Evaluatie betalingsproblemen als gevolg van de AFIS-implementatie

HOOFDRAPPORT



Sparrenheuvel 32, 3708 JE Zeist | (030) 2 270 500 | info@mxi.nl | www.mxi.nl

Project 25120
Versie V1.2 (definitief)
18 juni 2025

ICT in perspectief

M&I/Partners/

adviseurs voor management en informatie

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	3
2	CONCLUSIES	5
3	LESSEN	8
4	WAT IS ER AMBTELIJK GEBEURD?	12
5	HOE IS ER BESTUURLIJK GEHANDELD?	15
6	SPECIFIEKE VRAGEN VAN DE RAAD	17

M&I/Partners/

adviseurs voor management en informatie

1 INLEIDING

Dit document bevat de resultaten van de evaluatie die M&I/Partners tussen 22 april en 26 mei 2025 heeft uitgevoerd naar de ontstane betalingsproblemen bij de implementatie van het nieuwe Amsterdamse Financieel en Inkoop Systeem (AFIS). Dit hoofdrapport is zelfstandig leesbaar. De uitgebreide onderbouwing bij dit hoofdrapport is als afzonderlijk document beschikbaar (Evaluatie betalingsproblemen als gevolg van de AFIS-implementatie – Onderbouwing). Hiernaast is er een onderzoeksverantwoording opgesteld.

Context en aanleiding

Het AFIS-systeem bestaat uit meerdere systeemonderdelen: SAP (S/4Hana) en Ariba vormen de grootste systeemonderdelen en Vendor Invoice Management (VIM) vormt een belangrijke add-on. Deze onderdelen zijn als Saas-software op een cloud-omgeving ingekocht bij een leverancier van SAP-licenties en vervolgens ingericht voor Amsterdam door een externe implementatie- en beheerpartner. AFIS is een veelomvattend systeem, dat diverse processen voor inkoop, financiële dienstverlening, begroting en ondersteuning integraal digitaliseert, ruim 5.000 gebruikers heeft, zes bestaande systemen vervangt en waarmee meer dan 130 andere systemen van de stad gekoppeld zijn. Met het nieuwe systeem zet Amsterdam ook een procesverandering in, waarbij de sturing op rechtmatigheid van betalingen flink wordt aangetrokken en nieuwe inkooptaken bij de lijndirecties worden belegd.

In 2022 is het Programma AFIS-implementatie gestart, dat sturing gaf aan zowel de AFIS-inrichting (inclusief koppelingen, testen en datamigratie) als aan de invoering bij 55 directies. De beoogde go-live datum was 1 januari 2024. In het najaar 2023 heeft een herijking plaatsgevonden en – na besprekingen tussen Amsterdam en de implementatiepartner – is het programma herstart met deels nieuwe bemensing en een go-live datum in oktober 2024. Op 23 april 2024 is die datum verder uitgesteld naar 1 januari 2025.

De stuurgroep AFIS bestaat uit de ambtelijke opdrachtgever (directeur F&I), de gedelegeerd opdrachtgever, de directeur Digitale Basisvoorzieningen, vertegenwoordiging DMC, de integraal business eigenaar, de business eigenaar verandermanagement, de projectcontroller en de implementatie- en beheerpartner, met een externe voorzitter. De ambtelijke lijn loopt van de stuurgroep naar de stedelijk directeur Bedrijfsvoering en de gemeentesecretaris; dit is vormgegeven doordat de stuurgroep rapporteert aan het GMT, waar de stedelijk directeur Bedrijfsvoering en de gemeentesecretaris beiden in deelnemen. De bestuurlijke lijn loopt van de ambtelijke opdrachtgever naar de verantwoordelijke wethouder (wethouder Financiën). De programmaorganisatie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de gemeentelijke organisatie en de implementatiepartner. Het bestaat uit een kernteam, een programma-managementteam en drie uitvoerende teams: voor ondersteunende processen, bedrijfsprocessen en verandermanagement. Er is een klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de lijnorganisatie; die adviseert aan de stuurgroep.

Na invoering van AFIS op 6 januari 2025 zijn er grote vertragingen ontstaan in de betaling van facturen. In februari 2025 bedroeg de achterstand 27.000 facturen, waardoor duizenden ondernemers miljoenen euro's niet tijdig kregen uitbetaald. Sindsdien wordt er hard gewerkt aan het terugdringen van deze 'facturatiecrisis'. Amsterdam wil weten wat er precies mis is gegaan, wat daarvan de oorzaken zijn en hoe dit een volgende keer beter kan.

Vraagstelling

In de gemeenteraad heeft de wethouder met portefeuille Financiën in maart 2025 toegezegd een evaluatie te laten uitvoeren door een onafhankelijke externe partij. M&I/Partners heeft opdracht gekregen deze evaluatie uit te voeren, met de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke problemen hebben geleid tot de vertragingen in de uitbetaling van facturen?
2. Wat zijn de oorzaken van de problemen en hoe heeft dit kunnen gebeuren?

3. Hoe is hierover bestuurlijk geïnformeerd en geacteerd? Wat waren daarbij de overwegingen?
4. Welke lessen kan de gemeente trekken voor de toekomst?

Het doel van de evaluatie is om ervan te leren en niet om schuldigen of aansprakelijkheid van partijen aan te wijzen. In aanvulling op de vraagstelling heeft de raad twee extra vragen gesteld:

5. Waarom is project niet onder de Regeling Grote Projecten (RGP) gebracht?
6. Hoe zijn lessen van AFS-implementatie in 2017 meegenomen?

Randvoorwaarden en uitgangspunten

De evaluatie beperkt zich tot de periode vanaf het definitieve 'go'-moment voor implementatie (22 oktober 2024) tot en met de raadsbehandeling in maart 2025. De vraag was om de evaluatie snel, binnen vijf weken, uit te voeren. De evaluatie beperkt zich tot de AFIS-casus. Conclusies hoeven niet exemplarisch te zijn voor de gehele stad. De rapportage legt de nadruk op wat er beter kan en nauwelijks op zaken die goed zijn gegaan en die vooral doorgezet moeten worden. Geformuleerde lessen zijn gebaseerd op wat er beter kan in deze casus. In de formulering zijn de lessen veralgemeniseerd tot best practices voor soortgelijke implementaties.

Verloop van het onderzoek

De aansturing van het onderzoek is gebeurd door de CIO en de Controller van Amsterdam, aangevuld met een begeleidingsgroep van drie personen. Met deze groep is wekelijks overleg gevoerd. In week 2, 3 en 4 van het onderzoek is de opbrengst tot dat moment gepresenteerd en met de begeleidingsgroep besproken. De tussenconclusies zijn ook besproken met het college. Deze eindrapportage is gevalideerd door de begeleidingsgroep, een aantal programmamedewerkers en de verantwoordelijke wethouder.

