

Onderwerp Externe evaluatie project VASD

ter informatie

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 14 050

Bijlage(n) 3

Ons kenmerk 227751-2024

Datum 16-10-2024

Uw brief van

Uw kenmerk



Geachte lezer,

Enige jaren na de decentralisatie van taken van de rijksoverheid naar gemeenten op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en de Wmo, groeide binnen het sociaal domein de wens tot verbetering van de dienstverlening aan de inwoners. De interne samenwerking diende te verbeteren, door meer integraal, flexibel en efficiënt te werken en door minder leveranciersafhankelijk te zijn. In 2020 is daarom binnen het sociaal domein van de gemeente Groningen een aanbesteding gestart ter vervanging van de applicaties die zich richten op de uitvoering van de Participatiewet, Wmo en de Jeugdwet. We noemen dit project VASD (Vernieuwing Applicaties Sociaal Domein).

Na gunning in 2021 liep de implementatiefase vertraging op door een combinatie van verschillende factoren die elkaar gedurende het project versterkten. Door bij te sturen en aanpassingen te doen is lang gedacht dat de doelstellingen van het project gehaald zouden kunnen worden. In 2023 hebben we de samenwerking met de leverancier helaas moeten beëindigen. Belangrijke reden was dat het implementatietraject door zowel de gemeente Groningen als door de leverancier veel complexer bleek dan vooraf is ingeschat.

De afgelopen periode hebben we het project extern laten evalueren door het adviesbureau Highberg. In deze brief wordt u geïnformeerd over de uitkomsten van deze externe evaluatie, de afwikkeling van het project VASD en de wijze waarop we de lessen en aanbevelingen uit de evaluatie borgen in de organisatie. We geven ook aan welke activiteiten we de komende periode uitvoeren om de dienstverlening aan onze inwoners binnen het sociaal domein zo goed mogelijk te ondersteunen. De aanbevelingen worden inmiddels concreet vormgegeven door middel van

Volgvel 1

portfoliomanagement, het aanstellen van projectleiders met een veranderkundige aanpak en het Verbetersteam IT. De afgelopen jaren is de IT regie-organisatie van gemeente Groningen al versterkt. Sinds kort worden delen van de outsourcing ICT weer in huis gehaald, opdat we zelf weer kunnen beschikken over kennis en vaardigheden.

Deze brief is ook de nacalculatie van het meerjarige project VASD. De vorm van deze nacalculatie wijkt af van de vorm die we normaal gesproken hanteren bij een nacalculatie van een meerjarig project. Reden is dat alle onderdelen die deel uitmaken van een nacalculatie terugkomen in de externe evaluatie. Daarnaast heeft de financiële afwikkeling al plaatsgevonden in 2023. Dit wordt in deze brief nader toegelicht en verantwoord.

1. Externe evaluatie VASD

We hebben adviesbureau Highberg gevraagd om het project VASD te evalueren. Tijdens de evaluatie is met 30 betrokkenen vanuit verschillende rollen gesproken en zijn alle projectdocumenten beoordeeld. De evaluatie heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende vraagstelling: *Stel een externe evaluatie op die antwoord geeft op de vraag waarom de geformuleerde doelen voor het project VASD niet zijn gerealiseerd. Kijk daarbij naar de aspecten tijd, geld, kwaliteit, informatievoorziening en organisatie. Formuleer aanbevelingen op welke wijze de gemeente Groningen de sturing en beheersing van grote IT-projecten in de toekomst kan verbeteren.*

De evaluatie heeft geleid tot een uitgebreide rapportage, waarin alle aspecten terugkomen. De evaluatie is gefocust op “wat er beter kan”. Dit rapport dient daardoor niet als een oordeel, of een schuldvraag, maar heeft als doel om te leren en de aanbevelingen in praktijk te brengen. De bevindingen staan erin om de leerpunten en aanbevelingen te onderbouwen. De bevindingen zijn veelal gericht op de inrichting van de governance van het project: de sturingslijnen, de rapportagelijnen en samenwerking binnen het project en met de leverancier.

