die meerdere woonadressen hebben.

Ook fouten en verouderde data leveren tegenstrijdige gegevens over dezelfde personen op. Zolang de informatie bij verschillende gemeenten ligt, valt dat niet op. Maar als het één database wordt wel. En dan moeten de tegenstrijdigheden worden opgelost.

Ook de ‘migratie’ van de oude data naar de nieuwe database is ingewikkeld. De honderden gemeentelijke databases bevatten gegevens van 24 miljoen mensen. De 17 miljoen permanente inwoners van Nederland, vier miljoen mensen die kort hier wonen, of hebben gewoond. En 3 miljoen doden. Dat moet van de wet. Het is onmogelijk al die gegevens in één keer te verhuizen. Heel Nederland zou zo’n twee weken stilstaan.

Zo ontstaat het idee om gemeenten in groepjes te laten verhuizen, uitgesmeerd over drie jaar. In die tijd zullen er twee totaal verschillende systemen naast elkaar draaien. Die weer wél met elkaar moeten kunnen praten. Anders is er geen uitwisseling van informatie mogelijk tussen gemeenten waarvan de een wel en de andere niet al op het nieuwe systeem draait.

Dit soort zaken leveren een zó complexe operatie op dat weinig mensen het nog echt begrijpen. Architect Bijpost is een van die mensen.

Stilstand

Toch loopt het project al snel vast. Persoonsgegevens registreren gaat niet zomaar. Alle details zijn wettelijk vastgelegd: wie ze bewaart, welke gegevens je mag bewaren en wie ze op welk moment mag gebruiken.

In 2009 wil het ministerie de 15 jaar oude wet herschrijven, toerusten op de nieuwe digitale werkelijkheid. Onder de tientallen hooggekwalificeerde juristen op het

ministerie is er één die alle regels over persoonsregistratie kent. Ambtenaar Theo Meester.

Alles wat Bijpost en zijn mede-ontwerpers bedenken, moet binnen die nieuwe wet passen. Al snel hebben ze honderden vragen waarop alleen Meester antwoord heeft. Om één voorbeeld te noemen: als adoptieouders in de gegevens van 'hun' kind de biologische ouders willen wissen, wat betekent 'wissen' dan? Is dat onomkeerbaar wissen? Of moet het toch ergens worden bewaard, voor als het kind zijn biologische ouders wil vinden?

Twee jaar lang smeekt projectleider Moelker vergeefs bij de ambtelijke top van het ministerie om overleg met de jurist. Maar Meester moet van hen eerst de wet schrijven. Zonder hem kan er geen enkel ontwerp worden afgemaakt, en dus ook geen software worden gebouwd.

Experiment

Voor het bouwen van de software waarmee gemeenten straks de nieuwe landelijke persoonsregistratie gaan vullen en bijhouden, heeft Moelker een experiment bedacht. Het ontwerp wordt in brokken opgeknipt: acht uitverkoren software-ontwikkelaars mogen meedingen naar het bouwen van die brokken.

Knops maakt nieuw plan

Verantwoordelijke staatssecretaris Raymond Knops (CDA) heeft een onafhankelijke commissie gevraagd te onderzoeken wat er allemaal mis ging, en wil daarom niet in detail reageren op bevindingen van *NRC*. Hij wil de tijd nemen om met een nieuw plan te komen: „Het is allemaal heel hectisch geweest, veel mensen hebben er last van gehad, er is een hoop belastinggeld verspild.”

Knops hoopt dat Kamerleden het project meer op afstand gaan volgen en de verleiding weerstaan om steeds met nieuwe wensen en eisen voor de landelijke registratie te komen. „Dat leidt tot projecten die niet meer beheersbaar zijn.”

Die ontwikkelaars mogen in een 'expertgroep' ook advies geven, om te voorkomen dat het team ontwerpen maakt die niet te bouwen zijn. Het achterliggende idee is charmant: de overheid kan met zulke kleine, precies vastgelegde stapjes zelf controle over het project houden zonder te zijn overgeleverd aan één ict-leverancier.

Maar er valt niets te bouwen. Het projectteam, inmiddels uitgegroeid tot 25 man,

levert geen ontwerpen af. Dat komt niet alleen door de onbereikbaarheid van Meester. Ook delen van het software-ontwerp waarvoor de jurist niet nodig is, worden niet opgeleverd. Moelker blijft nieuwe wensen en eisen toevoegen. Het is zijn manier om steun te krijgen voor het probleemproject van gemeenten, leveranciers van gemeentesoftware en gebruikers van de persoonsgegevens.

