

Zonder grip op de informatie geen grip op de realiteit.

Gespreksnotitie ten behoeve van ronde tafelgesprek vaste commissie voor BZK
13/2/2019.

Van: Rienk Hoff, gemeente Amsterdam.

1. Algemeen.

Uw uitnodiging over waarom bij de overheid ICT-projecten fout blijven gaan heeft mij enigszins verrast aangezien ik geen ICT expert ben.

Die deskundigheid is aanwezig bij de heer Jan Flippo, CIO van de gemeente Amsterdam. De heer Flippo is indertijd ook gehoord door de Commissie Elias.

Wel heb ik als ambtelijk opdrachtgever voor twee ICT projecten in de gemeente Amsterdam gefungeerd. Beide projecten werden uitgevoerd in een complexe bestuurlijke omgeving met stadsdelen en centrale onderdelen en werden op tijd en binnen budget opgeleverd.

Graag deel ik de factoren met u die in mijn ogen hebben bijgedragen aan het succes van deze projecten. Vervolgens maak ik van de gelegenheid gebruik om mijn opvattingen over informatie met u te delen vanuit het perspectief van 1Overheid.

2. Succesfactoren bij twee ICT projecten.

- Als directeur van de toenmalige Dienst Persoons-en Geo informatie was ik opdrachtgever van het project vervanging Gemeentelijk Bevolkingssysteem door het standaardpakket Key2Burgerzaken van Centrics.

In 2007 werd ik met dilemma geconfronteerd dat het Amsterdamse zelfbouw GBS pakket (Gemeentelijk Bevolking Systeem) niet veel langer in de lucht kon blijven en dat het (toen al) niet duidelijk was of de Modernisering GBA op korte termijn zo ver zou zijn dat Amsterdam op de MGBA over kon. Uiteindelijk heb ik besloten om niet van een tijdige oplevering van de MGBA uit te gaan. En dus over te gaan tot een tussentijdse migratie naar een standaardpakket. De gunning ging naar Centric die als enige had ingeschreven. De andere spelers (Getronics en Pink) lieten weten zich te willen concentreren op de ontwikkeling van een nieuw GBB systeem vooruitlopend op de MGBA.

Het project was begroot op 9 miljoen (inclusief organisatie- en procesaanpassingen, opschoning gegevensbestanden, opleiding van 400 medewerkers) en werd op tijd en binnen budget opgeleverd begin 2010.

- Als directeur Handhaving en Toezicht was ik opdrachtgever voor de aanschaf en uitrol van een Personal Digital Assistent (PDA) systeem. Alle handhavers in

Amsterdam werden voorzien van een PDA dat naast het digitaal opmaken van bonnen ook meldingen en waarnemingen vastlegt.

Ook dit project werd binnen budget en op tijd opgeleverd (van 2016 t/m 2018). Budget was 1,5 miljoen, exclusief de inzet van 33 personen uit de betrokken organisaties.

Het project ging in de kern over standaardiseren en uniformeren van mobiele handhaving in de openbare ruimte.

Inmiddels hebben we met Den Haag en Utrecht een gebruikersorganisatie gevormd die eensgezind richting de leverancier optreedt. De gebruikersorganisatie creëert een kritisch tegenwicht tegen de leverancier die in een tamelijke kleine en gesloten markt opereert. De samenwerking is niet alleen gericht op de leverancier, maar ook op uniformering van de vraag naar de markt voor alle producten en diensten die voor handhaving in de openbare ruimte relevant zijn.

Succesfactoren waren voor mij:

