

Evaluatie betalingsproblemen als gevolg van de AFIS-implementatie

ONDERBOUWING

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

Project 25120
Versie V1.0 / 19 juni 2025

ICT in perspectief

M&I/Partners/

adviseurs voor management en informatie

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	4
2	RECONSTRUCTIE GEBEURTENISSEN	5
2.1	Tijdslijn van de gebeurtenissen	5
2.2	De gebeurtenissen in de uitvoering	5
3	PROBLEMATIEK NA LIVEGANG	11
3.1	Problematiek in de operatie	11
3.2	Problematiek in de besluitvorming bij livegang	12
4	OORZAKEN VAN PROBLEMEN	14
4.1	Technische gebreken bij de start	14
4.2	Gegevenskwaliteit was niet op orde	15
4.3	Medewerkers onvoldoende voorbereid	16
4.4	Gebrekkige aansluiting werkprocessen en AFIS	18
4.5	Onderschatting impact van de verandering	19
4.6	Onjuiste inschatting van kwaliteitsproblemen AFIS	20
4.7	onvoldoende oog voor wat mis kon gaan	22
4.8	Samenvattend overzicht van oorzaken in relatie tot de problemen	23
5	BESTUURLIJK HANDELEN	25
6	REGELING GROTE PROJECTEN	29
7	GELEERDE LESSEN AFS	31
BIJLAGE A - METHODISCHE VERANTWOORDING		33
BIJLAGE B - GEHANTEERDE REFERENTIEKADERS		35

1 INLEIDING

Dit document bevat de bevindingen en analyses 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). Het vormt een uitgebreide onderbouwing bij het hoofdrapport (Evaluatie betalingsproblemen als gevolg van de AFIS-implementatie – Hoofdrapport). Hiernaast is er een onderzoeksverantwoording opgesteld. Deze onderbouwing is niet zelfstandig leesbaar; het fungeert als een bijlage bij het hoofdrapport. Voor een beschrijving van de context van en gevolgde aanpak bij de evaluatie verwijzen we daarom naar het hoofdrapport.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 starten we met een tijdslijn, waarin de belangrijkste gebeurtenissen rond de AFIS-implementatie staan benoemd.

De resterende hoofdstukken volgen qua structuur de zes onderzoeksvragen die in het hoofdrapport zijn benoemd (en die we hier herhalen):

1. Welke problemen hebben geleid tot de vertragingen in de uitbetaling van facturen? Zie hoofdstuk 3.
2. Wat zijn de oorzaken van de problemen en hoe heeft dit kunnen gebeuren? Zie hoofdstuk 4.
3. Hoe is hierover bestuurlijk geïnformeerd en geacteerd? Wat waren daarbij de overwegingen? Zie hoofdstuk 5.
4. Welke lessen kan de gemeente trekken voor de toekomst? Deze lessen staan in het hoofdrapport benoemd; in deze bijlage geven we er geen verdieping aan.
5. Waarom is het project niet onder de Regeling Grote Projecten (RGP) gebracht? Zie hoofdstuk 6.
6. Hoe zijn lessen van AFS-implementatie in 2017 meegenomen? Zie hoofdstuk 7.

Daarnaast bevat dit document twee bijlagen:

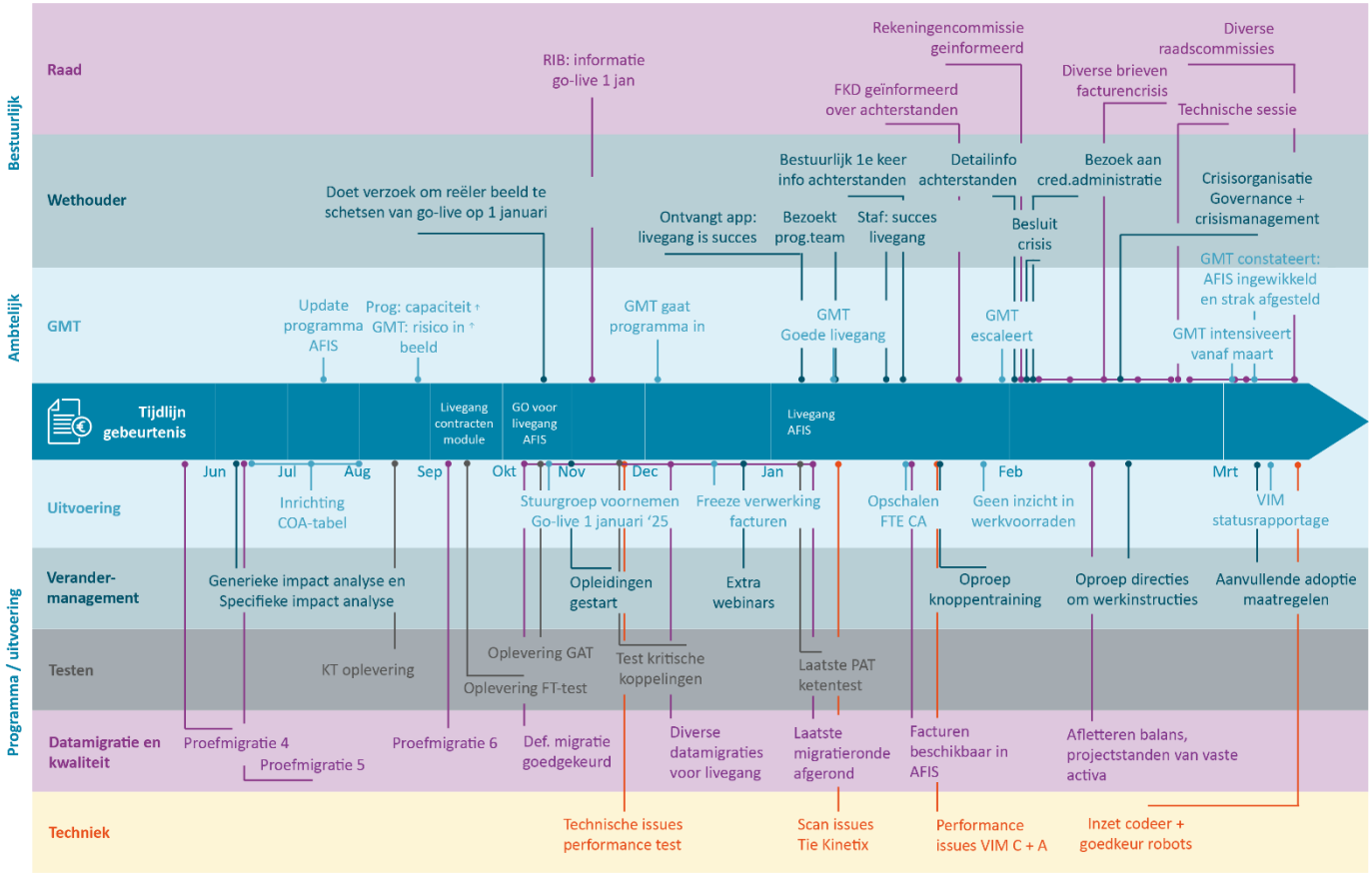
A. Methodische verantwoording: ten aanzien van de wijze waarop de evaluatie is uitgevoerd.
B. Gehanteerde referentiekaders: diverse normen en kaders als referentiemodel voor de evaluatie.

2 RECONSTRUCTIE GEBEURTENISSEN

De reconstructie betreft de periode van 22 oktober 2024 tot en met maart 2025 (scope van het onderzoek). Daarbij worden gebeurtenissen van vóór die periode aangehaald als die instrumenteel zijn voor onderbouwing of ter illustratie. Het hoofdstuk bestaat uit twee delen: een tijdslijn van gebeurtenissen (sectie 2.1) en een beschrijving van die gebeurtenissen (2.2).

2.1 TIJDSLIJN VAN DE GEBEURTENISSEN

Deze sectie bevat een samenvatting van de gebeurtenissen die tot de betalingsachterstanden hebben geleid en een visualisatie van het historisch verloop van gebeurtenissen. Gebeurtenissen die betrekking hebben op het bestuurlijk handelen zoals weergeven in de bovenste drie lagen van de tijdlijn lichten we toe in hoofdstuk 5. De gebeurtenissen in het programma en de uitvoering (onderste vijf stromen) worden in sectie 2.2 beschreven.



2.2 DE GEBEURTENISSEN IN DE UITVOERING

In bovenstaande figuur brengen we de belangrijkste gebeurtenissen visueel bij elkaar voor overzicht en een beter begrip van de gebeurtenissen. Deze hebben we geordend in de tijd en verdeeld in de gebeurtenissen ten aanzien van het bestuurlijk handelen (boven de tijdsbalk) en de gebeurtenissen in het

programma/ de uitvoering. Hieronder lichten we de gebeurtenissen in meer detail – per stroom (rij in het figuur) – toe voor de gebeurtenissen in het programma en de uitvoering.

Stroom 1 –Uitvoering (door de lijn)

In de zomer van 2024 is het programma bezig met het ophalen van informatie voor de rollen en autorisaties en updaten van de mandaten t.b.v. de COA-tabel[1] . Bevoegdheden die medewerkers in AFIS hebben in relatie tot het codeer- en goedkeuringsproces van facturen zijn op de COA-tabel gebaseerd. Diverse projectleiders worden door directies ingezet om de informatie met de directies op te halen, te vullen en te controleren. De COA-tabel kent bij de definitieve oplevering honderdduizenden regels.

Op 24 oktober 2024 bevestigt de stuurgroep dat het programma op koers ligt om op 6 januari 2025 live te gaan. In november 2024 passen product owners voor het laatst de procesbeschrijvingen aan, zodat deze corresponderen met de aangeleverde autorisaties van medewerkers. Op 6 december 2024 detecteert het cluster Ruimte en Economie rolconflicten in het goedkeuringsproces en deze worden voor een aantal directies opgelost. Voor de resterende directies vraagt het cluster R&E om een tijdelijke uitzondering te maken en de juiste (updates van) rollen later door te geven. Vanaf 13 december 2024 wordt de verwerking van inkoopfacturen gestopt. Dit geldt zowel voor inkoopfacturen die voor 13 december binnen kwamen maar nog niet verwerkt zijn als voor inkoopfacturen die leveranciers versturen tussen 13 december 2024 en 6 januari 2025. Op 17 december 2024 geeft de stuurgroep haar akkoord voor de livegang van AFIS op 6 januari 2025.

Na livegang op 6 januari 2025 verwerkt de afdeling crediteurenadministratie, als gevolg van technische problemen, tussen 6 en 20 januari 2025 geen facturen die gedurende de freeze-periode zijn tegengehouden. Dit betreft drie typen facturen: facturen die nog niet zijn afgewikkeld in AFS, facturen die vanuit de mail zijn binnengekomen en e-facturen die on hold staan bij Tie-Kintetix. In totaal betreft dit 24.400 facturen. Om de uitbetaling van achterstallige inkoopfacturen te versnellen wordt vanaf 20 januari 2025 de afdeling crediteuren extra opgeschaald met 20 fte.

Het programmateam ontvangt in januari 2025 vanuit de lijn diverse signalen en foutmeldingen omtrent autorisaties waardoor de verwerking van facturen bemoeilijkt wordt. Zo kunnen 200 medewerkers van GGD enkel handmatig inloggen doordat zij geen volwaardig ADW account hebben, daar waar AFIS dit vereist. Ook blijkt dat er behoefte is aan een overzicht van welke autorisaties en tegels[2] bij elke rol in AFIS horen. Daarnaast geldt voor een groot aantal van de clusters dat noodzakelijke mutaties in de goedkeuringsflow niet mogelijk zijn als gevolg van problemen met de inrichting van autorisaties.

Eind januari 2025 treedt een probleem op met de COA-tabel. Het is voor de crediteurenadministratie niet altijd zichtbaar welke prestatieverklaarders en budgethouders gekoppeld zijn aan inkoopfacturen. Ook treedt tijdens het verwerkingsproces van facturen in AFIS – specifiek de VIM-module – de eerste uitval op. Facturen kunnen niet gekoppeld worden aan de juiste inkooporders en de problemen met de COA-tabel leiden ertoe dat facturen niet doorgezet kunnen worden in de goedkeuringsflow naar prestatieverklaarders en budgethouders. Eind januari en begin februari gaan de performance en stabiliteit van de COA-tabel sterk achteruit. Het systeem gaat enkele keren helemaal onderuit. Als gevolg daarvan kan men in de uitvoering mutaties niet doorvoeren. Het is vanaf het begin niet mogelijk dat meerdere medewerkers tegelijk in de COA-tabel werken terwijl dit wel nodig is. Dit vertraagt de verwerking van de facturenstroom.

[1] Een COA-tabel bevat een lijst van grootboekrekeningen, inkoopprocessen en regels die bepalend zijn voor de wijze waarop prestatieverklaarders en budgethouders facturen goedkeuren.
[2] Een tegel – een applicatie – is een onderdeel van de gebruikersinterface binnen AFIS. Middels de juiste autorisatie verkrijgen gebruikers toegang tot applicaties (tegels) en informatie.

Tevens is het verkrijgen van directe inzage in de processtatus van facturen en werkvoorraden niet mogelijk. Door de uitval en het gebrek aan inzicht in de status van de werkvoorraad neemt begin februari vanuit directies de roep toe om dagelijks inzicht in waar facturen zich in het verwerkingsproces bevinden. Via work-arounds tracht men de facturenstroom op gang te houden. In de tweede week van februari 2025 komt het eerste rapport beschikbaar dat een dagelijks inzicht biedt in opgelopen achterstanden. Het blijft echter onduidelijk wat de oorzaken zijn voor de vertraging in de verwerking van facturen. In de laatste twee weken van februari en gedurende de hele maand maart tracht het programmateam oplossingen op korte en lange termijn te realiseren zodat de crediteurenadministratie de facturenachterstand kan wegwerken. Zo schaalt de afdeling crediteuren administratie gefaseerd op in capaciteit van 42 FTE (standaard capaciteit) naar 10 FTE extra in december en naar 107 FTE in maart 2025. De extra inzet wordt gebruikt voor factuurverwerking en codering, maar ook voor uitbetalen en bemensen van de spoeddesk.

In de eerste berichten over de betalingsachterstanden vanaf 20 januari wordt de suggestie gewekt dat deze binnen 6 weken zullen worden weggewerkt. De problematiek blijkt echter hardnekkiger. Op 6 maart 2025 informeert het programmateam de stuurgroep over de verwachte doorlooptijd van drie tot zes maanden voor het vinden van een structurele oplossingsrichting voor de problematiek met de COA-tabel en de strikte inrichting van AFIS. Deloitte wordt gevraagd om een health check uit te voeren, waarmee zij de tweede helft van februari starten. In maart 2025 stelt men vast dat er continue monitoring en analyse op uitvalredenen in de uitvoering nodig is. Op 14 maart 2025 levert Deloitte een statusrapportage op die inzicht biedt in de verwerkingsstatus van de inkoopfacturen in AFIS en per procestype foutmeldingen beschrijft. Begrip over wat de procesfouten veroorzaakt blijft uit. Uit interviews, afgenomen in mei 2025, blijkt dat de problematiek nog niet geheel is opgelost.

Stroom 2 – Verandermanagement

Het programmateam organiseert in november en december 2024 opleidingen voor gebruikers die vanaf 6 januari 2025 met AFIS gaan werken. De gebruikers die deelnemen aan de opleidingen ervaren de opleidingen als theoretisch en maken kenbaar dat ze via een oefen-omgeving willen leren hoe AFIS werkt. Hierin wordt in een laat stadium in een beperkte vorm voorzien. Gebruikers kunnen eerst alleen oefenen in SAP Enable Now. Hierin kunnen gebruikers demoscripts doorklikken en oefenen met happy flows die gescript zijn. Daarnaast is een aparte oefenomgeving ingericht. Deze is niet makkelijk toegankelijk, vergt voorbereiding en planning om klaar te zetten voor een specifieke groep of afdeling en is niet representatief voor de latere productieomgeving (o.a. koppelingen ontbreken). In totaal schrijft vóór livegang van AFIS 55% van de gebruikers zich in voor deelname aan de opleidingen. Op 3 januari 2025 wordt gerapporteerd dat 45% van de eindgebruikers de opleidingen heeft afgerond. Het programmateam en de stuurgroep uiten in verschillende gremia hun zorgen over de lage opkomst. Een toename in gebruikersdeelname blijft echter uit ondanks een tweetal veegsessies voor het kerstreces. Deelnemers aan de opleiding (meetmoment januari 2025) zijn gemiddeld positief over de toename van het begrip ten aanzien van AFIS na volgen van de opleiding (positief 66%, neutraal 20%, 15% negatief)[3]. De deelnemers laten zich beduidend minder positief uit over de vraag of ze hun werk goed kunnen uitvoeren na het volgen van de opleiding (37% positief, 36% neutraal, 27% negatief)[4].