Het onderzoek is gebaseerd op een groot aantal documenten en bronnen die Amsterdam beschikbaar heeft gesteld. Voor de analyses is gebruik gemaakt van AI-tooling, in een veilige setting die expliciet is goedgekeurd door Amsterdam. Vanaf week 3 hebben er 19 interviews plaatsgevonden met medewerkers van het programma, de directies (van gebruiker tot directeur), de gemeentesecretaris en de wethouder, en met vertegenwoordigers van de betrokken externe leveranciers. Om zo openlijk mogelijk feedback te kunnen krijgen, zijn de interviews anoniem en in een neutrale omgeving gehouden.

Verantwoording

De analyses en conclusies in deze rapportage zijn volledig voor rekening van M&I/Partners. Ze zijn gebaseerd op de bevindingen en duidingen (zie het rapport 'Onderbouwing'), diverse referentiekaders (o.a. het toetskader van Adviescollege ICT-toetsing en een control framework voor pakketimplementaties) en op onze ervaringen met implementaties in het algemeen. De evaluatie is gebaseerd op de door de gemeente aangeleverde informatie en gesprekspartners.

De opleverdatum is voor deze opdracht leidend geweest. Het rapport geeft dan ook de inzichten weer die binnen de beschikbare doorlooptijd van 5 weken konden worden opgedaan, in het besef dat er de mogelijkheid is daarna desgewenst aanvullend op onderwerpen een verdiepende analyse uit te voeren.

Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 formuleren we de conclusies van de evaluatie, door antwoord te geven op de onderzoeksvragen. De lessen die getrokken kunnen worden staan in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 geven we aan wat er ambtelijk is gebeurd en waardoor de betalingsproblemen zijn ontstaan. In hoofdstuk 5 duiden we vervolgens hoe daar bestuurlijk op gehandeld is. Tenslotte onderzoeken we de twee aanvullende vragen van de raad in hoofdstuk 6.

Dankwoord

Wij danken alle geïnterviewden voor hun medewerking. We hebben de gesprekken als constructief en open ervaren. De begeleidingsgroep danken we voor de professionele wijze waarop de evaluatie is georganiseerd en onze verzoeken werden afgehandeld. We hopen dat deze evaluatie Amsterdam helpt om toekomstige implementaties met meer succes aan te pakken en te besturen.

2 CONCLUSIES

Door de vraagstelling van de evaluatie – leerpunten destilleren vanuit de zaken die beter kunnen – kan makkelijk de indruk ontstaan dat er alleen maar dingen fout zijn gegaan. Dat is zeker niet het geval. Voordat we de conclusies van deze evaluatie uiteenzetten en de onderzoeksvragen beantwoorden willen we benadrukken dat er ook veel goed is gegaan. Zo is er na de herijking in 2023 ingezet op gefaseerde besluitvorming met mijlpalen en besliscriteria, is er een methodiek voor risicomanagement toegepast, zijn medewerkers op allerlei manieren betrokken, is er een groot aantal werkende koppelingen gerealiseerd en is er toen het fout ging adequaat geacteerd bij het opzetten van een crisisorganisatie, de opdracht voor een health check door Deloitte en het informeren van de raad. Toch zijn er ook veel punten die beter kunnen. Die behandelen we in de conclusies hierna.

Vraag 1 - Welke problemen hebben geleid tot de vertragingen in de uitbetaling van facturen?
Er is vanaf 6 januari 2025 een mix aan problemen opgetreden die de betalingsachterstanden, die er elk jaar zijn na het sluiten van de boeken, hebben doen oplopen. Deze variëren van technische gebreken direct na livegang (met betrekking tot scannen, archiveren, migratie, performance) tot een palet aan organisatieproblemen (gebruikers onvoldoende opgeleid, achterblijvende datakwaliteit, een discrepantie tussen de AFIS-inrichting en de werkprocessen in de directies). De technische gebreken zijn inmiddels goeddeels opgelost. Sommige organisatieproblemen zijn hardnekkiger en duren tot vandaag voort.

Deze mix aan problemen heeft kunnen ontstaan door drie inschattingsfouten bij de totstandkoming van het go-besluit voor AFIS: onderschatting van de impact van de verandering (een stapeling van diverse veranderingen tegelijkertijd), een onjuiste inschatting van de op dat moment aanwezige kwaliteitsproblemen in AFIS en onvoldoende oog voor wat er kon misgaan na livegang. De opgetreden problemen zijn bij het go-besluit onvoldoende voorzien en op waarde geschat door het programma en de stuurlijnen daaromheen. Hoe deze inschattingsfouten hebben kunnen ontstaan, beschouwen we hierna.

Vraag 2 - Wat zijn de oorzaken van de problemen en hoe heeft dit kunnen gebeuren?
De oorzaak van de hiervoor genoemde mix aan problemen en inschattingsfouten ligt in de wijze waarop het programma is aangestuurd in de periode vóór livegang. We zien daarin de volgende grondoorzaken:

- *Governance op AFIS-programma was niet passend.* De veranderopgave die met AFIS gepaard gaat is groot en complex: directies krijgen nieuwe inkooptaken en de sturing op rechtmatigheid van betalingen wordt flink versterkt. De ingerichte governance was niet passend voor deze complexiteit. De verandering is aangestuurd binnen een ‘driehoek’ bestaande uit het programma, de directies en het GMT. De aansturing binnen deze driehoek is onvoldoende van de grond gekomen:
  - Het programma is (met een opdrachtgever uit directie F&I) niet in de positie om krachtig te kunnen sturen op de veranderingen die concern-breed in de processen doorgevoerd moesten worden. Het programma heeft onvoldoende krachtig geëscaleerd toen de lijn te weinig voortgang boekte.
  - De directies tonen te weinig eigenaarschap voor de veranderingen en voor de noodzaak om hun werkwijzen en gegevens aan te passen aan de standaardprocessen van het SAP-pakket.
  - Het GMT heeft de veranderopgave niet zwaar genoeg gewogen, daardoor een ontoereikende governance laten ontstaan en niet ingegrepen toen de samenwerking stokte. De ambtelijke escalatielijnen vanuit de stuurgroep naar boven hebben niet goed gefunctioneerd.
- *Beheersingsmaatregelen op kwaliteit en risico’s waren ontoereikend.* Positief is dat het programma expliciete sturing op mijlpalen en het go-besluit heeft georganiseerd. De sturing is daarbij echter te veel gericht geweest op het proces en te weinig op de inhoudelijke kwaliteit en risico’s:
  - Uitgevoerde testen en validaties bij mijlpaal-overgangen waren niet grondig genoeg: zo waren de acceptatietesten te weinig praktijkgericht en konden er geen performancetesten worden gedaan.

- Het programma heeft regelmatig concessies gedaan aan het voldoen aan de vooraf bepaalde besliscriteria (b.v. de aanwezigheid van koppelingen en goede testdata), waarna de daarbij vastgestelde maatregelen te weinig impact hadden om de risico's afdoende te verminderen.
- Dilemma's en risico's die ontstonden zijn niet expliciet genoeg voorgelegd aan het GMT of de verantwoordelijk wethouder; het programma hield die te veel bij zich en rapporteerde 'op koers en in control' te zijn.