Bij de expertgroep neemt de wrevel toe. Een van de ontwikkelaars die daar aan tafel zit, is René Veldwijk: een even slimme databasedenker als architect Bijpost. Hij heeft ook een ander talent: in blogs voor online vakbladen weet hij met kennis van zaken en een even vlotte als giftige pen het mislukken van saaie ict-projecten bij de overheid spannend te maken. Geruchten en vermoedens over „belangenverstremming” of „astronomische” gouden handdrukken worden tot leven gewekt met pakkende termen als „omertaproject” of „factuurcarrousel”.

Insiders die ict-projecten bij de overheid openlijk en genadeloos bekritisieren, zijn zeldzaam. Veel mensen in de sector houden hun mond omdat ze geen andere overheidsklussen willen mislopen. Maar Veldwijk ergert zich aan politiek-ambtelijk amateurisme en het miljoenen kostende misbruik ervan door ict-leveranciers. En klussen heeft hij toch genoeg.

Veel mensen in de sector houden hun mond om geen andere overheidsklussen mis te lopen

In de bijeenkomsten van de expertgroep praat hij van zich af: hij verwijt Moelker en zijn mensen incompetentie en stuurlaarsheid en beschuldigt de andere software-ontwikkelaars ervan dat ze met slecht werk de boel traineren om zo lang mogelijk hun mensen tegen een hoog uurtarief te kunnen verhuren.

Sommige aanwezigen herkennen zich in de kritiek, maar vinden Veldwijks uitbarstingen niet productief en zijn toon onbehoorlijk. Anderen zien het als een persoonlijke afrekening: een softwarepakket dat Veldwijk aan het project wilde verkopen, is afgewezen.

In de zomer van 2011 kan Veldwijk zijn frustraties niet meer bedwingen: hij stapt met zijn klachten naar de Volkskrant.

Het experiment om de brokken te verdelen over meerdere ontwikkelaars sterft. Moelker besluit de software zelf te bouwen, met ingehuurde krachten. Dan kunnen ze vast aan de slag en de software aanpassen als het ontwerp verandert.

Hij weet dat deze manier van werken duur en inefficiënt is. Maar op de lange duur schat hij in dat het goedkoper is dan leveranciers contracteren die bij elke

onvermijdelijke aanpassing van het ontwerp een nieuwe rekening sturen. Maar goede mensen vinden blijkt lastig: weinig ict'ers willen hun reputatie aan het inmiddels beruchte project verbinden.

Pas in maart 2012 krijgt het team tijd om met jurist Meester te praten over de kwesties die het project al twee jaar ophouden. Veel is het niet: vier uur per week. Er zijn ook betere programmeurs ingehuurd. Gemeenten krijgen in september 2012 tijdens een workshop zelfs de eerste werkende delen van de nieuwe software te zien. Eindelijk een succesje, denken ze bij het project. Dat kunnen ze goed gebruiken.

Begroting: Inmiddels uitgegeven

€ 72,7€ 56,3

Onverkoopbaar

Een manager in het projectteam voelt zich „een kikker in steeds heter water”. Eind 2012 is er sinds de doorstart al 28 miljoen euro uitgegeven, waarvan 19 miljoen aan inhuurkrachten. Maar de software is nog lang niet af en de tegenvallers blijven komen. Zo ‘ontdekken’ de projectplanners dat het overzetten van alle persoonsgegevens van de oude naar de nieuwe systemen niet 6 miljoen, maar 14 miljoen gaat kosten.

Als ze daarvoor waarschuwen, leidt dat tot spanningen met de ambtenaren van de nieuwe verantwoordelijk minister Ronald Plasterk. „Dit is onverkoopbaar”, zeggen die dan. Of „hou het klein”. Steeds willen de topambtenaren horen dat het goed komt. Hún politieke bazen eisen garanties en verkoopbare (lees: te lage) begrotingen. De bouwers gaan erin mee. „Door de illusie te voeden dat ons werk goed te voorspellen was, bleven we onze eigen nederlagen creëren”, zegt een projectlid.

