Gemeente Almelo

Raadsbrief ter informatie

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Aan de raad van de gemeente Almelo

Bijlage	Doorkiesnummer	Behandeld door	Datum
Evaluatierapport	541531	M. Hilberts	05 december 2023

Onderwerp
evaluatie GGiD

Geachte leden van de raad,

Met deze brief informeren wij u dat de evaluatie naar het proces van het GGiD is afgerond. Op 29 november 2023 is het evaluatierapport vastgesteld in het algemeen bestuur van SamenTwente. Naast deze brief ontvangt u het evaluatierapport. In deze brief leest u meer over de evaluatie en waarom de evaluatie is uitgevoerd. Ook leest u de aanpak, de bevindingen en hoe er invulling wordt gegeven aan de lessen en aanbevelingen. In het bijzonder bij de aanbesteding van het nieuwe digitaal dossier voor de jeugdgezondheid. Tot slot leest u een update over de nog lopende juridische procedure rondom de afwikkeling van het GGiD.

1. Aanleiding evaluatie

Het algemeen bestuur van SamenTwente (waar GGD Twente onderdeel van is) heeft samen met de besturen van GGD Hollands Noorden en GGD regio Utrecht op 2 november 2022 besloten om te stoppen met het verder ontwikkelen van het digitaal dossier voor de jeugdgezondheid (GGiD). Dit was een moeilijk, maar noodzakelijk besluit, mede vanwege de financiële consequenties. Deze zijn in de jaarrekening van 2022 verwerkt. Tegelijkertijd met het besluit om te stoppen, is het besluit genomen door de algemeen besturen van de drie GGD'en om samen een evaluatie uit te laten voeren door een externe partij. Over de voortgang hiervan bent u in 2022 en in 2023 meerdere keren geïnformeerd.

2. Begeleiding evaluatie

De evaluatie is van eind april tot eind september 2023 uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (*AEF*). De begeleiding van de evaluatie is uitgevoerd door een klankbordgroep. Daarin zaten per GGD drie leden vanuit het algemeen bestuur. De klankbordgroep fungeerde als vooruitgeschoven post van de drie algemeen besturen. Zo heeft de klankbordgroep de aanbesteding uitgevoerd van de evaluatieopdracht, de voortgang van de evaluatie bewaakt en is gecommuniceerd met de algemeen besturen. Het evaluatierapport van AEF is op 16 oktober 2023 door de klankbordgroep aangeboden aan de algemeen besturen. Voor elke GGD is een regio specifiek deel aan de evaluatie toegevoegd.

3. Doel en insteek evaluatie

De evaluatie was gericht op het begrijpen van de gang van zaken en op het trekken van lessen voor de toekomst. Voor de nieuwe aanbesteding van een digitaal dossier voor de jeugdgezondheid zijn ook aanbevelingen opgenomen. Er is in de evaluatie eerst teruggekeken, om vervolgens vooruit te kunnen kijken. Centraal stonden de vragen: Wat is er gebeurd, waarom is er gebeurd wat is gebeurd en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor de toekomst. Hiervoor heeft AEF documenten geanalyseerd, interviews afgenomen bij betrokkenen en met behulp van groepssessies de bevindingen uit de interviews getoetst. De leverancier was geen onderwerp van de evaluatie. De leverancier is daarom niet betrokken bij de evaluatie. Er heeft geen wederhoor plaatsgevonden. De

evaluatie was immers bedoeld voor de eigen organisaties, besturen en betrokken gemeenten. Om voor onszelf de gang van zaken te snappen en lessen te leren voor de toekomst.

4. **Inhoud evaluatierapport AEF**

a. De evaluatie reconstrueert wat er wanneer is gebeurd.

AEF heeft voor de reconstructie een tijdlijn gemaakt. Daarin zijn de fasen van het project en verloop van het proces beschreven. In elk van de fasen zijn kantelmomenten geïdentificeerd. Dat zijn momenten waarop een bepaalde (onherroepelijke) weg is ingeslagen die van invloed zijn geweest op het vervolg van het traject. Ook is de besluitvorming per kantelmoment gereconstrueerd.

b. Er worden verklarende factoren gegeven waarom het project niet geslaagd is.

In het AEF-rapport staat dat er niet één of een klein aantal verklarende factoren is. Er blijkt sprake te zijn van veel verschillende factoren, grote en kleine, interne en externe, die in een complex samenspel hebben geleid tot de uitkomst. Voor het analyseren maakt het rapport onderscheid in belemmerende en bevorderende factoren. Bevorderende factoren hadden een positieve invloed op het traject. Bijvoorbeeld de gedeelde visie tussen de GGD'en en de gedreven bemensing. Belemmerende factoren hadden een negatieve invloed op het traject. Bijvoorbeeld kaders die op gespannen voet stonden met elkaar en niet nagekomen afspraken. Daarnaast zijn verklarende factoren genoemd waarom het traject uiteindelijk zo lang duurde voordat het werd stopgezet. Bijvoorbeeld de verschillende uitgangspositie van de drie GGD'en en de juridische stappen die eerst gezet moesten worden om claims te voorkomen voordat gestopt kon worden.

c. Er worden conclusies getrokken.

Op basis van de belemmerende en bevorderende factoren worden drie conclusies getrokken door AEF:

- Binnen de geldende randvoorwaarden van planning en budget hadden de GGD-en met deze leverancier het vereiste eindresultaat niet kunnen ontwikkelen.
- Het zijn primair keuzes geweest bij het begin van het traject, tot en met de aanbestedingsprocedure, die ertoe hebben geleid dat er binnen de gestelde randvoorwaarden geen bruikbaar eindresultaat is opgeleverd. Anderzijds vloeien sommige randvoorwaarden voort uit factoren waarop de GGD'en geen invloed hadden, zoals de aanbestedingswet en geldende marktcondities.
- Het heeft vooral lang geduurd voordat werd besloten om te stoppen, omdat de haalbaarheid van een werkend product onduidelijk was en omdat de drempel om te stoppen hoog was.

d. Er worden breed toepasbare lessen getrokken voor de toekomst.

In het evaluatierapport staan vervolgens 18 lessen voor zowel de ambtelijke als bestuurlijke organisatie en uiteraard ook voor toekomstige projecten. Bijvoorbeeld dat het loont om aan de voorkant tijd te investeren om te bedenken wat je wilt. Het vooraf inbouwen van expliciete go-no-go momenten, het formuleren van een eenduidige graadmeter voor de status van een project en het tijdig vooraf inventariseren van risico's en beheersmaatregelen.

e. Er zijn concrete aanbevelingen die helpen bij de aanbesteding van een nieuw digitaal dossier

Er zijn zes aanbevelingen geformuleerd die specifiek ingaan op het aanbesteden van een nieuw digitaal dossier. Het dagelijks bestuur heeft toegezegd om het algemeen bestuur op 17 januari 2024 om een besluit te vragen over het vervolg van de nieuwe aanbesteding. De aanbevelingen uit de evaluatie worden meegenomen in dat voorstel.

5. **Reflectie algemeen bestuur op het evaluatierapport**

De evaluatie geeft een helder beeld van het verloop van alle fasen van het GGiD. Het rapport is goed leesbaar. Het algemeen bestuur waardeert de lerende focus van de evaluatie en onderschrijft de conclusies en aanbevelingen. Het algemeen bestuur heeft de rol als opdrachtgever kunnen vervullen mede door het instellen van de gezamenlijke klankbordgroep met de andere GGD'en. Op 1 november 2023 heeft AEF in een informatieve bijeenkomst van het algemeen bestuur het evaluatierapport toegelicht. Hierbij heeft het algemeen bestuur verdiepende vragen gesteld. Op 29 november 2023 heeft het algemeen bestuur het evaluatierapport besluitvormend behandeld.

Het rapport van AEF bevat niet alleen aanbevelingen voor de toekomstige aanbesteding van het digitaal dossier van de jeugdgezondheid. Het rapport biedt kansen om in brede zin te leren van dit dossier. Het algemeen bestuur vindt het een gezamenlijke verantwoordelijkheid om dit op te pakken. Dit vraagt om zelfreflectie en leren op verschillende niveaus.
In de ambtelijke organisatie van SamenTwente, in de samenwerking tussen gemeenten en SamenTwente, en in de bestuurlijke organisatie tussen het algemeen bestuur en dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur vindt het van belang dat de rollen van alle betrokkenen in de samenwerking verhelderd worden. Ook wil het algemeen bestuur kijken waar de informatievoorziening verbeterd kan worden. Tot slot heeft het algemeen bestuur gesproken over het belang van het vooraf duidelijk afspreken en markeren van go-no-go momenten. Het algemeen bestuur heeft het dagelijks bestuur gevraagd om hierin het initiatief te nemen, met de bedoeling om de uitwerking hiervan in samenwerking met alle betrokkenen op te pakken.

6. Continuïteit dienstverlening

Het stoppen met het ontwikkelen van het GGiD heeft geen directe gevolgen voor het dagelijkse werk van de jeugdgezondheid. Met het huidige digitaal kinddossier, MLCAS, is continuïteit van de bedrijfsvoering vooralsnog gewaarborgd. Het werk van de jeugdgezondheidsprofessional kan doorgang vinden en er wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen. Wet- en regelgeving schrijven wel voor dat op korte termijn een aanbesteding gestart moet worden voor een digitaal dossier. Voorbereidingen hiervoor zijn in volle gang.

7. Juridische afwikkeling van het traject

De juridische afwikkeling van het contract met de leverancier moet nog plaatsvinden. Op 3 oktober 2023 is een uitspraak gedaan in het hoger beroep dat de drie GGD'en hadden ingediend tegen de leverancier van het GGiD. De zaak was door de drie GGD'en begin 2022 aangespannen. Aan de rechtbank was gevraagd om een onafhankelijk deskundige in te schakelen om een oordeel te geven over de werkbaarheid van het product. De rechtbank oordeelde medio 2022 dat zij dit verzoek niet in behandeling kon nemen, omdat er al eerder een bindend advies was gegeven. Het gerechtshof heeft op 3 oktober 2023, anders dan de rechtbank, het verzoek van de drie GGD'en om een onafhankelijke deskundige toegewezen. Deze kan nu aan de slag. Op basis hiervan worden (juridische) vervolgstappen bepaald. Het algemeen bestuur is hier nauw bij betrokken. Besprekingen hierover kunnen niet altijd in openbaarheid en geldt voor bepaalde stukken geheimhouding. Dit om te voorkomen dat de juridische en/of financiële positie van de GGD-en wordt geschaad. Zodra we u hierover meer informatie kunnen geven, zullen wij dit doen.

8. Reflectie college bij evaluatierapport

Het evaluatierapport GGiD wordt door het college met instemming ontvangen. We zien een goed leesbaar en helder rapport, met verklaringen en aanbevelingen. Een kritische houding is hierbij passend: kritisch naar het verleden toe, maar wij hebben er op gewezen dat wij ook kritisch zullen blijven kijken naar de verdere afwikkeling van het dossier. Het gaat er niet alleen over of er juridisch correct is gehandeld, het gaat er vooral ook om hoe een bestuur kritische signalen serieus neemt en een plek geeft binnen een open besluitvorming en verslaglegging hiervan. We betreuren dat juist dat laatste ontbroken heeft, zo blijkt uit het onderzoek. Een rijdende trein is op een totaal verkeerd spoor terecht gekomen.

Zowel bestuurlijk als ambtelijk hebben we tijdens het hele proces meermaals aangedrongen op een andere gang van zaken en hebben we telkenmale onze zorgen geuit rondom de risico's die de GGD'en genomen hebben bij het ontwikkelen van een op maat te maken systeem. U als raad heeft bij uw zienswijze rondom de oprichting van de corporatie aangegeven geen verantwoordelijkheid te willen nemen voor de gevolgen van een werkwijze waarbij het bestuur van de gemeenten onvoldoende betrokken is geweest. Het is wrang te moeten constateren dat de slotsom is dat de zorgen en alle waarschuwingen vanuit Almelo terecht waren - met een enorme financiële aderlating tot gevolg.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Almelo,
de secretaris, de burgemeester,

J. Dijkstra M.M. van ’t Veld

Andersson Elffers Felix



Evaluatie proces GGiD

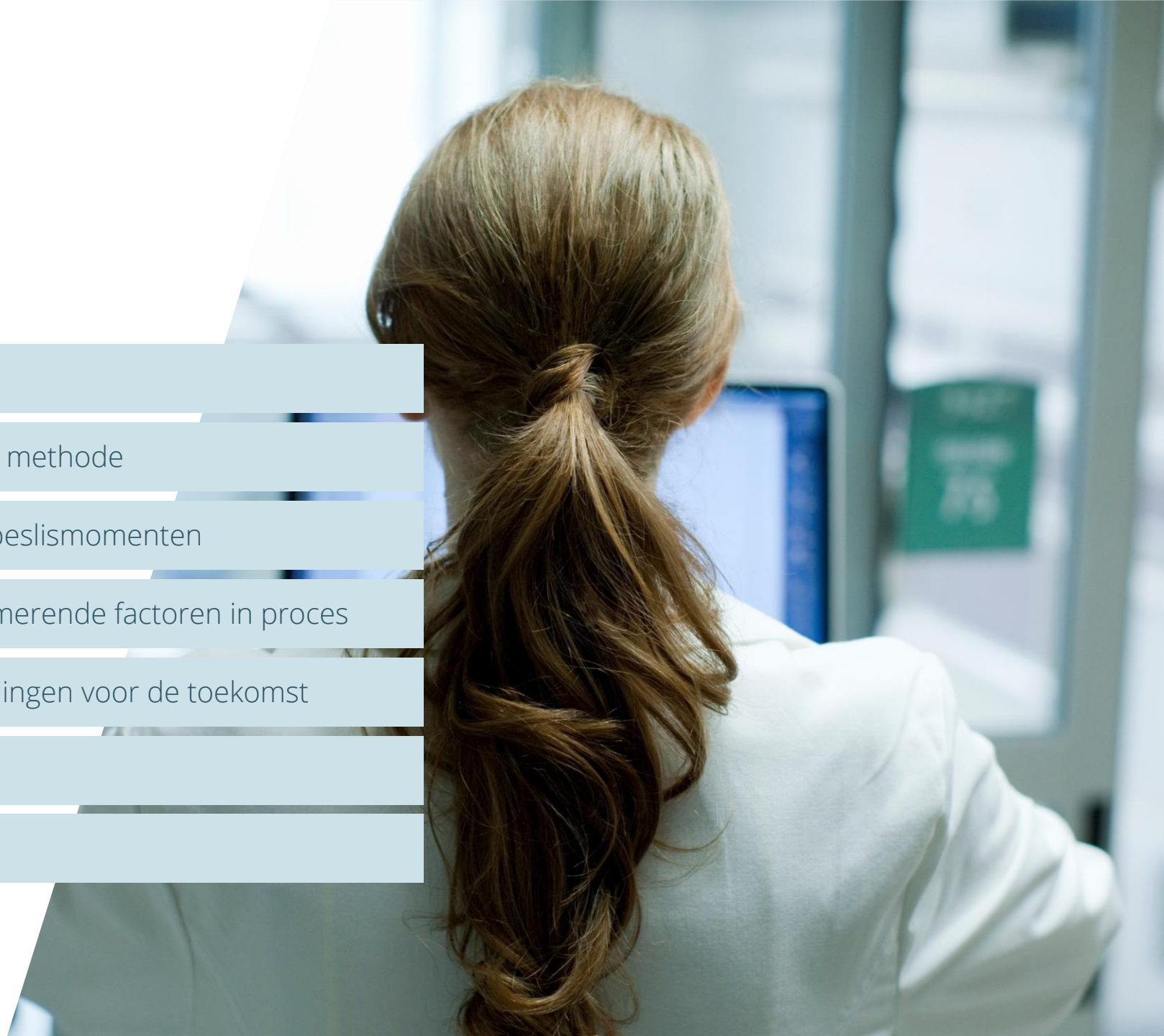
Eindrapportage – versie GGD Twente

13-10-2023

Inhoudsopgave

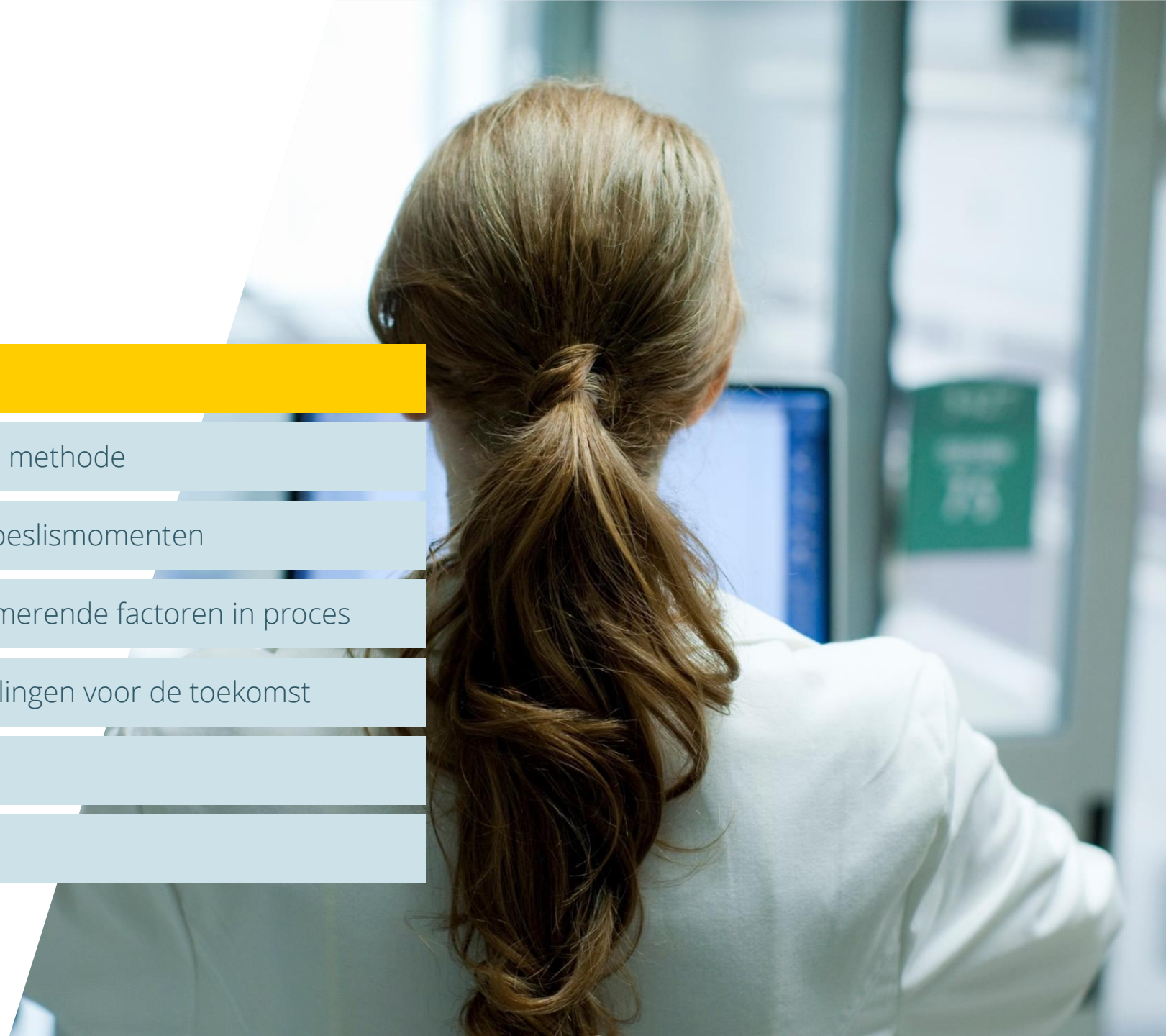
1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping bij hoofdstukken 3 en 4
7. Bijlagen

Klik in deze rapportage op een icoontje om naar het betreffende hoofdstuk te navigeren.



Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping bij hoofdstukken 3 en 4
7. Bijlagen



Samenvatting en leeswijzer

Aanleiding en evaluatie

De GGD'en regio Utrecht, Hollands Noorden en Twente hebben een gezamenlijk aanbestedings- en ontwikkeltraject doorlopen voor een Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg. Dit traject liep vanaf 2015. Eind 2022 hebben de algemeen besturen van deze GGD'en besloten de ontwikkeling van het Digitaal Dossier stop te zetten.

De algemeen besturen van de GGD'en hebben dit aanbestedingstraject –van de start van het traject tot stopzetting van de ontwikkeling– laten evalueren door AEF. Deze rapportage bevat de uitkomsten van die evaluatie.

De evaluatie is gericht op het begrijpen van de gang van zaken, en op het trekken van lessen voor de toekomst. Centraal staan de vragen wat er gebeurd is, waarom er gebeurd is wat er gebeurd is en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden voor de toekomst.

Meer lezen? In hoofdstuk 2 vindt u meer informatie over de opdracht en onze aanpak. Deze aanpak staat in Bijlage A nader uitgewerkt.

Wat is er gebeurd? Een tijdlijn

In de periode van 2015 tot nu kenschetsen we vijf fases:

1. Voorbereiding op de aanbesteding.
2. Marktoriëntatie en aanbesteding voor een digitaal dossier.
3. Ontwikkeling van het product. Daarin maken we weer onderscheid naar a) een beginfase en b) een vervolgfase.
4. Stopzetting van het ontwikkeltraject.

In elk van deze fase hebben er zogenoemde kantelmomenten plaatsgevonden: momenten waarop er een weg ingeslagen is die van invloed is geweest op het vervolg van het traject. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het besluit tot samenwerking tussen de GGD'en, het vaststellen van hun onderlinge ambities, het aanbesteden en de selectie van de uiteindelijke kandidaat.

Meer lezen? Een uitgebreide tijdlijn met kantelmomenten en een nadere beschrijving van elk van die momenten is te vinden in hoofdstuk 3. In Verdieping A staat een deel van deze kantelmomenten nader uitgewerkt.

Samenvatting en leeswijzer

Verklarende factoren: waarom is er gebeurd wat er gebeurd is?

Er is niet één of een klein aantal verklarende factoren. Er blijkt sprake te zijn van veel verschillende factoren, grote en kleine, interne en externe, die in een complex samenspel hebben geleid tot de uitkomst. In onze analyse maken we onderscheid tussen enerzijds bevorderende factoren –die een positieve invloed hadden op het verloop van het traject– zoals een gedeelde visie, gedreven mensen en een professionele programma-organisatie, en anderzijds belemmerende factoren die een negatieve invloed hadden op het traject. Zo was er een aantal belemmerende factoren dat ertoe geleid heeft dat er uiteindelijk naar mening van de GGD'en geen werkend product is, zoals de ambities, waaruit voortvloeide dat er een nieuw product gebouwen werd en de spanning tussen kaders en beoogde werkwijze. Daarnaast waren er factoren die ervoor zorgden dat het lang duurde voordat het traject werd stopgezet. Die hebben te maken met de lastige kenbaarheid van de status van een dergelijk complex project, met een hoge drempel om te stoppen en het feit dat, óm te kunnen stoppen, juridische stappen in volgorde doorlopen worden, elk met een eigen doorlooptijd.

Meer lezen? In hoofdstuk 4 vindt u een de verschillende factoren die hebben bijgedragen aan de uitkomst. In Verdieping B lichten we deze nader toe.

Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor de toekomst?

Over elk van deze bevorderende en belemmerende factoren vallen relevante lessen te trekken voor de toekomst. De bevorderende factoren moeten behouden worden of kunnen nog verder versterkt worden. Zo hebben een gedeelde visie en een professionele programmaorganisatie geholpen in het stroomlijnen van de samenwerking tussen GGD'en en de uitvoering van het programma. Daarnaast kunnen maatregelen getroffen worden om belemmerende factoren te voorkomen of tegen te gaan. Zo helpt het in de sturing om een dergelijk groot traject op te knippen in kleinere delen met go/no go-momenten en om duidelijke werkafspraken vast te leggen met de leverancier.

Meer lezen? In hoofdstuk 5 vindt u een vertaling van de belemmerende en bevorderende factoren naar lessen voor de toekomst en hoe deze lessen geborgd kunnen worden in de organisaties. Niet al deze lessen zijn nog relevant voor de komende periode, bijvoorbeeld omdat GGD'en ze al hebben geïmplementeerd of omdat er andere keuzes worden gemaakt voor de aankomende aanbestedingstrajecten. De concrete aanbevelingen daarvoor vindt u aan het einde van hoofdstuk 5.

Een paar woorden vooraf (1/2)

Naar aanleiding van het uitvoeren van de evaluatie geven we graag het volgende mee.

Het traject rondom het GGiD (toen nog: digitaal dossier JGZ) begon met veel positiviteit. De ambities waren groot, het enthousiasme onder betrokkenen navenant. Het werk van JGZ-professionals zou gemakkelijker worden, de dienstverlening voor ouders beter. Zo'n zes jaar later was van dat aanvankelijke enthousiasme niets meer over. De ambities zijn niet verwezenlijkt.

In deze zes jaar hebben de GGD'en en hun gezamenlijke programma-organisatie hard gewerkt om uitvoering te geven aan hun ambities. Bij het programma zijn en waren mensen van allerlei geledingen en achtergronden betrokken. Er was sprake van verschillende belangen: het belang van de professional, van diens cliënten, maar ook van financiële, juridische en politieke bestuurlijke belangen. Deze lagen soms in elkaars verlengde, maar waren soms ook tegenstrijdig met elkaar. De mate van complexiteit van het traject was daarom enorm. Het kreeg in toenemende mate een juridisch (en politiek) karakter. De dynamiek was dan ook complex, de werkelijkheid vaak weerbarstig.

In deze context hebben de betrokkenen met elkaar geopereerd. De hoeveelheid mensuren die hierin is gaan zitten, is enorm. Dat geldt evenzogoed voor de emotionele investering die betrokkenen in het GGiD gedaan hebben.

Het eind van het traject zorgde bij betrokkenen doorgaans dan ook voor een mix van teleurstelling dat het niet gelukt is en opluchting dat het klaar is. Die mix van emoties was wat onze gesprekspartners meebrachten in de gesprekken tijdens deze evaluatie. Die zijn voor een aantal van hen niet makkelijk geweest. Des te meer dank vanuit ons dat zij ons te woord hebben gestaan om hun reflecties te delen, maar ook om ons inzicht te geven in wat er allemaal gespeeld heeft. Zonder hun inzichten was het ons nooit gelukt om over deze hele periode grip te krijgen op de vele gebeurtenissen en daarbij hoofd- van bijzaken te kunnen onderscheiden.

Een paar woorden vooraf (2/2)

Het was desondanks een aardige uitdaging voor ons om deze 'puzzel' in een vrij korte periode te leggen. We hebben daarbij een waarderende blik en aanpak gehanteerd. Dat betekent dat we met open blik de gesprekken in zijn gegaan, zonder oordeel vooraf, en dat we de voornoemde puzzel pas zijn gaan leggen toen we de puzzelstukjes verzameld hadden. We hebben hiermee ten doel gehad een feitelijk kloppend relaas op te stellen, voldoende afgewogen geformuleerd, dat recht doet aan de verschillende perspectieven, ervaringen en complexiteit. Een relaas waarin, als gevolg hiervan, alle betrokkenen zich voldoende herkennen.

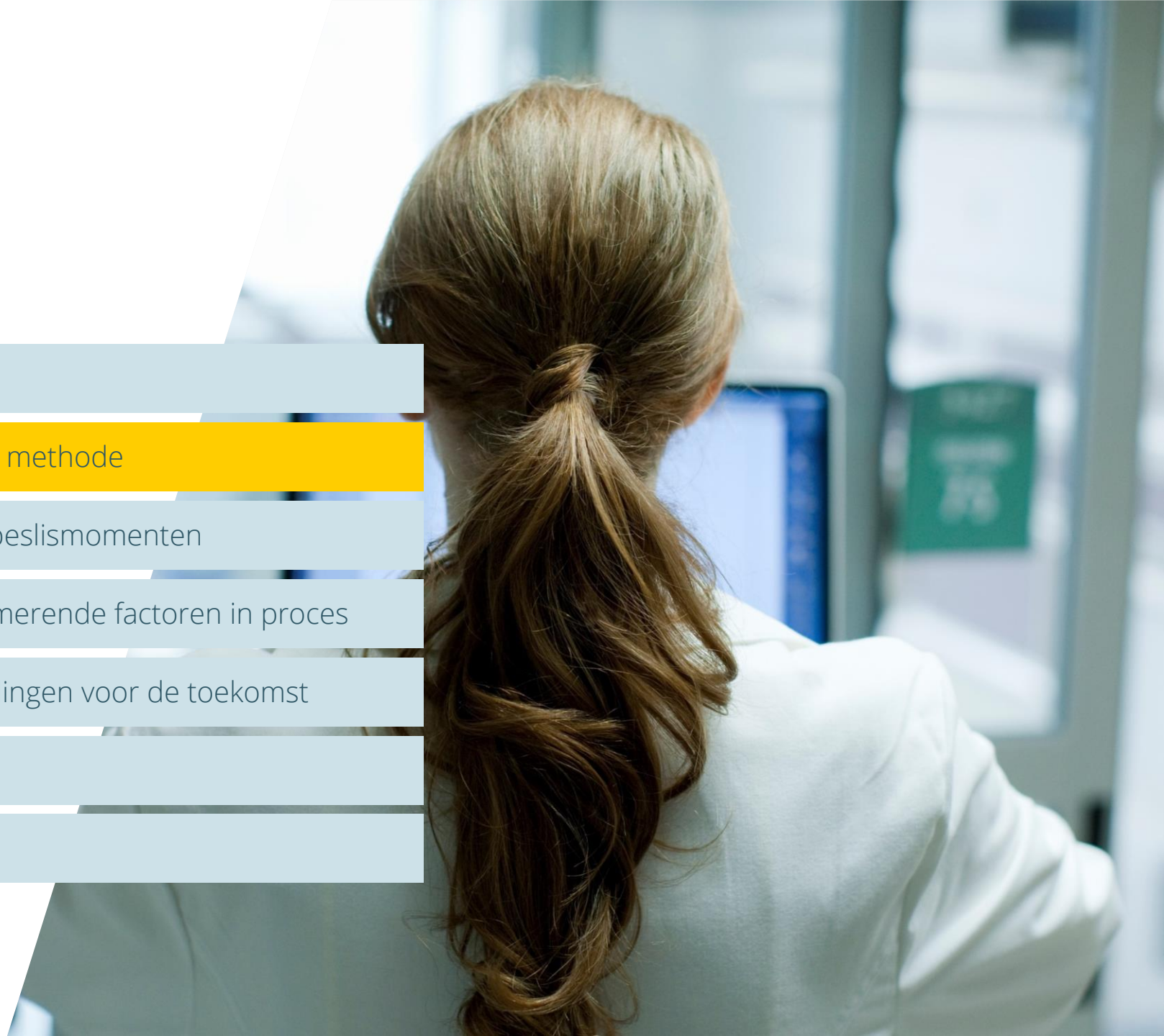
Een feitelijk kloppend relaas dat voldoende wordt herkend door betrokkenen is voorwaardelijk om deze evaluatie de beoogde functie te kunnen laten vervullen: terug kijken om vooruit te kunnen kijken*. Onze intentie is dan ook dat de betrokken colleges en raden naar aanleiding hiervan de vraag '*wat kunnen we hiervan leren*' centraal stellen. Met het antwoord op die vraag zijn alle betrokken organisaties en het maatschappelijk belang volgens ons het meest geholpen.*

Deze evaluatie heeft voor ons als onderzoekers het inzicht onderstreept dat het verloop van grote en complexe projecten wordt bepaald door de samenhang van verschillende keuzes en omstandigheden. De gevolgen en risico's van die samenhang zijn niet allemaal vooraf te voorzien en te sturen, en ogenschijnlijk kleine dingen hebben soms grote impact. In dit traject zijn keuzes door betrokkenen naar eer, geweten en kunde gemaakt en er is expertise ingehuurd waar kunde tekortschoot. We hebben in deze evaluatie geconstateerd dat er, naast de geïdentificeerde lessen, ook veel goed ging, maar dat het in weerwil daarvan verkeerd is afgelopen.

Hoe het vervolg van dit traject er ook uit ziet, we hopen met deze rapportage een bijdrage te hebben geleverd in het kunnen afsluiten van dit hoofdstuk en door te kunnen naar de toekomst. Een toekomst waarin het werk van professionals alsnog makkelijker wordt en de dienstverlening naar ouders beter. Zij het niet op de manier zoals oorspronkelijk bedacht.

Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping bij hoofdstukken 3 en 4
7. Bijlagen



Aanleiding en opdracht

Aanleiding

De GGD'en regio Utrecht, Hollands Noorden en Twente hebben een gezamenlijk aanbestedings- en ontwikkeltraject doorlopen voor een Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg. Dit traject liep vanaf 2015. Eind 2022 hebben de algemeen besturen van deze GGD'en besloten de ontwikkeling van het Digitaal Dossier stop te zetten.

De algemeen besturen van de GGD'en hebben dit aanbestedingstraject –van de start van het traject tot stopzetting van de ontwikkeling– laten evalueren.

Opdracht

Centraal in deze opdracht staan twee onderzoeksvragen:

1. Hoe is de huidige situatie ontstaan?
2. Welke lessen kunnen we hiervan leren voor de toekomst?

Elk van deze vragen kent weer verschillende deelvragen. De volledige vragen, in de vorm van het evaluatiekader, zijn opgenomen in Bijlage A.

De insteek van deze evaluatie is dat vanuit de kennis van nu wordt teruggekeken op het aanbestedings- en ontwikkelproces en de rol die de GGD'en daarin hadden. De leverancier is dus nadrukkelijk *geen* onderwerp van de evaluatie geweest.

In Bijlage B is een verklarende woordenlijst voor meer technische termen en een lijst met gehanteerde afkortingen opgenomen.

