

Overdracht College-Raad

Datum 28 september 2017

onderwerp	Leeronderzoek Lysias ICT
portefeuillehouder	Jan Brink
informant	Agterhuis, Henriette (2622)
medeopstellers	
afdeling	Advisering Concernstaf
bijlagen	Voorstel: Informatienota Onderzoek Lysias ICT Bijlage: Rapport Lysias

Voorgesteld besluit raad

kennis te nemen van:

1. Het onderzoek van Lysias naar het project Data Opslag en Storage (DOS) en de lessen die uit dit onderzoek naar voren komen
2. De reactie van het college van B&W op het rapport en de wijze waarop het college lessen trekt uit de aanbevelingen

Informatienota voor de raad

Datum 26 september 2017

Onderwerp	Onderzoek Lysias ICT
Versienummer	V.1

Portefeuillehouder Wethouder Brink

Informant H. Agterhuis
Afdeling Concernstaf
Telefoon 038 498 2622
Email H.Agterhuis@zwolle.nl
Bijlagen 1. Rapport Lysias

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. Het onderzoek van Lysias naar het project Data Opslag en Storage (DOS) en de lessen die uit dit onderzoek naar voren komen
2. De reactie van het college van B&W op het rapport en de wijze waarop het college lessen trekt uit de aanbevelingen

Datum

26 september 2017

[Toelichting op het voorstel](#)**Inleiding**

In december 2016 hebben wij u middels een informatienota geïnformeerd over de ICT problemen die zich voordeden door het standaardiseren van hardware van de gemeenten Kampen en Zwolle en de Provincie Overijssel. Op 9 januari 2017 heeft de fractie van de VVD mondelinge vragen gesteld over deze problemen. Het college heeft tijdens de beantwoording onder andere aangegeven dat het proces samen met de gemeente Kampen en de Provincie Overijssel wordt geëvalueerd en onderzocht wordt welke lessen er te leren zijn voor de toekomst. Het college heeft toegezegd de uitkomsten van deze lessen te delen met de gemeenteraad.

Wij geven in deze nota een reactie op het onderzoeksrapport "Onderzoek Project DOS". Voordat we ingaan op de lessen die te leren zijn en welke maatregelen er genomen zijn en nog genomen worden, hechten we eraan om een aantal algemene noties te geven. We hebben onze reactie afgestemd met Kampen en de Provincie Overijssel, mede-eigenaren van het SSC.

Algemeen

In 2013 hebben de Provincie Overijssel, gemeente Kampen en gemeente Zwolle een Shared Service Centre (SSC) opgericht. Een vergaande samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering (ICT, inkoop en Personeels- en salarisadministratie) met als doelen onder andere het bieden van continuïteit door beperking van organisatorische kwetsbaarheid, het verhogen van de professionaliteit en deskundigheid van medewerkers, het verhogen van de kwaliteit van de werkprocessen en het behalen van efficiency ten aanzien van de inzet van medewerkers. Een professioneel SSC, waar ook andere gemeenten zich bij willen aansluiten. Naast het inkoopdeel en de personeels- en salarisadministratie was het van groot belang dat de doelstellingen op het gebied van ICT werden gerealiseerd: standaardisatie van hardware en software. Het project DOS is een noodzakelijke stap om het samenvoegen van servers en storage te realiseren. Door standaardisatie van hardware en software kan het beheer gezamenlijk (niet per organisatie apart) worden uitgevoerd met als volgende stap het standaardiseren van de ICT-applicaties. De dienstverlening aan de inwoners van Zwolle en Kampen wordt hiermee vergroot en medewerkers kunnen onderling samenwerken in dezelfde systemen. De initiatie, definitie, ontwerp en aanbestedingsfase liep van juli 2014 tot juli 2015, de voorbereiding en realisatie waaronder de migratie tussen juli 2015 tot nu.