Als de Kamer aan Plasterk vraagt waarom het zo moeizaam gaat, legt hij uit dat er steeds weer nieuwe, andere eisen worden gesteld. „Op een gegeven moment moeten we ook zeggen: dit is zoals we het hadden bedacht en hadden afgesproken, en zo gaan we het dus verder ook doen.” Maar in april 2013 is het een besluit van Plasterk zelf dat voor vertraging en extra uitgaven zorgt.

De knop van één miljoen

Informatie in de gemeentelijke basisadministratie is gebaseerd op aktes. Als een ambtenaar een akte opstelt, wordt de persoonsregistratie in die gemeente automatisch bijgewerkt. Maar Soms wordt een wijziging in persoonsgegevens in twee

gemeenten ingevoerd. Bijvoorbeeld als een kind in een andere gemeente wordt geboren dan waar hij woont. Zo'n dubbele registratie is gevoelig voor tik- en andere fouten.

Het projectteam denkt: als er één landelijke registratie komt, kan één gemeente zo'n geboorte invoeren, waarna de andere gemeente die automatisch overneemt. Gemeenten hebben zich na twee jaar van dit idee laten overtuigen. Nu moet dat automatisch overnemen alleen nog in de wet worden vastgelegd. Een Kamerlid van D66 stelt een amendement op. Maar twee dagen voor erover wordt gestemd, ontmoet Plasterk op werkbezoek in Enschede een gemeenteambtenaar die het geen goed idee vindt. Op aanraden van de minister stemt de coalitie van VVD en PvdA tegen het amendement.

Twee jaar overleg gaat de prullenbak in. Met tranen in hun ogen blijven de projectmedewerkers achter in de ambtenarenloge in de Tweede Kamer.

De software moet nu zo worden gebouwd dat gemeenten een persoonsgegeven pas na het drukken op een 'fiatteringsknop' overnemen. Een technisch complexe operatie die een knop oplevert die volgens sommige schattingen wel een miljoen euro kost.

Het project heeft nóg grotere problemen. Na weer een budgetoverschrijding vliegt Plasterk in het voorjaar van 2013 het internationale adviesbureau Gartner in. Een onderzoek naar hoe het verder moet, duurt meer dan een half jaar. Het project valt stil. De goede programmeurs trekken verder; zij kunnen elders veel verdienen. Anderen, zoals Bijpost, raken overspannen en verschijnen een tijd niet op hun werk.

Consultantswoordenboek

Een van de opvallendste kenmerken van het dertien jaar lang durende project om de landelijke persoonsregistratie te bouwen, is dat er door de jaren heen 24 evaluatierapporten over het project zijn gemaakt. Die laten goed zien hoe consultants pijnlijke conclusies verhullen met taal. Bewindspersonen die de Tweede Kamer moeten informeren, kunnen dit jargon weer gebruiken om de werkelijkheid wat weg te masseren. Dat gebeurde ook regelmatig:

Verhullend taalgebruik

Een voorbeeld: In het najaar van 2007 liet de toenmalige staatssecretaris Ank Bijleveld de eerste mislukte poging onderzoeken door haar eigen auditdienst. De conclusies en details in het onderzoeken waren - hoewel vermomd in consultantsjargon - vernietigend. De samenvatting van het rapport die Bijleveld

opnam in een Kamerbrief, was uiterst summier:

“De [Auditdienst] concludeert dat de business case die in 2003 is opgesteld en in 2005 is geactualiseerd, in de uitvoering van het programma geen rol van betekenis heeft gespeeld en dat de programma-aansturing niet aansloot op het resultaatgerichte karakter van het omvangrijke, complexe en risicovolle traject dat voor het programma moet worden afgelegd. Hierdoor is er onvoldoende regie geweest op de functionaliteit, geld, tijd en risico’s en de verantwoording hierover.”

In normalere taal staat er dus: dat de bouw zich niet aan het plan hield, dat de leiding van het project niet opgewassen was tegen de grootte, complexiteit en risico’s van de bouw, én dat het project daardoor stuurloos was.

Dat klopt, maar de Auditdienst had nog meer opgeschreven: dat het plan niet goed was, dat er een “ernstig gebrek aan onderling vertrouwen was” tussen de verantwoordelijke dienst van het ministerie en de bouwers van de software. Dat de financiering slecht was geregeld. Dat de verantwoordelijke topambtenaar van de dienst “conflicterende rollen” speelde, wat werd bestempeld als “pettenproblematiek”. En zo ging de Auditdienst nog een tijdje door.