Ter ondersteuning na livegang organiseert het programmateam in januari 2025 verschillende Q&A-sessies, livestreams en informatiepunten voor gebruikers. Het merendeel van de deelnemers geeft aan

[3] De gestelde vragen zijn kennelijk gecombineerd en luidden als volgt: “De opleiding heeft bijgedragen aan mijn begrip van het AFIS-systeem”“ De leeractiviteit is relevant voor mijn werk”

[4] De gestelde vragen hierover zijn kennelijk gecombineerd en luidden als volgt: “Ik kan na afloop van de leeractiviteit mijn (nieuwe) rol in AFIS uitvoeren”, “De leeractiviteit gaat mij helpen om mijn werk beter te doen”

dat de opleidingen en Q&A's niet bijdragen aan het beter uitvoeren van hun werkzaamheden in AFIS. Gebruikers ervaren AFIS als complex. Eind januari 2025 doen verschillende directies een dringende oproep voor een 'knoppentraining[5]'. Aanvullend komen er in februari signalen dat er behoefte is aan duidelijke werkinstructies. Op 11 maart 2025 volgt een grote oproep vanuit verschillende directies en clusters om rolgerichte werkinstructies. Om hierin te voorzien, ontwikkelt het programmateam aanvullende adoptiemaatregelen gericht op een knoppentraining en het reviewen, updaten en verbeteren van werkinstructies. Aan het einde van onze onderzoeksperiode (maart 2025) zijn de werkinstructies en knoppentraining nog niet volledig beschikbaar.

Stroom 3 – Testen

De reconstructie van de gebeurtenissen in de testaanpak van AFIS start met de oplevering van de gebruikersacceptatietest (GAT) op 18 oktober 2024[6]. Drie van de zes acceptatiecriteria staan in de GAT-rapportage op 'behaald'. Ten eerste betreft dit het aantal openstaande bevindingen in de ernstcategorie kritiek, dit waren er nul. Ten tweede betreft dit het aantal openstaande bevindingen (max 25) in de ernstcategorieën medium en low; dit waren er 25 volgens de GAT. Ten derde betreft dit het testen van alle gerealiseerde requirements. Daarnaast staan er drie van de zes acceptatiecriteria op 'niet behaald'. Dit zijn het aantal bevindingen van ernstcategorie high; conform de GAT-rapportage zijn er op moment van oplevering nog twaalf, hoewel nul het uitgangpunt is. Daarnaast moet voor alle koppelingen in AFIS een SIT, FT en een KT of GAT zijn uitgevoerd[7]. Voor zes koppelingen was dit niet het geval. Ook dient te worden voldaan aan alle niet-functionele eisen[8]. Daarop is AFIS nog niet getest. De testmanager geeft een positief advies om de voorbereidingen voor livegang van AFIS voort te zetten. Wel moet er worden voldaan aan een vijftal criteria die de testmanager stelt. Deze criteria betreffen de afronding van essentiële GAT taken, requirements en testactiviteiten voorafgaand aan de Productie Acceptatie Test (PAT) en de livegang van AFIS.

Het testen van niet-functionele eisen voert het programmateam in samenwerking met de, implementatiepartner, de technische ondersteuningspartner en de softwarebroker in november en december 2024 uit. Op 22 november ontvangt de stuurgroep een update over de stand van zaken. De pen en hacktest voert men uit in twee delen. Het eerste deel is afgerond en bevindingen die men detecteert hebben geen hoge prioriteit. Het tweede deel van de pen- en hacktest is op hetzelfde moment in uitvoering. Dit betreft het zestal koppelingen dat bij oplevering van de GAT-rapportage op 18 oktober 2024 nog niet is getest. Begin december 2024 is het tweede deel van de pen- en hack testen afgerond met enkele (kleinere) restpunten.

Daarnaast informeert de implementatiepartner de stuurgroep op 22 november 2024 dat er geen adequate software voorhanden is om representatieve performancetesten mee uit te voeren over de gehele keten. Onderzoek naar oplossingen wijst uit dat het veel tijd en aandacht kost om dit alsnog te realiseren. Er wordt getwijfeld aan de meerwaarde die dit heeft in verhouding tot de benodigde tijd die het kost. Uiteindelijk volgt een besluit in de stuurgroep AFIS om de performancetesten niet uit te voeren. Technische maatregelen worden getroffen om bij livegang snel in systeemcapaciteit op te kunnen schalen in het geval van performanceproblemen. Op 4 en 5 januari 2025 staat de finale productieacceptatietest (PAT) ingepland. De afronding hiervan vindt plaats op 5 januari 2025 en levert geen issues. Op 6 januari 2025 om 13.45 uur gaat AFIS live.

---

[5] Bij een knoppentraining ligt de nadruk op het laten zien welke knoppen, velden of menu-opties de gebruiker moet aanklikken om bepaalde handelingen in een systeem uit te voeren.
[6] Oplevermomenten overige testen: 26-04-2024: de systeemintegratietest, 21-08-2024: de ketentest, 13-09-2024: de functionele test
[7] SIT: systeemintegratietest, FT: functionele test, KT: ketentest zijn in eerder stadium ook uitgevoerd voor het gehele systeem
[8] Dit zijn eisen ten aanzien van bijvoorbeeld performance, beveiliging en stabiliteit.

Stroom 4 - Datamigratie- en kwaliteit

Om live te kunnen gaan met AFIS moet een aantal kerngegevens (de stamdata) ten aanzien van leveranciers en contracten en ook de transacties die hebben plaatsgevonden overgezet (gemigreerd) worden vanuit de oude situatie naar het nieuwe systeem. Om dit voor te bereiden, is een aantal proefmigraties uitgevoerd en heeft vervolgens de migratie in stappen plaatsgevonden; hieronder zijn de belangrijkste gebeurtenissen daarbij opgenomen.

In juli 2024 blijkt Proefmigratie 4 niet succesvol; de resultaten voldoen niet aan de gestelde eisen. 44 verbeterpunten worden opgesteld. In augustus volgt proefmigratie 5, waarbij verbeteringen in de stamdatamigratie en een geslaagde contractdocumentatie-lading worden gerealiseerd. De proefmigratie wordt als 'grotendeels succesvol' gerapporteerd, met een aantal fouten, restpunten en risico's. Voorbeelden hiervan: de uitval van ruim 2.000 zakenpartners, organisatiehiërarchieën onvoldoende voor financiële rapportages, data is niet voldoende geschoond, problemen met API-koppelingen en het onvoldoende testen van uitzonderingen. De resultaten vormen de basis voor een positief go/no-go-besluit op 30 juli 2024 om de datamigratie van stamdata technisch gereed te maken. Er volgt ook nog een proefmigratie 6 in september ten behoeve van migratie van contracten uit TopDesk.

Op 16 september 2024 vindt de eerste succesvolle livegang van contracten binnen Ariba plaats, waarmee een belangrijke deelmijlpaal wordt bereikt. Vanaf dat moment starten ook de duale onderhoudsprocessen in AFS en AFIS (beide systemen draaien en moeten gesynchroniseerd worden). In dezelfde periode worden de acceptatiecriteria voor datamapping en conversieregels formeel vastgesteld. Tegelijkertijd blijkt uit kwaliteitsmetingen dat circa 90% van alle stamdata binnen de afgesproken toleranties geladen zijn en dat de data-uitval beperkt blijft. Toch blijven handmatige correcties nodig bij alle migratiestappen. De controleprocessen op fouten in de aanlevering en verwerking van stamdata wordt daarom ook als blijvend risicopunt gemarkeerd.

In oktober 2024 starten de voorbereidingen voor de migratie van transactionele data. In deze fase worden planningsrisico's zichtbaar, zoals afhankelijkheden tussen systemen, en risico's rond personele capaciteit. In november 2024 wordt de definitieve migratieplanning afgerond, inclusief de datamigratie van begrotingen, transacties en saldi. Ook zijn alle interfaces, zoals KvK- en IBAN-koppelingen, getest en geconfigureerd, maar niet zonder problemen (o.a. ontbrekende velden in de stamdata waardoor koppelingen niet werken). Deze worden in januari 2025 opgelost.

In november wordt de migratie van de begroting succesvol uitgevoerd. Hier wordt in het Go-Live advies aan gerefereerd als een probleemloze migratie. In december 2024 worden de testcases voor migratie van stamdata succesvol afgerond en volgen handmatige correcties op zware contractbestanden om resterende migratieproblemen op te lossen. In december wordt eveneens de migratie van open vorderingen en SEPA machtigingen uitgevoerd. Eind december worden de migratie van inkooporders en de migratie van openstaande debiteuren en crediteuren uitgevoerd. De laatste loopt door tot en met 5 januari. Bij beide migraties zijn handmatige correcties nodig. In december wordt een freeze-periode ingesteld, waarin geen wijzigingen meer zijn toegestaan in de bronsystemen. Deze wordt verlengd met een week om nog extra data te kunnen schonen. Na live-gang van AFIS op 6 januari 2025 blijkt dat er bij de datamigraties uitval is geweest. Diverse zakenpartners, boekingscombinaties en referenties ontbreken. In de derde week van januari wordt een herstelplan gestart gericht op het toevoegen van ontbrekende data. De afsluiting van de balans en projectstanden vindt plaats in voorbereiding op de jaarovergang. In februari 2025 vindt de laatste migratie plaats ten aanzien van het afletteren van de balans, de projectstanden en de vaste activa.

Stroom 5 – Techniek

Vanaf livegang van AFIS op 6 januari 2025 treden, gedurende twee weken, diverse technische problemen op met het scannen en archiveren van inkoopfacturen. Bijlagen worden niet of niet goed in AFIS getoond. Tot tweemaal toe loopt een (externe) server vast, waardoor de archivering van grote aantallen facturen mislukt. Inkoopfacturen blijken dubbel in AFIS te staan. Het oplossen van de problemen duurt tot 20 januari 2025. Vanaf dan staan alle inkoopfacturen met een vertraging van ongeveer twee weken op beschikbaar om automatisch gekoppeld te worden aan inkooporders en referenties. Problemen met het inscannen van inkoopfacturen blijven zich echter voordoen gedurende februari en maart 2025.

Vanaf 21 januari 2025 wordt duidelijk dat AFIS performanceproblemen kent. Bij het coderen van inkoopfacturen middels VIM Coderen (Vendor Invoice Management) is er sprake van lange wacht- en laadtijden van schermen. Ook het in bulk opvragen van statusupdates van inkoopfacturen in VIM Analytics veroorzaakt eind januari meerdere malen een systeemuitval. Het coderen van facturen vertraagt hierdoor merkbaar en inzicht in werkvoorraden ontbreekt. Dit leidt ertoe dat de verwerking van de factuurstroom vertraagt.

Om het probleem te verhelpen, voeren de softwarebroker (die tevens expertise levert) en de technische ondersteuningspartner in de laatste week van januari 2025 een root cause-analyse uit. Tevens besluit het programmateam in overleg met de implementatiepartner en de technische ondersteuningspartner het interne werkgeheugen uit te breiden, in de veronderstelling dat excessief geheugengebruik van de VIM-module de oorzaak is van de performanceproblemen. Dit leidt niet tot verbetering van de performance van AFIS. Het programmateam en de implementatiepartner vermoeden dat de omvangrijke COA-tabel één van de oorzaken is. Eind januari dient het programmateam daarom met hoge prioriteit een supportverzoek in bij SAP/OpenText. Begin februari escaleert het programmateam het issue met de COA-tabel bij de softwarebroker (die tevens expertise levert), de implementatiepartner en SAP omdat het hulp nodig heeft bij het zoeken naar de oorzaken voor de problemen. In februari 2025 bieden workarounds oplossingen van tijdelijke aard. Eind februari verbetert de performance van VIM Analytics structureel als gevolg van een update. Als versnellingsmaatregel voor het coderen van inkoopfacturen zet men in maart 2025 een codeerrobot in. Een structurele oplossing voor VIM Coderen blijft dan echter nog uit.

3 PROBLEMATIEK NA LIVEGANG

Dit hoofdstuk gaat in op onderzoeksvraag 1: "W*elke problemen hebben geleid tot de vertragingen in de uitbetaling van facturen?"* en beschouwt de problematiek na livegang, dus vanaf 6 januari 2025 tot eind maart 2025. In de tijdslijn in hoofdstuk 2 is de wijze waarop de problemen zich hebben geopenbaard uitgebreid geschetst. Hieronder is de problematiek kort samengevat, met onderscheid tussen problemen in de operatie (sectie 3.1) en problemen in de ambtelijke besluitvorming bij het go-live moment (3.2).

3.1 PROBLEMATIEK IN DE OPERATIE

Deze sectie gaat in op de operationele problematiek, zowel in de techniek als in de uitvoering (lijn).

Technische gebreken bij de start. Direct na livegang manifesteren zich een aantal gebreken in de techniek: problemen met het scannen en archiveren van facturen en vertragingen en fouten in de datamigratie van de oude facturen. Toen dat na twee weken was opgelost, ontstaan er performanceproblemen die tot eind februari aanhouden. Ook later komen er technische issues aan het licht en keren de scanproblemen meermaals terug. Deze technische problemen vormen een belangrijke eerste impuls voor oplopende betalingsachterstanden (bovenop de achterstanden die bewust zijn ingecalculeerd, doordat er een aantal weken geen facturen in AFS worden afgehandeld). Op het moment dat de technische problemen zijn opgelost zijn er 6 weken geen facturen verwerkt (tussen 13 december – start freeze - en 20 januari).

Gegevenskwaliteit was niet op orde. De lijndirecties zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van gegevens die in AFIS terechtkwamen. Hierin zijn diverse issues ontstaan, zowel ten aanzien van stamgegevens (die al vanaf september in AFIS waren opgenomen) als ten aanzien van transactiegegevens (die bij livegang 6 januari werden geladen). Het is ons uit het aangeleverde bronmateriaal duidelijk geworden dat vanuit het programma niet altijd bekend was of gecommuniceerd werd aan welke eisen voor datakwaliteit die gegevens moesten voldoen.

De kwaliteit van de stamgegevens blijft op verschillende manieren achter:

- in contracten en inkooporders waren er problemen met BTW-nummers, KvK-nummers en leveranciersdata;
- de rekeningschema's en mandateringsregelingen, die de directies aanleverden, waren te complex, wat mogelijk heeft bijgedragen aan de performanceproblemen;
- verstrekte rollen en autorisaties van medewerkers bleken niet altijd correct, waardoor zij in AFIS niet de juiste rechten hadden.

De transactiegegevens (facturen die deels in AFS waren afgehandeld en daarna in AFIS verder afgewikkeld moesten worden) bleken voorafgaand aan livegang onvoldoende opgeschoond, waardoor die facturen in AFIS (dat hogere kwaliteitseisen stelt) niet verwerkt konden worden. Het lijkt erop dat deze half-verwerkte facturen later in AFIS in uitvalbakjes terecht zijn gekomen, waarbij de uitvoering veel moeite had ze terug te vinden.

Medewerkers onvoldoende voorbereid. Managers en medewerkers in lijndirecties zijn niet klaar voor AFIS. Dit komt enerzijds doordat zij moeten wennen aan een nieuw systeem: opleidingen aan de voorkant werden als te theoretisch ervaren en de behoefte aan een realistische 'knoppentraining' bleef ook na livegang groot[9],. Anderzijds worden zij geconfronteerd met nieuwe taken en verwachtingen, waarop ze niet voldoende zijn voorbereid. Aan de achterkant van het proces (de afhandeling op concernniveau)

[9] Deze behoefte bleef bestaan ondanks de beschikbare gescripte SAP Enable Now omgeving, een beperkte oefenomgeving en een opleidingstraject in het laatste deel van 2025.

komen alle problemen samen. Daar zijn financieel medewerkers niet voldoende voorbereid op de werkdruk die ontstaat en op de corrigerende maatregelen die getroffen moeten worden. De beperkte voorbereidingen (zowel in de lijn als bij F&I) hebben voor veel onvermogen, weerstand, stress en improvisatie gezorgd.

Gebrekkige aansluiting werkprocessen en AFIS. Na livegang is gebleken dat AFIS anders is ingericht dan medewerkers gewend waren met AFS: veel strikter, minder vergevingsgezind en met nieuwe taken. De strakke inrichting komt tot uiting in een eenduidige roltoewijzing, gelaagde controlestructuur en streng ingestelde drempelwaarden. Dit moet ervoor zorgen dat alleen facturen die aan alle regels voldoen worden uitbetaald. In de nieuwe taakverdeling blijkt dat veel personen in verschillende functies in de lijn contracten kunnen aangaan, terwijl ze dat vanuit het verleden niet gewend zijn. Bij de inrichting van AFIS zijn de consequenties van de belangenafweging tussen rechtmatigheid en werkbaarheid onvoldoende doorleefd. Daarnaast wordt er in de operatie om het systeem heen gewerkt om ontstane betalingsachterstanden terug te dringen, maar ook doordat sommige onderdelen nog niet gedigitaliseerd zijn of zich technische gebreken voordoen.

