

Evaluatie openstelling VVG2- regeling op 10 januari 2022



Inleiding

In de aanloop naar de openstelling van een laagdrempelige VVG10000-subsidieregeling werd duidelijk dat er onvoldoende subsidiegeld was voor alle bewoners in de postcodegebieden die in aanmerking komen. Er werd daarom gekozen om de uitvoering in drie rondes plaats te laten vinden.

Op 1 juli 2021 gaf ronde 1 een grote toeloop te zien. Ruim 7000 aanvragers benaderden het ICT-systeem van SNN gelijktijdig. Het systeem had op de eerste dag daardoor een uitval van ruim een uur. Via extra communicatie werden inwoners geïnformeerd dat er nog andere rondes zouden volgen met meer geld. De eerste ronde was in vijf dagen uitgeput.

Naast de massale aanloop op het geld werd een ander probleem duidelijk. De reguliere manier van werken bij subsidies, via loting, riep veel maatschappelijke kritiek op. Hoewel SNN al 30 jaar naar tevredenheid werkt via loting waren de kritische reacties begrijpelijk, aangezien het gaat over aardbevingsschade aan huizen. Daarom werden er extra middelen uit de volgende ronde alvast ingezet.

De minister van BZK (de toenmalige opdrachtgever, nu EZK) besloot daarop dat de volgende rondes samengevoegd zouden worden. En dat vanaf dat moment het uitgangspunt moest gelden: 'Wie het eerst komt, wie het eerst maalt.' Dit besluit is genomen zonder afstemming met opdrachtnemer en uitvoerder SNN. Eind oktober 2021 werd publiek werd gemaakt dat de volgende openstelling (ronde 2) op 1 januari 2022 zou plaatsvinden. Ook deze datum is niet vooraf met SNN afgestemd en werd pas formeel bij de opdrachtverlening begin december aan SNN medegedeeld.

Openstelling

Hiermee werd in feite een onmogelijke context gecreëerd voor een goede en adequate uitvoering. Door het samenvoegen van rondes en de eis 'Wie het eerst komt wie het eerst maalt', was er onvoldoende ruimte en rust voor een efficiënt en overzichtelijk (voorbereiding)proces. In de praktijk werkte de datum van 1 januari voor SNN in de voorbereiding als een forse beperking.

Tussen oktober en begin december 2022 heeft SNN in verschillende gesprekken met BZK geprobeerd om tot een aangepaste opdracht te komen. Helaas was dat alleen nog mogelijk op het niveau van verwerking van aanvragen. (Juridische) reden hiervan was dat de samenvoeging van de rondes en het principe 'Wie het eerst komt, wie het eerst maalt' al in de juridische regeling van BZK waren vastgelegd. Wel werd op verzoek van SNN de datum verschoven van 1 januari naar 10 januari 2022.

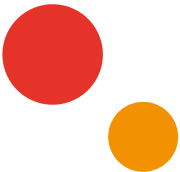
Uiteindelijk resulteerde dit in een besluit, waarbij BZK het budget van ronde 2 en ronde 3 samenvoegde voor een laatste VVG-ronde. Deze werd op 10 januari 2022 opengesteld.

Vorbereiding

In de voorbereiding lag bij SNN de focus op de zorg dat alle inwoners een aanvraag konden indienen. En dat hierbij de volgorde van binnenkomst leidend zou zijn. Dit leverde twee grote uitdagingen op:

1. voorkomen van overbelasting van het ICT-systeem door de te verwachten grote toeloop van aanvragen;
2. regelen dat alle aanvragers een gelijke kans hadden hun aanvraag in te dienen.

Daar kwam bovenop de verplichting dat inwoners hun aanvraag niet alleen online, maar ook fysiek moesten kunnen indienen. Daarom werd gekozen voor een combinatie van digitale en fysieke aanvragen. Om de volgorde van binnenkomst te kunnen bepalen, werd gekozen voor een wachtrijsystematiek. Het was de enige manier om binnen de door BZK gestelde randvoorwaarden de volgorde van binnenkomst van aanvragen te bepalen. Deze systematiek was door SNN niet eerder gebruikt en eenmalig gehanteerd voor de openstelling van 10 januari.