Bijleveld stuurde het rapport als bijlage mee - waarmee ze de Kamer formeel gezien volledig had geïnformeerd. Maar het is een publiek geheim dat Kamerleden zo overstelpt worden door rapporten, dat ze de meeste niet lezen. Een slimme samenvatting stuurt de politieke discussie dan de gewenste kant op. Hier werden, niet verrassend, de fouten van Bijlevelds ambtenaren weggelaten.

Soms leiden de rapportages van consultants tot uitermate creatief taalgebruik en semantische omwegen. We maakten een consultantswoordenboek met de termen uit de evaluatierapporten én onze vertaling.

Onvoldoende maturiteit = amateurisme

Onvoldoende gericht is geweest op resultaatgerichte sturing/onvoldoende regie op de functionaliteit, geld, tijd en risico’s alsmede de verantwoording = stuurloos

Laat te wensen over wat betreft tijdigheid = te laat

Onvoldoende corrigerend vermogen = steeds dezelfde fouten blijven maken

Gaandeweg verslechterde communicatie, leidend tot een ernstig gebrek aan onderling vertrouwen = ruzie

Een uitgebreide inceptiefase = goed nadenken

Aan de noodzakelijke voorwaarden voor een succesvol traject is niet voldaan = mislukt

De financiering van het programma was niet voor de volle omvang geregeld = er was niet genoeg geld

Begripsverwarring over de rol en verantwoordelijkheid van de programmamanager = het is niet duidelijk wie het programma leidt

Niet geactualiseerd = verouderd

Geen gevoel van urgentie = er wordt niet hard genoeg gewerkt

Twijfel over de toekomstvastheid = wat er is bedacht, gaat misschien niet werken

De Rijksdienst heeft al die jaren vanaf de zijlijn met toenemende scepsis gekeken naar de pogingen van Moelker en zijn mensen om de perfecte database te bouwen: een die én perfect de wet volgt én geen foute gegevens toelaat. De dienst gelooft niet dat ze zo'n zuivere digitale wereld kunnen bouwen: persoonsregistratie is simpelweg te ingewikkeld.

Nu Moelkers poging is gestrand, ruiken ze hun kans. Weer pleiten ze voor 'hun' GBA-V – de dagelijkse kopie van alle gemeentelijke registraties. Die staat wél fouten toe, en houdt zich niet precies aan de wet. Maar dat maakt hem wel een stuk simpeler en makkelijker te onderhouden.

Deel III

Te weinig, te laat (2013 - 2017)

Met al meer dan 68 miljoen op de teller krijgt het project een derde leven. Gartner, het adviesbureau, wijst de GBA-V van de Rijksdienst af: te oud en te foutgevoelig. Het advies: ga door met de nieuwbouw van Moelker. Dat moet lukken, want 40 procent van de software is inmiddels af, zo becijfert Gartner. Plasterk hoogt het budget nog eens met 30 miljoen euro op.

Begroting: inmiddels uitgegeven:

€ 102€ 69,9

De ambtelijke top heeft een nieuw idee: een externe projectleider. Dat wordt zelfstandige Cor Franke, die de reputatie heeft dat hij vastgelopen ict-projecten kan redden. Aan zelfvertrouwen ontbreekt het hem niet: „Ik ben de garantie dat het echt

gebeurt”, laat hij in een vakblad optekenen. Hij doet wat topambtenaren al die jaren hebben nagelaten: structuur in de chaos brengen. Hij verbiedt het verwerken van nieuwe wensen in het ontwerp en dwingt af dat de Rijksdienst meewerkt. De code van al gebouwde software wordt opgeruimd – die is door het chaotische, jarenlange proces rommelig en verouderd.

In de buitenwereld wordt de sfeer grimmiger. René Veldwijk begint weer columns te tikken. Hij schrijft over het „bedrog” van het project en een „geur van misleiding”. Het opschonen van de code is volgens sommige deskundigen een gebruikelijke operatie bij langlopende software-ontwikkeling, maar Veldwijk noemt het een stiekeme „skelet-transplantatie” van de software, bedoeld om te verbergen wat voor slecht werk er afgeleverd was. Zijn columns leiden tot Kamervragen.