3.2 PROBLEMATIEK IN DE BESLUITVORMING BIJ LIVEGANG

Deze sectie schetst de problemen in de ambtelijke besluitvorming bij livegang. die in de evaluatie naar boven zijn gekomen. N.B. hieronder valt niet het bestuurlijk handelen; dat wordt in H5 behandeld.

Onderschatting impact van de verandering. De stapeling van veranderingen vormt een groot afbreukrisico voor livegang. Dat hebben veel betrokkenen onvoldoende op waarde geschat. Vrijwel alle geïnterviewden vanuit het programma dachten ‘in control’ te zijn van de implementatie. Dat spreekt ook uit de rapportages, die tot het go-moment en zelfs tot 30 januari 2025 overwegend op groen staan en het beeld van ‘alles op koers en in control’ bevestigen. Na het verzoek van de stuurgroep om de teneur van de voortgangsrapportages meer aan te laten sluiten bij wat inmiddels een ‘crisis’ was geworden, veranderen de rapportages van toon. De houding van de organisatie ten opzichte van de initiële betalingsachterstanden is: dit gebeurt elk jaar, bij vorige implementaties was het niet anders, we halen het wel weer in (binnen 6 weken). Achteraf gezien is dit een onterecht gevoel van veiligheid en vertrouwen dat het goed zal komen. Dit overheersende gevoel heeft ervoor gezorgd dat de informatieverstrekking en escalatiemechanismen vanuit het programma in eerste instantie niet effectief functioneren, waardoor verrassingen hebben kunnen ontstaan.

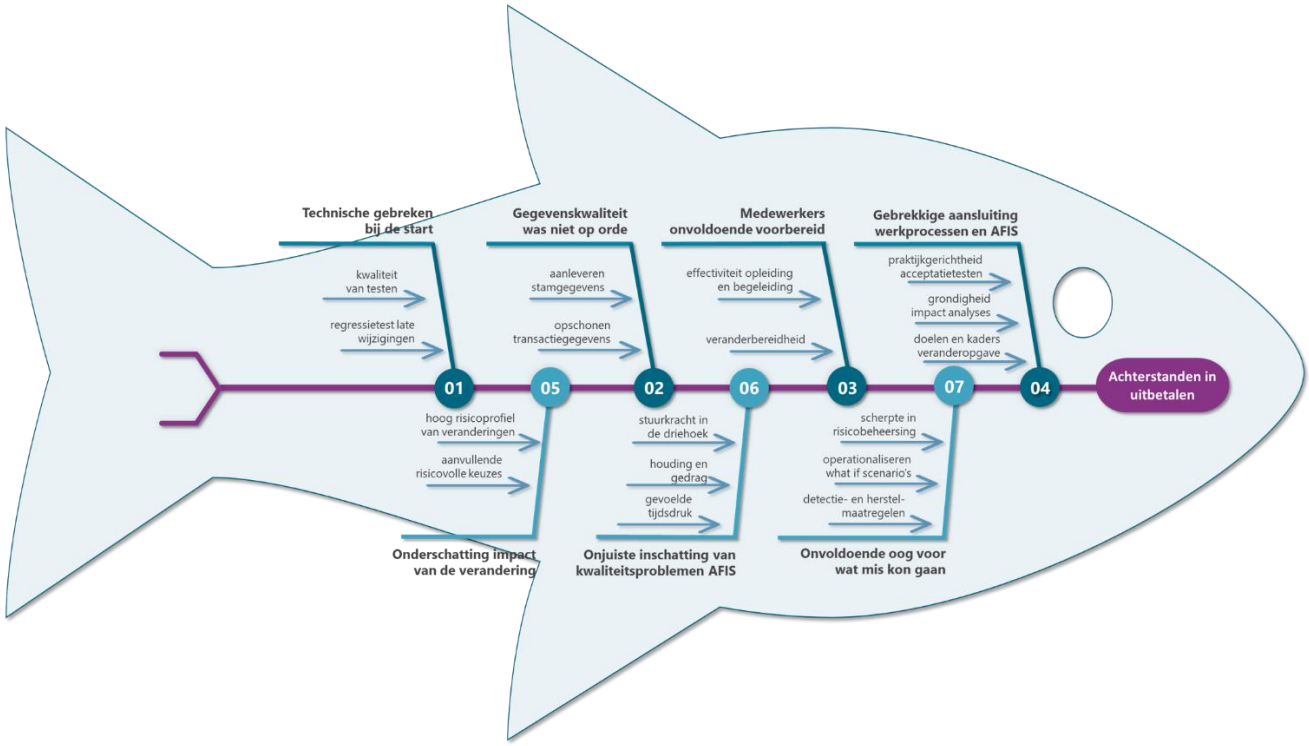
Onjuiste inschatting van kwaliteitsproblemen AFIS. Terugkijkend moet geconstateerd worden dat veel opgetreden problemen bij het besluit om live te gaan bekend waren of dat hadden moeten zijn. Zo waren de volgende problemen bekend en (met mitigerende maatregelen) geaccepteerd: veel niet-opgeleide en ongeoefende medewerkers, geen middelen voor procesbeheersing, geen uitgevoerde performancetest, openstaande testissues, uitval en issues vanuit de datamigratie en geen rollback-mogelijkheid na 16 december 2024. Andere opgetreden problemen hadden bekend moeten zijn als de kwaliteit van valideren en testen hoger was geweest: de technische problemen, het onvoldoende opschonen van data, inconsistenties in de data in AFS en AFIS (o.a. door oneigenlijk gebruik AFS), onjuiste rekeningschema’s en mandateringen en de discrepantie tussen werkprocessen en ICT. Maar bij het besluit op 17 december 2024 om live te gaan was de afweging in de stuurgroep (en het GMT) dat er geen showstoppers waren en dat restproblemen oplosbaar waren. Dit is in een overleg op 6 januari 2025 bekrachtigd tot een definitieve Go, door de directeur F&I in overleg met de programma organisatie.

Onvoldoende oog voor wat mis kon gaan. Je kunt nooit uitsluiten dat er iets misgaat tijdens een implementatie. Daarom is het nodig ook op die mogelijkheid goed voor te bereiden. Hoewel het programma hiervoor een ‘hypercare’ heeft ingesteld en ‘what if’-scenario’s heeft uitgewerkt, bleek dat niet afdoende. Zo is er geen uitgewerkte fallback optie voorzien om (bij grote problemen) na 6 januari 2025 terug te kunnen vallen op het oude systeem AFS. Ook zijn er geen middelen beschikbaar gesteld

voor monitoring van werkvoorraden, facturenstromen en gebruik. Daarbij zijn er geen procedures voorbereid om bij eventueel stokkende procesgang op (handmatige) alternatieven over te gaan. Een ander voorbeeld is dat er onvoldoende afspraken zijn gemaakt met de leveranciers om op te schalen als er iets mis gaat (uitzondering: met de softwarebroker en de technische ondersteuningspartner zijn afspraken gemaakt om binnen een uur technisch op te kunnen schalen bij performance problemen, maar niet qua kennis en capaciteit). Dit heeft er mede voor gezorgd dat niet snel genoeg is gereageerd toen er daadwerkelijk zaken misgingen na de livegang en er issues in het systeem (met name de VIM-module) moesten worden hersteld.

4 OORZAKEN VAN PROBLEMEN

Dit hoofdstuk gaat in op onderzoeksvraag 2: *"wat zijn de oorzaken van de problemen en hoe heeft dit kunnen gebeuren?"*. De beantwoording richt zich op de periode van 22 oktober 2024 tot 6 januari 2025; daarbij worden oorzaken van vóór die periode aangehaald als die instrumenteel zijn voor onderbouwing of ter illustratie. Onderstaande figuur (een zogenaamd 'fishbone diagram') toont oorzaak-gevolg-relaties aan die hierna geadresseerd worden. Aan de bovenkant staan de operationele oorzaken (genummerd 01 t/m 04) en aan de onderkant de oorzaken in ambtelijke besluitvorming bij livegang (nummers 05 t/m 07). In de secties hierna behandelen we deze zeven typen oorzaken. Dit hoofdstuk is vrij uitgebreid omdat het de basis vormt voor de hoofdvraag van de evaluatie: wat kan Amsterdam hiervan leren?



4.1 TECHNISCHE GEBREKEN BIJ DE START

Kort na livegang ontstonden er ingrijpende technische problemen met AFIS. Hoewel het onmogelijk is om een gegarandeerd foutloos systeem te realiseren, hadden deze technische problemen bij een zorgvuldige aanpak tijdens de testfase ontdekt en opgelost kunnen worden. De snelheid waarmee de problemen zich openbaarden, illustreert dat ze zich 'aan de oppervlakte' van het AFIS-systeem bevonden.

Kwaliteit van testen. Ondanks dat er een uitgewerkt mastertestplan beschikbaar was met een brede scope, en ondanks dat er een groot aantal testsoorten is doorlopen, constateren we dat het AFIS-systeem niet afdoende getest is:

- *AFIS is onvoldoende getest met representatieve testdata.* Representatieve testdata zijn essentieel voor een betrouwbare test. Voor de tests is gebruik gemaakt van de resultaten uit "proefmigratie 4", die een uitval van circa 20% had; dit terwijl vooraf bekend was dat proefmigraties 1 tot en met 4 van "onvoldoende goed niveau" waren. Dit kan verklaren waarom de problematiek met de datakwaliteit pas na livegang werd geconstateerd en niet tijdens het testen. Alleen de finale productieacceptatietest (5 januari 2025) is met gemigreerde productiedata uitgevoerd.

- *AFIS is beperkt getest in foutsituaties*[10]. De meeste testen waren "*redelijk basaal en voornamelijk gericht op de happy flow*". Dit betekent dat vooral de 'goed'-situaties zijn getest, en dat 'fout'-situaties en uitzonderingen maar beperkt aan bod zijn gekomen. Dit kan verklaren waarom het "kwijtraken van facturen" pas na livegang werd geconstateerd en niet tijdens het testen.
- *Weinig tijd voor productieacceptatietest.* De productieacceptatietest (PAT) is gepland en uitgevoerd op 5 januari 2025, een dag voor de livegang. Er is expliciet gekozen om gekoppelde applicaties niet mee te nemen in de test. Niet alle uitgevoerde tests zijn gemarkeerd als 'afgerond' (d.d. 8 januari 2025) en er zijn bevindingen gerapporteerd. De productieacceptatietest heeft door het gebrek aan tijd maar een beperkt deel van de functionaliteit kunnen raken.
- *Geen performancetest.* De performance-eisen voor AFIS waren niet SMART en ontoereikend om concrete testscenario's op te baseren. De ingeschatte benodigde tijd voor de performance-test overschreed de deadline voor livegang en er waren geen geschikte testtools voorhanden om de testen uit te voeren. Daarom is besloten geen performancetest uit te voeren. Met een dergelijke test hadden de later opgetreden performanceproblemen mogelijk voorkomen kunnen worden.

Regressietest bij laat doorgevoerde wijzigingen. De applicatie is doorontwikkeld tijdens de testfase, zonder dat afdoende getest is of de doorgevoerde wijzigingen de werking van het systeem negatief beïnvloed hebben:

- *Applicatie doorontwikkeld tijdens testfase*. Er is niet gekozen voor een 'freeze-periode' van het systeem, waarin de applicatie stabiel en ongewijzigd zou blijven ten behoeve van de tests: tijdens het testen ging de ontwikkeling door en werd de applicatie tot aan half december 2024 aangepast. Er zijn tot op het laatste moment voor livegang nog wijzigingen doorgevoerd in AFIS en de inrichting.
- *Geen complete regressietest na wijzigingen*. Een regressietest is een test die bedoeld is om eventuele terugval ('regressie') in een systeem te bepalen: functies van het systeem die na een wijziging niet meer correct werken terwijl ze dat eerder wel deden. Er is bij AFIS gekozen om na wijzigingen geen complete regressietest te doen. Wijzigingen zijn weliswaar getest voordat ze naar productie gingen, maar die testen waren lokaal (test van de wijziging zelf) en niet gericht op eventuele zijeffecten in de keten. Op de laatste dag voor livegang is er in de PAT-test een aantal end-to-end testen gedaan in de keten, maar dit kan gezien de beschikbare tijd niet gekwalificeerd worden als een complete regressietest. Hierdoor kunnen er issues in het systeem zijn geweest die niet aan het licht gekomen zijn tijdens de testfase.

4.2 GEGEVENSKWALITEIT WAS NIET OP ORDE

De initiële kwaliteit van de transactie- en stamgegevens in AFIS was niet op orde: 1) rekeningschema's en mandateringsregelingen waren te complex; 2) er waren problemen met Btw-nummers, KvK-nummers en leveranciersdata; 3) medewerkers bleken niet de juiste rechten te hebben; en 4) gemigreerde facturen (die partieel in AFS zijn afgehandeld) bleken niet de juiste gegevens te bevatten om in AFIS (dat minder vergevensgezind is) verder afgewikkeld te kunnen worden. Het programma heeft afspraken gemaakt met de directies over het verbeteren van de kwaliteit. Voor livegang heeft de lijn met de keuze voor een langere 'freeze' nog een week extra de tijd genomen om de kwaliteit op orde te brengen. Toch heeft dit te weinig effect gehad:

- *Aanleveren stamgegevens verliep onzorgvuldig.* Al op 16 september 2024 zijn de contractmodule en de stamdata in AFIS live gegaan. Functionaliteit eerder live zetten is over het algemeen een best practice. Het gevolg was wel dat er gedurende bijna vier maanden dubbel gewerkt moest worden: in het oude en in het nieuwe systeem, waarbij AFIS de bron was: nieuwe contracten werden in AFIS gemaakt en gegevens werden naar AFS gekopieerd. Het bleek een flinke uitdaging om AFS en AFIS in sync te

[10] Deze bevinding is gebaseerd op overeenkomstige uitspraken van meerdere respondenten tijdens de interviews, waarin zij onafhankelijk van elkaar vergelijkbare ervaringen en opvattingen deelden.

houden, mede doordat er tegen de afspraken in soms toch in AFS gemuteerd werd. In proefmigraties, o.a. bij proefmigratie 4, zijn er grote kwaliteitsissues gemeld op dit punt, terwijl het toch de basis vormde voor de GAT data. Het is de directies niet gelukt om het hardnekkige datakwaliteitsissue voor livegang afdoende op te lossen. Het programma heeft hier onvoldoende aandacht voor gevraagd.

- *Aanleveren autorisaties verliep onzorgvuldig.* Het correct opschonen en aanleveren van gegevens voor de nieuwe autorisatiematrix in AFIS (een vorm van stamdata) verliep ongestructureerd. Hierbij ging het, onder andere, erom aan te geven wie de budgethouders en prestatieverklaarders waren en wie in AFIS-inkooporders mochten aanmaken. Er is te weinig tijd genomen om de autorisaties goed te krijgen, en het programma heeft de lijn onvoldoende ondersteund in de vertaalslag van oude naar nieuwe rollen en rechten. Hier had meer aandacht aan gegeven moeten worden.
- *Te weinig tijd voor opschonen transactiegegevens.* Er waren afspraken gemaakt met de lijndirecties om de oude factuurgegevens in AFS op te schonen, in aanloop naar de migratie. Uiteindelijk is besloten om de freeze-periode van AFS (geen facturen meer verwerken in AFS) met één week te verlengen, zodat de pijplijn aan openstaande facturen verminderd kon worden en de kwaliteit van de gegevens in AFS verbeterd kon worden. Dit is echter niet gelukt door tijdsgebrek, een onduidelijke rolverdeling en het ontbreken van een gestandaardiseerde aanpak. Het controleren op de juiste migratie was pas na migratie goed mogelijk. In de interactie tussen programma en lijn is de gegevenskwaliteit onvoldoende gemanaged.

4.3 MEDEWERKERS ONVOLDOENDE VOORBEREID

De introductie van een nieuw financieel en inkoopsysteem gaat in de regel gepaard met veranderingen in de werkprocessen. Zeker bij een systeem gebaseerd op SAP, dat een vrij strikte werkwijze afdwingt, kunnen die veranderingen aanzienlijk zijn. Een striktere werkwijze dient bovendien een doel: verhoging van kwaliteit, rechtmatigheid, uniformiteit en traceerbaarheid van financiële handelingen.

Gemeente Amsterdam is opgedeeld in 55 directies, die elk hun eigen werkwijzen kennen; dit betekent dat er ook evenveel unieke veranderprocessen zijn. Een complicerende factor is dat gemeente Amsterdam niet gewend is om met strikte financiële processen te werken. Medewerkers zijn gewend aan een zekere ‘flexibiliteit’. Zo kan het voorkomen dat bij een ontvangen factuur de bestelling ‘met terugwerkende kracht’ wordt geregistreerd. Dit is een werkwijze die niet door de onderliggende software van AFIS wordt ondersteund.