- *Houding en gedrag van betrokkenen in programma en lijn zijn niet altijd effectief.* De groepsdynamiek in en rond het programma liet ineffectieve gedragspatronen zien:
  - Beperkte urgentie in het handelen: dit uit zich in een 'zo doen we dat hier, het komt wel goed'-houding, het niet nakomen van gemaakte afspraken en het niet escaleren waar dat wel kan helpen.
  - Verminderde transparantie, door de gewoonte om spannende zaken vooral mondeling te bespreken en niet formeel vast te leggen, en door problemen en risico's bedekt te rapporteren.
  - Weinig verantwoordelijkheid nemen voor het geheel: respondenten voelen zich onvoldoende aangesproken door wat er mis is gegaan en blijven ook achteraf positief reflecteren op hun eigen rol en veel minder op wat ze beter hadden moeten doen voor het eindresultaat.

De opmerking over houding en gedrag geldt niet voor alle betrokkenen: er zijn positieve uitzonderingen. Of de groepsdynamiek in deze ene casus exemplarisch is voor de gemeente kunnen we niet zeggen.

Ten aanzien van de rol van de implementatiepartner concluderen we dat die – als deelnemer in de programma-organisatie en stuurgroep - mede verantwoordelijk is voor de achterblijvende kwaliteit van de resultaten. Overal waar we over programma spreken maakt de implementatiepartner daar deel van uit. De implementatiepartner had eerder en duidelijker kunnen adviseren en waarschuwen en vasthoudender moeten escaleren. We hebben echter geen informatie over de contractuele afspraken die over hun rolinvulling zijn gemaakt in 2022/2023; dat valt buiten onze opdracht.

Vraag 3 - Hoe is hierover bestuurlijk geïnformeerd en geacteerd? Wat waren daarbij de overwegingen?

We concluderen dat de ambtelijke en bestuurlijke niveaus onvoldoende op elkaar waren aangesloten, aangezien de dilemma's en de risico's niet bij de wethouder terecht zijn gekomen. Dit heeft het eventuele ingrijpen door de wethouder in de weg gestaan. Dit verliep in twee periodes verschillend:

- *Voor livegang: informatiepositie was onvoldoende om in te kunnen grijpen.*
  - De verantwoordelijk wethouder is onvoldoende geïnformeerd om de situatie op waarde te kunnen schatten. Het programma heeft vooral 'in control' gerapporteerd en geen dilemma's, keuzes, risico's en problemen naar de wethouder gebracht. De ambtelijke leiding heeft niet bestuurlijk geëscaleerd toen in het GMT de risicoperceptie toenam. De wethouder heeft hierdoor onvoldoende krachtig kunnen interveniëren en het go-besluit niet ter discussie kunnen stellen.
  - De wethouder heeft binnen haar mandaat ingegrepen om de informatiepositie te verbeteren. In een kennismaking met de voorzitter van de stuurgroep AFIS in december 2023 heeft ze expliciet gevraagd naar de organisatie van het 'toezicht' in het programma. Ook heeft ze ingegrepen door in november 2024 een realistischer toonzetting te verkrijgen in een raadsinformatiebrief. Indachtig de gedragscode openbaar bestuur kwalificeren we haar handelen als proportioneel binnen haar mandaat, en kon ze niet harder ingrijpen en op de stoel van de ambtelijke organisatie gaan zitten.
  - De wethouder had nog meer kunnen doen, door grondigere afspraken te maken met de ambtelijke organisatie over de wijze waarop ze geïnformeerd wilde worden. Zo had ze betere informatie over dilemma's, keuzes en risico's en onafhankelijk advies bij de mijlpaalbesluiten kunnen verlangen.
- *Na livegang: adequaat ingrijpen en opschalen.* De bestuurlijke reactie op de problemen na livegang (die op 20 januari 2025 aan de wethouder werden gecommuniceerd) kwalificeren wij als adequaat bestuurlijk handelen: in het begin door snel informatie te delen met de raad en snel overgaand tot stevig ingrijpen, toen bleek dat de problemen ernstiger waren, door de inrichting van een crisisorganisatie en het treffen van maatregelen.

Aanvullende vragen van de raad

De raad heeft gevraagd wat de overwegingen zijn geweest om het project niet onder te brengen in de Regeling Grote Projecten (RGP). Bij de start in 2021 en bij de ambtelijke herijking in 2023 was de overweging dat het budget onder de op dat moment geldende grens lag, waarbij aanmelden verplicht was. De risico's ten aanzien van zes andere, minder dwingende criteria voor opname in de regeling (impact op bedrijfsvoering, meerjarige doorlooptijd, meerdere leveranciers, complex besturing- en uitvoeringsproces, impact op ondernemers, politieke gevoeligheid) zijn zowel in 2021 als 2023 onderschat. Opname in de regeling was passend geweest en had een positief verschil kunnen maken.

De raad heeft hiernaast vragen gesteld over de wijze waarop de lessen van de AFS-implementatie uit 2017 zijn meegenomen bij AFIS. Het antwoord is dat daar geen expliciete informatie over is in het dossier. Alleen achteraf is daar een ad-hoc-reflectie op te geven. De lessen met betrekking tot AFS zijn deels in opzet herkenbaar bij AFIS, maar het effect ervan is in de uitvoering onvoldoende zichtbaar geweest. Het valt op dat de lessen uit 2017 en die van de onderhavige rapportage een flinke overlap kennen.

3 LESSEN

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag 4 en geven we aan wat Amsterdam van de evaluatie kan leren. We adviseren Amsterdam om de lessen van deze evaluatie ter harte te nemen in soortgelijke implementaties. Dat kan door deze mee te geven aan opdrachtgevers en programmamanagers in de planningsfase van een programma. Ook tijdens periodieke evaluaties van een project (cf. les 7 hierna) dienen de lessen er nog eens bijgehaald te worden. Daarnaast adviseren we om het onafhankelijk toetsen van lessen onderdeel te maken van de diverse controls die de gemeente kent (de RGP-regeling, een checklist voor tegenspraak) en er besliscriteria bij mijlpaalovergangen aan te wijden.

Onderstaande lessen zijn gebaseerd op de onderzoeksresultaten in de hoofdstukken hierna. De lessen zijn specifiek gebaseerd op deze casus en vervolgens veralgemeniseerd tot best practices voor soortgelijke projecten. Diverse lessen waren in opzet (op papier) wel herkenbaar binnen AFIS, maar zijn in werking (in de praktijk) niet of onvoldoende tot uitdrukking gekomen. Onderstaande lessen omvatten beide: ze dienen zowel in plannen als in de operatie ingevuld en bewaakt te worden (plan-do-check-act aanpak).