Bijkomend voordeel was een noodzakelijke uitbreiding van de capaciteit van hardware (opslag en reken capaciteit), waarbij onze verouderde ICT applicaties werden vervangen. De accountant van de gemeente Zwolle is bij de controle van de jaarrekening kritisch geweest over het functioneren van de Zwolse ICT in relatie tot betrouwbaarheid en continuïteit. Vijf jaar geleden hadden we als gemeente Zwolle grote problemen met onze ICT, inmiddels heeft de accountant bij de laatste controle van de jaarrekening 2016 geconstateerd dat de betrouwbaarheid van de ICT applicaties vergroot is en daarmee de continuïteit.

Bij aanvang van het project in 2014 waren de secretarissen van de verschillende organisaties, als opdrachtgevers, ervan overtuigd dat dit project in eigen beheer, met ondersteuning van een externe projectleider, kon worden uitgevoerd.

Datum

26 september 2017

Het vervangen van de hardware zou in beginsel een operatie moeten zijn die voor een goed draaiend SSC wel een groot project is, maar geen complex project: het hoort tot de core business van het SSC om dit eigenstandig te kunnen uitvoeren, aan te sturen en te beheersen. Echter door de omstandigheden waarin het SSC op dat moment verkeerde en de keuzes die eigenstandig gemaakt zijn, werd het project complexer.

Na de (gedeeltelijke) implementatie van de nieuwe DOS-omgeving zijn er in het voorjaar van 2016 problemen ontstaan. Systemen vielen uit en later manifesteerden zich performance problemen. Dit heeft geleid tot verstoringen in de bedrijfsvoering van de twee gemeenten en de provincie. Hierdoor kon de dienstverlening aan onze inwoners niet 100% gegarandeerd worden en ondervonden 2500 medewerkers bij de drie organisaties hinder bij hun werkzaamheden. Zo ondervonden medewerkers schulddienstverlening bij de gemeente Zwolle veel hinder in hun werkzaamheden om tijdig bijvoorbeeld uitkeringen te kunnen verstrekken, waren balies in de gemeente Kampen op momenten volledig gesloten en moesten producties van de provincie door externen worden uitgevoerd. Dit alles heeft grote eisen gesteld aan het improvisatievermogen van de medewerkers en heeft hun geduld danig op de proef gesteld. Ook voor de SSC medewerkers, die in deze roerige periode alle zeilen hebben bijgezet om reparaties mogelijk te maken en ervoor te zorgen dat medewerkers hun werk konden doen en inwoners konden rekenen op onze goede dienstverlening.

Kernboodschap

Het onderzoek van Lysias schetst twee beelden van het project. In het rapport wordt benoemd dat er sprake is van “een breukvlak”. Het onderzoek laat enerzijds zien dat tot 2016 niet de juiste maatregelen zijn genomen en dat er een aantal tekortkomingen is in de projectorganisatie, projectmanagement, risicoassessment en sturing op het project. Zoals eerder gezegd was men erin beginsel van overtuigd dat het project in eigen beheer, met externe ondersteuning, uitgevoerd kon worden. Het onderzoek laat zien dat in die zin de complexiteit van het project in de omstandigheden waarin het SSC verkeerde, is onderschat. De complexiteit werd verergerd door een andere keuze voor een nieuw systeem, een niet passende keuze voor de wijze van aanbesteding en het niet aanschaffen van een testomgeving. Problemen werden in de periode tot 2016 niet gesignaleerd en niet gemeld, waardoor het management niet heeft kunnen sturen op het project.

Anderzijds laat het onderzoek ook zien dat na het grote incident rond Pasen 2016, de sturing intensiever werd en het project meer in control kwam. Vanaf dat moment is het project goed gemanaged en zijn ook de noodzakelijke stappen gezet om ervoor te zorgen dat de externe dienstverlening op orde was en medewerkers hun werk konden doen. Daarnaast zijn ook maatregelen genomen om het management van het SSC te versterken: zo is een interim hoofd ICT ingehuurd. Voor de twee gemeenten en Provincie lag de prioriteit vanaf het voorjaar 2016 op het waarborgen van de externe dienstverlening door te sturen op de realisatie/implementatie van het DOS-project en tegelijkertijd op het versterken van de ICT-organisatie van het SSC door het opstellen en uitvoeren van een ICT-verbeterplan. Daarnaast was het van belang dat medewerkers hun werk konden doen. De portefeuillehouder bedrijfsvoering heeft zich in deze periode laten informeren door het management over de aard van de verstoringen, de impact op dienstverlening en organisatie en de te nemen maatregelen.