Naast de veranderingen in de werkprocessen, werkstromen en autorisaties, moeten medewerkers leren omgaan met een nieuwe applicatie. Dit illustreert de omvang van de beoogde verandering voor de medewerker: 1) een nieuwe manier van werken; 2) van een flexibel proces naar een strikt proces en 3) een nieuwe applicatie.

Effectiviteit opleidingen en begeleiding. De voorbereidingen van het programma op de introductie van AFIS waren weliswaar uitgebreid, maar zijn in de praktijk onvoldoende gebleken:

- *Opleidingen sluiten onvoldoende aan bij behoeften*. Uit het onderzoek blijkt dat opleiding tot op het laatste moment weliswaar in scope is geweest, maar nooit voldoende effectief. De opleidingen bleken onvoldoende aan te sluiten op de behoeften van medewerkers (ondanks reviewrondes die zijn uitgezet onder medewerkers), bleken onvoldoende in het laten groeien van bewustwording en draagvlak voor de benodigde kwaliteitsverbeteringen en medewerkers bleken soms onrealistische verwachtingen te hebben van de opleiding (1 op 1 training). De opleidingen sloten niet genoeg aan op de situatie in Amsterdam (zo werd er bijvoorbeeld aandacht besteed aan rollen die niet relevant zijn voor Amsterdam of daar een specifiekere invulling hebben). Oefenen met de applicatie was aanvankelijk geen onderdeel van de opleiding, mede doordat er tot november geen geschikte oefenomgeving beschikbaar was. SAP Enable Now werd al langer als alternatief aangeboden maar volstond niet voor de benodigde oefenervaring onder eindgebruikers. Ruim na de livegang is

geprobeerd om de achterstand in opleiding met 'knoppentrainingen' terug te dringen. De tijdsdruk had een negatief effect op de diepgang van de opleidingen. De organisatie van de opleidingen verliep rommelig en uitnodigingen werden soms te laat verstuurd, mede door niet goed gevulde autorisatiematrixen waar uitnodigingen op gebaseerd waren.

- *Werkinstructies onvolledig en wijzigingen niet altijd doorgevoerd*. De benodigde werkinstructies waren in eerste instantie niet voorzien door het programma, daarvoor zou SAP Enable Now worden ingericht. Toen bleek dat dit voor groepen medewerkers niet volstond, zijn ze alsnog (en daardoor laat) opgesteld. Ze waren onvolledig met betrekking tot concrete werkprocessen, soms te technisch van aard en bevatten niet altijd het benodigde detail voor gebruikers. Er zijn later correcties en wijzigingen in de werkprocessen doorgevoerd, waarbij correcties in de werkinstructies niet of niet altijd tijdig verspreid werden.
- *Communicatie was niet altijd tijdig of aangepast aan de doelgroep*. Er zijn diverse communicatiemiddelen ontwikkeld en ingezet, zoals webinars, Q&A-sessies, en vraag/antwoord-overzichten. In de praktijk kwamen die niet altijd op tijd bij de doelgroep en waren ze niet altijd voldoende gericht op die doelgroep.

Veranderbereidheid. Ook de lijndirecties hadden meer kunnen en moeten doen om het nieuwe systeem en de nieuwe werkwijze te adopteren:

- *Onvoldoende deelname opleidingen*. De deelname aan de opleidingen was voor de medewerkers vrijblijvend en het animo om ze te volgen betrekkelijk laag, zeker gezien het belang van de verandering. Voorafgaand aan de livegang heeft 45% van de gebruikers de opleidingen gevolgd (op 13 december was het 37%). Ondanks uitnodiging en aanmelding kwamen diverse medewerkers niet opdagen bij de opleidingen. Het vrijblijvende karakter is door diverse betrokkenen geduid als kenmerkend voor de manier van werken binnen de gemeente, waar het niet gebruikelijk is om zaken verplicht te stellen.
- *Onvoldoende interne capaciteit voor persoonlijke begeleiding*. De directeuren hebben onvoldoende capaciteit voor de AFIS-implementatie beschikbaar gesteld of vrijgemaakt. Een aanzienlijk aantal ingehuurde krachten was ingezet op typisch interne rollen. Voorbeelden hiervan waren te trainen trainers en het de zogenaamde sleutelgebruikers en floorwalkers. Hierdoor was er tijdens de implementatie te weinig persoonlijke begeleiding van medewerkers op de werkvloer.
- *Onvoldoende sturing op de adoptie van de verandering*. Amsterdam heeft verandermanagement georganiseerd en gepositioneerd tussen programma en lijnorganisatie. Medewerkers van het verandermanagement hebben geen direct contact gehad met de technische uitvoerende partijen. De sturing op adoptie in de lijndirecties was beperkt; dat medewerkers tijdig aan opleidingen zouden deelnemen was bijvoorbeeld onvoldoende georganiseerd en geborgd. Met name de inkoopprocessen en -verwerking zijn door de AFIS-implementatie heel anders geworden; de impact daarvan was bij directies wellicht onvoldoende in beeld of niet gewenst, ondanks het opstellen van generieke en specifieke impactanalyses samen met de directies. In maart 2025 zijn aanvullende adoptiemaatregelen opgesteld (zie adoptieplan van maart 2025) om adoptie van AFIS door gebruikers te ondersteunen en vergroten.
- *Onvoldoende draagvlak in de directies.* De keuze voor SAP is de keuze voor een strak ingeregeld proces. Het werken volgens een strak proces is relatief nieuw binnen Amsterdam, de directies zijn dat niet gewend. In de directies was er onvoldoende draagvlak voor de nieuwe werkwijze die met de AFIS-implementatie gepaard ging. Bij de inrichting van AFIS hebben de directies de oude werkwijze (mandatering, rekeningschema's, autorisaties) naar voren geschoven. Zowel gebruikers als management wilden de bestaande werkwijze en de bestaande flexibiliteit zoveel mogelijk behouden.

4.4 GEBREKKIGE AANSLUITING WERKPROCESSEN EN AFIS

Op het moment dat AFIS in bedrijf werd genomen, waren niet alleen de medewerkers onvoldoende voorbereid (zie sectie 4.3), maar de uniforme werkprocessen die AFIS afdwong sloten ook niet aan bij diversiteit aan primaire werkprocessen van de individuele directies. Dit speelt tot op de dag van vandaag een grote rol, zoals ook het rapport van Deloitte aangeeft voor de VIM-module (die op zichzelf adequaat werkt, maar niet voldoet voor de organisatie).

Praktijkgerichtheid acceptatietesten. Een belangrijk moment om de wederzijdse aansluiting te verifiëren, is de gebruikersacceptatietest (Zie GAT). Tijdens deze GAT worden gebruikers geconfronteerd met de nieuwe applicatie en kunnen zij een oordeel vormen over hoe die aansluit op de werkzaamheden in hun directie. De uitgevoerde GAT testen waren echter te weinig praktijkgericht om de aansluiting afdoende te toetsen:

- *Onvoldoende specifieke testscenario's*. Voor bruikbare, sprekende resultaten van de GAT is het van belang dat de testscenario's de werkzaamheden van directies, gebruikers en de gemeente als geheel voldoende afdekken. Deze scenario's worden typisch ook door de gebruikersorganisatie opgesteld, maar in het geval van AFIS is voornamelijk gebruik gemaakt van testscenario's die gebruikt zijn bij de technische systeemintegratietest; er waren beperkt testen beschikbaar van gebruikers (1/3 gebruikers en 2/3 technisch). De kans om eventuele discrepanties tussen applicatie en werkproces te vinden, neemt hierdoor af.
- *Beperkte end-to-end-testen van de gehele procesgang*. Oorspronkelijk was beoogd om volledige processen te testen, van begin tot eind, zoals het mastertestplan ook beschrijft. Amsterdam heeft gekozen om dit tijdens de GAT maar beperkt te doen. Hierdoor hebben de gebruikers voornamelijk onderdelen van de functionaliteit getest, en is het end-to-end proces over gebruikersgroepen en afdelingen heen maar beperkt gevalideerd.
- *Onvoldoende participatie*. Het bleek ook lastig om gebruikers in voldoende mate te mobiliseren voor het uitvoeren van gebruikersacceptatietesten. De opkomst bleef ruim achter bij de verwachtingen.
- *Testers hadden niet de juiste rollen en autorisaties*. Het gebrek aan draagvlak (zie 4.3) verklaart mogelijk ook de vanuit de directies onvoldoende zorgvuldig beschreven rollen en autorisaties. De rollen die waren ingericht en getest, kwamen niet overeen met hoe deze uiteindelijk in productie nodig waren. Tot op het laatste moment, voorbij livegang, zijn hier nog veranderingen in doorgevoerd. Drie van de benodigde rollen waren ten tijde van de GAT nog niet bekend. Juist de rolverdeling is essentieel in financiële processen; dit aspect kon niet afdoende meegenomen worden in de GAT.
- *Positief acceptatiebesluit ondanks bevindingen en beperkingen*. Uiteindelijk zijn de resultaten van de GAT als mijlpaal geaccepteerd, ondanks de bevindingen en beperkingen die daaruit naar boven kwamen. De bevindingen zijn later hersteld en opnieuw getest, en de geconstateerde beperkingen in de GAT (de afwezige zes koppelingen, rapportages, extra rollen, diverse changes) zijn op een later moment (soms pas na livegang) alsnog opgelost en geaccepteerd. Hiermee is niet alleen afgeweken van de vooraf afgesproken procedures voor mijlpaalovergangen, maar is ook het risico genomen dat deze late wijzigingen effect zouden hebben op de werking van reeds goedgekeurde functionaliteit (indachtig het gezegde 'resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst'). Zie ook sectie 4.1 onder regressietesten.

Grondigheid impactanalyses. Ook op eerdere momenten, bij goedkeuring van de specificaties en functionele ontwerpen (april 2024) en het uitwerken van impactanalyses (generiek en per directie, van januari tot april 2024) heeft Amsterdam kansen laten liggen om te constateren dat er een discrepantie zou ontstaan tussen AFIS en de werkprocessen in de directies. Deze oorzaken liggen formeel buiten het beschouwingsgebied van de evaluatie, maar ze zijn zeker relevant:

- *Ontwerpdocumenten onvoldoende gevalideerd op procesimpact.* Er is veel inspanning geleverd door Amsterdam in het valideren van ontwerpdocumenten. Hierbij hebben de consequenties die het ontwerp had voor de werkprocessen echter onvoldoende aandacht gekregen. Zo is onvoldoende

geacteerd op observaties dat de inrichting van AFIS veel strikter was dan gewenst, dat het inkoopproces grote impact had op de lijndirecties en dat de mandateringsregeling en het rekeningschema onwerkbaar waren. Ook is niet herkend dat inzage in de processtatussen (die in de ontwerpen benoemd werden) van groot belang was voor het beheersen van de workflow (dit verklaart b.v. de 417/418-problematiek). Deloitte gaf in een review van de integrale ontwerpen een 6.2. als cijfer. Ondanks het opvolgen van aangedragen aanbevelingen voor verbetering heeft dit niet geleid tot de gewenste verbeterde aansluiting met de procesgang.

- *Impactanalyses hebben geen discrepanties aan het licht gebracht*. In een aantal slagen zijn er algemene en directie-specifieke impact analyses gedaan op de procesbeschrijvingen die het programma had opgesteld, op basis van de ontwerpdocumenten. Het beeld dat hieruit naar voren kwam was redelijk positief: directies voorzagen weinig impact en er kwamen ook geen signalen dat de operationele complexiteit te groot werd. Deze impactanalyses zijn echter niet door alle directies even diepgaand uitgevoerd maar ook bij de directies die het wel diepgaand hebben uitgevoerd kwamen die signalen niet naar voren.

Doelen en kaders voor de veranderopgave. In de Regeling Grote Projecten (bijlage 1) staat de rol van een programma duidelijk aangegeven: '*de kenmerken van een programma zijn onder andere een grote strategische opgave en verandering die veel onderdelen van de organisatie raakt'*. Ten aanzien van die grote strategische opgave constateren we dat de doelen en uitgangspunten ontbraken bij het AFIS-programma:

- *Geen kaders voor harmonisatie van processen en data.* De directies hebben hun bestaande werkwijzen laten automatiseren in AFIS, ten aanzien van de mandateringsregeling en het rekeningschema. Hierdoor is onder andere de COA-tabel zeer omvangrijk geworden; vele malen omvangrijker dan SAP ooit heeft gezien. Dit komt doordat er vanuit het programma en het GMT onvoldoende afspraken zijn gemaakt met directies over het uniformeren en standaardiseren van processen en data. Een gremium dat de bevoegdheid had om de decentrale belangen af te wegen tegen het concernbelang en daarin besluiten te forceren was niet expliciet aangewezen.
- *Geen duidelijke afspraken over rechtmatigheid.* Het doel om de rechtmatigheid van betalingen te verbeteren – en de consequenties daarvan voor inkoop en facturatieafhandeling in AFIS – is onvoldoende duidelijk gemaakt aan de directies. Er zijn geen afspraken gemaakt over de gevolgen daarvan: dat er strakkere controles kwamen (ongeacht of dit op bestaande of nieuwe taken betrekking had), dat bestaande 'geitenpaadjes' werden afgesloten en dat er extra taken in de directies kwamen ten aanzien van inkoop. Het afwegen van de belangen (rechtmatigheid versus werkbaarheid voor medewerkers en ondernemers) is niet goed afgewogen en daarin is geen middenweg gekozen.
- *Beperkte architectuursturing.* Amsterdam heeft in 2023 een aantal architectuurprincipes opgesteld voor de inrichting van AFIS. Het principe 'fit-to-standard' (gebruik maken van de gestandaardiseerde en bewezen processen en functionaliteiten van SAP) is daarin opgenomen, maar in de praktijk niet goed afgedwongen. Hierbij zijn er uit de interviews twee beelden gekomen: de implementatiepartner zou de standaarden nooit hebben gecommuniceerd, en Amsterdam zou niet hebben willen luisteren als de implementatiepartner daarop aandrong. Ook andere goede principes (datakwaliteit op orde, eenvoud boven kwaliteit) zijn onvoldoende afgedwongen, gegeven de problematiek die na livegang zichtbaar werd op deze aspecten. Een SAP-analyse geeft aan dat de hoeveelheid risicovol maatwerk in SAP wel binnen de grenzen is gebleven ("medium amount of own developments").

4.5 ONDERSCHATTING IMPACT VAN DE VERANDERING

Uit de interviews en rapportages blijkt dat veel medewerkers in het programma verrast werden toen de betalingsachterstanden zich ontwikkelden. Ze hadden het gevoel 'in control' te zijn en lieten dat ook blijken in de rapportages die tot 30 januari 2025 overwegend op groen stonden. Achteraf gezien was dit een bedrieglijk gevoel van veiligheid en vertrouwen dat het goed zou komen. Hier onderzoeken we hoe dit onterecht gebleken beeld heeft kunnen ontstaan.

Hoog risicoprofiel van de veranderingen. Amsterdam heeft de AFIS-implementatie onderschat. Al vroeg is besloten het niet onder de Regeling Grote Projecten (RGP) te brengen. De perceptie was dat de AFS-implementatie in 2017 veel ingewikkelder was, en goed verlopen was, en dus AFIS niet zo'n probleem zou vormen. In ons oordeel was het beter geweest dit wel te doen (zie Bijlage 1 voor de argumentatie hiervoor). Het project scoort rood op de drie risicodimensies van een veelgebruikt model voor risicoclassificatie van ICT-projecten[11]:

- *Omvang.* De AFIS-implementatie was zeer omvangrijk in scope, met een diversiteit aan processen, 5.000+ gebruikers, 55 directies en zes te vervangen systemen.
- *Technische complexiteit.* Ook die was substantieel: het integreren van drie pakketten, een complexe datamigratie, realisatie van 59 koppelingen en 130 aansluitingen, aansturing van twee leveranciers.
- *Organisatorische complexiteit.* Met name de impact op de organisatie was groot en werd onderschat. De introductie van een standaardpakket betekent in de regel dat de organisatie zich vergaand moet aanpassen aan die standaard. In een context waar lijndirecties veel vrijheid kennen, en concern-belangen met argwaan worden bekeken, vormde dit een uitdaging. Deze organisatorische uitdaging werd versterkt toen in 2023/24 de druk op rechtmatigheid in betalingen werd opgevoerd doordat de accountant de jaarrekening niet zondermeer goedkeurde. Betalingen moesten voortaan beter en transparanter worden gecontroleerd. Dit heeft tot extra focus op inkoop- en contractprocessen geleid.