Lessen naar aanleiding van de AFIS-implementatie	
1	Houd het zo simpel mogelijk
2	Zorg voor een krachtige en eenduidige governance
3	Benut kansen op effectieve bijsturing
4	Stuur op resultaat en kwaliteit
5	Houd elkaar scherp op wat er mis kan gaan
6	Organiseer de veranderopgave doortastend
7	Evalueer en reflecteer met regelmaat
Bestuurlijk	Draag zorg voor passende afspraken tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie

Les 1 – Houd het zo simpel mogelijk

De AFIS-implementatie is door complexiteit en impact een risicovol project. Het betreft een groot aantal processen, 55 directies, 5.000 gebruikers, vier nieuwe modules ter vervanging van zes bestaande systemen en 130 te realiseren koppelingen. De impact op de organisatie is groot: het leren werken met een nieuwe applicatie, een meer gestandaardiseerde manier van werken, nieuwe taken ten aanzien van inkoop en verschuiving van een flexibel naar een strikt proces. Daarbij is ervoor gekozen om een groot deel van de aanpassingen in één keer (big bang) te doen en de ICT-verandering en organisatieverandering op hetzelfde moment door te voeren. Zo'n stapeling aan veranderingen vormt een bekende faalfactor (zie o.a. toetskader Adviescollege ICT-Toetsing). Hieruit volgt de les projecten zo simpel mogelijk te houden:

Les 1 – Houd het zo simpel mogelijk	1. Beperk de scope: niet alle processen voor alle gebruikers van alle directies in één keer vervangen, niet alle systemen en koppelingen in één keer vervangen. 2. Kies een stapsgewijze introductie van veranderingen. Doe proefimplementaties met een kleine doelgroep. Onderzoek of je parallel in twee systemen kunt werken. 3. Doe geen volledige organisatie- en systeemverandering op hetzelfde moment. Ga na of veranderingen (b.v. aanscherping op inkopen) eerder of later kunnen.

Les 2 – Zorg voor een krachtige en eenduidige governance

Sturing op de organisatieverandering die met de AFIS-implementatie gepaard gaat heeft plaats gevonden in de driehoek programma-directies-GMT. Hierin dienen directies eigenaarschap te tonen voor de

verandering, het programma moet sturen op doelen en kaders en het GMT dient een rol te hebben om een effectieve samenwerking te bewerkstelligen. Uit de evaluatie is te leren dat de governance binnen deze driehoek eenduidig en krachtig moet worden neergezet. Dit leidt tot de volgende lessen:

Les 2 – Zorg voor een eenduidige en krachtige governance	1. Maak heldere afspraken over eigenaarschap in de directies. Wijs per doel een formele eigenaar aan, verantwoordelijk voor baten, kansen en risico's. 2. Zorg voor ophanging van het programma op het juiste niveau (in deze casus past het opdrachtgeverschap beter niet bij F&I, maar op GMT-niveau). 3. Organiseer effectieve samenwerking op alle niveaus, met alle betrokkenen, inclusief de leverancier(s). 4. Richt een zo klein mogelijk aantal overleggremia in, met eenduidig mandaat en duidelijke, onafhankelijke escalatiepaden. Verduidelijk de positie van het GMT. 5. Richt een gremium in dat advies geeft aan de stuurgroep over afwijkingen van standaardprocessen en architectuurkaders, als dat voor directies echt nodig is.

Les 3 – Benut kansen op effectieve bijsturing

Een veelomvattende verandering zoals met AFIS verloopt nooit vanzelf; er zijn altijd momenten dat er bijgestuurd moet worden. Kansen op bijsturing moeten adequaat worden benut; elke partij binnen de driehoek van programma, directies en GMT kan daartoe initiatief nemen. Het programma kan hier invulling aan geven door gericht om besluiten en hulp te vragen aan het GMT en, waar nodig, vlot te escaleren. De directies dienen vanuit hun getoonde eigenaarschap duidelijke hulpvragen te formuleren en om duidelijke besluiten te vragen wanneer ze niet kunnen leveren. Het GMT dient de partijen bij elkaar te brengen, te zorgen dat haar informatiepositie op voldoende niveau is en bij risico's stevig in te grijpen en bij te sturen. Hieruit vallen de volgende lessen te trekken (n.b. deze lessen kunnen ook worden toegepast op een lager niveau, in de regievoering van het programma op de implementatiepartner):

Les 3 – Benut kansen op effectieve bijsturing	1. Hanteer korte rapportages met een heldere boodschap. Leg duidelijke vragen en beslispunten voor en vermijd informatie-overload. 2. Documenteer bespreking van issues, voortgang en besluiten. Maak hiervan een transparant overzicht. Vertrouw ook mondelinge besluiten toe aan papier. 3. Organiseer onafhankelijke tegenspraak. Voorkom tunnelvisie en verrassingen. Laat je als ambtelijk opdrachtgever of verantwoordelijk wethouder los van de programmasturing informeren over risico's en alternatieven. 4. Escaleer. Houd problemen niet bij jezelf (bijvoorbeeld om 'in control' uit te stralen), maar escaleer tijdig en maak duidelijk dat een besluit noodzakelijk is. 5. Stuur bij. Wanneer problemen, risico's en onderbuikgevoelens dat vragen, grijp dan (als opdrachtgever of GMT) in. Doseer de ingrepen, maar aarzel niet door te zetten.

Les 4 – Stuur op resultaat en kwaliteit

Een procesgerichte besturing van een complex programma als AFIS volstaat niet. Het is noodzakelijk om ook de inhoudelijke kwaliteit goed te doorgronden en problemen en risico's daarin goed te managen. De gebreken die zich na livegang manifesteerden, hadden niet ongemerkt mogen blijven in de voorbereiding op de go-besluiten. Het is niet genoeg om hierin te vertrouwen op de implementatiepartner: kwaliteit en risico's kun je niet uitbesteden. Dit vereist dat de inhoudelijke gebreken en risico's, die gedurende het programmaverloop ontstaan bij mijlpalen en het go-besluit, adequaat worden ingeschat. Ook dient de stuurgroep te bewaken dat er een gedegen test- en validatieaanpak en diepgaande impactanalyses worden ingezet om de kernproblematiek tijdig aan het licht te brengen. De les is dat de stuurgroep in voorbereiding op mijlpalen en interventies nadrukkelijker dient te sturen op resultaat en kwaliteit:

Les 4 – Stuur op resultaat en kwaliteit	1. Zet kwaliteit en zorgvuldigheid voorop. Haast is een slechte raadgever. 2. Besef dat de stuurgroep eindverantwoordelijk is voor kwaliteit en resultaat. Kwaliteit kan niet worden gedelegeerd aan een leverancier of projectteam.

	3. Zorg voor voldoende testdekking (end-to-end, uitzonderingen, representatieve testdata) en bouw voldoende ruimte in voor regressietesten (‘resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst’). 4. Organiseer professionele, objectieve kwaliteitsborging (QA) op resultaten en deelresultaten bij elke mijlpaal-overgang. 5. Geef de implementatiepartner een expliciete rol bij mijlpaalovergangen, laat haar actief en schriftelijk een professioneel advies formuleren. 6. Stuur op heldere mijlpalen met inhoudelijke besliscriteria (b.v. diepgang testen, toleranties voor gegevenskwaliteit). Zorg dat eisen en criteria SMART gedefinieerd zijn en dat er aantoonbaar aan wordt voldaan. 7. Stuur bij interventies op het operationaliseren van maatregelen (kwaliteit in bestaan en werking), in aanvulling op procesafspraken (kwaliteit in opzet).