(Uitgangspunten voor) de aanpak

Uitgangspunten voor de aanpak

In de vormgeving van onze aanpak hebben we een aantal uitgangspunten centraal gesteld:

- We kijken terug om te begrijpen en stellen ons oordeel uit;
- We hanteren een lerende aanpak: we kijken terug óm vooruit te kunnen kijken;
- We hebben oog voor de verschillende perspectieven én de uitwisseling daartussen;
- We zorgen voor eigenaarschap bij de betrokken organisaties;
- We pretenderen niet dat allesomvattende oplossingen bestaan in complexe en weerbarstige projecten als deze;

Aanpak

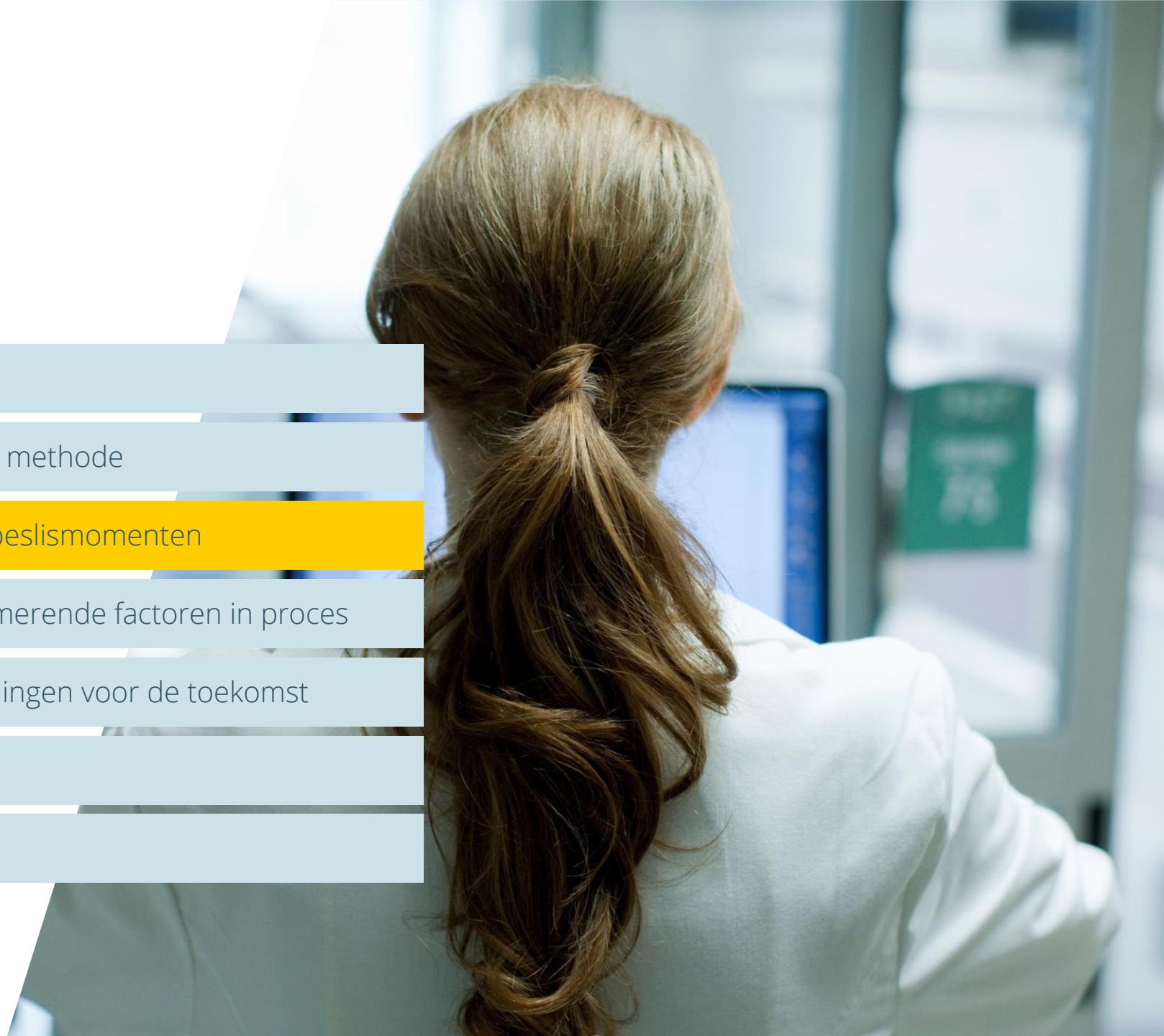
We hebben verschillende methoden gehanteerd om tot de benodigde informatie te komen:

- Aan de hand van een analyse van documenten hebben we de tijdlijn opgesteld.
- Via interviews met betrokkenen hebben we de tijdslijn getoetst. De interviews stonden echter voornamelijk in het teken van het *begrijpen* wat er gebeurd is.
- Met behulp van groepssessies met betrokkenen hebben we de bevindingen uit de interviews getoetst en zijn er lessen geïdentificeerd voor de toekomst.

In Bijlage A geven we meer achtergrond weer over deze methoden (geïnterviewden, gespreksleidraden, etc.).

Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping bij hoofdstukken 3 en 4
7. Bijlagen



Inleiding op de reconstructie

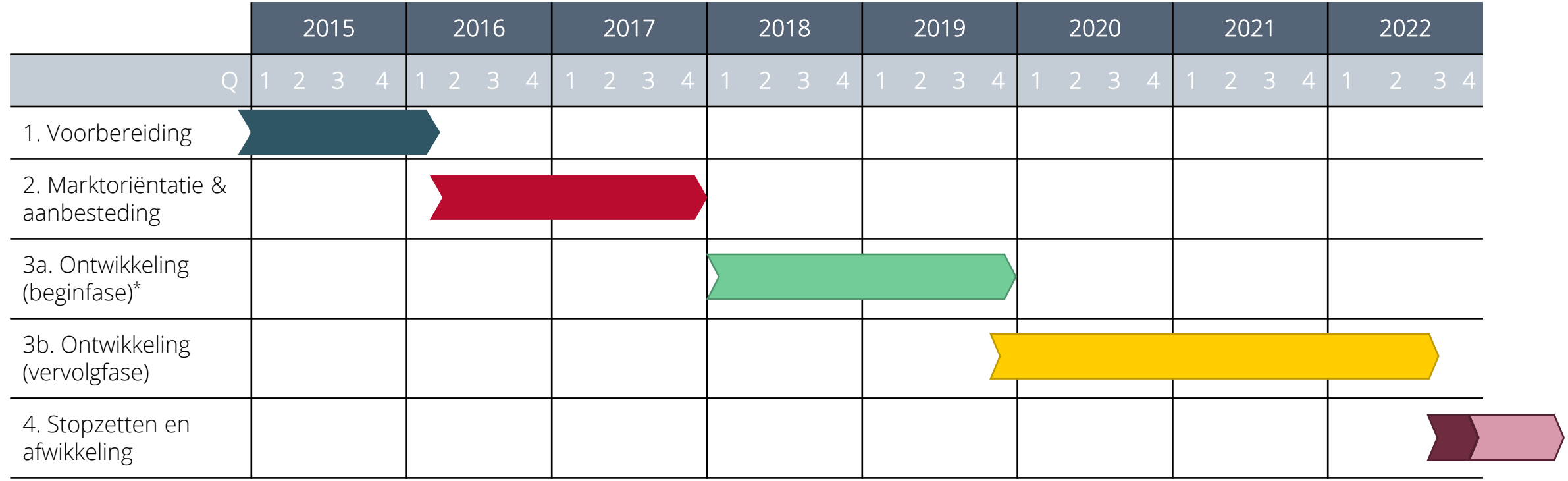
Een begrip van *wat* er gebeurd is, is voorwaardelijk om te kunnen begrijpen *waarom* het gebeurd is. We maken daarom een feitelijke reconstructie van het inkoop- en implementatietraject. Op basis van de beschikbare documentatie hebben we een tijdlijn opgesteld van de periode 2015 t/m nu.

Er is in de betreffende periode veel gebeurd. Niet alle gebeurtenissen waren echter even wezenlijk in de totstandkoming van de huidige situatie. We spitsen ons daarom toe op de zogenoemde kantelmomenten: momenten waarop een bepaalde (onherroepelijke) weg ingeslagen is, ongeacht of dat expliciet gebeurd is of niet. Dit zijn immers de momenten waarop er het meest impactvol gestuurd is (of had kunnen worden). Daarnaast zijn voor de navolgbaarheid van het verloop van het traject ook enkele momenten in de tijdlijn weergegeven die niet direct als kantelmoment gezien kunnen worden.

De kantelmomenten –en voorbereiding daarop– zijn de momenten waarop we de evaluatie toespitsen.

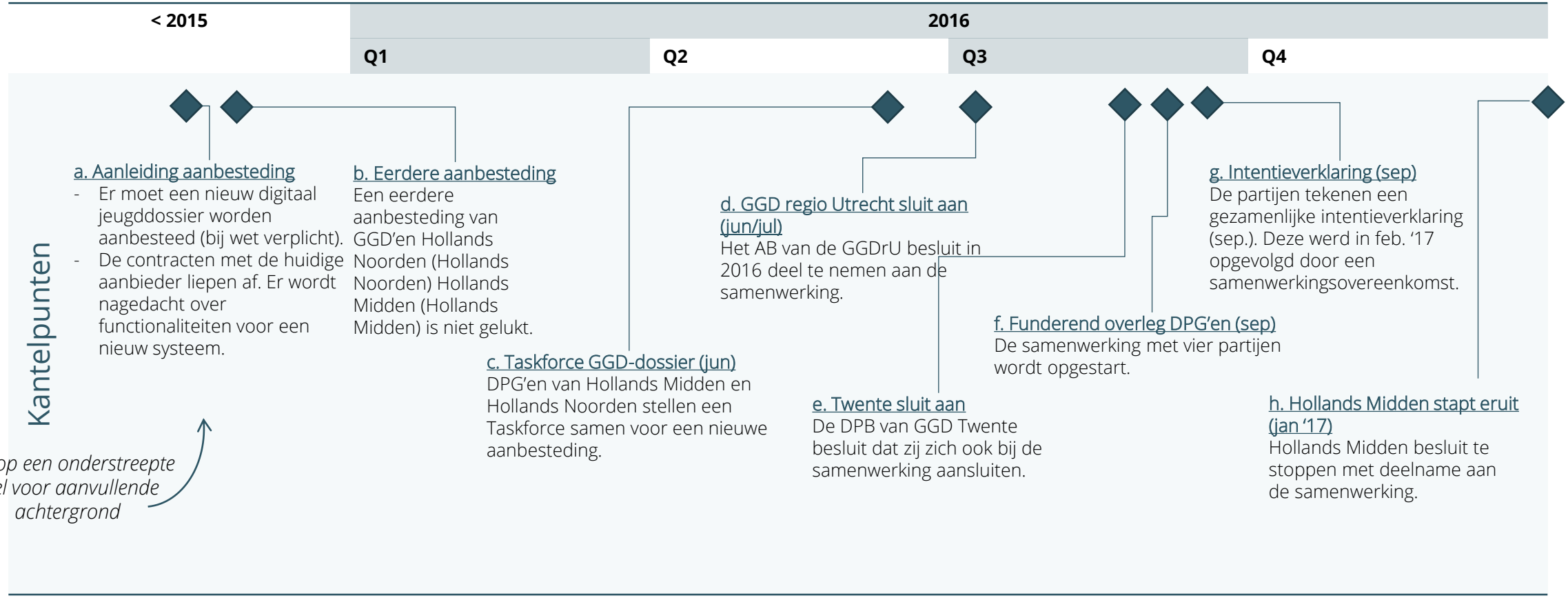
Reconstructie op hoofdlijnen

We hebben de tijdlijn ingedeeld in vier afzonderlijke fasen. In de tabel hieronder is een globaal overzicht opgenomen van de fasen en hun doorlooptijd. Op de volgende bladzijden staat elke fase steeds nader uitgelicht aan de hand van de voornoemde kantelpunten. Voor de **onderstreepte** kantelmomenten staat weer een nadere toelichting in Verdieping B. Je kunt deze bereiken door erop te klikken.

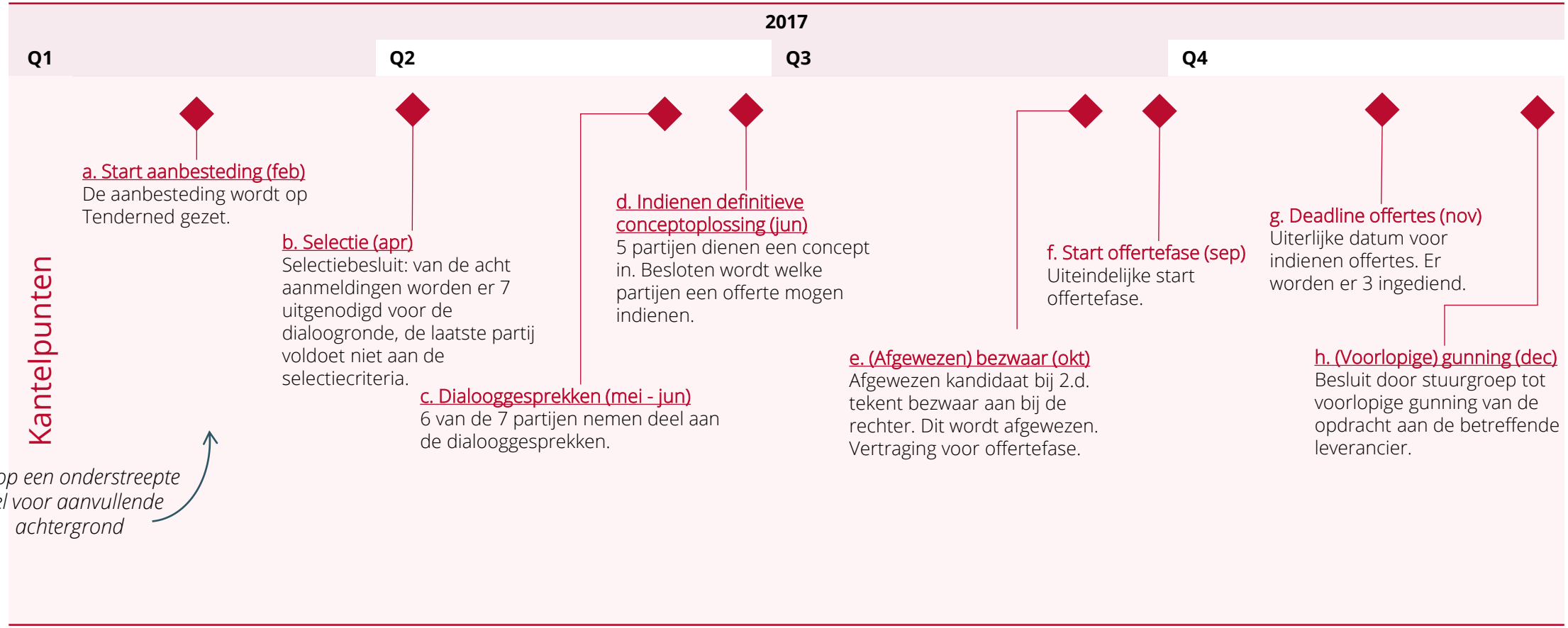


*Fases 3a en 3b zijn niet eenduidig van elkaar te onderscheiden. We hebben ervoor gekozen om fase 3b te laten beginnen bij de eerste formele escalatie over de voortgang van het traject; de voorlopige ingebrekestelling van de leverancier eind 2019.

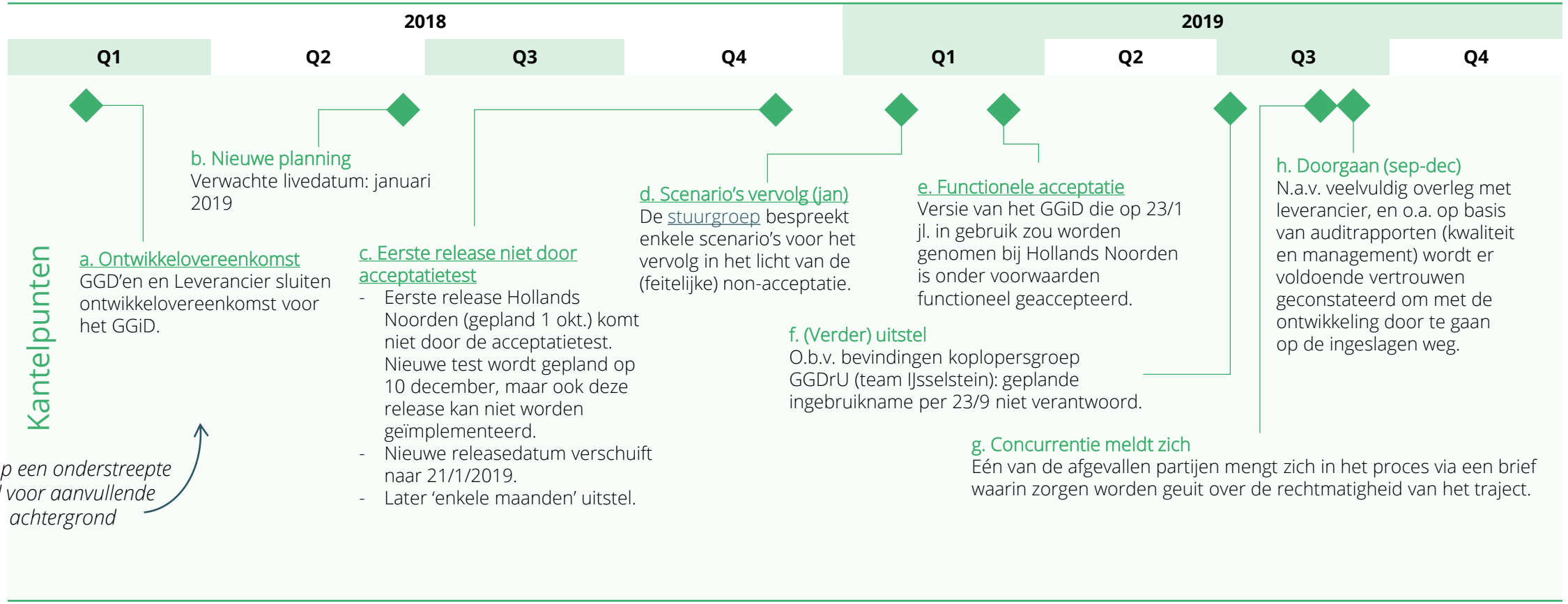
Reconstructie per fase | 1. Kantelpunten voorbereiding op aanbesteding



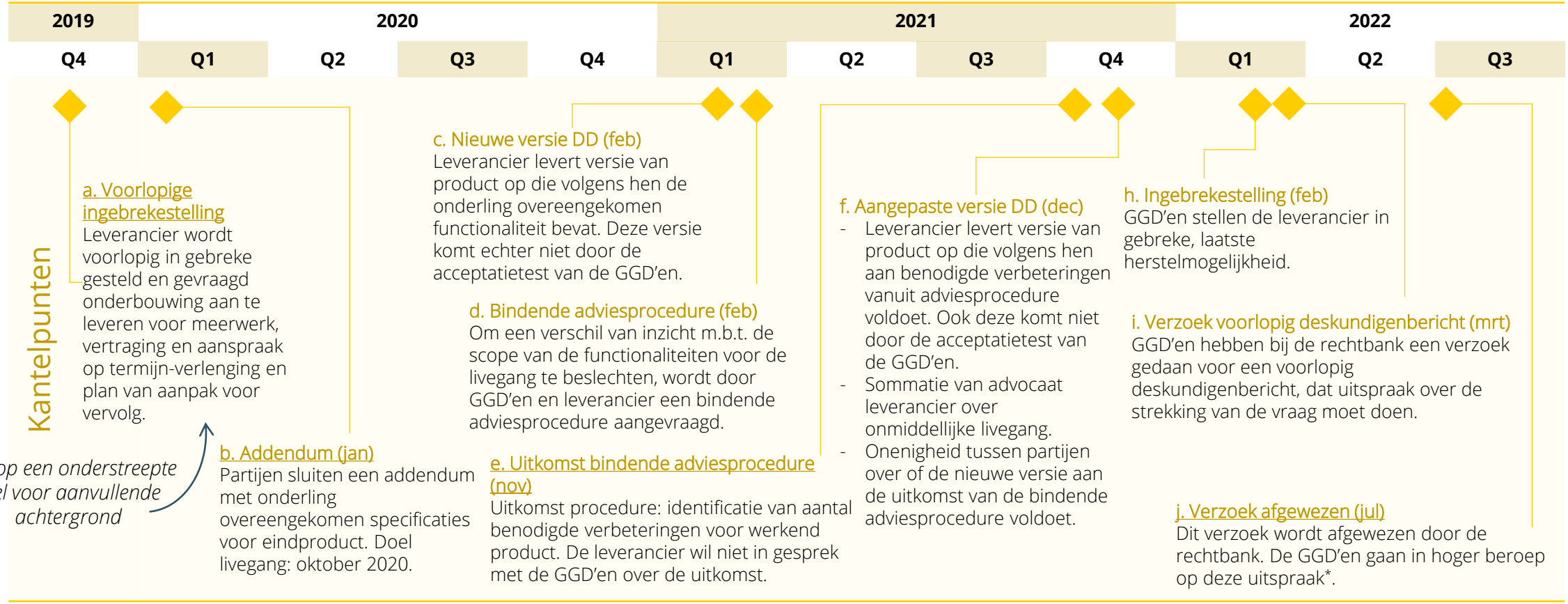
Reconstructie per fase | 2. Marktoriëntatie & aanbesteding



Reconstructie per fase | 3a. Ontwikkeling (beginfase)

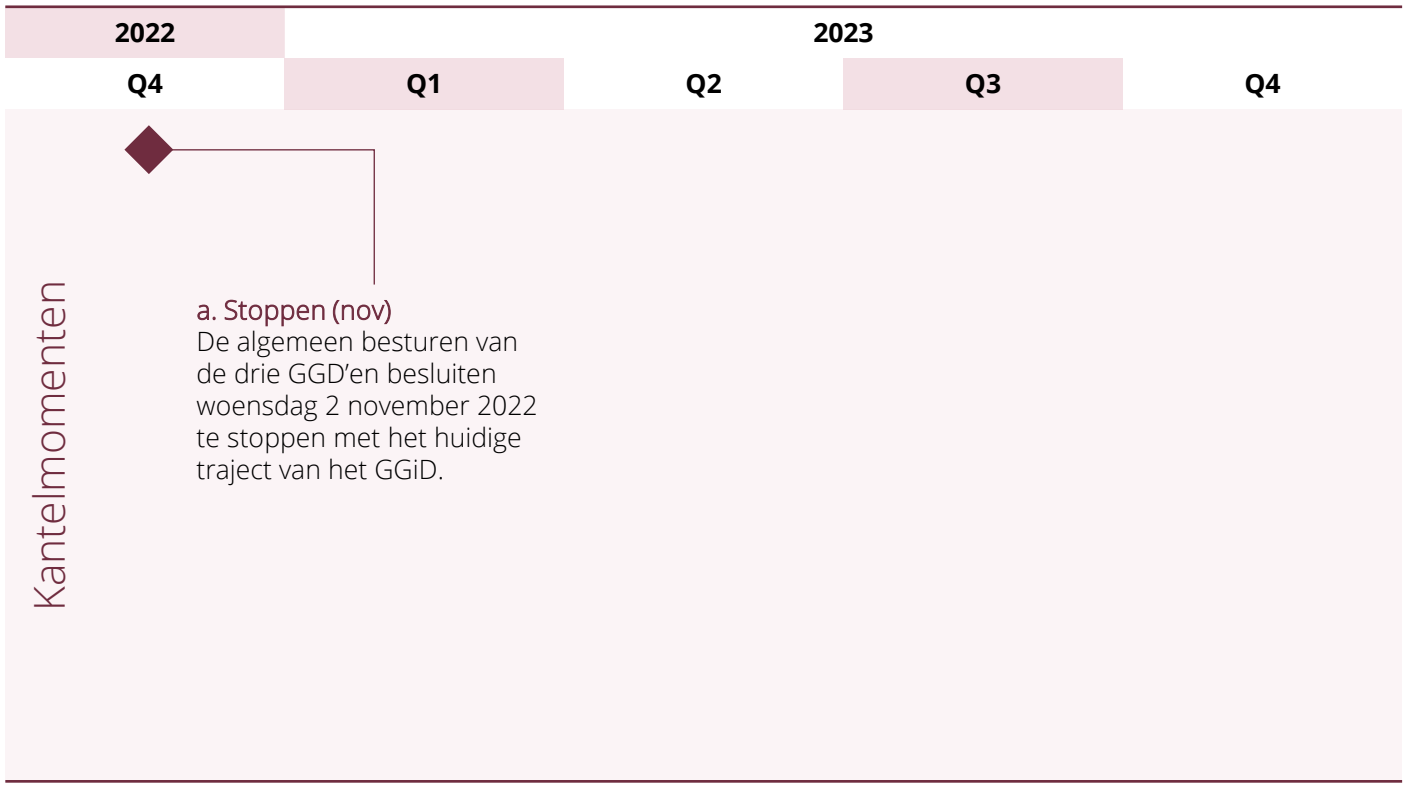


Reconstructie per fase | 3b. Ontwikkeling (vervolgfase)



*Ten tijde van afronding van deze rapportage (okt. 2023) worden de GGD'en in hoger beroep door de rechter in het gelijk gesteld.

Reconstructie per fase | 4. Stopzetten en afwikkeling



Besluitvorming | per kantelpunt – GGD Twente[1] (1/2)

Een deel van de kantelmomenten in de voorgaande tijdlijn betreft besluiten die zijn genomen. In de tabel hieronder en op de volgende pagina hebben we een overzicht van zulke 'besluitvormings-kantelmomenten' opgenomen, momenten *waaruit bepaalde juridische verantwoordelijkheden voortkwamen*. Voor elk daarvan is aangegeven bij wie de wettelijke bevoegdheid lag (op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)) om het besluit te nemen (kolom 2) en wie het genomen heeft (kolom 3), al dan niet op basis van een door het algemeen of dagelijks bestuur (AB / DB) afgegeven mandaat (kolom 4). In deze kolom is ook aangegeven hoe de algemeen en dagelijks besturen betrokken zijn geweest , in het bijzonder wanneer een gemandateerde het besluit genomen heeft.

Kantelpunt	Bevoegd	Besloten	Opmerkingen (mandaat, betrokkenheid AB/DB)
1.g. Intentieverklaring	DB[2]	DPG (22/9/16)	Mandaat[3]: "*Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten*" (p.5)
1.g. Samenwerkingsovereenkomst	DB[2]	DPG (3/2/17)	Mandaat: *zie hierboven*.
2.a Aanbesteding (incl. PvE)	DB[2]	DPG[4]	Mandaat: "*Aangaan van inkoopovereenkomsten voor diensten en leveringen waaronder eventueel voeren van aanbestedingsprocedures*" (p.5) | BC schriftelijk geïnformeerd op 22/9/16 en 15/12/16, AB op 27/10/16 (schriftelijk). Daarna op diverse momenten.
Oprichting coöperatieve vereniging	AB[5]	AB (11/7/18)	Raden hebben wensen en bedenkingen aan kunnen geven.

1. Er zijn drie verschillende rapportages opgeleverd, één voor elke regio. Zij onderscheiden zich van elkaar op deze pagina's.
2. Wgr, art. 33b, lid 1, sub d
3. Mandaat- en volmachtbesluit Regio Twente 2015, aanpassing 6 juni 2016. Per 1/1/2020 opgevolgd door Mandaat-, machtigings- en volmachtbesluit regio Twente 2020
4. Exacte datum is ons niet bekend
5. Wgr, art. 31a.

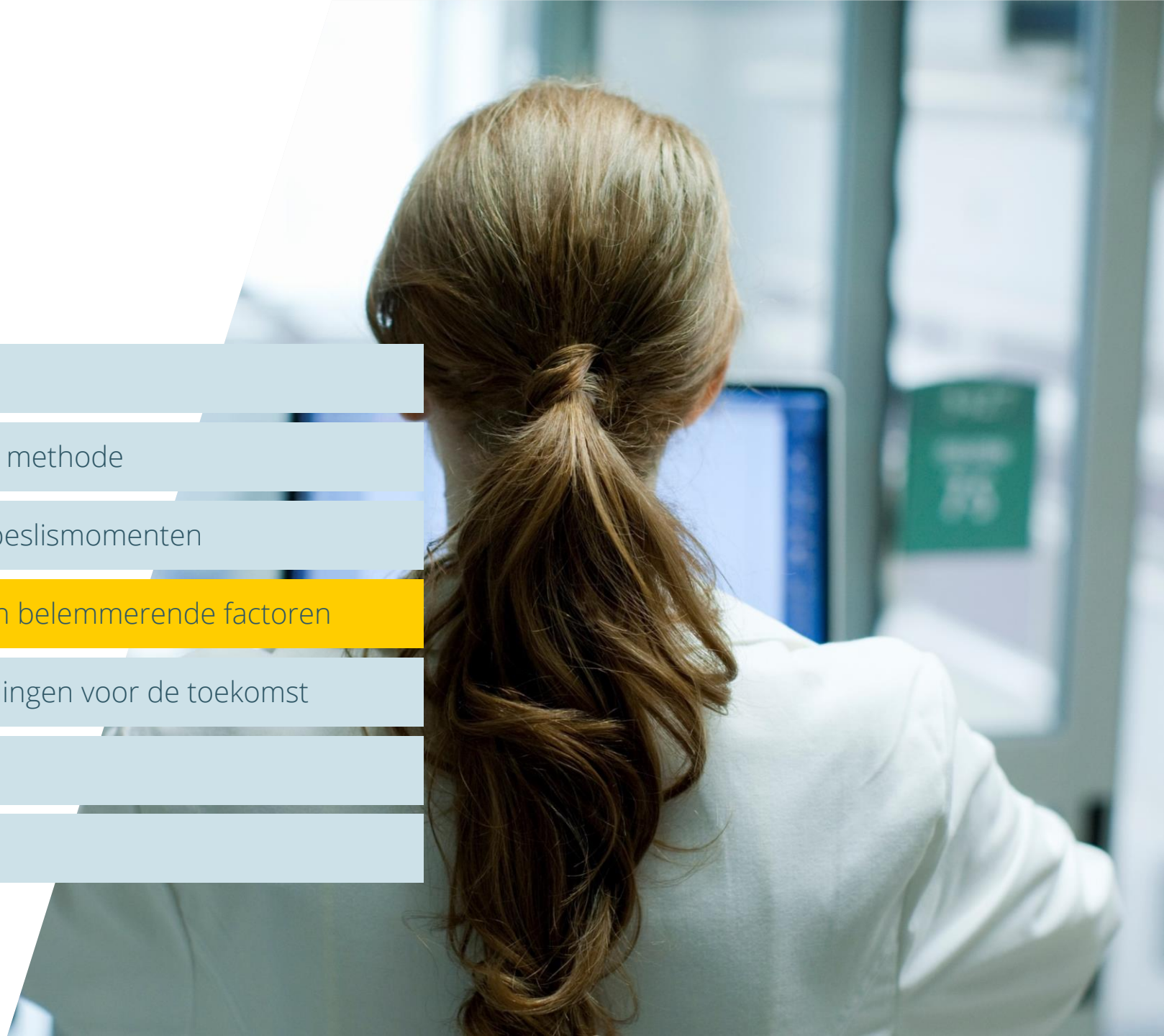
Besluitvorming | per kantelpunt – GGD Twente (2/2)

Kantelpunt (vervolg)	Bevoegd	Besloten	Opmerkingen (mandaat, betrokkenheid AB/DB)
3b.a Voorlopige ingebrekestelling	DB[1]	DPG (2/10/19)	Mandaat: "*Voeren van bestuursrechtelijke rechtsgedingen*" (p.6) | DPG regio Utrecht heeft ondertekend, mede namens de anderen. | BC op 25/9/19 (schriftelijk), 30/10/19[2] en 11/12/19 (mondeling) geïnformeerd over ontwikkelingen.[3]
3b.b Addendum	DB[4]	DPG (6/2/20)	Mandaat: "*Aangaan van inkoopovereenkomsten voor diensten en leveringen waaronder eventueel voeren van aanbestedingsprocedures*" (p.5) | BC op 04/03/20 en 28/10/20 mondeling geïnformeerd.
3b.d Bindend advies	DB[1]	DPG[5]	Mandaat: "*Voeren van bestuursrechtelijke rechtsgedingen*" (p.6) | DB mondeling geïnformeerd op 06/10/21, 16/12/21, 30/3/22.
4.a Stoppen	AB[6]	AB (2/11/22)	In aanloop naar besluit DB en AB op verschillende momenten geïnformeerd.

1: Wgr, art. 33b, lid 1, sub e
2. Wijze van informeren (schriftelijk of mondeling) niet bekend
3. BC is ook gedurende de uitvoering en in aanloop naar het besluit van de voorlopige ingebrekestelling meermaals schriftelijk geïnformeerd over de stand van zaken: 12/12/18, 30/1/19 en 6/3/19.
4. Wgr, art. 33b, lid 1, sub d
5. Exacte datum is ons niet bekend
6. Wgr, art. 33

Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen | deel a. Bevorderende en belemmerende factoren
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping bij hoofdstukken 3 en 4
7. Bijlagen



Bevorderende en belemmerende factoren | introductie

Waar het vorige hoofdstuk draaide om te begrijpen *wat* er gebeurd is, staat in dit hoofdstuk centraal dat we proberen te begrijpen *waarom* het gegaan is zoals het gegaan is. We hebben hiernaar op een waarderende manier onderzoek gedaan. Dat betekent dat we niet op zoek zijn gegaan naar de tegenstelling 'goed' en 'slecht', maar zonder oordeel hebben onderzocht welke verklaringen er zijn voor de gang van zaken.

Daarvoor is niet één eenduidige reden aan te wijzen. Veeleer is er sprake van een complex samenspel van verklaringen, van **bevorderende en belemmerende factoren** voor de gang van zaken. We beschrijven deze factoren in dit hoofdstuk en Verdieping B.

We starten met de bevorderende factoren: **randvoorwaarden die aanwezig waren om het project te laten slagen**. Het lijkt misschien vreemd om in een evaluatie naar een project dat niet succesvol is afgesloten, aandacht te besteden aan bevorderende factoren. Tegelijkertijd is dit de kern van de waarderende aanpak: verander wat niet goed ging, maar behoud of versterk zelfs wat juist wel goed ging.

We vervolgen met de belemmerende factoren: antwoorden op **de vraag waarom het project niet geslaagd is** (ondanks de bevorderende factoren).

Dit laatste roept in de eerste plaats de vraag op: wat maakt dat het project niet geslaagd is? Het antwoord daarop is tweeledig (hoofdverklaringen):

A. Het proces heeft niet geleid tot het door de GGD'en benodigde product.

B. De planning is in grote mate uitgelopen, waar extra kosten mee gepaard gingen.

De antwoorden op deze laatste vraag roepen op hun beurt ook weer vragen op naar de verklaring daarvoor, etc. In het beschrijven van de bevindingen hebben we daardoor een gelaagdheid aangebracht.

Bevorderende en belemmerende factoren | leeswijzer voor dit hoofdstuk

We presenteren in de volgende pagina's steeds een visueel overzicht van de bevorderende en belemmerende factoren, aan de hand van een schema met de opeenvolgende verklaringen. Ter illustratie hiervan hebben we een voorbeeld hieronder ingevoegd:

Aan de hand van de kleur van de verklaringen (blauw, dan wel rood) hebben we aangegeven op wie deze voornamelijk betrekking heeft: de GGD'en of de leverancier (een combinatie komt ook voor). Verklaringen die plausibel genoeg zijn om aan te voeren, maar minder hard gemaakt kunnen worden zijn aan de hand van een stippellijn (◂- - - -) weergegeven*.