SNN nam diverse maatregelen om te zorgen dat zijn ICT-systeem maximaal zou kunnen functioneren tijdens de openstelling. Er werd extra personeel en expertise ingezet. En er werden door zes gemeenten in samenwerking met BZK tien fysieke innamelocaties geopend, in gemeentehuizen en buurtcentra. Bewoners die hun aanvraag schriftelijk wilden indienen konden daarvoor bij SNN een VVG-formulier aanvragen.

In de weken voorafgaand aan de openstelling kwamen er steeds meer signalen dat een run op de regeling kon worden verwacht. SNN heeft deze zorg tussen oktober 2021 en 10 januari 2022 verschillende malen gedeeld met BZK, de betrokken gemeenten, de provincie Groningen en zijn bestuur. Het nieuws begin januari dat het kabinet het voornemen had om de gaskraan in Groningen tijdelijk verder open te zetten tegen eerdere afspraken in, zorgde voor extra emoties rond de openstelling.

Verloop openstelling

Op 10 januari om 09:00 uur vond de openstelling van VVG10000 plaats. De inname van subsidieaanvragen leidde tot veel (negatieve) media-aandacht en zorgde voor grote onrust bij inwoners. Specifieke voorbereidingen, waaronder de online-wachtrijsystematiek en de inrichting van fysieke innamelocaties, bleken uiteindelijk niet bestand tegen de massale aanvragen tegelijkertijd. Hoewel SNN 25.000 aanvragen heeft ingenomen, is de openstelling op 10 januari niet goed verlopen. Voor de betrokken inwoners was het ronduit een frustrerende ervaring.

Had dit anders gekund? En welke lessen trekt SNN hier uit?

Evaluatie

Een interne feitenanalyse en evaluatie leiden tot de volgende waarneming. Het was in de geschetste omstandigheden voor SNN onmogelijk een systematiek te vinden die op 10 januari wel tot 'algemene tevredenheid' had geleid. Belangrijkste oorzaken waren bovenstaand geschetste procesdruk en de dwingende randvoorwaarden.

De voorwaarden waren:

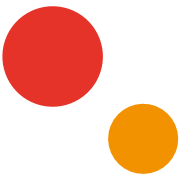
- alles in een aanvraagronde doen met te weinig subsidiebudget;
- de werkwijze 'Wie het eerst komt, wie het eerst maalt';
- een ICT-systeem, dat 45.000 aanvragen gelijktijdig zou moeten kunnen ontvangen (SNN heeft normaliter een maximale capaciteit van 1400 aanvragen/uur);
- een korte voorbereidingsperiode.

Het enige werkbare alternatief op 10 januari was geweest om inwoners in alle rust hun aanvraag te laten indienen en daarna te loten, als onderstreping van het feit dat er meer inwoners waren die aanspraak kunnen maken dan er budget was. Maar een loting werd door de opdrachtgever uitgesloten. En de beleidsregels werden door de opdrachtgever – zonder afstemming met SNN – aangepast en publiekelijk gedeeld. Daardoor werden hoge verwachtingen gewekt bij inwoners.

Achteraf moet worden vastgesteld dat te weinig vanuit het praktische perspectief van de aanvrager is geredeneerd. En dat te lang is gehoopt dat het kabinet nog in de voorbereiding op 10 januari aanvullende subsidie beschikbaar zou stellen. Mede door de lange kabinetsformatie bleek deze verwachting onterecht.

Op hoofdlijnen zijn de volgende lessen te trekken:

- SNN kijkt terug op een opdracht waarin beleid en uitvoering niet goed met elkaar waren verbonden.
- het budgettekort, samenvoeging van twee rondes, korte voorbereidingstijd en het aanpassen van het gaswinningsbesluit door het kabinet was een giftige optelsom die de uitvoering erg moeilijk maakte;
- procesdruk leidde ertoe dat de voorbereiding onvoldoende was. Vanuit het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel wilde SNN de inwoners koste wat het kost helpen en niet teleur te stellen. Dat bleek een andere valkuil;



- in het gehele proces had meer strategisch moeten worden geopereerd, meer projectmatig gewerkt, doelstellingen scherper geformuleerd;
- de wachtrij-software op deze specifieke regeling had uitvoeriger getest moeten worden; vanwege grote tijdsdruk was dat niet mogelijk.