Aanvullende risicovolle keuzes. Daar waar het programma *in opzet* al risicovol was, heeft het ook nog *in werking* een aantal keuzes gemaakt die als risicovol bekend staan (zie o.a. het AcICT-toetskader). Voor het grootste deel van de implementatie is gekozen voor een Big-Bang scenario. Voor de contractenmodule in Ariba werd het risico te groot geschat en is er voor gekozen om dit eerder live te brengen (september 2024). Ook zijn twee modules na 6 januari live gebracht. Voor het overige is alle functionaliteit, processen en doelgroepen in één keer live gegaan op 6 januari. Hierbij zijn de ICT-verandering en de procesverandering ook op hetzelfde moment doorgevoerd. Daarmee vormde 6 januari 2025 een culminatie van een groot aantal risicovolle veranderingen.

4.6 ONJUISTE INSCHATTING VAN KWALITEITSPROBLEMEN AFIS

Veel van de opgetreden problemen waren aan de voorkant bekend of hadden dat moeten zijn. Dit geldt voor de beperkte opleidingsgraad van medewerkers, technische problemen, achterblijvende gegevenskwaliteit en discrepantie tussen de werkprocessen en ICT. In deze sectie evalueren we hoe het heeft kunnen gebeuren dat er tot een positief go-besluit voor livegang werd gekomen.

Stuurkracht in de driehoek. De besturing was op een aantal punten niet passend en stevig genoeg voor de voorliggende opgave. Dit uit zich in de driehoek programma-directies-GMT als volgt:

- *Beperkte stuurkracht.* Het ambtelijk opdrachtgeverschap was belegd bij directie F&I, vanuit de gedachte dat deze directie stelselverantwoordelijk is voor Inkoop en Financiën. Uit de interviews blijkt dat de stuurkracht van F&I binnen de stad echter beperkt was: lijndirecties luisteren maar beperkt naar een concern-directie, ze hebben de programmadoelen van F&I ook niet expliciet onderschreven.
- *Onvoldoende eigenaarschap van directies.* De impact op de organisatie en de werkprocessen is flink onderschat. Uit interviews komt het beeld dat het programma en de lijn elkaar hiervoor verantwoordelijk houden. De verantwoordelijkheid voor organisatieverandering kan echter maar op één plek liggen: bij directies en clusters. De observatie dat de lijn geen eigenaarschap en commitment heeft getoond vormt daarmee een belangrijk leerpunt. Het programma had daarnaast haar ondersteunende en signalerende taak naar de directies effectiever kunnen oppakken. Hiermee is de sturing op de AFIS-inrichting lange tijd verstoken gebleven van evenwichtige lijn-betrokkenheid en is een effectieve sturing op de organisatieverandering pas laat tot stand gekomen.

[11] F.W.McFarlan, Portfolio approach to information systems, 1981.

- *Concern-brede rol door GMT te weinig ingevuld.* Het programma is vanaf juli 2024 op meer strategisch niveau opgehangen (GMT). De ambtelijke rapportagelijn loopt nu 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. Het GMT heeft de strategische inbedding van het programma relatief laat krachtiger aangezet (in november twee directeuren en in december 2024 GMT in stuurgroep en klankbordgroep). Het liet echter na tijdig en doortastender in te grijpen toen de samenwerking tussen directies en programma stokte. Uit interviews en het verkregen reviewcommentaar op concepten van deze rapportage blijkt dat er veel onduidelijkheid was over de rol van het GMT en de vraag wie daarbinnen had kunnen bijsturen. Volgens de mandaatregeling hadden de stedelijk directeur Bedrijfsvoering en de gemeentesecretaris dat kunnen doen.
- *Een veelheid aan gremia met onduidelijke mandaten.* Er was een grote hoeveelheid verschillende gremia rond het programma waarin issues werden besproken en besluiten werden genomen: twee stuurgroepen, een opdrachtgeversoverleg (klein en groot), een kernteam, een klankbordgroep, het GMT, een change advisory board en een projectleidersoverleg. Er bestaat weliswaar een integrale besluitenlijst (een tabblad in een spreadsheet), maar die besluiten werden niet transparant gecommuniceerd binnen al die gremia. Ook is onduidelijk welke soorten besluiten die gremia mochten nemen en waar ze mandaat voor hadden. Veel besluiten werden in informele gremia (voor-) besproken; daarvan zijn geen verslagen. Geïnterviewden geven aan dat besluiten ter kennisname voorbijkwamen, waardoor er geen sturing meer kon plaatsvinden.
- *Rapportages onvoldoende gericht op bijsturen.* De besluitvorming bij mijlpalen was vaak conditioneel en met restpunten. De opvolging daarvan is beschreven in besluitvormingsmemo's; maar het oplossen van restpunten gebeurt soms maanden later of zelfs na livegang. De kernteamrapportages bevatten veel details, waarin de belangrijke punten soms ondersneeuwen. Rapportages naar de stuurgroep(en) bevatten weliswaar soms oranje en rode signalen; we lezen daarbij echter vaak een 'in control' boodschap in deze rapportages. Er worden nauwelijks hulpvragen aan de stuurgroep voorgelegd, waardoor er geen gevoel van urgentie uit spreekt. Ook als er langere tijd over een issue wordt gerapporteerd (zoals de te lage opkomst bij opleidingen) dan leidt dat niet tot een harde escalatie. Ook de QA-rapportages (waarin er tot november 2024 consequent op wordt gewezen dat een actuele business case en goedgekeurd programmaplan ontbraken en dat batenmanagement - een effectief instrument om de lijn meer eigenaarschap te laten nemen - niet was ingericht) riepen geen gevoel van urgentie of actie op.

Houding en gedrag, groepsdynamiek. Hiernaast komt uit de gesprekken met respondenten naar voren dat ook de groepsdynamiek in en rond het programma een grote rol heeft gespeeld. Zo heeft de gewoonte om spannende zaken alleen mondeling te bespreken en niet op papier vast te leggen niet bijgedragen aan de openheid van informeren. Ook het bedekt rapporteren van problemen en risico's zorgt voor verminderde transparantie. De gewoonte om geen zaken verplicht te stellen en elkaar niet aan te spreken op gedrag heeft geen goed gedaan in de adoptie van de veranderingen. En de houding 'zo doen we dat hier, het komt wel goed' heeft ervoor gezorgd dat er geen urgentiegevoel ontstond en dat F&I en het programma de problemen zelf wilden oplossen, zonder te escaleren. Deze gedragsaspecten hebben bijgedragen aan het ontstaan en niet zien aankomen van de problemen. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de meeste betrokkenen vooral positief reflecteren op hun eigen rol en het resultaat van hun handelen, en minder reflecteren op wat er niet goed is gegaan en wat zij anders of beter hadden kunnen doen. In houding is het nemen van verantwoordelijkheid voor het geheel en de integrale opgave minder goed zichtbaar.

Gevoelde tijdsdruk. Tenslotte hebben veel spelers bij de implementatie de persoonlijke drive gevoeld om nu wel door te zetten. Mede omdat de go-live datum al twee keer niet was gehaald, was verder uitstel op alle niveaus in het programma en daarbuiten een onaantrekkelijke optie. Hierdoor zijn zorgvuldigheid en

kwaliteit ten koste gegaan van snelheid. Dit betreft collectief ervaren druk; er was geen expliciete druk van bovenaf (noch bestuurlijk noch vanuit het GMT). Deze gevoelde druk kwam met name tot uiting tijdens het kerstreces, toen de stress op het allerlaatste moment hoog opliep. In die tijd lijkt de snelheid (PAT-testen op de laatste dag; een geforceerd Go-besluit) belangrijker dan zorgvuldigheid.

4.7 ONVOLDOENDE OOG VOOR WAT MIS KON GAAN

Verwacht mocht worden dat het programma (ook) was voorbereid op de mogelijkheid dat er iets mis kon gaan. Dat was deels ook het geval: het programma heeft een 'hypercare' afgekondigd met extra maatregelen in de eerste periode na livegang en er zijn 'what if' scenario's opgesteld om te analyseren wat er mis kon gaan na livegang. Toch bleek dit niet afdoende:

Scherpte in risicobeheersing. Het risicomanagement in het programma was wel degelijk ingericht (de zogenaamde RAIDE aanpak). Er zijn lijsten met risico's en issues en bij risico's worden kans en nabijheid (urgentie) en impact gescoord. Daarbij worden er per risico mitigerende maatregelen aangeduid. We kwalificeren de risicobeheersing echter als weinig gestructureerd en reactief:

- *Weinig gestructureerd.* Het onderscheid tussen issues en risico's is niet duidelijk. Sommige risico's (een mogelijk probleem in de toekomst dat je wilt voorkomen of beperken) zijn eigenlijk issues (een bestaand probleem dat je moet oplossen) en vice versa. We treffen geen integrale risicoanalyse aan, waarin expliciet vanuit doelen de onzekerheden in kaart zijn gebracht, met per risico een risicoreactie (vermijden, overdragen, beheersen, accepteren) en een duiding van het restrisico. De bij of na implementatie geconstateerde onderwerpen waarbij problemen zijn opgetreden komen deels aan de orde in de lijsten van risico's en issues, maar niet op de genoemde gestructureerde wijze.
- *Kwaliteit van de besluitvorming over risico's.* Het is duidelijk hoe besluitvorming over risico's heeft plaatsgevonden. Dit proces is duidelijk vastgelegd en verliep via het kernteam naar de stuurgroep en is per mijlpaal gedocumenteerd. Het is echter niet duidelijk op basis van welke afwegingen over de risico's is besloten en op basis van welke afwegingen de "Go" met restpunten, of conditionele "Go" is afgegeven. Een beschrijving van de acceptatie van eventuele restrisico's ontbreekt in de vastlegging. Het is daarmee niet duidelijk wat de risicoreactie op elk risico is geweest, en dus welke (rest)risico's bewust zijn geaccepteerd en door wie.
- *Onvoldoende oog voor zorgen en signalen van directies en GMT.* Vanuit de organisatie en het GMT was er richting de go-live datum een toenemende roep om het in kaart brengen van risico's en onzekerheden. Hier is door het programma invulling aan gegeven, maar dit kon de zorgen van het GMT niet wegnemen. Het GMT heeft hier ook niet (te laat) in doorgepakt, door voet bij stuk te houden of op de rem te trappen. Met deze onzekerheid en gevoelens van zorg is de livegang werkelijkheid geworden.

Operationaliseren 'what-if scenario's'. Meer specifiek constateren we dat er in november 2024 een goede analyse is gemaakt van wat er mis kon gaan (what if-scenario's). Tien van de elf risico's in het betreffende memo zijn werkelijkheid geworden. Dit geeft aan dat het programma een, achteraf beschouwd, steekhoudend beeld had van mogelijke risico's bij livegang. Helaas zien we dat de daarbij bedachte maatregelen onvoldoende geoperationaliseerd zijn. Ook zijn er geen procedurele maatregelen uitgewerkt, b.v. om zo nodig handmatig te gaan werken. Het memo besteedt aandacht aan communicatielijnen, maar die zijn in eerste instantie operationeel gericht (oplossen binnen team en met medewerkers). De mogelijkheid om te escaleren van implementatie- naar programmamanager en directeur F&I is geschetst. Maar wanneer er geëscaleerd moet worden, en hoe het verdergaat vanaf de directeur F&I, is niet uitgewerkt. Het was raadzaam geweest om al op dit moment, als de scenario's wijzen op een mogelijke crisis, gesprekken aan te gaan met experts in crisismanagement. Hun ervaring en methodieken hadden kunnen helpen om beter voorbereid een crisissituatie in te gaan.

Detectiemaatregelen. Hiernaast constateren we dat er onvoldoende detectiemaatregelen zijn getroffen, zodat problemen in het procesverloop adequaat gedetecteerd kunnen worden. Zo is expliciet besloten om live te gaan zonder de rapportagemogelijkheden die oorspronkelijk tot de scope van AFIS behoorden. Hierdoor was het monitoren van de werkvoorraad en de verwerkingstijden in de eerste weken na livegang niet mogelijk. Ook was het onmogelijk om – in de maanden daarna – te monitoren waar facturen zich in het proces bevonden (per processtatus, zoals 417/417, 150, etc) en waar deze zich in uitvalbakken bevonden. Ook het monitoren van het systeemgebruik was bij livegang bemoeilijkt, waardoor onduidelijk was hoeveel gebruikers er echt gebruik maakten van de nieuwe functionaliteiten. Er zijn wel maatregelen getroffen om de performance te monitoren; maar die bleken in eerste instantie niet effectief.

Herstelmaatregelen. Toen er problemen optraden heeft het analyseren daarvan (met name het zoeken van de root causes) relatief veel tijd gekost. Doordat er twee leveranciers betrokken waren bij AFIS, plus diverse interne afdelingen binnen Amsterdam, was het soms lastig om te bepalen bij wie het probleem zat en wie er iets moest herstellen. Daarbij bleek de implementatiepartner op een specifiek onderdeel - waar de problemen zich concentreerden - te weinig kennis en senioriteit beschikbaar te hebben en ontstond de situatie dat Amsterdam (als “kleine klant”) weinig prioriteit kreeg bij het oplossen van issues in SAP. Het programma had zich beter kunnen voorbereiden op haar regievoeringstaak in de eerste maanden na livegang en op het inregelen van voldoende kennis en capaciteit op de plekken waar iets mis kon gaan.

In de raadsinformatiebrieven lezen we dat er een plan voor fallback zou zijn opgesteld: een mogelijkheid om (als het na livegang echt nodig was) terug te kunnen vallen op het werken in het oude AFS-systeem. In het dossier hebben we dat plan en een uitwerking van de daarvoor te treffen maatregelen echter niet aangetroffen. Respondenten geven aan dat een terugvaloptie na livegang niet als realistisch en uitvoerbaar is beschouwd.

4.8 SAMENVATTEND OVERZICHT VAN OORZAKEN IN RELATIE TOT DE PROBLEMEN

Onderstaande tabel bevat een samenvatting van de analyses en beschouwingen in dit hoofdstuk. Het vormt een andere weergave – met iets meer detail – van het fishbone diagram.

Problemen ná livegang	Hoe heeft dit kunnen gebeuren: oorzaken van de problemen voorafgaand aan de livegang
1. Technische gebreken bij de start	■ **Kwaliteit van testen:** onvoldoende representatieve testdata, beperkte testen van foutsituaties, weinig tijd voor PAT, geen performancetesten ■ **Regressietest late wijzigingen:** AFIS is doorontwikkeld tijdens de testfase, eerder goedgekeurde functionaliteit kan hierdoor onderuit gehaald zijn, geen complete regressietest
2. Gegevenskwaliteit was niet op orde	■ **Aanleveren stamgegevens:** oude (i.p.v. geüniformeerde) rekeningschema’s en mandateringsregelingen, incorrecte autorisaties van gebruikers, onjuiste Btw- en KvK gegevens. ■ **Opschonen transactiegegevens:** ondanks verlengde freeze zijn half-verwerkte facturen niet opgeschoond, waardoor ze na laden in uitvalbakjes van AFIS belandden.
3. Medewerkers onvoldoende voorbereid	■ **Effectiviteit opleidingen en begeleiding:** onvoldoende aansluiting bij behoeften, werkinstructies laat, onvolledig en niet courant, communicatie niet tijdig en niet doelgroepgericht ■ **Veranderbereidheid:** onvoldoende deelname opleidingen, onvoldoende beschikbare interne capaciteit, onvoldoende sturing op adoptie van de verandering en onvoldoende draagvlak
4. Gebrekkige aansluiting werkprocessen en AFIS	■ **Praktijkgerichtheid acceptatietesten:** onvoldoende specifieke testscenario’s, beperkte end-to-end testen, onvoldoende participatie, testers niet de juiste rollen/autorisaties, conditioneel besluit ■ **Grondigheid impact analyses:** ontwerpen onvoldoende gevalideerd op procesimpact, te weinig betrokkenheid directies, impact analyses hebben geen discrepanties aan het licht gebracht ■ **Doelen en kaders veranderopgave:** geen kaders voor harmoniseren processen en data, geen duidelijke afspraken over rechtmatigheid, beperkte architectuursturing
5. Onderschatting impact van de verandering	■ **Hoog risicoprofiel van de veranderingen:** onderschatting van omvang, technische complexiteit, organisatorische complexiteit en impact ■ **Aanvullende risicovolle keuzes:** keuze voor een grotendeels big bang implementatie en het combineren van ICT- en organisatieverandering op hetzelfde moment

6. Onjuiste inschatting kwaliteitsproblemen AFIS	■ **Stuurkracht in de driehoek:** beperkte stuurkracht opdrachtgever/F&I, onvoldoende eigenaarschap directies, concern-brede rol GMT te weinig ingevuld, veelheid aan gremia met onduidelijk mandaat, rapportages onvoldoende gericht op bijsturen ■ **Houding en gedrag:** niemand aanspreken of opdracht geven, spannende zaken alleen mondeling bespreken, een 'zo doen we dat hier, komt goed' houding ■ **Gevoelde tijdsdruk:** collectief ervaren druk om door te zetten, de deadline was leidend
7. Onvoldoende oog voor wat mis kon gaan	■ **Scherpte in risicobeheersing:** geen gestructureerde inschatting i.r.t. doelen en strategische keuzes, geen expliciete besluitvorming, onvoldoende oog voor zorgen en signalen van directies ■ **Operationaliseren 'what if scenario's':** veel problemen zijn wel voorzien, maar operationaliseren van maatregelen is niet voldoende gebeurd, escalatiepaden beperkt uitgewerkt ■ **Detectiemaatregelen:** faciliteiten voor monitoren werkvoorraad, verwerkingstijd en processtatus (waar zitten de facturen) zijn bewust uitgesteld ■ **Herstelmaatregelen:** analyseren en testen van problemen niet voorbereid, kennis, senioriteit en prioriteit niet aan voorkant geregeld, geen uitvoerbare fallback mogelijkheid

5 BESTUURLIJK HANDELEN

Dit hoofdstuk gaat in op onderzoeksvraag 3: '*Hoe is hierover bestuurlijk geïnformeerd en geacteerd? Wat waren daarbij de overwegingen?*' en richt zich op aspecten zoals informeren, escaleren, reactie en besluitvorming. We behandelen in dit hoofdstuk de gebeurtenissen vanuit het perspectief van de wethouder, het college en de gemeenteraad. Daarbij schetsen we als relevante context ook de momenten dat ambtelijke dilemma's en risico's niet bij de wethouder terecht zijn gekomen.

Hoog over zijn de gebeurtenissen reeds opgenomen in de visualisatie in hoofdstuk 2. Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen een aantal periodes, waarin het bestuurlijk handelen andere kenmerken had. De nadruk ligt op de periode van onderzoek (oktober 2024 – maart 2025), maar ook gebeurtenissen uit de voorafgaande periode zijn, waar relevant, aangehaald.

Nieuwe opzet van het programma AFIS (november – december 2023)

Ruim voor onze beschouwingsperiode vindt door tegenvallende voortgang het eerste uitstel van het AFIS programma plaats, waarbij een herijking plaatsvindt van de werkwijze in het programma, de bemensing op diverse plekken wordt vernieuwd en een nieuwe implementatiedatum op oktober 2024 wordt gesteld. In deze fase zijn twee gebeurtenissen bestuurlijk van belang om te vermelden:

- *September 2023: ambtelijke afwegingen over de RGP-regeling komen niet bij de wethouder terecht.* Toen in 2023 het programma een herstart heeft gemaakt, is ambtelijk gekeken of het meerwaarde zou hebben om het project op dat moment alsnog onder de regeling grote projecten (RGP) te brengen. De afweging was, dat dit niet het geval zou zijn. Deze afweging is niet aan de wethouder voorgelegd. De afwegingen rondom de RGP-regeling worden gedetailleerder uiteengezet in hoofdstuk 6.
- *November 2023: wethouder vraagt voorzitter van de stuurgroep hoe het toezicht geregeld is.* In november 2023 krijgt de stuurgroep van het programma een nieuwe, externe voorzitter. De voorzitter van de stuurgroep en de wethouder ontmoeten elkaar begin december 2023, waarbij de wethouder vraagt om toelichting ten aanzien van het toezicht op het programma. De voorzitter van de stuurgroep geeft op 14 december 2024 een aanvullende toelichting hierop per mail. In de mail maakt hij duidelijk dat het toezicht ingevuld wordt door: zijn onafhankelijke voorzittersrol, de externe QA en de programma controller. Daarnaast wordt SAP expertise bij het programma ingezet.

Het programma in uitvoering (juli – december 2024)

In de periode vanaf de zomer van 2024 wordt AFIS getest en verschuift de focus van techniek naar de voorbereiding op implementatie. Het programma informeert het GMT over het programma en de voortgang en vraagt om actieve deelname van de directies.

- *Vanaf juli 2024: ambtelijke zorgen van het programma over eigenaarschap directies komen niet bij de wethouder terecht.* Vanaf juli 2024 vraagt het programma meermaals om medewerking van de stedelijk directeuren in het GMT en om gemeenschappelijk eigenaarschap en sponsorschap voor de aanstaande verandering. Gevraagde capaciteit wordt onvoldoende snel geleverd. Dit resulteert in een reactie vanuit het GMT om opleiders extern te werven vanwege gebrek aan interne capaciteit. De risico's die het programma hierover rapporteert worden niet gedeeld met de wethouder.
- *September/oktober 2024: wethouder geïnformeerd dat AFIS op koers ligt.* Over de eerste livegang van de contractmodule wordt de wethouder tijdens de bijeenkomst met haar staf op 16 september 2024 geïnformeerd vanuit het programma. Op 3 oktober 2024 wordt de wethouder geïnformeerd over de stand van zaken m.b.t AFIS en het juridische traject tussen de implementatiepartner en de gemeente. De hoofdboodschap van de bijeenkomst is dat de organisatie op koers ligt, de techniek gereed is en de focus in de komende maanden met name op het verandermanagement zal liggen. De wethouder wordt door het programma tijdens deze bijeenkomst tevens geïnformeerd over de risico's en

mitigerende maatregelen en het bekrachtigingmoment voor livegang op 6 januari 2025 op 1 november 2024 en een plan B mocht deze datum niet haalbaar zijn.

- *November 2024: ambtelijke zorgen en risicoperceptie van het GMT komen niet bij de wethouder terecht.* Eind november 2024 wordt door het GMT getwijfeld over het gerapporteerde positieve beeld vanuit het programma. De signalen die de stedelijk directeuren opvangen uit de clusters schetsen een ander – negatiever – beeld. Het GMT maakt zich zorgen over de haalbaarheid en planning en vraagt om meer inzicht in knelpunten, dilemma's en haalbare oplossingsrichtingen die ingaan op de signalen uit de organisatie. Het GMT grijpt in door belanghebbenden aan de stuurgroep en klankbordgroep toe te voegen. Maar de zorgen en risico's worden door het GMT niet met de wethouder gedeeld.
- *November 2024: de wethouder informeert de gemeenteraad op hoofdlijnen.* De wethouder wordt in oktober geïnformeerd door het programma over de voortgang. De wethouder informeert de gemeenteraad op hoofdlijnen op 21 november 2024. In de Raadsinformatiebrief van 21 november wordt de raad geïnformeerd over de voorgenomen livegang. Op aandringen van de wethouder wordt de toonzetting van het concept in november aangepast van een positief beeld naar een realistischer beeld. Eerder is de raad in mei 2024 op hoofdlijnen geïnformeerd.

De laatste maand voor livegang (december 2024 – 6 januari 2025)

In de laatste maand voor livegang wordt het spannend of de livegang per 6 januari 2025 gehaald kan worden. Uiteindelijk wordt er een positief go-besluit genomen:

- *December 2024: ambtelijke escalaties door het GMT komen niet bij de wethouder terecht.* In december 2024 ontstaat er druk op de livegang (o.a. opleidingen en datamigratie). Er ontstaat toenemende wrijving tussen het programma en de lijndirecties. Om zeker te stellen dat de livegang op 6 januari kan plaatsvinden grijpt het GMT in. De gemeentesecretaris schuift aan in de stuurgroep AFIS en de stedelijk directeur bedrijfsvoering sluit aan bij de AFIS klankbordgroep. De wethouder wordt van deze escalaties niet op de hoogte gesteld door het GMT.
- *December 2024/6 januari 2025: wethouder op de hoogte gesteld van go-besluiten.* 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. AFIS gaat daadwerkelijk live op 6 januari 2025. Hiervan wordt de wethouder diezelfde dag op de hoogte gesteld. De gemeenteraad wordt in deze fase niet geïnformeerd over de go-besluiten voor de voorgenomen livegang.

Eerste twee weken na livegang (6 januari tot 20 januari 2025)

In de eerste twee weken na livegang spelen er al wel problemen in de operatie (zie hoofdstuk 2), maar het programma rapporteert nog een positief beeld van 'een succesvolle livegang'.

- *6 januari 2025: wethouder ontvangt bericht over succesvolle livegang.* Op 6 januari 2025 ontvangt de wethouder een appje van de directeur F&I over de succesvolle livegang van AFIS. Op de vraag van de wethouder of alles naar wens gaat wordt geantwoord dat er een paar issues zijn maar dat alles binnen 2 a 3 weken operationeel zal zijn. Op 8 januari 2025 worden ondernemers per brief geïnformeerd over de consequenties van de overstap naar AFIS.
- *7 - 9 januari: ambtelijk ervaren problemen in de verwerking van facturen bereiken het bestuur niet.* Vanaf 7 januari 2025 is in de operatie al snel duidelijk dat er problemen zijn. Op 8 januari 2025 wordt vanuit de crediteurenadministratie voor het eerst aangegeven dat er dingen mis zijn. De eerste signalen gaan vanuit de crediteuren administratie naar het programma, maar bereiken het bestuurlijk niveau niet.
- *9 januari 2025: beeld van succesvolle livegang wordt bevestigd aan wethouder en GMT.* De wethouder bezoekt het programmateam op 9 januari 2025 en laat zich informeren over de livegang. De betrokkenen zijn blij met de positieve aandacht vanuit de wethouder. Ook het GMT krijgt op 9 januari 2025 een update van het programma waarin het beeld geschetst wordt van een livegang die goed verloopt, met een aantal kleine issues.

- *13 januari 2025: mededeling aan wethouder dat directeur F&I terugkijkt op een geslaagde livegang.* In de stafbespreking van de wethouder met haar staf, meldt de ambtelijk opdrachtgever (directeur F&I) dat zij terugkijkt op een geslaagde livegang van AFIS op 6 januari.

Derde en vierde week na livegang (20 januari tot en met 4 februari 2025)

In de twee weken na 20 januari 2025 stapelen de problemen zich op in de uitvoering. Ambtelijk wordt duidelijk dat de problemen groter zijn dan gedacht. Er wordt stapsgewijs bestuurlijk geëscaleerd en opgeschaald.

- *20 januari 2025: programma escaleert betalingsachterstand richting wethouder, maar geeft aan 'in control' te zijn.* Op 20 januari 2025 kantelt het beeld over AFIS. De wethouder wordt op 20 januari 2025 via een update in de staf van de wethouder geïnformeerd over de betalingsachterstanden. Vanuit het programma is de boodschap aan de wethouder dat deze in zes weken opgelost zullen zijn. In de commissie FKD van 23 januari 2025 wordt de gemeenteraad voor het eerst geïnformeerd over de betalingsachterstanden: de livegang is relatief goed verlopen, er is sprake van betalingsachterstanden, maar deze worden binnen zes weken weggewerkt. In vervolg hierop wordt een mailing met dezelfde inhoud verstuurd naar ondernemers waarvan het mailadres bekend is. De betalingsachterstanden zijn nu ook bestuurlijk een feit.
- *30 januari 2025: het GMT besluit tot een tweede escalatie, opschalen naar wekelijkse updates.* In het GMT van 30 januari 2025 ontstaat urgentiebesef. De situatie is erger dan gedacht. De wethouder en de raad moeten onmiddellijk geïnformeerd worden over de ernst van de problemen die leiden tot betalingsachterstanden, wat op 1 februari gebeurt (zie derde escalatie hieronder). Het GMT geeft op 30 januari richting het programma aan dat ze onvoldoende op de hoogte zijn van issues die er spelen en dat ze willen weten waar ze wel en niet in control zijn. Er wordt opgeschaald naar wekelijkse updates richting het GMT. Het GMT wil eindresultaat zien, niet de inspanning.
- *1 - 6 februari 2025: wethouder schaalt via derde escalatie op naar gemeenteraad.* Op 1 februari 2025 wordt de wethouder via een notitie in de weekendmap uitgebreider geïnformeerd over verdere vertragingen en het oplopen van de achterstanden. Op 3 februari 2025 bespreekt de wethouder met haar staf de opschaling van de spoedprocedure voor betalingen, de afspraken over monitoring en de voortgang. De wethouder doet ook op 3 februari een mededeling over de betalingsachterstanden in de gemeenteraad tijdens rekeningencommissie. Op 4 februari informeert de wethouder de gemeenteraad middels een brief over de betalingsachterstanden, de technische oorzaken hiervan, het opschalen van capaciteit om de achterstanden weg te werken, de inrichting van een spoedprocedure voor betalingen en de communicatie naar ondernemers. Op 6 februari 2025 bezoekt de wethouder de crediteurenadministratie waar met man en macht gewerkt wordt om de betalingsachterstanden handmatig terug te dringen.

Aanvang van de crisis tot en met eind maart

De bestuurlijke crisis is een feit, de achterstanden nemen nog niet af en de oplossing is er nog niet.

- *7 - 14 februari 2025: wethouder neemt actieve rol aan bij inrichting crisisorganisatie.* Na 4 februari 2025 wordt een ambtelijke en bestuurlijke crisisorganisatie in het leven geroepen om de betalingsachterstanden weg te werken. Er wordt een crisismethodiek gehanteerd vanuit Projectmanagementbureau (PMB) en een bestuurlijk crisismanager aangesteld vanuit dit bureau. De governance van de crisisorganisatie is voor het eerst beschreven vanaf 12 februari 2025. De crisisorganisatie wordt toegevoegd naast de bestaande programma-organisatie en richt zich specifiek op de facturencrisis. De wethouder neemt plaats in het bestuurlijk crisisteam samen met de stedelijk directeur bedrijfsvoering, de directeur F&I en een (bestuurlijk) crisismanager. Het crisisteam is ingericht met als doel: 'binnen de kortst mogelijke termijn wegwerken van de achterstanden in de crediteurenadministratie, gericht op het herstellen naar correcte betalingstermijnen'.

- *7, 10 en 14 februari 2025: wethouder informeert de raad in meerdere brieven.* In deze periode volgen de brieven vanuit de wethouder aan de gemeenteraad elkaar in hoog tempo op. De problemen zijn erger dan gedacht, maar oplossingen voor de grootste problemen zijn wel gevonden. De eerste tekenen van verbetering lijken zichtbaar in de cijfermatige rapportages die inzicht geven in de achterstanden. Deze overzichten worden vanuit het programma breed verspreid richting GMT, wethouder en de gemeenteraad. Op 10 februari 2025 volgen vanuit de wethouder ook de eerste antwoorden op technische vragen van gemeenteraadsleden. Deze zijn vooral feitelijk en geven aan dat de gemeente dacht op alles voorbereid te zijn. De wethouder nodigt de gemeenteraad in de brief van 14 februari 2025 uit om op 24 februari 2025 een technische sessie bij te wonen ten aanzien van de werking van AFIS.
- *15 – 28 februari 2025: veel ambtelijke en bestuurlijke informatievragen doordat iedereen op zoek is naar analyse en duiding.* Daarnaast worden er veel informatievragen gesteld, ambtelijk vanuit het GMT en bestuurlijk vanuit de wethouder en de gemeenteraad. Zij willen allemaal, nauwgezet en verdiepend geanalyseerd, op de hoogte gehouden worden over de voortgang van het terugdringen van de betalingsachterstanden. Dit kost veel tijd en energie, omdat inzicht in de achterstanden nog verkregen moet worden door ontbrekende rapportages die in de loop van februari ontstaan. Het inzicht in de totaliteit van de problematiek is in eerste instantie beperkt, maar wordt wel steeds beter georganiseerd.
- *Eind februari 2025 – bestuurlijke crisisorganisatie begint effectief te functioneren.* De bestuurlijke informatievoorziening richting de gemeenteraad verbetert sterk vanaf eind februari 2025. De eerste dashboards verschijnen die direct inzicht verschaffen in de stand van de betalingsachterstanden en er ontstaat meer inzicht in de oorzaken voor de betalingsachterstanden. De informatievoorziening naar de gemeenteraad is zo transparant en eerlijk mogelijk, en probeert tegelijkertijd daadkracht uit te stralen. Er worden intern ambtelijk en in het bestuurlijk crisisteam diverse onorthodoxe maatregelen besproken en goedgekeurd. Zo is daar allereerst de maatregel dat de kleine facturen onder de €250,- en later ook grotere facturen onder de €1.000,- zonder verdere controles worden goedgekeurd. Ook worden er afspraken gemaakt over bevoorschotting van diverse leveranciers. Dit vermindert de betalingsachterstanden significant, maar biedt nog geen structurele oplossing in AFIS. Op een later moment moeten deze maatregelen alsnog goed geadministreerd worden. De facturen verdwijnen echter wel van de betalingsachterstandslijsten.
- *Maart 2025: inrichten AFIS 2.0 voor effectieve crisissturing en doorontwikkeling.* Medio maart 2025 is het besluit genomen om de bestaande programma-organisatie en de crisisorganisatie te integreren en onder één aansturing (Stuurgroep) te brengen, waarbij programma expertise en de expertise vanuit de directies met elkaar worden gecombineerd in een AFIS 2.0 organisatie. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

6 REGELING GROTE PROJECTEN

In deze bijlage beantwoorden we een aanvullende vraag van de raad: "*waarom is het project niet ondergebracht in de Regeling Grote Projecten (RGP) en wat zijn daarbij de overwegingen geweest?*"

Antwoord op deze aanvullende vraag

In antwoord op deze vraag van de raad formuleren we de volgende conclusies. De onderbouwing van de conclusies wordt in de rest van deze bijlage gegeven.

- De ***verplichting*** om het programma AFIS via gemeentesecretaris/wethouder voor een afweging bij het college voor te leggen (op basis van de twee criteria, die aangeven wanneer het college betrokken moet worden) lijkt noch in 2021 noch in 2023 uitgevoerd te zijn. Het programmabudget (eenmalig) lag onder de op dat moment geldende grens (20 resp. 30 miljoen). N.b: het budget in 2023 weten we niet formeel, maar schatten we onder de 30 miljoen.
- 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. Achteraf geredeneerd kan ook de politieke gevoeligheid aangevinkt worden. Kortom: weliswaar zat het budget onder de (financiële) grens, maar het programma voldeed wel aan zes andere criteria.
- Met de kennis van nu constateren we dat het onder de RGP brengen van het programma ***mogelijk de ontstane betalingsachterstanden had kunnen voorkomen***. Veel van de 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) hebben betrekking op de onderwerpen die terugkomen in d bevindingen en lessen. De kwalificatie volgens de RGP alléén is uiteraard niet voldoende, maar onder de RGP zouden het programma en de sturing daarop anders zijn ingericht, waardoor mogelijk zaken beter zouden zijn gedaan en gegaan.

Duiding van de regeling (de versie uit 2023)

Onderstaand quoten we een aantal zaken uit de Regeling Grote Projecten (RGP) van 2023:

- De RGP is een raadsregeling, erop gericht het bestuur – college en raad – voldoende zicht en grip te laten hebben op de risico's en resultaten van grote en complexe projecten en programma's.
- Wanneer een project voldoet aan criteria a) substantiële gemeentelijke verantwoordelijkheid en b) budget, dan zal een project of programma altijd voor opname in de RGP door het college in overweging worden genomen. Gemeentesecretaris en/of concerncontroller adviseren het college bij selectie van projecten en programma's voor de RGP. Het college besluit over het al dan niet opnemen.
- Een belangrijke aanvulling van de RGP is de verplichting tot:
  a. Zorg te dragen voor een goede governance.
  b. Verplichten tot organiseren van Tegenspraak.
  c. Geven van een samenhangend overzicht op tijd, geld, kwaliteit en risico.
- De RGP geeft de criteria voor selectie van projecten voor de RGP door het college.
  a. Substantiële gemeentelijke verantwoordelijkheid als opdrachtgever, medeopdrachtgever in samenwerkingsverbanden en/of als risicodragend opdrachtnemer.
  b. Budget van € 30 miljoen of meer.
  c. Grote impact op gemeentelijke bedrijfsvoering.
  d. Grote impact op de samenleving.
  e. Meerjarige doorlooptijd.
  f. Betrokkenheid meerdere externe partijen.
  g. Politieke gevoeligheid.

h. Toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies.
i. Organisatorisch complex besturing- en uitvoeringsproces.
j. Directe impact op burgers waarbij burgerparticipatie essentieel is

Duiding van de besluitvorming in 2021 (bij de start van AFIS)

- Besluit: AFIS is in overleg met de toenmalige wethouder in 2021 niet onder de regeling gebracht. N.b.: het project waarmee AFS werd geïmplementeerd viel tussen 2015 en 2017 wel onder die regeling.
- Argumentatie voor dit besluit is niet onafhankelijk geweest: het coördinatieteam RGP is hierin niet geconsulteerd noch geïnformeerd.
- Overwegingen bij dit besluit:
  - project budget (eenmalig plus licentie, beheer en onderhoud) is rond de grens van toen 22 miljoen. Na aftrek van licentiekosten AFS, LIAS en Topdesk resteert c.a. 14 miljoen, dat is onder de grens zoals die in 2021 gold (budget van 20 miljoen of meer).
  - in vergelijking met invoering AFS werd dit project als minder complex gezien omdat het verandermanagement minder ingrijpend zou zijn (geen nieuwe processen, die zijn al met het vorige project AFS ontworpen en geïmplementeerd).
  - impact op de bedrijfsvoering werd door opdrachtgever en project op middel tot laag geschat.

Duiding van de besluitvorming in 2023 (na ingebrekestelling leverancier en herijking)

- In 2023 is het project niet alsnog onder de regeling gebracht.
- Overwegingen bij dit besluit:
  - het ‘onder de RGP plaatsen heeft in deze fase van het project geen meerwaarde’
  - voor onderdelen van de regelen (verstevigen tegenspraak en governance) wordt geen aanleiding gezien of is het station al gepasseerd.
  - alleen een sterkere bestuurlijke aanhaking werd als zinvol gezien, die is al ingesteld door veelvuldiger met de wethouder te overleggen.
- Er wordt in de motivatie niet over het programmabudget gesproken. Onze aanname is dat die onder de grens van toen (30 miljoen)
- Kort na dit besluit (december 2023) heeft de wethouder kennisgemaakt met de voorzitter van de stuurgroep AFIS die haar uitlegt hoe het onafhankelijk toezicht in het programma is geregeld.

Aanbevelingen ten aanzien van de RGP-regeling

Mocht een project of programma toch complex of risicovol worden, dan is een regeling zoals de Regeling Grote Projecten een prima instrument om de besturing aan te trekken. Ten aanzien van die regeling of een ICT-specifieke variant daarop is het volgende aan te bevelen:

- *Overweeg om een variant van de regeling te specialiseren voor projecten met een aanzienlijke ICT-component.* Binnen het rijk is vanuit de CIO Offices van ministeries en uitvoeringsorganisaties een ICT-specifieke regeling (beschreven in het ‘Handboek Portfoliomanagement Rijk’) opgesteld waaraan alle ICT-projecten van 5 miljoen of meer verplicht mee moeten doen. Een verplicht CIO-oordeel bij de opstart van zo’n project maakt daar onderdeel van uit.

7 GELEERDE LESSEN AFS

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 kan daar reflectie op worden gegeven. We reflecteren op de zes hoofdlessen uit 2017.

Les 1. Complexe transities laten zich niet volledig vooraf in plannen vatten qua activiteiten, timing en financiën. Handel daarom altijd vanuit een duidelijke en gedeelde visie en sta flexibiliteit in planvorming toe. Vertrouw op het vakmanschap van betrokkenen en durf risico's een plek te geven in de uiteindelijke ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming.
Reflectie op les 1. Deze les is in opzet en bestaan opgepakt, maar in de werking ineffectief gebleken:

- *Visie.* Bij de start is er goed nagedacht over een visie, een business case en uitgangspunten. Echter, deze visie en uitgangspunten zijn niet duidelijk gecommuniceerd en de directies hebben zich daar niet achter geschaard. Dit vormt ook bij de AFIS-implementatie een belangrijk verbeterpunt.
- *Flexibiliteit.* Na de herijking eind 2023 is het programma overgestapt van een agile naar een waterval aanpak. Ook is er flexibel bijgestuurd op de go-live datum, van oktober naar januari 2025. Uiteindelijk ontbrak de flexibiliteit om de datum nogmaals uit te stellen toen er op GMT-niveau steeds duidelijker signalen kwamen dat er grote risico's en zorgen waren.
- *Vakmanschap.* De stuurgroep en het GMT hebben vertrouwen gegeven aan het vakmanschap van het programma toen het erop aan kwam. Het besef dat dat vakmanschap niet volledig op orde was (ten aanzien van de ICT-inhoud en de veranderopgave) had al veel eerder duidelijk moeten zijn.
- *Risico's.* Het programma heeft vanaf het begin risico's en mitigerende maatregelen in kaart gebracht. Echter, dit gebeurde weinig gestructureerd. Daarbij is het operationaliseren van maatregelen – toen het er onder tijdsdruk op aan kwam – onvoldoende gebeurd.

Les 2. Investeer in een professionele programmaorganisatie. Zorg dat hier vakmanschap in is vertegenwoordigd, zowel inhoudelijke experts als professionals gespecialiseerd in het leiden van grote verandertrajecten.
Reflectie op les 2. Hier is goede aandacht voor geweest, maar achteraf zijn er toch verbeterpunten.

- *Professioneel.* Er is zeker aandacht geweest voor de programma organisatie en er zijn ook professionals aangetrokken. Toen de samenwerking met de implementatiepartner eind 2023 stokte zijn hierin bewust veranderingen doorgevoerd.
- *Inhoudelijke experts.* Hoewel er ICT-kennis aan boord was (leveranciers en DII-vertegenwoordiging in de stuurgroep, was dat achteraf toch te beperkt. Het programma nam de adviezen van de implementatiepartner niet ter harte; intern was er onvoldoende inhoudelijk expertise georganiseerd.
- *Leiden van grote verandertrajecten.* Binnen Amsterdam is deze specialisatie niet aanwezig. Er is gebruik gemaakt van meerdere externe specialisten op dit vlak. De meningen lopen uiteen of die externen een factor waren in de ontstane problematiek. Ons beeld is dat het hebben van externe leveranciers die worden aangestuurd door externen vaak een faalfactor vormt.

Les 3. Beleg het eigenaarschap breed binnen de organisatie en zorg voor bestuurlijk draagvlak. Geef pioniers en visionairs de ruimte om de stap voorwaarts te maken.
Reflectie op les 3. Dit is geprobeerd maar niet gelukt.

- *Eigenaarschap.* Het programma heeft in rapportages vanaf juli 2024 hierop aangedrongen, maar het gebrek aan eigenaarschap in de directies vormt één van de belangrijke faalfactoren die uit de evaluatie naar voren komt.

- *Bestuurlijk draagvlak.* Het GMT heeft onvoldoende bijgedragen aan en gestuurd op de strategische veranderopgave die met de AFIS-implementatie gepaard ging. Het programma heeft dat node gemist, maar heeft ook niet afdoende geëscaleerd om het draagvlak te verhogen.
- *Pioniers en visionairs.* De pioniers binnen F&I hebben veel ruimte gekregen om de stap naar meer grip op rechtmatigheid te zetten. Achteraf gezien was dat onvoldoende om de rest van de organisatie mee te nemen.

Les 4. Investeer in het meenemen van medewerkers op alle niveaus in de organisatie in het begrijpen en dragen van de verandering. Investeer in communicatie en durf successen te vieren.
Reflectie op les 4. Dit is gebeurd, maar vond geen aansluiting bij de medewerkers door gebrek aan draagvlak.

- *Meenemen van medewerkers*. dit is geprobeerd maar onvoldoende gelukt. Het aansluiten bij de behoefte van medewerkers bleek lastig. Het draagvlak en eigenaarschap voor de verandering in de directies was onvoldoende om dit

Les 5. Organiseer actief tegenspraak en advies, zowel binnen als buiten de organisatie. Selecteer hiervoor experts van binnen en buiten de organisatie en geef ze een plek binnen de formele structuur van een programma.
Reflectie op les 5: dit is beperkt en vooral procesmatig gebeurd.

- *Organiseer tegenspraak en advies.* Er was QA georganiseerd die zich vooral richtte op de kwaliteit en aanwezigheid van stukken (en minder op de inhoud). Ook zijn Deloitte en SAP gevraagd om onafhankelijke adviezen gegeven. Binnen de organisatie was er een klankbordgroep ingericht.
- *Tegenspraak kon actiever (tijdiger en frequenter).* Het gebruik om bij (belangrijke) mijlpalen een onafhankelijk advies te vragen (zoals ook verwoord in de RGP regeling) is door het programma niet opgevolgd. Deels zijn adviezen pas gevraagd toen er al sprake was van een crisis situatie (Deloitte health check, SAP advies). De advisering had tijdiger en frequenter gekund.

Les 6. Zet gedurende een programma al in op het overdragen en borgen van kennis in de staande organisatie. Streef hiervoor naar een evenwichtige mix van interne- en externe medewerkers in een programma.
Reflectie op les 6. Dit is onvoldoende gelukt.

- *Overdragen en borgen van kennis staande organisatie:* dit is onvoldoende gelukt, mede doordat het programma het onvoldoende voor elkaar heeft gekregen om de lijnorganisatie voldoende medewerkers beschikbaar te laten maken voor testen, opleidingen en ‘floorwalking’.
- *Mix van interne- en externe medewerkers:* er is veel geleund op externe expertise in het programma.

Samenvattend antwoord op de vraag van de raad
De lessen met betrekking tot AFS uit 2017 zijn deels in opzet herkend bij AFIS, maar zijn in de uitvoering onvoldoende effectief gebleken. Er was aanvankelijk een visie en structuur, maar het eigenaarschap binnen de directies, draagvlak binnen het GMT, inhoudelijke expertise en de betrokkenheid van directies en medewerkers schoten tekort. Flexibiliteit werd diverse keren goed toegepast, maar is in de laatste fase onder druk van livegang niet meer overwogen. Professionele tegenspraak is te beperkt georganiseerd (QA) en te laat (directies in stuurgroep) en extern advies te laat vormgegeven.

De conclusie sluit aan bij het merendeel van de lessen die we in dit rapport voor Amsterdam trekken: 2 (eenduidige en krachtige governance) voor verantwoordelijkheid en eigenaarschap, 3 (benut kansen op vlotte bijsturing) tav flexibiliteit, les 4.4 (organiseer professionele, objectieve kwaliteitsborging op resultaten) tav tegenspraak en advies, Les 5 (houd elkaar scherp op wat er mis kan gaan) voor wat betreft de interne tegenspraak, les 6 (organiseer de veranderopgave doortastend) voor integraal eigenaarschap voor de (organisatorische) veranderopgave.

BIJLAGE A - METHODISCHE VERANTWOORDING

Gezien het bestuurlijke belang van de evaluatie hebben we grote zorgvuldigheid betracht in het verzamelen, uitwerken, interpreteren en valideren van data. In onze aanpak hebben we de balans gezocht tussen de beoogde zorgvuldigheid en de beperkte doorlooptijd.

Desk research

Voor deze opdracht hebben we een ervaren team adviseurs ingezet, die in korte tijd de belangrijkste feiten en patronen uit de beschikbaar gestelde documentatie hebben gehaald en deze hebben geordend in de tijd. Gezien de overweldigende hoeveelheid documenten (>8.5 GB data en meer dan 8.000 documenten) hebben we ter ondersteuning van de desk research AI-tooling ingezet om snel de essentie en de eerste hypothesen te kunnen valideren. We hebben hiervoor een eigen beveiligde omgeving opgezet met een beveiligde front-end, waarbij alle documenten op een veilige en verantwoorde manier konden worden geïndexeerd en bevraagd en geen gemeentelijke informatie in de cloud terecht kon komen. De door ons voorgestelde werkwijze en technische inrichting hebben we voorgelegd aan de experts van de gemeente Amsterdam (pricacy, security en AI). De werkwijze met betrekking tot AI is door de gemeente goedgekeurd en de levering van gegevens vastgelegd in een gegevensleveringsovereenkomst tussen de gemeente en M&I/Partners. Bij elk opdrachtgeversoverleg is de zorgvuldigheid van deze werkwijze als agendapunt naar voren gekomen.

Interviews

Voor het onderzoek hebben we een kleine twintig interviews met de belangrijkste stakeholders gehouden voor dit onderzoek. Deze zijn cruciaal om een beeld te krijgen van informele processen en besluitvorming, om documentatie goed te duiden en om vast te stellen wat er *niet* in stukken staat. Wij hebben aangegeven welke rollen we zouden willen betrekken bij de interviews in relatie tot de onderzoeksvragen. De gemeente Amsterdam heeft daarop een lijst met namen beschikbaar gesteld en aanvullende suggesties gedaan om een zo breed en representatief mogelijk beeld te krijgen van de belangrijkste gebeurtenissen. De interviews hebben in de derde en vierde week van het onderzoek plaatsgevonden. De interviews zijn voorbereid door een algemene vragenlijst te maken met gespreksonderwerpen op basis van onze referentiekaders (bijlage B) en zijn aangevuld met een aantal specifieke vragen, afgestemd op de rol van de geïnterviewde.