Les 5 – Houd elkaar scherp op wat er mis kan gaan

Zelfs bij adequate sturing op inhoud en kwaliteit, kunnen er dingen misgaan bij een implementatie. Hierop dienen het programma, de externe en interne leveranciers en de lijndirecties zich gedegen voor te bereiden. Het AFIS-programma heeft hier wel oog voor gehad, door bruikbare ‘what if’-scenario’s op te stellen. Het operationaliseren van de benodigde maatregelen voor het detecteren en herstellen van mogelijke problemen moet echter zorgvuldiger gebeuren en beter geborgd worden. En de omgeving (GMT, directies, leveranciers) dient haar zorgen over de naderende implementatie scherper te uiten en waar nodig steviger te escaleren of te interveniëren. Hieruit valt te leren dat je aan de voorkant scherp moet zijn op risico’s (zowel methodisch als op gevoel) en dat maatregelen (detectie en herstel) geoperationaliseerd moeten worden:

Les 5 – Houd elkaar scherp op wat er mis kan gaan	1. Voer in het programma gestructureerd risicomanagement uit. Koppel risico’s aan doelen, zorg voor eigenaarschap in de lijn, neem bewuste risicoreacties en bepaal de restrisico’s. 2. Geef ruimte aan onderbuikgevoelens. Vraag brede input op hoe het gaat. Vertrouw op de intuïtie van mensen en neem dat mee in analyses en besluiten. 3. Zorg dat je optredende problemen kunt detecteren. Zorg voor middelen om belasting, werkvoorraad, processtatussen, etc. te monitoren. 4. Operationaliseer mogelijke herstelscenario’s. Sta paraat waar het mis kan gaan, houd kennis en capaciteit achter de hand, zorg dat er snel ingegrepen wordt. 5. Stel zeker dat er na livegang een realistische rollback mogelijkheid is, zodat er bij grote problemen teruggevallen kan worden op het oude systeem.

Les 6 – Organiseer de veranderopgave doortastend

Bij een concern-brede, strategische organisatieverandering zoals die met AFIS gepaard gaat, is het van belang dat alle betrokken directies de voordelen onderschrijven van de nieuwe standaardprocessen, directies kwalitatief goede gegevens aanleveren die door het nieuwe (striktere) systeem verwerkt kunnen worden en medewerkers getraind zijn in de systeemwerking en zich bewust zijn van het doel van de verandering. De voorbereiding op de verandering dient tijdig en voortvarend opgepakt te worden. Directies dienen eigenaarschap te nemen door hun werkwijzen te harmoniseren, gegevens rechtmatig verwerkbaar te maken en medewerkers voor te bereiden op hun nieuwe taken. Het programma dient hierbij praktisch te ondersteunen en, indien nodig, te rapporteren en escaleren als de voorbereidingen van de organisatie achterblijven. Dit geeft de volgende leerpunten:

Les 6 – Organiseer de veranderopgave doortastend	1. Doorleef de veranderopgave gezamenlijk in de driehoek van programma, directies en GMT. Bespreek op alle niveaus de doelen en kaders en bespreek de ‘pijn’ die genomen moet worden. 2. Regel eigenaarschap. Wijs een eigenaar per veranderdoel aan, die ook verantwoordelijk is voor baten, kansen en risico’s. Borg dit concern-breed.

	3. Ontwerp het verandertraject vroegtijdig. Borg hierin de bewustwording van de werkvloer tot de directeuren, gemeentesecretaris en het bestuur. 4. Benader de verandering vanuit de medewerker. Zorg voor praktische opleidingen en ondersteuning op de werkvloer. 5. Bewaak de voortgang rond opleidingen en begeleiding. Spreek leidinggevenden en medewerkers direct aan en communiceer de status. Escaleer waar nodig.

Les 7 – Evalueer en reflecteer met regelmaat

Zeker bij een langjarig programma als AFIS kan een collectieve tunnelvisie ontstaan en kan men door de bomen het bos niet meer zien. Door uit de tunnel te stappen en samen te evalueren hadden bijvoorbeeld de zorgen van de directies en de observaties van de leveranciers duidelijker op tafel kunnen komen. In periodieke evaluaties kunnen de optredende cultuurelementen en zaken, als een al dan niet bewuste collectief gevoelde tijdsdruk, bespreekbaar worden gemaakt en kunnen lessen uit het verleden (zie H7) bewuster worden meegenomen. Dit leidt tot de volgende lessen:

Les 7 – Evalueer en reflecteer met regelmaat	1. Kom als programma periodiek uit de 'tunnel'. Evalueer of alles nog goed gaat: doelen, aanpak, samenwerking, groepsdynamiek, gevoel. Organiseer hulp om de blinde vlekken te zien. Betrek belanghebbenden uit de driehoek. 2. Reflecteer in die periodieke evaluaties op lessen uit het verleden. 3. Bewaak houding en gedrag. Bespreek hoe ineffectief gedrag (groepsdynamiek in programma of breder) vertaald kan worden naar positief gedrag. 4. Breng rust en vertrouwen. Draag als ambtelijk opdrachtgever en verantwoordelijk wethouder actief bij aan de evaluaties vanuit de rol om rust en vertrouwen te brengen.

Bestuurlijke les – Draag zorg voor passende afspraken tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie

Hoewel we concluderen dat er in deze casus bestuurlijk proportioneel en binnen mandaat is gehandeld en er na livegang adequaat is opgeschaald door de bestuurder, kan er ook van geleerd worden. We brengen hierna een aantal kernelementen in beeld om de ambtelijke en bestuurlijke niveaus beter op elkaar aan te sluiten, waarbij we ons richten op lessen voor toekomstige bestuurders. Hierbij hebben we ons mede laten inspireren door de RGP-regeling en een Engelse 'Governance Standard for Public Services[1]'. De afspraken tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie in de 'normale' situatie en de opgeschaalde crisissituatie anders van vorm zijn.

Bestuurlijke les – Draag zorg voor passende afspraken tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie	1. Bewaak de bestuurlijke condities en de governance, en bestuur deze: wel of niet opnemen in de RGP-regeling (ook als interventie), rolverdeling bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgeverschap, condities voor escaleren en opschalen. 2. Bewaak de bestuurlijke informatiepositie: - Via formele lijnen, escalatiepaden en georganiseerde tegenspraak bij alle mijlpalen. Borg kwaliteit van rapportages in elke fase van het traject. - Via informele lijnen. Vraag door: waarom, wie, wanneer? Stimuleer openheid en transparantie. Vraag naar heersende onderbuikgevoelens. 3. Schaal tijdig op als dat nodig is. De eerste stap is om de informatiepositie verder te versterken (b.v. adviescommissie of onafhankelijk onderzoek). Een vervolgstap kan het uitroepen van een crisis zijn. 4. Straal rust en vertrouwen uit, zowel in de normale situatie als in een crisissituatie. Waak voor een overvloed aan vragen in crisissituaties, zowel vanuit de raad als vanuit de ambtelijke organisatie.

[1] The Good Governance Standard for Public Services, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), UK, 2004. Deze standard bevat principes en mogelijke maatregelen die (in de geest van de RGP-regeling) tot betere afspraken kunnen leiden.

4 WAT IS ER AMBTELIJK GEBEURD?

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de opgetreden problematiek bij de AFIS-implementatie en op de oorzaken daarvan. Het beperkt zich tot het ambtelijke handelen in de periode oktober 2024 – maart 2025. Dit hoofdstuk betreft een samenvatting van de meer diepgaande analyses in het rapport 'Evaluatie betalingsproblemen als gevolg van de AFIS-implementatie - Onderbouwing'.

Globale tijdslijn van gebeurtenissen vanaf livegang op 6 januari 2025

Er is een reeks van problemen opgetreden die de betalingsachterstanden hebben doen oplopen. In de eerste weken ging het om problemen met datamigratie, het scannen en archiveren van facturen, autorisaties van medewerkers en problemen bij het handmatig coderen van facturen. Toen dat verholpen was, openbaarden zich diverse problemen in de uitvoering: de datakwaliteit was onvoldoende op orde en gebruikers waren onvoldoende voorbereid. In derde instantie ontstond er gebrek aan grip (processtatus van facturen, werkvoorraden) in combinatie met performanceproblemen (de VIM-module raakte te zwaar belast toen medewerkers op zoek naar grip). In een vierde fase bleek dat de procesinrichting te strikt was ingericht (te veel controles, rigide drempelwaarden) en dat er veelvuldig om het systeem heen gewerkt moest worden (voorschotten, tussenbestanden, robots). Gebeurtenissen na maart 2024 vallen buiten scope van het onderzoek.

Opgetreden problematiek in de operatie vanaf livegang op 6 januari 2025

Bovenstaande gebeurtenissen overziend, constateren we in de operatie vier soorten problemen die hebben bijgedragen aan het oplopen van de betalingsachterstanden:

1. *Technische gebreken bij de start.* Direct na livegang traden er diverse technische problemen op (scannen en archiveren werken niet, vertraagde migratie en performanceproblemen) die de betalingsachterstanden snel hebben doen oplopen.
2. *Gegevenskwaliteit was niet op orde.* Dit betreft autorisaties van gebruikers, mandatering en rekenschema's, contract- en leveranciersgegevens en gemigreerde facturen die niet door AFIS verwerkt konden worden. Door achterblijvende gegevenskwaliteit stokte de processen.
3. *Medewerkers onvoldoende voorbereid.* Een flink aantal medewerkers was niet voorbereid op de AFIS-implementatie, noch op de organisatieverandering, noch op het nieuwe systeem.
4. *Gebrekkige aansluiting werkprocessen en AFIS.* Processen in AFIS zijn te strikt ingericht en onderdelen van het proces zijn nog niet gedigitaliseerd. Hierdoor moet er deels om AFIS heen gewerkt worden.

De technische gebreken zijn ondertussen goeddeels opgelost. Sommige organisatieproblemen (voorbereiding medewerkers, gegevenskwaliteit, aansluiting werkprocessen) zijn hardnekkiger en duren tot vandaag voort.

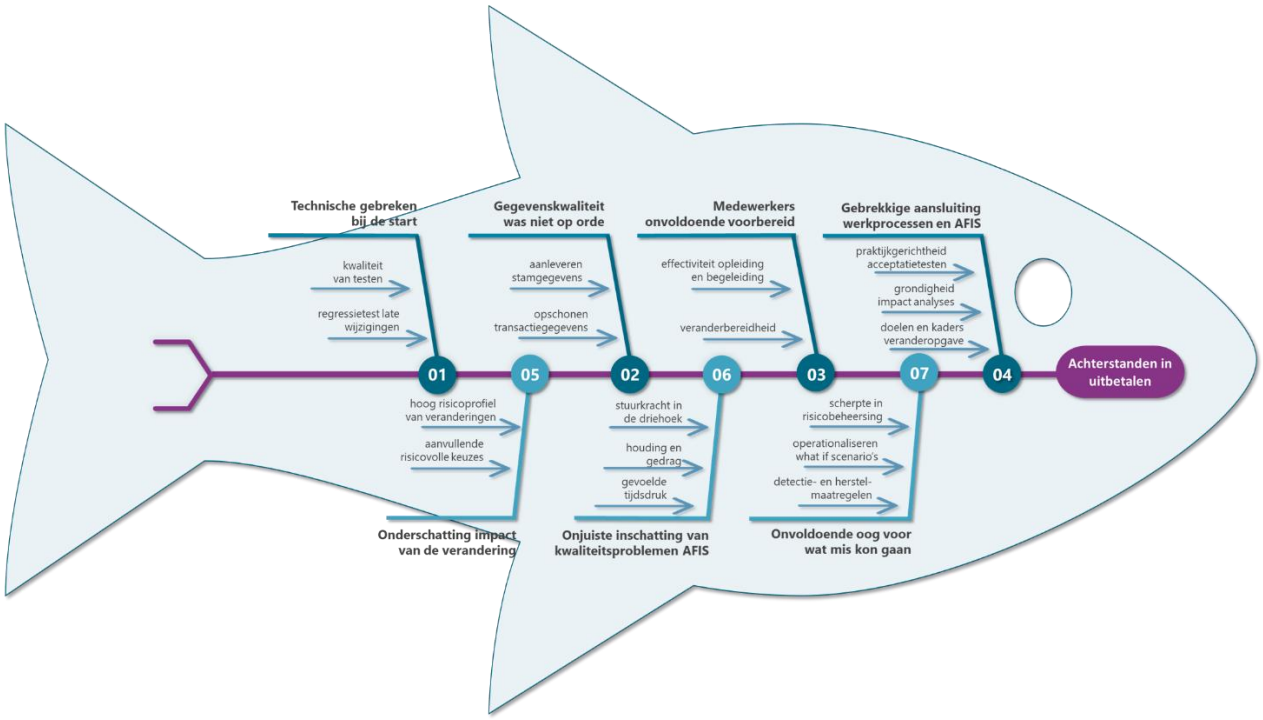
Inschattingsfouten bij het go-besluit voor AFIS

Uit het onderzoek blijkt dat er drie inschattingsfouten zijn gemaakt bij de totstandkoming van het go-besluit, die mede hebben bijgedragen aan de hiervoor benoemde problematiek:

5. *Onderschatting impact van de verandering.* De stapeling van veranderingen vormde een groot afbreukrisico voor de stad. Dat hebben programma, directies en GMT niet voldoende op waarde geschat. Hierdoor is met name de veranderopgave minder daadkrachtig opgepakt dan had gemoeten.
6. *Onjuiste inschatting van kwaliteitsproblemen in AFIS.* In voorbereiding op de livegang is er niet grondig genoeg getest en zijn problemen geaccepteerd (geen middelen voor monitoring, geen performancetesten, onvolledige regressietesten) die hebben bijgedragen aan het oplopen van de betalingsachterstanden na livegang.
7. *Onvoldoende oog voor wat mis kon gaan.* Het programma heeft wel nagedacht over wat er mis kon gaan na livegang, maar bijpassende maatregelen zijn onvoldoende geoperationaliseerd. Het snel kunnen detecteren en herstellen van problemen was onvoldoende voorbereid. Zo hebben we geen goed uitvoerbare terugvalmogelijkheid aangetroffen voor het geval het na 6 januari mis zou gaan.