Besluitvorming bestuur

Opdrachtgever van de VVG-subsidieregeling was het ministerie van BZK. Achteraf constateert het dagelijks bestuur van SNN dat de eigen, interne besluitvorming van de VVG10000-regeling beter had gemoeten. Ook het bestuur had scherper moeten zijn op de afbakening van rollen en functies en bijbehorende instrumenten: waarover gaat de opdrachtgever en waarover gaat SNN zelf?

SNN heeft uit verantwoordelijkheidsgevoel voor de inwoners een opdracht aanvaard, die niet succesvol uitgevoerd kon worden. Een kritischer benadering van het contract met de opdrachtgever en de wijzigingen van de voorwaarden in het contract die later volgden, waren op hun plaats geweest.

Aanbevelingen

Bij een volgende openstelling (ronde 3) moeten beleid en uitvoering naadloos worden gekoppeld. Zonder een gezamenlijke evaluatie met de opdrachtgever, een heldere opdracht, voldoende voorbereidingstijd en een goede uitvoeringstoets moet SNN geen nieuwe toezeggingen of beloftes doen. Zoals gezegd, er is rond de openstelling op 10 januari te veel van binnen naar buiten gedacht en onvoldoende vanuit het perspectief van de inwoners. Dat moet een volgende keer andersom.

Uit deze evaluatie van 10 januari komt duidelijk naar voren dat SNN door omstandigheden de oplossing vooral zocht in de softwaretechniek. De complexe BZK-opdracht en het tekort aan budget, gedreven door complexe juridische regels en uitzonderingen, heeft dat uitgelokt. Opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen daarom niet anders dan nu focussen op het opstellen van een uitvoerbare opdracht. Een generieke regeling, die in alle rust gefaseerd kan worden uitgevoerd, zal bij inwoners het meeste vertrouwen wekken. De wachtrijsystematiek moet nooit meer worden gebruikt. Ook vanuit het oogpunt van communicatie is een dergelijke regeling te verkiezen.

Eindconclusie

Belangrijkste conclusie is dat EZK en SNN bij een ronde 3 van VVG10000 het belang van de inwoners centraal moeten stellen. Transparante communicatie rond het proces is een andere voorwaarde, zodat geen valse verwachtingen worden gewekt. Politieke noch publieke druk mogen leidend zijn bij de inrichting van het uitvoeringsproces. SNN voelt met zijn 30 jaar ervaring als regionale uitvoeringorganisatie de plicht het bij een volgende ronde goed te doen. Tijdsdruk noch een overhaaste organisatie mogen dit proces verstoren. Waar nodig moet SNN zich tijdelijk met specifieke expertise versterken zodat het zich goed kan focussen op wat de aanvrager nodig heeft.



Onafhankelijk onderzoek wachtrijsystematiek

Naast bovenstaande interne evaluatie door SNN van de VVG-openstelling heeft accountantsbureau KPMG een onafhankelijk technisch onderzoek gevalideerd naar de online-wachtrijsystematiek die door SNN is gehanteerd op 10 januari. Onderstaand is integraal de managementsamenvatting weergegeven, zoals die door KPMG aan SNN is gepresenteerd in het rapport 'Reflectie op uitgevoerde onderzoeken wachtrijssoftware', gedateerd 3 maart 2022.

1. Aanleiding

“Voor de Verduurzaming en Verbetering Groningen (hierna: VVG) subsidie-openstelling op 10 januari 2022 zijn diverse maatregelen getroffen om de verwachte grote toestroom van belanghebbenden aan te kunnen. Er is gebruikgemaakt van wachtrijssoftware om aanvragers gedoseerd tot het eLoket binnen te laten om overbelasting te voorkomen. De maatregel is effectief gebleken. Er zijn echter meerdere signalen gemeld dat de wachtrij niet juist heeft gefunctioneerd.

Zo ervaren meerdere mensen dat hun wachtrijpositie toenam (in plaats van afnam). In dat kader heeft enerzijds de eigenaar van de wachtrijssoftware, CrowdHandler, een onderzoek verricht naar situaties/zaken waar hier sprake van zou zijn geweest. CrowdHandler presenteert zeven scenario's waardoor aanvragers mogelijke wachtrijproblemen hebben ervaren.