Datum 26 september 2017

In 2012 hebben wij gekozen voor een sturing op het SSC via een centrumconstructie, waarbij de gemeente Zwolle als gastheergemeente fungeert. In het Rekenkameronderzoek van 2015 is de aanbeveling gedaan deze centrumconstructie om te vormen tot een bedrijfsvoeringsorganisatie op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een bedrijfsvoeringsorganisatie is een zelfstandige organisatie met één ongeleed bestuur. In deze vorm komt het eigenaarschap en daarmee de zeggenschap in handen van de gezamenlijke colleges en wordt de positie van raden en staten van de partners versterkt. Om de die reden wordt u gelijktijdig het voorstel voor omvorming van de centrumconstructie naar een bedrijfsorganisatie aangeboden. Met inachtneming van de te leren lessen in het specifieke DOS-project, is het tijd om een volgende stap in de gezamenlijke uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken te zetten. De vorming van de GR BVO ondersteunt de transparantie richting deelnemende partners én biedt een fundament voor de kwalitatieve groei van de organisatie en de taken die daarin belegd zijn. Overigens had de juridische vorm van een GR BVO de ICT problemen in dit specifieke project niet kunnen voorkomen.

Consequenties/Lessen

Op basis van het onderzoek zijn vijf lessen geformuleerd. We willen deze onderstaand noemen en toelichten hoe wij uitvoering (hebben) (ge)geven aan deze lessen.

1. *Voeg externe deskundigheid toe op cruciale momenten*

Het is belangrijk om af te spreken dat bij projecten die op deze manier zijn vormgegeven, een vorm van (externe) toetsing plaatsvindt bij faseovergangen. In grote projecten organiseren wij tegendruk van buiten, dat zorgt voor scherpte in het project om te voorkomen dat risico's niet of te laat worden onderkend.

Hoewel het management bij aanvang ervan overtuigd was dat dit project in eigen beheer kon worden uitgevoerd, moet geconstateerd worden dat het onderzoek laat zien dat in het project DOS de checks en balances tot 2016 niet voldoende georganiseerd waren, omdat de risicotaxatie van het project van meet af aan niet passend was en ook omdat het project als groot project binnen het MT van het SSC te weinig aandacht heeft gekregen. Vanaf 2016, toen de problemen bij het management bekend waren, is de sturing op het project geïntensiveerd en is de projectorganisatie versterkt, ook door intensivering van de deelname van de leveranciers. Na een diepgaande probleemanalyse door een onafhankelijke partij (Root cause analyse) hebben de directeuren bedrijfsvoering van de drie organisaties besloten om een second opinion te laten uitvoeren door het bureau Gartner, hiermee is de externe review in het project DOS georganiseerd. Op basis van deze second opinion is een reparatiestrategie opgezet, waaronder ook de inrichting van een testomgeving.

De volgende maatregelen zijn genomen om checks en balances in grote projecten in de toekomst goed te waarborgen:

- Het halen van kennis, deskundigheid en ervaring binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente of bij een extern bureau voor een bepaald thema; het organiseren van expertmeetings
- Het opstellen, gebruiken en toetsen van sturings- en beheersdocumenten zoals plannen van aanpak en fasedocumenten
- We onderzoeken wanneer en welke checks van het lijnmanagement, projectmanagement en kwaliteitsmanagement gewenst, c.q. noodzakelijk zijn
- De ontwikkeling van een netwerk rondom project, proces- en programmasturing binnen de organisatie

Datum

26 september 2017

- Het toepassen van het bestaande instrumentarium bij gemeenten en provincie, in de vorm van gateway reviews (collegiale doorlichting van een programma of project)