Oorzaken van de ontstane problematiek en inschattingsfouten

De evaluatie heeft uitgewezen dat er een groot aantal factoren heeft bijgedragen aan de ontstane problematiek en onderschatting. Onderstaande figuur (een zogenaamd 'fishbone-diagram') toont de oorzaak-gevolg-relaties aan die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Aan de bovenkant staan de operationele problemen, zoals hierboven opgesomd (genummerd 01 t/m 04) en aan de onderkant de gemaakte inschattingsfouten bij go-live (nummers 05 t/m 07).



De technische gebreken bij de start (punt 1) zijn niet vooraf naar boven gekomen doordat er onvoldoende goed getest is. Het aantal geteste foutsituaties en end-to-end processen was beperkt, er is te weinig met gemigreerde data getest en de oorspronkelijk geplande performancetest kon niet worden uitgevoerd. Daarbij komt dat er te weinig regressietesten zijn uitgevoerd om te valideren of het systeem, na doorgevoerde wijzigingen in de laatste maanden voor livegang, nog steeds correct functioneerde.

De organisatieproblemen (punt 2, 3 en 4: gegevenskwaliteit, medewerkers, aansluiting werkprocessen) zijn in de maanden voor livegang ontstaan doordat enerzijds de directies te weinig eigenaarschap toonden en anderzijds het programma hen te weinig op de veranderopgave heeft voorbereid. Deze gedeelde verantwoordelijkheid speelt op alle drie de aspecten, als volgt:

- *Gegevenskwaliteit:* de directies hebben gegevens aangeleverd die niet goed genoeg waren om de financiële processen met AFIS af te kunnen handelen. Het programma heeft onvoldoende kwaliteitseisen gesteld en onvoldoende gestuurd en geëscaleerd om goede kwaliteit te krijgen.
- *Voorbereiden medewerkers:* de veranderbereidheid in de directies was laag, medewerkers kwamen in beperkte mate naar de opleidingen. Het programma heeft onvoldoende praktische opleiding en ondersteuning geboden en niet krachtig genoeg geëscaleerd.
- *Aansluiting werkprocessen:* de directies hebben niet grondig genoeg de impact van AFIS geanalyseerd en tijdens acceptatietesten onvoldoende vanuit de praktijk gekeken. Het programma heeft hen daar onvoldoende in begeleid en achterwege gelaten om de doelen en uitgangspunten voor de veranderopgave voldoende te verduidelijken.

Grondoorzaken en bijbehorende lessen

De grondoorzaak voor wat er is misgegaan zien wij in het tekort schieten van de besturing op het programma. In H2 hebben we dit uitgewerkt in drie grondoorzaken. Die herhalen we hier niet. Wel geven we hier aan hoe die drie grondoorzaken vertaald zijn naar lessen in H3:

- *Governance op AFIS-programma was niet passend.* De sturing in de driehoek op de veranderopgave rond AFIS is tekortgeschoten, mede doordat er geen gezamenlijk beeld van de verandering is opgebouwd en de impact mede daardoor onderschat is. Les 1 (houd het simpel), les 2 (krachtige governance) en les 3 (effectieve bijsturing) geven aan hoe dit beter kan.
- *Beheersingsmaatregelen op kwaliteit en risico's waren ontoereikend.* De beheersing op resultaat, kwaliteit en risico's bleef achter. Les 4 (sturen op resultaat en kwaliteit) en 5 (scherp op wat fout kan gaan) geven aan hoe dat beter kan. Les 6 formuleert beheersingsmaatregelen voor de veranderopgave.
- *Houding en gedrag van betrokkenen in programma en lijn is niet altijd effectief.* Houding en gedrag ten aanzien van handelend optreden, transparantie bieden en verantwoordelijkheid voor het geheel nemen, zijn cruciaal voor effectieve besluitvorming. Les 7 (regelmatig evalueren en reflecteren) gaat hierop in. Ook in de andere lessen staan adviezen ten aanzien van houding en gedrag.

5 HOE IS ER BESTUURLIJK GEHANDELD?

Dit hoofdstuk evalueert het bestuurlijk handelen, gericht op aspecten zoals informeren, escaleren, reactie en besluitvorming. Hierbij focussen we op het niveau van de wethouder, het college en de gemeenteraad.

Bestuurlijk handelen voorafgaand aan de livegang

De verantwoordelijke wethouder wordt op 16 september 2024 geïnformeerd over de livegang van de contractmodule. Op 3 oktober 2024 ontvangt zij een bredere toelichting over de stand van zaken, waaronder het juridische traject met de implementatiepartner, de technische gereedheid, het moment van bekrachtiging (1 november) en een plan B indien livegang op 1 januari 2025 niet haalbaar blijkt. De wethouder informeert de gemeenteraad op hoofdlijnen via raadsinformatiebrieven op 24 mei en 21 november 2024. In de brief van 21 november wordt de raad geïnformeerd over de voorgenomen livegang. Op aandringen van de wethouder wordt de toonzetting van de brief in november aangepast van een positief beeld naar een realistischer beeld.

Voor het goede begrip van het bestuurlijk handelen eind november 2024, schetsen we eerst de spanningen die zich voordoen in het GMT. Vanaf eind november 2024 wordt in het GMT duidelijk dat de signalen vanuit de organisatie zorgelijk zijn. Het GMT vraagt meer informatie over risico's aan het programma, maar het programma blijft een positief beeld schetsen. Het GMT grijpt nu in: de gemeentesecretaris en vertegenwoordigers van de clusters R&E en Sociaal op directieniveau nemen vanaf nu deel aan de stuurgroep en een vertegenwoordiger van directie bedrijfsvoering aan de klankbordgroep. Bestuurlijk opschalen wordt in de ambtelijke leiding niet noodzakelijk geacht. Op 17 december 2024 wordt ambtelijk groen licht gegeven voor livegang op 6 januari 2025. De wethouder wordt op 13 december 2024 geïnformeerd dat aan de acceptatiecriteria is voldaan. De raad wordt in deze fase niet geïnformeerd.