- zelf als directeur de stuurgroep voorzitten. Daarmee geef je het signaal af dat het project belangrijk is; “chefs sache”. En indien nodig liet ik mij op dagelijkse basis informeren over de voortgang van het project.
- er op toezien dat wordt vastgehouden aan de oorspronkelijke doelstellingen (scope) van het project. Deze scope moet overzichtelijk blijven: dat betekent dat in principe nieuwe inzichten en ontwikkelingen niet worden meegenomen, maar pas na oplevering gecontroleerd worden doorgevoerd, bijvoorbeeld in de vorm van een release of een nieuw project. Zicht op kosten en baten van het project blijft daarmee behouden.
- het benutten van de mogelijkheid om de kennis van de markt te gebruiken ten einde tot een realistische aanbesteding te komen (via concurrentie gerichte dialoog). Vraag niet aan de markt om het schaap met de 5 poten te leveren.
- in de projectbesturing veel plaats inruimen voor de opinie van de gebruikers, via een actieve gebruikers- of klankbordgroep. Het stroomlijnen en standaardiseren van de nieuwe werkprocessen altijd via gebruikers tot stand brengen. Dit is buitengewoon belangrijk. Een technisch mooi systeem is in de dagelijkse praktijk van de gebruiker nog geen werkbaar systeem.
- de leverancier betrekken bij de besturing (deelname in de stuurgroep). Streef daarbij naar een partnerrelatie i.p.v. een opdrachtgever/-nemer relatie. Laat dat ook tot uitdrukking komen in het contractmanagement.
- hoge kwaliteit van de projectleider. De projectleider moet een topper zijn die materie deskundig stuurt, maar bovenal een persoon die alle partijen aan het project weet te binden. Dit laatste is erg

belangrijk. Mijn ervaring is dat het vooral rand voorwaardelijke issues zijn die het succes van het project bepalen.

- het zorg dragen voor continue communicatie over de voortgang. Iedereen die op de een of andere manier betrokken is bij het project moet op dezelfde manier worden geïnformeerd. Dit geldt ook over de communicatie van tegenvallers.
- nadrukkelijk sturen op een zorgvuldige overgang van de projectomgeving naar de beheeromgeving. Betrek daartoe de beheerorganisatie vanaf het begin bij het project.
- zorg dragen dat vanaf dag 1 een professioneel digitaal projectarchief werd ingericht. Dit is cruciaal voor projectverantwoording, communicatie, analyse, overdracht naar beheer, contractmanagement, etc.

3. Informatievoorzieningen vanuit het perspectief van 1Overheid.

Sinds 1 januari 2019 ben ik programmamanager 1Overheid. Vanuit die rol probeer ik projecten te stimuleren, aan te jagen en uitgevoerd te krijgen die beogen hardnekkige maatschappelijke problemen op te lossen en waarvoor samenwerking tussen overheidspartijen en/of derden noodzakelijk is. De nadruk ligt daarbij op het voorkomen van fraude, in plaats van het achteraf (zeer kostbaar) opsporen en vervolgen.

Vaak is samenwerking voor de hand liggend maar tegelijkertijd buitengewoon moeilijk te praktiseren. Wij richten ons op thema's welke (nog) niet tot de routines van gemeenten of landelijke diensten behoren. De 1Overheid benadering zoekt als het ware in dit "niemandland", waar geen der partijen zich verantwoordelijk voelt, haar weg en brengt het gebied in kaart.

Onder samenwerking wordt nadrukkelijk de uitwisseling van gegevens gerekend, maar ook het verlenen van "administratieve burenhulp" (de ene overheidspartij helpt de andere, bijvoorbeeld wanneer handhavers die, als ze toch op straat zijn informatie vastleggen die van belang is voor het uitvoeren van processen door andere overheidsinstanties).

Ik heb mij altijd sterk gemaakt voor verbetering van de uitvoering door ondersteuning met informatie.

Of het nu de politieman of de handhaver is die 24/7 op straat zijn werk doet, de leerplichtambtenaar, de Bouw en Woning Toezicht inspecteur, de sociale werker of de service medewerker aan het loket; het zijn deze mensen die de burgers namens de Overheid als eerste tegemoet treden. Figuurlijk gesproken doen zij helaas hun werk veelal met een blinddoek op. Een blinddoek omdat voor hen relevante informatie niet beschikbaar is terwijl die wel elders binnen de Overheid voorhanden is.