2. *Geef risicomanagement meer en systematischer aandacht*

We moeten in dit project constateren dat een goed opgezet en uitgevoerd risicomanagement heeft ontbroken. Er zijn bij aanvang wel risico's benoemd die te maken hebben met de omgeving waarin het project moest worden uitgevoerd maar de complexiteit is onderschat, waardoor risico's ontbraken. Daarnaast is te weinig aandacht besteed aan de benodigde competenties en capaciteit van medewerkers om het project te kunnen uitvoeren. In een poging om complexe ICT termen en concepten begrijpelijk te maken, in het DOS-project is informatie verkeerd of onvolledig overgekomen, wat goede besluitvorming heeft bemoeilijkt en waardoor gekozen is voor een complexe (hyperconverged) oplossing in plaats van een traditioneel systeem. Ook het besluit om geen testomgeving aan te schaffen had tot een andere risicoprofiel moeten leiden.

Hoewel alle drie de organisaties beschikken over een goed risicomanagementsysteem en dit ook veelvuldig toepassen in andere projecten, moet geconstateerd worden dat dit hier niet is toegepast. Ten aanzien van het SSC zijn duidelijke afspraken gemaakt dat bij alle projecten het projectmanagementsysteem Prince 2 wordt toegepast. Dit betekent dat elke fase in een project wordt afgerond met een beslisdokument en er voor een volgende fase een nieuwe document wordt gemaakt, waarin rollen/verantwoordelijkheden, resultaten, planning, financiën en risico's worden benoemd. Het SSC heeft die systematiek ook nader uitgewerkt, als kader voor de eigen projecten. Zij sluiten hierbij aan bij het Projectmatig Weken zoals dat binnen de gemeenten en Provincie bij projecten wordt toegepast. Later in deze reactie bij "toekomstvastheid" gaan we uitgebreider in op de maatregelen die genomen zijn en worden.

3. *Kies een wijze van aanbesteding die aansluit bij doelstelling en expertise*

Het rapport laat zien dat de gekozen brokerconstructie niet goed past bij de doelstelling van de aanbesteding. Zo wordt een brokerconstructie vooral ingezet voor standaard aankopen, zoals telefoons en laptops. In dit geval was de aanbesteding complex en de aanbesteding had ook betrekking op onderdelen die geen onderdeel uitmaakten van het pakket waarvoor de broker was geselecteerd: de broker was geselecteerd voor levering van hardware en niet voor een turnkey project, inclusief software en diensten. Dit in tegenstelling tot de duidelijke regels die zijn opgesteld binnen de organisaties rondom aanbesteding en de benodigde kennis en expertise die aanwezig is.

4. *Investeer in systematische informatievoorziening, ook over technische aspecten*

Het verloop van het project DOS heeft tot 2016 weinig aandacht gekregen in het management van het SSC, SPO of directeurenoverleg, met uitzondering van de financiële voortgang. Er heeft geen opschaling plaatsgevonden over de problemen die zich voordeden, waardoor ook op basis van onvolledige informatie besluiten zijn genomen. Dit in tegenstelling tot andere onderdelen die overgegaan zijn naar het SSC zoals de personeels- en salaradministratie en inkoop. Beide onderdelen vroegen ten tijde van overgang naar SSC ook de nodige sturing en aandacht om processen goed te laten verlopen. In deze gevallen heeft het management van het SSC de directeuren bedrijfsvoering periodiek geïnformeerd over de vorderingen, stand van zaken en eventuele problemen.