In lopende tekst beschrijven we steeds ook beknopt de belangrijke bevindingen direct na het schema. Een nadere beschrijving van elk van de verklaringen is in Verdieping B opgenomen. De beschrijving hiervan kent een vaste structuur:

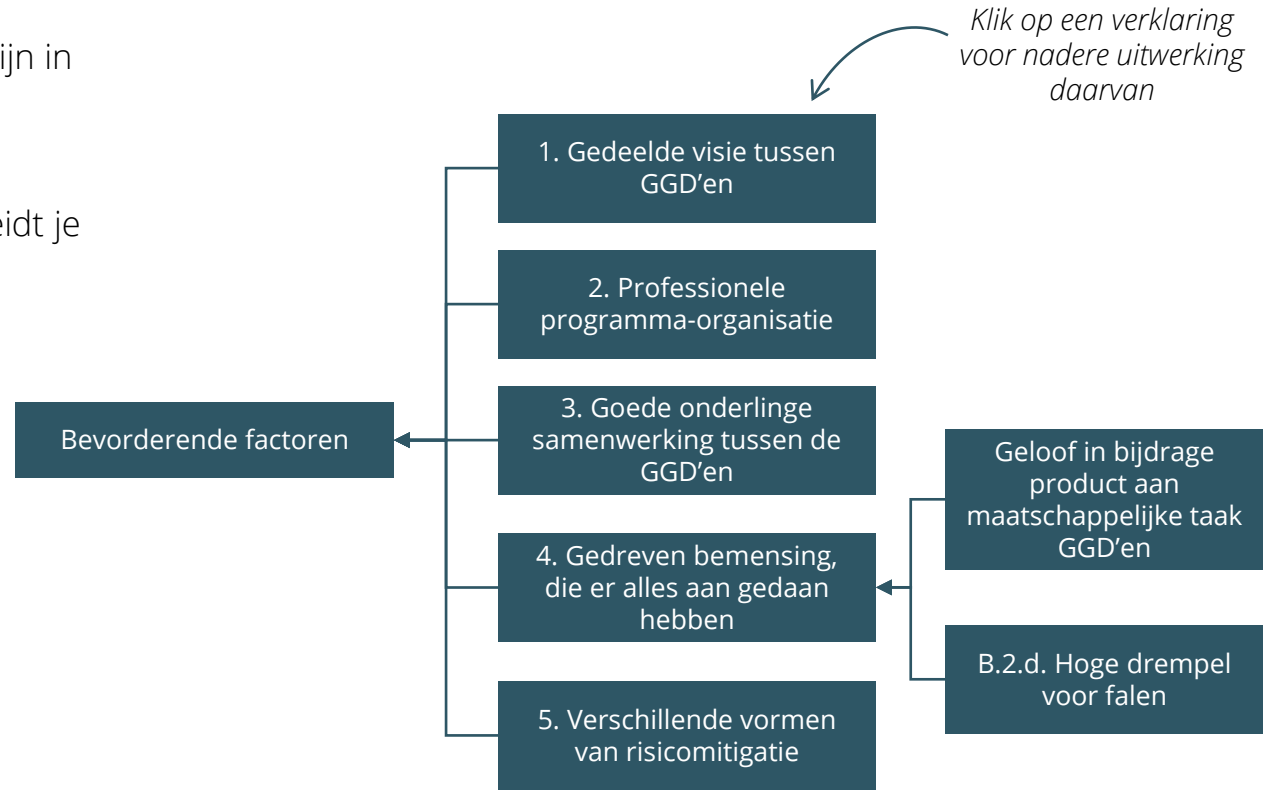
- **Verklaring:** hoe deze verklaring bijgedragen heeft aan de betreffende hoofdverklaring.
- **Ondersteunende bevindingen:** welke feiten en bevindingen deze verklaring plausibel maken.
- **Deelverklaringen:** welke verklaringen op hun beurt weer bijgedragen hebben aan het optreden van deze verklaring.

N.B. In de onderzoeksvragen (Bijlage A) wordt onderscheid gemaakt naar regio-overstijgende en regio-specifieke thema's. Zoals blijkt uit de bevindingen die in dit hoofdstuk gepresenteerd zijn, zijn de gevonden verklaringen allen eigen aan het programma, dat wil zeggen regio-overstijgend. Slechts hier en daar zijn er ondersteunende bevindingen die van regio op regio verschillen. Dit wordt bij de betreffende bevindingen aangegeven.

*Verklaringen die aangedragen en door ons getoetst zijn, maar we uiteindelijk als onvoldoende plausibel bestempeld hebben, zijn in Verdieping C opgenomen.

Bevorderende factoren | visueel overzicht

We hebben vijf bevorderende factoren geïdentificeerd. Deze zijn in het schema hiernaast weergegeven, zie de leeswijzer voor toelichting op het schema. We beschrijven de bevorderende factoren op de volgende pagina's beknopt en werken deze in Verdieping B verder uit. Klikken op een bevorderende factor leidt je meteen naar de betreffende uitwerking.



Bevorderende factoren | samenvattende beschrijving

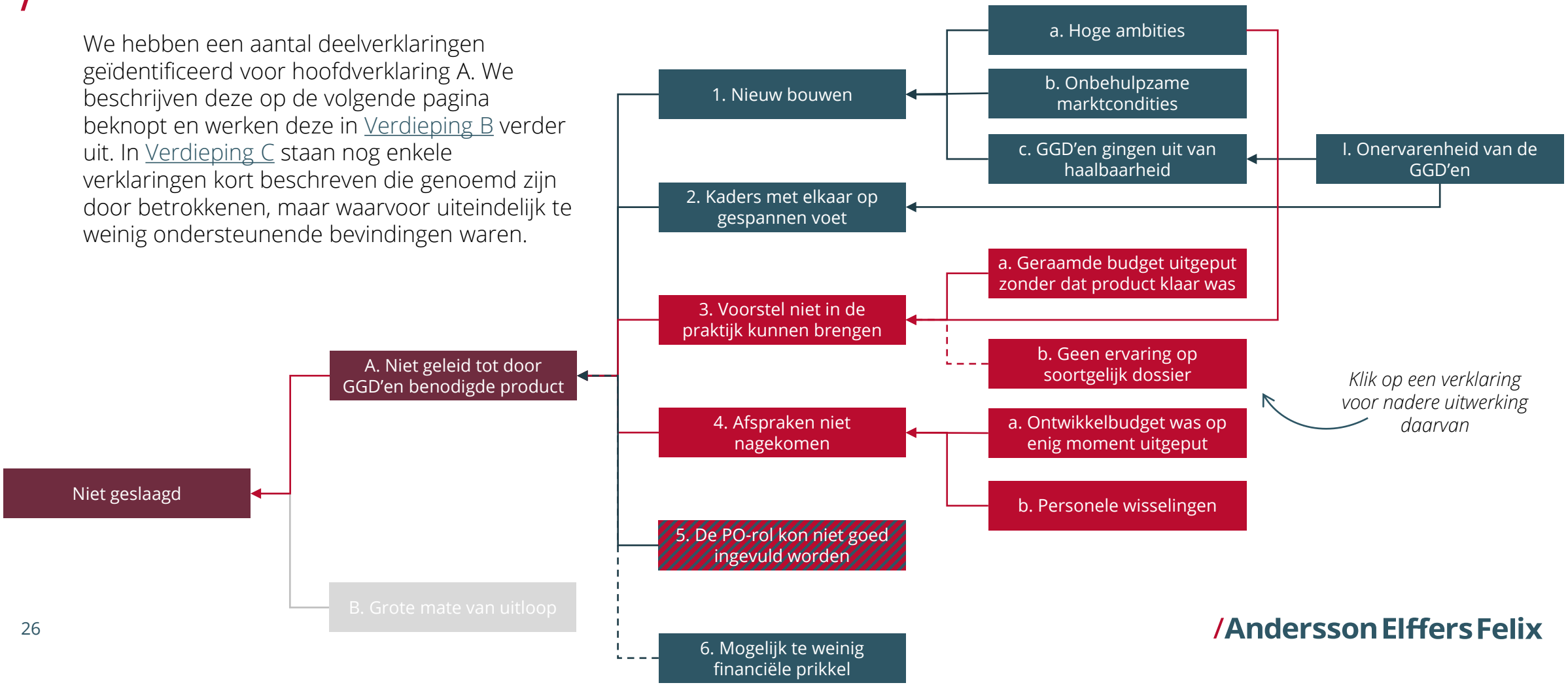
Het GGiD is uiteindelijk niet tot stand gekomen op de manier zoals beoogd en benodigd. Toch zijn er meerdere factoren aan te wijzen die ondersteunend waren om het traject goed te laten verlopen.

Het traject rondom het GGiD begon veelbelovend: er was een **gedeelde visie** tussen de GGD'en die gedurende de hele periode als gedeelde stip op de horizon gefungeerd heeft: een digitaal dossier dat het voor inwoners en medewerkers makkelijker moest maken.

Gedurende het ontwikkeltraject waren er andere factoren aanwezig die de kans op succes vergrootten. Zo was er sprake van een **professionele programma-organisatie** en van een **goede onderlinge samenwerking** tussen de GGD'en. De programma-organisatie werd bemenst door **gedreven mensen** die er veel in geïnvesteerd hebben om het traject tot een succesvol einde te brengen. Daarbij heeft de programma-organisatie ook uitgebreid gebruik gemaakt van **instrumenten voor risico-mitigatie** ('*checks & balances*').

Belemmerende factoren voor niet opleveren van beoogde product | visueel overzicht

We hebben een aantal deelverklaringen geïdentificeerd voor hoofdverklaring A. We beschrijven deze op de volgende pagina beknopt en werken deze in Verdieping B verder uit. In Verdieping C staan nog enkele verklaringen kort beschreven die genoemd zijn door betrokkenen, maar waarvoor uiteindelijk te weinig ondersteunende bevindingen waren.



/Andersson Elffers Felix

Belemmerende factoren voor niet opleveren van beoogde product | samenvattende beschrijving

In weerwil van de bevorderende factoren was er bij stopzetting van het project geen sprake van een product dat voldeed aan de behoeften van de GGD'en. Een aantal factoren droeg hieraan bij.

Eén daarvan is de keuze voor een **nieuw te bouwen product**, die voortvloeide uit het hoge ambitieniveau van het programma van eisen, in combinatie met het feit dat bestaande producten niet aan de eisen voldeden. Daarnaast maakte de relatieve onervarenheid van GGD'en met dergelijke grote ICT-projecten dat zij, ook op basis van de ingehuurde expertise en een marktconsultatie, **ervanuit gingen dat het haalbaar was** om binnen de gestelde kaders (inhoudelijke eisen, budget en planning) een product te laten ontwikkelen dat aan de behoeften voldeed.

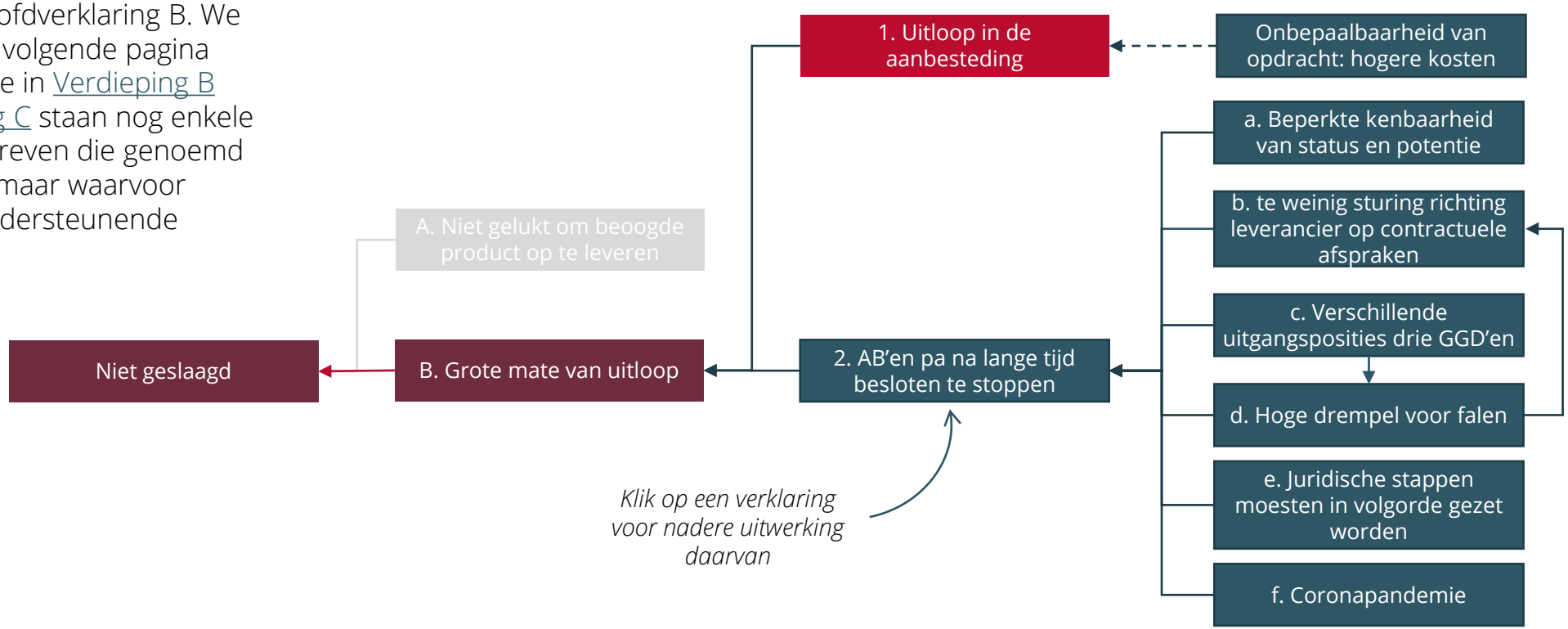
Ook stonden de geldende **kaders op gespannen voet met elkaar.** De complexiteit en onvoorspelbaarheid van grote ICT-projecten vragen om een *agile* werkwijze, waarbij een opener programma van eisen al werkende weg door opdrachtgever en opdrachtnemer tot een concreet product omgevormd worden.

Partijen werden in de aanbesteding gevraagd een inschatting te maken van de benodigde kosten voor ontwikkeling van een digitaal dossier op basis van een nog vrij open programma van eisen. Daarbij lag het beschikbare budget en tijd echter wel vast, die eerste ook wettelijk gezien. Dit leidde tot een te krap budget en te weinig tijd om de (aanvankelijk nog niet volledig uitgekristalliseerde) wensen in de praktijk te kunnen brengen. Mogelijk werd dit versterkt door de onervarenheid van de leverancier in het ontwikkelen van een vergelijkbaar product. Dergelijke ervaring werd door de GGD'en ook niet vereist.

Ondanks dat de keuze voor de leverancier een logisch gevolg was van het aanbestedingsproces en de criteria, geven betrokkenen aan dat zij al snel constateerden dat deelproducten van de leverancier **herhaaldelijk niet aan de gestelde eisen voldeden** en door het **ontbreken of niet werken van functionaliteiten niet geïmplementeerd** konden worden. Sturing op het ontwikkelproces vanuit de GGD'en werd bemoeilijkt doordat de initiële Product Owner, de link of *translator* tussen (JGZ-)inhoud en ICT, **beperkt regie kon voeren op de ontwikkeling** aan leverancierszijde.

Belemmerende factoren voor de grote mate van uitloop | samenvattende beschrijving

We hebben een aantal deelverklaringen geïdentificeerd voor hoofdverklaring B. We beschrijven deze op de volgende pagina beknopt en werken deze in Verdieping B verder uit. In Verdieping C staan nog enkele verklaringen kort beschreven die genoemd zijn door betrokkenen, maar waarvoor uiteindelijk te weinig ondersteunende bevindingen waren.



/Andersson Elffers Felix

Belemmerende factoren voor de grote mate van uitloop | samenvattende beschrijving

Het heeft lang geduurd (in relatie tot de beoogde doorlooptijd) voordat het traject werd stopgezet door de Algemeen Besturen van de GGD'en. Daar lag een aantal factoren aan ten grondslag.

Het was ten eerste gedurende het traject **lastig kenbaar** in hoeverre 'de haven in zicht was'. Tijdens de ontwikkeling en het testen verschoof regelmatig wat werkte en wat niet. Ook gaven externe audits geen uitsluitsel. Dit zorgde voor een continu dilemma voor betrokkenen, dat samenhing met deze *onkenbaarheid* van de status van het product: sta je op het punt door te gaan met iets dat mogelijk niet haalbaar is, of sta je op het punt te stoppen met iets dat potentieel juist wel succesvol is?

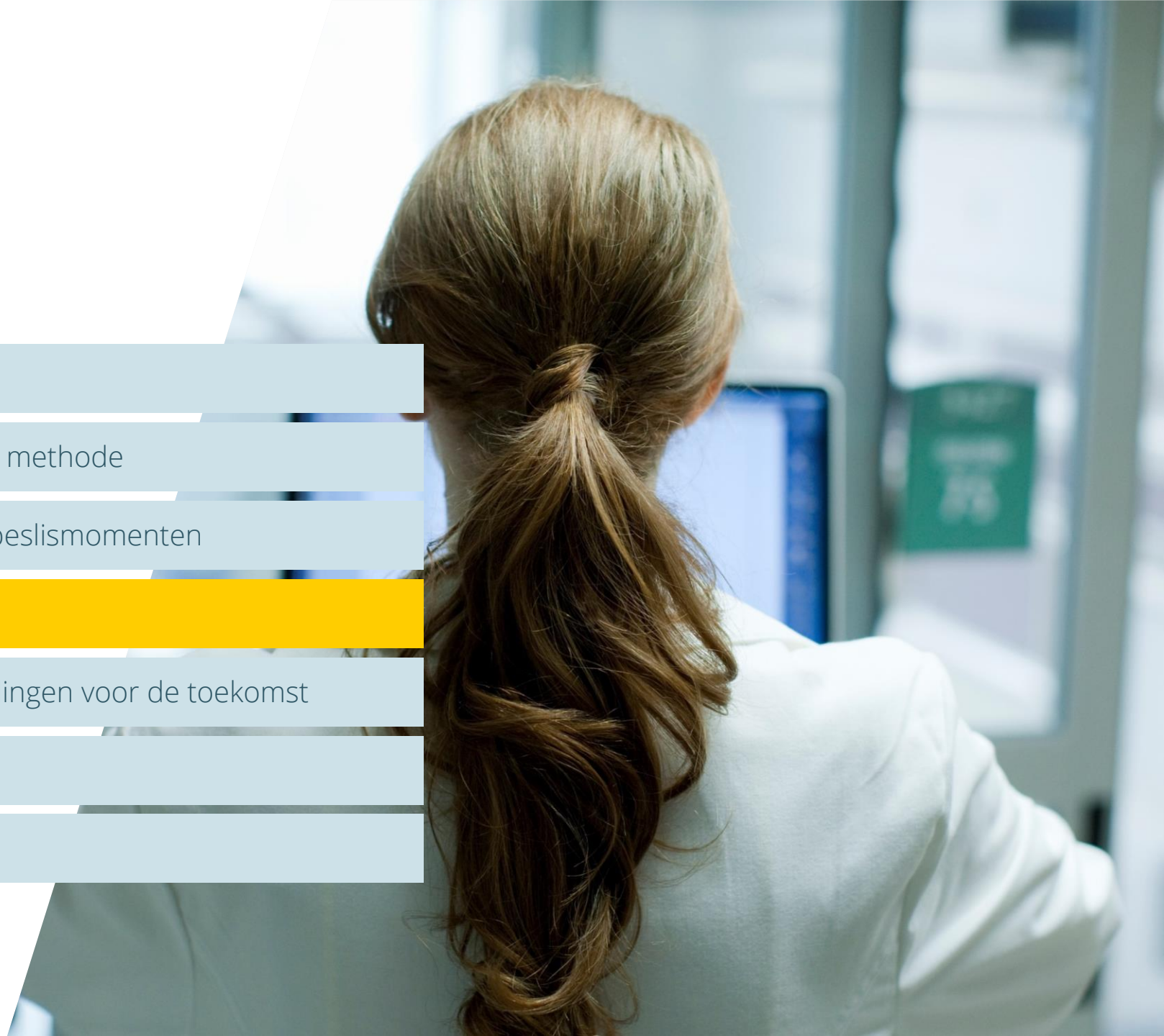
Er was al veel geïnvesteerd in het GGiD en de voordelen waren potentieel groot. Dit maakte de **drempel om te stoppen hoog**. Dit heeft deels te maken met politieke afwegingen. Hierbij gold binnen Hollands Noorden dat er al een eerder traject was mislukt en dat de **politieke druk** hoog was om het niet nogmaals te laten falen. Binnen GGD regio Utrecht waren operationele besparingen van het toekomstige GGiD al ingebed in de (krappe) begroting. Deze factoren vergrootten de drempel om het traject stop te zetten. De wederzijdse afhankelijkheid van de drie GGD'en vertraagde een snelle besluitvorming verder.

Juridische risico's, in combinatie met de lange termijn business case van het GGiD (exploitatie), zorgde ervoor dat veel focus is gelegd op het goed houden van de relatie met de leverancier. Ook bij aantoonbare problemen in de uitvoering, duurde het een tijd voordat de GGD'en strakker gingen **sturen op het nakomen van de afspraken** door de leverancier en voordat ze de confrontatie aangingen op de –in hun ogen– gebrekkige conceptversies van het product.

In een latere fase kreeg het traject steeds meer ook een juridisch karakter: er zijn verschillende **juridische instrumenten** ingezet, in toenemende zwaarte. Voor een zorgvuldige juridische procedure moesten deze stappen allemaal doorlopen worden, elk ervan kende ook weer een bepaalde **doorlooptijd**.

Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen | deel b. Conclusies
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping bij hoofdstukken 3 en 4
7. Bijlagen



Conclusies | naar aanleiding van bevorderende en belemmerende factoren (1/4)

In het voorgaande (en de daarbij behorende verdieping) hebben we ernaar gestreefd om alle bevorderende en belemmerende factoren in kaart te brengen die dienen als verklaringen voor het verloop van aanbesteding, ontwikkeling en stopzetten van het GGiD. In het verklaren van de uiteindelijke uitkomst van het traject hebben de verschillende factoren echter een verschillende betekenis. In deze paragraaf geven we daarom concluderend een meer gewogen verklaring voor het verloop en de beëindiging van het traject.

Bij deze concluderende bevindingen is het belangrijk om aan te tekenen dat we de verklaringen terugkijkend hebben opgebouwd, vanuit het overzicht en de kennis van nu. Dat we in deze rapportage iets constateren, betekent daarom niet dat we concluderen dat betrokkenen dat destijds ook hadden kunnen of moeten weten.*

Conclusie 1: binnen de geldende randvoorwaarden van planning en budget hadden de GGD-en met deze leverancier het door hen vereiste eindresultaat niet kunnen ontwikkelen.

Vertrekpunt voor deze hoofdbevinding zijn de bevorderende factoren 2 en 4. Er was een professionele programmaorganisatie en de betrokkenen hebben veel geïnvesteerd om succesvol tot ontwikkeling van een werkend GGiD te komen. We hebben in deze evaluatie geen grote kansen gesignaleerd die de programma-organisatie in de ontwikkelperiode heeft laten liggen om alsnog tot het benodigde eindproduct te komen.

De uiteindelijke uitkomst is te verklaren vanuit de combinatie van drie factoren: randvoorwaarden, leverancier en eisen. Deze drie factoren lagen bij de start van de ontwikkeling van het GGiD echter vast:

- De randvoorwaarden lagen vast op basis van het aanbestedingsproces. In het bijzonder het budget is aanbestedingstechnisch niet (of althans heel beperkt) op te hogen binnen een contract; *Tekst vervolgt op volgende pagina*

*In het licht van het lerende karakter van deze evaluatie, is dat ook geen relevant aspect.

Conclusies | naar aanleiding van bevorderende en belemmerende factoren (2/4)

Vervolg van vorige pagina

- De leverancier was geselecteerd op basis van een (bewust doordacht) aanbestedingsproces en was daarom na selectie een gegeven;
- de eisen voor een functioneel GGiD lagen bij aanvang vast. Gesprekspartners geven aan dat afzwakking daarvan tot een product geleid had dat niet de benodigde functionaliteit zou hebben gehad.

Het is nadrukkelijk het *samenspel* tussen deze factoren dat de uitkomst verklaart. Het is niet te zeggen of de uitkomst anders was geweest, als één van deze factoren, in enige mate, anders was geweest.

Conclusies | naar aanleiding van bevorderende en belemmerende factoren (3/4)

Conclusie 2: het zijn primair keuzes geweest bij het begin van het traject, tot en met de aanbestedingsprocedure, die ertoe hebben geleid dat er binnen de gestelde randvoorwaarden geen bruikbaar eindresultaat is opgeleverd.

Anderzijds vloeien sommige randvoorwaarden voort uit factoren waarop de GGD'en geen invloed hadden (maar wel van op de hoogte waren), zoals de aanbestedingswet en geldende marktcondities.

De volgende onderliggende verklaringen voor het niet hebben kunnen realiseren van het gewenste product hebben elkaar versterkt, en hebben de meeste invloed gehad op de uiteindelijke uitkomst:

- De hoge ambities (Verklaring A.1a) Daarmee bedoelen we niet de ambities op zichzelf –die zijn legitiem en begrijpelijk– maar de wens om daar via deze opdracht invulling aan te geven. In het licht van de niet-behulpzame marktcondities (Verklaring A.1.b) vloeide uit deze ambities voort dat er een nieuw product ontwikkeld moest worden, waarvan het de vraag is hoe groot de potentiële markt ervoor was geweest (maximaal 37 GGD'en). Daarbij was er bovendien sprake was van een onduidelijke financiële prikkel voor de leverancier.
- De GGD'en gingen ervan uit ging dat (maar wisten niet zeker of) een dergelijk product ontwikkeld kon worden binnen de betreffende randvoorwaarden. Tegelijkertijd konden betrokkenen dit gezien de onervarenheid van de GGD'en (Verklaring A.1.c.I) op het ontwikkelen van een dergelijk pakket ook niet weten.
- De kaders die met elkaar op gespannen voet stonden (Verklaring A.2). Dat geldt in het bijzonder voor het spanningsveld tussen een aanbesteding met een maximumbudget enerzijds en de wens om agile te werken anderzijds. Bij een maximumbudget is een volledig uitgewerkt programma van eisen wenselijk. Bij een agile werkwijze passen meer open geformuleerde eisen en een meer flexibel budget.

Elk van bovengenoemde keuzes is op zichzelf goed doordacht geweest en er waren de nodige *checks and balances* ingebouwd. Maar in combinatie hebben de keuzes tot *deze* context geleid waarin *deze* leverancier met *dit* bod als beste uit de bus kwam. Daarbij moeten we achteraf constateren dat het deze leverancier niet is gelukt om de eisen binnen de gestelde randvoorwaarden van planning en budget tot uitvoering te brengen.

Conclusies | naar aanleiding van bevorderende en belemmerende factoren (4/4)

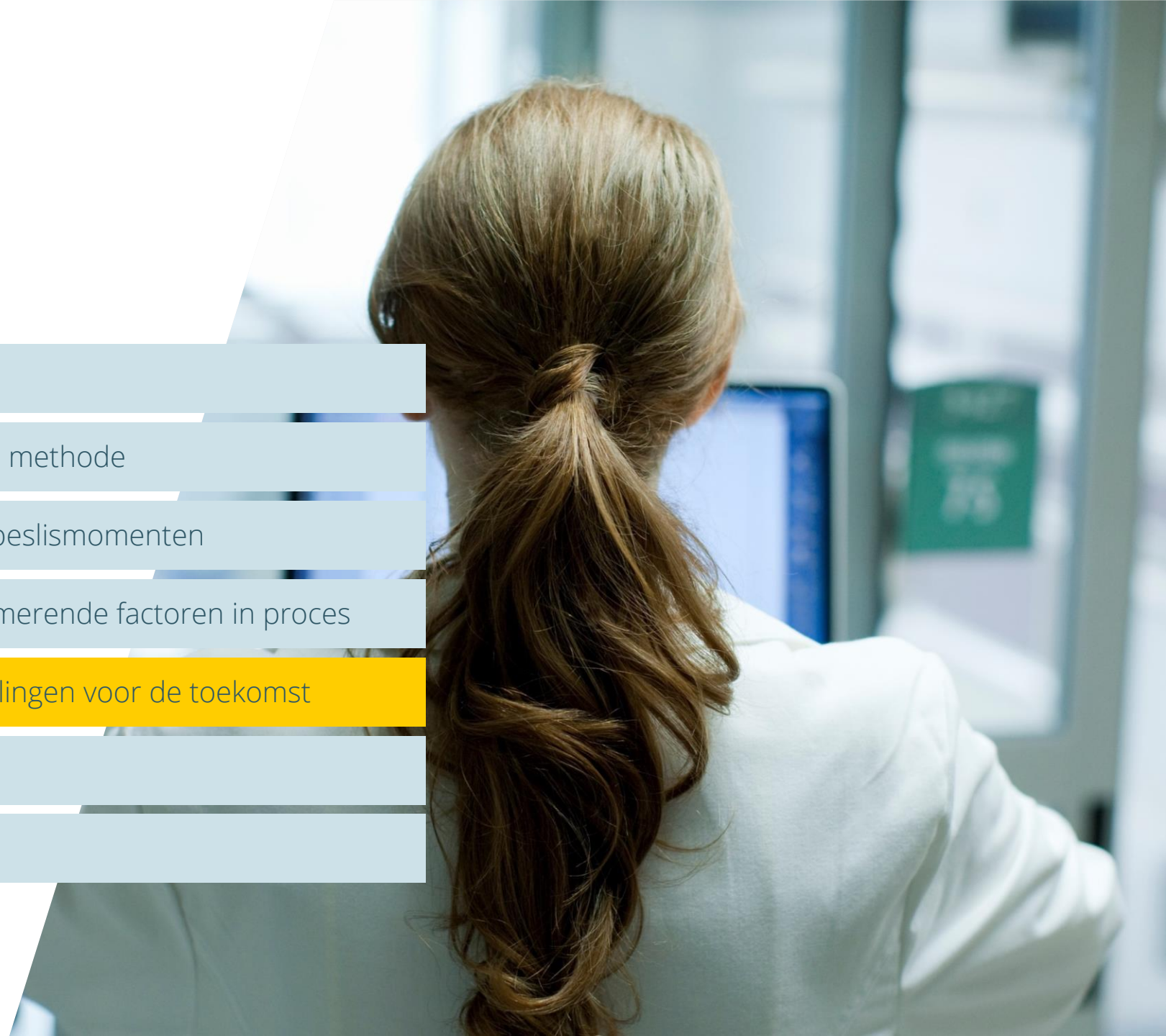
Conclusie 3: het heeft vooral lang geduurd voordat werd besloten om te stoppen, omdat de haalbaarheid van een werkend product onduidelijk was en omdat de drempel om te stoppen hoog was.

Vervolgens hebben we geconstateerd dat het lang heeft geduurd voor het traject werd gestopt. Ook de verklaring hiervoor bestaat uit een samenspel van factoren. De belangrijkste verklaringen waarom het lang heeft geduurd voordat besloten werd te stoppen, zijn naar onze indruk:

- De onkenbaarheid van de status van het product en als gevolg daarvan het dilemma tussen stoppen met een traject dat mogelijk nog tot succes zal leiden en doorgaan met iets dat mogelijk niet de benodigde potentie heeft (Verklaring B.2.a).
- De hoge drempel om te stoppen met iets dat al zo lang loopt en zoveel gekost heeft, in combinatie met de politiek-bestuurlijke dynamiek (Verklaring B.2.d).
- De noodzaak om alle juridische stappen doorlopen te hebben om het ontwikkelproces uiteindelijk onderbouwd stop te kunnen zetten (Verklaring B.2.e).

Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping bij hoofdstukken 3 en 4
7. Bijlagen



5. Leren van bevorderende en belemmerende factoren

Inleiding

Tot dit punt in de rapportage hebben we teruggekeken: wat is er gebeurd en waarom is er gebeurd wat er gebeurd is? Vanaf hier kijken we vooruit, om te leren van de terugblik. Met andere woorden: als er lessen uit getrokken worden: wat moet anders en wat wil je juist behouden? En: wat is daarvoor nodig?

Zowel de bevorderende factoren als de belemmerende factoren (de verklaringen) die uiteen zijn gezet in hoofdstuk 4, vertalen we waar mogelijk naar lessen voor de toekomst voor GGD'en (en in mindere mate gemeenten).

Niet uit iedere verklaring die we hebben geïdentificeerd, is echter een les te destilleren. Sommige verklaringen liggen buiten de invloedssfeer van de GGD'en en de gemeenten. Ook zijn er verklaringen die voortkomen uit de context (situationele factoren), bijvoorbeeld marktcondities ten tijde van het aanbestedingsproces. Deze factoren zijn soms in de huidige context niet meer van toepassing. We nemen alleen lessen op als ze voor het hier en nu nog relevant zijn.

Op de volgende pagina's koppelen we relevante lessen aan de verklaringen. Een deel van de lessen vertalen we later naar concrete aanbevelingen. Onderdeel daarvan is hoe de betreffende lessen geborgd kunnen worden, op korte termijn in het vervolg van de nieuwe aanbestedingstrajecten, én breder in de organisaties.

Leeswijzer



Lessen vanuit de bevorderende factoren | 1 t/m 3

Ondanks het uitblijven van resultaat, zijn er meerdere factoren te identificeren die op een positieve manier hebben bijgedragen aan het verloop van de ontwikkeling en die elementen bevatten die de moeite waard zijn om te behouden of te versterken in een vervolg.

Verklaringen

1. Gedeelde visie tussen GGD'en
2. Professionele programma-organisatie
3. Goede onderlinge samenwerking tussen de GGD'en

Klik op een verklaring om naar de uitwerking ervan te gaan.

Lessen

1. '*if you want to go fast, go slow*'; het loont om veel tijd te investeren in het formuleren en doordenken van wat de wensen zijn vanuit de GGD'en en deze uit te werken en vast te leggen. Het creëren van een platform waar de GGD'en doorlopend met elkaar in gesprek kunnen blijven over deze visie is van grote meerwaarde voor een samenwerkingsrelatie.

2. Een programma-organisatie die is ingericht op de complexiteit van de opgave, zorgt voor een gestroomlijnd intern proces en aansturing van de leverancier. Waar nodig moet voor (de inrichting van) zo'n programma-organisatie externe expertise ingehuurd worden. Audits op de kwaliteit van de organisatie helpen om de programma-organisatie waar nodig te verbeteren.