De lessen uit de externe evaluatie kunnen als volgt worden samengevat:

- *Maak een expliciete keuze tussen maatwerk of standaard software.*
- *Realiseer een visie op dienstverlening niet in één allesomvattend project. Zorg binnen de projecten voor een goede governance.*
- *Samenwerking intern en met externe partners kost tijd en moeite.*
- *Kijk naar de interne organisatie en zorg voor goed “sentiment” in de organisatie om het meeste uit mensen en middelen te halen.*
- *Houd regie in eigen hand. Verwacht niet dat een leverancier je compleet ontzorgt, maar behoud eigenaarschap op verandering.*

De bevindingen en lessen zijn vervolgens vertaald in 3 hoofdaanbevelingen:

- *complexiteit verminderen en regie op haalbaarheid en actief besturen;*
- *beheerste verandering door project- en projectmatig werken;*
- *draagvlak vergroten door het toepassen van verandermanagement.*

De aanbevelingen bieden de gemeente Groningen concrete handvatten om toekomstige projecten beter uit te voeren. In hoofdstuk 4 van deze brief gaan we dieper op de bevindingen, de lessen en de aanbevelingen. In hoofdstuk 5 geven we vervolgens aan welke aanbevelingen we al uitvoeren en welke we nog gaan realiseren.

2. Kader: De Groninger Digitale Ambitie (GDA)

Goede digitale informatieproducten en diensten zijn van onschatbare waarde voor de gemeente en vormen de kern van ons gemeentelijk handelen. De Groninger Digitale Ambitie (GDA) geeft kaders voor een continue reeks aan ICT-vernieuwingstrajecten die nodig zijn om deze digitalisering te bewerkstelligen. De komende jaren moeten diverse belangrijke applicaties van de gemeente Groningen worden vervangen. Dit is een grote en complexe opgave. Daarin is de gemeente Groningen niet uniek. De IT-opgave is bij alle gemeenten groot. Deze opgave vraagt om goede keuzes en sturing. Daarom hebben we de afgelopen periode stappen gezet om ons portfoliomanagement¹ te verbeteren. In maart 2024 is uw raad geïnformeerd over de ontwikkeling van het ICT-portfolio (brief 43907-2024) over grote ICT-projecten binnen de diverse domeinen van onze gemeente. In 2023 hebben we 22 top- en 16 reguliere projecten uitgevoerd waarvan er 15 projecten zijn afgerond. De projecten die in 2023 zijn afgerond zijn vrijwel allemaal succesvol verlopen. We hebben daarbij echter ook leerpunten benoemd. Zo is bij een aantal projecten de doorlooptijd langer geweest dan eerder was ingeschat. De grootste afwijking binnen het projectenportfolio is het stopzetten van het project VASD.

3. Project VASD

In 2020 is binnen het sociaal domein van de gemeente Groningen een aanbesteding gestart ter vervanging van de applicaties die zich richten op de uitvoering van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet: het project VASD. Dit project raakte vrijwel alle directies binnen het sociaal domein van de gemeente Groningen, de WIJ en de RIGG. De oorspronkelijke doelstellingen van het project kunnen als volgt worden samengevat:

- *een integraal cliëntvolgsysteem in het sociaal domein;*
- *en daarmee een betere dienstverlening aan inwoners;*
- *besparing op licentiekosten en een efficiency in de uitvoering;*
- *meer flexibiliteit: minder leveranciersafhankelijk en makkelijk aanpassen.*

De gemeente Groningen had behoefte aan een wendbare en geïntegreerde oplossing, inclusief een applicatie- en ontwikkelplatform met specifieke functionaliteiten voor de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet en daarnaast regiemogelijkheden. De opdracht is begin 2021 gegund aan leverancier Blinqt met de applicatie X-works. Deze jonge leverancier kwam als meest geschikte kandidaat uit de aanbesteding met een applicatie die nog flexibel in te richten was, dit naar de behoefte van gemeente Groningen. Gedurende de implementatiefase is diverse keren vertraging ontstaan. In november 2023 is uw raad geïnformeerd over ons voornemen om de samenwerking met de leverancier te beëindigen (brief 338015-2023). Dit onder geheimhouding, omdat de afwikkeling van het contract op dat moment nog niet was afgerond. Tevens informeerden wij u hierover meer diepgaand tijdens een beeldvormende sessie. Begin 2024 is het contract met wederzijdse instemming ontbonden.

Het stopzetten van de samenwerking was een moeilijke, maar in onze ogen noodzakelijke beslissing. Moeilijk omdat veel medewerkers zich de afgelopen jaren met volle overtuiging hebben ingezet om de implementatie tot een succes te maken. Noodzakelijk omdat de samenwerking met de leverancier in onze ogen niet zou hebben geleid tot een succesvolle implementatie.

Volgvel 3

We hebben in de brief van november 2023 geconcludeerd dat de vertraging die tijdens de implementatie is ontstaan, diverse oorzaken kent, die zowel aan de gemeente Groningen als aan de leverancier te wijten zijn. Het implementatietraject bleek voor alle partijen complexer dan vooraf ingeschat.

Veel IT-projecten verlopen succesvol binnen de gemeente Groningen. Het stopzetten van het project VASD heeft daarom een grote impact gehad. Voor ons reden om dit project uitgebreid extern te laten evalueren. Ook uw raad heeft hierom gevraagd. De lessen en aanbevelingen gebruiken we om nu en in de toekomst meer grip te krijgen en te houden op grote (IT) projecten binnen diverse domeinen van onze gemeente. Dat geldt met name voor de inhoudelijke (IT) projecten die de digitale dienstverlening versterken en die een veranderkundige aanpak vereisen.

4. Bevindingen, lessen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de uitkomsten van de externe evaluatie. We kunnen ons vinden in de bevindingen, de lessen en de aanbevelingen. Het is belangrijk om hier lering uit te trekken voor de toekomst.

Bevindingen

Prominente bevindingen zijn voornamelijk gericht op de inrichting van de governance van het project: de sturingslijnen, rapportagelijnen en samenwerking binnen het project en met de leverancier. Zo is de besturing van het project niet helder neergezet, wat zijn weerslag had op de samenwerking binnen het project en met de leverancier. Ook heerste onduidelijkheid over de doelstellingen van het project, met name bij de overgangen van de voorbereiding naar de aanbesteding en naar de implementatiefase. Het ontbreken van de expliciete keuze voor standaard of maatwerk software zorgde gedurende elke fase voor problemen. Binnen het project heeft daarnaast een deel van de betrokkenen de cultuur als onprettig ervaren. Ten slotte ontbrak het aan onvoldoende inzicht op de haalbaarheid van het project.

We constateren dat er niet één oorzaak is aan te wijzen voor het stopzetten van het project. Het is een combinatie van verschillende factoren. Zoals ook in het rapport is benoemd zien we dat veel bevindingen voortvloeien uit de start en de initiatie van het project. In de Visie op informatisering Sociaal Domein hebben we de lat hoog gelegd om onze dienstverlening aan inwoners te verbeteren. Vanuit de intentie om minder leveranciersafhankelijk te zijn en de interne samenwerking te verbeteren door meer integraal, flexibel en efficiënt te werken is het project te complex geworden met veel betrokken partijen en belanghebbenden.

We hebben gekozen voor leverancier Blinqt omdat zij als meest geschikte kandidaat uit de aanbesteding is gekomen voor de levering van een wendbare en geïntegreerde oplossing, inclusief een applicatie- en ontwikkelplatform met specifieke functionaliteiten voor de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet en daarnaast regiemogelijkheden.

De keuze voor een relatief jonge leverancier met een softwarepakket dat nog in ontwikkeling was, voor een complex groot vraagstuk zoals in dit geval in het sociaal domein, heeft de haalbaarheid van het project vanaf het begin onder druk gezet. In de vervolgfases van het project is de samenwerking met de leverancier ook moeizaam gebleken, wat het maken van duidelijke afspraken en de nakoming hiervan heeft

bemoelijk. Dit is versterkt door onduidelijk opdrachtgeverschap, impliciete afspraken en verwachtingen en complexiteit in de sturing.

De druk, de impact, de betrokkenheid en de complexiteit van het project was hoog. Gedurende de looptijd van het project is het steeds de intentie geweest om het project te doen slagen. Zo is in het derde kwartaal van 2022 door KPMG een onderzoek uitgevoerd waarbij aan KPMG ook advies is gevraagd naar mogelijke aanpassingen waardoor de projectdoelen binnen een financieel gezond kader toch gehaald zouden kunnen worden. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de informatievoorziening aan het college en dus uw raad. In de reguliere P&C-cyclus (jaarrekening en voortgangsrapportage) is de vertraging van het project kort toegelicht. Enige tijd later bleek alsnog dat de doelstellingen niet gehaald zouden kunnen worden. Toen het voornemen om de samenwerking eind 2023 te beëindigen was genomen, is uw raad bij brief geïnformeerd.

Lessen

De belangrijkste lessen hebben betrekking op deze bevindingen. Zo moet in toekomstige IT-projecten expliciet vooraf voor maatwerk of standaard software gekozen worden. De keuze tussen deze twee brengt consequenties met zich mee voor het gehele project. Een toekomstige visie op dienstverlening moet niet proberen om deze in één project te realiseren. En binnen de projecten moet een expliciete en gedragen governance geborgd zijn. Daarin vormt een business case een sterk en belangrijk sturingselement, onder voorwaarde dat die zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderdelen bevat. Samenwerking intern en met externe partners rendert op basis van onderling vertrouwen, heldere wederzijdse verwachtingen en taakverdeling, en open communicatie. Er moet intern ruimte zijn voor signalen uit de organisatie. Duidelijke stuurmiddelen en -momenten moeten voorhanden zijn evenals heldere stuurinformatie die proactief wordt herijkt. Tenslotte is een belangrijke les: houd de regie in eigen hand en behoud eigenaarschap op de verandering. De lessen kunnen als volgt worden samengevat:

- *Maak een expliciete keuze tussen maatwerk of standaard software.*
- *Realiseer een visie op dienstverlening niet in één allesomvattend project. Zorg binnen de projecten voor een goede governance.*
- *Samenwerking intern en met externe partners kost tijd en moeite.*
- *Kijk naar de interne organisatie en zorg voor goed “sentiment” in de organisatie om het meeste uit mensen en middelen te halen.*
- *Houd regie in eigen hand. Verwacht niet dat een leverancier je compleet ontzorgt, maar behoud eigenaarschap op verandering.*

De aanbevelingen van de evaluatie bieden de gemeente Groningen concrete handvatten om toekomstige IT-projecten binnen diverse domeinen van onze gemeente beter uit te voeren. Dergelijke IT-projecten faciliteren de gewenste verandering en zijn dus meer dan een technisch IT-project. De lessen in het evaluatierapport hebben dan ook met name betrekking op IT-projecten die ten dienste staan van een inhoudelijk domein, zoals in dit geval het sociaal domein. In het evaluatierapport zijn de aanbevelingen toegelicht op een meer gedetailleerd niveau. Onderstaande punten vormen een combinatie van verschillende aanbevelingen.

Volgvel 5

Aanbevelingen

De bevindingen en lessen worden vertaald in 3 hoofdaanbevelingen:

- *complexiteit verminderen en regie op haalbaarheid en actief besturen;*
- *beheerste verandering door plan- en projectmatig werken;*
- *draagvlak vergroten door het toepassen van verandermanagement.*

5. Borgen lessen en aanbevelingen

De lessen en aanbevelingen willen we borgen in de organisatie om in de toekomst grip te krijgen en te houden op grote (IT) projecten. Daarbij geldt dat niet altijd alle aanbevelingen en leerpunten vanuit VASD toepasbaar zijn op alle andere grote inhoudelijke IT-projecten van de gemeente Groningen. Daarvoor zijn er op voorhand te veel verschillen binnen de verscheidene (te starten) IT-projecten.

De aanbevelingen uit de evaluatie zijn vertaald in 5 verbeterthema's: complexiteit verminderen, projectmanagement & manier van werken, verandermanagement, cultuur en tot slot portfoliomanagement.