Datum 26 september 2017

5. *Houd rekening met de ontwikkelfase van de uitvoerende organisatie*

Bij aanvang van het project in 2014 waren de secretarissen als opdrachtgevers, ervan overtuigd dat dit project in eigen beheer, met ondersteuning van een externe projectleider, kon worden uitgevoerd. Het vervangen van de hardware zou in beginsel een operatie moeten zijn die voor een goed draaiende SSC wel een groot project is, maar geen complex project: Achteraf moet worden geconstateerd dat door de wijzigingen in het project en doordat het SSC als startende organisatie geen stabiele organisatie was, dat het SSC niet klaar was voor zo'n complex project. Bij grote veranderingen, maken wij analyses van benodigde kennis en vaardigheden. Zo zijn in Zwolle ook de Sociale Wijkteams (SWT's) gestart. Daar was van meet af aan duidelijk dat het om een grote verandering ging. De onderzoekers hebben geconstateerd dat er ten onrechte vanuit is gegaan dat het om een verandering ging die met de bestaande kennis en vaardigheden van de medewerkers kon worden uitgevoerd.

Het management is nog steeds van mening dat de initiële keuze voor een bewezen goed traditioneel systeem in de basis had aangesloten bij de kennis en vaardigheden van de medewerkers. Uiteraard daarbij rekening houdend met het feit dat de medewerkers opgeleid moesten worden om met een bewezen goed functionerend systeem te werken. Omdat de aandacht vanaf voorjaar 2016 volledig naar het beheersen van de crisis met een zeer modern systeem is gegaan, heeft het SSC dit bijna volledig met externe expertise moeten doen. De afstand tot de groep medewerkers die het systeem in beheer moeten nemen is hierdoor verder vergroot.

Daarnaast willen wij nog ingaan op een aantal specifieke aspecten

Financiën

Het rapport laat zien dat het project DOS door de jaren heen extra investeringen heeft gevraagd. Hierdoor zijn de oorspronkelijke kosten van € 2,8 mln opgelopen tot € 5,4 mln. Vanaf het moment dat bekend was dat er performanceproblemen waren in de systemen die grote gevolgen hadden voor onze inwoners en medewerkers zijn alle zeilen bijgezet. Zo zijn onder andere "langzame" schijven vervangen door "snelle" schijven (flash arrays), en is externe deskundigheid ingehuurd, dit alles om ervoor te zorgen dat medewerkers hun werk konden doen en inwoners konden rekenen op onze dienstverlening. Van belang was onder andere dat er zo snel mogelijk een testomgeving werd aangeschaft en dat de migratie van de systemen doorgang kon vinden, zodat onze uiteindelijke doelen van standaardisatie van systemen gehaald gaan worden. Ook onze leveranciers hebben alle zeilen bijgezet om (financiële) schade zoveel mogelijk te beperken. Zo heeft een leverancier om niet de beste specialist beschikbaar gesteld, zijn harddrives vervangen en met voorrang geleverd tegen gereduceerd tarief, en stonden leveranciers 24 uur per dag voor ons klaar om ons te ondersteunen. Desondanks heeft uitstel van de migratie financiële pijn opgeleverd en zijn andere ICT projecten vertraagd.

Financieel overzicht op volgende pagina.

Datum 26 september 2017

Het oorspronkelijke budget voor het DOS-project bedroeg € 2.825.000. De uiteindelijke kosten bedragen € 5.377.000. In totaliteit een bedrag aan meerkosten van € 2.552.000

Deze meerkosten* zijn als volgt over de de partners verdeeld:

Gemeente Kampen	169.204
Gemeente Zwolle	950.727
Provincie Overijssel	1.167.069
SSC/ONS	265.000
Totaal	2.552.000

	Totaal	Zwolle
	totaal DOS	DOS
Historie		
DOS	2.443.000	1.035.849
Dataprotectie	382.000	224.700
oorspronkelijk budget	2.825.000	1.260.549
koersverschillen	125.000	53.001
vmware	40.000	
Herallocatie	67.000	28.408
"paasweekend"	565.000	155.265
onvoorwaardelijk + voorwaardelijk	551.000	217.645
oplossing 2016	220.000	79.185
2017	758.000	321.397
afronding 2017 (mei/juni)	226.000	95.826
	5.377.000	2.211.276
meerkosten	2.552.000	950.727

Binnen Zwolle zijn deze meerkosten opgevangen binnen de budgetten van de MPI (MeerjarenPlanning ICT). Binnen deze budgetten is ruimte gevonden als gevolg van meevallers in andere budgetten, herprioritering van investeringen en het verschuiven van investeringen naar latere jaren.