3. Betrokkenheid in de programma-organisatie van alle geledingen (operationeel, tactisch, strategisch) vanuit de GGD'en, en het faciliteren van de onderlinge uitwisseling, draagt eraan bij dat men zich goed in elkaars situatie kan inleven. Tegelijkertijd kost goede samenwerking in de praktijk veel energie en brengt samenwerking ook een extra complexiteit met zich mee.

Lessen vanuit de bevorderende factoren | 4 & 5

Verklaringen

4. Gedreven bemensing, die er veel in geïnvesteerd heeft om tot succesvol einde te komen

5. Verschillende vormen van risicomitigatie

Klik op een verklaring om naar de uitwerking ervan te gaan.

Lessen

4. Gedreven en gekwalificeerde mensen in de programma-organisatie die ook een 'ambassadeursrol' richting hun eigen achterban kunnen vertolken, zijn van belang. Om hun rol te kunnen waar maken, vraagt wel dat ze voldoende tijd vrijgespeeld krijgen, maar ook dat het mogelijk is om het gesprek te kunnen voeren over persoonlijke betrokkenheid en werkdruk.

5. In een complex ontwikkeltraject is het essentieel om risico's en beheersmaatregelen tijdig (vooraf) te inventariseren. Om impact van risico's te beperken, kan onderscheid gemaakt worden in verschillende (opeenvolgende) instrumenten.

- In het inventariseren van risico's is het van belang ook scenario's met een kleine kans maar grote impact te betrekken. Voldoende 'tegendenkkracht' is helpend om deze scherp te hebben.
- Goede risico-mitigatie is geen garantie voor succes; risico's kunnen zich altijd op onvoorziene wijzen manifesteren in een project.

Lessen vanuit hoofdverklaring A | verklaringen A.1 & A.2

Verklaringen

A.1. De uitkomst van de aanbesteding was dat er een nieuw product ontworpen ging worden. Hierbij is de kans op succes kleiner dan bij aankoop van een bestaand product.

- A.1.a. Hoge ambities
- A.1.b. Onbehulpzame marktcondities
- A.1.c. GGD'en gingen uit van haalbaarheid
  - A.1.c.I. Onervarenheid van de GGD'en

A.2. De gehanteerde kaders voor de ontwikkeling – een relatief open PvE en tegelijkertijd een strakke planning en fixed budet – stonden met elkaar op gespannen voet.

Lessen

Gedeelde ambities helpen om de krachten te verenigen en gestaag naar resultaat te werken. Balanceer dit wel:

6. Kies voor een iteratieve aanpak met expliciete 'go/no go'-momenten aan de hand van vooraf vastgestelde voorwaarden, waardoor in kleine stapjes naar een stip op de horizon wordt gewerkt. Houd hier gedurende het gehele traject aan vast (zie ook les 18).

7. Als in praktijk blijkt dat er meer tijd en geld nodig is dan beschikbaar om ambities te realiseren in het product, moet de focus verlegd worden naar wat wél kan. Parkeer in zo'n geval ambities, bijvoorbeeld tot op de langere termijn landelijk stappen kunnen worden genomen.

8. Terugkerende uitgebreide en onafhankelijke toetsing van de haalbaarheid van een project en aandachtspunten daarin, inclusief de governance brengt mogelijk nieuwe perspectieven ten opzichte van een marktconsultatie, omdat het zowel aanvullend als breder in opzet is. Een specifieke vorm om zo 'tegendenkkracht' te organiseren is via een 'gateway review'.

9. Modulair aanbesteden van een groot product, waarbij het product wordt opgeknipt in deelproducten, sluit beter aan bij een agile werkwijze en draagt bij aan de beheersbaarheid van het project.

Lessen vanuit hoofdverklaring A | verklaringen A.3 & A.4

Verklaringen

3. Deelproducten van de leverancier gedurende de ontwikkeling kwamen herhaaldelijk niet door de acceptatietesten en konden door het ontbreken of niet werken van vitale functionaliteiten niet geïmplementeerd worden.

3.a. Geraamde budget uitgeput

3.b. Geen ervaring op soortgelijk dossier

4. Gedurende de ontwikkeling van het digitale dossier is de leverancier afspraken over oplevertermijnen en technische specificaties herhaaldelijk niet nagekomen.

4.a. Ontwikkelbudget voor de opdracht was uitgeput

4.b. Personele wisselingen

Klik op een verklaring om naar de uitwerking ervan te gaan.

Lessen

N.B. We trekken geen lessen t.b.v. de leverancier, omdat deze niet het onderwerp van de evaluatie is. Wél zijn er binnen de invloedssfeer van de GGD'en lessen te trekken omdat zij immers invloed hebben gehad op de keuze voor een leverancier via de gunningscriteria (verklaring 3.b.).

10. Er is sprake van een spanningsveld als het gaat om de eisen mbt. de ervaring van de leverancier. Wanneer meer specifieke ervaring wordt vereist, is het aantal leveranciers dat in aanmerking komt waarschijnlijk kleiner en ook bestaat de reële kans dat het vernieuwend vermogen bij ervaren leveranciers kleiner is. Een goede balans hierin is context-afhankelijk en kan grotendeels pas achteraf opgemaakt worden. Het maken van een bewuste afweging op dit vlak, rekening houdend met de risico's wanneer de balans teveel één kant uitwijst, is helpend in het opstellen van gunningscriteria en de selectie van een leverancier.

11. Beoordeel aanbieders in de aanbesteding op hun expertise en ervaring met vergelijkbare opdrachten: primair op complexiteit en secundair op het GGD-/zorg-domein, zowel inhoudelijk als de (besluitvormings)processen. De context van de specifieke organisatie kan immers beter eigen worden gemaakt in korte tijd dan complexe ICT-expertise. Los van zorgexpertise, is het essentieel dat er afspraken worden gemaakt over hoe de context van 'de werkvloer' mee te nemen in de ontwikkeling.

Lessen vanuit hoofdverklaring A | verklaringen A.5 & A.6

Verklaringen

A.5. In het bouwproces bleek dat de rol van product owner niet goed kon worden ingevuld. De invulling van deze rol werd bemoeilijkt doordat de PO niet in positie werd gesteld om het proces te sturen.

A.6. Een mogelijke verklaring voor het feit dat het uiteindelijke product niet (naar behoren) werd geleverd, ligt in (het ontbreken van) de financiële prikkel voor de leverancier. Deze was tweeledig: enerzijds het bouwen van het product zelf, in opdracht van de GGD'en en anderzijds het mogelijk verdienen aan het product als dit verkocht zou worden aan andere GGD'en

Lessen

12. Nadruk op de rol van de product owner (PO) in ontwikkeltrajecten is essentieel om de brug te slaan tussen inhoudelijke eisen en techniek om prioriteiten te stellen:
- Geef de PO een centrale plek in de programma-organisatie.
- Zorg ervoor dat het programmateam voldoende *translator* capaciteiten heeft om informatie over het programma en vorderingen daarin goed te kunnen vertalen richting management en bestuur.

13. Het helpt je om vooraf voor sleutelfuncties in het bouwproces (PO, architect/ontwerper, juridische capaciteit, etc.) te identificeren aan welke randvoorwaarden voldaan moet zijn om hun rol goed in kunnen vullen en dit contractueel te borgen. Leg met de leverancier vast hoe er gewerkt gaat worden, in het bijzonder over samenwerking met en aansturing van het ontwikkelteam van de leverancier.

Lessen van hoofdverklaring B | verklaring B.1

Verklaringen

B.1. Een deel van de lange duur komt door uitloop van de aanbestedingsperiode, als gevolg van het bezwaar van een afgewezen kandidaat.

Onbepaalbaarheid van opdracht: hogere kosten

Lessen

14. De kans op een succesvolle aanbesteding –waarbij er voldoende passende voorstellen gedaan worden– wordt groter wanneer de opdrachtdefinitie (gewenste eindresultaat én hoe daar te komen) vooraf en tijdens de aanbestedingsprocedure voldoende scherp bepaald worden. Wanneer er sprake is van een dialooggerichte aanbesteding, dan kan op basis van signalen van een gegadigde (bijvoorbeeld over de mate van 'bepaalbaarheid' van de opdracht') een toets daarvan bij andere gegadigden waardevolle inzichten opleveren: worden de gesignaleerde risico's door andere gegadigden herkend en zo nee, waarom (niet)? Het nader definiëren van de kaders van de opdracht, draagt bij aan de uiteindelijke uitvoerbaarheid.

Lessen van hoofdverklaring B | verklaringen B.2

Verklaringen

B.2. De gemeenten (AB'en van de GGD'en) hebben pas na lange tijd besloten om het traject stop te zetten.

B.2.a. Beperkte kenbaarheid van status en potentie

B.2.b. Te weinig sturing richting leverancier op contractuele afspraken

B.2.c. Verschillende uitgangsposities drie GGD'en

B.2.d. Hoge drempel voor falen

B.2.e. Juridische stappen moesten in volgorde genomen worden

B.2.f. Coronapandemie

Lessen

15. Het is in complexe projecten een enorme uitdaging om een eenduidige graadmeter te formuleren voor de status van het project (zeker één die voor alle geledingen inzichtelijk is): hoe ver zijn we van het uiteindelijke doel? Een instrument als dit kan echter wél helpen bij gedragen besluitvorming over al dan niet doorgaan (zie ook les 6).

16. Voor alle betrokkenen in het project moet navolgbaar zijn welke keuzes zijn gemaakt en waarom. Een sluitende feedbackloop, waarin signalen vanuit de werkvloer in besluitvoering worden betrokken en overwegingen m.b.t. de besluiten weer landen op de werkvloer, is hierin van groot belang.

17. Een goede relatie met de leverancier en sturing op regels en afspraken zijn beide van belang, maar moeten in balans zijn. Het behoud van een goede relatie waarin voldoende ruimte is voor een open gesprek, mag niet ten koste gaan van (stevige) sturing op regels en afspraken.

18. Het inbouwen van expliciete go / no go-momenten, met duidelijke eisen aan wanneer wel of niet doorgaan, kan voorkomen dat de drempel om te stoppen steeds hoger wordt. Wanneer vooraf wordt nagedacht over condities waarbij wordt geëscaleerd, en in een uiterst geval wordt overgegaan tot het stopzetten van het traject, verlaagt dit de drempel – zie ook lessen 6 en 15.

Aanbevelingen | borgen van de relevante lessen voor de toekomstige aanbesteding van het digitaal dossier (1/3)

In het vorige onderdeel hebben we in algemene zin lessen voor de toekomst getrokken op basis van de ervaringen in het verleden. Deze zijn breed toepasbaar. In dit onderdeel maken we de vertaling naar het digitaal dossier jeugdgezondheidszorg. De drie GGD'en moeten alsnog tot een nieuw dossier komen. Zij hebben op basis van de ervaringen al zelf de keus gemaakt om elk afzonderlijk een bestaand product aan te kopen, in plaats van te laten ontwikkelen. Een deel van de geïdentificeerde lessen is daarmee al in praktijk gebracht of anderszins niet meer relevant. In dit deel spitsen we ons toe op de lessen die ook toepasbaar zijn op de drie toekomstige inkooptrajecten. **Daarbij maken we ook de vertaalslag naar wat er concreet nodig is om deze lessen te borgen. Dit zijn onze aanbevelingen.** De volgorde waarin ze opgenomen zijn, hangt samen met het moment waarop ze het meest relevant zijn. Voor de herleidbaarheid refereren we steeds aan de lessen waar een aanbeveling op gebaseerd is.

Daarbij merken we op dat een deel van déze lessen ook alweer (deels) door de GGD'en in de praktijk gebracht worden*.

Ook bij een aanbesteding door één GGD voor de aankoop van een bestaand product zijn er verschillende organisatieonderdelen betrokken om dit proces in goede banen te leiden (DPG / managers voor besluitvorming, inkopers, juristen, professionals voor implementatie, etc.). In de kern is er ook weer sprake van een projectorganisatie – hoe lichtgewicht ook:

> *Aanbeveling 1 (op basis van lessen 2 en 3): investeer in je projectorganisatie. Betrek alle relevante geledingen in je projectorganisatie: zowel managers als uitvoerders en de verschillende disciplines (ICT, maar ook zorginhoud, juridisch en financieel). Faciliteer onderlinge uitwisseling tussen deze geledingen. Dit kan een tijdsinvestering aan het begin vragen, maar betaalt zich later vaak terug doordat mensen met verschillende achtergronden (en daarmee perspectieven) elkaar aanvullen en aanscherpen.*

*De toekomstige inkooptrajecten vallen niet binnen de reikwijdte van deze evaluatie, we kunnen dus niet scherp reflecteren op de mate waarin en manier waarop die lessen in de praktijk gebracht zijn.

Aanbevelingen | borgen van de relevante lessen voor de toekomstige aanbesteding van het digitaal dossier (2/3)

Het is echter niet gezegd dat je er met alleen mensen uit je eigen organisatie bent:

Aanbeveling 2 (o.b.v. les 8): voer een expertisescan uit bij grotere projecten. Stel jezelf bij aanvang van elk groot project de expliciete vraag: welke kennis en expertise is benodigd om dit project (zij het een inkoopproces of iets anders) goed te doorlopen, wat daarvan hebben wij zelf al in huis en wat betekent dit voor wat we nodig hebben aan aanvullende expertise? Die kan bestaan uit mensen met aanvullende kennis (meedenkers), of juist meer uit mensen met een focus op risico's en die met een sceptische blik kijken ('tegendenkers'). Heb hierbij in het bijzonder aandacht voor of er voldoende translatorcapaciteit aanwezig is; mensen die de brug kunnen vormen tussen techniek enerzijds en uitvoering, beleid en bestuur anderzijds. Afhankelijk van de omvang en complexiteit van het project kun je die expertisescan zelf uitvoeren, of dat laten doen.

Ook een eigenstandig inkoopproces van een bestaand product kan een aanzienlijke belasting voor betrokkenen betekenen:

:

Aanbeveling 3 (o.b.v. les 4): zorg voor een goed bemenste projectorganisatie. Zorg er als projectorganisatie voor dat de leden ervan voldoende tijd beschikbaar hebben (gekregen) en faciliteer hen om een ambassadeursrol te spelen. Daarmee bedoelen we input op te halen vanuit collega's met een vergelijkbare functie en hen mee te nemen in de keuzes en afwegingen die gemaakt zijn. Dit vergroot het draagvlak voor het uiteindelijk aangeschafte product.

Bij aanbestedingen geldt vervolgens altijd: je krijgt wat je vraagt. Dat wil zeggen, de eisen en criteria die je aan de gegadigden stelt, bepalen wie er uiteindelijk als leverancier uit de bus komt en welk product je precies krijgt:

Aanbeveling 4 (op basis van lessen 1 en 14): doordenk je eisen en criteria goed. Neem de tijd in het formuleren en doordenken van wat je wilt (en van wie je het wilt). Kwaliteit gaat hier boven snelheid. Blijf ook gedurende de aanbesteding als projectorganisatie met elkaar in gesprek over wat je wilt, om dit zo nodig nog te kunnen bijschaven. Wees en blijf daarbij kritisch op prioriteiten in de gestelde eisen. Zo kun je keuzes maken, als de praktijk weerbarstiger blijkt. Zet hier indien nodig 'tegendenkkracht' (aanbeveling 2) voor in.

Aanbevelingen | borgen van de relevante lessen voor de toekomstige aanbesteding van het digitaal dossier (3/3)

Ook bij de aankoop van een bestaand product, is de relatie met en aansturing van de leverancier bepalend voor het succes:

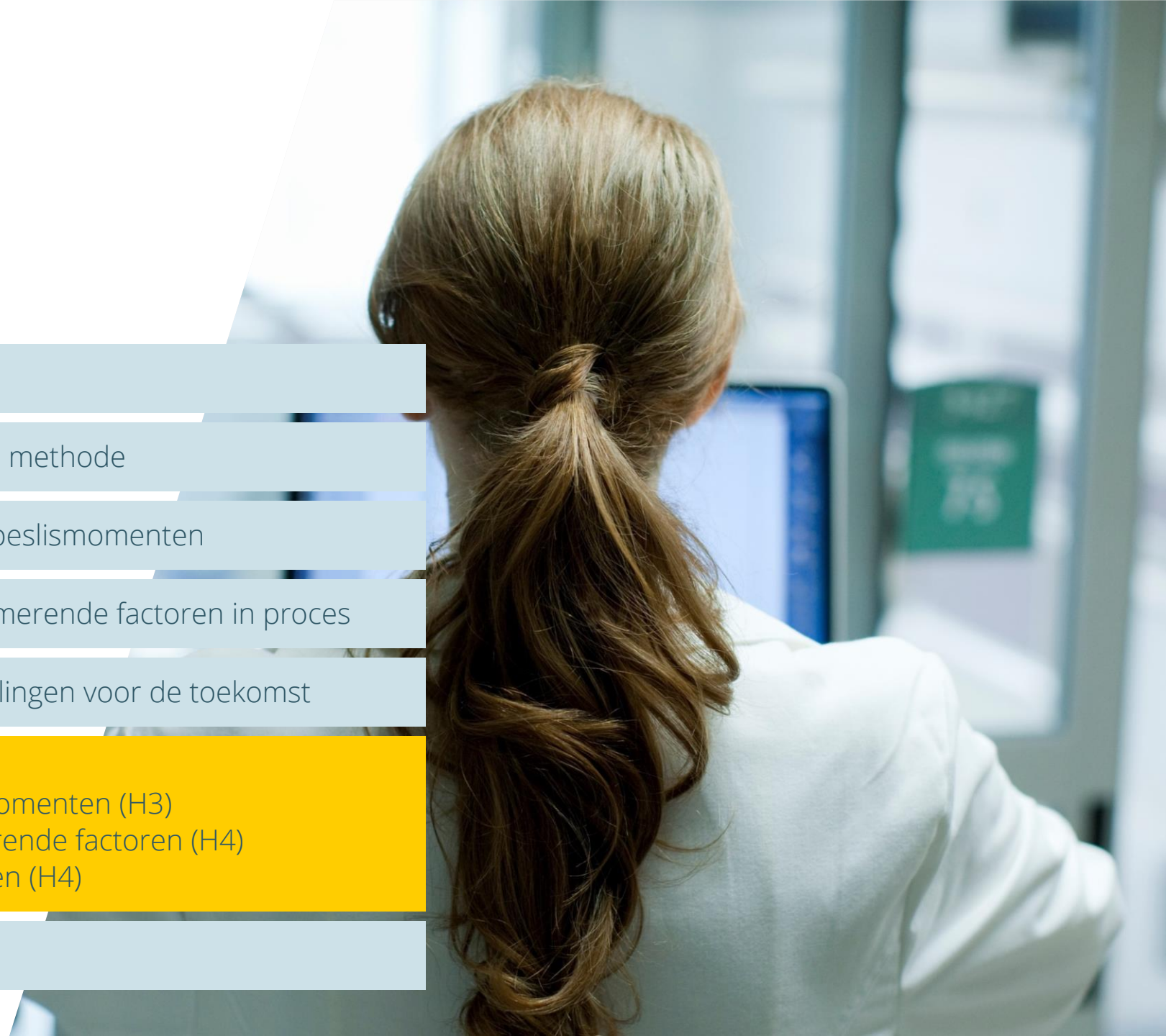
Aanbeveling 5 (o.b.v. lessen 12, 13 en 17): aandacht voor onderlinge samenwerking en aansturing. Besteed in de formulering van het beschrijvend document aandacht aan de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer gedurende de looptijd van de opdracht. Leg met de uiteindelijk geselecteerde leverancier vast hoe er gewerkt gaat worden, in het bijzonder over samenwerking met en aansturing van de leverancier. Bouw waarborgen in voor het geval de leverancier niet (tijdig) aan het gevraagde tegemoet komt (zie ook de volgende aanbeveling). Dit hoeft een goede onderlinge verstandhouding met de leverancier niet in de weg te staan.

Zelfs het enorm goed doordenken van je eisen en criteria is nog geen garantie op succes. Het is daarom van waarde om 'noodknoppen' in te bouwen:

Aanbeveling 6 (o.b.v. lessen 6, 15 en 18): ga stap voor stap voorwaarts (dit kunnen grote stappen zijn). Houd grip op het proces door als projectorganisatie vooraf expliciete go / no go-momenten in te bouwen (binnen het aanbestedingstraject –d.w.z. de mogelijkheid tot stopzetten, maar ook gedurende implementatie– uiteraard binnen wat juridisch mogelijk is). Houd daarbij ook rekening met risico's die een kleine kans, maar enorme impact hebben. Stem deze procedure af met de DPG/bestuur. Expliciteer wanneer deze momenten plaatsvinden en objectiveer zoveel mogelijk wat de voorwaarden zijn waaronder je doorgaat en maak afspraken over hoe je tot besluitvorming komt wanneer de keus op tafel komt om te stoppen. Definiëren van een 'graadmeter' van vorderingen door de projectorganisatie kan hierbij een behulpzame activiteit zijn.

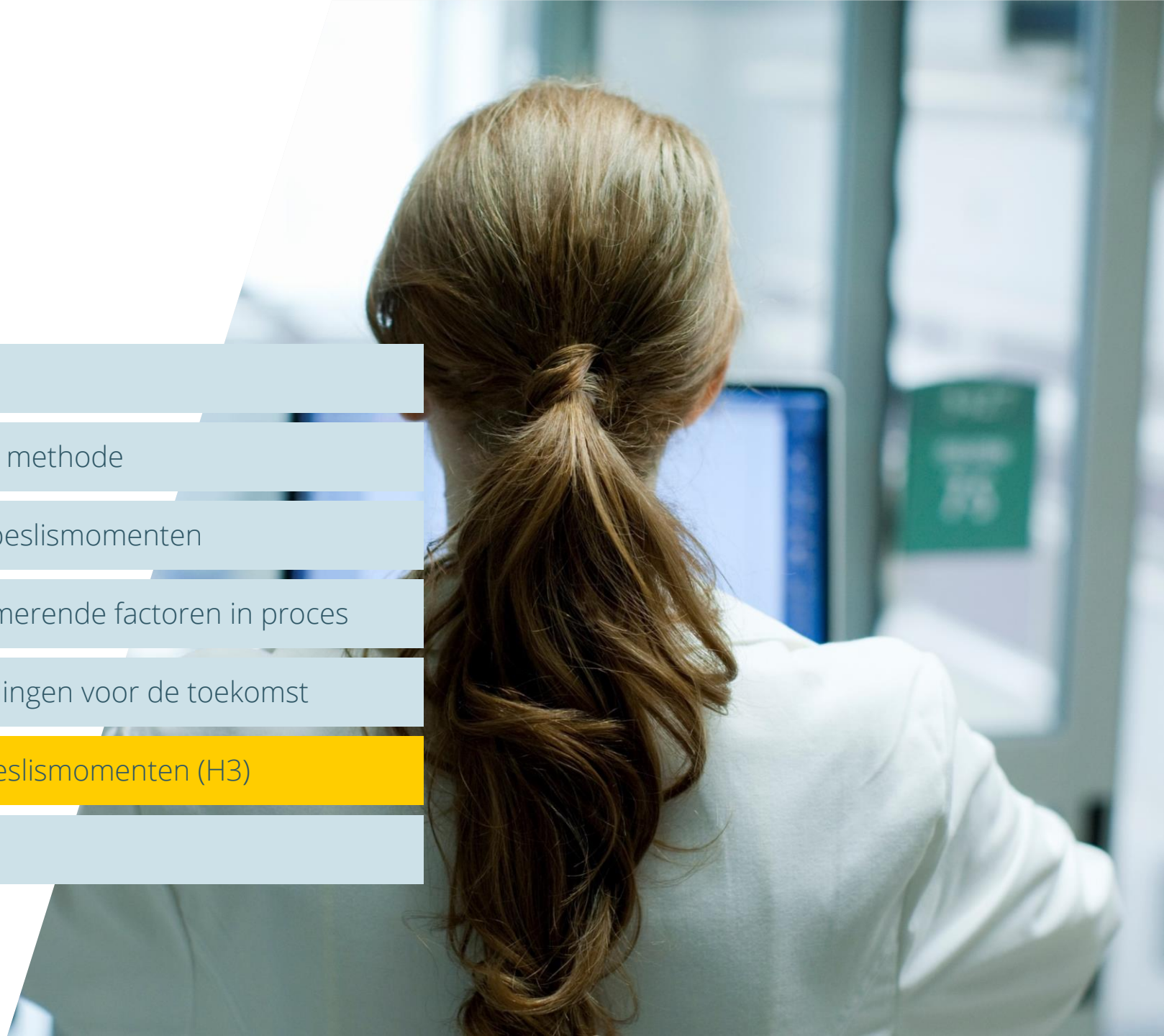
Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping bij hoofdstukken 3 en 4:
   - A. Tijdlijn, mijlpalen en beslismomenten (H3)
   - B. Bevorderende en belemmerende factoren (H4)
   - C. Niet-opgenomen verklaringen (H4)
7. Bijlagen



Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping A | tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten (H3)
7. Bijlagen



1. Voorbereiding | a. Aanleiding aanbesteding

De uitvoerders van de jeugdgezondheidszorg (veelal de GGD'en) zijn verantwoordelijk voor verslaglegging in een digitaal dossier.

- Artikel 5, lid 1 van de Wet publieke gezondheid (wpg) luidt "Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg."
- Artikel 5, lid 3.b luidt vervolgens: "Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat bij de uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid, gebruik wordt gemaakt van digitale gegevensopslag, […]".

Alle betrokken GGD'en gebruikten het softwarepakket MLCas. De op dat moment lopende contracten voor dit pakket liepen voor elk van de GGD'en op relatief korte termijn af (GGDrU: 1-12-2017, GGD Twente: 31-12-2016 (te verlengen tot 31-12-2017), GGD Hollands Noorden: 1-1-2018).

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

1. Voorbereiding | b. Eerdere aanbesteding

- Vanaf 2014 hebben de GGD'en Hollands Noorden en Hollands Midden gezamenlijk een aanbesteding en ontwikkeltraject doorlopen voor een DD JGZ. De geselecteerde leverancier hierbij was Regas (inmiddels Myneva).
- Dit ontwikkeltraject is tussentijds stopgezet vanwege problemen met de leverancier.
- Een grote hoeveelheid aan knelpunten, nog door te voeren wijzigingen en nog te realiseren functionaliteiten, maakte dan het niet aannemelijk was dat oplevering en implementatie van het dossier voor het einde van 2016 kon plaatsvinden.

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

1. Voorbereiding | c. Taskforce GGD-dossier

- In juni 2016 hebben de DPG'en van GGD'en Hollands Midden en Hollands Noorden* opdracht gegeven om een Taskforce GGD-dossier in het leven te roepen (GGD regio Utrecht is hier in juli bij aangesloten).
- De taskforce heeft de DPG'en geadviseerd over het GGD-dossier. Adviezen ten tijde van het verzoek om décharge (7 september 2016) waren onder andere:
  - om het GGD-dossier te laten bouwen door meerdere GGD'en (zie volgende kopje).
  - om aan te besteden middels concurrentie gerichte dialoog (advies van De Clercq Advocaten, zie daaropvolgend kopje).

Manier om tot DD JGZ te komen

- Op het moment dat de samenwerking zich slechts nog beperkte tot Hollands Noorden en Hollands Midden, zijn verschillende scenario's verkend voor het vervolg op de eerder mislukte aanbesteding. Deze scenario's zijn:
  - Alternatief 1: Aanbesteden met lagere ambitie
  - Alternatief 2: Opnieuw aanbesteden met beter en gedetailleerder bestek
  - Alternatief 3a: Laten bouwen door GGD Hollands Noorden en RDOG Hollands Midden
  - Alternatief 3b: Laten bouwen door meerdere GGD'en
- Deze scenario's zijn beoordeeld –en daardoor met elkaar vergeleken– op een aantal criteria (kosten, functionaliteit, toekomstvastheid, benodigde inzet, etc.) en risico's (uitloop in kosten of tijd, beperkte bruikbaarheid, etc.)
- Geconcludeerd wordt dat "*Het laatste alternatief 'Laten bouwen door meerdere GGD'en' met behoorlijke afstand het meeste waar voor je geld [geeft] met slechts een iets hoger risico dan het vorige alternatief. Daarom lijkt dit alternatief lijkt het meest aantrekkelijk. Natuurlijk mits je de risico's goed kan managen. De grootste risico's liggen bij het goed neerzetten van de samenwerking en het management van een complex software-project.*"

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

*Dit is in Hollands Noorden een andere persoon dan de huidige DPG.

1. Voorbereiding | c. Taskforce GGD-dossier (vervolg)

Wijze van aanbesteden

Wanneer er een aanbesteding plaatsvindt voor een DD JGZ, dan zijn er verschillende mogelijkheden. Aan De Clercq Advocaten is advies gevraagd over de te hanteren methode. Zij identificeerden in wezen twee keuzes:

1. *"(niet-)openbare procedure, waarbij gunningscriteria opgesteld worden en de inschrijvingen van alle gegadigden daar vervolgens aan worden getoetst"*;
2. de concurrentiegerichte dialoog, waarbij een dialoog wordt gehouden met de gegadigden. Deze dienen op basis van de uitkomsten van de dialoog een inschrijving in. Deze werkwijze wordt gehanteerd bij "*complexe opdrachten, of anders gezegd: als de aanbestedende dienst wel weet waar het met de opdracht heen moet, maar nog niet precies weet hoe daar te komen (en dus overleg met de markt noodzakelijk of gewenst is).*"

Er werd geadviseerd om de tweede mogelijkheid te hanteren, omdat "*Indien voor de concurrentiegerichte dialoog wordt gekozen is de kans groter dat de inschrijving uiteindelijk voldoet aan de vereisten en wensen van de Coöperatie, dit omdat er in dit geval de mogelijkheid is om tussentijds bij te sturen.*".

Dit had te maken met het feit dat "*Het Programma van Eisen duidelijk [is] over hetgeen het nieuwe Digitaal Burgerdossier moet kunnen, maar niet volledig duidelijk over de technische invulling van deze aspecten.*"

Op basis van het advies wordt besloten (vóór 7 september 2016): "*GGD Hollands Noorden, GGD Hollands Midden en GGDrU besteden de bouw van een gezamenlijk GGD-dossier via een aanbesteding op basis van de concurrentie gerichte dialoog*".

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

1. Voorbereiding | d. GGD regio Utrecht sluit aan & e. GGD Twente sluit aan

- In de regio Utrecht was men al sinds 2014 in gesprek over een DD JGZ. In de AB-vergaderingen van de GGD regio Utrecht is in voorbereiding op aansluiting meermaals over het DD JGZ gesproken. Daarbij werd de mogelijkheid gesignaleerd dat voor een nieuw DD JGZ mogelijk deelname aan een ander rechtspersoon nodig zou zijn en dat de Gemeenschappelijke Regeling daar op dat moment niet in voorzag en hiervoor aangepast moet worden.
- Het AB van de GGDrU stemt op 30 juni 2016 in met de aanbesteding/ontwikkeling van het DD JGZ in samenwerking met de GGD-en Hollands Noorden en Hollands Midden (zie ook het overzicht van besluiten).
- Vanaf juli neemt de GGD regio Utrecht deel aan de Taskforce.
- Enkele weken later besluit de DPG van GGD Twente dat zij zich ook aansluiten bij de samenwerking. Zij hadden net als de anderen op dat moment MLCas, moesten op korte termijn aanbesteden en konden zich volledig vinden in de visie van de andere GGD'en. Op basis daarvan werd de afweging gemaakt om hierin gezamenlijk op te trekken, in plaats van alleen te opereren.

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

1. Voorbereiding | f. Funderend overleg directeuren publieke gezondheid

Op 9 september 2016 komen de vier directeuren publieke gezondheid* samen voor een 'funderend overleg' rondom het DD JGZ. Daarin:

- delen zij hun ambities gezamenlijke doel en waar zij staan in het proces daarnaartoe (zie ook de intentieverklaring 1.f)
- verlenen zij decharge aan de oude programmastructuur (van de samenwerking tussen Hollands Midden en Hollands Noorden) en de Taskforce GGD-dossier.
- bespreken zij de samenstelling van de stuurgroep voor de nieuwe samenwerking.

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

*Dit is in Hollands Noorden een andere persoon dan de huidige DPG.

1. Voorbereiding | g. Intentieverklaring betrokken GGD'en

Intentieverklaring

Op 22 september 2016 ondertekenen de directeuren publieke gezondheid van de vier GGD'en een gezamenlijke intentieverklaring. Hierin geven zij aan

- dat zij de gezamenlijke ambitie hebben om het applicatielandschap voor GGD'en te verbeteren, versimpelen en harmoniseren. Dit betreft in het bijzonder de applicaties voor bedrijfsvoering, planning en roostering en het cliëntdossier.
- Als eerste stap richting de verwezenlijking van deze ambitie willen zij tot één GGD-burgerdossier komen.
- De ambitie is verder om het burgerdossier voor zoveel mogelijk inwoners van Nederland gelijk te willen maken.

Zij besluiten hiertoe gezamenlijk het DD JGZ aan te kopen en implementeren als eerste stap naar dat GGD-burgerdossier. Hiervoor wordt een gezamenlijk programma ingericht.

Zij geven tot slot aan dat ze van mening zijn dat zij voor dit alles 'inrichtingsautonomie' nodig hebben ten opzichte van de leverancier.

Om deze intenties in de praktijk te kunnen brengen, richten zij een gezamenlijk programma in.

Samenwerkingsovereenkomst

Op 3 februari 2017 wordt deze intentieverklaring opgevolgd door een samenwerkingsovereenkomst tussen de (inmiddels) drie GGD'en, met daarin een nadere uitwerking. Daarin staat o.a.: "*de drie ggd'en hebben besloten om samen een nieuwe DD JGZ te ontwikkelen, dat toegespitst is op de specifieke JGZ activiteiten*".

Voor de verwezenlijking van het GGD-burgerdossier wordt onderscheid gemaakt in twee fasen. Fase 1 heeft betrekking tot het digitaal dossier JGZ, fase 2 betreft de uitbreiding naar een volledig GGD-dossier (dus inclusief de andere taken van de GGD'en).

Daarnaast wordt de laatstgenoemde ambitie van de intentieverklaring geconcretiseerd, door de juridische vorm van de samenwerking te expliciteren: "*een coöperatie maakt het kunnen toetreden van andere GGD'en in de toekomst mogelijk zonder een aanbestedingsprocedure*.".