Veel ICT ontwikkeling wordt vorm gegeven zonder notie van wat uitvoerders in hun uitvoeringsprocessen nodig hebben. Hier moet met name sturing op plaatsvinden. (zie rapport "Implementatievisie Stelsel van Basisregistraties", N. Ducastel, A. Zuurmond, R. Hoff, A. van Splunter, B. Opdam, 2011))

3.1. Stelsel Basisregistraties.

Het begint al met het gebrekkig functioneren van het Stelsel van Basisregistraties. Veel overheidspartijen zijn er onvoldoende van doordrongen dat het Stelsel alleen tot volle wasdom komt als elke partij het als een gemeenschappelijke basisvoorziening ziet. Ook als het vanuit de verantwoordelijkheid voor de eigen primaire processen niet direct tot een meerwaarde leidt.

Op de werking van dat Stelsel ontbreekt eenduidige sturing.

Zo heeft bijvoorbeeld het UWV de afgelopen jaren slecht 4x een terugmelding aan Amsterdam gedaan en is er een “Polen affaire” nodig om deze gemiste kans weer op de bestuurlijke agenda te krijgen.

3.2. Gemeenten als partner in de informatie huishouding van de overheid.

Vanuit het 1Overheidsdenken is het jammer dat het rapport Elias niet ook de gemeentelijke ICT heeft meegenomen. Immers, veel hardnekkige maatschappelijke problematiek overstijgt de diverse overheid kokers, maar komt tezamen bij gemeenten. Zeker na de flinke decentralisatieslag. Of het nu veiligheid- en leefbaarheids problematiek betreft, sociale problematiek of bijvoorbeeld verkeersveiligheid; een koker overstijgende aanpak is nodig. Uitvoeringsprocessen moeten daarbij kunnen worden gevoed, niet alleen vanuit de Basisregistraties maar ook vanuit andere, relevante informatiebronnen.

Tezamen beschikken we als overheid over verschrikkelijk veel informatie. Maar deze komt echter niet of nauwelijks beschikbaar voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoeringsprocessen.

Ik noem wat voorbeelden uit het Amsterdamse, die echter ook in andere gemeenten zullen gelden.

- Taxihandhavers van de gemeente weten niet ter plekke of een taxichauffeur door het KiWa is geschorst of dat zijn vergunning is ingetrokken.
- Honderduizenden gesignaleerden kunnen niet door politie en justitie worden gevonden, maar krijgen wel keurig een paspoort door de gemeenten verstrekt.
- Het RDW kan per kentekenplaat (in Amsterdam wordt door de fiscale parkeerhandhaving alleen al 60 miljoen x per jaar het RDW geraadpleegd) aangeven of een auto gestolen is, niet APK gekeurd, niet verzekerd of, nog erger, op papier niet bestaat. Deze informatie wordt niet of nauwelijks benut.
- Handhavers en politie weten van veel personen dat ze agressief zijn en houden daarmee rekening bij de bejegening. Collega ambtenaren achter bijvoorbeeld de sociale voorziening loketten beschikken echter niet over deze informatie en worden daardoor onnodig vaak verrast door agressieve personen.
- Handhavers die 24/7 op straat zijn leggen waarnemingen vast die niet of nauwelijks worden gebruikt door analisten van bijvoorbeeld de politie. Deze potentiële ogen en oren functie gaat verloren voor bv. vroegtijdig oppikken van signalen die duiden op radicalisering.
- Gemeenten schrijven veel personen in de BRP als Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW), terwijl andere overheidsinstanties wel over een adres beschikken maar dat niet terug melden.

- Ondanks de overspannen woningmarkt staan veel woningen administratief leeg terwijl die wel worden bewoond door personen die kennelijk onder de overheidsradar willen blijven. Andere overheidsorganen hebben vaak wel informatie over persoon en adres, maar delen die niet.
- De Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T) kan tijdens controles ter plekke nagaan of taxi's verzekerd zijn of niet. De RDW heeft deze informatie.
- De semi-publieke netbeheerders geven geen informatie aan gemeenten over levering van nutsvoorzieningen op bijvoorbeeld administratief leegstaande woningen of in het kader van opsporen van hennep plantages.

Doordat data in de kokers blijft is het omzetten van data naar Intelligence nog zeer beperkt. Analyse van adresfraude vindt bijvoorbeeld nagenoeg niet plaats, terwijl veel fraude met adresfraude begint (uitkeringsfraude, uitwonende studiebeursfraude, 2e hypotheekafrek fraude, etc.).