Bestuurlijk handelen na de livegang

AFIS gaat live op 6 januari 2025. Hiervan wordt de wethouder diezelfde dag op de hoogte gesteld. Op de werkvloer worden vrijwel direct problemen zichtbaar in de verwerking van facturen. Het programma blijft naar buiten toe positief communiceren. Op 9 januari ontvangt het GMT een bericht over een 'succesvolle livegang'. De wethouder bezoekt in deze periode het programmateam, wat als betrokken wordt ervaren. De problemen op de werkvloer worden in de eerste twee weken niet gecommuniceerd naar de wethouder of de raad.

Op 20 januari 2025 verandert het beeld. De betalingsachterstanden worden erkend als bestuurlijk probleem. De wethouder wordt die dag geïnformeerd met de boodschap dat de achterstanden binnen zes weken weggewerkt kunnen worden. Op 23 januari licht zij de raad in tijdens de commissie Financiën. De livegang wordt positief benoemd; de achterstanden worden nog als oplosbaar gepresenteerd. Eenzelfde boodschap gaat naar ondernemers. Na verdere ambtelijke signalen besluit de wethouder op 1 februari 2025 tot verdere opschaling. Op 3 februari bespreekt zij met haar staf spoedmaatregelen zoals extra capaciteit en een spoedprocedure. Op 4 februari wordt de raad formeel geïnformeerd per brief, waarin de wethouder ook uitlegt welke stappen genomen worden om het probleem op te lossen. Daarmee is sprake van een derde bestuurlijke escalatie, die leidt tot het inrichten van een crisisorganisatie op initiatief van de wethouder. De bestuurlijke reactie vanaf 20 januari tot 4 februari 2025 is adequaat: snel overgaand tot krachtig ingrijpen zodra duidelijk wordt dat de situatie ernstig is.

Na 4 februari 2025 wordt een bestuurlijke crisisorganisatie ingericht. De wethouder neemt actief deel aan het crisisteam, samen met de stedelijk directeur bedrijfsvoering, directeur F&I en een bestuurlijk crisismanager. De oorspronkelijke AFIS-programmaorganisatie blijft bestaan voor de overige implementatie-onderdelen. Op 6 februari 2025 bezoekt de wethouder de crediteurenadministratie om medewerkers persoonlijk te spreken. De bestuurlijke communicatie intensiveert sterk. De wethouder

stuurt op 7, 10 en 14 februari meerdere brieven aan de raad, waarin zij de ernst erkent en maatregelen toelicht. Op 10 februari beantwoordt zij technische vragen van raadsleden. Op 14 februari nodigt zij de raad uit voor een technische sessie op 24 februari. De informatievoorziening is feitelijk en transparant, hoewel in de eerste weken nog onvolledig door gebrek aan data; dit verbetert eind februari dankzij betere dashboards en voortgangsrapportages. Op 5 maart 2025 zegt de wethouder toe aan de gemeenteraad om een evaluatie uit te laten voeren (het onderhavige onderzoek). De betalingsachterstanden worden uitgebreid behandeld in de raadsvergadering van 5 en 6 maart 2025.

6 SPECIFIEKE VRAGEN VAN DE RAAD

Dit laatste hoofdstuk gaat in op twee specifieke vragen van de gemeenteraad: "*wat zijn de overwegingen geweest om het project niet onder te brengen in de Regeling Grote Projecten (RGP)" en "hoe zijn de lessen van de AFS-implementatie uit 2017 meegenomen bij AFIS"*?

Overwegingen om het project niet onder te brengen in de RGP

In antwoord op de RGP-vraag formuleren we de volgende conclusies.

- *Er was geen verplichting* om het programma via gemeentesecretaris/wethouder bij het college voor te leggen (op basis van twee criteria: gemeentelijke verantwoordelijkheid en budget); noch in 2021, noch in 2023 bij de herijking. De ambtelijke overweging was dat het programmabudget (eenmalig) onder de op dat moment geldende grens lag (20 respectievelijk 30 miljoen[2]). Dit lijkt te kloppen; er was geen verplichting. Zowel in 20201 als bij de herijking in 2023 was de ambtelijke overweging dat het geen meerwaarde zou hebben om het project onder de regeling te brengen.
- *Er was wel voldoende aanleiding* om het programma aan te melden op basis van de hele set aan selectiecriteria: grote impact op gemeentelijke bedrijfsvoering, meerjarige doorlooptijd, meerdere leveranciers, organisatorisch complex besturing- en uitvoeringsproces, impact op ondernemers en politieke gevoeligheid. De overweging in 2021 dat '*in vergelijking met invoering AFS dit project als minder complex wordt gezien, omdat het verandermanagement minder ingrijpend is*' is een misvatting gebleken. Kortom: weliswaar zat het budget onder de (financiële) grens, maar het programma voldeed wel aan zes andere relevante criteria.
- *Het onder de RGP brengen van AFIS had mogelijk de ontstane problemen kunnen voorkomen.* Met de kennis van nu constateren we dat veel van de extra maatregelen die de RGP meebrengt (bestuurlijke ophanging, goede governance, tegenspraak bij momenten van bestuurlijke besluitvorming, bijhouden van een samenhangend overzicht op tijd, geld, kwaliteit en risico) betrekking hebben op de onderwerpen die terugkomen in de bevindingen en lessen. De kwalificatie volgens de RGP alléén is uiteraard niet voldoende, maar onder de RGP zouden de programmasturing en de beheersing anders zijn ingericht, waardoor mogelijk zaken beter zouden zijn gedaan en gegaan.

Meenemen lessen van de AFS-implementatie uit 2017 bij AFIS

De raad heeft vragen gesteld over de wijze waarop de lessen van de AFS-implementatie uit 2017 zijn meegenomen bij AFIS. Het antwoord is dat daar geen expliciete informatie over is in het dossier. Alleen achteraf is daar een ad-hoc-reflectie op te geven. De lessen met betrekking tot AFS zijn deels in opzet herkenbaar bij AFIS, maar het effect ervan is in de uitvoering onvoldoende zichtbaar geweest. Les 7 (evalueer en reflecteer) vraagt hier expliciet aandacht voor.

Hoewel de zes lessen uit 2017 anders geordend en geformuleerd zijn dan de zeven lessen in H3, is er een aanzienlijke overlap. Zo wordt er in beide lijsten aandacht gevraagd voor een gedeelde visie, programmasturing, eigenaarschap, bestuurlijk draagvlak, tegenspraak, risicomanagement en QA, inhoudelijke expertise, het meenemen van medewerkers en verander-pioniers (kampioenen). Er zijn ook verschillen: lessen 1 (houdt het simpel) en 7 (evalueer en reflecteer) uit H3 werden in 2017 niet gegeven; wij hebben geen aanleiding gehad om lessen te formuleren over flexibiliteit in planvorming en professionals gespecialiseerd in het leiden van grote verandertrajecten. De les uit 2017 '*streef naar een evenwichtige mix van interne- en externe medewerkers'* herkennen we ook in de AFIS casus, maar niet met zodanige impact dat we het hebben meegenomen in dit eindrapport.

[2] Het budget in 2023 weten we niet formeel, maar schatten we op basis van rapportages onder de 30 miljoen.