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

1. Voorbereiding | h. GGD Hollands Midden stapt uit de samenwerking

- December 2016: Hollands Midden uit in de stuurgroep haar bedenkingen over het proces van de afgelopen tijd.
- 13 januari 2017: de directeuren van de op dat moment vier betrokken GGD'en evalueren het proces van de voorbije maanden. In dit overleg wordt besloten dat Hollands Midden uit de samenwerking stapt.
- 19 januari 2017: de directie van de GGD Hollands Midden meldt haar AB dat "*Geconstateerd is dat over de visie en het eindresultaat dat ons voor ogen staat met het programma JGZ-dossier volledige overeenstemming is, doch dat over de weg daar naar toe door de verschillende organisaties verschillend wordt gedacht.*

  GGD Hollands Midden staat een andere benadering voor van het proces om tot het eindresultaat te komen dan GGD Hollands Noorden, GGD regio Utrecht en GGD Twente, in die zin dat GGD Hollands Midden meer inhoudelijke zekerheden aan de voorkant van het proces geborgd wil zien. Dit vanwege de ervaring in het vorige traject dat het lastig is scope en doelen van een dergelijk programma bij te stellen.

  Hierdoor bleek het programma JGZ-dossier in de afgelopen tijd steeds meer energie en meer tijd te vergen, hetgeen extra risico voor het slagen en succesvol afronden van dit traject met zich meebrengt."

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

2. Marktoriëntatie & aanbesteding | a. start aanbesteding

- Op 16 februari 2017 wordt de aanbesteding aangekondigd op Tenderned.
- Partijen kunnen zich aanmelden (‘Verzoek tot deelneming’). Zij moeten aantonen over een aantal competenties te beschikken, zie 2.b Selectie verderop.
- Er wordt, na hierover juridisch advies ingewonnen te hebben, gekozen voor een aanbestedingstraject waarin sprake is van een concurrentiegerichte dialoog. Daarin kunnen potentiële leveranciers meepraten en -denken over de nadere explicitering van de opdracht. Dat kan in het bijzonder waarde hebben bij een complexe behoefte, waarbij de opdrachtgever wel scherp heeft waar zij heen wil, maar nog niet precies weet hoe daar te komen. De overwegingen hierbij waren dat –in het licht van de eerdere ervaringen– het uiteindelijke resultaat (een zo goed mogelijk aanbod dat tegemoet komt aan de behoefte van de opdrachtgever) belangrijkrijker moest zijn dan de snelheid van het proces.

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

2. Marktoriëntatie & aanbesteding | a. start aanbesteding (vervolg)

Aan de start van het aanbestedingstraject werden in een gedeelde visie verschillende eisen gedefinieerd aan het nieuwe dossier.

Het DDJGZ moet in deze visie:

- Aansluiten bij verdergaande digitalisering en flexibilisering in de maatschappij
- Plaats- en tijdsonafhankelijk beschikbaar zijn
- Een systeem zijn waarin de cliënt zelf regie kan voeren

Deze visie is vertaald naar 3 doelen op hoofdlijnen, die uiteen vallen in een aantal kernpunten:

Client kan snel en eenvoudig eigen gegevens benaderen	▸ Cliënten kunnen hun afspraak online maken of wijzigen ▸ 50% van de afspraken wordt online gemaakt ▸ Cliënt kan de regie voeren over zijn eigen gezondheidsinformatie
Professional ondersteunen bij de taakuitvoering	▸ Toegang tot het digitaal dossier is tijd en plaats onafhankelijk ▸ Gebruiksvriendelijk en performant systeem dat logisch aansluit bij het werkproces van de Professional ▸ Het systeem biedt mogelijkheden voor beslisondersteuning en het toepassen van kunstmatige intelligentie op basis van beschikbare data en voorwaarden
GGD is een solide partner voor gemeenten en Netwerkpartners door delen van relevante informatie	▸ Real-time beschikbare gegevens t.b.v. rapportage voor teams, management, gemeenteniveau en Netwerkpartners

Deze eisen zijn in de offerteaanvraag in meer detail uitgewerkt in:

- Specificaties
- Epics/Use cases
- Vereiste Koppelvlakken

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

2. Marktoriëntatie & aanbesteding | b. Selectie

- Er hebben zich 8 partijen geïnteresseerd getoond voor deze aanbesteding (‘verzoek om deelname’). Deze 8 partijen zijn aan de hand van een aantal criteria rondom competenties en ervaring beoordeeld. Zie de tabel rechts.
- Op basis van deze criteria is één van de partijen niet geselecteerd. De overige 7 zijn voor de dialoogronde uitgenodigd.

Selectiecriterium	Punten
Benodigd aantal referenties om aan competentie eisen te kunnen voldoen	30
Ervaring met ontwikkelen cliëntportaal voor de gezondheidszorg	15
Ervaring met ontwikkelen software gelaagd dossier	10
Ervaring met ontwikkelen software t.b.v. een GBZ	10
Ervaring met software in de acceptatiefase VZVZ	10
Ervaring met de conversie van data	10
Ervaring met gelijktijdige software implementatie bij meerdere organisaties	5
Ervaring met ontwikkelen software Third Party Compatibility	5
Ervaring met ontwikkelen software voor veel klanten en medewerkers	5
Aantoonbare bijdrage aan Social return	10

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

2. Marktoriëntatie & aanbesteding | c. Dialooggesprekken

- Van de 7 partijen die voor de dialoogronde uitgenodigd zijn, nemen er 6 deel aan de dialooggesprekken.
- Op basis van deze gesprekken zijn er vier nota's van inlichtingen gepubliceerd, waarin de vereisten aan leveranciers en omschrijving van de vraag aangepast of nader beschreven is.
- De belangrijkste wijziging naar aanleiding de dialooggesprekken was een aanpassing van de beoogde livegang naar december 2018. Dit omdat de streefdatum van livegang per april 2018 voor geen van de deelnemers haalbaar was.

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

2. Marktoriëntatie & aanbesteding | d. Indienen definitieve conceptoplossingen

- Van de 6 partijen die aan de dialooggesprekken deelgenomen hebben, dienen er 5 op 22 juni een 'definitieve conceptoplossing' in. Deze worden beoordeeld op een aantal criteria.
- Op basis van deze beoordeling worden 4 partijen uitgenodigd om een offerte te schrijven. De vijfde partij wordt niet uitgenodigd omdat zij de laagste beoordeling op de vereiste criteria heeft (prijs en kwaliteit). Dit komt o.a. omdat zij met de veruit hoogste prijs indiende.
- Het besluit over uitnodiging voor de offertefase wordt op 30 juni 2016 genomen.

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

2. Marktoriëntatie & aanbesteding | e. Afgewezen bezwaar

- Eén partij was op basis van haar definitieve conceptoplossing niet uitgenodigd om een offerte te schrijven. Deze partij heeft een kort geding aanhangig gemaakt. Dit diende op 30 augustus 2017 in de rechtbank.
- Deze partij eiste daarbij dat de GGD'en de aanbesteding in te trekken en opnieuw aan te besteden, of de betreffende partij alsnog uit te nodigen om een offerte te schrijven*.
- De argumentatie die zij hiervoor aandraagt is o.a.* dat
  - "*de opdracht onvoldoende eenduidig en bepaalbaar is, omdat met name de uitgevraagde koppelvlakken onvoldoende zijn gespecificeerd. Zij stelt dat zijzelf als marktleider en gelet op haar ervaring met een reeds eerder door haar ontwikkeld DD JGZ-systeem desondanks in staat is een aanbieding te doen, maar dat zij gezien de ontbrekende specificaties van een aantal koppelvlakken in de aangeboden prijs een risico-opslag heeft moeten opnemen.*"
  - "*omdat deze termijn [2 april 2018] hiervoor te kort is en als onevenredig moet worden aangemerkt*" [...] "*kunnen de [andere partijen], omdat zij nog geen ervaring hebben met het ontwikkelen en implementeren van een DD JGZ-systeem in combinatie met de onduidelijke en onbepaalbare specificaties van de opdracht, zich geen goed beeld vormen van de opdracht. Dit blijkt uit de lage prijzen waarmee zij hebben ingeschreven.*"
  - "*Hierdoor is van een eerlijke mededinging geen sprake en is bij voorbaat te verwachten dat de opdracht na gunning wezenlijk gewijzigd zal moeten worden om alle onduidelijke en onbepaalde onderdelen gerealiseerd te krijgen.*"
  - "[...] *heeft de GGD niet gecontroleerd of de aangeboden prijzen realistisch en niet abnormaal laag, strategisch of manipulatief zijn en is de GGD hiertoe ook niet in staat omdat de opdracht onvoldoende bepaalbaar is.*"
- Op 13 september is het vonnis uitgesproken. De rechter heeft de GGD'en daarin gelijk gegeven, zij zag "*onvoldoende aanknopingspunten [...] om aan te nemen dat de andere deelnemers hebben ingeschreven met prijzen die niet realistisch zijn en dat zij niet aan de uitvoeringseisen zullen kunnen voldoen*".

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

*Daarnaast waren er nog andere vorderingen, resp. argumenten. We hebben ons hier beperkt tot de belangrijkste.

2. Marktoriëntatie & aanbesteding | h. (Voorlopige) gunning

- Alle drie de offertes werden door een commissie beoordeeld. Daarvoor werden de volgende criteria gehanteerd:
- De leverancier waar de opdracht uiteindelijk aan gegund is, had de hoogste score op deze beoordeling.

Prijs	Aanneemsom ontwikkeling en implementatie 3 GGD'en
	Uurtarieven functionarissen voor doorontwikkeling en extra werkzaamheden
	Prijs-staffel voor het eventueel aansluiten andere GGD'en
Kwaliteit	Ontwikkel- en implementatieplan
	Kansen- en risicodossier
	Visie op de door Aanbestedende Dienst gewenste invloed op doorontwikkeling
	Visie op voorkomen van budgetoverschrijding

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

3a. Ontwikkeling (beginfase)| a. Ontwikkelovereenkomst

- Op 18 januari 2018 sluiten de leverancier en GGDrU (namens de drie GGD'en) een *ontwikkelovereenkomst*. Dit is de primaire basis voor wat van beide partijen verwacht wordt.
- Hierin wordt een groot aantal aspecten vastgelegd, zoals:
  - functionele eisen en specificaties aan het eindproduct
  - de projectplanning voor de totstandkoming ervan
  - plaatsvinden van functionele testen vanuit de GGD op releases, en uitvoeren van onafhankelijke audits
  - afspraken over meer- en minderwerk
  - de projectorganisatie.
- Deze afspraken fungeerden als de onderlinge basis voor de ontwikkeling van het GGiD.

3a. Ontwikkeling (beginfase)| c. Eerste release niet door acceptatietest

- Bij de gebruikersacceptatietest (GAT) testen de medewerkers van de het GGD'en die in het Kernteam Bouw (KTB, onderdeel van de programmastructuur) zitten, wat op dat moment opgeleverd is.
- Zij voeren daarbij zoveel als mogelijk hun werk uit zoals zij normaal zouden doen (op basis van fictieve cliënten – ouders en kind(eren)) en registreren wat zij daarbij tegenkomen ('issues').
- Deze issues worden ingedeeld in verschillende categorieën, al naar gelang de ernst ervan (blokkerend, hoogste, hoog, medium, laag). De issues worden gemeld bij de leverancier, die er vervolgens mee aan de slag gaat.
- Al vanaf 15 juli 2018 (en mogelijk eerder) vinden er zulke GAT's plaats, op tussenproducten ('sprints').
- Op 1 oktober 2018 zou release 1.0.0 gepubliceerd moeten worden, dit wordt later (10 december 2018), maar ook dan blijkt het dossier nog niet gereed voor implementatie.

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

3a. Ontwikkeling (beginfase)| d. Scenario's vervolg

- Op 21 januari 2019 bespreekt de stuurgroep een memo met daarin een aantal scenario's voor het vervolg. Dit memo was ingegeven door het 'niet kunnen afronden van de acceptatie'.
- De scenario's waren:
  1. Samenwerking met de leverancier stoppen
     a. samenwerking met leverancier stoppen op basis van een juridisch traject;
     b. Samenwerking met leverancier stoppen in onderling overleg;
  2. Doorgaan met de samenwerking
     a. Doorgaan op basis van de huidige aanpak inclusief inhoud en planning;
     b. Doorgaan op basis van een gewijzigde aanpak;
     c. Optioneel: inzetten van juridisch instrument bij opties 2a en 2b.
- Voor deze scenario's is de bestuurlijke, financiële en juridische impact in beeld gebracht, maar ook de gevolgen meer algemeen, bijvoorbeeld richting medewerkers.
- Op basis van deze analyse werd scenario 2.b. geadviseerd aan de DPG'en.
- In een iets latere fase zijn ook in bestuurlijke context scenario's besproken. In hoeverre die samenhangen met deze scenario's, kunnen wij niet gaan.

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

3a. Ontwikkeling (beginfase)| e. Functionele acceptatie

- Een versie van het GGiD die op 23 januari 2019 in gebruik zou worden genomen bij Hollands Noorden werd functioneel geaccepteerd.
- De eerder opgeleverde versie leidde tot een non-acceptatie. Daarop volgt contractueel een hertest. Echter, ook deze versie was nog niet functioneel.
- De GGD'en hebben ervoor gekozen niet wederom een non-acceptatie af te geven, vanuit de overweging dat bij een tweede non-acceptatie tot ontbinding kon worden overgegaan (overeenkomstig de implementatieovereenkomst, artikel 11.10). Hiertoe is niet besloten in lijn met het gekozen scenario 'doorgaan met de samenwerking' (zie vorige pagina).
- De GGD'en hebben daarom een functionele acceptatie onder voorwaarden afgegeven, om zo het 'stop-scenario' te voorkomen.

N.B. De eerste volledige release zou initieel getest worden bij de GGD Hollands Noorden. Nadat de implementatie twee keer op het laatste moment geannuleerd moest worden, heeft GGD Hollands Noorden aangegeven niet meer als eerste te willen implementeren. GGD regio Utrecht (team IJsselstein) nam deze rol over voor de volgende release.

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

3b. Ontwikkeling (vervolgfase) | a. Voorlopige ingebrekestelling

- Op 2 oktober 2019 versturen de GGD'en een voorlopige ingebrekestelling / aanmaning in de vorm van een aangetekende brief. Eerder (begin 2018) hebben de GGD'en al mogelijke stappen voor een ingebrekestelling bij de leverancier aangekondigd.
- Een ingebrekestelling is een mededeling aan een partij waarmee en overeenkomst is, in het geval dat deze partij de overeenkomst niet (voldoende) naleeft.
- De GGD'en uiten in de voorlopige ingebrekestelling hun zorgen op het uitblijven van actie aan de kant van de leverancier. Dit o.a. op het gebied van tijd, scope, geld, kwaliteit, voortgang en projectbeheersing.
- Zij stellen: "*[...] voorlopig in gebreke ten aanzien van [...] verplichtingen en geven [...] de termijn [...] om de [...] verplichtingen alsnog na te komen, waaronder in het bijzonder (maar niet beperkt tot) het aanleveren van een volledig plan van aanpak en het verstrekken van de toegezegde onderbouwingen.*". Hiervoor zou op 8 oktober een conceptversie van dit plan van aanpak moeten liggen, waarover op 22 oktober besluitvorming plaats moest vinden.
- Zij vervolgen: "*Indien [...] niet alsnog binnen die termijn als vermeld in bijlage 2 mocht zijn nagekomen, achten wij ons volledig vrij om de maatregelen te treffen die ons noodzakelijk voorkomen, en behouden wij ons onder meer het recht voor om tot ontbinding van de overeenkomst over te gaan en schadevergoeding te verlangen.*"

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

3b. Ontwikkeling (vervolgfase) | b. Addendum

- Op 31 januari 2020 ondertekenen beide partijen een addendum. Dit is een aanvulling op de eerste vastgestelde ontwikkelovereenkomst.
- Onderdeel van het addendum is een projectplan van de leverancier. Dit beschrijft hoe de leverancier voor het einde van het jaar een functioneel GGiD oplevert.
- Daarnaast maken de partijen een aantal nadere afspraken met elkaar, bijvoorbeeld over dat de reikwijdte ('scope') van het dossier niet uitgebreid zal worden gedurende de looptijd en over uitloop en meerwerk.
- Dit vroeg van zowel GGD'en (zie Verklaring A.4.a) als leverancier een aanvullende investering.

3b. Ontwikkeling (vervolgfase) | e. Uitkomst bindende adviesprocedure

- Op basis van de release van 28 februari 2021 bestond onenigheid tussen beide partijen.
- Twee onafhankelijk adviseurs is de gevraagd om een oordeel te geven over 1) 30 scope-items binnen het werkpakket van de release van 28-2-2021, welke bedoeld is voor livegang en 2) over de 'scope-delta' om een einde te maken aan hun verschil van inzicht over hetgeen al dan niet nog moet worden (na)geleverd door de leverancier om te voldoen aan de tussen partijen geldende (contract)afspraken.
- De bevindingen werden opgedeeld in 5 categorieën:
  - Opgelost: Punt is opgelost
  - Blokkerend: onderdeel van de resultaatsverplichting, essentieel voor ingebruikname
  - Niet blokkerend: onderdeel van de resultaatsverplichting, niet essentieel voor ingebruikname, moet met prioriteit gerealiseerd worden na ingebruikname
  - Onderhoud: klein probleem, in normale onderhoudscyclus verhelpen
  - Wens: niet afgesproken, wel handig of noodzakelijk, aanvullende functionaliteit
- Van deze 30 punten werden er 7 als 'blokkerend' aangemerkt en 3 als "niet blokkerend'. Daarnaast deden de adviseurs uitspraak over de verschillende interpretaties door partijen over uitspraken van de stuurgroep. De adviseurs gaven daarnaast mee dat het "duidelijk [is] dat Partijen nog altijd streven naar ingebruikname van GGiD. Hiertoe hebben partijen op meerdere momenten constructief aan oplossingen gewerkt, zoals bijvoorbeeld de uitruil en de taakstellende bezuiniging."
- Begin november werd de conceptuitkomst van de procedure opgeleverd, de GGD'en en de leverancier hebben hierop gereageerd, waarna op 23 november het definitieve rapport is opgeleverd.
- Tussen de GGD'en en de leverancier bestonden interpretatieverschillen op een paar punten. De GGD'en hebben de leverancier uitgenodigd hierover in gesprek te treden. De leverancier heeft dit aanbod afgewezen.

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

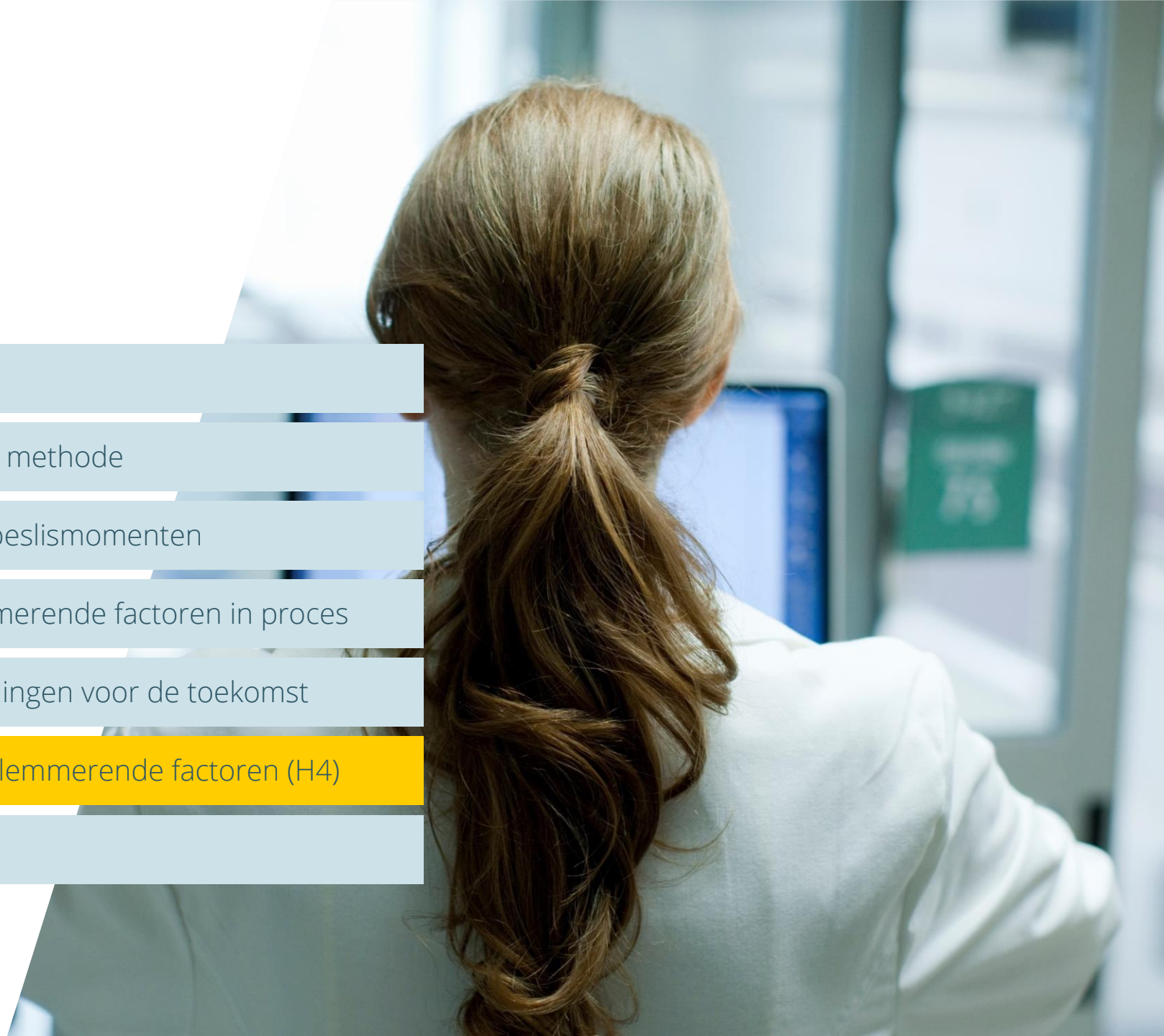
3b. Ontwikkeling (vervolgfase) | j. Verzoek afgewezen

- De GGD'en dienen in maart '22 een verzoek bij de rechtbank Midden-Nederland in voor een *voorlopig deskundigenbericht* (artikel 202 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).
- Dit is een instrument waarin een deskundige een uitlating kan doen over een situatie, dit om inzicht te krijgen in de kansen en meerwaarde van een procedure.
- Om een voorlopige deskundigenbericht te kunnen toewijzen, moet aan drie eisen voldaan zijn: (1) het is ter zake dienend, (2) het is voldoende concreet, en (3) het betreft feiten die met een deskundigenonderzoek bewezen kunnen worden.
- De rechter draagt als reactie op het verzoek aan dat de partijen gebruik gemaakt hebben van een bindende adviesprocedure en daarmee afgezien hebben van de mogelijkheid tot een gerechtelijke procedure.
- De GGD'en dragen als verweer aan dat de bindende adviesprocedure slechts betrekking had op *een deel van* het programma van eisen en het afzien wat hen betreft daarom niet voor het hele programma van eisen geldt.
- De rechter gaat hier echter niet in mee; de leverancier had bijvoorbeeld niet redelijkerwijs kunnen afleiden dat de GGD'en deze interpretatie hanteerden.

Klik hier om terug te gaan naar de tijdlijn.

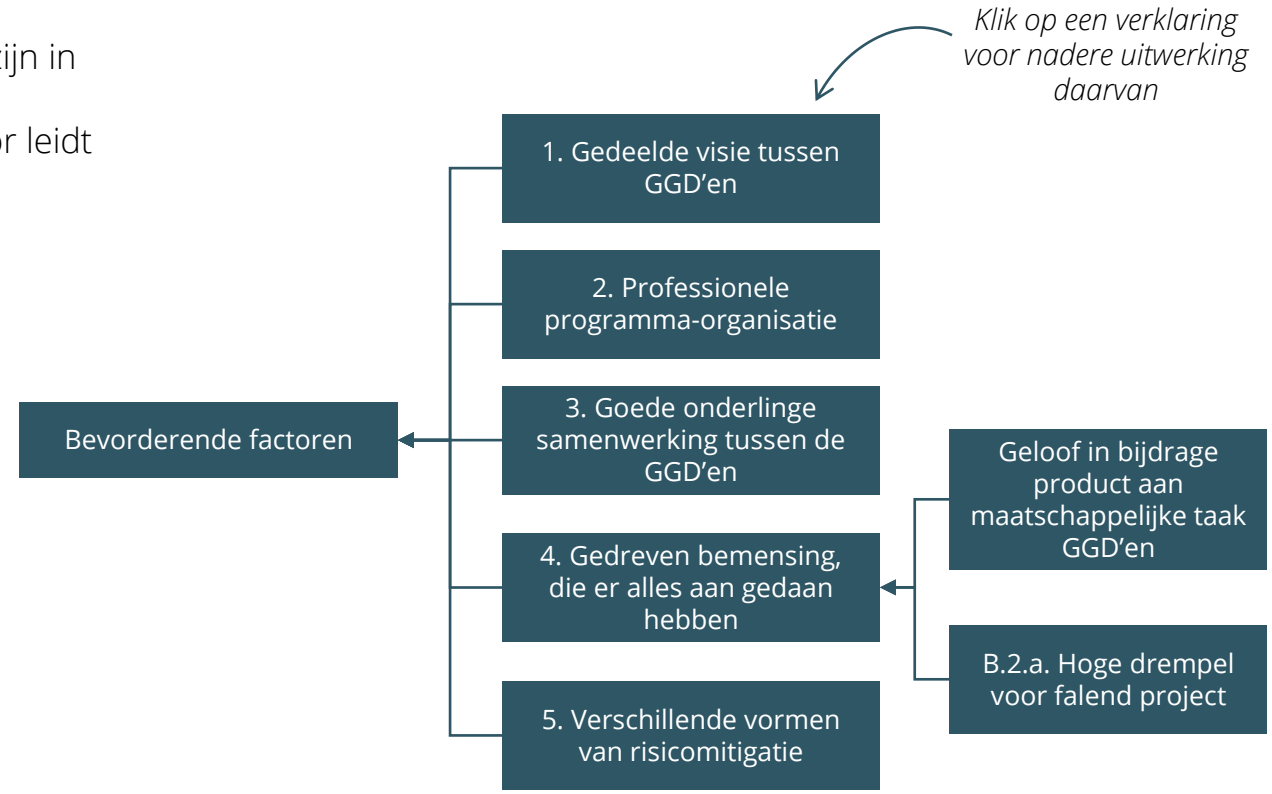
Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping B | bevorderende en belemmerende factoren (H4)
7. Bijlagen



Bevorderende factoren | visueel overzicht

We hebben vijf bevorderende factoren geïdentificeerd. Deze zijn in het schema hiernaast weergegeven, zie de leeswijzer voor toelichting op het schema. Klikken op een bevorderende factor leidt je meteen naar de betreffende uitwerking.



Bevorderende factor 1: gedeelde visie

Verklaring

Het spreekt voor zich dat drie samenwerkende GGD'en die onderling eensgezind zijn over wat het resultaat van deze samenwerking moet zijn, doelgerichter werken dan wanneer dit niet het geval is.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat er een gedeelde visie was?

- Al in de eerste fase is er een gezamenlijke intentieverklaring opgesteld met daarin op hoofdlijnen wat de GGD'en gezamenlijk beogen: een digitaal dossier waarmee o.a. "*inwoners [...] de eigen vrijgegeven gegevens uit het dossier kunnen inzien [...] met een ander te delen, zelf afspraken te maken [...], waarbij het dossier van de inwoner op iedere werkplek altijd beschikbaar is en gegevens eenmalig worden vastgelegd.*"
- Deze intentieverklaring is vertaald naar een gezamenlijk beschrijvend document voor de aanbesteding.
- Vanuit een groot aantal gesprekken zijn ons geen signalen ter ore gekomen dat er gedurende het ontwikkelproces onderlinge onenigheid was over de richting waarop het GGiD heen moest.

Deelverklaringen

Geen

Bevorderende factor 2: professionele programma-organisatie (1/2)

Verklaring

Er was een eigenstandige programmaorganisatie ingericht om de bouw, het testen en de implementatie van het GGiD te begeleiden en aansturing van en afstemming met de leverancier te verzorgen. Deze organisatie was overkoepelend voor de drie GGD'en. Deze organisatie vormde de schakel tussen GGD'en en leverancier. De kwaliteit van het werk van deze organisatie is dus van groot belang in de totstandkoming van het beoogde product.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat er sprake van een professionele programma-organisatie was?

- Alle essentiële niveaus binnen de GGD'en en functionarissen binnen die niveaus hadden een plek in of verbinding met de programma-organisatie.
- Het organogram hiervan is twee pagina's verderop weergegeven. Belangrijk onderdeel hiervan was een stuurgroep van directeuren / managers van de GGD'en, die onder de directie viel. Deze stuurgroep kwam met grote regelmaat bijeen en stuurde de programmamanager aan. De programmamanager stuurde weer verschillende teams aan, samengesteld uit medewerkers van de drie GGD'en, aangevuld met externen. Elk van de GGD'en had verder een eigen implementatieteam, dat verantwoordelijk was voor de implementatie van het product bij de GGD in kwestie, rekening houdend met de eigen specifieke context. De programmamanager werd ondersteund door een programmabureau.
- Belangrijk voor de ontwikkeling was de *product owner* aan de kant van de GGD'en. Deze prioriteerde de eisen en wensen vanuit de organisatie en vormde de (technische) schakel tussen GGD'en en de leverancier.
- Het programmabureau deed de procescoördinatie en gaf statusupdates aan de stuurgroep. De stuurgroep legde op haar beurt verantwoording af aan de drie DPG'en in het directieoverleg.
- Op verschillende 'niveau's' van dit organogram waren er afstemmingslijnen met de leverancier.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen bevorderende factoren

Bevorderende factor 2: professionele programma-organisatie (2/2)

Ondersteunende bevindingen (vervolg)

Waaruit blijkt dat er sprake van een professionele programma-organisatie was?

- Veel van de benodigde expertise voor de bemensing van deze organisatie is niet van huis uit aanwezig bij de GGD'en. Waar nodig is daarom gebruik gemaakt van (goed gekwalificeerde) externe inhuur. Dit betrof o.a.:
  - juridische expertise (tijdens hele traject, voor toetsing op zorgvuldigheid en rechtmatigheid van te nemen stappen)
  - Inkoopexpertise (tijdens aanbesteding)
  - Uitvoering van audits door externen (tijdens hele traject, voor een toets op o.a. interne kwaliteit en de mogelijkheid tot verbetering daarvan)
- De kwaliteit van (het werk door) de organisatie is op basis van alleen een dergelijk organogram moeilijk te beoordelen. Verschillende gesprekspartners (van binnen en buiten de GGD'en) hebben echter de kwaliteit van de organisatie onderstreept.
- Ook de gehanteerde werkwijze (aansturing, onderlinge communicatie, uitgebreide en doorlopende risicoanalyses, informatievoorziening) én de archivering daarvan bevestigen een professionele werkwijze.

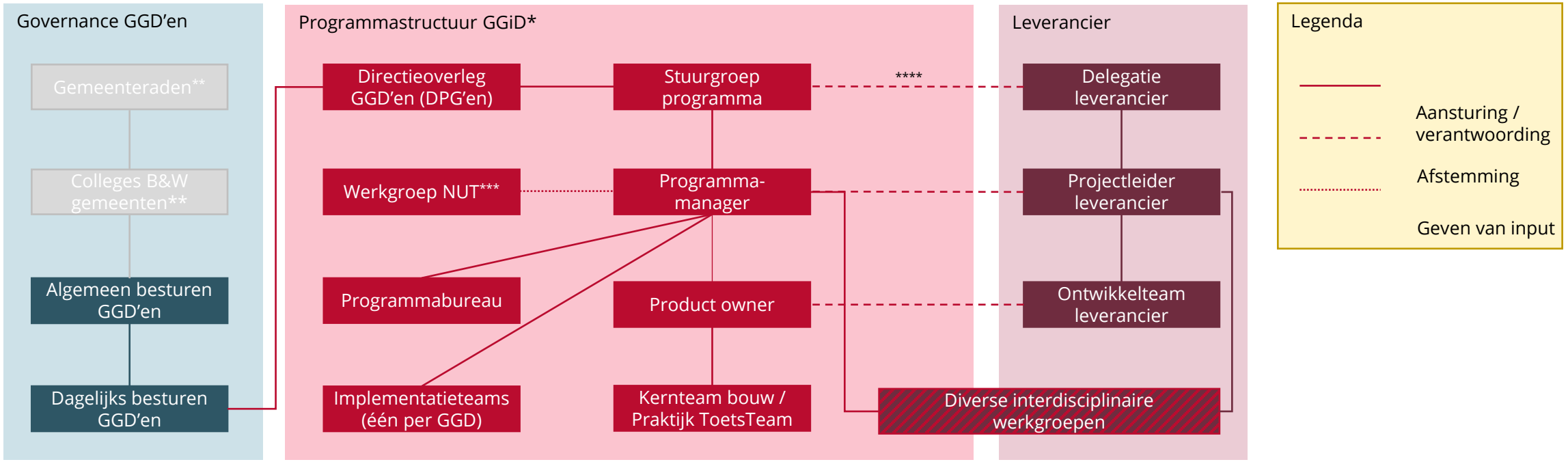
N.B. Zoals in het organogram te zien is, is de complexiteit van haar opdracht weerspiegeld in de complexiteit van de organisatie.

Deelverklaringen

Geen

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen bevorderende factoren

Organogram programma-organisatie in bredere context



* Het organogram is gedurende de looptijd enigszins gewijzigd. Dit organogram is op basis van een recentere versie. De figuur is enigszins vereenvoudigd voor de leesbaarheid. Niet weergegeven is bijvoorbeeld het portefeuillehoudersoverleg tussen de drie GGD'en (vanaf 2e helft 2019) en de ambtelijke klankbordgroep in de regio Utrecht.

** De GGD is een collegeregeling, wat betekent dat het algemeen bestuur (AB) bestaat uit leden van de colleges van B&W van de aangesloten gemeenten. Het AB neemt besluiten, maar heeft een inlichtingen- en verantwoordingsplicht richting de betrokken colleges en raden.

*** Concerncontrollers van de drie GGD'en.

**** De bijeenkomsten met de stuurgroep kenden veelal een deel inclusief de delegatie van de leverancier, en een deel exclusief.

Bevorderende factor 3: goede onderlinge samenwerking

Verklaring

Om gezamenlijk resultaten te boeken is het bevorderlijk wanneer de onderlinge samenwerking in de praktijk goed is. Dit maakt het mogelijk om samen cruciale keuzes te maken, en samen problemen op te lossen.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat er een goede onderlinge samenwerking was?

- Zoals in het organogram te zien is, werkten er in verschillende gremia in de programma-organisatie medewerkers van de drie GGD'en samen: in het directieoverleg, stuurgroep, werkgroep NUT (concerncontrollers) en kernteam bouw / praktijktoetsteam (professionals). Ook was er (in een latere periode) een overleg tussen de drie portefeuillehouders en DPG'en.
- Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat er gedurende de samenwerking sprake was van grote eensgezindheid tussen de (medewerkers van de) GGD'en in hoe het eindproduct eruit moest komen te zien, ondanks dat hun werkprocessen en context (bijvoorbeeld andere gebruikte programmatuur) op sommige punten verschillend waren. Eén gesprekspartner gaf in het bijzonder aan dat medewerkers in geval van afwezigheid van hun collega van een andere GGD goed het standpunt van hun afwezige collega verwoordden en zich diens belang eigen gemaakt heeft.

Deelverklaringen

Geen

Bevorderende factor 4: gedreven programma-organisatie die er alles aan gedaan heeft (1/2)

Verklaring

De kansen op een succesvol project worden groter wanneer alle mogelijkheden om aan belemmerende factoren tegemoet te komen, verkend en ingezet worden. Binnen de mogelijkheden die betrokkenen hadden, hebben we de indruk dat ze er alles aan gedaan hebben om dit project tot een succesvol einde te brengen.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat de (programma-)organisatie(s) er alles aan heeft gedaan heeft/hebben om het te laten werken?

- Hiervoor is een groot aantal bevindingen aan te dragen, we hebben niet de illusie compleet te zijn met onderstaande opsomming.
- Er zijn in de beginperiode verschillende 'praktische' oplossingen toegepast om aan behoefte van de leverancier tegemoet te komen, zoals vervanging van de toenmalige product owner.
- Het kernteam bouw heeft in de beginperiode (enkele malen) aangekaart dat hun werkdruk hoog was, ook de inzet van de product owner was in die periode groter dan geraamd. Hiervoor werden maatregelen getroffen.
- De mogelijkheid van meerwerk die aanbestedingstechnisch mogelijk was, is aangewend.
- In de periode nadat een eerste functionele versie van het GGiD opgeleverd had moeten zijn, maar niet was, zijn verschillende (juridische) instrumenten ingezet om de leverancier tot beweging te krijgen: een ingebrekestelling, formulering van een gezamenlijk addendum (waar notabene een nachtelijke onderhandeling voor plaatsvond), en een bindende adviesprocedure. Een verzoek voor een deskundigenbericht (als opmaat naar een rechtszaak) werd door de rechter afgewezen.

Opsomming loopt door op de volgende pagina.

Bevorderende factor 4: gedreven programma-organisatie die er alles aan gedaan heeft (2/2)

Ondersteunende bevindingen (vervolg)

- Op het meer persoonlijke niveau hebben we in de gesprekken medewerkers gesproken die gemotiveerd en gedreven waren, er oprecht allemaal een succes van wilden maken en het betreuren dat het –ondanks alle tijd die zij erin gestoken hebben– niet tot een succesvol einde is gekomen.

Deelverklaringen

Wat heeft eraan bijgedragen dat de programma-organisatie er alles aan gedaan heeft om het project te laten slagen?

- Geloof bij betrokkenen in de noodzaak voor en de bijdrage van een dergelijke functionaliteit aan voor de maatschappelijke taak van de GGD en in algemene zin de stip op de horizon die de gezamenlijke visie (zoals verwoord in de intentieverklaring) schetste. Dit wordt door verschillende gesprekspartners aangedragen.

N.B. Deze bevorderende factor heeft op haar beurt ook bijgedragen aan de lange duur van het programma; alle (juridische) mogelijkheden moesten simpelweg uitgeput worden om het ontwikkelproces uiteindelijk onderbouwd stop te kunnen zetten (Verklaring B.2.f. verderop).

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen bevorderende factoren

Bevorderende factor 5: verschillende vormen van risicomitigatie (1/2)

Verklaring

In een complexe opgave, waarbij veel verschillende (en soms tegengestelde) belangen speelden, kon er ook veel gebeuren dat het verwezenlijken van de visie kon belemmeren. De programmaorganisatie en GGD'en hebben veel verschillende instrumenten ingezet om risico's inzichtelijk te maken en zoveel als mogelijk te voorkomen, of althans beheersbaar te houden.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat de (programma-)organisatie(s) veel gedaan hebben om risico's te mitigeren?

We maken onderscheid naar drie verschillende type risico-mitigatie-instrumenten:

- Vanaf de start van het traject werd er door de programmaorganisatie continu een analyse gemaakt van de risico's die zich in het programma konden voordoen (aard, kans en impact) en daarbij behorende beheersmaatregelen.
- Specifiek voor de aanbesteding werd een aantal waarborgen getroffen voor een zo goed mogelijke uitkomst:
  - er werd een markconsultatie gevoerd om een beter beeld te krijgen van de haalbaarheid van de ambities
  - er werd juridisch advies ingewonnen, o.a. voor de wijze van aanbesteden (dialooggerichte aanbesteding)
  - er werden selectiecriteria gehanteerd om alleen met voldoende gekwalificeerde partijen de dialooggesprekken deel te nemen
  - er werd externe expertise ingehuurd om het inkoopproces te begeleiden
  - etc.
- Gedurende het traject werd er op verschillende aspecten juridische toetsen op rechtmatigheid en zorgvuldigheid uitgevoerd, om zo min mogelijk juridische risico's te lopen (o.a. richting aanbieder, maar ook rondom privacyvraagstukken).

Loopt door op volgende pagina

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen bevorderende factoren

Bevorderende factor 5: verschillende vormen van risicomitigatie (2/2)

Ondersteunende bevindingen (vervolg)

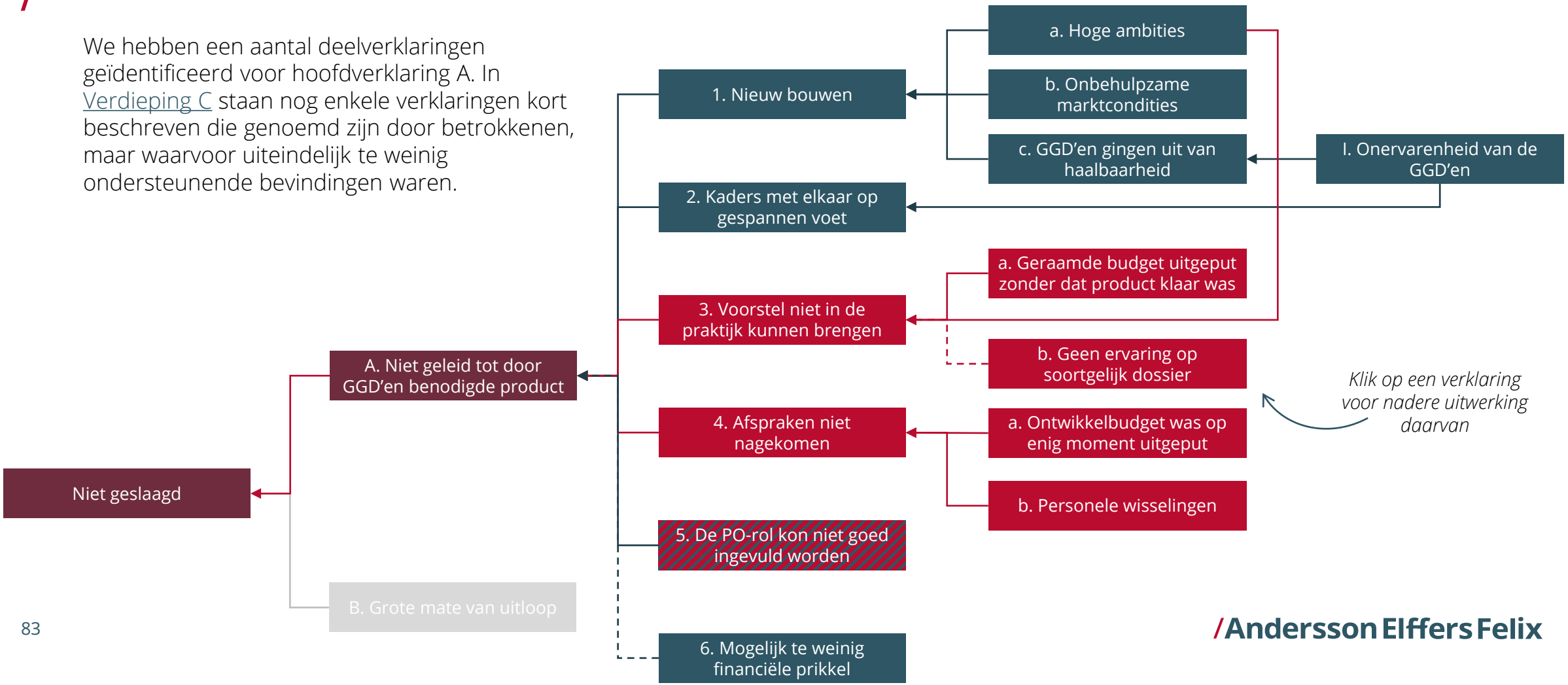
- Gedurende het ontwikkeltraject zijn verschillende audits uitgevoerd / externe adviezen ingewonnen. Deze gingen o.a. over:
  - Ontwikkelproces & scopemanagement (mrt 2018)
  - Onderhoudbaarheid van de softwarecode (aug 2018, sep 2019)
  - Informatieveiligheid (nov 2018)
  - Privacy-impact (dec 2018, jan 2019)
  - Beveiliging (apr 2019)
  - Voortgang en scenario's voor afronding (jun 2019, okt 2019)
  - Besturing programma door leverancier (apr 2020)
  - Beheer door de leverancier (nov 2020)
  - Toegankelijkheid (mrt 2021)
  - Werkbaarheid GGiD (apr 2021)

Deelverklaringen

Geen

Belemmerende factoren voor niet opleveren van beoogde product | visueel overzicht

We hebben een aantal deelverklaringen geïdentificeerd voor hoofdverklaring A. In Verdieping C staan nog enkele verklaringen kort beschreven die genoemd zijn door betrokkenen, maar waarvoor uiteindelijk te weinig ondersteunende bevindingen waren.



/Andersson Elffers Felix

Hoofdverklaring A: het proces heeft niet geleid tot het door de GGD'en benodigde product (1/2)

Verklaring

Ook na lange tijd was er geen werkend product, dat volgens de GGD-en aan de vereisten voldeed. Hier was de hele aanbesteding om te doen.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dát er geen werkend product opgeleverd was?

- Elk tussenproduct ('sprint') van de programmatuur werd getest door het kernteam bouw (KTB) van de GGD'en*. Zij identificeerden daarbij nog mogelijke hiaten en fouten. Hun uitkomsten werden voorgelegd aan de stuurgroep, met het advies om de sprint 'vrij te geven'.* Na een serie van sprints zou een werkbaar product vrijgegeven worden ('release').
- Enkele gesprekspartners onderstrepen het belang van een voldoende goed werkend product om de implementatie in gang te kunnen zetten. Het betrof immers het primaire proces van medewerkers. Een niet-werkend product zou daarvoor funest kunnen zijn.
- Er is gedurende het ontwikkeltraject geen versie van het product geweest dat volgens het KTB geen serieuze gebreken vertoonde. Geen enkele van onze gesprekspartners heeft hier andere beelden bij. Nog in februari 2022 is er door gebruikers een groot aantal filmpjes gemaakt om te illustreren welke omissies het product nog kende.
- Wat de status van de omissies was, was ook inzet van het onderlinge gesprek (en juridische stappen daarin) op het eind van het traject.
- Daarbij merken we ook op dat er geen eenduidigheid van gesprekspartners was over hoe ver men nu bij stopzetting werkelijk gevorderd was. Enkele gesprekspartners geven aan dat de haven in zicht was, anderen waren juist van mening dat men nog ver verwijderd was van een werkend product en het erg de vraag was of dit überhaupt nog binnen bereik lag.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

*Later hernoemd naar 'praktijktoetsteam' (ptt) .
**Dit betekende ook dat de leverancier gefinancierd werd voor haar inspanningen voor de betreffende sprint.

Hoofdverklaring A: het proces heeft niet geleid tot het door de GGD'en benodigde product (2/2)

Deelverklaringen

Waarom is het niet gelukt om een werkend product opgeleverd te krijgen?

- De uitkomst van de aanbesteding was dat er een nieuw product ontwikkeld ging worden. Dat bracht een hoge mate van complexiteit met zich mee (verklaring A.1).
- De kaders voor de ontwikkeling van het product stonden deels met elkaar op gespannen voet (verklaring A.2).
- De leverancier heeft haar voorstel om dat product te ontwikkelen niet in de praktijk kunnen brengen (verklaring A.3).
- De leverancier zou afspraken meermaals niet nagekomen zijn (verklaring A.4).
- De rol van translator kon niet goed ingevuld worden (verklaring A.5).
- Mogelijk: te weinig financiële prikkel voor de leverancier (verklaring A.6)

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

*Dit betekende ook dat de leverancier gefinancierd werd voor haar inspanningen voor de betreffende sprint.

Verklaring A.1: nieuw te ontwikkelen product

Verklaring

Er waren vooraf verschillende mogelijkheden voor hoe er tot een nieuw digitaal dossier gekomen kon worden. Uitkomst van de aanbesteding was dat er een nieuw product ontworpen ging worden. Hierbij is de kans op succes kleiner dan bij aankoop van een bestaand product.

Ondersteunende bevindingen

Waarom is de kans op slagen lager bij een nieuw te ontwikkelen product?

- Een bestaand product is ontwikkeld voor een grotere doelgroep. Dat betekent dat het al op schaal is getest en wordt gebruikt. Bij een nieuw te ontwikkelen product is de faalkans hoger, omdat vele regels code nieuw geschreven moeten worden en zeker bij koppelingen de kans op problemen met code vergroot wordt.
- Omdat er van tevoren ruimte kan ontstaan tussen de verwachtingen van de koper en de leverancier, omdat het fysieke product immers nog niet bestaat.
- Het lastig is om van tevoren precies in te schatten wat er nodig is om het product gebruiksklaar en goed gekoppeld aan andere systemen te krijgen

Deelverklaringen

Waarom werd er een nieuw product gemaakt?

- Er werd in de aanbesteding niet ondubbelzinnig gekozen voor het ontwikkelen van een geheel nieuw product, maar aan het ambitieniveau van de gezamenlijke GGD'en, wat zich vertaalde in een ambitieus Programma van Eisen, maakte de kans dat er een nieuw product ontworpen moest worden erg groot (verklaring A.1.a).
- De markt voor dit domein was en is klein, met toentertijd vier leveranciers die een *off the shelf*-product aanboden (Gino, Topicus, Centric en Allegro Sultum). Deze aanbieders hebben niet gewonnen (verklaring A.1.b).
- De GGD'en zijn, o.a. op basis van ingehuurde expertise, uitgegaan van de haalbaarheid van het ontwikkelen van een nieuwe product, in al zijn complexiteit (verklaring A.1.c).

Verklaring A.1.a: Hoog ambitieniveau droeg bij aan het nieuw bouwen van een product

Verklaring

Het ambitieniveau was hoog ten opzichte van de uitgangssituatie. Dit verkleinde de kans dat de ambitie te verwezenlijken was op basis van bestaande softwarepakketten.

Ondersteunende bevindingen

Wat betekende het dat het ambitieniveau hoog was?

De ambitie van de GGD'en die ten grondslag lag aan de aanbesteding wordt het best verwoord in hun gezamenlijke intentieverklaring:

- het applicatielandschap voor GGD'en te verbeteren, versimpelen en harmoniseren. Dit betreft in het bijzonder de applicaties voor bedrijfsvoering, planning en roostering en het cliëntdossier.
- Als eerste stap richting de verwezenlijking van deze ambitie willen zij tot één GGD-burgerdossier komen, waarin "*inwoners [...] de eigen vrijgegeven gegevens uit het dossier kunnen inzien [...] met een ander te delen, zelf afspraken te maken [...], waarbij het dossier van de inwoner op iedere werkplek altijd beschikbaar is en gegevens eenmalig worden vastgelegd.*"
- De ambitie is verder om het burgerdossier voor zoveel mogelijk inwoners van Nederland gelijk te willen maken. Dit betekende concreet dat andere GGD'en de mogelijkheid moesten hebben om in tweede instantie aan te sluiten bij het GGiD.

Het was dus niet alleen DD JGZ, maar een eerste stap in iets veel groters en breders: een volledig burgerdossier, voor alle GGD'en te gebruiken. Iets dat echt nog niet bestond. In de praktijk betekende dit dat er bijvoorbeeld een koppeling tussen het GGiD gemaakt moest kunnen worden met de bestaande software voor planning en roostering (ORTEC**) en voor bedrijfsvoering zoals HRM-gegevens (AFAS, Raet Beaufort). Ook moest er koppeling zijn met verschillende andere gegevensbronnen buiten de GGD'en (de BRP, het RIVM, berichtenverkeer in de zorg, etc.)*. Elke verbinding met andere softwareproducten vormt een uitdaging op zich en het aantal van dit soort verbindingen ('koppelvlakken') was aanzienlijk. Tijdens de aanbesteding is veel tijd gestoken in het expliciet beschrijven van de benodigde koppelingen. Daarnaast waren er verschillende (tussentijds veranderde) wettelijke kaders waarmee het product compatibel moest zijn, zoals de AVG.

Deelverklaringen

Geen.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

*Bron: Programma van Eisen GGiD. **Niet voor alle GGD'en.

Verklaring A.1.b: onbehulpzame marktcondities vergrootten de kans op het maken van een nieuw product

Verklaring

Er was op het moment van de ambitie geen pakket in de markt dat aan de eisen voldeed. Het alternatief is dan om zelf iets te ontwikkelen, of om een bestaand pakket aan te (laten) passen.

Ondersteunende bevindingen

Hoe hielp de markt precies niet mee?

- Er waren (en zijn) verschillende partijen die een digitaal dossier JGZ bieden. Alle betrokken GGD'en maken gebruik van MLCas. Daarnaast waren Kidos van Gino en KD+ van Topicus bestaande pakketten.
- Geen enkele van deze producten kwam tegemoet aan de ambities van de betreffende GGD'en (zie verklaring A.1.a).
- Los van of deze partijen deelgenomen hebben aan de aanbesteding, als zij dat gedaan zouden hebben, zou dat betekend hebben dat zij tenminste hun al bestaande product aanzienlijk aan hadden moeten passen om aan de ambities / het programma van eisen tegemoet te komen.

Deelverklaringen

Wat veroorzaakte dat de markt niet meewerkte?

- Het betreft een kleine markt van 37 JGZ-organisaties, die elk binnen krappe financiële kaders moet opereren, omdat zij van hun middelen afhankelijk zijn van gemeenten.
- Dit zorgt ervoor dat JGZ software een niche markt is met vier partijen (Gino, Topicus, Allegro Sultum en (toen Centric, nu) Eljakim) en de Return-on-Investment (ROI) gering is.
- Dit maakt dat aanbieders geen prikkel hebben om te innoveren richting een product dat aan de hoge ambities van de GGD'en voldoet. Het aanbesteden van een nieuw product op grotere schaal zou dit moeten doorbreken, zo was de gedachte.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

Verklaring A.1.c: de GGD'en hebben haalbaarheid van dit project verondersteld

Verklaring

De GGD'en hebben in de aanbesteding verondersteld dat het überhaupt mogelijk was om een nieuw product met veel *features* en koppelvlakken met andere systemen succesvol te bouwen binnen de geldende randvoorwaarden. Ze hebben vertrouwd op het aanbod van een (nieuwe) leverancier en de ingebouwde *checks & balances* (Bevorderende factor 5), waaronder de marktconsultatie en inschatting van ingehuurde experts. Echter, met de kennis van nu is de complexiteit om de eisen te vertalen naar een softwareproduct mogelijk onderschat.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat de GGD'en uitgingen van de haalbaarheid?

- De belangrijkste aanwijzing is simpelweg dat ze de aanbestedingsprocedure doorlopen hebben.
- Een concurrent die in de aanbestedingsprocedure afviel en naar aanleiding daarvan een kort geding aanspande, gaf in 2017 aan dat:
  - *"De opdracht onvoldoende bepaalbaar was, zeker voor partijen zoals […], zijnde een generalist die nog geen ervaring had met de realisatie van een DD JGZ-systeem en relevante koppelingen*;
  - *Een disproportionele termijn voor oplevering en acceptatie, waarvan het niet realistisch is dat partijen zoals […], die nog niet beschikt over een DD JGZ-systeem en relevante koppelingen, in staat zijn deze termijn te halen.*"
  - De rechter gaf de GGD'en echter gelijk, waardoor er voor GGD'en onvoldoende reden was om te twijfelen aan haalbaarheid
- De GGD'en hebben een aanbieder (de betreffende leverancier) geselecteerd, hoewel zij niet verplicht waren om *een* aanbieder te selecteren. Er waren dus op basis van de offerte van de leverancier niet voldoende gronden om aan de haalbaarheid te twijfelen. Ook ingehuurde experts gaven geen reden om daaraan te twijfelen. Dit laatste is ook door gesprekpartners bevestigd.
- Veel geïnterviewden gaven echter aan dat ze met de kennis van nu geen nieuw product zouden laten bouwen, omdat het proces, meer dan verwacht, erg bewerkelijk is gebleken.

Deelverklaringen

Hoe kan het dat de GGD'en uit zijn gegaan van de haalbaarheid?

- Onervarenheid van de GGD'en (Verklaring A.1.c.I)

Terug naar de samenvatting

Terug naar lessen hoofdverklaring A

Verklaring A.1.c.I: onervarenheid van de GGD'en

Verklaring

Doordat GGD'en weinig tot geen ervaring hadden met ICT-projecten van deze omvang, zowel op het niveau van bestuur als uitvoering, waren ze niet in staat om de complexiteit goed in te schatten. Ze hebben daarom moeten vertrouwen op externe expertise (o.a. een marktconsultatie) bij de beoordeling of dit project haalbaar is.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit bleek dat GGD'en onervaren waren?

- Twee van de drie GGD'en hadden niet eerder een ICT-project van deze omvang uitgevoerd, dat zoveel componenten en koppelingen met externe bronnen kende;
- Er was beperkte ICT-capaciteit aanwezig. De expertise die wel aanwezig is, is voornamelijk gericht op beheer.
- Er is daarom expertise extern aangetrokken om hieraan tegemoet te komen. Toch bleek dit geen afdoende oplossing. Gesprekspartners geven o.a. aan dat:
  - De informatie ('jargon') vanuit externen lastig bleek om te duiden voor de GGD'en, waardoor het een deel van de mensen aangaf geen beeld te hebben waar ze ja tegen zeiden. Dit hangt ook samen met dat managers en bestuurders zonder ICT-achtergrond besluiten moesten nemen over een complex ICT-project.
  - Om dit te ondervangen werd periodiek extra externe expertise ingehuurd worden om de stand op te maken ('audit'). Deze gaven een beeld op hoofdlijnen zonder langer betrokken te zijn bij het traject. Enkele geïnterviewden gaven aan dat dit niet altijd genoeg inzichten en handvatten bood om verder gaan.

Deelverklaringen

Geen.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

Verklaring A.2: kaders stonden met elkaar op gespannen voet (1/2)

Verklaring

De kaders die de programmaorganisatie en leverancier hebben gehanteerd voor de ontwikkeling van het GGiD, stonden met elkaar op gespannen voet. Aan de ene kant werd gekozen voor een relatief 'open' programma van eisen en werkmethodiek gekozen. Daartegenover stonden een strakke planning en budget. Dit zorgde voor het tussentijds uitwerken en verfijnen van de behoeften, terwijl geld en tijd eindig waren en snel opraakten. Hierdoor werd het project steeds moeilijker beheersbaar.

Ondersteunende bevindingen

Wat betekende het dat de kaders met elkaar op gespannen voet stonden?

- Er waren verschillende van dergelijke kaders: de inhoudelijke vereisten (zoals geformuleerd in het Programma van Eisen (PvE)), de randvoorwaarden (budget en tijd beschikbaar voor het implementatietraject) en de werkwijze voor ontwikkeling.
- Voor deze laatste zijn twee type werkwijzen: de 'Waterfall' en 'Agile' methoden. Deze eerste is werkwijze waarin de ontwikkeling stap voor stap verloopt en een volgende stap pas begonnen wordt, wanneer de vorige afgerond is. Agile is een werkwijze waarin er in meer nauwe samenwerking en interactie met de klant, in korte *sprints* tussenproducten opgeleverd worden. Dit is een meer organische werkwijze om tot het eindresultaat te komen.
- Agile is daarmee ook geschikter voor een context waarin eisen en behoeften vanuit de klant nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn en/of waar ICT projecten complex zijn. Veel geïnterviewden geven aan dat de agile werkwijze was te prefereren voor een dergelijk complex project als deze.
- De gewenste agile werkwijze stond echter op spanning met de vereisten en randvoorwaarden:
  - Er was sprake van een aanbesteding waarbij het eindproduct vooraf *voldoende* beschreven moet zijn (in lijn met de wettelijke eisen rondom aanbestedingen). Er werd echter wel agile gewerkt; een werkwijze die uitgaat van een opener programma van eisen, waar waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer samen al werkende weg tot een concreet product komen.

*Dit vormde later in het traject ook bron van onenigheid tussen beide partijen, omdat de eisen nog zo weinig specifiek zijn, dat ze voor tweeërlei uitleg vatbaar zijn.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

Verklaring A.2: kaders stonden met elkaar op gespannen voet (2/2)

Ondersteunende bevindingen (vervolg)

- In lijn met de agile werkwijze was het beeld van het beoogde eindproduct aan het begin nog niet *volledig* uitgekristalliseerd; er was sprake van een vrij open PvE*. Dat werd nader geconcretiseerd via het formuleren van gebruikersbehoeften vanuit het kernteam bouw (*user stories*). Echter stonden het budget (aanbestedingstechnisch) en de deadline wél vast.
- Doordat middelen en planning vastlagen, ontstond er gaandeweg een spanningsveld tussen wat er opgeleverd moest worden en de tijd en middelen die daarvoor beschikbaar waren.
- Er is (in een vrij vergevorderd stadium) overigens tussentijds nog gewijzigd in een werkwijze die meer 'waterfall' was, maar tegen die tijd was het product al verder uitgekristalliseerd.

Deelverklaringen

Waarom stonden de kaders met elkaar op gespannen voet?

- Onervarenheid van de GGD'en (Verklaring A.1.c.I).
- De wettelijke kaders rondom aanbesteding eisen dat het budget vast ligt: voor een (Europese) aanbesteding geldt dat een te grote toename van het benodigde bedrag als een 'wezenlijke wijziging' gezien wordt, die opnieuw aanbesteden noodzakelijk maakt.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

*Dit maakt ook dat de precieze eisen vanuit het PvE daarmee voor interpretatie vatbaar waren. Dit vormde later in het traject ook bron van onenigheid tussen beide partijen.

Verklaring A.3: leverancier heeft haar voorstel niet in de praktijk kunnen brengen*

Verklaring

Deelproducten van de leverancier voldeden gedurende de ontwikkeling herhaaldelijk niet aan de gestelde eisen en konden door het ontbreken of niet werken van vitale functionaliteiten niet geïmplementeerd worden. De leverancier heeft daarmee haar voorstel niet in de praktijk gebracht. Het vertrouwen in de oplevering van een werkend eindproduct bij de GGD'en nam af.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dit volgens betrokkenen?

- Herhaaldelijk kwam in de ontwikkelfase aan de orde dat opgeleverde tussenproducten niet voldeden. Eind 2018 kwam de eerste release niet door de acceptatietest. Later in 2019 oordeelde de koplopersgroep dat dat het opgeleverde product niet verantwoord geïmplementeerd kan worden. Ook de deelproducten die na het addendum gebouwd zijn, voldeden volgens de GGD'en niet aan de gestelde eisen.
- Veel geïnterviewden geven aan dat de sprintdoelen, die met de leverancier samen werden gesteld, geregeld niet werden gehaald. In plaats van onderhanden werk af te maken, ging de focus van de leverancier vervolgens uit naar nieuw te ontwikkelen onderdelen.
- In interviews komt naar voren dat bij het testen van het dossier herhaaldelijk bleek dat er geen goede aansluiting was op zorginhoudelijke processen en essentiële onderdelen simpelweg niet werkten.

Deelverklaringen

Waarom heeft de leverancier haar voorstel mogelijk niet in de praktijk kunnen brengen?

- Het betrof een geheel nieuw product, dat nog niet op de markt was en complex was om te ontwikkelen (Verklaring A.1.a).
- Het door de leverancier geraamde budget was uitgeput zonder dat het product klaar was (Verklaring A.3.a)
- De leverancier had geen eerdere ervaring met het opleveren van een werkend GGiD (Verklaring A.3.b).

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

*Merk op dat de leverancier geen onderwerp of betrokkene van de evaluatie was. Er heeft dus ook geen wederhoor plaats kunnen vinden.

Verklaring A.3.a: het door de leverancier geraamde budget was uitgeput zonder dat het product klaar was

Verklaring

De leverancier heeft haar voorstel niet in de praktijk kunnen brengen, omdat het budget waarvoor zij voorgesteld had het GGiD te leveren, op enig moment uitgeput was, zonder dat het product klaar was. De mogelijkheden voor budgetuitbreiding waren erg beperkt.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat het budget uitgeput was zonder dat het product klaar was?

- De ontwikkeling van het resterende budget tijdens de eerste 16 maanden van het ontwikkeltraject is weergegeven in deze grafiek.
- Er was sprake van een *fixed budget* voor de ontwikkeling van het GGiD* met beperkte ruimte voor het financieren van meerwerk (maximaal 10% volgens de aanbestedingswet). In december 2018 is een aanvullende betaling voor meerwerk afgesproken. Op dit punt in de tijd was er geen sprake van een werkend product en werd de beoogde oplevering verschoven naar januari 2019.
- Bij het addendum in januari 2020 is er onder strikte randvoorwaarden en tegenover een (aanvullende) investering vanuit de leverancier een (vertragings-)schadevergoeding vanuit de GGD'en verstrekt.
- In gesprekken wordt duidelijk dat bij deze tweede budgetverhoging er ook nog (lang) geen sprake was van een werkbaar product dat in een testfase gebracht kon worden. Zo bleken meerdere vitale koppelingen en functionaliteiten van het digitale dossier nog niet af. De afspraken van het addendum en financiële kaders waren echter zodanig dat de verwachting van veel betrokkenen bij de GGD'en was dat het hiermee tot een werkend product ging leiden.

Deelverklaringen

*Welke **mogelijke** verklaringen zijn er voor de te lage inschatting?*

- Onervarenheid van de leverancier (Verklaring A.3.b)
- Onervarenheid van de GGD'en (Verklaring A.1.c.I)

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

*Dit wordt bepaald door de aanbestedingswet.

Verklaring A.3.b: leverancier beschikte niet over de ervaring op een soortgelijk dossier (1/2)

Verklaring

De leverancier heeft het beoogde voorstel *mogelijk* niet in de praktijk kunnen brengen, omdat zij nog niet eerder een soortgelijke opdracht had uitgevoerd en daardoor niet over specifieke ervaring beschikte die hier wel voor nodig was.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat de ervaring van de leverancier beperkt was?

- Deze verklaring is gedurende onze opdracht niet met zekerheid vast te stellen, omdat de leverancier in kwestie niet gesproken kon worden en wij niet in staat zijn om de expertise van de leverancier te beoordelen. We baseren ons daarom alleen op de bevindingen vanuit interviews met de GGD'en en programma-organisatie.
- De leverancier wordt door gesprekspartners getypeerd als een generalist. Deze had bij aanvang van het traject geen eerdere ervaring in het ontwikkelen van vergelijkbare systemen. Het overzicht van eerdere projecten op hun website ondersteunt deze bevinding.
- Terugkijkend geeft een groot deel van de gesprekspartners aan dat de leverancier niet de benodigde ervaring en expertise leek te beschikken om het gevraagde product te ontwikkelen. Het ontwikkelen van het gevraagde digitale dossier is een complexe aangelegenheid. De leverancier leek in het bijzonder niet geëquipeerd op het gebied van de vele koppelvlakken.
- De ervaringseisen in de aanbestedingsprocedure waren vrij algemeen geformuleerd. Alleen potentiële deelnemers die over voldoende ervaring beschikten, werden uitgenodigd voor de dialoogfase van de aanbestedingsprocedure. Zij kregen punten toegekend op basis van 10 selectiecriteria. Van de vrij algemeen geformuleerde criteria luidde het meest zwaarwegende bijvoorbeeld "*ervaring met ontwikkelen cliëntportaal voor de gezondheidszorg*". De gedachte achter het niet opnemen van een criterium rondom een meer vergelijkbaar product was dat de GGD'en een ambitieus nieuw digitaal dossier wilden ontwikkelen en dat focus op vergelijkbare projecten af zou doen aan die ambitie.

Bevindingen lopen door op de volgende pagina.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

Verklaring A.3.b: leverancier beschikte niet over de ervaring op een soortgelijk dossier (2/2)

Ondersteunende bevindingen (vervolg)

- Ook al tijdens de aanbesteding waren er signalen over de onervarenheid van de leverancier met betrekking tot een dergelijk product. Een gegadigde in de aanbesteding, die na de voorronde van de aanbesteding werd uitgesloten voor de offertefase, maakte hiertegen bezwaar. In het bezwaar geeft de gegadigde aan dat de geselecteerde leveranciers niet de benodigde ervaring hebben voor het ontwikkelen van het digitale dossier*. Door dezelfde concurrent die bezwaar aantekende in het aanbestedingsproces, wordt in een latere briefwisseling met de GGD'en gesteld dat het voor de gekozen leverancier vrijwel onmogelijk is om 'from scratch', binnen de gestelde kaders, een digitaal dossier te ontwikkelen.
- Ter nuancering hiervan moeten we aantekenen dat het ook in het belang van de betreffende aanbieder was, om dit te stellen. Dit gegeven heeft ook een grote rol gespeeld in de beoordeling van het signaal door de GGD'en, zo wordt aangegeven. De rechter heeft deze aanbieder overigens ongelijk gegeven. GGD'en vertrouwden op het oordeel van de rechter, naast de toen ingehuurde onafhankelijke expertise, dat de leverancier niet te onervaren was.

Deelverklaringen

Geen.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

**"Volgens [eiseres in de hoofdzaak/verweerster in het incident tot tussenkomst en subsidiair tot voeging] kunnen de generieke ontwikkelaars, omdat zij nog geen ervaring hebben met het ontwikkelen en implementeren van een DD JGZ-systeem [...] zich geen goed beeld vormen van de opdracht."* (Bron: Uitspraak ECLI:NL:RBMNE:2017:4660)

Verklaring A.4: leverancier is haar afspraken meermaals niet nagekomen*

Verklaring

Gedurende de ontwikkeling van het digitale dossier is de leverancier afspraken over opleverermijnen en technische specificaties herhaaldelijk niet nagekomen. Dit belemmerde de totstandkoming van het boogde product.

Ondersteunende bevindingen

*Hoe weten we dat de leverancier afspraken niet is nagekomen?***

- Gesprekspartners vanuit de GGD'en geven aan dat na de eerste maanden van de ontwikkeling hen al snel duidelijk werd dat Sprintdoelen niet gehaald werden door de leverancier. De output die werd opgeleverd, liep steeds achter op schema, terwijl de leverancier wel de geraamde uren stak in de ontwikkeling (blijkens de facturen). Uiteindelijk leidden deze signalen tot de (voorlopige) ingebrekestelling.
- De deadlines voor de livegang werden herhaaldelijk niet gehaald doordat het product niet door de acceptatietesten van de opdrachtgever kwam.
- Ook na het addendum werden de bijgestelde afspraken volgens betrokkenen onvoldoende nagekomen en was er veel onenigheid tussen de leverancier en de GGD'en over de mate waarin tussenproducten voldeden aan de gestelde eisen.

Deelverklaringen

- Het beschikbare ontwikkelbudget was op enig moment uitgeput (Verklaring A.4.a)
- Personele wisselingen (Verklaring A.4.b)

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

*Merk op dat de leverancier geen onderwerp of betrokkene van de evaluatie was. Er heeft dus ook geen wederhoor plaats kunnen vinden.
**We merken op dat we geen uitgebreide beoordeling van alle onderlinge afspraken gemaakt hebben om te taxeren in hoeverre deze daadwerkelijk niet nagekomen zijn.

Verklaring A.4.a: het beschikbare ontwikkelbudget was op enig moment uitgeput (1/2)

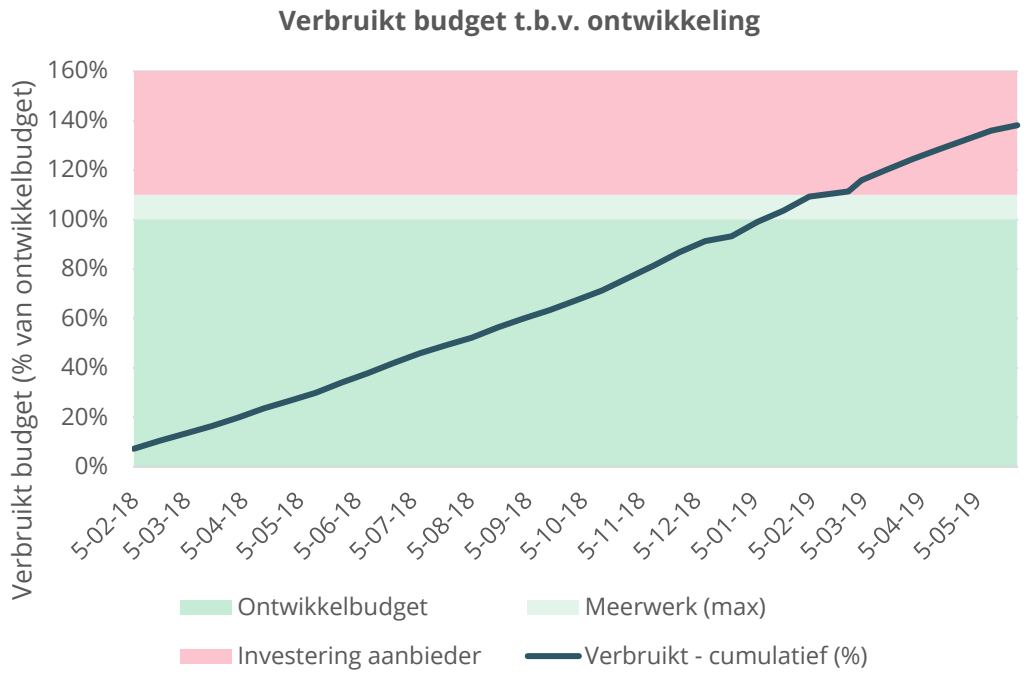
Verklaring

Begin 2019 was het initiële ontwikkelbudget uitgeput. Twee keer is aanvullend budget vrijgemaakt voor de leverancier. Hier bovenop heeft de leverancier voor eigen rekening geïnvesteerd om de meerkosten van de ontwikkeling te dekken. Aanvullende inzet was in elk geval niet meer in haar financiële belang.

Ondersteunende bevindingen

Wat wijst erop dat het ontwikkelbudget voor de opdracht uitgeput was?

- In de grafiek op de volgende pagina is weergegeven hoe het verloop van het verbruikte budget voor ontwikkeling van het product eruit zag. Op de horizontale as is de tijd weergegeven, op de verticale as het aandeel van het ontwikkelbudget. Deze gegevens zijn gebaseerd op de facturen die onderdeel waren van de vrijgave-adviezen van *sprints*.* Via de gekleurde vlakken is de omvang van de verschillende budgetten aangegeven**.



Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

*Geen onderdeel hiervan zijn kleine correcties van orde 1.000 euro die tussentijds op de facturen plaatsgevonden hebben.
**Dit geeft slechts de omvang van budgetten weer, in de praktijk zijn er al kosten ten laste van meerwerk gegaan, toen het ontwikkelbudget nog niet uitgeput was. Dit vanwege de inhoudelijke status van het werk.

Verklaring A.4.a: het beschikbare ontwikkelbudget was op enig moment uitgeput (2/2)

Ondersteunende bevindingen (vervolg)

- Uit de figuur op de vorige pagina is af te lezen hoe het budget na ca. 12 maanden volledig was verbruikt. Een maand later (februari 2019) was ook de maximale ruimte voor meerwerk (10%) benut*.
- Het budget dat na dit punt is verbruikt, kwam voor eigen rekening van de leverancier. Deze kosten bouwden verder dan is af te lezen, omdat de ontwikkeling nog meer dan twee jaar doorliep.
- Bij het addendum zijn nieuwe afspraken gemaakt over de verdeling van de resterende kosten. Dit vroeg van de zijde van de leverancier een invetsering en van de GGD'en een (vertragings-)schadevergoeding (zie Hoofdverklaring B).
- De leverancier zou zelf €1,2 miljoen geïnvesteerd hebben in het ontwikkelen van het GGiD (Bron: leverancier).
- De leverancier is in deze evaluatie niet gesproken. In welke mate budgettaire overwegingen rondom eigen investeringen een rol hebben gespeeld in wat zij deed en waarom, zijn daarmee niet met zekerheid vast te stellen. Wél kan gesteld worden dat het financieel gezien vanaf een bepaald moment niet aantrekkelijk meer was nadere inzet te plegen.

Deelverklaringen

- Te lage inschatting benodigd budget (Verklaring A.3.a.)
- Mogelijk te weinig financiële prikkel voor de leverancier (Verklaring A.6)

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

*In de praktijk was er overigens zowel sprake van meer- en minderwerk, zie ook Hoofdverklaring B.

Verklaring A.4.b: personele wisselingen

Verklaring

Het naleven van de gemaakte afspraken over de ontwikkeling van het GGiD werd bemoeilijkt door vele personele wisselingen aan de kant van de leverancier.

Ondersteunende bevindingen

Hoe hebben de personele wisselingen invloed gehad op de aansturing?

- Uit documenten blijkt dat tussen 2018 en 2022 er vijf verschillende programmamanagers van de leverancier op verschillende (opeenvolgende) momenten bij de ontwikkeling betrokken waren.
- Er vonden ook verschillende directiewissels plaats bij de leverancier, waardoor gedurende het ontwikkeltraject vier verschillende directeuren vanuit de leverancier betrokken waren.
- Ook de Product Owner is (op voorspraak van de leverancier) gedurende het ontwikkelproces gewisseld.
- In gesprekken noemen betrokkenen dat personele wisselingen in sleutelposities aan de kant van de leverancier een belemmerende factor vormden. De programma-organisatie had hierdoor te maken met steeds andere samenwerkingspartners. De kwaliteit van deze partners werd door onze gesprekspartners als wisselend ervaren. Dit maakte het lastig om grip te houden op het proces en de continuïteit van de ontwikkeling te waarborgen.

Deelverklaringen

- De veel grotere duur van het traject heeft ook een rol gespeeld in het aantal wisselingen.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

Verklaring A.5 de PO-rol kon niet goed ingevuld worden

Verklaring

De product owner (PO) is de functie die in staat is om de vertaling te maken tussen de eisen uit de praktijk en de technische mogelijkheden (*translator*). De PO moet prioriteiten stellen in het bouwproces en daarvoor de benodigde kennis bezitten en voldoende in positie zijn gebracht. In het bouwproces bleek dat de invulling van deze rol werd bemoeilijkt doordat de PO niet in positie werd gesteld om het proces te sturen.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat de PO geen regie kon voeren op het proces?

- Uit gesprekken blijkt dat de PO (aangesteld door de GGD'en) in de eerste maanden van de ontwikkeling op afstand werd gehouden door de leverancier. Waar deze rol idealiter wordt ingevuld door iemand die dagelijks dicht op de ontwikkelaars zit, stond de leverancier slechts toe dat de PO 1 à 2 keer per week een gesprek had met de ontwikkelaars. Hierdoor was voor de PO in beperkte mate zicht op knelpunten in het ontwikkelproces.
- Verder komt naar voren dat in overleggen met de leverancier, er veel discussie ontstond over sturing (prioritering in het bouwproces) vanuit de PO. De leverancier bleek volgens gesprekspartners in deze overleggen niet ontvankelijk voor de werkwijze en wilde zelf de PO-regie in handen hebben.
- Na een half jaar van ontwikkelen is een nieuwe PO aangesteld, voorgedragen door de leverancier. Meerdere gesprekspartners geven aan dat de nieuwe PO weinig evidente verbetering bracht.

Deelverklaringen

- Onervarenheid op ICT-gebied (zie ook Verklaring A.2.a)

Verklaring A.6: *mogelijk* een te kleine financiële prikkel voor de leverancier

Verklaring

Mogelijk is een verklaring voor het feit dat het uiteindelijke product niet (naar behoren) werd geleverd, dat de financiële prikkel voor de leverancier onvoldoende groot was. De prikkel was tweeledig: enerzijds lag deze in het bouwen van het product zelf, in opdracht van de GGD'en. Anderzijds zat deze in de mogelijk verdiensten als het product verkocht zou worden aan andere GGD'en.

Het budget voor het bouwen van het product bleek ontoereikend (zie verklaringen A.3.a te lage inschatting van benodigd budget en A.4.a uitputting budget). De ambitie van de drie GGD'en was echter om de functionaliteiten voor alle Nederlanders beschikbaar te maken, dus dat het product na afronding ook door andere GGD'en aangewend zou kunnen worden. De gedachte was dat een financieel voordeel voor de leverancier bij latere opschaling een voldoende prikkel zou zijn om tijdens ontwikkeling een (forse) eigen investering te doen. Enkele gesprekspartners hebben zich ook afgevraagd waarom de leverancier niet in lijn met die prikkel handelde. We weten niet wat de leverancier gedreven heeft, maar het lijkt er niet op dat de leverancier een dergelijke prikkel heeft ervaren.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit bestond deze prikkel?

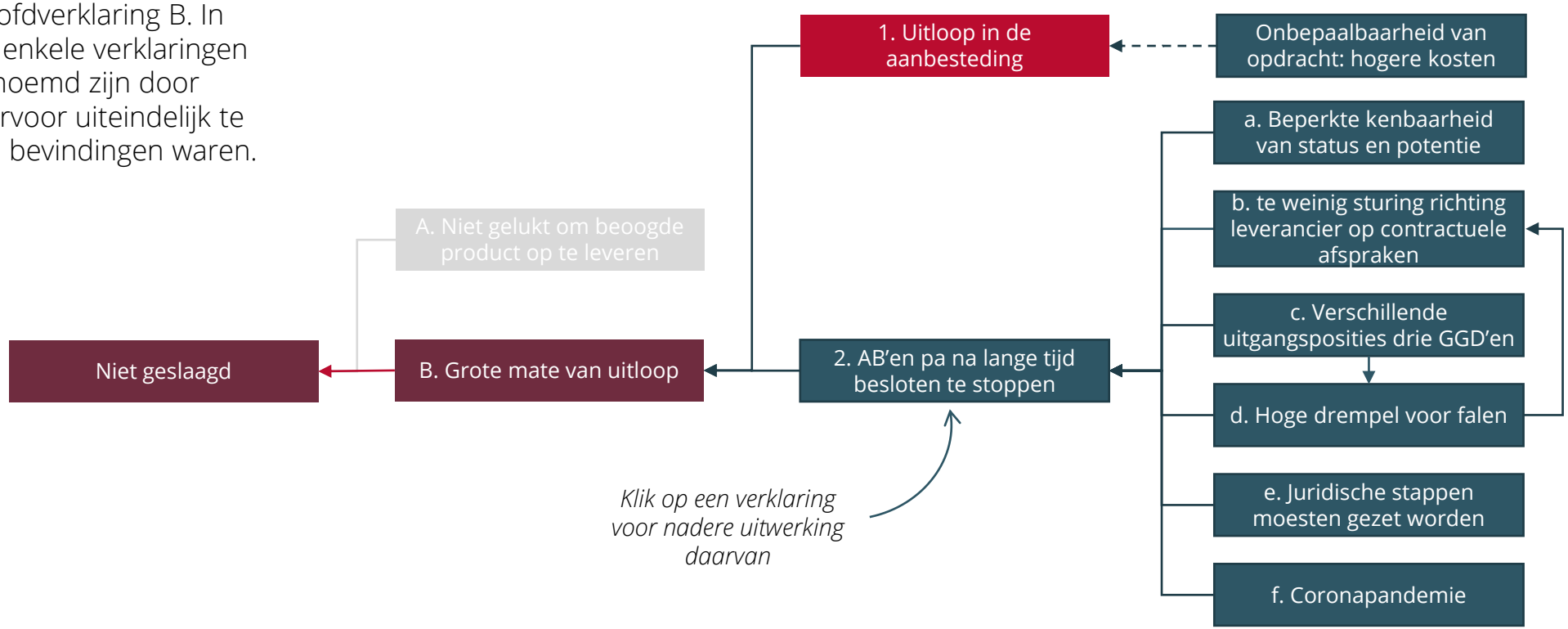
- De leverancier zou aanvankelijk niets extra's gaan verdienen bij gebruik van het GGiD door andere GGD'en dan de aanvankelijke drie (afgezien van eventuele winst als gevolg van 'going concern'-kosten en 'eventuele extra veranderingen in de software').*
- In tweede instantie, na aanzienlijke investeringen van de kant van de leverancier, is onderling overeengekomen dat de leverancier voor nieuw toetredende GGD'en €2,10 per actief dossier kan vragen. Aangezien de leverancier in dit geval actief zou verdienen wanneer nieuwe GGD'en zouden aansluiten, was de veronderstelling dat de prikkel groot was om snel iets, zo kostenefficiënt mogelijk, op de markt te brengen**.
- Deze afspraak zou met het addendum aangepast worden. Er moest een nieuwe afspraak gemaakt worden die in de plaats hiervan kwam. Afspraak was dat de leverancier met een business case hiervoor zou komen***. De nieuwe afspraken werden uiteindelijk niet gemaakt, o.a. door de bindend adviesprocedure.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring A

*Bron: Ontwikkelovereenkomst, Bijlage 8 (29 jan. 2018)
**Bron: Memo toetredingsbijdrage (30 nov. 2020)
***Bron: Memo business case GGiD (7 jul. 2021)

Belemmerende factoren voor de grote mate van uitloop | samenvattende beschrijving

We hebben een aantal deelverklaringen geïdentificeerd voor hoofdverklaring B. In Verdieping C staan nog enkele verklaringen kort beschreven die genoemd zijn door betrokkenen, maar waarvoor uiteindelijk te weinig ondersteunende bevindingen waren.



/Andersson Elffers Felix

Hoofdverklaring B: er was een grote mate van uitloop (dit bracht extra kosten met zich mee) (1/2)

Verklaring

Het is niet alleen het feit dat het traject geen werkend eindresultaat opgeleverd heeft waarom het niet is geslaagd, maar ook dat het traject lang geduurd heeft. Deze duur is gepaard gegaan met aanvullende kosten voor de GGD'en.

Ondersteunende bevindingen

Hoe groot was de uitloop en daarmee gepaarde kosten?

Van de start van aanbesteding (feb 2017) tot het uiteindelijke stopzetten (nov 2022) zit 5 jaar en 9 maanden. Voor de ontwikkelfase gold een periode van 4 jaar en 10 maanden (jan '18 – nov '22). Ter vergelijk: de laatste versie van het Programma van Eisen in het aanbestedingsproces beschreef een doorlooptijd van 15 maanden.

Hoewel de aanneemsom voor de leverancier vast lag, heeft het wel tot verschillende aanvullende kosten geleid voor GGD'en:

- Uitgaven voor meerwerk. Deze waren in principe onderdeel van de initiële overeenkomst. Er was in de werkelijkheid echter zowel sprake van meer- als van minderwerk.
- De (vertragings-)schadevergoeding als gevolg van het addendum (d.d. 31-1-20).
- Hogere kosten voor het programmabureau.
- Langer gebruik van bestaande DD JGZ (MLCas, licentie- en ondersteuningskosten). Hier staan echter ook wegvallende licentiekosten voor het GGiD tegenover.

Nemen we de licentiekosten niet mee, dan komen we op 5,44 mio aan hogere kosten dan vooraf gerekend*. Zie de volgende pagina voor de achterliggende berekening.

Deelverklaringen

Waarom heeft het traject zo lang geduurd als het geduurd heeft?

- De aanbesteding heeft te maken gehad met enige uitloop, als gevolg van het bezwaar van een afgewezen kandidaat (verklaring B.1). Dit maakt echter maar een kleine fractie van de vertraging uit.
- Er is pas na lange tijd door de AB's besloten om het traject stop te zetten (verklaring B.2).

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring B

*Dit is dus inclusief het saldo voor meer- en minderwerk.

Hoofdverklaring B: er was een grote mate van uitloop (dit bracht extra kosten met zich mee) (2/2)

In de tabel rechts zijn de extra uitgaven berekend ten opzichte van het aanvankelijke beeld. Bedragen zijn geverifieerd met de betrokken concerncontrollers.

	Categorie	Totaal
A	Totaal aan leverancier betaalde bouwkosten per 31-12-2021	€ 5.334.000
B	Originele aanneemsom	€ 4.347.000
C = A - B	Kosten GGD'en voor addendum + saldo meer- en minderwerk	€ 987.000
D	Programmakosten per 2016 t/m 2021	€ 4.053.000
E	Programmakosten 2022	€ 1.161.000
F = D + E	Totaal programmakosten (2016 t/m 2022)	€ 5.214.000
G	Verwachte programmakosten (2016 t/m 2018)	€ 760.392
H = F - G	Hogere programmakosten door uitloop	€ 4.453.608
I = C + H	Hogere uitgaven (ontwikkelkosten + programmakosten)	€ 5.440.608

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring B

Verklaring B.1: de aanbesteding liep uit als gevolg van een bezwaarprocedure

Verklaring

Een deel van de lange duur van het hele traject komt voort uit uitloop van de aanbestedingsperiode aan het begin ervan, als gevolg van het bezwaar van een afgewezen kandidaat.

Ondersteunende bevindingen

Wat betekende het dat de aanbesteding uitliep?

- De originele planning van de aanbesteding ging uit van een ingang van de overeenkomst van 30 september 2017. De uiteindelijke overeenkomst is getekend op 29 januari 2018. Dat is een uitloop van zo'n 4 maanden.
- Deze uitloop komt voort uit dat één van de kandidaten die niet uitgenodigd werd om een offerte te schrijven (dd. begin juli), hier bezwaar tegen aangetekend heeft. Dit heeft in de rechtbank gediend. In de tussentijd heeft de aanbesteding stilgelegen. Deze kon pas weer hervat worden na uitspraak door de rechter (d.d. medio september). Hiermee wordt een groot deel van deze vier maanden verklaard.

Deelverklaringen

Waarom heeft de afgewezen kandidaat bezwaar aangetekend?

- Hoofdzakelijk omdat de opdracht onvoldoende 'eenduidig en bepaalbaar' zou zijn, waardoor de kosten onmogelijk in te schatten zouden zijn. Ook de gevraagde oplevertermijn werd door de kandidaat als onevenredig kort aangemerkt. Zie het betreffende onderdeel in de tijdlijn.
- Door sommige gesprekspartners is aangegeven dat de GGD'en dit destijds vooral duidden als strategisch gedrag van een partij die op dat moment een groot deel van de markt in handen had. Of dit het geval is, is door ons niet te verifiëren.

Verklaring B.2: er is pas na lange tijd door de algemeen besturen besloten om het traject stop te zetten

Verklaring

De AB'en van de GGD'en hebben pas na lange tijd besloten om het traject stop te zetten.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat het lang geduurd heeft om het traject stop te zetten?

- Zie ook de ondersteunende bevindingen van hoofdverklaring B: het verschil met de initieel geplande duur van het ontwikkeltraject (15 maanden) en het daadwerkelijke traject (4 jaar en 10 maanden). Dit is 3 jaar en 7 maanden langer dan aanvankelijk beoogd.
- Het scenario van stoppen is al begin 2020 voor het eerst overwogen (zie tijdlijn). Het zijn uiteindelijk de AB'en van de drie GGD'en die gezamenlijk besloten hebben om het traject stop te zetten (besluit in november 2022). Verschillende gesprekspartners gaven aan dat er in de eindfase geen vertrouwen meer was in een positieve uitkomst. De juridische middelen waren uitgeput. In de laatste periode was er sprake van veelvuldig overleg tussen bestuurlijke portefeuillehouders en directie.

Deelverklaringen

Waarom is er pas na lange tijd besloten om te stoppen?

- Het was onbekend óf het project nog slagingskans had (Verklaring B.2.a).
- De programma-organisatie stuurde te weinig op contractuele afspraken richting de leverancier (Verklaring B.2.b)
- De drie GGD'en hadden een verschillende uitgangspositie (Verklaring B.2.c).
- De drempel voor (nog) een falend project was hoog (Verklaring B.3.d)
- Alle juridische stappen moesten in volgorde gezet worden (Verklaring B.2.e)
- De Coronapandemie heeft een vertragend effect gehad (Verklaring B.2.f).

Verklaring B.2.a: status en slagingskans van het project waren niet of beperkt kenbaar

Verklaring

Bij de besluitvormingsmomenten was steeds onduidelijk hoe reëel het was dat er uiteindelijk een goed werkend GGiD zou kunnen komen. Daarmee ontbrak een belangrijk ijkpunt in de besluitvorming om door te gaan. Zo was er gedurende een groot deel van de looptijd sprake van een dilemma voor de GGD'en: trekken zij vroegtijdig de stekker uit een traject dat potentieel nog succesvol was, of gaan zij door met een traject dat mogelijk niet succesvol zal blijken.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat de slagingskans niet scherp in beeld was?

- Er werd een overzicht bijgehouden van hoeveel functionele kenmerken (*user stories*) er in een periode (*sprint*) opgeleverd waren en hoeveel er nog open stonden voor een minimaal werkbaar product. Ook werd er altijd de vraag 'werkt het of werkt het niet' behandeld. Tegelijkertijd verschoof dit steeds, omdat er door testen en gebruik nieuwe omissies / wensen aan het licht kwamen. Gesprekspartners van het kernteam bouw geven aan dat functionaliteit die in een eerdere versie werkte, dat later niet meer deed.
- Daarnaast heeft een groot deel van de discussie in de latere fase tussen GGD'en en leverancier zich toegespitst op of bepaalde functionaliteiten essentieel (een *must have*) waren of niet. De uitkomst van deze discussie was bepalend voor de status
- Verschillende betrokkenen onderstrepen dit dilemma van de beperkte kenbaarheid. Tot op de dag van vandaag is er onder gesprekspartners geen consensus over de levensvatbaarheid: was de haven in zicht, of niet?

Deelverklaringen

Wat verklaart dat de status beperkt kenbaar was?

- Er zijn weliswaar externe audits uitgevoerd, naar tal van aspecten (zie bevorderende factor 5), waaronder de status van de functionaliteit gebogen, maar zij kregen nooit expliciet de vraag hoe ver en hoe haalbaar het project was. De audits hebben dus hierin ook geen duidelijk beeld gegeven (of kunnen geven).

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring B

Verklaring B.2.b: te weinig sturing richting leverancier op contractuele afspraken (1/2)

Verklaring

Een andere mogelijke verklaring voor de suboptimale aansturing was dat de GGD'en als opdrachtgever te weinig strak hebben gestuurd op de leverancier op het nakomen van contractuele afspraken in de uitvoering van de opdracht.

Ondersteunende bevindingen

Welke blijken van een weinig sturing op contractuele afspraken zijn er?

- Aanvankelijk was het programma van eisen opzettelijk open ingestoken, met een *agile* werkwijze, waarbij de leverancier in partnerschap met de GGD'en het product zouden ontwikkelen. Enkele betrokkenen gaven aan dat al bij de eerste sprints beoogde tussenproducten niet werden opgeleverd. Initieel werden facturen maandelijks gekeurd (komen de gedeclareerde uren overeen met opgeleverde tussenresultaten) voordat ze betaald werden, maar daar is na zes maanden mee gestopt.
- Enkele gesprekspartners geven aan dat de toenmalige *product owner* in de startfase conflicten had met de leverancier over wat zij leverden, in het bijzonder was er sprake van een "*verschil van inzicht over de mate van detail waarin de scope gedetailleerd dient te worden*". Als gevolg daarvan is de product owner aan GGD zijde vervangen door een nieuwe product owner, met een reeds bestaande relatie met en aangedragen door de leverancier.
- Omdat de leverancier voor tijdige oplevering ook afhankelijk is van de PO, is de boeteclausule (de kosten voor rekening van de leverancier wanneer deze niet op tijd de gevraagde producten op zou leveren) aangepast in het voordeel van de leverancier: van 1.000 euro per werkdag vertraging, naar 750 euro.
- Na vier keer vertraging werd pas overgegaan op de voorlopige ingebrekestelling en een addendum.

Verklaring B.2.b: te weinig sturing richting leverancier op contractuele afspraken (2/2)

Deelverklaringen

Welke blijken van een weinig sturing op contractuele afspraken zijn er?

- Veel geïnterviewden noemden dat binnen de GGD'en mensen het gevoel hadden door te moeten met de leverancier en daardoor geen conflicten aan te kunnen gaan, zie ook Verklaring B.2.d. hoge drempel voor falen project.
- Een andere verklaring is dat juridische risicotaxaties ervoor zorgden dat niet elk punt op het spits werd gedreven, zie ook Verklaring B.2.e.

Verklaring B.2.c: Verschillende uitgangsposities drie GGD'en

Verklaring

Besluitvorming moest plaatsvinden binnen de drie betrokken GGD'en én binnen het samenwerkingsverband. De voorgeschiedenis en dynamiek in de drie regio's verschilden, waardoor afwegingen in iedere GGD iets anders werden gemaakt.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat de verschillende uitgangsposities van de GGD'en een rol speelden?

- Dat de samenwerking met drie GGD'en een extra complexiteit bracht, in een van zichzelf al niet eenvoudige opgave, wordt in meerdere gesprekken met betrokkenen bevestigd. Hoewel op inhoud en op relatie de GGD'en elkaar goed konden vinden en betrokkenen spreken van een constructieve en soepele samenwerking, liep het proces vertraging op omdat het in de praktijk soms veel tijd kostte voor de drie GGD'en (en daarmee tientallen colleges) achter hetzelfde besluit te gaan staan.
- Dit werd evident in het besluitvormingsproces voor het stopzetten van de opdracht. Dit proces duurde lang, mede omdat het veel tijd kostte voor alle GGD'en en gemeenten om zich achter dit besluit te kunnen scharen.
- Deze complexiteit werd versterkt omdat verschillende GGD'en (in eerste instantie) op dezelfde momenten verschillende taxaties en andere afwegingen maakten rondom het wel of niet stopzetten. Zie daarvoor verklaring B.2.d.

Deelverklaringen

- *Geen.*

Verklaring B.2.d: hoge drempel voor falend project

Verklaring

De al gedane investeringen in de ontwikkeling van het GGiD en de verwachtingen die bij stakeholders waren gewekt over de mogelijkheden en voordelen van het GGiD, maakten dat de drempel voor falen hoog was. Dit zorgde ervoor dat er lang werd ingezet op het laten slagen van het project, ondanks signalen dat dit (mogelijk) niet meer realistisch was. Mede hierdoor duurde het lang voordat de GGD'en inzetten op het stopzetten van het project.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat de drempel hoog was om te stoppen met ontwikkeling?

- De GGD Hollands Noorden bleef lang sturen op een goede afloop. Bij de GGD Hollands Noorden speelde mogelijk de voorgeschiedenis in de overweging mee, waarmee deze GGD huiverig was voor het (weer) stoppen met de ontwikkeling van het GGiD. Deze context voerde de (politieke) druk op het laten slagen van het project op.
- Voor de GGD regio Utrecht werd de druk op het laten slagen van het GGiD versterkt doordat besparingen die het nieuwe dossier zou kunnen opleveren al ingecalculeerd waren in de meerjarenbegroting.
- Het scenario om te stoppen heeft vanaf 2019 op tafel gelegen. In elk geval in de regio Utrecht is dit bestuurlijk besproken. Uit gesprekken wordt daarnaast duidelijk dat bij de GGD Twente de mogelijkheid om te stoppen al rondom het addendum (begin 2020) serieus is overwogen. Ondanks de eerdere twijfels, ging Twente mee met de andere GGD'en*.
- In meerdere interviews wordt door gesprekspartners aangegeven dat er lang (door de bestuurders) werd vastgehouden aan dat 'de volgende ronde' wel succesvol zou kunnen zijn, nadat eerdere fasen van de ontwikkeling onsuccesvol werden afgesloten.

Deelverklaringen

Wat verklaart de hoge drempel?

- Er is sprake van mogelijke (politieke) gevolgen voor bestuurders (van GGD'en); zij kunnen afgerekend worden op het niet slagen van een project als dit, in het bijzonder in relatie tot de middelen die ermee gepaard zijn gegaan.

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring B

*De onderlinge samenwerkingsovereenkomst bood een GGD weliswaar de mogelijkheid om uit te treden, maar deze moest onverminderd bijdragen aan de (aanvullende) kosten die de overige GGD'en in dat geval zouden maken. Eenzijdige uitreding was in het geheel dus niet aantrekkelijk.

Verklaring B.2.e: juridische stappen moesten in volgorde gezet worden

Verklaring

GGD'en konden niet zomaar eigenstandig stoppen met het ontwikkeltraject. Er was een risico op schadeclaims. Om dit risico zo klein mogelijk te maken, moesten verschillende juridische stappen in onderlinge volgorde doorlopen worden ('escalatieladder'). Elk van die stappen kende weer een eigen doorlooptijd. De optelsom van deze afzonderlijke doorlooptijden heeft bijgedragen aan de uitloop van het traject.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat het doorlopen van deze stappen tijd kostten?

- Bij (voorlopige) ingebrekestelling (kantelmomenten 3b.a, 3b.h in de tijdlijn) was – zoals gebruikelijk is– sprake van een hersteltermijn, de periode waarin de leverancier alsnog aan de aangegane verplichtingen moet voldoen.
- Tussen de gezamenlijke aanvraag van het bindend advies (kantelmoment 3b.d) en de uiteindelijke uitkomst ervan (kantelmoment 3b.e) zat 9 maanden.
- Tussen het verzoek voor een voorlopig deskundigenbericht door de GGD'en (3b.i) en de afwijzing van dat verzoek (3b.j) zat weer eens vier maanden.

Ook in zorgvuldige afstemming over wat de volgende te nemen stap zou moeten zijn –dus in aanloop naar bovenstaande– is tijd gaan zitten.

Deelverklaringen

Geen

Terug naar de samenvatting
Terug naar lessen hoofdverklaring B

Verklaring B.2.f: de coronapandemie heeft de besluitvorming over het stoppen vertraagd

Verklaring

Door de coronapandemie werden bestuurders geconfronteerd met nieuwe, extra, prioriteiten. Hierdoor verminderde de aandacht voor de ontwikkeling van het GGiD. Gezamenlijke live-besluitvorming was bovendien niet mogelijk en informatie-uitwisseling werd bemoeilijkt. Aangezien het project als 'kritiek' was aangemerkt, konden medewerkers in de uitvoering wel gewoon doorwerken aan het project.

Ondersteunende bevindingen

Waaruit blijkt dat de coronapandemie van invloed is geweest op de besluitvorming?

- Betrokkenen geven aan dat focus en geld van de GGD'en verschoven naar de aanpak van corona.
- Verschuiven van focus en geld gingen ook gepaard met bestuurlijke en personele wisselingen. Zo werd bijv. de kwartiermaker techniek de corona-organisatie ingetrokken en vervangen. Ook een stuurgroeplid werd wat meer de GGD ingetrokken door Corona.
- Voor de coronacrisis werd over het addendum in 2019 nog unaniem besloten. Onrust over de kans van slagen begon al in coronatijd, maar leidde pas ná (het hoogtepunt van) de coronacrisis tot een serieus gesprek over stoppen.

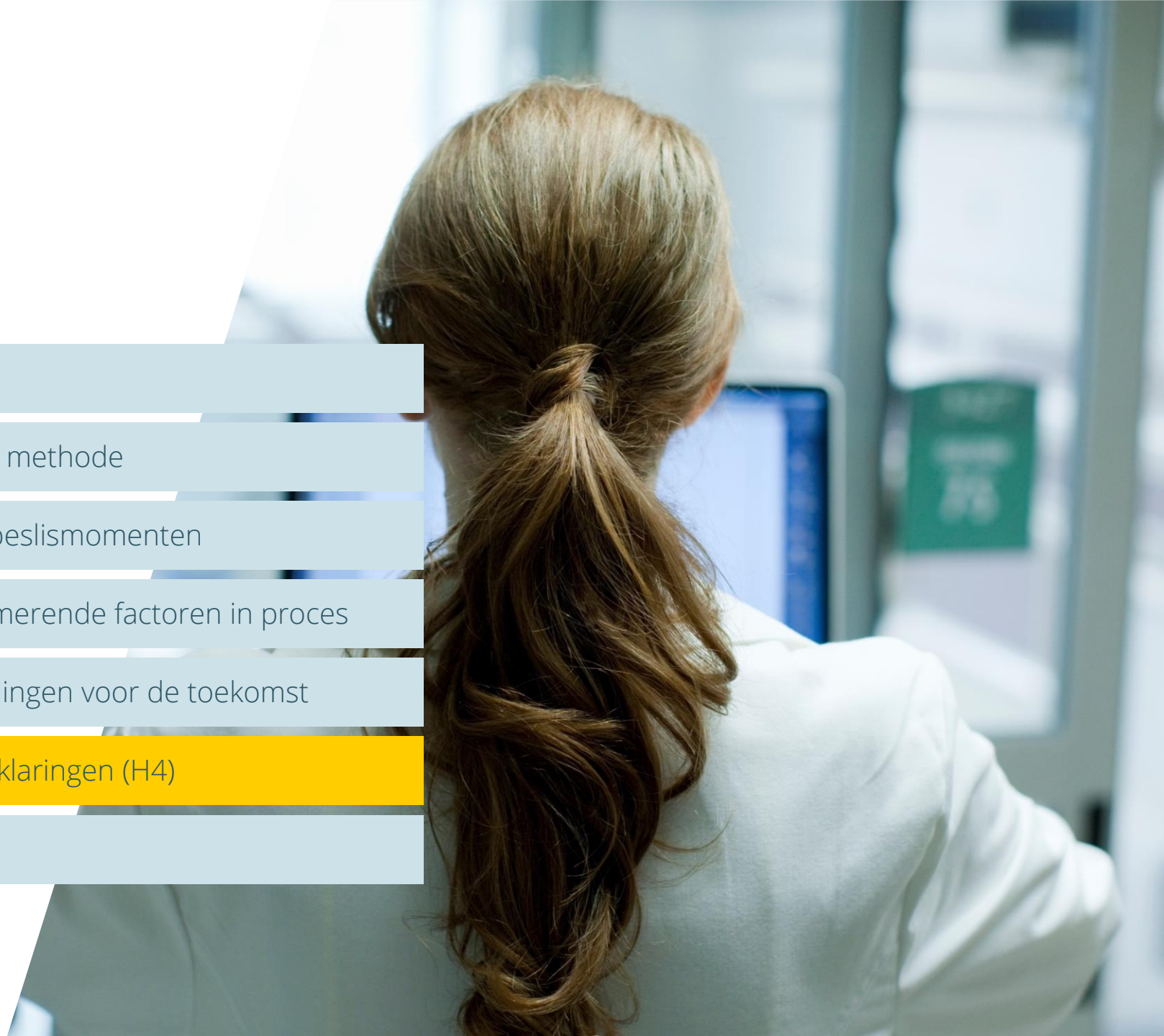
Deelverklaringen

Op welke manier was de coronapandemie van invloed op de besluitvorming?

- Door de ongekende druk van de coronacrisis was er geen tijd en ruimte om aandacht te besteden aan signalen over onrust in het GGiD dossier.
- Door bestuurlijke en personele wisselingen moesten bestuurders en medewerkers zich steeds opnieuw in het dossier verdiepen.

Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping C | niet-opgenomen verklaringen (H4)
7. Bijlagen



Niet-voldoende te onderbouwen verklaringen

Meerdere mogelijke verklaringen zijn niet in deze rapportage terecht gekomen

- In deze evaluatie zijn verklarende factoren opgenomen die een wezenlijke rol hebben gespeeld in de uiteindelijke uitkomst (bevorderend of belemmerend).
- Daarbij moet het wel voldoende goed te onderbouwen zijn wil een verklaring opgenomen worden. Omwille van het gevoelige karakter van dit onderwerp, ligt onze lat hiervoor hoog.
- In het kader van volledigheid en transparantie benoemen we hier de mogelijke verklaringen die aangedragen zijn, maar we onvoldoende konden onderbouwen.

Om welke verklaringen gaat het?

Mogelijk strategisch gedrag leverancier: de leverancier zou mogelijk het benodigde budget bewust te laag hebben ingeschat om daarmee een voordelige concurrentiepositie in de aanbesteding in te nemen, vooruitlopend op eventuele meerkosten die de GGD'en zouden vergoeden.

- *Geschrapt omdat? G*een duidelijke onderbouwing, de leverancier is immers niet gesproken. Het betreft vooral vermoedens van betrokkenen op basis van indirecte signalen.

Bestuurders te weinig intensief betrokken: de algemeen besturen zijn zich pas in een vrij late fase (vanaf ongeveer 2019) actief met het dossier gaan bemoeien. Was dit anders geweest, dan was het programma mogelijk eerder stopgezet.

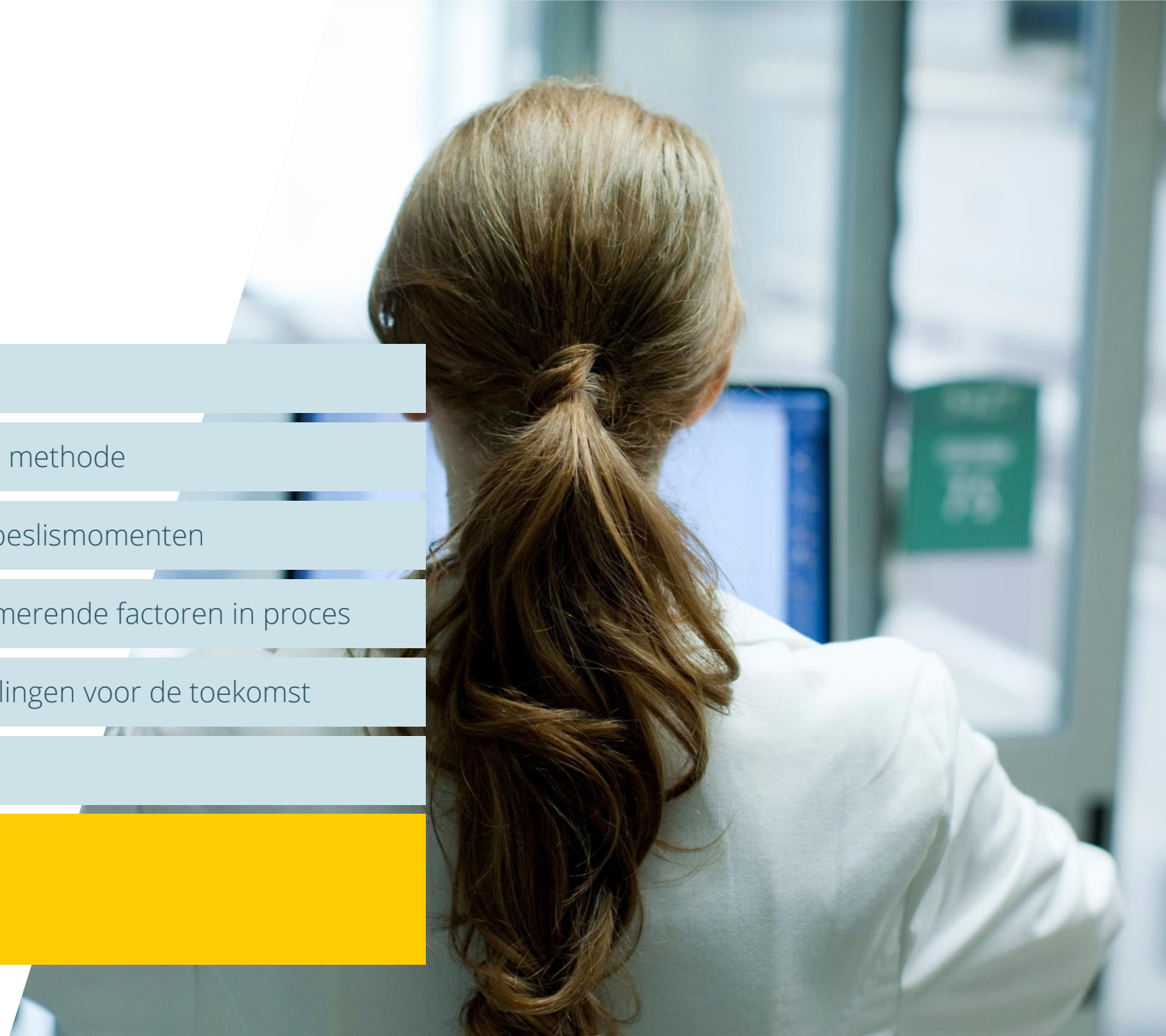
- *Geschrapt omdat?* AB'en zijn over de hele linie uitgebreid geïnformeerd. Hoe later, hoe uitgebreider. Daarmee valt moeilijk te onderbouwen dat juist in de fase waarin ze het meest intensief geïnformeerd zijn, de uitkomst anders was geweest als ze meer betrokken waren geweest.

Informatie kwam niet goed aan: sommige gesprekspartners hebben vragen opgeworpen over de balans van de informatie. Andere informatie had mogelijk tot eerdere bestuurlijke betrokkenheid geleid.

- *Geschrapt omdat?* Dit wordt door een groot aantal betrokkenen niet herkend. Er is in de hele periode bovendien slechts één situatie bekend waar sprake is van niet-doorkomen van informatie. Daarvoor waren bovendien op zichzelf begrijpelijke redenen.

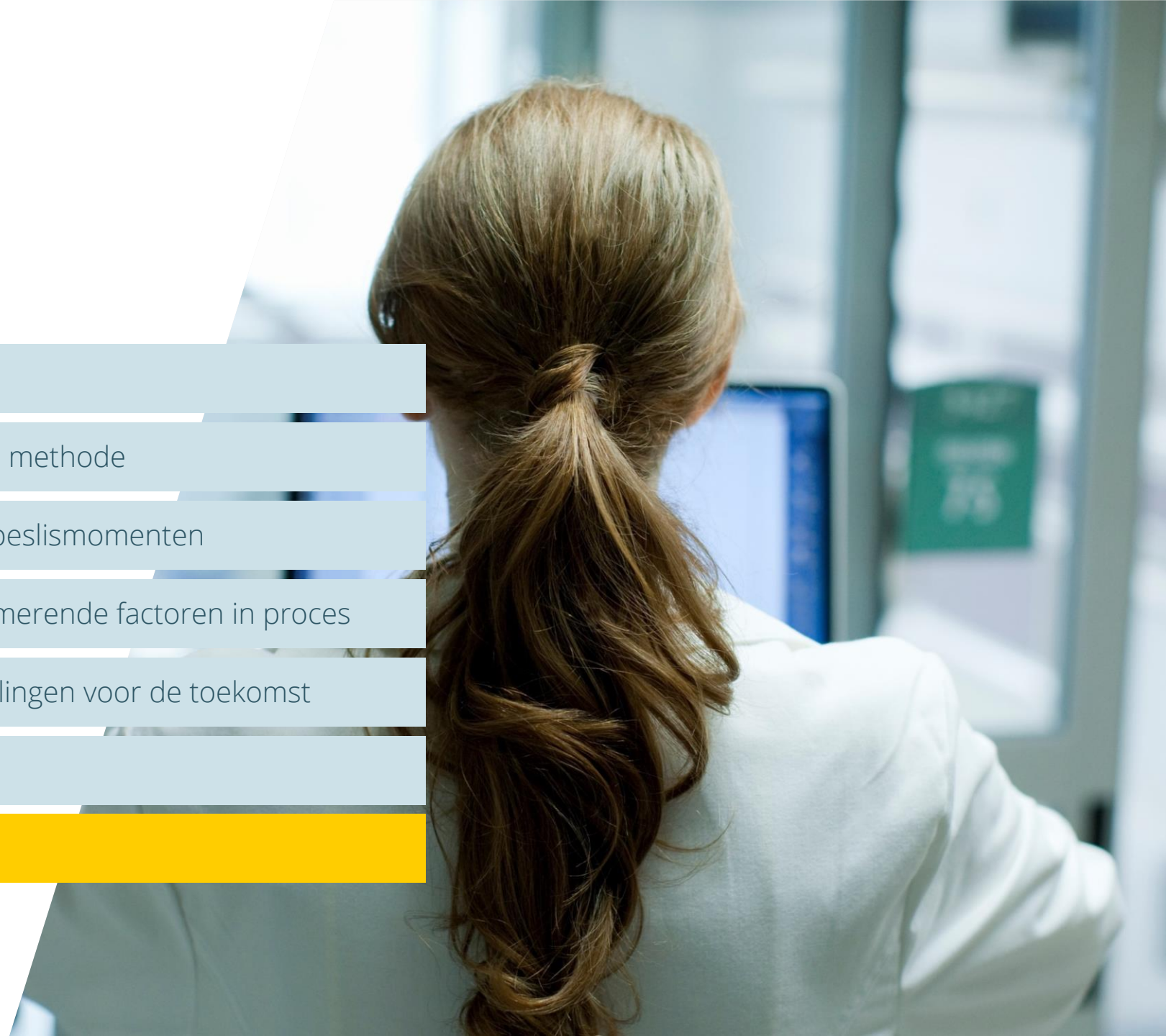
Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping bij hoofdstukken 3 en 4
7. Bijlagen:
   - A. Aanpak evaluatie
   - B. Verklarende woordenlijst



Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping bij hoofdstukken 3 en 4
7. Bijlagen | A: aanpak evaluatie



Aanpak en werkwijze | onderzoeksvragen (1/2)

In de tabel hieronder en op de volgende pagina zijn de specifieke onderzoeksvragen opgenomen die als leidraad voor de evaluatie gediend hebben. Deze zijn in samenspraak met de opdrachtgevers tot stand gekomen. Enkele pagina's verder bij Verantwoording komen er hier nog kort op terug.

Nr.	Vraag	Bovenregionaal	Regionaal
1.	Hoe is de huidige situatie ontstaan? (van a tot z begrijpen)		
a.	Hoe ziet de totale tijdslijn eruit (start-stopzetten) en welke fasen (bijv. voorbereiding, marktoriëntatie, aanbesteding, ontwikkeling, impasse, afwikkeling) en relevante mijlpalen en beslismomenten zijn hierbinnen te onderscheiden?		
b.	Voor elke fase het proces in kaart brengen: ▸ Wat was het beoogde proces? ▸ Hoe is het gelopen en waarom is het zo gelopen? Hoe kijken we hierop terug?	Thema's: planning, gezamenlijke governance, rolverdeling, capaciteit (tijd, expertise en middelen), samenwerking, communicatie, besluitvorming, sturing, etc.	Thema's: interne proces, rol- en verantwoordelijkheidsverdeling, capaciteit (tijd, expertise en middelen), communicatie, interne aansturing, etc.
c.	Voor elke mijlpaal en beslismoment de besluitvorming en inhoudelijke overwegingen in kaart brengen.	▸ Hoe, in welk gremium en op basis van welke overwegingen zijn in elke regio dezelfde besluiten genomen en waarom? ▸ Hoe kijken we nu naar de besluitvorming en de basis waarop deze gestoeld was?	▸ Hoe, in welk gremium en op basis van welke overwegingen zijn regiospecifieke besluiten genomen en waarom? ▸ Hoe kijken we nu naar de besluitvorming en de basis waarop deze gestoeld was?

Aanpak en werkwijze | onderzoeksvragen (2/2)

Nr.	Vraag	Bovenregionaal	Regionaal
2.	Welke lessen kunnen we hiervan leren voor de toekomst? (van z tot a lessen identificeren)		
a.	Wat waren de belangrijkste bevorderende en belemmerende factoren (o.b.v. de reconstructie uit vraag 1)? ▸ In het proces voor elke fase ▸ In de besluitvorming bij elke mijlpaal	Thema's: planning, gezamenlijke governance, rolverdeling, capaciteit (tijd, expertise en middelen), samenwerking, communicatie, besluitvorming, sturing, (financiële) risico's en risicobeheersing,, etc.	Thema's: interne proces, rol- en verantwoordelijkheidsverdeling, capaciteit (tijd, expertise en middelen), communicatie, interne aansturing, etc.
b.	Voor elke belemmerende factor terugredeneren van 'z tot a': ▸ Wat waren alternatieve handelingsopties gegeven de situatie van dat moment? Welke bestaande bevorderende factoren hadden we hier in kunnen zetten?		
c.	Hoe kunnen de bevorderende factoren verder versterkt worden?		
d.	Hoe kan effectief aan de belemmerende factoren tegemoet gekomen worden? Wat is hiervoor nodig?		
e.	Wat vraagt het van de organisaties om de geleerde lessen en aanbevelingen te kunnen borgen?		

Aanpak en werkwijze | uitgangspunten van de aanpak (1/2)

Bij het invulling geven van een aanpak om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd.

We kijken terug om te begrijpen en stellen ons oordeel uit

Veel evaluaties kennen een specifieke aanleiding: iets is niet op de manier verlopen, zoals vooraf bedoeld was. Het is misschien aanlokkelijk om te willen oordelen over de situatie. In onze ervaring is het bij organisaties die vooruit willen, vooral zinvol om de situatie te begrijpen. Wat is er precies gebeurd, waarom is het op deze manier gebeurd, wat lag daaraan ten grondslag?

We hanteren een lerende aanpak: we kijken terug óm vooruit te kunnen kijken

De GGD'en moeten in de toekomst nog steeds een nieuw kinddossier inkopen of ontwikkelen en dat zo succesvol mogelijk doen. De waarde van de evaluatie is dat lessen voor de toekomst geïdentificeerd en doorleefd worden, zodat deze daadwerkelijk toegepast kunnen worden in de verschillende organisaties en in een eventuele toekomstige samenwerking.

We hebben oog voor de verschillende perspectieven én de uitwisseling daartussen

Elk van de organisaties en elk van hun organisatieonderdelen en werknemers heeft een eigen beeld van hoe het proces gelopen is en wat daarin belangrijk was. In elk van die perspectieven zit een kern van waarheid. We kennen daar ook geen onderling gewicht aan toe. De waarde van de evaluatie is om elk van die perspectieven recht te doen door onderliggende belangen, zorgen en behoeften te onderzoeken en begrijpen en de perspectieven met elkaar te verbinden.

We zorgen voor eigenaarschap bij de betrokken organisaties

Wij als evaluerende partij zijn slechts passanten, de betrokken organisaties moeten door. De betreffende wethouders moeten daarnaast het gesprek naar aanleiding van deze evaluatie aangaan in hun colleges en raden. Hoewel de evaluatie objectief uitgevoerd moet worden om maximale waarde te hebben, moeten de uitkomsten ervan omarmd kunnen worden door de betreffende GGD'en.

Aanpak en werkwijze | uitgangspunten van de aanpak (2/2)

We pretenderen niet dat perfecte oplossingen bestaan in complexe en weerbarstige projecten als deze

Dit type ontwikkelprocessen blijken vaak complex en weerbarstig in de uitvoering. Er zal er nooit een gegarandeerd perfect proces doorlopen worden. We moeten daarom voorkomen we dat we alleen ‘perfecte’ oplossingen aandragen, die vooral met de kennis van nu evident lijken. De te trekken lessen moeten juist handvatten bieden om de ingewikkeldheid hanteerbaar te maken. Dit stelt de organisaties ook in staat om –in juist dit soort imperfecte en vaak ‘rommelige’ processen– om flexibel te opereren.

Aanpak en werkwijze | onderzoeksactiviteiten en hun invulling (1/2)

We hebben in deze evaluatie gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethoden:

1. Documentanalyse
2. Interviews
3. Groepssessies

1. Documentanalyse

Aan de hand van een analyse van documenten hebben we de tijdlijn met kantelmomenten en het overzicht van mandaten opgesteld. Ook hebben documenten geanalyseerd om uitspraken van betrokkenen te kunnen verifiëren en in context te kunnen plaatsen.

We hebben ons hierbij gebaseerd op enkele openbare stukken en (een deel van) het archief van het programmabureau. Daarnaast zijn nog enkele stukken van de GGD'en gebruikt, zoals de mandaatbesluiten.

We hebben *niet* kunnen beschikken over de verslagen van de bijeenkomsten van algemeen besturen die een besloten karakter hadden en waarvan de verslagen nog niet vrijgegeven zijn.

Waar we een gehanteerde bron aanhalen, hebben we dat op de pagina zelf via een voetnoot aangegeven.

2. Interviews met betrokkenen

We hebben een groot aantal interviews met betrokkenen gevoerd. Doel daarvan was in de eerste plaats om te kunnen begrijpen wat er gebeurd is, maar in de tweede plaats ook om de opgestelde tijdslijn te toetsen.

De gesprekspartners zijn in samenspraak met de opdrachtgevers samengesteld. Verderop staan de gesprekspartners opgenomen. Eén pagina late staan de gespreksvragen opgenomen aan de hand waarvan het gesprek gevoerd is.

Aanpak en werkwijze | onderzoeksactiviteiten en hun invulling (2/2)

3. Groepssessies: toetsing

We hebben een conceptversie van de bevindingen (hoofdstukken 3 en 4) ter **toetsing** naar alle gesprekspartners gestuurd. Centraal daarin stonden de volgende vragen:

- Zijn de bevindingen compleet (bevorderende en belemmerende factoren en de onderbouwing daarvan)?
- Zijn ze feitelijk correct?
- Zijn ze voldoende afgewogen en genuanceerd geformuleerd?

Voor de gesprekspartners die medewerker van een GGD zijn, hebben we **inloopsessies** op locatie georganiseerd, waarin zij mondeling feedback konden geven. De overige gesprekspartners en GGD-gesprekspartners die geen gebruik wilden maken van de inloopsessies konden hun feedback ook schriftelijk doorgeven. Waar daartoe reden was, hebben we de gesprekspartner in kwestie naar aanleiding van de feedback nog een terugkoppeling gegeven.

3. Groepssessie: lessen

Op basis van de bevindingen (bevorderende en belemmerende factoren) hebben we mogelijke lessen geformuleerd richting de toekomst. In drie werksessies –één bij elke GGD– hebben we met gesprekspartners die bij de GGD in kwestie werken op deze lessen gereflecteerd en besproken wat er nodig is om de meest relevante hierin voor de toekomst in de organisatie te borgen.

Overige

Aan het eind van deze bijlage staan nog enkele noties ter verantwoording opgenomen

Interviews | gesprekspartners

Voor deze evaluatie hebben we in totaal 38 betrokkenen gesproken, veelal individueel, in een enkel geval in tweetallen.

Gesprekspartners zijn individueel geselecteerd op het feit dat zij ervaringen met het dossier hebben gehad. De groep is tegelijkertijd collectief zo volledig mogelijk samengesteld, in de zin dat alle relevante perspectieven erin terug komen:

- Professionals die lid waren van het Kernteam bouw / Praktijk ToetsTeam, of verantwoordelijk waren voor de implementatie
- Medewerkers van de programma-organisatie
- Oud-product owner
- Financials vanuit de GGD'en (werkgroep NUT)
- (oud-)leden van de stuurgroep
- Directeuren publieke gezondheid
- (Oud-)bestuurders (veelal ervaren bestuurders die over een langere periode ervaringen hebben en voormalig portefeuillehouders van het GGiD)
- Een betrokkene die het inkoopproces mee begeleid heeft.

Daarnaast hebben we één betrokkenen vanuit Hollands-Midden gesproken, om een scherper beeld te krijgen bij de redenen voor hun terugtrekking.

Niet gesproken zijn betrokkenen vanuit de leverancier, vanwege de aard van de opdracht en het nog lopende juridische traject ten tijde van het uitvoeren van de evaluatie.

Omwille van de gevoeligheid van het dossier en privacyoverwegingen hebben we ervoor gekozen om geen namen van gesproken betrokkenen te noemen, maar ons tot een globale beschrijving van de functies te beperken.

Interviews | gespreksleidraden (1/2)

Gesprekspartners is ter voorbereiding op het gesprek een eerste versie van de tijdlijn (hoofdstuk 3) en onderstaande gespreksleidraad toegestuurd (opgenomen zonder inleidende tekst).

Tijdslijn

Voor dit thema hanteren we geen specifieke gespreksvragen, maar doorlopen we met u graag chronologisch de belangrijkste gebeurtenissen vanaf de start van het aanbestedingstraject tot het stopzetten van de ontwikkeling.

Het verloop van het proces en het beoogde proces

- Hoe heeft uw betrokkenheid in het (inkoop)proces eruit gezien (rol en periode)?
- Kunt u kort reflecteren op de verschillende fasen in het inkoop- en implementatieproces:
- Wat was het beoogde proces?
- Hoe verhielden beoogd en werkelijk proces zich tot elkaar?
- Hoe is gaandeweg op het proces gestuurd? Wie had in de sturing welke rol en verantwoordelijkheid?

Besluitvorming(sproces)

- Welke beslissingen zijn volgens u van grote / de grootste invloed geweest op de uitkomsten? Zie hiervoor ook de tijdslijn als nadere verdieping.
- Hoe zag het besluitvormingsproces eruit (door wie, in welke volgorde, met welke rolverdeling)?
- Welke afwegingen zijn gemaakt bij deze richtinggevende beslissingen? Hoe zijn deze afwegingen ter tafel gekomen, en hoe zijn ze gewogen?
- Wat zijn uw ervaringen rondom het proces ter voorbereiding van deze besluitvorming?
- Wat kunt u zeggen over de context waarin deze besluiten genomen zijn (onderlinge dynamiek, periode, etc.)?
- Hoe kijkt u persoonlijk terug op deze beslissingen? Welke betekenis hadden de beslissingen in het verloop van het totale proces?

Leidraad gaat verder op de volgende pagina.

Interviews | gespreksleidraden (2/2)

Bevorderende en belemmerende factoren in het proces

Graag lopen we samen met u langs een aantal thema's, die een rol gespeeld kunnen hebben in het voorbereidings-, het aanbestedings- en het ontwikkelproces. We zijn geïnteresseerd in thema's die op bepaalde momenten het proces ten goede kwamen (bevorderend waren) of die een knelpunt vormden (belemmerende factoren). Denk bij deze thema's aan:

- Planning van het inkoopproces (de volgordelijkheid van activiteiten en beschikbare tijd daarvoor);
- Gezamenlijke governance (werkwijze om GGD-overstijgend af te stemmen en besluiten te nemen / coördineren);
- Rol- en taakverdeling tussen én binnen GGD's;
- De capaciteit (tijd, expertise en middelen) van betrokkenen;
- De onderlinge samenwerking en communicatie tussen en binnen de GGD's (meer op informeel vlak dan de governance hierboven);
- (Interne) aansturing op medewerkers en processen;
- Inzicht in (financiële) risico's en risicobeheersing;
- Interne processen binnen de afzonderlijke GGD'en;
- De rol- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen het projectteam.
- Welke van bovenstaande thema's werkten op verschillende momenten bevorderend dan wel belemmerend en wat was daar precies de oorzaak van?
- Welke andere thema's ziet u eventueel die relevant zijn geweest in het proces van voorbereiding, aanbesteding en ontwikkeling?

Verantwoording

Selectie

Er is in de loop van het dossier veel gebeurd, zowel wat betreft de ontwikkelingen (kantelmomenten) als de omstandigheden die van invloed zijn geweest op elk van die kantelmomenten (bevorderende en belemmerende factoren). Gelet op de omvang beschrijven we hier welke afwegingen een rol hebben gespeeld bij wat wel en niet in deze rapportage is opgenomen.

Er was niet sprake van één werkelijkheid, maar van evenzoveel werkelijkheden als gesprekspartners. Ieder had eigen ervaringen, die veelal overlapten maar nooit volledig overeenkwamen met die van de andere gesprekspartners. Om te beoordelen wat we wel en wat niet op zouden nemen, hebben we de volgende criteria gehanteerd:

- Plausibiliteit: het is voldoende aannemelijk dat iets gespeeld heeft;
- Impact: het is voldoende aannemelijk dat iets een grote invloed heeft gehad op de uiteindelijke uitkomst.

We hebben hierop getoetst aan de hand van 'triangulatie': een bevinding wordt meer plausibel wanneer deze door verschillende type bronnen ondersteund wordt. Typisch is het geval dat we vanuit gesprekken een signaal kregen, dat we op basis van documentanalyse konden verifiëren. Sommige bevindingen konden echter simpelweg schriftelijk niet geverifieerd worden. In dat soort gevallen vereisten we dat verschillende gesprekspartners met verschillende achtergronden en ervaringen hetzelfde punt aandroegen. Voor de impact hebben we ons eveneens gebaseerd op (verschillende) gesprekspartners. In aanvulling daarop hebben we (veelal bij de bevorderende en belemmerende factoren) gebruik gemaakt van gedachten-experimenten: hoe had de werkelijkheid eruit gezien als alleen deze factor anders was geweest?

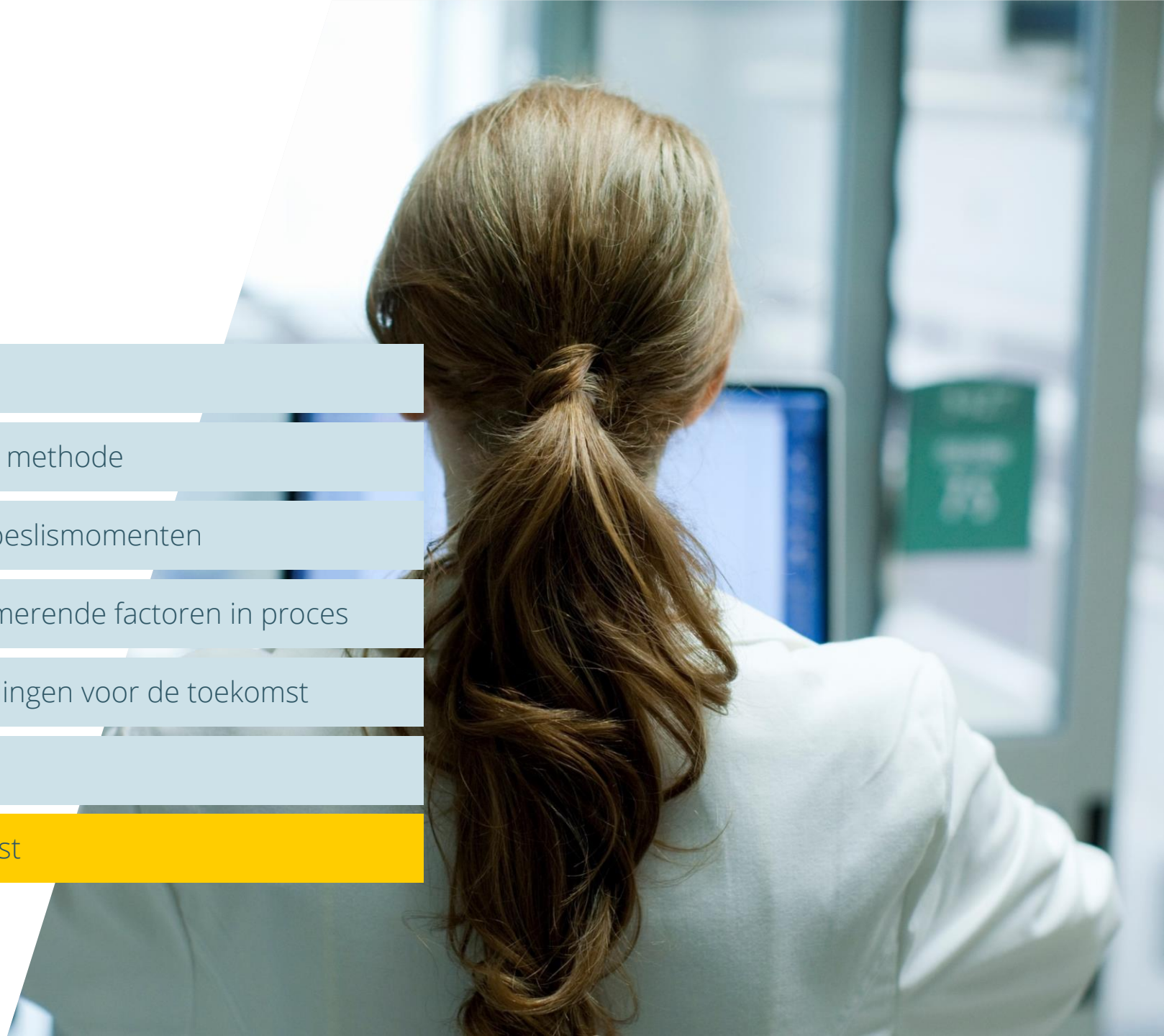
Er is een aantal aangedragen factoren dat na bovenstaande toetsen niet in de lijst met verklaringen is opgenomen. We hebben deze in Verdieping C opgenomen.

Herleidbaarheid

Omwille van de gevoeligheid van het dossier en privacyoverwegingen hebben we ervoor gekozen om bevindingen zo te formuleren dat zij niet herleidbaar zijn tot wie het gezegd heeft en zo min mogelijk tot over wie het gaat.

Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Introductie: aanleiding, opdracht en methode
3. Reconstrueren: tijdlijn, mijlpalen & beslismomenten
4. Begrijpen: bevorderende en belemmerende factoren in proces
5. Leren & borgen: lessen en aanbevelingen voor de toekomst
6. Verdieping bij hoofdstukken 3 en 4
7. Bijlagen | B: verklarende woordenlijst



Verklarende woordenlijst | gebruikte termen en afkortingen

Gebruikte termen

- Agile / Scrum | Kortcyclische werkwijze (of filosofie), ontstaan vanuit softwareontwikkeling, waarbij een nieuw te ontwikkelen product stapsgewijs in kleine iteraties (sprints) wordt uitgewerkt. Hoe men bij het gewenste eindresultaat uitkomt, staat vooraf niet vast. Continu leren in feedbackloops en het 'wendbaar' bijsturen op veranderingen in het proces staan daarom centraal.
- Epics | Een gedefinieerd deelresultaat en de taken die een software-ontwikkelteam moet vervullen om daar te komen
- Kernteam bouw | Team binnen de programmaorganisatie met professionals van de GGD'en dat gedurende het ontwikkeltraject voor het GGiD meekeek op aansluiting van de deelproducten op de behoeften van de werkvloer (later Praktijktoetsteam).
- Product owner | Lid van een agile ontwikkelteam verantwoordelijk voor de aansluiting van eind- en deelresultaten op de behoeften van de klant. Stelt prioriteiten voor sprints, ondersteunt het ontwikkelteam, stemt af met de klant en houdt oog voor de planning.
- Sprint | Vast tijdsframe (bv. 2 weken) waarbinnen een agile ontwikkelteam toewerkt naar een specifiek doel. In de scrumwerkwijze volgen sprints elkaar op, steeds met een opnieuw vastgesteld doel.
- Stories | Deeltaken- en resultaten die gezamenlijk een epic vormen.
- Translator | Professional met de rol om technische materie te vertalen naar betekenis voor de eindgebruiker van een systeem en vice versa.
- Use cases | Een use case beschrijft specifiek 'gedrag' dat een software product moet vervullen bij interactie met actoren: wie met een betreffend systeem wat kan doen. Deze beschrijvingen worden gebruikt in het definiëren van de eisen (*requirements*) waaraan een systeem moet voldoen.

Gebruikte afkortingen

- AB | Algemeen bestuur (van een GGD)
- BC | Bestuurscommissie (van een GGD)
- DB | Dagelijks bestuur (van een GGD)
- DD | Digitaal dossier
- DPG | Directeur Publieke Gezondheid (van een GGD)
- GAT | Gebruiksersacceptatietest
- GGDrU | GGD regio Utrecht
- HN | Hollands Noorden
- JGZ | Jeugdgezondheidszorg
- KTB | Kernteam bouw
- PO | Product owner (zie links)
- PvE | Programma van Eisen
- Tw | Twente

Meer weten?

(030) 236 30 30

Andersson Elffers Felix

www.aef.nl

Mail@aef.nl



11-10-2023