De aanbevelingen worden inmiddels concreet vormgegeven door het Verbeterteam IT, portfoliomanagement en het aanstellen van projectleiders met een veranderkundige aanpak, waar dat gewenst is (in uitvoering). De afgelopen jaren is de IT regie-organisatie van gemeente Groningen al versterkt. Sinds kort worden delen van de outsourcing ICT weer in huis gehaald, opdat we zelf weer kunnen beschikken over kennis en vaardigheden.

Een van de concrete acties die we naar aanleiding van de evaluatie opgepakt hebben, is de start van het Verbeterteam IT projecten. Dit Verbeterteam vertaalt lessen en aanbevelingen uit de evaluatie naar concrete toepasbare handvatten. Het Verbeterteam IT ontwikkelt vanuit expertise, ervaring en verschillende perspectieven een gedragen plan van aanpak waarmee we de aanbevelingen borgen en toepassen. Daarbij houden we ook een aantal lopende IT-projecten nog eens tegen het licht om te kijken of er aanpassingen of wijzigingen noodzakelijk zijn. Een aantal aanbevelingen vanuit projecten als de vervanging van het financieel systeem (DaFinci) en MijnGroningen wordt inmiddels in andere projecten al toegepast. Het Verbeterteam IT projecten gaat concreet aan de slag met de volgende vragen:

- *Welke uitdagingen vanuit review VASD zijn generiek voor andere (grote) projecten binnen gemeente Groningen?*
- *Welke oplossing hebben we intern voorhanden? Hebben we hier al een standaard over afgesproken?*
- *Welke aanpassingen hebben we te doen om deze uitdagingen op te lossen (Proces, Besturing, Gedrag en Leiderschap), bij de verschillende disciplines o.a. inkoop, IT, portfolio-sturing en de directies.*
- *Hoe zorgen we ervoor dat de oplossing geborgd wordt in de lijn we dit toepassen op alle IT-projecten?*

Volgvel 6

Inmiddels zijn een aantal maatregelen al in gang gezet. De sturing op de IT-projecten is veel strakker ingericht met behulp van portfoliomanagement¹. Vanuit het portfoliomanagement wordt veel steviger gestuurd op de voortgang en beheersing van de risico's van projecten. Alhoewel we in het kader van portfoliomanagement de nodige stappen hebben gezet, zien we ruimte voor verbetering. Het gaat dan om het verminderen van de complexiteit van projecten en meer aandacht voor de veranderkundige kant bij grote IT-projecten, door te letten op de vaardigheden van projectmanagers en een duidelijke governance. We zullen meer kiezen voor standaard software bij bewezen leveranciers. Daarmee aanvaarden we ook dat dit nadelen heeft. Er is immers minder maatwerk mogelijk, bijvoorbeeld ten aanzien van onze dienstverlening.

De aanbeveling om dieper in te gaan op de organisatie en cultuur heeft een nadrukkelijke plek in het al lopende programma voor de organisatieontwikkeling.

Zoals eerder aangekondigd informeren we uw raad jaarlijks over de ICT-portfolio, inclusief de borging van de aanbevelingen en de leerpunten. We zullen uw raad informeren over specifieke projectontwikkelingen en waar nodig besluitvorming aan uw raad voorleggen als dat aan de orde is. Met de implementatie van de aanbevelingen uit de evaluatie borgen we zo ook de informatievoorziening aan het college en uw raad in de toekomst.

6. Afwikkeling financiën

Het project VASD is een meerjarig project. De primaire businesscase was opgesteld voorafgaand aan de aanbesteding. Vanaf 2019 zijn er projectkosten gemaakt. In de primaire businesscase zouden deze kosten gedekt worden door de toekomstige vrijval van de kosten van de uit gefaseerde applicaties en een kostendaling door efficiency in het primair proces en beheer. De primaire businesscase zag er als volgt uit:

Raadsvoorstel 1 juli 2020:									
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Totaal	
Kosten	246	679	1017	1146	755	400	400	4643	
Waarvan projectbudget	246	679	917	746	355	0	0	2943	
Waarvan structurele kosten applicaties nieuw	0	0	100	400	400	400	400	1700	
Dekking	415	415	415	1513	1980	1980	1980	8698	
waarvan: structurele vrijval kosten uitgefaseerde applicaties	415	415	415	1046	1046	1046	1046	5429	
waarvan structurele kostendaling efficiency applicatie beheer I&S				20	40	40	40	140	
waarvan door structurele kostendaling efficiency primair proces				447	894	894	894	3129	
Saldo kosten - Baten	169	-264	-602	367	1225	1580	1580	4055	
Cumulatief	169	-95	-697	-330	895	2475	4055		

De werkelijkheid is anders gelopen. De vertragingen in het project hebben een negatief effect gehad op de businesscase, omdat het langer zou duren om de besparingen te realiseren. Door het stopzetten van de samenwerking worden deze besparingen niet meer gerealiseerd.