4. Adviezen.

1. Neem de informatiebehoefte voor de uitvoering als startpunt bij de inrichting van ICT sturing.
Niet de technologie maar de behoefte aan informatie moet leidend zijn waarbij het vooral gaat om slimme uitwisselingen in plaats van grote ICT projecten.
2. Organiseer randvoorwaarden waarbinnen de verschillende overheidspartijen (inclusief gemeenten) gezamenlijk tot een vorm van overkoepelend gezag komen ten behoeve van standaardisering en uitwisseling van gegevens. Kijk in dat verband of het Belgische Informatie Kruispunt ook voor Nederland een oplossing kan bieden. Dit Kruispunt regelt in België de informatiestromen tussen circa 2000 overheid(gelieerde) organisaties.
3. Neem in Wetten standaard een informatieparagraaf op waarin wordt vastgelegd welke informatie van welke partijen nodig is om het werk naar behoren te kunnen uitvoeren uitgaande van enkelvoudige opslag en meervoudig gebruik van gegevens. Uitvoeringspartijen die toegang zouden moeten hebben tot broodnodige gegevens verzanden in de praktijk van nu maar al te vaak in discussies of informatie wel mag.
4. Stimuleer dat bij alle overheden voldoende ICT deskundigen werkzaam zijn. Deze deskundigen moeten niet alleen verstand van technologie en aanbestedingen hebben, maar bovenal in staat zijn te begrijpen wat de informatie behoefte op de werkvloer is en hoe die moet worden omgezet naar informatie en ICT.
5. Veel deskundigheid is verdwenen bij de overheid en wordt extern ingehuurd. Daarmee neemt het risico toe dat er mooie technologische oplossingen worden geleverd die vervolgens in de praktijk niet of nauwelijks blijken te werken.
Door gebrek aan eigen deskundigheid zijn we als Overheid te afhankelijk geworden van de markt. Niet alleen wordt de rol van opdrachtgever dan al snel onvoldoende vorm gegeven; ook ten aanzien van de ontwikkeling van algoritmes worden we meer en meer gemonopoliseerd door marktpartijen. . In het verlengde hiervan: de overheid kiest veelal om via aanbesteding (in welke vorm dan ook) vooral de financiële aspecten en risico's af te regelen.

De inhoudelijke regie op kwaliteit (door de opdrachtgever) is minstens zo belangrijk als regie op tijd en geld. Bijvoorbeeld door te bewaken dat uitwisseling van gegevens over de systeemgrenzen mogelijk is/wordt en blijft. Dit is een randvoorwaarde voor samenwerking tussen de ketens (kokers).

6. Probeer de bij de overheid overheersende risicomijdende cultuur te doorbreken. Deze cultuur wordt vooral bepaald door het voorkomen dat de bewindspersoon in de problemen komt. Verkokering wordt daarmee in de hand gewerkt en noodzakelijke innovatie en implementatie belemmerd. Om te innoveren is het nemen van verantwoorde risico's noodzakelijk. Soms gaat het dan mis maar daar moet dan van worden geleerd.
7. De Samenleving en daarmee ook de Overheid stelt steeds grotere eisen aan wendbaarheid op heel veel aspecten. Dat stelt ook eisen aan ICT voorzieningen. Het past niet (meer) om grootschalige projecten van meerdere jaren te definiëren als in beton gegoten. De gewenste wendbaarheid leidt dan tot bijstellingen met gevolgen voor tijd, geld en soms ook kwaliteit van het resultaat, die dan weer onwenselijk wordt gevonden.. Grip op ICT projecten maakt het noodzakelijk dit dilemma te accepteren in opdrachtverstrekking en projectuitvoering en keuzes te maken hoe hiermee om te gaan.
8. Vanuit de Overheid gedachte is het vastleggen van uitzonderingen op het werkkterrein van het BIT niet gewenst. Ook de ICT-projecten van de Gemeenten zouden hier deel van moeten uitmaken. Met name informatie uitwisseling over de raakvlakken van (uitvoering)organisaties is gewenst.

RH.

30/1/2019.