In de buitenwereld wordt de sfeer steeds grimmiger

De tientallen miljoenen die intussen zonder zichtbaar resultaat zijn uitgegeven en het voortdurende gehannes met de begroting is voor Veldwijk het bewijs dat iedereen er met opzet een potje van maakt – „een bijna frauduleuze omgang met belastinggeld”.

Het project kan zich geen misstap meer veroorloven. Franke laat de software elk kwartaal door een adviesbureau controleren. Een ander bureau controleert het management. Beiden constateren gestage verbeteringen. De database die Bijpost heeft ontworpen werkt inmiddels, wordt regelmatig met alle data uit de gemeentelijke registraties gevuld en haalt zo grote hoeveelheden fouten uit oude persoonsgegevens. Een keerpunt lijkt bereikt.

Maar in het najaar van 2016 presenteert Franke toch weer een spectaculaire bijstelling van kosten en tijd. Hij becijfert een vertraging van 15 maanden en extra kosten van zo’n 17 miljoen euro, deels omdat er beter naar oude kostenschattingen is gekeken. Pijnlijk is dat sommige softwarecode door de jarenlange vertraging zo verouderd is, dat zij onbruikbaar is geworden.

inmiddels uitgegeven:

€ 97,3

Nu stapt Plasterk naar het Bureau ICT Toetsing (BIT), dat grote ict-projecten van de overheid controleert en ook onder het ministerie van Binnenlandse Zaken valt. Veldwijk voorspelt een doofpot: het BIT had immers in 2015 nog geconcludeerd dat het project op de goede weg was. Nu zal dat niet anders zijn.

‘Een politieke sluipmoord’

Maar het BIT is genadeloos. Niet 70 procent van de software is af, zoals Franke zegt, maar 45 procent. De laatste gemeente zal pas half 2023 zijn aangesloten, niet eind 2021. [De genadeklap is de nieuwe kostenraming van het BIT](#): er is niet nog 34 miljoen euro nodig, maar 225 miljoen euro.

Om op deze kostenexplosie uit te komen, gebruikt het BIT wel kosten die eerder niet werden meegeteld. De Rijksdienst zelf heeft vlak daarvoor geschat dat het in gebruik nemen van de nieuwe landelijke persoonsregistratie zo'n 115 miljoen euro zal kosten. Maar daarin zitten ook de kosten van allerlei investeringen in andere systemen. Het BIT schat dat gemeenten bovendien nog 60 miljoen meer moeten uitgeven om de nieuwe persoonsregistratie in te voeren.

Nog nodig volgens het BIT

€ 0

Het BIT, zo voelen betrokkenen het, heeft de dolk geleverd voor een politieke sluipmoord. Cor Franke is woedend en protesteert bij de ambtelijke top. Hij schrijft elf A4-tjes vol over feitelijke onjuistheden die hij in het BIT-verhaal ziet. Hij wijst op het gebrek aan onderbouwing van de conclusies, iets wat ook bevreemding wekt in een wijdere kring rond het project: bij gemeenten, sommige softwareleveranciers en organisaties die gebruikmaken van de persoonsregistratie. Een direct betrokkene: „Wat het BIT deed, was tenenkrommend. Het is op het laatst zo onzorgvuldig gegaan.”

Het doet er niet meer toe. Het imago van het project is onherstelbaar beschadigd. Zoeken naar de waarheid heeft geen zin meer.

Minister Plasterk – inmiddels demissionair – schrijft de Kamer eind juni dat hij een periode van ‘bezinning’ wil. Als projectmedewerkers Kamerleden voor aanvang van een debat zien rondlopen met een column van Veldwijk bovenop hun stapel papieren, weten ze: we zijn kansloos.

Dat klopt. Kamerleden spreken van „een puinhoop” en „een ongelofelijke zwijnenstal”. SP'er Ronald van Raak, acht jaar eerder al kritisch, zegt nu: „Niks is te gebruiken, niks zal op orde komen en er is geen vooruitzicht”.

De minister geeft zich over. Na 13 jaar en 100 miljoen euro strandt het project voor de derde keer.

Of het de laatste poging is? De coalitie wil, zo meldt het regeerakkoord van Rutte III, „de bevolkingsadministratie moderniseren”.