Kasstromen Gemeente Zwolle

Kosten 2014	50.638
Kosten 2015	1.032.000
	164.353
Kosten 2016	250.232
Kosten 2016 rekening 2017	193.431
Prognose 2017, maart 2017	424.796
Nieuw besluit mei/juni, aandeel € 226k 42,4%	95.826
	2.211.276

oorspronkelijk budget	1.260.549
Meerkosten	950.727

Datum 26 september 2017

Kostenverhaal

Uit het rapport blijkt dat het aansprakelijk stellen van de broker om drie redenen onwaarschijnlijk en onwenselijk is:

1. Het aansprakelijk stellen is niet binnen redelijke termijn;
2. Het is juridisch gezien moeilijk aan te tonen dat de broker verantwoordelijk is voor de geleden schade;
3. Het is onwenselijk een procedure te starten tegen de broker, omdat het SSC dan in een juridisch conflict terecht komt en een goede samenwerking met de leveranciers noodzakelijk is om het project goed af te ronden.

Ook de rol van de eigen organisatie waardoor geen sprake was van een turnkey oplevering, maakt het dat verhaalbaarheid niet onomstreden bij de leveranciers kan worden gelegd. We hebben de mogelijkheden tot verhaalbaarheid voorgelegd voor een second opinion aan onze gezamenlijke Stadsadvocaat. Ook die onderschrijft bovenstaande conclusies.

Communicatie

Het rapport is door het management besproken met de betrokkenen en afgestemd met de andere partners in het SS/ONS.

Toekomstvastheid en vervolg

Wanneer het project DOS naar verwachting in november 2017 zal zijn afgerond en de gemeente Kampen, Zwolle en provincie Overijssel volledig werken op de nieuwe omgeving en deze ook in beheer is genomen zijn de doelstellingen tot standaardisatie en de daarmee gepaarde efficiencyslag gedeeltelijk gerealiseerd. Vervolgens zal worden ingezet op verdere uniformering van software en applicaties, waardoor nog meer efficiencywinst mogelijk is.

Het onderzoek is niet ingegaan op de toekomstvastheid van het DOS project. Hoewel we de nodige maatregelen hebben genomen en nog steeds nemen om de stabiliteit van het huidige systeem te waarborgen, waaronder:

- intensieve sturing op het project door de directeuren bedrijfsvoering
- vervanging management ICT
- opstellen van een Strategisch Personeelsplan om toekomstige (ICT)-ontwikkelingen te verbinden met de personeelsbezetting
- de aanschaf van een testomgeving
- het vervangen van “langzame” schijven door “snelle” schijven
- zorgvuldige voorbereiding en implementatie van het beheer van het nieuwe systeem, waaronder het opleiden van medewerkers
- het inventariseren van grote problemen die zich de afgelopen tijd door eigen toedoen hebben voorgedaan en dus voorkomen hadden kunnen worden
- bij alle projecten wordt het projectmanagementsysteem Prince 2 wordt toegepast

Desondanks blijven we voorzichtig. We hebben er vertrouwen in dat we de komende jaren vooruit kunnen met het systeem, waarbij we rekening houden met onvoorziene technische problemen. Daarnaast hebben wij, net als veel andere organisaties, een steeds grotere afhankelijkheid van complexe ICT systemen. We zullen onze medewerkers voortdurend blijven opleiden om ook toekomstige ICT ontwikkelingen bij te blijven. Dit vraagt wellicht een financiële investering. Voordien bezinnen we ons op toekomstige scenario's.

Datum 26 september 2017

Gelijktijdig met deze informatienota leggen de colleges van Overijssel, Kampen en Zwolle een voorstel voor om het ONS om te vormen van een centrumconstructie tot een bedrijfsvoeringsorganisatie op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In deze vorm komt het eigenaarschap en daarmee de zeggenschap in handen van de gezamenlijke colleges en wordt ook de positie van de gemeenteraden/Provinciale Staten versterkt.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris