

PBLQ
HEC

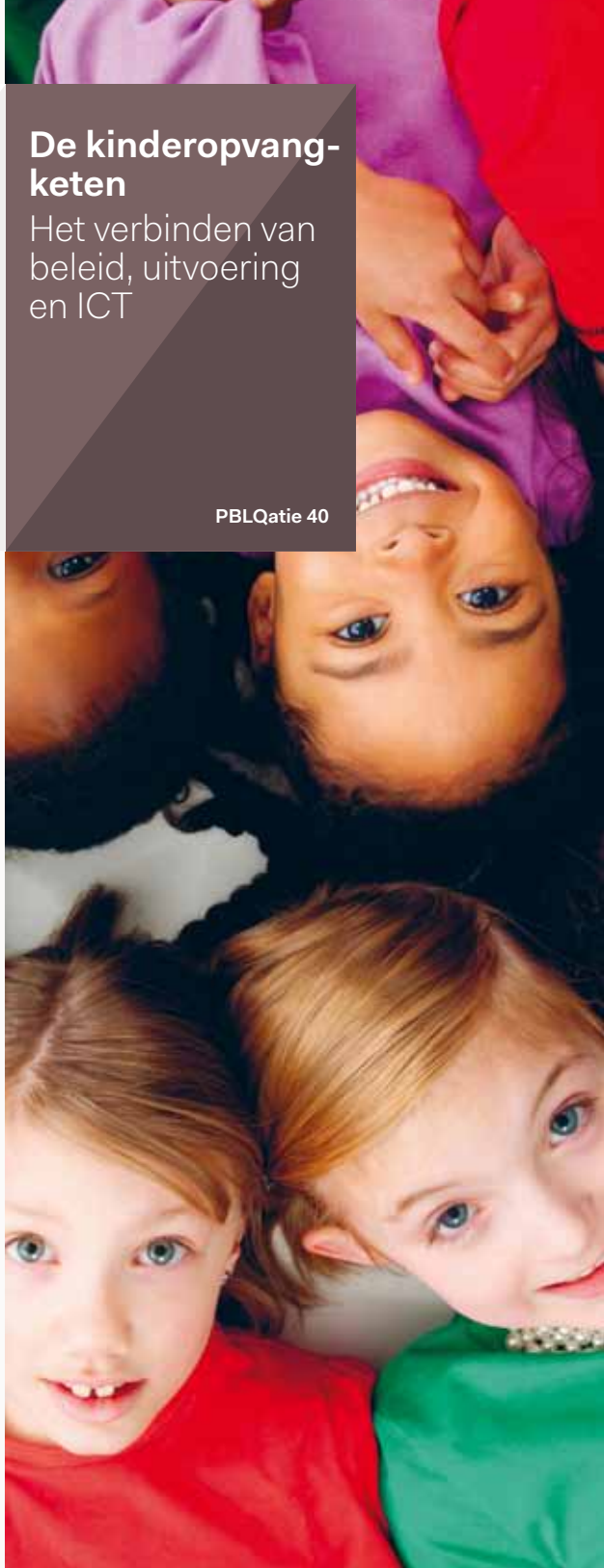
voor een sterke
publieke sector

De kinderopvang- keten

Het verbinden van
beleid, uitvoering
en ICT

PBLQatie 40

Sdu UITGEVERS



DE KINDEROPVANGKETEN
HET VERBINDEN VAN BELEID,
UITVOERING EN ICT

Redactie

Marc de Rooij

© Sdu Uitgevers, december 2012

ISBN 978 90 12 57754 0

Ontwerp omslag en binnenwerk

Smidswater

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

T 070 - 378 98 80

I www.sdu.nl/service

DE KINDEROPVANGKETEN HET VERBINDEN VAN BELEID, UITVOERING EN ICT

Redactie

Marc de Rooij

Met medewerking van

Sipke Boorsma

Yvette Derks

Judith Duveen

Frank Kentin

Michel Koning

Richard van Ligten

Dirk Jan van der Linden

John Oldenhuizing

Hanna van Oostrum

Edith van Ruijven

Anja Schrik

Remco van Vliet

PBLQatie nr. 40

Sdu Uitgevers, 2012

De volgende papernotes zijn verschenen:

1. *Informatisering: spel zonder grenzen (1994)* – prof. dr. E.J.J.M. Kimman
2. *Het recht van overheidsinformatisering (1995)* – mr. V.A. de Pous
3. *Lichtsporen en luchtspiegelingen (1996)* – drs. S.B. Luitjens (red.)
4. *Voorbij 2000... (1997)* – drs. S.B. Luitjens, mw. H. Krijgsman – Heersink en mr. V.A. de Pous
5. *Oups! (1998)* – Dr. B. Scheepmaker
6. *Digitaal Documentbeheer (1998)* – dr. J.J.M. Uijlenbroek
7. *Op weg naar E-day; De euro in de overheidsinformatisering (1998)* – drs. J.A. Perlee en drs. M. Rijn
8. *E-commerce; Elektronisch zaken doen bij de overheid (2000)* – ir. P.P van der Hijden, dr. A. Jonk, drs. A. W. M. Lasance en dr. J.J.M. Uijlenbroek
9. *Het Resultaat Geteld; Over verantwoording en informatievoorziening (2000)* – dr. R. van Dael, drs. W.J. van Gelder en dr. A. Jonk
10. *Overheid in het web; Naar een toegankelijke overheidssite (2001)* – dr. A.G. Arnold, drs. L.C. Swennen, drs. P.B. Nederkoorn en R.M. Herpel
11. *De politieke partij in de netwerksamenleving (2002)* – dr. A. Jonk en G. van Velzen (red.)
12. *Informatiebeveiliging voor de overheid (2002)* – mw. B.J. Glashouwer re ri cisa, drs. M. de Graaf, ir. J.M. Meij, mw. drs. P. Mettau en ir. P. Wielaard
13. *De I-functie verklaard (2002)* – dr. R. van Dael en drs. I. Henneman
14. *Aanbesteden van ICT projecten (2003)* – mr. J.C.H. van Berkel, ir. A. Bloembergen, dr. A. Jonk en C. Kolk
15. *Van ontwijken naar uitwijken (2003)* – dr. M.E.M Spruit, ing. G.A. Ven, drs. W.B.M. Vrouwenvelder en ir. P. Wielaard
16. *Andere overheid, andere bedrijven, andere systemen (2004)* – ir. L.H.M. Matthijssen, dr. R. van Dael en F. Heijink
17. *De moderne informatiehuishouding van de digitale overheid, het archief op het bureau (2005)* – dr. A.G. Arnold en mw. B.J. Glashouwer re ri cisa
18. *SONAR – Aansturen van complexe overheidsprojecten (2005)* – drs. G.H.P. van den Berg en S.A.J. Munneke
19. *De uitvoeringsorganisaties in Europa; Niet langer een muurbloem (2006)* – drs. E.J. Mulder
20. *Eitjes tikken; Bij het afscheid van Siep Eilander (2006)* – drs. M.M. Frequin, drs. S.B. Luitjens en drs. L.J.E. Smits
21. *Naar een goed gebruik van het burgerservicenummer (BSN) (2007)* – mw. drs. P.R.B. Heemskerck, mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra, mr. J.N. van Lunteren, mw. drs. P. Mettau en drs. D. Schravendeel

22. *Voor alle zekerheid; Over adviezen, audits en contra-expertises: een gids voor ICT-opdrachtgevers in de publieke sector (2007)* – ir. A Bloembergen, drs. A. Glass en ir. C.L. Wauters emea
23. *Gedwongen nering; ICT dienstverlening in een gebonden klant-leverancier relatie (2007)* – drs. M.F.M. Bom en dr.ir. K. Rijniersce
24. *Elf Bommen en Granaten; Columns van Rob Meijer in de Automatiseringsgids (2007)* – drs. R.A.M. Meijer
25. *Opgeruimd staat netjes? Uitbesteden van ICT in de publieke sector (2008)* – ir. C.L. Wauters emea, dr. M.E.M. Spruit en ing. M.R. Vermeulen mcm
26. *Games in het openbaar bestuur; Wat zijn de spelregels? (2008)* – drs. M. van de Vecht mpim
27. *Langs elkaar heen; Over geïntegreerde dienstverlening in het publieke domein (2009)* – drs. G.H.P. van den Berg, mr.drs. T.F.M. Hooghiemstra, drs. O. Kinkhorst, mr. J.N. van Lunteren, B. Luxemburg, dr. A. van Venrooy, mw.drs. J. Vosse mpim
28. *Eerlijk bestek; Handleiding praktisch aanbesteden (2009)* – mr. J.C.H. van Berkel, ir. P. Wielaard
29. *Referentiearchitecturen: niet alleen voor architecten! (2009)* – drs. R.A.M. Meijer, mw. J.M. van Rooij mscfs, mw.drs. M. Stam mpim
30. *Duurzaam bestuur(d); Bouwstenen voor duurzame bedrijfsvoering en groene ICT (2009)* – drs. J.A.B. Walschots mpim, drs. A.M. Jansen, drs. A. de Jager
31. *De informatiepositie van de patiënt (2010)* – mw. drs. R.A.E. Gerads, mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra, dr. A.G. Arnold, mw. drs. A.D. van der Heide MCM
32. *Beter slim gejat dan slecht bedacht. Over de internationale uitwisseling van ICT best practices (2010)* – drs. J. Romme MPIM
33. *Web 2.0 & Social Media 'een routekaart' (2011)* – drs. G.H.P.van den Berg, mw. drs. S. Naghib-Bukman, drs. M.A. de Rooij MCM, drs. C. van der Werf
34. *Portfoliomanagement; Een hoofdtak van de CIO (2011)* – drs. A. Beetsma, ir. H. van Beusekom, drs. A.M. Bos, U. Groen MMC, drs. R.A.M. Meijer, ir. P. van Rotterdam, mw. ir. F.F. Westbroek, drs. C. van der Werf
35. *Loonaangifteketen. De aorta van BV Nederland (2011)* – M.D. van Dijk, M.G.M. Driessen RA, C.H.A.M. Ewalds RA RC, drs. D. Meijer, drs. M. de Roos EMIA RO, E.J.M. Ruiterman, drs. W.N. Sonneveld EMIA RO, ir. C.L. Wauters EMEA RE
36. *De CIO kan het niet alleen (2011)* – drs. C. van der Werf en dr. J.M. van Veen
37. *Businesscases: het kompas van de bestuurder (2012)* – drs. R.A.M. Meijer, drs. W.N. Sonneveld EMIA RO, drs. N. van Baarsen RE RI
38. *Europa: wat doe je ermee? EU-professionalisering voor overheden (2012)* – mr. M. Baptist-Fruin, drs. E.J. Mulder, drs. P. van Wersch
39. *Risicomanagement: Bouwen aan zekerheden Ingrediënten voor succes* – Karel de Bakker, Ruud Mollema, Chris Wauters

De volgende notebooks zijn verschenen:

1. *Overheidsinformatisering: het taaie ongerief (1999)* – prof.ir. P.A. Tas en drs. S.B. Luitjens
2. *Designing electronic document infrastructures (1997)* – dr. J.J.M. Uijlenbroek
3. *Beheerst beheren; beheer van ICT voorzieningen uit managementoptiek (2000)* – ir. H.A. Spanjersberg en mr.dr.ir. Th.J.G. Thiadens
4. *'mijnoverheid.nl'; publieke dienstverlening in de toekomst (2005)* – mw.drs. P. Mettau

Overige publicaties:

1. *Zakboekje preventie cybercrime (2008)* – mw. B.J. Glashouwer RE RI CISA en dr. M.E.M. Spruit
2. *Exploring Identity Management and Trust (2008)* – drs. N. Ducastel, mw. drs. P.R.B. Heemskerk, mr. M.W.I. Hillenaar, mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra, mw. drs. B.M. van Rijt, drs. D. Schravendeel, drs. L.J.E. Smits, dr. J.M. van Veen
3. *20 jaar HEC 1988-2008 (2008)* – mw. drs. B.M. van Rijt-Valkenburg
4. *The Devil is in the Detail (2009)* – mw. Ms C.I. Langejans MA
5. *Op de golven van Europa (2010)* – drs. L.J.E. Smits, mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra, drs. E.J. Mulder, mw. drs. M. van Beurden, mr. A.W.H. Docters van Leeuwen en mr. L.J. Brinkhorst
6. *Leren van de Buren (2010)* – drs. L.J.E. Smits, mr. J.N. van Lunteren, drs. J.E. van Veenen, ir. M.R. Vermeulen MCM, drs. J. Rompe MPIM, drs. M.A. de Rooij MCM, drs. E. Linke, drs. A.M. de Kamper
7. *10 jaar HEC Traineeprogramma, "verbinder word je niet zomaar" (2010)* – dr. A.G. Arnold en mw. D. Sytsema
8. *Eyes only – Over de ragfijne balans van de duivelsdriehoek: het evenwicht tussen functionaliteit, veiligheid en geld (2011)* – N. Laagland, drs. J.P. Otter, ir. P. Wielaard
9. *Lissabon in Den Haag – De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor politiek en bestuur in Den Haag (2011)* – drs. E.J. Mulder, mw. L. Abrahamse MA en mw. drs. I. de Boer
10. *TRENDS – Het Haagse leger? 14 experts over de toekomst van de publieke sector (2012)* – Redactie mr.drs T.F.M. Hooghiemstra, mw. L. Wijnants, mw. drs. B.M. Valkenburg

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
<i>Door Martin Flier (SZW) en Leo Smits (PBLQ HEC)</i>	
Inleiding	11
<i>Door Marc de Rooij (PBLQ HEC)</i>	
Hoofdstuk 1	
Kroniek van het programma	19
<i>Door Dirk Jan van der Linden (PBLQ HEC)</i>	
Hoofdstuk 2	
Opdrachtgeverschap en programmamanagement	27
<i>Door Sipke Boorsma, Judith Duveen (SZW) en Marc de Rooij (PBLQ HEC)</i>	
Hoofdstuk 3	
Van stimuleren naar handhaven	39
<i>Door Remco van Vliet, Frank Kentin en Michel Koning (VNG)</i>	
Hoofdstuk 4	
Gereedschap voor het werkproces	47
<i>Door Yvette Derks en Anja Schrik (GGD Nederland)</i>	
Hoofdstuk 5	
De implementatieondersteuning door KING	53
<i>Door Hanna van Oostrum en Edith van Ruijven (KING)</i>	
Hoofdstuk 6	
De ontwikkelmethodiek van ICTU	67
<i>Door John Oldenhuizing (ICTU)</i>	

Hoofdstuk 7

Het inrichten van het beheer bij DUO

77

Door Richard van Ligten en Anjo Grakist (DUO)

Hoofdstuk 8

Conclusies

85

*Door Marc de Rooij (PBLQ HEC), met dank aan
de stuurgroep LRKP/GIR*

Voorwoord

Met de stelselherziening van de Wet kinderopvang per 1 januari 2010 hebben de Ministeries van OCW en SZW gewerkt aan een verbetering van de informatie-uitwisseling in de kinderopvangketen. Het doel hiervan is het versterken van toezicht en handhaving door GGD'en, gemeenten en de Inspectie van het Onderwijs en de vermindering van fraude en misbruik bij de toekenning van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. Dit heeft geleid tot de invoering van een Landelijk Register en een Gemeenschappelijke Inspectieruimte Kinderopvang en Peuterspeelzalen.

Omdat ketens zich kenmerken door samenwerking tussen neven-geschikte partijen zonder hiërarchische relatie en samenwerking tussen zelfstandige organisaties tegenwoordig nieuwe eisen stelt aan geautomatiseerde communicatie, blijkt een gemeenschappelijke informatie-infrastructuur in de praktijk vaak niet of moeizaam tot stand te komen. Medewerkers van eerst OCW en later SZW, de Belastingdienst, VNG/gemeenten, GGD Nederland/GGD'en, het Netwerkbureau Kinderopvang en later het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), Inspectie van het Onderwijs (Ivho), de ICT Uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid (ICTU), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en Het Expertise Centrum (HEC) werkten de afgelopen jaren intensief aan de ontwikkeling van de informatie-uitwisseling in de kinderopvangketen.

De afgelopen jaren hebben we veel geleerd over het inrichten van een succesvolle keten. In dit boek laten we u zien hoe de informatie-uitwisseling in deze keten tot stand is gekomen en wat we hebben geleerd.

Wij hebben gekozen voor een programmatische aanpak waarbij de verbinding is gezocht tussen opdrachtgevers, uitvoeringsorganisaties en dienstverleners en tussen beleidsmakers, juristen, ICT'ers en uitvoerders. Een aanpak die recht deed aan de kennis, ervaring en belangen van diverse nevengeschikte partijen in de keten. Het leek ons inspirerend ook de grote variatie aan perspectieven op dezelfde keten in deze publi-

catie tot uiting te laten komen door verschillende partijen hun eigen ervaringen te laten weergeven. Samenwerking vraagt volgens ons immers de bereidheid om je te verdiepen in andermans verhaal en verschillen niet weg te poetsen, maar op tafel te houden.

Wij hopen dat onze ervaringen anderen kunnen helpen bij het inrichten van (informatievoorziening in) ketens op andere beleidsterreinen met wellicht weer andere spelers, maar met ongetwijfeld een deels vergelijkbare problematiek.

Martin Flier
*Directeur Kinderopvang bij
het Ministerie van SZW*

Leo Smits
PBLQ HEC

Inleiding

Door Marc de Rooij (PBLQ HEC)

In 2005 is de Wet kinderopvang in werking getreden. Doel van de wet is het vergroten van de ouderparticipatie in het werkproces, het combineren van arbeid en zorg en het borgen van de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen. Daartoe stelt de wet eisen aan de kwaliteit van de opvang en de voorwaarden voor toekenning van kinderopvangtoeslag, waaronder die voor gastouderopvang. De vraag naar kinderopvangvoorzieningen nam rond 2006 enorm toe, waarop door de markt snel werd gereageerd. Daardoor ontstonden er zorgen over de kwaliteit van de kinderopvang, met name ook bij de gastouderopvang. In korte tijd stegen de totale uitgaven aan kinderopvangtoeslag navenant: van circa 1 miljard euro in 2005 naar meer dan 3 miljard euro rond 2009. Omdat in 2008 de economische crisis uitbrak, werd dat een extra punt van aandacht. Om deze redenen is de Wet kinderopvang per 2010 aangepast en zijn de activiteiten gestart die tot de invoering van een landelijk register en een gemeenschappelijke inspectieruimte hebben geleid.

In deze publicatie wordt een beeld geschetst van de wijze waarop de informatie-uitwisseling in de kinderopvangketen is gerealiseerd. Hiermee markeren we een periode waarin door veel verschillende partijen intensief is samengewerkt. Eind 2012 is het beheer door het programma overgedragen aan de Dienst Uitvoering Onderwijs. Het initiatief tot het schrijven van dit boek komt voort uit de behoefte van de betrokken organisaties (SZW, DUO, ICTU, KING, VNG, GGD Nederland) om hun ervaringen met de invoering van een landelijk register en een gemeenschappelijke inspectieruimte in de kinderopvangketen breder te delen.

Deze publicatie is opgesteld door de mensen die een kernrol hebben gespeeld in het programma, als beleidsmaker, uitvoerder, belangenebehartiger, projectleider, adviseur of programmamanager. Een diverse groep mensen in verschillende rollen met verschillende expertises.

Ieder vanuit de belangen van de eigen organisatie en/of achterban, ieder met een eigen taal en een eigen gebruiksaanwijzing. Hiermee krijgt programmamanagement iets van 'schaken op diverse borden tegelijk'.

Resultaten van het programma

Gedurende drie jaar hebben ongeveer vijftig ambtenaren en externen van en namens drie ministeries, zes uitvoeringsorganisaties, de VNG, GGD Nederland en vertegenwoordigers van gemeenten en GGD'en, nauw samengewerkt aan de totstandkoming van het systeem. Dankzij die samenwerking zijn de doelstellingen die we voor ogen hadden gehaald, waardoor wij durven te zeggen dat het LRKP-GIR een succesvol IT-programma is.

De invoering van het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) en het in gebruik nemen door gemeenten en GGD'en van de bijbehorende inspectie- en handhavingsapplicatie (de Gemeenschappelijke Inspectieruimte ofwel GIR) heeft de volgende resultaten opgeleverd:

- Doordat alle kinderopvangorganisaties nu in één landelijk register staan, hebben burgers meer inzicht in de kwaliteit van deze organisaties.
- De belastingdienst kan de kinderopvangtoeslag rechtmatig toekennen.
- Gemeenten, GGD'en, de Belastingdienst en de Inspectie van het Onderwijs zijn in staat beter samen te werken doordat werkprocessen digitaal worden ondersteund.

Het belangrijkste resultaat is echter dat de gemeente door het LRKP beter haar werk kan doen: erop toezien dat kinderen goed worden opgevangen.

Meer successen:

- gemeenten en GGD'en zijn in staat makkelijker managementinformatie te genereren;
- hoge klanttevredenheid bij gebruikers (pilotbegeleiding GIR Handhaven werd beoordeeld met een 8,5);
- ICTU-project van het jaar 2011 - succesvol vanwege de zogenoemde 'Scrum-methodiek' waarbij gebruikers nauw betrokken zijn bij de doorontwikkeling van de applicaties;
- 47.000 gastouders staan geregistreerd in het LRKP;
- publiekspitaal van het LRKP trekt maandelijks gemiddeld 28.000 bezoekers;

- meer dan 12.500 kinderdagverblijven en buitenschoolse opvanglocaties staan geregistreerd;
- 395 gemeenten hebben GIR Handhaven in gebruik genomen;
- 27 GGD'en hebben GIR Inspecteren in gebruik genomen.

Dit boek gaat met name over de vraag hoe ketenpartners erin geslaagd zijn gezamenlijk dit IT-programma succesvol af te ronden.

Leeswijzer

Deze publicatie start in hoofdstuk 1 met een chronologische beschrijving van de wijze waarop het LRKP en de GIR zijn gerealiseerd. U wordt meegenomen in het proces dat de auteurs van deze publicatie hebben doorlopen en krijgt de achtergrond om de verschillende deelbijdragen in een context te kunnen plaatsen.

De realisatie van het systeemcomplex LRKP-GIR heeft plaatsgevonden vanuit een programma. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op vragen als: wat waren ketenvraagstukken, wat bracht de MSP-methode (Managing Successful Programmes) en op welke wijze heeft SZW als beleidsmaker en opdrachtgever getracht regie in de keten te voeren.

In de hoofdstukken 3 en 4 wordt respectievelijk vanuit de VNG en GGD Nederland ingegaan op hun rol en verantwoordelijkheid, doelstellingen en wijze van deelname aan het programma. Deze hoofdstukken schetsen dus het beeld van de belangenbehartiger namens gemeenten en GGD'en, maar ook de ondersteuning van deze uitvoerende overheden bij de invoering van de stelselwijziging. Gemeenten en GGD'en zijn de overheden die in de concrete praktijk doelstellingen als een beter toezicht en handhaving en een goede gegevenskwaliteit van het register moeten zien te realiseren (de daadwerkelijke veranderaars).

In de hoofdstukken 5 tot en met 7 duiken we in de uitvoering.

Hoofdstuk 5 bevat een bijdrage van KING over de implementatie van het LRKP en de GIR bij gemeenten en GGD'en. In hoofdstuk 6 geeft ICTU aan op welke wijze de ontwikkeling van het register en de inspectieruimte heeft plaatsgevonden. Daarbij wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de gekozen ontwikkelmethodiek (Scrum) gewerkt heeft.

Ten slotte komt in hoofdstuk 7 DUO aan het woord over het technisch en functioneel beheer van de applicaties en de relatie met gebruikers.

Dit boek wordt ten slotte afgerond met een aantal conclusies en aanbevelingen. Deze komen voort uit de leerervaringen van alle betrokkenen in de eerdere hoofdstukken. Deze ervaringen zijn op 17 oktober 2012

tijdens de laatste stuurgroepvergadering besproken, aangescherpt en geprioriteerd.

De context

Het werken aan een goede informatie-uitwisseling is geen doel op zich. Vandaar dat deze inleiding afsluit met een feitelijke beschrijving van de beleidsmatige context, de wet en de ICT-systemen.

De herziening van de Wet kinderopvang

De Wet kinderopvang is op 1 januari 2005 ingevoerd. Op 1 januari 2010 heeft een stelselherziening plaatsgevonden waarbij toezicht en handhaving op de gastouderopvang overgingen van de gastouderbureaus naar gemeenten en GGD'en. Gastouders moesten aan explicietere eisen gaan voldoen en werden ook opgenomen in het register. Op 1 augustus 2010 zijn het peuterspeelzaalwerk en voorschoolse voorzieningen geharmoniseerd met de kinderopvang. Deze stelselwijziging vormt de aanleiding voor een project dat zich richt op de realisatie van een landelijk register kinderopvang. Dit project is uitgegroeid tot het programma waarover deze publicatie gaat.

Toezicht en handhaving

Het doel van de Wet kinderopvang is de kwaliteit van kinderopvang te waarborgen en te komen tot een rechtmatige toekenning van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. Een kwalitatief goede kinderopvang is opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. Tenslotte worden kinderen in de cruciale jaren van groei en ontwikkeling toevertrouwd aan de opvang. Daarom zorgt de overheid voor het formuleren van kwaliteitseisen voor de opvang en voor toezicht en zo nodig handhaving. In de Wet kinderopvang en de lagere regelgeving staan de kwaliteitseisen waaraan kinderopvang moet voldoen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. Het toezicht is toegewezen aan de GGD als gemeentelijke gezondheidsdienst. Gemeenten rapporteren over toezicht en handhaving aan de Inspectie van het Onderwijs, die hierover vervolgens rapporteert aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onder gemeentelijke regie houden GGD-inspecteurs toezicht op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, voorzieningen

voor gastouderopvang (gastouders), gastouderbureaus en peuterspeelzalen (verzamelnaam: kinderopvangorganisaties).

Bij het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang hebben kinderopvangorganisaties te maken met inspecteurs van de GGD, maar ook met tal van andere toezichthouders, bijvoorbeeld de arbeidsinspectie, Bouw- en Woningtoezicht en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. In deze publicatie beperken de activiteiten zich tot het toezicht door de GGD en tot de gemeentelijke handhaving van de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang.

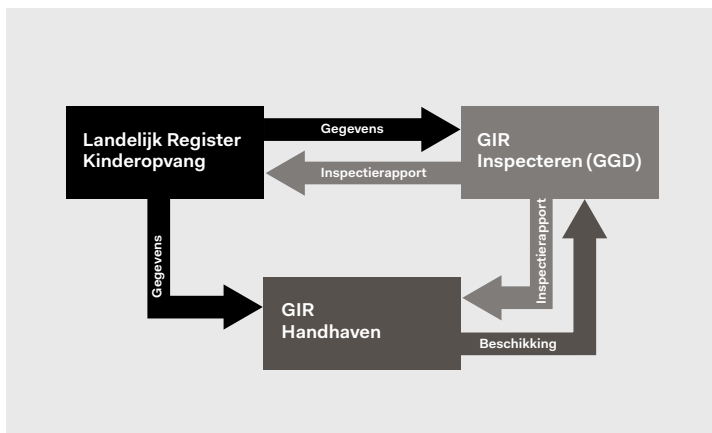
Naast het onlosmakelijk met elkaar verbonden toezicht en handhaving zijn bij de kwaliteit eveneens de brancheorganisaties van ondernemers en de belangenorganisatie van ouders (BOInk) betrokken. Zij stelden het Convenant kwaliteit kinderopvang op.

Het LRKP en de GIR

Het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) is een register waarin alle kinderopvangvoorzieningen en peuterspeelzalen staan die aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoen. Vraagouders hebben alleen recht op kinderopvangtoeslag als hun kinderopvangvoorziening in het LRKP staat. Om die reden is het LRKP gekoppeld aan het toeslagensysteem van de Belastingdienst. Het LRKP is een webapplicatie met een voor iedereen toegankelijk publiekspitaal en een overheidsportaal dat alleen toegankelijk is voor daartoe geautoriseerde ambtenaren. Het LRKP is ook gekoppeld aan de GIR, waarmee het handavings- en toezichtproces van gemeenten en GGD'en wordt ondersteund. De GIR is alleen toegankelijk voor daartoe geautoriseerde ambtenaren. De inspectierapporten die met behulp van de GIR worden gemaakt, zijn zichtbaar in het LRKP.

Op dit moment wordt het LRKP-GIR gebruikt door vrijwel alle 417 gemeenten en 27 GGD'en in Nederland. Meer dan 2000 ambtenaren maken gebruik van het systeem om kinderopvangvoorzieningen te registreren en te inspecteren. Daarnaast wordt het door circa 400.000 ouders en de Belastingdienst/Toeslagen gebruikt om na te gaan of zij voor hun kinderopvangvoorziening in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Het beheer van het systeem kost 5 à 6 miljoen euro per jaar. De totstandkoming heeft circa 15 miljoen euro gekost. En dat allemaal

om de kwaliteit en de veiligheid van de ca 60.000 kinderopvangvoorzieningen in Nederland te waarborgen en ervoor te zorgen dat de 3 miljard euro die de overheid aan kinderopvangtoeslag uitgeeft alleen gaat naar kwalitatief goede kinderopvang.



Figuur 1 **Ketenproces**

Het werkproces

Nadat een houder een aanvraag tot registratie in het Landelijk Register Kinderopvang heeft ingediend, voert een GGD-inspecteur een onderzoek uit. Op basis van de uitkomsten hiervan besluit de gemeente of de locatie wordt opgenomen in het landelijke register. Voor geregistreerde locaties geldt dat er sprake is van jaarlijks toezicht. Daarnaast kan een inspecteur contact met een houder opnemen of een locatie bezoeken. Dat kan plaatsvinden in de loop van een handhavingstraject of wanneer daarvoor een bepaalde aanleiding is, bijvoorbeeld bij signalen van ouders.

Inspecteurs toetsen of kinderopvangorganisaties aan de eisen voldoen. Zij verzamelen informatie over de geboden kwaliteit, beoordelen dit en rapporteren aan de gemeente. Op basis hiervan besluit de gemeente of handhaving wordt ingezet. Handhaving kan variëren van een zogeheten aanwijzing, tot een bestuurlijke boete of verwijdering uit het LRKP. In uitzonderlijke gevallen kan besloten worden tot onmiddellijke sluiting. Om dit proces van toezicht en handhaving te ondersteunen is, na de

introductie van het LRKP, een Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) geïntroduceerd voor de kinderopvang. Gemeenten maken gebruik van een GIR voor de handhaving en GGD'en van een GIR voor de inspecties. Hiermee wordt het werken niet alleen gemakkelijker gemaakt (GGD'en kunnen inspectierapporten via de GIR delen met gemeenten en gemeenten kunnen gemakkelijker de jaarrapportage aan de Inspectie van het Onderwijs doen), maar ook verder geharmoniseerd. Landelijk wordt gebruik gemaakt van hetzelfde instrumentarium om kwaliteitseisen te toetsen.

Hoofdstuk 1

Kroniek van het programma

Door Dirk Jan van der Linden (PBLQ HEC)

In dit hoofdstuk wordt in chronologische volgorde geschetst hoe het LRKP-GIR tot stand is gekomen. Dit overzicht biedt u als lezer houvast bij het lezen van de thematische hoofdstukken die hierna volgen. Uit de beschrijving blijkt dat zich gedurende het uitvoeren van een complex programma als dit continu issues voordoen die de voortgang belemmeren en die alleen maar kunnen worden opgelost door de bereidheid en het vermogen van alle betrokkenen om met elkaar die issues op te lossen. Dat vergt dat mensen transparant opereren, bereid zijn die issues met elkaar te delen en begrip hebben van en voor elkaars verschillende rollen en verantwoordelijkheden.

1.1 2007-herfst 2009: een gemeenschappelijke visie en aanpak

Het LRKP en de GIR kennen een lange voorgeschiedenis, die in 2009 vrij plotseling veel meer focus kreeg door een samenloop van juridische, politieke en technische omstandigheden. De aangepaste Wet kinderopvang zou per 1 januari 2010 in werking treden. Dat betekende dat er vanaf dat moment een register zou moeten zijn. In het voorjaar van 2009 ontstond de gedachte om daarvoor de registerfunctionaliteit van het prototype van de GIR Kinderopvang te gebruiken. In het voorjaar van 2009 ontstonden echter twijfels of dat wel haalbaar was.

De reviews: niet haalbaar, tenzij...

Tegen de zomer van 2009 besloot de Inspectieraad om de Software Improvement Group (SIG) een review te laten doen op de kwaliteit van de software van het prototype, afgezet tegen eisen die aan software in een productieomgeving mogen worden gesteld. Parallel gaf het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Directie Kinderopvang, aan Het Expertise Centrum (HEC) de opdracht om een

review uit te voeren op de haalbaarheid van een tijdige ontwikkeling en implementatie van het LRK. De SIG concludeerde dat het prototype niet geschikt was voor landelijke uitrol. HEC concludeerde dat 1 januari 2010 niet haalbaar was tenzij er 'onorthodoxe maatregelen' werden getroffen, en dat er sowieso veel energie in de implementatie en de voorbereiding daarvan moest worden gestoken.

De IT-ontwikkeling: niet meer ontwikkelen dan nodig is, geen concessies aan de kwaliteit

Omdat ingevolge de Wet kinderopvang het register per 1 januari 2010 zou moeten werken, is er een aantal maatregelen genomen om de planning haalbaar te maken. Het registerdeel en het GIR-deel werden uit elkaar getrokken en de prioriteit kwam te liggen bij wat volgens de wet en de gebruikers nodig was (geen nice-to-haves).

Het IT-beheer: te laat aangehaakt

ICTU had ook aangegeven dat uiterlijk halverwege september 2009 duidelijk moest zijn wie de beheerder van het register zou worden. Het technische beheer van het register is uiteindelijk bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) ondergebracht. Omdat het register op een voor DUO onbekend IT-platform was gebouwd, richtte DUO hiervoor een project in.

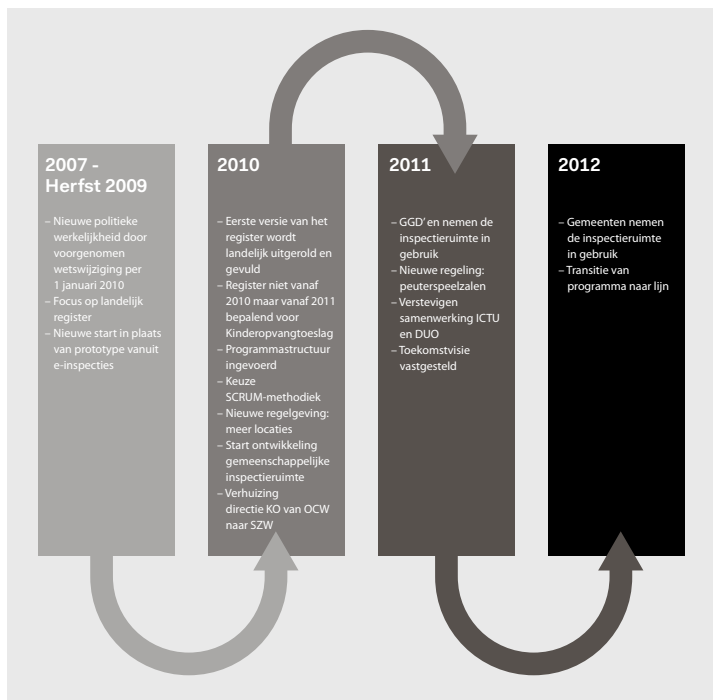
De regelgeving: samen ontwikkeld als basis voor uitvoering en IT

Het was zaak om nu snel een AMvB voor het register te schrijven. Deze vormt feitelijk het primaire datamodel voor de IT-ontwikkeling en de basis voor de uitvoering. Om een goede aansluiting te realiseren tussen techniek, uitvoering en de AMvB is een werkgroep samengesteld waarin naast de beleidsmedewerkers en de verantwoordelijk wetgevingsjurist ook de IT-architect en de uitvoerders aan tafel zaten. Doordat in de werkgroep snel geschakeld kon worden, was het mogelijk de uitvoeringstoetsen in kortere tijd uit te voeren en tegelijk de projectstartarchitectuur te ontwerpen.

De implementatievoorbereiding

In het verlengde van het HEC-advies werd besloten om voor de begeleiding van de sector een implementatiebureau in te richten. De aanvankelijke gedachte was om dit met informatiebijeenkomsten, folders en werkinstructies af te dekken. Vanwege de gevolgen voor de werkprocessen van de gemeenten en de noodzaak van een uniforme vulling van het

landelijke register (gedeeltelijk vanuit de bestaande gemeentelijke registers) werd in overleg met de VNG het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) ingehuurd voor een begeleiding die veel intensiever zou zijn.



Figuur 1.1 Tussenstappen van het programma LRKP-GIR

1.2 2010: het jaar van het LRK

2010 bleek een hectisch jaar. Er moest veel gebeuren en tegelijkertijd deden zich veel issues en risico's voor. Dat zette organisaties en mensen onder hoge druk. Daarbij kwamen ook nog een kabinetscrisis en de verhuizing van de Directie Kinderopvang van het Ministerie van OCW naar het Ministerie van SZW.

De inproductienamen door gemeenten en de implementatie-begeleiding

In het voorjaar van 2010, toen het register geschikt was voor gebruik door gemeenten, kreeg KING opdracht om de implementatievoorbereiding ter hand te nemen. Doelstelling was de gemeenten aan te sluiten en te trainen in het gebruik van het LRKP. De deadline voor het aansluiten van alle gemeenten en het overhevelen van de gegevens uit de gemeentelijke registers naar het LRK was 1 september 2010. Dan kon de Belastingdienst zich voor het automatisch continueren van de kinderopvangtoeslag voor 2011 baseren op de stand van het LRKP per 1 september 2010. Rond 1 september 2010 waren alle gemeenten aangesloten op het LRK.

Wensen tussendoor van de Tweede Kamer

In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer in de zomer van 2010 werd duidelijk dat er in de voorwaarden voor registratie een aantal aanpassingen moest worden doorgevoerd. Een van de belangrijkste daarvan was dat gastouders op meer dan één locatie moesten kunnen opvangen. Een andere was dat de Tweede Kamer van mening was dat gastouders meer tijd zou moeten worden gegund om aan alle eisen te voldoen en dat het register pas vanaf 2011 bepalend kon zijn voor de kinderopvangtoeslag.

De vulling van het register

Goede registratie van alle kinderopvangvoorzieningen in het LRK was een van de belangrijkste doelstellingen, omdat registratie een wettelijke voorwaarde is voor exploitatie en het kunnen verkrijgen van kinderopvangtoeslag. Voor bestaande kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus was afgesproken dat gemeenten deze uit de gemeentelijke registers zouden overhevelen naar het landelijk register kinderopvang. Zij moesten echter wel aan alle kwaliteitseisen van de wet voldoen en zouden daar allemaal op worden gecontroleerd. Gastouders moesten volledig nieuw worden geregistreerd. Dat kon alleen als ze aan alle kwaliteitseisen voldeden en door de GGD waren geïnspecteerd. Uiteindelijk bleken het er rond 45.000 te zijn. Dat zette een enorme druk op de gemeenten, die de registratie en de achterliggende besluiten moesten afhandelen, en de GGD'en die de inspecties moesten uitvoeren. Op 1 januari 2011 was het LRK volledig gevuld.

Keuze voor Scrum

In het voorjaar van 2010 concludeerden de stuurgroep en de projectgroep dat de betrokkenheid van gebruikers moest worden vergroot. Daarop werd besloten om voor de IT-ontwikkeling voortaan van de Scrum-methodiek gebruik te maken. Hierdoor neemt de betrokkenheid van gebruikers toe en verbetert de grip van de opdrachtgever op het ontwikkelproces.

Programmamanagement ingericht

Met het oog op een goede sturing van het programma gaf het Ministerie van OCW opdracht voor een Gateway Review. Het belangrijkste advies van de Gateway reviewers was om meer integraal op ontwikkeling, beheer en implementatie te sturen. Op die manier zou de focus op de business change komen te liggen in plaats van op de IT-ontwikkeling. Naar aanleiding hiervan werd een externe programmacoördinator aangesteld die de opdracht kreeg om het programma in te richten volgens de principes van MSP (Managing Successful Programmes), een methodiek van programmatisch werken uit dezelfde school als Prince II en de Gateway Review.

GIR-ontwikkeling

Als snel bleek dat Scrum goed werkte. Niet alleen omdat er betere functionaliteit werd gerealiseerd met een betere planning en een betere control, maar ook omdat het een leuke inspirerende werkwijze is. De IT-ontwikkelaars en gebruikers vonden dit project vanwege Scrum een van de leukste IT-projecten waaraan zij hadden gewerkt. Op 1 december 2010 leverde ICTU de eerste versie van GIR Handhaven en GIR Inspecteren op.

Verhuizing van OCW naar SZW

In november 2011 verhuisde de Directie Kinderopvang van OCW naar SZW. Het nieuwe kabinet achtte het element van de arbeidsparticipatie de kern van het kinderopvangbeleid, waarmee de Directie Kinderopvang weer terugkwam op het departement waar het ooit in 2005 was begonnen. De inbedding van de directie bij SZW gaf veel extra werk.

1.3 2011: het jaar van de GIR en de transitie

In 2010 was een begin gemaakt met de overgang van een ontwikkelingsgedreven naar een beheergedreven aanpak. In 2011 werd hieraan een toekomstvisie toegevoegd, waren er nieuwe wettelijke wijzigingen en werd de GIR bij GGD'en geïmplementeerd.

Van een ontwikkelingsgedreven naar een beheergedreven aanpak

Het LRK is met veel stoom en kokend water tot stand gekomen. Daar past een projectmatige aanpak goed bij. Er kan snel en flexibel worden gereageerd op issues en er wordt op risico's gestuurd. Die aanpak werkte goed om aan de wettelijke eisen te kunnen voldoen, maar heeft ook een nadeel: beheersmatige aspecten krijgen minder aandacht en de overgang naar een beheersituatie wordt moeilijker. Daarom probeerden we in 2011 de transitie te maken van een ontwikkelingsgedreven naar een meer beheergedreven aanpak.

Implementatiebegeleiding GIR: een successtory

KING was ingehuurd voor de implementatiebegeleiding van zowel GGD'en als gemeenten. Onderdeel van die aanpak was het maken van een uitgebreide business case voor gemeenten en GGD'en die voor beide uitermate positief uitviel. Structureel zou bij een gebruik van 80% van de gemeenten en GGD'en per jaar meer dan 10 miljoen euro kunnen worden bespaard. Er werd voor gekozen om eerst de GGD'en die dat wensten aan te sluiten, daarna te beginnen met 21 pilotgemeenten en daarna de landelijke uitrol van gemeenten te doen van gemeenten die dat wensten.

Nieuwe regelgeving: peuterspeelzalen en zo meer...

Al vanaf het begin van het LRK was duidelijk dat er ook een register voor peuterspeelzalen zou moeten komen. Daarbij was de bedoeling om de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen en de inspectie te harmoniseren met die van de kinderopvang. Daarom is ervoor gekozen om het onderdeel peuterspeelzaalwerk in het nieuwe Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk volledig analoog in te richten aan het onderdeel kinderopvang, zodat het register peuterspeelzalen relatief eenvoudig onderdeel van het LRK en de GIR zou kunnen uitmaken. Vanaf januari 2012 heet het LRK dan ook LRKP.

Toekomstvisie: inhoudelijk en organisatorisch

In februari 2011 werd er een tweede strategische sessie van stuurgroep en projectgroep georganiseerd. In het kader van de transitie van een programma- naar een beheerorganisatie werd de toekomst van LRKP en GIR verkend. Voor het LRKP is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de principes van de basisregistraties als leidraad voor verdere ontwikkeling. Dat betekende onder andere dat de kwaliteit van de gegevens centraal zou komen te staan.

Voor die toekomstvisie moest er ook duidelijkheid komen over de rollen en verantwoordelijkheden rond GIR Inspecteren en GIR Handhaven. Als onderdeel van het bestuursakkoord over kinderopvang nam SZW het beheer en een deel van de doorontwikkeling van de GIR op zich en werd eigenaar van de GIR (net als van het LRKP). Daarmee kon de governance van het LRKP-GIR complex eenduidig worden ingericht.

1.4 2012: de afronding en de overdracht

In de zomer van 2012 eindigde na drie jaar het programma LRKP-GIR. De laatste maanden van het programma stonden in het teken van de uitrol van GIR Handhaven bij gemeenten, de overdracht van de regie op en het beheer van het LRKP-GIR-complex aan DUO en de business as usual van de afhandeling van wijzigingsverzoeken op basis van incidenten, wensen van gebruikers en (veranderde) regelgeving.

Implementatie GIR Handhaven

Na de succesvolle pilotfase bij 21 gemeenten, werd in het vroege voorjaar van 2012 begonnen met de landelijke uitrol. Die uitrol overtrof onze stoutste verwachtingen met bijna 400 van de 417 gemeenten. Elders in dit boek (hoofdstuk 5) wordt daar nader op ingegaan.

Overdracht naar de staande organisatie

In het kader van de transitie werd besloten om onafhankelijke derden zowel de software als het softwareontwikkelproces te laten reviewen. Opnieuw werd de SIG gevraagd om de LRKP-GIR-software op onderhoudbaarheid en flexibiliteit te reviewen en werd Deloitte gevraagd een review uit te voeren op de overgang van het beheer van die software naar DUO. De SIG concludeerde dat de LRKP-GIR-software van

uitstekende kwaliteit was (een van de beste die ze bij de overheid waren tegengekomen), maar dat dit met name werd veroorzaakt door de infrastructuur die daar omheen stond. Deloitte constateerde dat gebruikers en opdrachtgever zowel met de software als de methode waarop deze tot stand kwam en beheerd werd inmiddels erg tevreden waren. Dit had zowel betrekking op de projectstructuur van ICT als die van DUO.

DUO en de opdrachtgever wilden de kwaliteit van IT-ontwikkeling en beheer ook in de staande organisatie waarborgen. Ondersteund door de reviews van SIG en Deloitte werd besloten om de IT-ontwikkeling, die ICTU in opdracht van SZW uitvoerde, over te nemen in de staande organisatie, maar dan in opdracht en onder regie van DUO.

Hoofdstuk 2

Opdrachtgeverschap en programmamanagement

*Door Sipke Boorsma, Judith Duveen (SZW) en Marc de Rooij
(PBLQ HEC)*

De introductie van het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen en de Gemeenschappelijke Inspectieruimte is gestart in 2007 en is in 2012 afgerond. In het vorige hoofdstuk is de introductie van het LRKP-GIR chronologisch beschreven. In dit hoofdstuk en volgende hoofdstukken krijgt u vanuit verschillende perspectieven een 'kijkje in de keuken' van een ICT-programma. Dit hoofdstuk beschrijft het perspectief van het Ministerie van SZW (en daarvoor OCW) als opdrachtgever van het programma. We richten ons met name op de wijze waarop we de diverse activiteiten hebben weten te organiseren, omdat we denken dat de aanpak een rijkdom aan ervaringen heeft opgeleverd die we meenemen naar volgende projecten en programma's.

De introductie van het register en de inspectieruimte was mede een uitvloeisel van de stelselherziening van de Wet kinderopvang per 1 januari 2010. Het register en de inspectieruimte hebben als doel te komen tot een versterking van toezicht en handhaving van gemeenten en GGD'en op kinderopvangorganisaties en tot een rechtmatige toekenning van de kinderopvangtoeslag. De ICT-systemen zijn een middel om hiertoe te komen, niet het enige middel. Naast de introductie van de twee systemen heeft de Directie Kinderopvang ook met andere beleidsinstrumenten gewerkt aan deze doelstellingen. Wij concentreren ons hier op de inzet van het systeemcomplex. Daaronder verstaan we:

- het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP),
- de koppeling van dit register met het Nieuwe Toeslagen Systeem (NTS) van de Belastingdienst,
- de Gemeenschappelijke Inspectieruimte Inspecteren voor GGD'en en
- de Gemeenschappelijke Inspectieruimte Handhaven voor gemeenten.

2.1 Op weg naar een programma: Gateway Review

Een belangrijke stap in het proces was voor de Directie Kinderopvang het inrichten van een programma waarmee diverse activiteiten en projecten aanstuurbaar werden. In deze paragraaf zullen we ingaan op de aanleiding om te komen tot een programmaorganisatie.

Zoals in de kroniek vermeld (hoofdstuk 1), is de eerste release van het LRKP in februari 2010 onder stoom en kokend water tot stand gekomen. De stuurgroep en een deel van de projectgroepleden hebben daarna de conclusie getrokken dat voor de verdere ontwikkeling van het LRKP en met name de GIR de betrokkenheid van gebruikers moest worden vergroot en dat, nu de vulling van het register op de agenda stond, de IT-ontwikkeling en de implementatie sterker op elkaar aangesloten zouden moeten worden. Vragen rondom bestuurbaarheid van activiteiten in de kinderopvangketen hebben OCW toen doen besluiten om een Gateway Review te laten uitvoeren.

De review op het project LRKP en GIR wordt in mei 2010 uitgevoerd. De reviewers roemen de samenwerkingsbereidheid, betrokkenheid, inzet en inhoudelijke deskundigheid van de betrokken personen. Tegelijkertijd constateren de reviewers dat er onvoldoende regie is. Ondanks de grote inzet en de hoge mate van betrokkenheid van de partners ontbreekt een gezamenlijk beeld van de afhankelijkheden (vooral in de tijd). Het reviewteam vraagt zich af of het beschikbare systeem wel bruikbaar zal zijn en of het register op de cruciale afgesproken momenten gevuld zal zijn. Er lijkt behoefte aan een integrale planmatige aanpak en steviger sturing op de resultaten in hun onderlinge samenhang. Het reviewteam vraagt zich af of de beoogde implementatie wel gerealiseerd kan worden. Vanuit de Gateway Review komen de volgende aanbevelingen:

- versterk de sturing op de keten;
- versterk het programmamanagement;
- ontwikkel een visie op de toekomst van het register;
- draag zorg voor een blijvende afstemming tussen bedrijfsprocessen en de GIR;
- bepaal een toekomstvast arrangement waarin eigendom, financiering, gebruiksbelangen en verantwoordelijkheid samenkomen;
- zorg voor een samenhangend stelsel van functioneel beheer, technisch beheer en contentbeheer.

Terugkijkend hebben we veel aan de Gateway Review gehad. De conclusies en aanbevelingen hebben in de eerste plaats geholpen om de stap te zetten naar één programma waarin diverse activiteiten in samenhang opgepakt werden en in de tweede plaats om het programma goed in te richten. De inrichting van het programma is begeleid door Het Expertise Centrum (HEC).

2.2 Ketenregie: focus op informatie in plaats van ICT-systemen

Het is vanuit de Gateway Review duidelijk dat het realiseren van een landelijk gebruik van het register en de inspectieruimte door gemeenten, GGD'en en Belastingdienst nauwe betrokkenheid vraagt van de ketenpartners van SZW. Om te komen tot een landelijk gebruik dienen wet- en regelgeving aangepast te worden, ICT-systemen ontwikkeld te worden en dient landelijke implementatie plaats te vinden. Een ketenproces waarbij vele mensen vanuit verschillende disciplines betrokken zijn. De invoering vraagt vormen van samenwerking en werkverdeling tussen gemeenten, GGD'en en Belastingdienst die nieuw zijn in de kinderopvang. Het formuleren van de opdracht als een ketenvraagstuk heeft ons geholpen bij de opzet van het programma.

Keteninformatisering¹

Keteninformatisering gaat ervan uit dat organisaties binnen een irrationele context alleen zullen samenwerken in geval van externe druk, waarbij samengewerkt moet worden aan een *dominant ketenprobleem* dat in de tijd kan verschuiven. Een dominant ketenprobleem is een terugkerend probleem dat een enkele organisatie binnen de keten niet alleen kan oplossen en dat bij falen de keten als geheel in opspraak brengt. Voorbeelden van dominante ketenproblemen zijn *veiligheid* en *gezondheid*. Geen enkele organisatie kan zelfstandig de veiligheid garanderen. Veiligheid is een concept dat alleen bereikt kan worden wanneer honderden of zelfs duizenden organisaties samenwerken.

1 J.H.A.M. Grijpink, 'Ketens, overheidsinformatiebeleid en bescherming van persoonsgegevens'.

In een keten is sprake van een samenwerkingsverband tussen ten opzichte van elkaar autonome, maar ook wederzijds afhankelijke partijen. Het samenwerkingsverband is erop gericht een zekere afstemming van activiteiten te bereiken. Vanwege onder andere de autonomie van de betrokken organisaties is sturing van (en binnen) een keten een complexe opgave. Ketens worden steeds belangrijker door voortschrijdende specialisatie, toenemende onderlinge afhankelijkheden, hogere maatschappelijke eisen en een toenemende interactie en samenwerking. Tegelijk is samenwerking in een keten zoals de kinderopvang moeilijk beheersbaar door het ontbreken van een algeheel overkoepelend gezag in de keten. Onduidelijke of tegenstrijdige doelstellingen van organisaties binnen de keten werken door tot in de haarvaten van ketenprocessen en leiden tot onverklaarbare en onvoorspelbare beslissingen. Zo is niet altijd duidelijk wat precies de juiste en goede aanpak is en wie de betrokken partijen zijn in een bepaalde situatie. Dit gebrek aan overkoepelend gezag zorgt voor extra problemen en spanningen. Het verband tussen probleem, oplossingen, deelnemers en beslissituaties wordt ingeperkt door de sociale context (e.g. gewoonten), sociale structuur (e.g. sociale verhoudingen) en het belang van de beslissing.

Niet iedere keten is hetzelfde. In het geval van de kinderopvang is sprake van een administratieve keten waarin foutloze gegevensoverdracht van belang is, en een maatschappelijke keten waarin het gaat om een effectieve waardenoverdracht (veiligheid, gezondheid). Het LRKP is met name bedoeld om gegevens van kinderopvangorganisaties en vraagouders foutloos te koppelen ten behoeve van een rechtmatige toekenning van de Kinderopvangtoeslag. Bij de GIR staat de waardenoverdracht om te komen tot een veilige omgeving voor een kwetsbare doelgroep centraal.

Op basis van de ervaringen zijn er wel enkele ketenwetten die kunnen helpen in het organiseren van de keten:

- Voor een grote oplossing is ieder draagvlak te klein. Het verdient de aanbeveling geleidelijkheid als uitgangspunt te nemen.

- Bemoei je niet met interne aangelegenheden. Zorg dat signalering is ingebed in het werkproces en dat kritische informatie wordt gebracht en niet gehaald.
- Het dominante ketenprobleem bepaalt de keten. Geen van de partners kan het probleem zelf aanpakken, terwijl het probleem de verschillende ketenpartners wel raakt. Het is van belang een gemeenschappelijke ketenopgave te formuleren en te bepalen welke ketenpartner welke invloed heeft.

Focus op informatie

Onze ervaring is dat in een automatiseringstraject als de kinderopvang de beleidsmatige aandacht gericht dient te zijn op informatie en informatiestromen, veel meer dan op de techniek en individuele applicaties. Een focus op informatie noodzaakt 'vanzelf' tot meer aandacht voor de kwaliteit van informatie en (gekoppelde) informatieprocessen. Zo ontstaat er aandacht voor de werkprocessen bij de gebruikers (gemeenten en GGD'en), voor de wijze waarop de techniek en applicaties gebruikt worden en voor het belang van de applicaties voor het primaire proces van gebruikers (toezicht en handhaving in de kinderopvang). In het programma heeft een focus op het gebruik in werkprocessen van de applicaties bij gemeenten en GGD'en een grote bijdrage geleverd aan de bereidheid van gebruikers om te participeren in de ontwikkeling en ook om de applicaties uiteindelijk in gebruik te nemen. Inzicht in de wijze van gebruik heeft ook een grote bijdrage geleverd aan het oplossen van uitvoeringsproblemen die zich bij de invoering van nieuwe releases voordeden.

Een focus op de kwaliteit van de informatie leidt daarnaast tot aandacht voor de kwaliteit van de gegevens die worden uitgewisseld. Ten aanzien van deze kwaliteit is het goed een gezond wantrouwen te hebben. Onze ervaring is dat het noodzakelijk is alert en scherp te zijn op eisen voor de kwaliteit van gegevens die worden uitgewisseld binnen de keten.

Twee voorbeelden:

- Gemeenten voeren gegevens van kinderopvangorganisaties in. De Belastingdienst gebruikt deze gegevens vervolgens voor het toekennen van de kinderopvangtoeslag.

- GGD'en voeren inspecties uit bij kinderopvangorganisaties die in het register opgenomen willen worden of reeds opgenomen zijn. De resultaten van de inspecties komen ter beschikking van de gemeenten voor de handhaving en voor ouders ten behoeve van de keuze van een kinderopvangorganisatie.

De context waarin de gegevens worden gebruikt is een andere dan de context waarin ze worden verzameld. Regelmatig merkten we dat de duiding van gegevens in de applicaties niet helder genoeg was. Daardoor maakten gemeenten bij het vullen van het register keuzes die ongewenste consequenties hadden voor de toekenning van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst en maakten GGD'en keuzes waarvan de consequenties voor de handhaving door gemeenten niet helder waren. Gegevenskwaliteit heeft in dit verband zowel betrekking op de inhoud van de gegevens als op de timing van invoer of wijziging van de gegevens in de applicaties.

Voor het beheer waren er twee aandachtspunten. Ten eerste stonden beleids- en uitvoeringspunten steeds hoog op de ontwikkelagenda. Hierdoor bleek er gaandeweg weinig aandacht voor behevraagstukken. In de ontwikkeling lag de focus op een goede doorwerking in de praktijk en minder op het beheersbaar houden van de applicaties. Zaken die het beheer zouden vereenvoudigen werden niet geprioriteerd en aangezien de uitvoering complex was (lees: gedetailleerde regelgeving), was er een neiging uitvoeringsproblemen op te lossen door de applicaties verder te detailleren.

Ten tweede hebben gemeenten en GGD'en een aantal jaren op een bijzonder hoog niveau implementatieondersteuning door KING gekregen. Met de afronding van het programma ging dit over naar de reguliere beheerorganisaties DUO, VNG en GGD Nederland. Het reguliere beheer biedt een bescheidener ondersteuning dan KING. Er ontstond aarzeling om de transitie van het programma naar structureel beheer te doorlopen. Het gevoel dat 'het kind met het badwater zou worden weggegooid' was sterk. Om hiermee om te gaan is eind 2011 gestart met het opzetten van een transitieproject. Dit project had tot doel gezamenlijk de overstap te maken van de samenwerking binnen het programma naar de samenwerking in een structurele situatie. Omdat we hiermee tijdig zijn gestart, was er voldoende tijd om met elkaar de nieuwe rollen, verantwoordelijkheden en taken uit te werken in een Dienstverleningsovereenkomst

tussen SZW en DUO en in een set afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling in de keten.

2.3 Managing Successful Programmes

Gezien de ketenproblematiek en de wens om de focus op informatie en informatiestromen en de kwaliteit daarvan te houden, is ervoor gekozen stevig te investeren in de besturing van het programma. Hierbij hebben we veel gehad aan de methodiek Managing Successful Programmes (MSP). Kenmerk van MSP is dat de stakeholders die de daadwerkelijke verandering realiseren nadrukkelijk een rol en positie hebben in het programma. Door in het programma met de VNG, GGD Nederland en Belastingdienst afspraken te maken over rollen en verantwoordelijkheden en deze stakeholders stevig te betrekken in overleggen (zowel besturend, uitvoerend als ontwikkelend) zijn aandachtspunten vanuit de uitvoering goed op de agenda gekomen en hebben uitvoeringsproblemen continu aandacht gehad. De diverse releases van de applicaties LRKP en GIR moesten daaraan ondersteunend zijn.

MSP

De aanpak van MSP komt tegemoet aan het feit dat een programma wordt opgezet om baten te bereiken. Daarvoor is het nodig dat een werkend resultaat, in de vorm van een register en een inspectieruimte, wordt gerealiseerd. Het is daarvoor van belang in de opzet van een programma de partijen die de daadwerkelijke baten moeten gaan realiseren nauw te betrekken en de realisatie van deze baten continu op tafel te houden om te voorkomen dat het resultaat het doel op zich gaat worden. MSP wordt in Nederland, en ook in het buitenland, door steeds meer organisaties toegepast om strategische bedrijfsveranderingen te structureren; zowel in de publieke als de private sector. De methode geeft een besturingsmodel dat structuur en samenhang biedt tussen de initiatieven die moeten worden genomen en de organisatie-eenheden, die op basis daarvan de voorgenomen veranderingen moeten doorvoeren en de geprognosticeerde verbeteringen moeten verzilveren. MSP is een methode ontworpen voor het beheerst doorvoeren

van strategische bedrijfsveranderingen. MSP werd in 1999 ontworpen door de Central Computer and Telecommunication Agency (CCTA). De CCTA, inmiddels omgedoopt tot The Cabinet Office (voorheen OGC), is een agentschap van de Britse overheid.

MSP structureert het veranderingsproces en beschrijft negen besturingsthema's: organisatie, visie, leiderschap en betrekken belanghebbenden, batenrealisatiemanagement, ontwerp en realisatie blauwdruk, planning en beheersing, management van de business case, beheersen van risico's en kansen en kwaliteitsmanagement.

The Cabinet Office beheert naast MSP ook andere internationale erkende standaarden, zoals ITIL, PRINCE2, M_o_R (Management of Risk), MoP (Management of Portfolio), MoV (Management of Value), P3O (Portfolio, Programme and Project Offices) en de volwassenheidsmodellen P3M3 en P2MM.

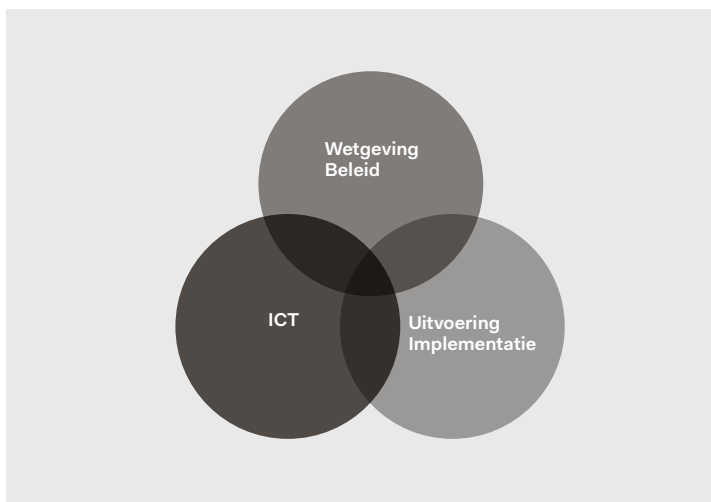
De organisatie

In de opzet van het programma 'Invoering LRKP-GIR' zijn de VNG/gemeenten, GGD Nederland/GGD'en en de Belastingdienst nadrukkelijk aan boord als partijen die de verandering daadwerkelijk moeten realiseren. Deze partijen zijn uitgenodigd mee te werken en mee te beslissen. Het meebeslissen vond plaats in de stuurgroep, die maandelijks bijeen kwam. In de stuurgroep zaten, naast het Ministerie van SZW, zowel de stakeholders (VNG, GGD Nederland, Belastingdienst en Inspectie van het Onderwijs) als de leveranciers (ICTU, KING en DUO).

Het meewerken vond plaats in de werkgroep uitvoering. Deze werkgroep kreeg een belangrijke rol in de signalering, die zo werd ingebed in het werkproces. Alle partijen brachten in het tweewekelijkse uitvoeringsoverleg kritische informatie in over de werking van het ICT-systeem in de praktijk, de vragen die dit oproep in de werkprocessen van toekenning van kinderopvangtoeslag en toezicht en handhaving en de problemen die zich voordeden bij de gegevenskwaliteit van het landelijk register. Een deel van deze zaken kon worden opgelost door extra communicatie of instructies aan gemeenten en GGD'en, soms kwamen er wijzigingsvoorstellen in combinatie met tijdelijke 'workarounds' en sommige zaken moesten aan de 'beleidstafel' worden besproken. Het uitvoeringsoverleg werd de schakel tussen de introductie van de ICT-systemen, de bouw en

het beheer, de toepassing in de praktijk en nieuwe wet- en regelgeving. Op deze wijze werd het mogelijk op de diverse borden te schaken en taalbarrières te slechten.

In de opzet van het programma is er ten slotte nadrukkelijk voor gekozen de wet- en regelgeving, de bouw, het beheer en de implementatie ieder een stevige plek te geven en een integrale planning te introduceren. Er is gestart met een wekelijks overleg tussen de projectleiders van de bouw (ICTU), het beheer (DUO) en de implementatie (KING). SZW stuurde vanuit het beleid en de programmaplanning. Zo ontstond er een parallelle werkwijze waarin de ICT-, wetgevings- en implementatietrajecten zowel qua inhoud als planning goed op elkaar werden afgestemd.



Figuur 2.1: Het verbinden van beleid, uitvoering en ICT

2.4 Afronding: verbinding tussen beleid, ICT en uitvoering

ICT-projecten bij de overheid leiden steeds vaker tot grootschalige implementatie van ICT-voorzieningen. In dit geval bij verschillende departementen (OCW/SZW/Financiën), uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, ICTU, DUO), gemeenten en GGD'en.

Wat maakt de implementatie van de ICT-voorzieningen als LRKP-GIR zo ingewikkeld? Kern is dat je als programmamanager, maar ook als

opdrachtgever, moet kunnen schaken op vier borden: dat van de wet- en regelgeving, de ICT-ontwikkeling, de implementatie en het beheer.

Als opdrachtgever en programmamanager hebben wij bij het ontwikkelen en implementeren van dit project veel te maken gehad met veranderende regelgeving. Moties uit de Tweede Kamer dienen veelal snel uitgevoerd te worden. De ontwikkeling van ICT-voorzieningen dient plaats te vinden tegelijk met de uitwerking en vaststelling van regelgeving. Zo kan in de regelgeving rekening worden gehouden met een goede uitvoering en omgekeerd. Het LRKP komt voort uit een stelselwijziging. De wetgeving hiervoor was bij aanvang op hoofdlijnen gereed. Vaak startte de ICT-ontwikkeling op het moment dat uitwerking van de wetgeving in AMvB's nog 'onder constructie' was. Dat biedt de mogelijkheid om in het proces van wet- en regelgeving nog na te denken over de wijze waarop de uitvoering van de wet het best tot stand kan komen. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid zijn daarbij trefwoorden. Deze nauwe band tussen wetgeving en ICT-ontwikkeling vergt wel veel afstemming tussen beleidsmakers, juristen en ICT'ers en daarmee ook capaciteit.

Digitalisering van werkprocessen en het beschikbaar hebben van gegevens in de keten zijn belangrijke randvoorwaarden voor een goede uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid. De inzet van ICT kan daarbij bijdragen aan een transparantere overheid, minder administratieve lasten en betere dienstverlening. Dit vergt echter meer dan de invoering van ICT-systemen, en wel aanpassingen in de werkprocessen van de overheid. In dit project greep de invoering van het LRKP in op de werkprocessen van gemeenten. Maar vooral de GIR bleek van invloed op de werkprocessen van gemeenten en GGD'en en hun onderlinge samenwerking. Om een succesvolle invoering mogelijk te maken, hebben we ervoor gezorgd dat er voldoende terugkoppeling mogelijk was vanuit de uitvoering naar het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving.

Tegelijk zijn we regelmatig in pilots met de invoering van ICT-voorzieningen gestart terwijl de ontwikkeling nog niet geheel was afgerond en het beheer nog niet was geregeld. Dit biedt het voordeel dat de uitvoeringspraktijk kan worden meegenomen in de ontwikkeling.

Het gevolg hiervan is dat wij als opdrachtgever en programmamanager te maken hebben gehad met simultane consultatie en besluitvorming in een politiek-bestuurlijke wetgevingsarena, een ICT-arena en een uitvoeringsarena. Het vraagt een grote lenigheid van betrokkenen om te schaken op vier borden (wetgeving, ICT-ontwikkeling, implementatie en beheer) met ieder hun eigen deelnemers, wetmatigheden en expertise. Een belangrijk struikelblok daarbij zijn taalverschillen tussen juristen, beleidsmakers, ICT'ers en uitvoerende ambtenaren. Dit geldt zeker in een beleidsrijk ontwikkeltraject als de kinderopvang.

Hoofdstuk 3

Van stimuleren naar handhaven

Door Remco van Vliet, Frank Kentin en Michel Koning (VNG)

In deze bijdrage worden de belangrijkste ervaringen van de VNG met het programma weergegeven aan de hand van drie thema's: de ICT-ontwikkelmethode, de implementatie bij gemeenten en de afstemming regelgeving-ICT. Gestart en geëindigd wordt vanuit het bredere perspectief op de ontwikkelingen in de handhaving op de kinderopvang door gemeenten.

3.1 De aanleiding: meer focus op handhaving

In 2007 start de VNG met het project Versterking Toezicht en Handhaving. Twee jaar na de grote wijziging in de Wet kinderopvang (WKO) waarmee de stap is gezet van door de gemeenten gesubsidieerde kinderopvang naar kinderopvang die wordt aangeboden door de markt. De rol van gemeenten verandert. Voor 2005 waren gemeenten vooral bezig met het stimuleren van kwalitatief goede kinderopvang, veelal vanuit directies welzijn, naar het handhaven van de kwaliteit van de door ondernemers aangeboden kinderopvang.

In 2008 komt toenmalig staatsecretaris van Onderwijs Sharon Dijksma met nieuwe aanpassingen in de WKO. Een onderdeel daarvan is de invoering van een landelijk register op basis waarvan de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag (KOT) kan toekennen. Daarbij wordt de toeslag verbonden aan kwaliteitseisen: vraagouders kunnen alleen KOT ontvangen als de kinderopvangorganisatie in het register staat. Alleen die organisaties die getoetst zijn komen in het register.

De inspecties in de kinderopvang door de GGD'en vinden voor 2010 plaats op basis van een Rijksformat. Er zijn grote verschillen per GGD-

regio in de wijze van inspecteren en de vragen die hierbij naar voren komen. GGD'en willen onder aanvoering van GGD Nederland toe naar een generiek inspectierapport dat gebaseerd is op dezelfde criteria en vragen. Een vergelijkbare situatie bestaat bij gemeenten waar de handhaving plaatsvindt aan de hand van een ministeriële regeling. Er zijn 450 gemeentelijke registraties kinderopvang, per gemeente verschillend van aard en omvang. Bij de VNG ontstaat, net als bij GGD Nederland, de behoefte te komen tot een generieke registratie. Gemeenten zien daarbij vooral het vereenvoudigen van het jaarverslag voor de Inspectie van het Onderwijs als 'business case'.

In deze context haakt de VNG aan bij een initiatief van de Inspectie van het Onderwijs en GGD Nederland om te komen tot een elektronische inspectieruimte voor de kinderopvang. De Inspectieraad werkt samen met ICTU aan een inspectieruimte Chemie en Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO). Met financiering van de Inspectieraad wordt gestart met het opzetten van een gemeenschappelijke inspectieruimte voor de kinderopvang met daarin ook een registratiemogelijkheid voor gemeenten. In de aanpak van de inspectieruimte vanuit de Inspectieraad staat de samenwerking tussen verschillende inspecties centraal. Zie de toelichting in het kader.

Inspectieruimte BRZO

De Arbeidsinspectie, provincies, gemeenten en brandweer werken samen in het toezicht op bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Daarbij hanteren zij een gezamenlijke inspectiemethode, NIM-BRZO (NIM: Nieuwe Inspectiemethode). Sinds 2008 werken de inspecteurs de resultaten van de inspecties, die vastgelegd worden in gezamenlijke waarnemingen, bevindingen en conclusies, uit in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte BRZO (GIR BRZO). Systeemdenken gericht op preventie staat bij de NIM voorop. Als bedrijven in gebreke blijven op één onderdeel, wordt nagegaan wat voor consequenties dat heeft voor de rest van het proces. De methodiek schrijft voor hóe te inspecteren, maar de Inspectieruimte maakt het praktisch ook echt mogelijk. Met name om gezamenlijk de resultaten van de inspecties vast te leggen en bevindingen en conclusies te delen.

De Inspectieruimte BRZO volgt juist de werkprocessen, brengt orde in het proces en laat inspecteurs samen aan een dossier werken. Bovendien is het een internetapplicatie, je kunt er onafhankelijk van plaats en tijd mee werken (<http://www.inspectieloket.nl/domeinen>). Voor inspecteurs die veel onderweg zijn, is dat een pluspunt. Handhaafde ieder bevoegd gezag eerst naar eigen inzicht en volgens de eigen regels, met de gemeenschappelijke inspectieruimte werden condities gecreëerd voor gelijklozend toezicht én handhaving.

3.2 Ontwikkelmethode en betrokkenheid van gebruikers

Het kinderopvangregister moet onder stoom en kokend water gerealiseerd worden, omdat het kabinet het per 1 januari 2010 in werking wil hebben. De GIR wordt daarna ontwikkeld voor gemeenten en GGD'en. Er vindt een onderzoek plaats naar de wijze waarop in het register is voorzien in de opzet van de GIR. De conclusie luidt dat het voorziene systeem landelijk niet beheerbaar zou zijn en dat de Belastingdienst hiermee niet uit de voeten zou kunnen. Hoewel het initiatief van de Inspectie van het Onderwijs met de GIR inmiddels heeft geleid tot een systeem dat bij een aantal GGD'en is ingevoerd, wordt bestuurlijk besloten eerst alles in te zetten op de ontwikkeling van het landelijk register. Dit register moet voldoen aan de eisen die ook voor basisregistraties gelden.

Gezien de tijdsdruk start OCW met ICTU een ontwikkeltraject waarbij gekozen wordt voor de watervalmethodiek. ICTU stelt een omvangrijke startarchitectuur op waarin maar beperkt ruimte is voor gebruikerswensen. De VNG leest mee en zit samen met gemeenten aan tafel bij enkele sessies.

Voor de ontwikkeling van de GIR, waarvoor meer tijd beschikbaar is, introduceert ICTU een andere ontwikkelmethode: Scrum. ICTU heeft aan de hand van de bezoeken aan gemeenten geconcludeerd dat er grote verschillen tussen gemeenten bestaan. Zo kunnen gemeenten op basis van een inspectierapport tot veel verschillende acties overgaan en zijn er gemeenten met 0,1 fte en gemeenten met meer dan tien KO-medewerkers. Ook het aantal inspectierapporten verschilt sterk per

gemeente. Dit leidt tot een hoge complexiteit. Er worden vier gemeenten bereid gevonden om te participeren in de ontwikkeling van de GiR: Eindhoven, Rotterdam, Den Haag en Midden-Drenthe. Er ontstaat dan vanuit het perspectief van de VNG een bijzonder proces. Daar waar gemeenten vooral denken vanuit de eindoplossing (wat is het product dat we willen hebben?) is het perspectief van de bouwers vooral gericht op het uitgangspunt: stapje voor stapje iets realiseren, beginnend met een inspectierapport dat als basis voor de handhaving dient. Het is hierbij werken vanaf een blanco vel papier en Scrum is nog niet voldoende bekend. Gaandeweg ontstaat een werkbare samenwerking waarbij gemeenten kunnen meedenken met ICTU in ontwikkelworkshops. Grote winst is dat gemeenten meewerken aan de ontwikkeling in plaats van dat de VNG reageert op een architectuur van ICTU. Daarbij wordt eerst via de website een vraag om medewerking uitgezet. Al snel blijkt dat gemeenten niet de capaciteit hebben iedere week voor overleg dat zo'n vier uur in beslag neemt naar Den Haag af te reizen. Besloten wordt te gaan werken met een vergoeding, zodat gemeenten zo nodig tijdelijk vervangende capaciteit kunnen inhuren.

3.3 Implementatie

Was het probleem in eerste instantie de te late participatie, nu staat de VNG voor de vraag hoe voldoende gemeentelijke inbreng te organiseren. Het LRK was een systeem dat via de wet verplicht gesteld was voor alle gemeenten. Gebruik van de GiR wordt door OCW echter niet verplicht, maar dient aan gebruikers 'verkocht' te worden.

De VNG geeft vanuit het programma aandacht aan de implementatie. Gemeenten dienen verleid te worden tot het gebruik van de GiR, maar bovenal tot het meewerken aan de ontwikkeling van het systeem. Daarnaast dient het LRK vanuit alle gemeenten in een half jaar gevuld te worden op basis van de gemeentelijke registraties.

Het projectteam van de VNG stelt op basis van de ervaringen van het Coördinatiepunt-ICT Inwonerszaken (CP) een implementatieaanpak op. Het CP is in 2004 door Divosa (de vereniging van directeurs van sociale diensten) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het leven geroepen. Ontwikkelingen als het Digitaal Klantdossier en de Wet werk en bijstand vragen dan om een deskundig coördinatiepunt voor de gemeentelijke wereld op het gebied van informatiebeleid: het CP.

De betrokkenheid van KING bij de ondersteuning van de gemeenten is heel belangrijk geweest. KING had de kennis en kunde van het CP-ICT voor een groot deel overgenomen. Dankzij de ondersteuning door KING was het mogelijk het register tijdig te vullen. Daarnaast hebben de pilots GIR Handhaven die KING met zo'n 21 gemeenten heeft georganiseerd gemeenten zeker over de streep getrokken massaal de GIR Handhaven in gebruik te nemen.

Naast deze intensieve implementatieondersteuning, beantwoordt KING ook vragen van gemeenten over de kinderopvang. Al jaren staat het onderwerp kinderopvang in de top 3 van meest gestelde vragen bij de helpdesk van de VNG.

De VNG ziet daarnaast een grote behoefte bij gemeenten als het gaat om beleidsmatige en juridische ondersteuning. De gemeenteambtenaren die werkzaam zijn in de kinderopvang zijn van oudsher gericht op het stimuleren van kwalitatief goede kinderopvang. De verschuiving naar een focus op handhaving vergt kennis van het gemeenterecht (modelverordeningen) en professionalisering op het gebied van de handhaving. Daarom organiseert de VNG trainingen voor medewerkers in de kinderopvang. Bij deze trainingen worden bijvoorbeeld ook milieuhandhavers ingezet om hun kennis en ervaring op het gebied van professionele handhaving te delen. Deze trainingen lopen nog steeds door.

Ook in de kinderopvang kunnen handhavingsacties tot juridische procedures met kinderopvangorganisaties leiden. Kennis en ervaring om deze juridische procedures aan te gaan en succesvol af te ronden is over het algemeen onvoldoende aanwezig. De VNG heeft daarom besloten een juridisch expertisecentrum op te richten. Met het Landelijke Expertise Centrum Toezicht en Handhaving Kinderopvang gaat de VNG gemeenten beleidsmatig en juridisch ondersteunen. Op dit moment is er een juridische databank opgebouwd waarin zo'n veertig rechterlijke uitspraken zijn opgenomen.

De activiteiten van het expertisecentrum zullen in 2013 wel beperkt worden. Het expertisecentrum zal zich, mede gedwongen door beschikbare middelen, beperken tot beleidsmatige en juridische aspecten. Op dit moment is de VNG te sterk betrokken bij de operatie. Met het beëindigen van het programma richt de VNG zich weer op haar kerntaak. Het intensieve meewerken aan de ontwikkeling (in Scrum-workshops, gebruikersoverleg, implementatie) moet worden overgenomen door een groep individuele gemeenten.

Overigens heeft de VNG wel een klankbordgroep opgezet van gemeenten over de kinderopvang waarbinnen kennis en ervaring worden gedeeld. Gemeenten waarderen de intensieve ondersteuning bij de wetswijzigingen en de invoering van het LRKP en de GIR enorm. Juist ook het feit dat deze ondersteuning gericht was op de uitvoeringspraktijk en op de wijze waarop de systemen en regelgeving doorwerkten in het werkproces van gemeenten en de samenwerking met GGD'en.

3.4 Regelgeving versus ICT

De VNG ervaart het als zeer positief dat gaandeweg binnen het programma Invoering LRKP-GIR een programmaorganisatie is ontstaan waarin een goede afstemming bestond tussen regelgeving, uitvoering en ICT. Vooral in de eerste periode waarin het register werd ontwikkeld volgens de watervalmethode kwam het geregeld voor dat besluiten van de ICT-tafel botsten met de regelgeving. Vanuit het beleid was er te weinig controle en de sturing binnen het programma was naar de mening van de VNG te sterk ICT-gestuurd. Dat kwam vooral omdat de ICT-ontwikkeling voorop liep en er te weinig tijd was. Als VNG hebben we met enige regelmaat aangegeven dat de beleidstafel 'leading' zou moeten worden.

Met de overgang naar SZW zijn de nodige veranderingen in de programmaorganisatie opgetreden. De overleggremia kregen een duidelijker taakverdeling: het beleid in het regulier overleg, implementatie en uitvoeringszaken in het uitvoeringsoverleg en bouw- en beheerzaken in de projectorganisatie bouw en beheer. Daarboven kwam er een stuurgroep onder voorzitterschap van de directeur Kinderopvang. In de stuurgroep kwamen alle lijntjes samen. Op deze wijze werden de discussiepunten beter zichtbaar en konden belangen vanuit verschillende tafels bij de besluitvorming worden afgewogen. Onder voorzitterschap van de directeur Kinderopvang konden knopen beter worden doorgehakt.

Een ander belangrijk voordeel van de overgang naar SZW was dat er helderheid ontstond over rollen en verantwoordelijkheden. Met name de beslissing dat SZW zowel voor het LRKP als voor de GIR eigenaar werd en de kosten voor de ontwikkeling en het beheer op zich zou nemen, heeft veel gemeenten over de streep getrokken de GIR in gebruik te nemen.

3.5 Naar de toekomst

Een al langer bestaande ontwikkeling in de milieuhandhaving is de regionale samenwerking tussen gemeenten. Op deze wijze kunnen gemeenten met elkaar een hogere professionaliteit bieden en van elkaars expertise gebruik maken. Een gemeente met veel chemische industrie heeft andere expertise in huis dan een landelijke gemeente. Deze laatste kan incidenteel wel grote behoefte hebben aan expertise op het gebied van industrie. Vanaf 2013 moeten gemeenten met de provincie wettelijk regionaal samenwerken in een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Deze RUD's zijn ontwikkeld om er bijvoorbeeld voor te zorgen dat gemeenten gezamenlijk beter kunnen investeren in kwaliteit van medewerkers. Gezamenlijk zijn gemeenten ook in staat enkele hoogopgeleide juridisch medewerkers in dienst te hebben en te houden. Het zou goed zijn na te denken over de vraag hoe de 'jonge' sector kinderopvang, zowel aan de kant van de gemeenten als aan de kant van de ondernemers, zich op langere termijn kan ontwikkelen.

Daarnaast hoopt de VNG dat het aantal beleidswijzigingen verder gaat afnemen. Met name in de OCW-periode kwamen er voortdurend wijzigingen die weer doorwerkten in de uitvoeringspraktijk en de ICT-systemen. Politieke rust geeft gemeenten de tijd hun organisaties verder te ontwikkelen en de ICT-systemen goed in gebruik te nemen. Op deze wijze kan de uitvoeringspraktijk beter gaan functioneren. De kinderopvangtaak is per gemeente te klein om er de eigenlijk gewenste bedrijfsvoering op te zetten.

De vele beleidswijzigingen komen ook voort uit de hoge regeldichtheid in de kinderopvang. De mate van detail van de regelgeving is een van de redenen waarom er sprake blijft van veel wijzigingen die ook in de ICT-systemen doorwerken. Een grotere beleidsvrijheid voor gemeenten en GGD'en zou de uitvoering in de kinderopvangsector zeker goed doen. Wanneer de sector zich verder professionaliseert, waarbij samenwerking tussen gemeenten zeker kan helpen, is dat ook goed mogelijk.

Hoofdstuk 4

Gereedschap voor het werkproces

Door Yvette Derks en Anja Schrik (GGD Nederland)

Het Landelijk coördinatiecentrum GGD Nederland toezicht kwaliteit kinderopvang (verder GGD Nederland) vormt dé verbinding tussen het landelijk beleid en de lokale uitvoering van het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen conform de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. GGD Nederland is de vereniging van 28 GGD'en. In deze bijdrage geeft GGD Nederland haar perspectief op de ontwikkeling en invoering van het landelijk register en met name de GIR.

De taken van GGD Nederland bij het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang

Het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en de handhaving worden versterkt. In 2009 bleek bij 60% van de gecontroleerde kinderopvangvoorzieningen en peuterspeelzalen iets mis te zijn. Vanaf 2012 gaat het toezicht vooral uit naar locaties die minder goed of slecht presteren op het gebied van kwaliteit. Daarnaast wordt de controle op nieuwe locaties, voorafgaand aan registratie, steviger. Voor het verbeterde toezicht en de handhaving is een aantal regels veranderd, die gevolgen hebben voor ondernemers van een kinderopvangvoorziening of peuterspeelzaal.

Vóór de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 was er wel een AMvB, maar hadden gemeenten meer ruimte eigen regels te stellen. Het gevolg was dat er verschillen waren tussen gemeenten. Wat in de ene gemeente was toegestaan, was in de andere verboden. Ook het toezicht verschilde per gemeente. Dat was ingewikkeld voor kinderopvangorganisaties met vestigingen in verschillende gemeenten. Vanaf 2005 is er

sprake van een uniforme werkwijze door de GGD'en. GGD Nederland implementeert, ondersteunt en versterkt het toezicht dat door de GGD wordt uitgevoerd.

De GGD'en gebruiken de GIR bij de ondersteuning van hun werkzaamheden op het gebied van toezicht. Hierbij wordt in eerste instantie uitgegaan van stabilisatie van de huidige GIR en het bevorderen van het optimaal gebruik hiervan. Door het gebruik van GIR Inspecteren te ondersteunen en af te stemmen met gebruikers zullen de werkprocessen op een meer uniforme manier kunnen verlopen. De inspectierapporten worden met eenzelfde structuur opgemaakt en geautomatiseerd aangeboden via het Publieksportaal naar burgers toe. Alle informatie over de kwaliteit van de kinderopvang is op dezelfde plek terug te vinden.

De GIR krijgt door de implementatie van GIR Handhaven bij de gemeenten de functie van een ketenapplicatie ten behoeve van toezicht en handhaving. De afstemming tussen GGD'en en gemeenten wordt daardoor steeds belangrijker. Het gebruik van een ketenapplicatie brengt een accentverandering in werkprocessen met zich. Eenduidigheid in het totale werkproces van toezicht en handhaving zal de kwaliteit van het proces verbeteren. Deze zal vanuit GGD Nederland gemonitord worden en kan worden ingezet bij verbeteringen in de samenwerking tussen afzonderlijke GGD'en en gemeenten. Gegevens uit LRKP, GIR Inspecteren en GIR Handhaven vormen een bron van gegevens die voor beleidsmonitoring ingezet kan worden. Deze informatie kan ook worden gebruikt voor publieksinformatie over de kwaliteit van de kinderopvang. In 2013 zal ook worden gekeken hoe informatie uit de GIR kan worden gedeeld met andere inspectiediensten en hoe de gegevensuitwisseling met ondernemers in de kinderopvang kan worden verbeterd (bijvoorbeeld digitaal insturen van informatie van ouders, digitale meldingsformulieren).

De ontwikkelingen voor het risicogestuurde toezicht zullen ook worden vertaald naar een digitale ondersteuning van de bijbehorende processen. Een meer beschrijvende manier van rapporteren en een nieuwe vormgeving van het inspectierapport hebben een grote impact op de GIR.

Om in de uitvoering van deze processen gelijk op te blijven lopen, is constante afstemming tussen beleid en ICT nodig. Het niet tijdig realiseren van aanpassingen in de GIR brengt een risico mee. GGD Nederland kent de structuur en functionaliteit van de huidige GIR goed en kent, heel belangrijk, ook de wensen van de gebruikers van de GIR. GGD Nederland kan deze kennis inzetten bij de doorontwikkeling van de GIR op het gebied van vernieuwd toezicht.

In de toekomst zullen activiteiten steeds meer structureel ingericht worden tussen gebruikers, beheerpartij en eigenaar van het systeem. GGD Nederland kan bij deze transitie de GGD'en vertegenwoordigen als gebruikersgroep van de ketenapplicatie. GGD Nederland zal veelal vergelijkbare activiteiten rondom nieuwe releases van LRKP en GIR Inspecteren moeten aansturen. Implementatieactiviteiten zoals de ondersteuning van GGD'en bij functionele wijzigingen en daarmee (mogelijke) veranderende werkprocessen zullen belegd moeten worden. Bij de implementatie van GIR Inspecteren en volgende releases bij de GGD'en heeft GGD Nederland het afgelopen jaar ondersteuning gekregen van KING. Deze implementatieondersteuning van nieuwe releases van LRKP en GIR Inspecteren zal ook in 2013 nodig blijven.

4.1 Ervaringen van GGD Nederland met het programma

Het startpunt voor GGD Nederland is de wens van de GGD'en, en inspecteurs in het bijzonder, om te komen tot automatisering om de werkprocessen efficiënter en uniformer te maken. Het is dan 2006. Na een onderzoek naar wat er zoals beschikbaar is op de markt en bezoeken aan GGD'en die al beschikken over een systeem komt GGD Nederland min of meer toevallig in aanraking met het programma e-inspecties van de Inspectieraad. In dit programma vindt de ontwikkeling van de Inspectieruimte gevaarlijke stoffen² plaats door ICTU. GGD Nederland zou graag meer samenwerking zien tussen de inspecties van de Arbeidsinspectie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en GGD'en en haakt aan.

2 Zie het kader in hoofdstuk 3 over de Inspectieruimte gevaarlijke stoffen.

4.2 Doorstart

Dit leidt tot een voortvarende start op 9 juni 2008 met een pilot door GGD'en op basis van een prototype van een gemeenschappelijke inspectieruimte voor de kinderopvang. Deze pilot eindigt op 27 november 2008. In het prototype van de GIR zit ook de mogelijkheid van een registerfunctie voor gemeenten en een database waaruit gegevens die de Inspectie van het Onderwijs vraagt aan gemeenten kunnen worden gehaald. GGD Nederland heeft voor deze pilot de samenwerking met de VNG en de Inspectie van het Onderwijs aangehaald en deze drie partijen overwegen een landelijke implementatie op basis van de pilot. Dit plan gaat van tafel wanneer blijkt dat het Ministerie van OCW snel wil komen met een landelijk register kinderopvang. Onderzoek wijst uit dat de ontwikkelde inspectieruimte hiervoor geen solide uitgangspunt biedt.

In de navolgende gezamenlijke ontwikkeling van het LRKP-GIR krijgt het landelijk register voorrang. De GIR blijft wel op de agenda, maar wordt naar achteren geschoven en zal opnieuw gebouwd moeten worden om een geheel te kunnen vormen met de GIR Handhaven en het LRKP. Na de aanvankelijke vliegende start met de pilot in 2008, zijn vrijwel alle GGD'en uiteindelijk in 2011 op de GIR aangesloten.

GGD Nederland heeft in deze periode veel tijd en energie gestoken in het draagvlak onder de diverse GGD'en. Management en medewerkers van de GGD'en hebben hoge verwachtingen van de GIR. Waar de GIR het werkproces van GGD-inspecteurs ondersteunt, zijn er nog tal van andere onderdelen van het toezicht op kinderopvangorganisaties niet beschikbaar in de GIR. GGD'en denken daarbij aan het elektronisch factureren, GGD-specifieke huisstijl, planning en signalering. Tel daarbij op de problemen die zich bij sommige releases voordeden en het heeft weinig betoog dat verwachtingenmanagement en het creëren van draagvlak voor GGD Nederland een belangrijk deel van het werk waren in afgelopen jaren.

4.3 Aan het stuur

GGD Nederland heeft bij de ontwikkeling van de inspectieruimte in 2007 ervaren hoe lastig het is als opdrachtgever aan het stuur te blijven.

Op basis van de Inspectieruimte gevaarlijke stoffen zou GGD Nederland in een tijdsbestek van drie maanden voor 300.000 euro beschikken over een eigen inspectieruimte. De review door de Software Improvement Group (SIG) in opdracht van de Inspectieraad in het voorjaar van 2009 liet zien dat het prototype niet geschikt was voor landelijke uitrol en dat er veel energie in de implementatie en de voorbereiding daarvan moest worden gestoken. Dat de verantwoordelijke beleidsdirectie van het Ministerie van OCW, de Directie Kinderopvang, besloot om zelf de regie op de softwareontwikkeling ter hand te nemen, was begrijpelijk. OCW had, net als GGD Nederland, de kennis voor de ontwikkeling van het prototype niet zelf in huis. Heel bewust werd ervoor gekozen om de programmamanager bij de beleidsdirectie te positioneren, om zo de lijnen tussen het politiek-bestuurlijke proces en de regelgeving aan de ene kant en de uitvoering en IT aan de andere kant zo kort mogelijk te houden. GGD Nederland zou een volgende keer zelf altijd een projectmanager aanstellen om het bouw- en beheerproces aan te sturen en de relaties met de implementatie en het beleid te bewaken. Met de wijze waarop de stuurgroep, de Scrum-workshops, het gebruikersoverleg en het uitvoeringsoverleg gefunctioneerd hebben heeft GGD Nederland goed kunnen meewerken aan de ontwikkeling en de invoering.

4.4 Implementatie

Door de wijze van ontwikkeling, waarbij er veel met GGD Nederland (namens de GGD'en) als gebruiker is samengewerkt, sluit de GIR nu goed aan bij de werkprocessen van GGD'en. De GIR dwingt tot een uniform proces van toezicht, helpt het toezicht bij de uitvoering van werkzaamheden, genereert de benodigde managementinformatie en biedt mogelijkheden om de samenwerking met gemeenten te verbeteren.

Mede door de wijze waarop GGD Nederland samen met KING in opdracht van het Ministerie van SZW de implementatie heeft kunnen ondersteunen, hebben bijna alle GGD'en de GIR in gebruik genomen. KING heeft door de lange betrokkenheid veel kennis van het werkproces van GGD'en en van gemeenten kunnen opbouwen. Deze kennis heeft veel bijgedragen aan een goede implementatie en zeker ook geholpen bij de ontwikkeling van de GIR en het binnen het programma op de agenda houden van de uitvoering.

Hoofdstuk 5

De implementatie- ondersteuning door KING

Door Hanna van Oostrum en Edith van Ruijven (KING)

Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) heeft gemeenten de afgelopen jaren ondersteuning geboden met het project 'Operatie Kinderopvang', de implementatie van het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) en de Gemeenschappelijke Inspectieruimte Kinderopvang (GIR). KING zet zich in voor gemeenten om samen de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Met de invoering van het LRKP in 2010 hebben gemeenten hierin een grote slag gemaakt. Alle kinderopvangvoorzieningen worden nu in één landelijk systeem geregistreerd, dat inzichtelijk is voor alle burgers.³ Meer dan 90% van alle gemeenten gebruikt daarnaast de applicatie GIR Handhaven, die aan het LRKP is gekoppeld. Omdat de GGD'en gebruikmaken van GIR Inspecteren om het inspectieproces te ondersteunen, kan ook de samenwerking met de toezichthouder beter worden gestroomlijnd.

KING is trots op de vruchten die Operatie Kinderopvang heeft afgeworpen. Niet alle ICT-projecten binnen de overheid worden immers even succesvol geïmplementeerd. Dit project wel. Onze manier van werken willen we dan ook graag met u delen. We geven u in dit hoofdstuk uitleg over de implementatie en laten projectmedewerkers aan het woord.

5.1 Operatie Kinderopvang

Het doel van het implementatieproject Operatie Kinderopvang was om gemeenten en GGD'en te ondersteunen bij de ingebruikname van de applicaties LRKP en GIR en bij de verandering van wet- en regelgeving in

³ Zie: <http://www.landelijkregisterkinderopvang.nl>

relatie tot de applicaties. Dit is gebeurd in verschillende fases, die hierna worden toegelicht.

Implementatie van het LRKP (2010)

Alle gemeenten in Nederland waren volgens de Wet kinderopvang verplicht het LRKP (destijds nog LRK) in gebruik te nemen. Tussen mei 2010 en 1 januari 2011 moesten alle gegevens van de kinderopvangvoorzieningen uit lokale registers worden overgeheveld naar het LRKP. Het ging hierbij om meer dan 13.000 kinderopvangvoorzieningen. Daarnaast moesten de aanmeldingen van ruim 45.000 gastouders worden verwerkt in het LRKP. De kwaliteit van de gegevens was daarbij van groot belang. Onjuiste registratie in het LRKP is van invloed op de uitkering van kinderopvangtoeslag aan de burger.

Kinderdagverblijven, Buitenschoolse Opvangvoorzieningen en Gastouderbureaus moesten al eerder (per 2005) aan door de overheid gestelde kwaliteitseisen voldoen, maar voor gastouders was dit nieuw. Voorheen konden burgers voor een zelfgekozen oppas, bijvoorbeeld opa en oma, kinderopvangtoeslag ontvangen. De Wet kinderopvang 2010 bracht hier verandering in. Een gastouder moet nu in het bezit zijn van onder meer een goedgekeurd diploma op het gebied van kinderopvang en een EHBO-diploma en moet daarnaast een Verklaring Omtrent Gedrag overhandigen. Ook moet de opvanglocatie voldoen aan kwaliteitseisen.

Ook na 2010 vonden er veranderingen in wet- en regelgeving plaats die effect hadden op de wijze van registratie en inspectie van kinderopvangvoorzieningen. Niet alleen begeleidde KING de gemeenten bij de verandering van hun werkprocessen, ook werd samen met de ketenpartners gekeken hoe de applicatie zelf kon worden verbeterd.

Implementatie van GIR Inspecteren (2011)

In 2011 konden GGD'en ervoor kiezen GIR Inspecteren in gebruik te nemen. In totaal hebben 27 van de 28 GGD-regio's hier daadwerkelijk voor gekozen. KING kreeg van GGD Nederland de opdracht deze GGD-

regio's te ondersteunen bij de implementatie en ingebruikname van de applicatie.

De GGD voert in opdracht van de gemeente inspecties uit op zowel nieuwe als bestaande kinderopvangvoorzieningen. Als hulpmiddel bij de inspectie is de module GIR Inspecteren ontwikkeld, waarbij gegevens uit het LRKP worden gebruikt. Alle afgeronde inspectierapporten worden vanuit GIR Inspecteren automatisch gepubliceerd in het LRKP. Het publiceren van inspectierapporten is verplicht in het kader van de Wet kinderopvang. Zo kan de burger makkelijk de bevindingen van de GGD tijdens de inspectie bij zijn/haar eigen kinderopvangvoorziening opzoeken.

Implementatie van GIR Handhaven (2012)

De ondersteuning bij de implementatie van GIR Handhaven is in het najaar van 2011 gestart met een pilot. In 2012 is deze overgegaan in een landelijke uitrol. Omdat het handhavingsproces veel complexer is dan de registratie van kinderopvangvoorzieningen, werd bij de implementatie van GIR Handhaven ook ondersteuning gegeven aan de organisatie van de handhaving en de stroomlijning van de werkprocessen binnen de gemeente zelf en in de samenwerking met de GGD. In totaal hebben 394 gemeenten GIR Handhaven in gebruik genomen; dat is 94% van alle gemeenten.

Wanneer een GGD-medewerker een inspectie afrondt in GIR Inspecteren, verschijnt het rapport automatisch in het postvak van GIR Handhaven. De gemeente heeft zo alle inspecties in één overzicht bij elkaar staan. Vervolgens kan de gemeente per inspectierapport bekijken of er een handhavingsactie op moet volgen, en zo ja welke. GIR Handhaven biedt vervolgens de mogelijkheid om standaardbrieven te genereren met daarin de juiste juridische onderbouwing voor de handhavingsactie. Zo wordt een geschiedenis opgebouwd waarin zichtbaar is welke acties er in het verleden hebben plaatsgevonden.

Naast de implementatie van GIR Handhaven heeft er in 2012 een aantal wijzigingen plaatsgevonden in het LRKP waar gemeenten acties op moesten uitvoeren. Bij al deze veranderingen heeft KING gemeenten ondersteund.

- Alle opvanglocaties van gastouders moesten worden opgenomen in het LRKP. Voorheen kon een gastouder maar met één locatie in het LRKP te staan. Sinds medio 2012 moet iedere locatie van iedere gastouder apart worden opgenomen. Dit geldt ook voor opvang bij de (vraag)ouder thuis.
- Alle peuterspeelzalen moesten worden toegevoegd aan het register. Dit betekent niet alleen de verwerking van gegevens, maar ook inspectie van alle peuterspeelzalen.
- Gegevens met betrekking tot Voorschoolse Educatie en vestigingsnummers uit het Handelsregister moesten worden opgenomen.
- Gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) werden zichtbaar in het LRKP.

De implementatie van het LRKP en de GIR stopt niet na ingebruikname. De applicaties worden continu aangepast en verbeterd, ook door input van de gebruikers. Twee tot drie keer per jaar komt een verbeterde versie beschikbaar, een zogenoemde release. Per release moeten de veranderingen in werkwijze en de instructies worden verwerkt en worden gecommuniceerd naar alle gebruikers. Kortom, de implementatie loopt door, zij het minder intensief dan in de beginfase.

5.2 Aanpak van Operatie Kinderopvang

Het pakket aan maatregelen en veranderingen betekent een hoop werk. Iedere gemeente of GGD⁴ is verschillend en heeft haar eigen werkwijze. Bij een grote gemeente met honderden kinderopvangvoorzieningen is het contact met de medewerkers anders dan bij een kleine gemeente op

⁴ Omwille van de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk meestal gesproken over gemeenten. Uiteraard gaat het in het geval van GIR Inspecteren om GGD-regio's.

het platteland waar iedereen elkaar kent. Vanuit die unieke situatie kiest KING voor een persoonlijke benadering.

Regiocoaches

Om deze persoonlijke benadering vorm te geven, kreeg iedere gemeente een eigen coach. De regiocoach was telefonisch en per e-mail bereikbaar voor vragen en nam geregeld contact op met de gemeente om de stand van zaken te bespreken. Daarnaast bezocht de coach gemeenten bij het implementatietraject van GIR Handhaven.

'De KING-regiocoach verbindt grondige kennis met voortvarendheid bij de implementatie van GIR Handhaven. Een prima combinatie!'

Maarten Ivens, Juridisch medewerker, gemeente Zwolle

Ondersteuning

Het is niet voor iedere vraag nodig om de telefoon te pakken of een e-mail te sturen. Naast het persoonlijke contact met de regiocoach heeft KING voor de verspreiding van kennis op andere manieren gezorgd. In een driewekelijkse nieuwsbrief werden de laatste ontwikkelingen gedeeld. En ook de website⁵ van Operatie Kinderopvang werd up-to-date gehouden. De gemeente kon hier terugvinden welke acties er stap voor stap moesten worden ondernomen om de implementatie succesvol te doorlopen.



Figuur 5.1: Voorbeeld nieuwsbrief Operatie Kinderopvang

5 Zie: www.operatiekinderopvang.nl.

Implementatietoolkit

Bij het stappenplan op de website bood KING verschillende documenten aan, zoals een implementatie-instructie en een checklist. Voor de implementatie van GIR Handhaven heeft KING, op basis van de uitkomsten van de pilot, een diagnosetool ontwikkeld waarmee de gemeente een goed beeld kreeg van de bestaande situatie en van wat er nog moest worden ondernomen om tot de gewenste situatie te komen.

'Kinderopvang is een specifiek terrein. In een kleinere gemeente dan Vught pionier je op dat terrein vaak alleen. Nu dus een keer samen. KING heeft gezorgd voor een praktische vertaling van de wet via een aantal hulpmiddelen, zoals checklists, handleidingen en niet te vergeten een persoonlijke coach. Wat ik prettig vond, is dat KING nog meer van alle ontwikkelingen op de hoogte was dan ik. Door de samenwerking met KING functioneerde ik als een "queen".'

Dagmar Kastelijn, Medewerker samenlevingszaken, gemeente Vught

Spilfunctie

De regiocoach ondervond dagelijks waar gemeenten in de praktijk tegen aanliepen; hij/zij hield een vinger aan de pols. Omdat KING continu overleg had met de andere ketenpartners, konden die problemen worden gedeeld en opgepakt. Wanneer bijvoorbeeld bleek dat een functionaliteit van een applicatie in de praktijk niet goed werkte, werd dit opgenomen met ICTU en DUO. Wanneer er onduidelijkheid was over de interpretatie van de wet of het beleid, werd dit overlegd met VNG, GGD Nederland en het Ministerie van SZW. Door de lijnen kort te houden en snel te acteren, worden problemen snel opgelost.

'Alle ketenpartners hebben elkaar nodig en zijn van elkaar afhankelijk; je moet met iedereen samenwerken. De samenwerking met ketenpartners ervaar ik als leuk en soms als lastig. Dan helpt het enorm als je elkaars organisaties leert kennen. Je krijgt zo meer begrip voor de positie van de ander. Eigenlijk hadden we direct aan het begin van het project een startbijeenkomst moeten houden waarin iedereen iets over zijn eigen organisatie kon vertellen. Dat had sneller meer begrip voor de ander kunnen opleveren.'

Wat tijdens dit project goed werkte, was dat we gedurende een lange periode een kantoor tot onze beschikking hadden waar we, naast de reguliere overleggen, ook de ruimte hadden om daadwerkelijk samen te werken en nog even na te praten.

Ik vind dat we nu een heel goed werkende keten hebben.

Dat komt volgens mij ook omdat we een heel concreet product hebben. In de loop van de tijd heeft de keten steeds meer het belang van de gebruiker centraal kunnen stellen. Aandacht voor de eindgebruiker is ontzettend belangrijk. Iedereen levert bouwstenen aan die de gemeente nodig heeft en bij de implementatie komt dat bij elkaar. Je merkt nu dat iedereen denkt: "Het wordt alleen maar beter als we er hard aan werken."

De kernwoorden voor een succesvolle samenwerking? Relatie, relatie en relatie. Het is zó belangrijk elkaar te kennen. Op verschillende niveaus: zowel in de sturing als in de uitvoering. Je moet elkaar echt even kunnen bellen als zich een probleem voordoet. Als je een goede relatie met elkaar hebt, kun je als er iets misgaat of niet mogelijk is, ook begrip voor elkaar opbrengen.'

Edith van Ruijven, Projectleider implementatie

'Professioneel, betrokken en accuraat. KING is als linking pin tussen wetgever, beheerder en gemeente een onmisbare factor gebleken voor de implementatie en uitvoering van het aanvraag- en registratieproces.'

Mirjan Alsema, Beleidsmedewerker Inspectie Kinderopvang, GGD Amsterdam

Monitoring

Om zicht te houden op de voortgang van de implementatie zijn in samenwerking met DUO gegevens uit het LRKP gefilterd. Door deze data te analyseren, hebben we snel kunnen vaststellen welke gemeenten probleemloos de implementatie doorliepen en welke gemeenten extra ondersteuning konden gebruiken. Zo konden de regiocoaches gericht contact opnemen met de gemeentelijke medewerkers om samen nog eens te bespreken wat de gemeente nodig had.

Bedrijfsvoering

Steeds meer worden gemeenten zich bewust van het belang van de inrichting van de interne organisatie en de werkprocessen. Vooral bij de complexe materie van het handhaven kun je niet volstaan met het in gebruik nemen van een applicatie. Hoe kunnen door gebruik van de applicatie interne werkafspraken worden geoptimaliseerd? Wie is waarvoor gemandateerd? En hoe verloopt de samenwerking tussen gemeente en GGD? Dit zijn cruciale zaken voor een succesvolle uitvoering van de handhavingstaken van de gemeente.

Een oplettende journalist bekeek in 2011 in het LRKP alle inspectierapporten van de kinderopvangvoorzieningen in de gemeente waar hij woonde. Daarna vroeg hij in het kader van de Wob bij de gemeente op wat deze tot dan toe had ondernomen aan handhavingssacties in de richting van de kinderopvangvoorzieningen waar overtredingen waren geconstateerd. Helaas gebeurde dit net tijdens de vakantie van de desbetreffende medewerker kinderopvang - het werk was niet overgedragen aan een collega - en de achterstand was aanzienlijk. U kunt zich voorstellen dat de gemeente ernstig in verlegenheid was gebracht toen dit in de krant werd uiteengezet.

5.3 Implementatieondersteuning: wat biedt KING?

KING biedt als ondersteuning bij de implementatie naast persoonlijke begeleiding vooral praktische handvatten om zelf mee aan de slag te gaan.

Training

Het verloop onder medewerkers kinderopvang bij gemeenten is groot. Daarmee gaat veel kennis verloren. KING bood dan ook regelmatig trainingen aan om nieuwe medewerkers de kans te geven de applicatie te leren kennen. Naast de maandelijkse landelijke LRKP-trainingen werden ook regionale trainingen georganiseerd bij gemeenten op locatie. Zowel de werking van de applicatie als het theoretisch kader kwamen tijdens de training aan de orde.

'Tijdens de training blijkt dat gemeenten op verschillende manieren het toezicht en de handhaving op de kinderopvang vormgeven. Die diversiteit in aanpak is heel leuk om te zien. Bij de LRKP-training hebben mensen van tevoren de verwachting te leren hoe de applicatie werkt, maar ze leren uiteindelijk veel meer over het grote geheel. Tijdens de training gaan we niet alleen in op hoe de applicatie werkt, maar komt er veel meer bij kijken. Mensen zijn positief over de diepgang en de achtergrondinformatie over het hele proces van de registratie. Vanuit het werkveld van de gemeentelijke medewerker gaan we de diepte in. Mensen worden zich zo bewust van hun eigen rol en hoe hun eigen beslissingen invloed hebben op de transparantie die het register biedt. In heel directe mate ook op de uitbetaling van kinderopvangtoeslag aan de burger. Als je als gemeente een aanvraag voor registratie bijvoorbeeld snel afhandelt, kan een gastouder eerder starten met haar werk. Daarachter zitten misschien weer twee of drie families die hun kinderen naar die gastouder brengen. Die families hebben daardoor weer eerder opvang geregeld en ontvangen daarvoor kinderopvangtoeslag. In dit geval maak je heel tastbaar wat de gevolgen zijn voor de burgers in hun (financiële) situatie. Je geeft als het ware dimensie aan de druk op de knop.'

Jeanne-Marie Langen, Regiocoach

Ondersteuning op de werkplek

Bij de implementatie van GIR Handhaven is de begeleiding intensiever geweest dan bij de implementatie van het LRKP. De regiocoach bracht drie bezoeken aan de gemeente. Daarbij werden de medewerkers getraind en de werkprocessen en inrichting van handhaving op de kinderopvang werden doorgenomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de afspraken met de GGD, mandatering, communicatie en dossiervorming. Zo kon het werken met GIR Handhaven meer vaste grond krijgen.

'De aanpak van KING om regiocoaches in te zetten, werkt heel goed. In de praktijk zien we hoe gemeenten met een applicatie werken en daardoor kunnen we advies op maat geven. Dat doen we in drie bezoeken in een periode van ongeveer vier maanden. De eerste keer geven we een training op locatie en maken we afspraken. Die gaan de gemeenten dan echt voorbereiden en uitvoeren voordat je de tweede keer op bezoek komt. Gemeenten kunnen tussen de bezoeken door hun manier van werken beproeven en je kunt daar in het vervolgesprek heel specifiek op ingaan. Je opent zo het gesprek over waarom een gemeente iets wel of juist niet doet en wat de gevolgen van die keuzes zijn. De applicatie zelf is niet de moeilijkheid, maar het proces eromheen, dat is de uitdaging. Je kunt door deze persoonlijke aanpak aandacht vragen voor de aanpassing van de werkprocessen; ook die processen die linken naar ketenpartners als de GGD. Je versnelt als het ware het proces van de vernieuwing met deze aanpak. In het derde gesprek worden de praktijkervaringen besproken en wordt er geëvalueerd. Vaak wordt gedacht dat ondersteuning op maat en op locatie binnen een implementatietraject heel duur is. Het is natuurlijk moeilijk meetbaar, maar als je kijkt naar het effect dat je wilt bereiken, dan krijg je waar voor je geld. Als je bijvoorbeeld een regionale training geeft en daarnaast alleen instructies via de website of telefoon, dan krijg je achteraf veel meer vragen dan als je een aantal gemeenten in een regio persoonlijk bezoekt. Met die persoonlijke aandacht kun je sneller bijsturen, daar waar nodig. Dat kost de gemeente onder de streep minder tijd en geld. Ik ben ervan overtuigd dat persoonlijke aandacht voor gemeenten echt loont!'

Femke Stiekema, Regiocoach

Website en gepubliceerde documenten

Als naslagwerk bood de website⁶ van Operatie Kinderopvang tal van mogelijkheden. Er stonden onder andere contactgegevens van de helpdesk op, FAQ's, handleidingen, voorbeeldteksten, projectplannen, checklists en vooral instructies. Al deze documenten zijn in de loop van de tijd ontwikkeld en herschreven naar aanleiding van de ervaringen bij gemeenten, veranderde wetgeving en nieuwe technische functionaliteiten van de applicatie. Zo kon de gebruiker van het LRKP en de GIR altijd van actuele informatie op aan.

Samenwerking

Naast het directe contact met gemeenten hecht KING ook belang aan het goed onderhouden van relaties met de ketenpartners, zoals terugkoppelen van wat er in de praktijk speelt. Naast het regulier overleg nam KING daarom deel aan ontwikkelworkshops die ICTU organiseerde om samen met gemeenten het LRKP en de GIR functioneel te verbeteren. Daarnaast trainde KING de helpdesk van DUO, waar gemeenten met technische vragen terecht konden, en andere ketenpartners.

'Alle partijen zijn betrokken bij de doorontwikkeling van het LRKP en de GIR, ook gemeenten. De workshops die hiervoor georganiseerd worden, zijn een belangrijk onderdeel van het succes van het project. De methode die we gebruiken - het zogenoemde "scrummen" - is een hele behapbare methode. De doorontwikkeling van de applicatie wordt als het ware in kleine stukjes gehakt, in periodes van drie weken. Zo'n periode noemen we een "sprint". In de eerste week wordt gedetailleerd wat we willen gaan realiseren en hoe. In de tweede week wordt dit uitgewerkt door de technici; zij leveren dan schermvoorbeelden aan om het te visualiseren. We kunnen de veranderingen dan eventueel nog bijschaven. En in de derde week wordt het daadwerkelijk geprogrammeerd, zodat we het vervolgens kunnen testen.

Zo wordt de applicatie stukje voor stukje opgebouwd en blijft het heel overzichtelijk wat je doet. Ook mensen zonder technische achtergrond kunnen op deze manier de ontwikkeling goed bevatten.

6 Zie www.operatiekinderopvang.nl.

Omdat iedereen, alle ketenpartners en de gemeenten zelf, kan meedenken bij iedere stap in de ontwikkeling, is er een hele prettige en efficiënte samenwerking ontstaan. De technici kunnen bijvoorbeeld goed vertellen waarom iets wel of niet mogelijk is in de applicatie en de gemeenten kunnen weer input geven over of iets in de praktijk gaat werken. Zo komen we samen tot een goed eindresultaat.'

Susan Ashworth, Regiocoach

Projectteam KING

Nu kun je als project prachtige instructies schrijven, boeiende trainingen organiseren en een gelikte website hebben, maar dat alles blijft een lege huls zonder een goed team. Een project valt of staat met de mensen die het vormgeven.

Binnen het team van Operatie Kinderopvang bestond een positieve cultuur van openheid en vertrouwen, gericht op resultaat en ontwikkeling. Ieder had zijn eigen rol en expertise, maar het team wilde het sámen doen. Er werd veel gebruikgemaakt van Het Nieuwe Werken in allerlei vormen.

De projectleider vormde samen met de procesmanager de basis van het project. De projectleider zorgde voor synergie met ketenpartijen en zorgde voor kaders waarbinnen de resultaten konden worden behaald. De procesmanager had een cruciale rol binnen het project. Deze stuurde en gaf aanwijzingen aan de rest van het team over de acties die moesten worden ondernomen. Ook richting ketenpartners had deze een verbindende rol.

De projectondersteuner en communicatiemedewerker vormden samen met de procesmanager de 'uitvalsbasis' waarop de projectleider en regiocoaches konden terugvallen. Zij waren onder andere verantwoordelijk voor de algemene projectondersteuning, de website en de nieuwsbrief en andere communicatie-uitingen. Het werk van de regiocoaches is eerder al aan de orde geweest. Zij waren veel op pad, op bezoek bij gemeenten. Daarnaast hadden de coaches ieder een eigen expertise, in bijvoorbeeld het ontwikkelen van de trainingen, de wet- en regelgeving of de technische aspecten.

'KING heeft voor de implementatie van Operatie Kinderopvang een topteam neergezet. Ik heb zelden zo'n professionele en snelle aanpak gezien.'

John Oldenhuizing, Projectleider ICTU

5.4 De resultaten van Operatie Kinderopvang

U hebt kunnen lezen hoe Operatie Kinderopvang een succesvol implementatieproject is geworden. In acht maanden tijd zijn meer dan 67.000 kinderopvangvoorzieningen opgenomen in het LRKP! Daarnaast hebben 27 van de 28 GGD'en GIR Inspecteren geïmplementeerd en is 94% van de gemeenten aan de slag gegaan met GIR Handhaven. En dit alles binnen tijd en budget. Resultaten om trots op te zijn!

KING heeft gemeenten geholpen hun dienstverlening aan de burger echt te verbeteren. Burgers hebben door het LRKP meer inzicht in de kwaliteit van kinderopvangorganisaties en in het toezicht en de handhaving hierop. De aanpak van veel persoonlijke aandacht direct op de werkvloer, praktische handreikingen en korte lijnen met ketenpartners heeft geleid tot deze mooie resultaten. Gemeenten hebben de ondersteuning van KING met gemiddeld een 8,2 beoordeeld. Zo verbeteren we samen met gemeenten de kwaliteit van de kinderopvang en de dienstverlening.

'Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) heeft gemeenten ondersteund bij de invoering en het gebruik van het landelijk register. Door het verzorgen van trainingen, instructies en handleidingen en door de inzet van regiocoaches is dit mooie resultaat bereikt.'

Minister Henk Kamp (SZW) aan de Tweede Kamer ⁷

5.5 Tot slot

U ziet dat er op het gebied van toezicht en handhaving op de kinderopvang al veel is veranderd. Toch blijven er verbeterpunten. De bewustwording van het belang van het onderwerp is de afgelopen jaren weliswaar toegenomen, maar veel gemeentelijke medewerkers hebben qua bezetting en budget niet de mogelijkheden om die aandacht te geven die nodig is.

'Bij bestuurders is weinig aandacht voor het onderwerp kinderopvang. Het is een heel specifiek aandachtsgebied. De portefeuille wordt veel verschoven tussen medewerkers, er wordt weinig op gestuurd, er wordt weinig met de managementin-

7 Brief aan de Tweede Kamer op 18 maart 2011 over de invoering van het LRKP.

formatie gedaan. Dat komt ook naar voren uit de diagnosetool. Je ziet dat als er iets misgaat in een gemeente, er dan pas meer aandacht voor komt.

Er is weinig budget beschikbaar, wat zich vertaalt in een minimale hoeveelheid fte. Je ziet dat gemeentelijke medewerkers veel te weinig uren hebben om hun taken op het gebied van kinderopvang te kunnen vervullen. En daarnaast zie je dat gemeenten geen nader onderzoek laten uitvoeren, maar de openstaande punten meenemen in de reguliere inspectie van volgend jaar. In de tussentijd gaat dan alleen een waarschuwingsbrief uit naar de kinderopvangvoorziening waarin wordt gevraagd om een en ander aan te passen. Maar feitelijk wordt er dan niet gehandhaafd. Het verloop onder medewerkers kinderopvang is daarnaast heel groot. Ieder jaar vertrekt bij 30% van de gemeenten de medewerker kinderopvang of wordt de portefeuille bij een ander belegd.

Daardoor gaat veel opgebouwde kennis verloren. De ingewikkelde materie wordt ook onderschat. Het is een onderwerp dat "er ook nog bij" gedaan wordt. Gemeenten hebben daarom actieve ondersteuning nodig bij veranderende wet- en regelgeving. De ondersteuning van KING loopt eind 2012 ten einde, dus intensieve implementatieondersteuning is er dan niet meer voor gemeenten. Daarom is het zaak de ondersteuning op alle gebieden goed te borgen. Onze ketenpartners zijn afzonderlijk sterk op de gebieden techniek en beleid, maar er moet ook ruimte ontstaan om de combinatievragen beleid-proces-techniek onder te brengen. Dat zal een intensievere samenwerking vereisen.'

Nicole Oltheten, Procesmanager

Het LRKP en de GIR zijn prachtige hulpmiddelen, maar de gemeente moet het doen - alleen of samen met andere gemeenten. In essentie gaat het om het contact tussen mensen en om de veiligheid van onze kinderen.

Hoofdstuk 6

De ontwikkelmethodiek van ICTU

Door John Oldenhuizing (ICTU)

In dit hoofdstuk wordt het programma bekeken door de bril van ICTU als de partij die het landelijk register en de gemeenschappelijke inspectieruimte heeft ontwikkeld. Ingegaan wordt op de keuze van de ontwikkelmethodiek, de relatie met implementatie en beheer en de rol van de ontwikkelpartij in de stuurgroep en de Change Advisory Board.

6.1 Inleiding

ICTU raakte betrokken op het moment dat SZW de beslissing nam om de ontwikkeling bij een projectorganisatie neer te leggen die gewend is projectmatig te werken en flexibel kan inspelen op veranderingen binnen een project. Als ICTU zijn we sinds 2009 betrokken en hebben in de vervolgfase met DUO afspraken gemaakt om tot en met 2015 het applicatiebeheer en de doorontwikkeling te verzorgen.

6.2 Opstart van het traject

Het project LRK begon voor ICTU min of meer als een 'normaal' project: de scope was nog niet helemaal helder, maar we moesten wel snel beginnen. Tegelijkertijd was het onderscheidende dat de urgentie in dit geval enorm hoog was: pas in september konden we beginnen een team samen te stellen en in januari moest er een register zijn. Het HEC-onderzoek naar de haalbaarheid van het LRK wees uit dat dit 'niet zonder een onorthodoxe benadering kan'.

In eerste instantie is gedacht over hergebruik van een bestaande pilot voor een gemeenschappelijke Inspectieruimte kinderopvang, die ook door ICTU ontwikkeld werd in het kader van het programma e-Inspecties.

Al snel werd duidelijk dat dit systeem echt als pilot was opgezet (dus niet als potentieel landelijk systeem) en dat het zeker niet de scope dekte die nodig was. Een voordeel was wel dat enkele mensen van het ontwikkelteam van de GIR, die dus behoorlijke achtergrondkennis hadden, ingezet konden worden voor het opzetten van het project.

De weken daarna ging het heel snel. Projectmanager Petro Kessler werd aangetrokken, kickoff- en ontwerp sessies werden opgezet en, heel belangrijk in de beginfase: er werden duidelijke keuzes gemaakt. Die keuzes hebben bijgedragen tot een haalbare scope voor de eerste fase:

- er was niets voorhanden waar we op voort konden bouwen, dus we begonnen opnieuw;
- er werd gebruik gemaakt van de mantelovereenkomsten van ICTU;
- de ontwikkeling van het LRK werd gescheiden van die van de GIR, om zodoende eerst te focussen op het realiseren van het LRK (met name vanwege de politieke druk) en daarna met ketenpartijen aan de slag te gaan met de GIR.

Wat doe je als je een overzichtelijke scope hebt, een team en heel weinig tijd? Je stopt de mensen zo veel mogelijk in één hok en laat ze er niet meer uit tot het klaar is.

6.3 Realisatie van het Landelijk Register Kinderopvang

Binnen vier weken was het team geïnstalleerd. Eén van de eerste vragen die we stelden nadat besloten werd dat ICTU de ontwikkeling in huis ging doen was: wie gaat het LRK beheren? Omdat het om een landelijk te implementeren systeem gaat, kan het beheer van behoorlijke omvang zijn. Het gaat dan om het technisch en applicatief beheer van het systeem, maar ook om het ondersteunen van gebruikers, het beheren van wijzigingen en een stap tactischer: het integreren van het systeem met andere diensten of het maken van keuzes over de evolutie. Voor alle duidelijkheid: met systeem bedoelen we het geheel van techniek, gebruikers en processen.

De definitieve keuze voor een beheerpartij liet even op zich wachten, zoals ook elders in dit boek wordt toegelicht. Dat zorgde ervoor dat een aantal technologie- en inrichtingskeuzes al gemaakt waren voordat de beheerpartij betrokken werd, wat later voor veel overleg en deels voor

rework zorgde. Het betekende echter ook dat we de kans kregen om de nieuwste technieken te gebruiken, omdat we niet hoefden te standaardiseren op bestaande platforms. Na een zoektocht van enige maanden werd DUO de beheerpartij, die met grote haast de productieomgeving van het LRK ging inrichten.

Bij eigen ontwikkeling (en overigens ook bij aanbestedingen) is de keuze voor een ontwikkelmethodiek erg belangrijk. De ontwikkelmethodiek structureert hoe het team werkt en helpt bij de verantwoording naar de buitenwereld. Bovendien is de methodiek bepalend voor de wijze waarop gebruikers betrokken worden in de ontwikkeling. Bottom line: als een projectmanager u vertelt dat een ontwikkelmethodiek niet nodig is en dat we gewoon 'flink aan de slag gaan met een paar programmeurs': huur een andere in.

In de eerste fase kozen we voor DSDM: er was kennis van de methodiek aanwezig, DSDM werkt iteratief en sloot aan bij de tijdgedreven benadering van het LRK. Om u veel details te besparen: in maart 2010 ging het LRK live binnen tijd en budget! De rest is geschiedenis.

6.4 Realisatie van de Gemeenschappelijke Ruimte Kinderopvang

Na het eerste succes, het live gaan van het Landelijk Register, was duidelijk dat we snel verder moesten. Gemeenten en GGD'en gingen nu echt aan de slag met het systeem én zaten te wachten op ondersteuning in hun processen: het registreren van instellingen voor kinderopvang in het register en het ondersteunen van een gestructureerde manier van inspecteren.

Intern hadden we een aantal lessen geleerd:

- het LRK was onder hoge druk tot stand gekomen en eindgebruikers waren onvoldoende actief betrokken;
- door het ontbreken van een beheerpartij was een aantal keuzes zonder hen gemaakt; het risico was dat we daar weer op terug moesten komen;
- in het ontwikkelen merkten we de nadelen van naar discipline gescheiden teams: teams voelden zich alleen verantwoordelijk voor 'hun' deel van het werk en er waren met regelmaat conflicten tussen de teams. Doordat de teams achtereenvolgens aan functionaliteit werkten, was het leveren van feedback of het stellen van vragen aan een team dat

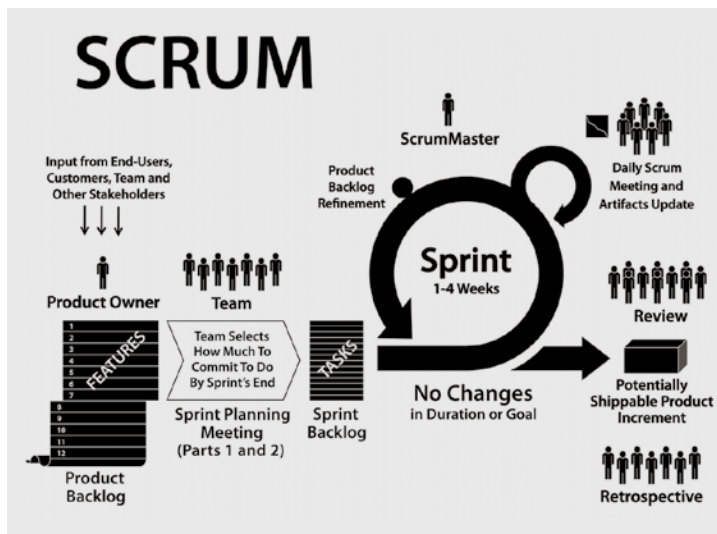
eerder in de keten zat lastig; het andere team was immers al bezig met de volgende functionaliteit en moest 'terug in de tijd' om een vraag te kunnen beantwoorden.

Bovendien gingen we een nieuwe fase in met een aantal kenmerken:

- er waren verschillende stakeholders betrokken die veel wensen hadden: gemeenten, GGD'en, de Belastingdienst en natuurlijk SZW;
- gebruikers gingen nu echt aan de slag met het systeem;
- het eindpunt was nog niet helder;
- het beheer moest verder worden ingericht en de implementatie ging van start.

Een andere aanpak was nodig. Technisch projectleider Erik van den Brom was naar Amerika gevlogen voor een cursus over Agile/Scrum, een moderne ontwikkelmethode die veelbelovend leek. Hij kwam overtuigd terug en zette alles op alles om Scrum te introduceren bij het LRK-team. En dat is gelukt!

We voerden op basis van Scrum een aantal belangrijke wijzigingen door (zie figuur 6.1 over Scrum). Zo werden de verschillende disciplines samengevoegd tot twee multidisciplinaire ontwikkelteams met ontwerpers, interactieontwerpers, ontwikkelaars en testers bij elkaar in één kamer, geflankeerd door een supportteam dat beschikbaar moest stellen wat de ontwikkelteams nodig hadden: ontwikkelomgevingen, ontwikkel- en testframeworks, tooling. De ontwikkelteams hielden dagelijks een 'standup' waarin ieder teamlid vertelde waar hij mee bezig was en wat eventuele belemmeringen waren. Waar mogelijk namen de teamleden elkaars taken over. Dat betekende dat als ergens een probleem ontstond of een fout werd gemaakt, dit meteen kon worden opgelost met alle experts in de buurt.



Figuur 6.1: Scrum

Ook de gebruikers merkten veel van Scrum: iedere week werden workshops gehouden waarin werkende software werd gedemonstreerd. Gebruikers konden daar direct feedback op geven en dat leidde in principe de week daarna tot aanpassingen. De gebruikers konden zelf prioriteren onder het motto: we kunnen alles bouwen, maar niet alles tegelijk.

Bij Scrum wordt het werk in 'sprints' van drie weken ingedeeld, waarbij de inperking in tijd zorgt voor duidelijke focus en voor een stukje software dat echt af is. Bij ICTU bestaat inmiddels veel meer ervaring met Scrum-trajecten. Om onze kennis te delen organiseerden we een ICTU-café en gaven we verschillende presentaties over de methodiek. We zien nu dat Scrum meer en meer wordt gebruikt door de overheid.

Om de hoeveelheid werk verbonden aan de verschillende wensen te schatten maakte het ontwikkelteam gebruik van 'punten'. Punten zijn een wat arbitraire maatstaf, maar van ieder stukje functionaliteit raamde het team in een interactieve sessie hoeveel werk nodig was om het te bouwen. Naarmate de ervaring hiermee toenam, werd de raming van de omvang van een sprint steeds accurater. De punten bleken ook naar buiten toe een goede maatstaf, want al snel werd er tot op stuurgroep-niveau gepraat in punten. 'Oh, dat kost zoveel punten; nee, dat kost heel veel punten; deze punten kunnen misschien dan gerealiseerd worden'.

Het creëerde een gezamenlijke taal en ook een onderhandelingsmechanisme tussen de verschillende stakeholders. We konden de werkvoorraad goed inplannen.

Een andere methodologie die we introduceerden was 'continuous delivery'. Continuous delivery is een benadering voor softwareontwikkeling die uitgaat van zo vaak mogelijk software opleveren en dat zo veel mogelijk geautomatiseerd ondersteunen. Ter toelichting: het enige echte resultaat van ontwikkelprojecten is software waar gebruikers iets aan hebben. Gebruikers hebben niets aan functionele ontwerpen, software die half af is of software die getest of geïnstalleerd wordt. Het enige waar ze iets aan hebben is werkende software. Dat betekent dat zo gauw een stukje software klaar is, het eigenlijk meteen voor gebruikers beschikbaar moet zijn. Tegelijkertijd zijn er heel veel repeterende taken bij softwareontwikkeling, helemaal als je vaak software wil opleveren. Je test telkens opnieuw of alles nog werkt op verschillende omgevingen, je installeert telkens opnieuw, je maakt verschillende versies van je software. In continuous delivery worden deze stappen zo veel mogelijk geautomatiseerd, zodat ze met één druk op de knop kunnen worden uitgevoerd. De eerste keer is het heel duur om dat te doen, maar de tiende keer heb je daar al een stuk van terugverdiend. En de dertigste keer bespaar je flink wat tijd en geld ten opzichte van een handmatige aanpak. Ook functionele testen, die normaal gesproken worden uitgevoerd door in het systeem rond te klikken, worden grotendeels geautomatiseerd uitgevoerd door een 'klikrobot'. Latere technisch projectleiders Jan Peter Jansen en Johan Piet hebben dit stap voor stap verder uitgewerkt.

Parallel hieraan ontwikkelden we een kwaliteitssysteem voor de software en voor het proces, groeiend van enkele tot inmiddels honderden prestatie-indicatoren. Kwaliteitsmanager Frank Niessink gebruikte bestaande frameworks voor kwaliteitsmeting van ICT en voegde daar door het team bepaalde prestatie-indicatoren aan toe om tot een volledig beeld te komen. De prestatie-indicatoren varieerden van de kwaliteit en de omvang van de code tot de betrokkenheid van gebruikers in het proces en de actualiteit van het risicologboek. Het geheel is vertaald naar een overzichtelijk dashboard met groene, oranje en rode lampjes.

Dit betekent dat we op ieder moment de stand van zaken konden geven ten aanzien van de werking en kwaliteit van de software en de voortgang van de ontwikkeling. Een behoorlijke geruststelling voor opdrachtgevers. Dit werd nog ondersteund door andere processtools waarin bijvoorbeeld

wijzigingsvoorstellen, de voortgang binnen het ontwikkelteam en de actielijsten van het gehele project werden bijgehouden.

6.5 GIR Handhaven

Als vervolg op het proces Registreren, dat door de gemeenten wordt uitgevoerd, en het proces Inspecteren, dat door de GGD'en wordt uitgevoerd, is het proces Handhaven uitgewerkt, waarin gemeenten actief handhaven op de door GGD'en geconstateerde verbeterpunten bij instellingen voor de kinderopvang. KING, als implementatiepartij in de richting van gemeenten en GGD'en, stelde een pilot voor.

Als programma begonnen we het proces van ontwikkelen, beheren en uitwerken met gebruikers en implementeren echt onder de knie te krijgen. Er was een gezamenlijke taal, we wisten elkaar te bereiken als het nodig was en er was begrip voor elkaars expertises en belangen.

Aan de ontwikkelkant was er in deze periode sprake van een overdracht van de hele ontwikkeling. Als onderdeel daarvan heeft de Software Improvement Group (SIG) een audit uitgevoerd op de code en op het ontwikkelproces van ICTU. SIG heeft hiervoor een wetenschappelijk en TÜV-gecertificeerd model ontwikkeld, waarbij de waardering op basis van benchmarks met honderden andere systemen wordt opgebouwd. SIG hanteert een scoremodel tussen één en vijf sterren, waarbij vijf sterren het hoogste is. SIG waardeerde ons werk met vier sterren, een resultaat waar we enorm trots op waren.

6.6 Beheerpartij betrekken

Zoals gezegd duurde het een tijdje voordat bekend werd wie de beheerpartij werd. Een aantal technische en inrichtingskeuzes was al gemaakt. Omdat een deel van de gemaakte keuzes niet binnen de DUO-architectuur viel, was er een 'not invented here'-beeld: er was wantrouwen over gemaakte keuzes, men kon de kwaliteit van het systeem niet inschatten en DUO kende ICTU als organisatie en de mensen van het team niet.

Er zit een schijnbare tegenstelling tussen ontwikkeling en beheer.

Ontwikkeling creëert iets, terwijl beheer iets in stand houdt. De inhoudelijke uitdaging van een nieuwbouwtraject zit in de complexiteit van nieuwigheden en het uitzoeken 'wat de klant wil'. De inhoudelijke uitdaging van beheren zit in het creëren van een totaalarchitectuur en het onder controle krijgen en laten samenwerken van alle componenten daarin. Een ontwikkelorganisatie wordt beloond voor wat er wel goed gaat, een beheerorganisatie gestraft voor wat er niet goed gaat. De complexiteit van ontwikkeling wordt vaak opgelost door hooggekwalificeerde mensen fulltime bij elkaar te zetten, terwijl een beheerteam verantwoordelijk is voor meerdere trajecten en de focus meer ligt op het in stukjes delen van taken en verantwoordelijkheden en deze te organiseren en documenteren. En zoals dat gaat bij eigenwijze techneuten (en projectmanagers) is er dan nog een gevoel van superioriteit van de eigen gelederen. Oh ja, en dan was er nog de afstand tussen Den Haag en Groningen.

Dit leidde tot polarisatie aan beide kanten die, het moet gezegd, af en toe hielp om de zaken scherper te krijgen, maar niet altijd leidde tot een soepele overdracht tussen ontwikkeling en beheer. De opdrachtgever vanuit SZW speelde een belangrijke rol om een aantal keuzes te forceren. Tegelijkertijd kan het scheiden van ontwikkeling en beheer heel goed werken, omdat je door het introduceren van formele overdrachtmomenten de kwaliteit objectiever kan waarborgen én snelheid kan maken in innovatieve trajecten.

Gaandeweg het proces bleken aan beide kanten toch echt slimme mensen te werken, die ook nog min of meer hetzelfde wilden. Langzaam ontstond meer begrip voor elkaar. Een aantal aanpassingen gericht op een betere aansluiting op de DUO-architectuur is doorgevoerd, andere keuzes werden geaccepteerd. En ook op menselijk niveau zijn we veel dichter bij elkaar gekomen: meer overleg, meer bij elkaar zitten in plaats van heen en weer mailen en gewoon iets leuks doen samen.

Intussentide was projectleider John Oldenhuizing aangetreden bij ICTU. Er is een tijd sprake van geweest om bij beëindiging van het programma de ontwikkeling en het applicatiebeheer over te dragen aan DUO. Omdat de samenwerking steeds beter ging heeft DUO aan ICTU gevraagd haar activiteiten voort te zetten. Voor ICTU een geweldig signaal dat de samenwerking gewaardeerd wordt en een beloning voor beide partijen voor de moeite die ze daarvoor hebben gedaan.

6.7 Rol in de CAB en stuurgroep

Vanaf het begin heeft SZW aangestuurd op een goede samenhang tussen de projectteams die werkten aan de implementatie, de ontwikkeling en het beheer. De mensen van deze disciplines moesten met elkaar meedenken en niet puur de eigen taken uitvoeren. Tot op de dag van vandaag is dat terug te zien. Zo spreekt de ontwikkelpartij de stakeholders aan op onvoldoende betrokkenheid in de workshops en spreekt de beheerpartij de implementatiepartner aan op het voldoende opleiden van medewerkers van gemeenten en GGD'en. Deze betrokkenheid aan alle kanten is een onderdeel van het succes. Van alle samenwerkingspartners wordt verwacht dat ze hun vak goed uitvoeren. Geef ze dan ook de kans hun expertise in te zetten en mee te praten over het geheel. Daarbij hielp dat het programmamanagement van SZW verstand had van grotere ICT-projecten en dus ook begrip had voor de uitdagingen die dergelijke projecten met zich brengen voor ontwikkeling, beheer en implementatie. Bij ICTU wisten we door de wekelijkse workshops met gebruikers goed wat daar speelde, konden we vanuit onze ICT-kennis tegenstrijdigheden in wensen signaleren en konden we helpen meedenken waar de prioriteiten zouden moeten liggen. In sturende gremia, zoals de CAB (Change Advisory Board) en de stuurgroep is het de ontwikkelpartij die met de genomen beslissingen aan de slag moet; wij van ICTU zorgden ervoor dat de beslissingen concreet genoeg werden en als bouwpartij zag ICTU ook de afhankelijkheden in de planning.

ICTU heeft het in het traject erg kunnen waarderen dat we gehoord werden in discussies tot op het hoogste niveau en dat er met onze suggesties daadwerkelijk iets werd gedaan. Misschien is dat wel de kern in een interdisciplinair overheidsbreed traject als dit: betrek partners die goed zijn in hun vakgebied, spreek ze aan op hun professionaliteit en luister goed naar hun suggesties en mening over het grotere plaatje!

Hoofdstuk 7

Het inrichten van het beheer bij DUO

Door Richard van Ligten en Anjo Grakist (DUO)

7.1 Hoe het voor DUO begon

Voor DUO begon het allemaal in de herfst van 2009 tijdens een autorit van Den Haag naar Assen. Ruud Mollema, programmamanager HEC, gaf Kor Brandts, Directeur Registers en Examens, een lift naar het noorden. Tijdens die rit kreeg Ruud een telefoontje van Dirk Jan van der Linden: hij moest voor het project landelijk register kinderopvang met spoed, voor de kerst, een groot aantal formulieren verwerkt hebben. Toen Ruud de telefoon had neergelegd vroeg Kor hem of een data-entry-afdeling bij DUO (ook OCW) misschien uitkomst zou kunnen bieden. De rest is geschiedenis ...

Met het accepteren van de opdracht stond DUO voor de volgende uitdagingen:

- het hosten van een applicatie op een voor DUO afwijkend architectuurplatform;
- het samenwerken met een externe ontwikkelpartij (ICTU) in een voor DUO 'vreemde setting' ten aanzien van methoden, technieken en besturing;
- het samenwerken met een externe implementatiepartij (KING);
- het overtuigen en positioneren als adequate hosting- c.q. beheerpartij binnen een complexe stakeholdersketen en een 'ontwikkelingsgedreven' omgeving.

Gelet op de uitdagingen waar DUO voor gesteld werd en de aandacht die nodig was om in deze keten snel en efficiënt te kunnen schakelen, heeft DUO ervoor gekozen een tijdelijke organisatie in te richten die meedraait in het LRK-programma. Deze slagvaardige inrichting zorgde ervoor dat de

samenwerking met KING en ICTU evenals met de opdrachtgever SZW goed kon verlopen.

Wel ontstond door de tijdelijke inrichting een extra activiteit voor de langere termijn, namelijk het bij de lijnorganisatie van DUO onderbrengen van het beheer en de regie op doorontwikkeling en onderhoud. Om dit goed te begeleiden is een transitieproject gestart.

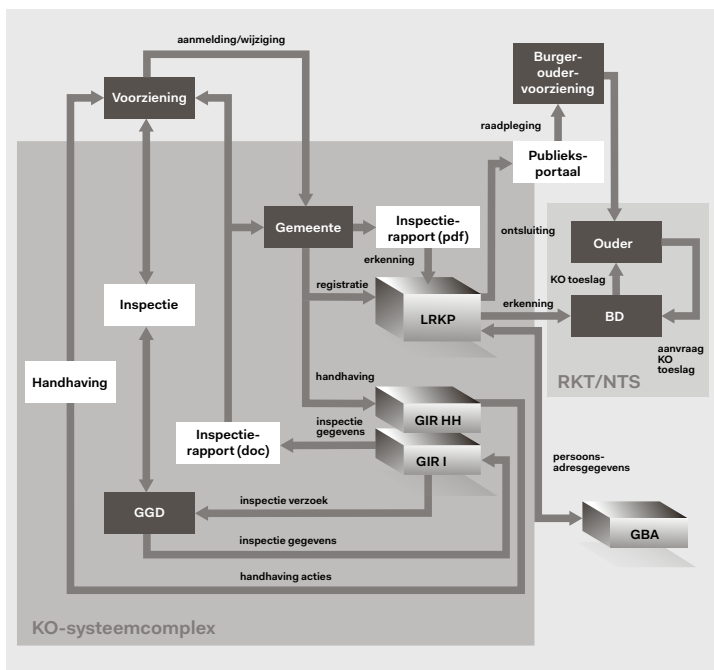
'Het is prachtig om vanuit de verrassende start met een kleine vraag zo'n grote opdracht succesvol te mogen uitvoeren. Een opdracht die een bijdrage levert aan een maatschappelijk belang. Vooral de samenwerking met de verschillende verantwoordelijke partijen in de keten was goed.'

Kor Brandts, Directeur Registers en Examens

7.2 Programma LRK

Nadat de opdracht was verstrekt, heeft DUO in allerijl zijn focus gelegd op het technisch hosten van de LRK-applicatie. Belangrijk knelpunt voor DUO was de voor DUO afwijkende architectuur waarbinnen ICTU de LRK-applicatie had gebouwd. De technische componenten, Oracle, Linux, Glassfish en Open SSO behoorden niet tot het standaard DUO-architectuurportfolio. Hierdoor moest kennis worden opgebouwd. Ook moest de infrastructuur worden aangepast om de LRK-applicatie te kunnen hosten en beheren. Uiteindelijk is DUO erin geslaagd om LRK op het internet beschikbaar te krijgen, zowel op het publieksportal voor de burgers als op het overheidsportaal voor gemeenten en GGD'en.

Nieuwe versies van de applicatie werden door ICTU ontwikkeld en bij DUO geïmplementeerd. Om dit proces zo goed mogelijk te begeleiden werden in het verlengde van de ICTU-ontwikkelomgevingen DUO-testomgevingen ingericht. Deze testomgevingen bestaan uit een LAB-omgeving voor installatietesten en een EXP-omgeving voor functionele, performance-, beveiligings- en beheertesten. Daarnaast zijn in het project zowel het functioneel als het technisch beheer ingericht. Ten behoeve van optimale implementatieondersteuning heeft DUO een opleidingsomgeving ingericht en beschikbaar gesteld aan KING. KING kon hiermee de gemeenteambtenaren/GGD-medewerkers en Helpdesk opleiden.



Figuur 7.1: Stroomschema LRPK-GIR

7.3 Focus op realisatie

Onder politieke druk van bestuurlijke afspraken en vernieuwde wetgeving lag in het begin van het programma de nadruk op het ontwikkelen en implementeren van nieuwe functionaliteit. Dit om de gemeenten zo snel mogelijk over volledige applicatieondersteuning te laten beschikken om hun wettelijke taken te kunnen uitvoeren. Het snel en adequaat ontwikkelen van gebruiksfunctieiteit stond daarmee centraal.

'Dit was een van de moeilijkste, leukste en meest leerzame programma's waaraan ik heb mogen deelnemen. Ik kijk met veel plezier terug op deze periode. Dirk Jan, Marc, Edith, John en de vele anderen die ik niet verder bij naam zal noemen, bedankt voor deze inspirerende ervaring!'

Richard van Ligten, DUO projectmanager LRPK

Zoals vaak bij nieuwbouwtrajecten werd eerst en vooral gebruikersfunctionaliteit gerealiseerd en was er minder oog voor beheerfunctionaliteit. Daarom zijn met name in de beginfase extra medewerkers aangetrokken voor de uitvoering van het beheer. In de loop van het project is er meer aandacht gekomen voor beheerfunctionaliteit. Dit spanningsveld tussen project en beheer is voor DUO bekend terrein. Het blijft zoeken naar de optimale verdeling tussen gebruikers- en beheerfunctionaliteit, waarbij nieuwe wet- en regelgeving voorop staat. Met het inrichten van een werkgroep Kwaliteit, een technisch overleg en aandacht voor beheerfunctionaliteit op de ontwikkelagenda is gehoor gegeven aan een voorzichtige omwenteling van 'innovatie' naar 'stabilisatie'. Ook omwille van efficiëntie is het noodzakelijk om de over het algemeen duurdere 'innovatieve' fase om te buigen naar een meer 'stabiele en beheersmatige' fase.

Door de steeds betere samenwerking tussen SZW, ICTU, KING en DUO kwam de gedachte op om het beheer van het LRKP-GIR-systeemcomplex structureel bij DUO onder te brengen. Voor DUO waren daarbij de belangrijkste aandachtspunten:

- de overname van de ketenregie op het LRKP-GIR-dossier;
- het beperkt overnemen van de contactrelaties met de gebruikersorganisaties;
- het overnemen van de ontwikkelactiviteiten;
- het voeren van regulier DUO-beheer op afwijkende architectuur en methoden en technieken en het ontbreken van nog benodigd beheerinstrumentarium als gevolg van het opgelopen achterstallig beheeronderhoud op het systeemcomplex.

Met het constateren van deze aandachtspunten vormden zich de contouren van de transitie om het LRKP-GIR-dossier op te nemen in het dienstenportfolio van DUO. DUO startte op verzoek van het programma LRKP medio 2011 met een project Transitie.

7.4 Focus op Release implementatie en operationele ondersteuning

Binnen het project Releases LRKP-GIR werd, naast het voorbereiden en uitrollen van releases, sinds 2011 continu gewerkt aan het verbeteren

van de samenwerking met ICTU en KING, het verbeteren van de kwaliteit van het releaseproces, het verbeteren van de dienstverlening naar de eindgebruikers en het stabiliseren van het LRKP-GIR-systeemcomplex.

Dit heeft geleid tot nieuwe activiteiten en diensten, zoals:

- de inrichting van de helpdesk. De helpdesk is ondergebracht bij de al bestaande helpdesk van andere regelingen die DUO ondersteunt. Hierdoor kon relatief eenvoudig bij al ingerichte processen, zoals vastleggen van vragen, monitoren van incidenten en bijhouden van frequently asked questions, worden aangesloten. Wel moest dit voor LRK worden ingericht en moesten de medewerkers worden opgeleid om eerstelijns vragen te kunnen beantwoorden;
- de realisatie van datawarehouse rapportagemogelijkheden. De verschillende ketenpartners kregen steeds meer behoefte aan managementinformatie over het LRK-proces met het oog op kwaliteitsverbetering en de uitvoering van integriteitscontroles;
- het inrichten van een SLA-rapportagecyclus. DUO maakte met SZW afspraken over het niveau van dienstverlening en de rapportage daarover. Dit heeft geleid tot een maandelijkse SLA-rapportage;
- het realiseren van een terugmeldvoorziening. Dit is een signalering tussen de Belastingdienst en gemeenten waarin de helpdesk van DUO een centrale rol vervult. DUO krijgt een melding wanneer een voorziening niet goed geregistreerd staat. Deze melding geeft de helpdesk Kinderopvang door aan de verantwoordelijke gemeente. Die zorgt voor de wijziging in het LRKP. DUO informeert de Belastingdienst dat de melding is verwerkt;
- het opzetten van handleidingen nieuwe stijl. De handleidingen, formulieren en instructies zijn ondergebracht in de Rijkshuisstijl;
- het inrichten van een monitorfunctie uitrol GIR Handhaven. Hiermee wordt bijgehouden hoe ver het staat met de uitrol, welke gemeenten zijn aangesloten en ervan gebruikmaken.

De organisatie van het programma heeft voor een aantal knelpunten en issues gezorgd. Natuurlijk hoort dit bij een groot programma en het zou jammer zijn daar niet van te leren. Vooral het creëren van een uitgangssituatie voor het transitietraject en daarmee een goede impactbepaling van de omvang van de transitie bleek moeilijk. Het grote aantal partijen met soms verschillende belangen droeg ertoe bij dat er een natuurlijke spanning was in de opvatting over noodzakelijke beheerproducten en de

kwaliteit daarvan. Zo kan het leveren van documentatie erbij inschieten wanneer je in korte tijd veel functionaliteit wilt realiseren. Voor het beheer is een goede documentatie echter essentieel.

In het jaarlijkse offertetraject bleek het moeilijk om een goede kostenraming te maken bij een groeiende omvang van de applicatie, zeker in combinatie met een groeiende verantwoordelijkheid en een transitie naar de lijnorganisatie. Om eventuele overschrijdingen tijdig te signaleren zijn de processen rond opdrachtverstrekking en meerwerk zwaarder aangezet.

Ook in de informatie-uitwisseling met de Belastingdienst waren er de nodige issues. De gegevensuitwisseling bleek onvoldoende gespecificeerd waardoor er een mismatch ontstond. Het dubbel opslaan van dezelfde gegevens leidde onherroepelijk tot fouten. Hierover zijn aanvullende afspraken gemaakt evenals over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor eigenaarschap en beheer van de gegevens. Ook de overgang van de Belastingdienst op het nieuwe toeslagensysteem heeft tot de nodige knelpunten geleid. Er is een werkgroep gestart om deze uitdagingen te lijf te gaan.

Deze issues legden capacitaire druk en omgevingsdruk op het project. Hierdoor bleef de omgeving waarin zowel het programma LRKP als de DUO-projecten opereerden uiterst dynamisch.

7.5 Transitie van programma naar DUO(-lijn)

Om de werkzaamheden die in het programma werden uitgevoerd goed onder te kunnen brengen in de lijnorganisatie is een transitieproject gestart. In eerste instantie was de gedachte de doorontwikkeling te laten plaatsvinden bij DUO in het softwarehuis. Hiervoor is een analyse uitgevoerd om de verschillen tussen ICTU en DUO in kaart te brengen. Deze verschillen werden met name veroorzaakt door gebruik van andere methoden en technieken. In de loop van het programma is besloten, mede door de volle portefeuille van de ontwikkelafdeling van DUO, om een langetermijncontract met ICTU aan te gaan. Zo kon DUO wel de verantwoordelijkheid voor de doorontwikkeling en de sturing op de implementaties overnemen van SZW, maar werden de activiteiten belegd bij onderaannemer ICTU.

Vanuit verschillende partijen zijn activiteiten en verantwoordelijkheden aan DUO overgedragen. Vanuit KING kwamen taken over op het gebied van relatiebeheer, implementatie en opleidingen; vanuit SZW ging het om opdrachtgeverschap in de richting van KING en ICTU. Hiernaast moest het project bij DUO in de lijnorganisatie worden gebracht. Met behulp van workshops zijn de verschillende partijen dichter bij elkaar gebracht om de samenwerking te optimaliseren en afspraken te maken over de scheiding van verantwoordelijkheden.

Het is het heel moeilijk gebleken om een uitgangssituatie te creëren voor de transitie. In eerste instantie is dit geprobeerd met behulp van onderzoeksresultaten van externe partijen. Het bureau SIG kreeg de opdracht om een codereview uit te voeren en Deloitte om een fit-gapanalyse te maken. Doordat de uitkomsten onvoldoende leidden tot een gedragen uitgangssituatie en de scope veranderde door het voornemen om ICTU aan te houden als onderaannemer voor ontwikkel- en onderhoudswerkzaamheden, ontstond een impasse die nieuwe onderhandelingen over de contouren van de transitie noodzakelijk maakten.

'Accepteren van verantwoordelijkheden is voldoende vertrouwen hebben om je over te geven aan het onbekende. Door het vertrouwen in de factor mens, komt het vertrouwen in het proces mee.'

Anjo Grakist, DUO Projectmanager Transitie LRKP

Per 1 juli 2012 is het programma LRKP-GIR officieel afgerond en zijn de activiteiten van het project Releases ondergebracht in de DUO-lijn Dienstverlening Registers. Het project Transitie loopt in verband met de opgelopen vertraging nog door tot eind 2012. Met ICTU is een meerjarig contract afgesloten voor doorontwikkeling en applicatieonderhoud. Overwogen is om onderhoud en doorontwikkeling te scheiden, maar de afstemming en sturing die nodig zijn om dezelfde applicatie door verschillende partijen te laten wijzigen zorgt in deze fase, waarin er nog grote wijzigingen noodzakelijk zijn, voor onverantwoorde risico's. KING blijft implementatiepartner tot november 2012 en helpt DUO bij het inrichten van het nieuwe relatiebeheer. SZW en DUO werken nog aan een meerjarencenario voor het onderbrengen van het LRKP-GIR-dossier bij DUO.

7.6 DUO in zijn rol

De aanvankelijke opdracht aan DUO voor data-entry/bulkverwerking is in korte tijd via operationeel beheer gegroeid naar regievoering op de keten en implementatieverantwoordelijkheid voor nieuw beleid. DUO heeft, vanuit het gestelde vertrouwen, haar opdracht stapsgewijs mogen uitbreiden tot de rol van regievoerder op de keten. Hierin speelden het operationeel en functioneel beheer alsook de helpdesk een cruciale rol. DUO heeft de helpdesk steeds uitgebreid van eerstelijns ondersteuning tot aan het verzorgen van communicatie rond de implementatie van nieuwe releases en het bijhouden van FAQ's en kennis over de nieuwe 'klanten', de gebruikers in de keten.

Op alle niveaus is veel aandacht geweest voor dit dossier. Van hoofd-directie tot aan uitvoering is er regelmatig overlegd over hoe de keten het best bediend kan worden en DUO zijn rol als regievoerder optimaal kan inzetten. Hierbij was frequent contact met alle stakeholders van cruciaal belang.

DUO heeft door het inrichten van de nieuwe rol 'procesregisseur' zwaar ingezet op dit dossier. Deze rol is de verbindende schakel op tactisch en operationeel niveau. In de eerste plaats is er sprake van één aanspreekpunt bij de opdrachtgever voor de uitvoering van regie en alle overige operationele zaken. In de tweede plaats is de procesregisseur het aanspreekpunt in de keten voor de stakeholders en zoekt deze proactief het contact om eventuele spanningen in het proces te ondervangen en op te lossen. Vanuit de afgesproken overlegstructuur is een model neergezet waarin alle partijen hun verantwoordelijkheid kunnen dragen.

DUO heeft er alle vertrouwen in dat hiermee een toekomstvast organisatie is neergezet die de LRKP-keten kan ondersteunen en faciliteren en waaraan de opdrachtgever in vertrouwen uitvoeringsopdrachten kan overlaten, zodat die zich zelf kan focussen op doorontwikkeling van beleid en sturing op de uitvoering.

Hoofdstuk 8

Conclusies

Door Marc de Rooij (PBLQ HEC), met dank aan de stuurgroep LRKP/GIR

Op 17 oktober 2012 heeft de laatste stuurgroep van het programma plaatsgevonden. Te gast bij DUO in de Stadskamer met uitzicht over Groningen hebben de stuurgroepleden het programma Invoering LRKP-GIR geëvalueerd. De stuurgroepleden komen tot de onderstaande tien conclusies en aanbevelingen op basis van hun ervaringen met het programma LRKP-GIR in de Kinderopvangketen.

- 1** Om te komen tot een goede samenwerking in de keten is het noodzakelijk dat er een heldere programmastructuur bestaat waarin rollen en verantwoordelijkheden van alle ketenpartners expliciet vastgelegd zijn. De methodiek van Managing Successful Programs (MSP) heeft geholpen rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever, gebruikers, dienstverleners en uitvoerende overheden duidelijk te krijgen.

Het is daarbij van belang dat de stuurgroep(voorzitter) mandaat heeft beslissingen te nemen dan wel helder is waarover de stuurgroep wel/niet besluiten kan nemen. Daarnaast is het belangrijk dat er sprake is van een beperkt aantal overleggen waarbij de verhouding tussen overleggen (stuurgroep, regulier overleg, uitvoeringsoverleg, Change Advisory Board, gebruikersoverleg) duidelijk is en dat er vanuit betrokken organisaties niet teveel vermenging van leden optreedt.
- 2** Het is van groot belang dat voordat wordt gestart met de bouw van ICT-systemen de toekomstige beheerorganisatie al bekend en betrokken is. Zo wordt voorkomen dat tijdens de bouw onvoldoende rekening wordt gehouden met de beheerbaarheid van het systeem en dat keuzes worden gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld de te gebruiken software en technische infrastructuur die achteraf anders gemaakt zouden worden.

- 3** Het verdient aanbeveling bij aanvang van een programma dat werkt aan automatisering in de keten afspraken te maken over wie opdrachtgever en eigenaar van de systemen is. Dat is onder andere van belang als hiermee expliciet wordt wie de ontwikkeling en het beheer van de systemen betaalt, zodat toekomstige gebruikers weten waar ze 'instappen'.

Snellere helderheid hierover vanuit het Ministerie van OCW had de implementatie van de Gemeenschappelijke Inspectieruimte Kinderopvang (GIR Inspecteren en GIR Handhaven) een minder moeizame start kunnen geven. Zeker gezien het feit dat de GIR (anders dan het LRKP) niet wettelijk verplicht is. Nu was het voor gemeenten en GGD'en tot aan de daadwerkelijke implementatie onduidelijk op welke wijze ze voor het gebruik zouden moeten betalen.
- 4** De ontwikkeling van grootschalige en complexe systemen als het Landelijk Register en de GIR is lastig in een dynamische politieke context. Veranderende wet- en regelgeving werken door in de ontwikkeling en de implementatie van de systemen en de uitvoering met de systemen. Veel wijzigingen leiden tot onduidelijkheid in de uitvoering, kostbare aanpassingen in de systemen en verlies aan draagvlak bij ketenpartners. In de praktijk lopen de ontwikkeling van wijzigingen in de wet, wijzigingen in de ICT-systemen en wijzigingen in de uitvoering snel asynchroon.
- 5** In een programma gericht op automatisering van werkprocessen in de keten is het van groot belang goed te investeren in de samenhang en samenwerking tussen diverse besluitvormende 'tafels': juridisch/ beleidsmatig, bouw/beheer, implementatie/uitvoering. Er is behoefte aan verbinders die de taal van verschillende groepen medewerkers spreken en hun werkwijze begrijpen.
- 6** Met een goede programmastructuur is het zeer wel mogelijk wet- en regelgeving, ICT-ontwikkeling en ondersteuning van de uitvoeringspraktijk parallel uit te voeren. Het blijft daarbij mensenwerk. Hoe goed rollen, verantwoordelijkheden, mandaten en procedures ook zijn uitgewerkt, het komt aan op een goede samenwerking en communicatie tussen betrokken stakeholders.

- 7 Vanwege de korte tijd die de ambtelijke en politieke top geven voor de ontwikkeling van ICT-systemen ligt de focus teveel op de ontwikkeling van functionaliteit en te weinig op de beheersbaarheid van de systemen en de kwaliteit van de gegevens die in de keten worden uitgewisseld. Dit leidt tot snelheid in het begin, maar tot vertraging en problemen in de uitvoering op een later moment. Een langere aanloopperiode is waarschijnlijk per saldo sneller en goedkoper.
- 8 Bij de implementatie van ICT-systemen dient voldoende tijd, geld en aandacht te worden gereserveerd voor de ondersteuning van de uitvoering/gebruikers. De ondersteuning richt zich bij voorkeur niet alleen op het werken met de systemen maar ook, of wellicht zelfs juist, op de werkprocessen waarin de systemen en/of gegevens gebruikt worden. Uiteindelijk gaat het om de realisatie van de (beleidsmatige) doelstellingen en niet om de invoering van systemen. De wettelijke verplichting die er was om het Landelijk Register te introduceren heeft een grote 'sense of urgency' gegeven. Dit heeft zeker geholpen de landelijke uitrol en de vulling tijdig te realiseren.
- 9 Het betrekken van de gebruikers bij de ontwikkeling van beleid, bouw en beheer vanaf de start levert zeer veel voordelen op. Bijvoorbeeld Scrum als ontwikkelmethodiek heeft dat laten zien. Gebruik maken van gebruikersinput vraagt veel tijd en aandacht tijdens het ontwikkelproces, maar dit verdient zich terug tijdens de implementatie.
- 10 Een ICT-systeem dat wordt ontwikkeld met en gebruikt wordt in een keten vraagt om een heldere meerjarenvisie c.q. een helder kader. Dit kader is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het systeem op langere termijn als gevolg van de verschillende wensen van gebruikers in de keten niet gaat uitdijen, waardoor het onbeheerbaar zou worden. Het is in de praktijk moeilijk een evenwicht te vinden tussen gebruikerswensen en beheersbaarheid. Verwachtingenmanagement in de keten is belangrijk om draagvlak bij gebruikers te behouden.

PBLQ

PBLQ bestaat uit drie organisaties, Het Expertise Centrum (HEC), ROI Opleiding, Coaching & Advies en Zenc, die hun krachten hebben gebundeld om de publieke sector nog beter in zijn kerntaken bij te staan. PBLQ heeft zich in zijn expertise toegelegd op de voor beleid en uitvoering essentiële aspecten 'organisatie', 'informatie' en 'personeel'. Bij PBLQ werken ruim 170 hooggeschoolde deskundigen met veelzijdige ervaring. Met betrokkenheid en passie voor de publieke sector helpen zij mensen en organisaties in binnen- en buitenland. PBLQ wordt gevraagd voor:

Onderzoek en innovatie

Altijd op zoek naar nieuwe manieren om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Onderzoek, zowel actie-onderzoek als toegepast wetenschappelijk onderzoek, naar het openbaar bestuur vormt daarbij een belangrijke voedingsbron. Door middel van het doen van onderzoek proberen we de nieuwste ontwikkelingen op te sporen en te analyseren. Ook wordt onderzoek gebruikt voor het in kaart brengen van best practices. Op die manier kunnen wij voorop blijven lopen in de oplossingen die wij onze doelgroepen aan kunnen reiken. Daarnaast worden wij gevraagd voor evaluatie- en beleidsonderzoek voor complexe projecten, kwaliteitscontroles, begeleiden van promoties en het signaleren van trends.

Strategische advisering

Wij adviseren en ondersteunen uiteenlopende organisaties in het publieke domein op het gebied van 'strategie, beleid en uitvoering', met name op het snijvlak van openbaar bestuur en de inzet van ICT. De kloof tussen die werelden is vaak nog groot en wij zijn er in gespecialiseerd deze te overbruggen. Onze adviseurs kunnen bestuurlijke problemen en oplossingen uitleggen aan vertegenwoordigers van het ICT-domein, maar ook omgekeerd. Wij leggen de verbinding tussen de werelden van het openbaar bestuur en ICT, tussen beleid en uitvoering, tussen overheden en overheidslagen onderling en tussen overheid en bedrijfsleven.

Audits en reviews en contra-expertise

Opdrachtgevers vragen ons veelvuldig om over de schouder mee te kijken bij complexe organisatorische of ICT-vraagstukken. Vanuit onze onafhankelijke positie en als 'hoeders van de publieke zaak' onderzoeken we de situatie, geven we een onderbouwd oordeel en doen we concrete aanbevelingen om de opdrachtgever verder te helpen. Onze aanpak en referentiekader snijden wij toe op uw vraag. Wij geven niet alleen een oordeel, maar bieden ook bestuurlijk relevante aanbevelingen en daarmee concreet handelingsperspectief. Daarbij kan het gaan om primaire overheidstaken, maar ook om de ondersteunende bedrijfsvoering.

Organisatie- en verandermanagement

Al jarenlang zijn wij een betrouwbare partner op het gebied van programma-, interim- en projectmanagement van complexe trajecten. Naast deze klassieke managementrollen vervullen wij ook steeds vaker de rol van verandermanager. Wij helpen daarbij vanuit een onafhankelijke en deskundige positie een ingrijpende verandering in een organisatie te realiseren.

Training, coaching en opleiding

Wij verzorgen al meer dan veertig jaar een breed opleidings-, coachings- en adviesaanbod voor de publieke sector. Met passie en toewijding ondersteunen wij de publieke sector op lokaal, nationaal en internationaal niveau, waarbij Beleids- en Bestuurskunde, Management en Leiderschap, Persoonlijke Effectiviteit en Bedrijfsvoering en HRM centraal staan. Daarnaast verzorgen we vanuit de Informatie-management academie een aantal hoogwaardige masterclasses en op maat gemaakte in-company opleidingen op het gebied van informatiemanagement.

Talentontwikkeling van aankomende masters in 'public' informatie-management en human resource management

Vanuit onze traineeprogramma's leiden wij jonge professionals op tot master of public information management en Human Resource management. Dit zijn leerwerktrajecten waarin jonge academici met enige jaren werkervaring een stevige masteropleiding combineren met het werken in projecten binnen de publieke sector.

Centrum voor Strategie en Leiderschap

Het Centrum voor Strategie en Leiderschap richt zich op topambtenaren, hoger management en bestuurders in het publieke domein. Het is een kennis- en expertisecentrum waar het gaat om aspecten van leiderschap in de publieke context.

EU-professionalisering

Europese ontwikkelingen beïnvloeden steeds meer de beleids- en uitvoeringspraktijk van de diverse bestuurslagen binnen de Nederlandse publieke sector. Regelgeving uit de EU heeft soms vergaande gevolgen voor de inrichting van nationale systemen en processen en de beleidskeuzes van overheidsorganisaties. Wij helpen opdrachtgevers met het vinden van de weg binnen de Europese Unie. Via de Europa Academie worden specifieke opleidingen op dit gebied aangeboden.

Dutch Institute for Public Administration

De internationaal georiënteerde afdeling van PBLQ heeft zich in de loop der jaren in het buitenland sterk weten te positioneren. Met name in Midden- en Oost-Europa hebben we inmiddels een grote reputatie opgebouwd als adviseur en opleider voor organisaties in verandering.

Meer informatie vindt u op de website www.PBLQ.nl.

Oprachtgevers en managers van programma's en projecten in de publieke sector hebben te maken met informatie-uitwisseling in ketens die in de praktijk vaak niet of moeizaam tot stand komt.

De auteurs van deze publicatie hebben de afgelopen jaren intensief samengewerkt aan het verbeteren van toezicht en handhaving in de kinderopvangketen. Met deze publicatie delen de auteurs op persoonlijke titel hun aanpak, ervaringen en geleerde lessen.

De auteurs hebben als projectleider, opdrachtgever, belangenbehartiger, adviseur of beleidsmedewerker ervaren dat het belangrijk is de ontwikkeling in het beleid, de uitvoering en de ICT goed met elkaar in samenhang te brengen.

Dit vraagt van de opdrachtgevers en programma-managers dat zij in staat zijn te 'schaken op drie verschillende borden'. Het vraagt van de kernspelers cultuur- en taalverschillen te overbruggen. Maar hoe doe je dat?

Wij denken dat deze inzichten andere opdrachtgevers en programmamanagers zeker kunnen helpen bij ICT-programma's op andere beleidsterreinen dan de kinderopvang.