De realisatie van de businesscase is hieronder weergegeven. De totale kosten van het project tot en met 2023 bedragen afgerond €6,2 mln. Een deel van deze kosten kunnen worden gedekt binnen het project. De businesscase sluit daarom met een negatief resultaat van €3,5 mln.

¹ Portfoliomanagement is een dynamisch besluitvormingsproces waarin telkens de afweging wordt gemaakt 'doen we de juiste projecten en doen we ze op het juiste moment en de juiste manier'. Zo kunnen we kiezen voor die projecten en programma's die de grootste bijdrage leveren aan (het continueren en verbeteren van) de dienstverlening aan onze inwoners, bedrijven en organisaties.

Volgvel 7

In het najaar van 2023 was nog uitgegaan van een negatief resultaat van €4,1 mln. In het raadsvoorstel begrotingswijzingen 3^e kwartaal 2023 heeft de raad besloten dit resultaat ten laste te brengen van de algemene reserve. Het resultaat pakt dus wat minder nadelig uit. Het verschil is weer teruggevloeid naar de algemene reserve.

	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Kosten						
Gerealiseerde uitgaven project	€ 244.168	€ 405.558	€ 927.491	€ 1.968.191	€ 2.629.688	€ 6.175.096
Beoogde nieuwe licentiekosten				€ 0	€ 0	€ 0
Totale kosten	€ 244.168	€ 405.558	€ 927.491	€ 1.968.191	€ 2.629.688	€ 6.175.096
Dekking						
Dekking uit vrijval kapitaallasten	€ 346.277	€ 453.080	€ 453.080	€ 453.080	€ 453.080	€ 2.158.597
Bijdrage GDA					€ 200.000	€ 200.000
Bijdrage primaire directie		€ 290.000				€ 290.000
Resultaat	€ 102.109	€ 337.522	-€ 474.411	-€ 1.515.111	-€ 1.976.608	-€ 3.526.499

7. Vervolg IT sociaal domein

De uitgevoerde werkzaamheden in het project VASD kunnen voor een deel worden gebruikt voor het vervolg. Zo zijn alle processen beschreven en zijn overbodige processtappen weggehaald om de samenwerking in de keten te verbeteren. Het is dus niet zo dat we helemaal opnieuw moeten beginnen en dat alle gemaakte kosten tot nu toe als “verloren” kunnen worden beschouwd. De procesbeschrijvingen worden nu gebruikt voor het invoeren van zaakgericht werken bij Werk & Participatie en de upgrade van het WIZ-portaal.

Het stopzetten van het project VASD leidt niet tot problemen in de dienstverlening op korte termijn. De contracten van de huidige IT-systemen zijn verlengd en voor de Gemeentelijke Krediet Bank (GKB) is gedeeltelijk gekozen voor een andere oplossing. We hebben inzichtelijk gemaakt welke activiteiten op korte termijn en welke activiteiten de komende twee jaar uitgevoerd moeten worden, om de digitale dienstverlening aan onze inwoners zo goed mogelijk te ondersteunen. Vanuit het sociaal domein wordt een herziene visie ontwikkeld die de basis vormt voor de nieuwe aanbesteding(en). Vanzelfsprekend betrekken we de leerpunten en de aanbevelingen uit de externe evaluatie bij het vervolg.

Met de hierboven genoemde stappen die inmiddels al gezet zijn en de stappen die we binnenkort zetten, geven we in de toekomst beter sturing aan individuele projecten en het ICT-projectenportfolio als geheel. Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

locosecretaris,
Bert Popken

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.