Om ook een onafhankelijke partij in het onderzoek te betrekken is Eurofins Cyber Security (hierna: Eurofins) gevraagd om een technische evaluatie uit te voeren. Hiervoor is door de IT-leverancier van het eLoket, Anchorman, een replica van de wachtrij ter beschikking gesteld. Op basis hiervan heeft Eurofins een onderzoek verricht naar onder andere de door CrowdHandler beschreven scenario's en heeft daarbij additionele scenario's getoetst. KPMG is gevraagd een bestuurlijke beschouwing te geven op deze technische evaluatie. KPMG heeft geen aanvullend onderzoek gedaan of nieuwe feiten verzameld.”

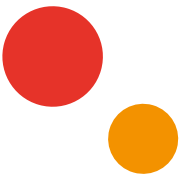
2. Bevindingen

“Uiteindelijk is er een negatieve beeldvorming ontstaan bij de wijze waarop ronde 2 van de VVG-regeling is opengesteld. Hierbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de politieke keuze om minder geld beschikbaar te stellen dan benodigd om iedere aanvrager te kunnen compenseren versus de gevolgen van de 'technische' uitvoering na openstelling. Het feit dat bekend was dat het budget niet toereikend zou zijn om iedere aanvrager te kunnen bedienen, heeft logischerwijs geleid tot een 'stormloop' op de dag van openstelling.

De evaluerende onderzoeken door CrowdHandler en Eurofins geven weer dat er enerzijds een onderschatting is geweest van de impact van de digitale toestroom (veel inwoners hebben meerdere devices tegelijk ingezet) en anderzijds hebben ook situaties zich kunnen voordoen en zich ook voorgedaan, die het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt' onrecht hebben aangedaan. Er is vooraf geen integrale systeemtest uitgevoerd gericht op het analyseren van diverse scenario's, ook wel een regressieanalyse genoemd. In de achteraf uitgevoerde evaluaties zijn diverse bevindingen zichtbaar geworden die ons inziens vooraf te voorzien zouden zijn geweest.”

3. Conclusie

“Naast de massale aanloop op het geld, werd een ander probleem duidelijk. De reguliere manier van werken bij subsidies, namelijk loting, riep veel maatschappelijke kritiek op. Extra middelen uit de volgende ronde werden alvast ingezet om dit probleem op te lossen. De minister van BZK besloot daarop dat de volgende rondes samengevoegd zouden worden. Ons is aangegeven dat dit besluit genomen is zonder afstemming met opdrachtnemer en uitvoerder SNN. Het besluit hield in dat vanaf dat moment het uitgangspunt moest gelden: 'Wie het eerst komt, wie het eerst maalt.'



Dit betekende een belangrijke 'game changer' voor SNN. De volgende openstelling (ronde 2) zou op 1 januari 2022 moeten plaatsvinden, hetgeen eind oktober publiek werd gemaakt. Deze datum is niet vooraf met SNN afgestemd en werd pas formeel in de opdracht begin december met SNN gedeeld. Hiermee werd in feite een onmogelijke context gecreëerd, in ieder geval vanuit het perspectief van SNN, voor een goede en adequate uitvoering. In de basis is het principe van 'Wie het eerst komt, wie het eerst maalt' in opzet gehanteerd door de gekozen werkwijze van SNN. Wel zijn er in de uitvoering diverse bugs/fouten geconstateerd waardoor aanvragers (soms onterecht) achterin de wachtrij zijn geplaatst.

Hierdoor is de conclusie dat het principe niet consequent is toegepast. Het is achteraf niet vast te stellen of als gevolg hiervan inwoners de subsidie zijn misgelopen. Ook is dit voor de aanvragers niet aantoonbaar te maken. Graag benadrukken wij dat ook met gebruikersacceptatietesten niet altijd alle misbruikscenario's dan wel bugs ondervangen kunnen worden. In principe kan echter vrijwel altijd van de software een testomgeving worden gemaakt.

Wij adviseren SNN vooral om te achterhalen wat maakt dat deze niet is aangemaakt en hoe wordt geborgd dat testen wel een randvoorwaarde is voor de openstelling van VVG ronde 3. Wij zien ook de tijdsdruk waarmee SNN, als uitvoerder van de regeling, geconfronteerd is geweest. Zowel opdrachtnemer als opdrachtgever hadden hiervoor met elkaar afspraken moeten maken dat het doortesten van de beoogde aanpak plaats moest vinden voordat de regeling opengesteld kon worden."