Zorgvuldigheid

We zijn zorgvuldig omgegaan met informatie uit interviews en hebben hoor en wederhoor toegepast. Van gesprekken zijn, wanneer we daar toestemming voor hebben verkregen, audio-opnamen en vervolgens transcripties gemaakt, uitsluitend bedoeld voor intern gebruik. Deze transcripties of onze gespreksaantekeningen hebben we voorgelegd aan de geïnterviewden voor wederhoor. We hebben respondenten tijdens de interviews gevraagd om feiten te onderbouwen en deze waar nodig gecheckt in de beschikbare documenten. Bevindingen uit de interviews namen we alleen op in onze rapportages als we minimaal twee bronnen hadden. We verifieerden daarmee dus elke relevante uitspraak van personen. We zijn ervanuit gegaan dat informatie in formele schriftelijke bronnen feitelijk juist is, maar hebben dit waar nodig wel nader onderzocht en gevalideerd met behulp van de AI oplossing en/of direct in het brondocument. Indien we alleen mondelinge uitspraken hebben bij een bevinding, dan geven we dat expliciet aan. We hebben in een apart feitenrelaas de bevindingen traceerbaar naar bronnen gemaakt, zonder namen te noemen. Het feitenrelaas hebben we laten reviewen door het begeleidingsteam dat u

heeft aangesteld. Als laatste is het goed om aan te geven dat de ingezette AI tool ons werk uit handen heeft genomen door met ons mee te zoeken naar relevante documentatie. We hebben de tool uitsluitend gebruikt om het zoeken en vinden te vergemakkelijken, maar zijn als onderzoekers steeds zelf (middels hyperlinks en gemarkeerde tekst) de bronnen in gegaan om te valideren of de gevonden passage of onderbouwing relevant was voor het onderzoek. De AI tool heeft ons werk bespaard, maar wij als onderzoekers hebben de resultaten steeds zelf gecheckt op juistheid, toepasbaarheid en relevantie.

Veilige omgeving

We hebben zorgvuldigheid betracht in het bewaken van de veiligheid van de geïnterviewden in het proces. Respondenten ontvingen vooraf een toelichting, waaruit duidelijk werd dat het een leeronderzoek betreft. Ook is een toelichting gegeven op het onderzoek, het gesprek en de vertrouwelijkheid. We hebben in de toelichting alsook bij aanvang van het interview aangegeven dat we vragen zodanig verwoorden dat begrijpen en leren worden ondersteund en waardeoordelen vermeden. Gezien de mogelijke gevoeligheid van het gespreksonderwerp is gekozen voor een neutrale locatie binnen de gemeente Amsterdam (op een enkele uitzondering na waar dat beter uitkwam voor de geïnterviewde). We hebben aangekondigd in de toelichting en tijdens de introductie van het gesprek dat de aantekeningen van gesprekken met de geïnterviewden en hun terugkoppeling vertrouwelijk blijven en met niemand anders worden gedeeld. De interviewaantekeningen zijn daarom anoniem verwerkt en in de rapportage worden geen persoonsnamen gebruikt. We vermijden in de rapportage voorts zoveel mogelijk bronnen die direct herleidbaar zijn tot individuen. We verwijzen wel naar rollen of functies, als dat instrumenteel is voor het onderzoek.

BIJLAGE B - GEHANTEERDE REFERENTIEKADERS

Tijdens de evaluatie hebben we gebruik gemaakt van diverse referentiekaders, als 'bril' om naar de verschillende aspecten van de casus te kijken. Deze referentiekaders beschrijven we hieronder.

BIJLAGE B.1 – TOETSKADER ACICT

Als referentiekader voor het organiseren en beheersen van ICT-projecten hebben we het toetskader van AcICT gebruikt. Dit kader kan gevonden worden op: Toetskader Adviescollege ICT-toetsing | Publicatie | Adviescollege ICT-toetsing. Kort samengevat bevat het kader de volgende toetsaspecten:

AcICT toetskader	Toetsaspecten
Business case, baten en financiering	• Aanleiding, probleemstelling en doelstelling • Kwalitatieve baten • Eigenaarschap en sturing op baten • Afweging alternatieve oplossingen • Impact op organisatie en stakeholders • Financiele dekking voor looptijd project en beheer
Opdrachtgever en projectorganisatie	• Verantwoordelijkheid opdrachtgever/ stuurgroep • Besluitvorming inhoudelijke keuzes (architectuur, techniek) • Voortgangsbewaking, QA en financieel • Samenwerking en communicatie • Organisatie 'tegendenken' en kritische blik • Sturing op mijlpalen en bijsturing
Beheersing van de scope	• Scope aantoonbaar zo klein mogelijk • Stapsgewijze aanpak als scope te groot wordt • Formele besluitvorming over scope wijzigingen • Traceerbaarheid en impact analyse bij scope wijzigingen
Samenhang werkprocessen en ICT oplossingen	• Aansluiting ICT bij de werkprocessen • Uitwerking en testen van de werkprocessen • Afstemming/ vertegenwoordiging gebruikers
Acceptatie, implementatie en overdracht	• Implementatie in de lijn en bij beheer • Samenwerking met de lijnorganisatie • Acceptatiecriteria en -proces • Nazorg en decharge
Architectuur, functionele haalbaarheid en technische maakbaarheid	• Kwaliteit functionele en niet-functionele eisen • Aandacht voor privacy en informatiebeveiliging • Toetsen op haalbaarheid en realiteit • Hergebruik voor koop voor bouw • Passendheid van de architectuurkeuzes • Afweging gebruik generieke componenten • Definitie koppelvlakken • Gangbare en volwassen technologie • Testbaarheid en geleidelijke implementatie
Realisatie en planning	• Iteratieve en incrementele implementatieaanpak • Tijdige feedback naar gebruikers • Kwaliteitseisen aan (tussen)producten • Onderbouwde planning en tijdinschatting • Afstemming planning met stakeholders • Ruimte in planning voor tegenvallers

Risicobeheersing en projectafhankelijkheden	• Risicomanagement • Bewaking mitigerende maatregelen • Openheid en transparantie • Grip op afhankelijkheden • Stakeholdermanagement
Aanbestedingsaspecten	• Aanbestedingsstrategie en regelgeving • Balans risico's tussen opdrachtgever en -nemer • Ongewenste afhankelijkheden met marktpartijen • Volwassenheid van de aanbestedende organisatie • Gebalanceerde gunningsciteria • Contractafspraken en contractmanagement • Sturing en samenwerking met marktpartijen

BIJLAGE B.2 – CONTROL FRAMEWORK VOOR IMPLEMENTATIES

Als referentiekader voor het evalueren van het implementatieproces van pakketten hebben we een eigen 'control framework' ontwikkeld, gebaseerd op de grootschalige implementaties van ERP-pakketten (o.a. SAP) en EPD's (Elektronische Patiënten Dossiers) die we regelmatig uitvoeren en evalueren.

Implementatie punten	Controls
Verandermanagement	• Ontwikkelen procesbeschrijvingen en rollen/taken • Opleiden professionals en externe gebruikers • Inrichten autorisaties en gebruikersinstellingen • Communicatie naar alle stakeholders, nieuwsbrieven • Gebruikershandleidingen en werkinstructies • Nazorg en floor walking
Gegevensconversie	• Mapping oude en nieuwe datamodel • Scripts voor converteren en controleren (hashtags) • Controles op laden gegevens via reguliere proces • Controles op handmatige vulactiviteiten, twee ogen • Controles op volledigheid, juistheid, referentiele integriteit • End-to-end controles, van selectie tot mutatie • Controles met behulp van steekproeven • Resultaten proefconversies, behandeling uitval, toleranties
Techniek	• Beschikbaarheid omgevingen en infrastructuur • Beschikbaarheid koppelingen en API's • IB&P: aansluiting IAM, PIA's, pentest etc. • Beheerorganisatie in place • Monitoring en logging in place
Testen	• Baselining van de testbasis, requirements en ontwerpen • Traceerbaarheid testen naar testbasis en testobject • Representativiteit testomgevingen • Integraliteit van testsoorten: technisch, functioneel, niet-functioneel, integratie, acceptatie, regressie, .. • Testdekking van verschillende testsoorten • Testautomatisering t.o.v. handmatig testen • Acceptatiecriteria en toleranties • Bevindingen afhandeling en hertesten • Reproduceerbaarheid van testbevindingen
Implementatie moment	• Integraal draaiboek voor alle aspecten • Freeze periode voor changes en voor gebruikers • Procedures en toleranties voor afhandeling uitval • Doorstartprocedures, noodprocedures en fallback opties • Bewaking van doorlooptijden, plannen van slack

Besluitvorming	• Startbesluit: technisch gereed, resources in place, bevindingen/toleranties binnen de normen, • Bijstuurbesluit: criteria voor doorstart, stoppen, fallback • Vrijgavebesluit: criteria voor acceptatie, uitval, ernst van bevindingen, gebruikersimpact • Verantwoording: documenteren van test-, conversie- en controle werkzaamheden. Rapportage naar stakeholders.

BIJLAGE B.3 – THE GOOD GOVERNANCE STANDARD FOR PUBLIC SERVICES

Om het bestuurlijk handelen te onderzoeken maken we vaak gebruik van '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 tussen ambtelijke en bestuurlijke organisatie. We hebben de standaard niet normatief gehanteerd, omdat het in Nederland geen zeggingskracht heeft. Maar het is wel een goede checklist gebleken bij de uitwerking van bestuurlijke lessen.

Good governance means:	Principles for good governance:
Focusing on the organization's purpose and on outcomes for citizens and service users	• Being clear about the organisation's purpose and its intended outcomes for citizens and service users Making sure that users receive a high quality service • Making sure that taxpayers receive value for money
Performing effectively in clearly defi ned functions and roles	• Being clear about the functions of the governing body • Being clear about the responsibilities of non-executives and the executive, and making sure that those responsibilities are carried out • Being clear about relationships between governors and the public
Promoting values for the whole organization and demonstrating the values of good governance through behavior	• Putting organistional values into practice • Individual governors behaving in ways that uphold and exemplify effective governance
Taking informed, transparent decisions and managing risk	• Being rigorous and transparent about how decisions are taken • Having and using good quality information, advice and support • Making sure that an effective risk management system is in operation
Developing the capacity and capability of the governing body to be effective	• Making sure that appointed and elected governors have the skills, knowledge and experience they need to perform well • Developing the capability of people with governance responsibilities and evaluating their performance, as individuals and as a group • Striking a balance, in the membership of the governing body, between continuity and renewal Good governance means engaging stakeholders and making accountability real
Engaging stakeholders and making accountability real	• Understanding formal and informal accountability relationships • Taking an active and planned approach to dialogue with and accountability to the public • Taking an active and planned approach to responsibility to staff • Engaging effectively with institutional stakeholders

BIJLAGE B.4 – CRITICAL INCIDENT METHODIEK (BOIN E.A.)

Om leerpunten over het handelen tijdens crises te verkrijgen, hanteren we een kader voor crisismanagement, zoals beschreven door Boin e.a[12]. Deze methode richt zich op de manier waarop bestuurders omgaan met turbulente, onzekere, complexe situaties. We analyseren aspecten als sense-making, besluitvorming onder druk, leiderschap, coördinatie, communicatie, verantwoording. Dit biedt inzicht in waar het bestuurlijk goed ging, wat onder druk kwam te staan en wat geleerd kan worden voor

[12] Arjen Boin e.a., The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure, RU Leiden (2005).

toekomstige situaties (vanuit het besef dat niet iedere implementatie een crisis wordt). De Critical Incident Method (CIM) is een evaluatieve aanpak die oorspronkelijk uit de psychologie komt en door onder anderen Arjen Boin is doorontwikkeld voor de analyse van crises en bestuurlijke respons in publieke organisaties. De methode focust op het terugkijken op een ingrijpende gebeurtenis ("incident") en onderzoekt hoe actoren handelden, welke routines faalden of werkten, en wat de bredere impact was op organisatie, bestuur en omgeving.

Belangrijke onderwerpen	Toelichting
Voor- en na-analyse	Wat was de situatie vóór het incident? Wat veranderde er blijvend daarna?
Escalatie en besluitvorming	Hoe werd besloten wat prioriteit kreeg? Was er ruimte voor afwijkende meningen of kritiek?
Sense of urgency en emotie	Hoe werd er omgegaan met angst, frustratie of onzekerheid binnen teams of bij stakeholders?
Lessen en veerkracht	Welke inzichten zijn er blijven hangen? Wat zou je nu anders doen in een vergelijkbare situatie?
Vertrouwen en legitimiteit	Hoe werd vertrouwen behouden of juist geschaad, zowel intern als extern?

Critical Incident vragen / voorbeeld voor een gespreksaanpak
Kun je een situatie beschrijven waarin je organisatie te maken kreeg met een onverwachte of urgente gebeurtenis? Wat was jouw rol, en hoe reageerden jij en je collega's?
Hoe werd er in die situatie samengewerkt — formeel en informeel? Waren er mensen die spontaan leiderschap pakten? Waren er mensen die onzichtbaar werden?
Welke processen of routines werkten goed, en welke schoten tekort? Hoe werd dat zichtbaar tijdens het incident?
Welke rol speelde technologie of informatievoorziening tijdens deze gebeurtenis? Wat werkte, en wat belemmerde?

Toegepast op het incident met het nieuwe betalingssysteem van de gemeente, helpt de methode om gestructureerd in kaart te brengen hoe de situatie escaleerde, hoe besluitvorming plaatsvond, en welke dynamiek ontstond tussen werkvloer, ambtelijke top, bestuur en omgeving. De kracht van CIM ligt in het ophalen van concrete ervaringen rondom sleutelmomenten, waardoor duidelijk wordt hoe organisaties functioneren onder druk — inclusief onvoorziene effecten zoals de extra personele inzet en de politieke en publieke impact. Het biedt daarmee handvatten om lessen te kunnen trekken uit de ontstane situatie.

BIJLAGE B.5 – SENSE-MAKING METHODIEK OM CONTEXT BETER TE BEGRIJPEN

De Sense-making methodiek, zoals ontwikkeld door onder anderen Karl Weick, richt zich op hoe mensen in organisaties betekenis geven aan gebeurtenissen, met name in complexe of onzekere situaties. In plaats van te zoeken naar dé waarheid, helpt Sense-making om uiteenlopende perspectieven, ervaringen en onderstromen zichtbaar te maken. De methode wordt vaak toegepast in verandertrajecten, evaluaties of contexten waar formele structuren tekortschieten om beter te begrijpen wat er écht speelde.

Aandacht voor:	Toelichting
Tijdsperspectief en verandering	"Is jouw kijk op deze situatie veranderd en zo ja, hoe? Was er een keerpunt?" → Dit laat zien hoe betekenis zich ontwikkelt.
Verschil in narratief en ervaringsverhalen	"Wat gebeurde er precies? Wie waren er allemaal bij betrokken?" → Verhalen zijn rijk aan betekenis en context (geef ruimte voor het individu).
Tegenstem en pluraliteit	"Wie zou dit héél anders zien? Wat zou diegene zeggen?" → Breng spanningsvelden en informele macht in kaart.
Impliciete spelregels	"Wat leer je pas als je hier even rondloopt? Wat staat er niet in de documenten?" → Brengt informele logica in beeld.
Visuele of metaforische reflectie	"Als je deze situatie vergelijkt met een landschap of film, wat zou het dan zijn?" → Helpt om niet-talige inzichten op te halen.

Sense-making vragen / gespreksaanpak
Kun je een moment beschrijven waarop jij of een collega echt eigenaarschap toonde? Wat maakte dat dit gebeurde?
Naar wie luisteren mensen hier écht als er iets moet gebeuren, ook buiten de formele lijnen om?
Wat waren de ongeschreven regels die je leert zodra je meedraaide in dit project?
Hoe wordt hier met spanningen of onzekerheid omgegaan — wordt dat benoemd of eerder vermeden?
Hoe wordt er bijgestuurd als iets niet loopt zoals gepland? Waar en met wie gebeurt dat?
Welke informele routines of overlegmomenten zijn eigenlijk belangrijker dan de formele?
Hadden jullie voldoende affiniteit met de ICT kant van de zaak? Begrepen jullie de techneuten en begrepen de techneuten de projectleiding voldoenden?
Wat zag je gebeuren met dashboards of rapportages — werden die echt besproken of ter kennisgeving aangenomen?

Voor de onderhavige evaluatie van de ontstane betalingsachterstanden helpt Sense-making te begrijpen hoe het beeld kon ontstaan dat alles onder controle was, terwijl de praktijk vastliep. De methodiek brengt aan het licht hoe betrokkenen de situatie vóór, tijdens en na de livegang hebben beleefd, welke signalen werden gezien of genegeerd, en hoe informele invloeden en aannames het besluitvormingsproces hebben gestuurd. Zo maakt Sense-making zichtbaar waar het misging in betekenisgeving en communicatie, en biedt het aanknopingspunten om in de toekomst scherper te sturen op beleving, betrokkenheid en onderlinge afstemming.