

2022.

Strategische verkenning informatievoorziening woningcorporaties

Rapport voor Aedes, vereniging van woningcorporaties

Mindert Mulder
Regulator

mindertmulder@gmail.com
www.regulator-nl.com

April 2017

Samenvatting

De professionalisering van informatievoorziening staat al enige tijd op de agenda bij de corporaties en hun stakeholders. De noodzaak hiervan wordt onderkend, maar de opgave is groot en moeilijk. Verbeteracties zijn tot dusverre fragmentarisch. Er is een geïntegreerde aanpak nodig. Die vraagt aan de start breed commitment in de vorm van een bestuurlijk akkoord op hoofdlijnen over een transitie naar een open en moderne informatievoorziening die over vijf jaar (1-1-2022) gereed is. Die gaat uit van het eenvoudige vastleggen, van kwaliteitscontrole zo laag mogelijk in de keten, van bewezen standaarden en technologie. Een sterke vermindering van administratieve lasten is wezenlijk onderdeel van dit akkoord.

Het is zaak dat de koers naar deze "stip" snel uitgetekend wordt. De architecten zijn nog bezig met het ontwerp voor de nieuwe keten. Voor de architectuur moeten snel voorstellen komen, waarna partijen die bestuurlijk vaststellen. Dat kan het bestek voor 2022 worden uitgezet. Voor de corporaties is in de uitvoering een sleutelrol weggelegd. Die begint met het in eigen kring bepalen van de gegevens die voor de interne sturing noodzakelijk zijn. De corporaties committeren zich aan een open informatiebeleid.

Corporaties/Aedes richten samen met BZK, Aw en WSW een tijdelijke zelfstandige organisatie (TOPIC) op voor ontwikkeling, kennisdeling en realisatie (uitrol). Corpodata blijft voor de korte termijn onder de Aw, maar werkt nauw samen met TOPIC. De autoriteiten¹ stemmen hun uitvraag onderling en met de corporaties af en verbinden zich tot een stevige reductie.

Het open informatiebeleid is de basis voor een relatiemodel tussen corporaties en overheid waarin er (veel) meer ruimte is voor decentrale *checks & balances* als alternatief voor de huidige verticale *command & control* bejegening van de sector.

De aanbeveling van deze verkenning aan de vier belangrijkste stakeholders is: sluit een bestuurlijk akkoord op hoofdlijnen over de informatievoorziening. De verkenning draagt daarvoor elementen aan. Er kunnen andere zijn, immers, elke stakeholder zal zijn eigen positie willen herkennen. Ga daarna in een gefocuste inspanning aan de slag om dat akkoord tot een succes te maken.

1. Vraagstelling en methode

In de sector is bij alle stakeholders, de corporaties voorop, behoefte aan goede informatie. Voor interne sturing en voor externe transparantie en verantwoording. Ook autoriteiten (toezichthouder, borger, ministerie) hebben hierbij veel belang.

De huidige situatie is dat gegevensindicatoren niet eenduidig zijn gedefinieerd. Software-leveranciers hanteren eigen methoden en begrippen. Er worden veel gegevens gevraagd door de autoriteiten, die ieder voor zich hun uitvraag vaststellen. De administratieve lasten worden door corporaties als zeer hoog ervaren. Corpodata als dataplatform fungeert niet naar tevredenheid, zoals is gebleken eind 2016 bij de uitvraag van de dVi/Dpi en de splitsings-voorstellen voor Daeb en Niet-daeb². Voor de eigen Aedes benchmark is verbetering en verrijking nodig.

Aedes heeft gevraagd om een strategische verkenning rond het thema informatievoorziening: hoe hierin verder te opereren? Wat zijn de organisatie-opties en hoe moeten die worden gewogen? Een specifieke vraag is of het dataplatform door Aedes zelf kan worden beheerd, of dat een andere organisatie wenselijk is.

Het gaat in deze verkenning niet om een gedetailleerde studie naar de ins en outs van ICT en IT-problemen en oplossingen, maar om een beschouwing op metaniveau, gericht op bestuurlijke keuzes. Bij deze verkenning wordt als gegeven genomen dat er een noodzaak is tot professionalisering van de informatievoorziening bij corporaties. De "case" daarvoor wordt dus niet opnieuw opgebouwd, dat is op andere plaatsen gebeurd³.

¹ De autoriteiten zijn belangrijke gebruikers. Gemakshalve vat deze notitie daar naast ministerie en de Aw ook het WSW onder. Daarnaast zijn er andere gebruikers, zoals huurdersverenigingen, Aedes zelf (benchmark), accountants en de eigen toezichthouders (raad van commissarissen).

² Zie evaluatierapport Louwersen, opgesteld in opdracht van de Aw.

³ Zie Haalbaarheidsonderzoek professionalisering informatievoorziening corporatiesector, M&I Partners, mei 2016 en brieven van de minister van W&R van 7 juli 2015 (kst 29453-398) en 18-12-2015 (kst 29453-411).

Na bestudering van stukken en interviews met stakeholders en experts⁴ is deze verkenning tot stand gekomen. Er is geen eigen onderzoek gedaan. Veel dank aan alle personen die de tijd hebben genomen om deze adviseur te helpen met de verkenning.

2. Het belang van informatievoorziening

Het primaire belang van informatievoorziening ligt bij de corporaties. Het gaat er daarbij om, dat bestuurders kunnen sturen op risico's en performance. Daarvan afgeleid is de sturing op bedrijfsvoering, en het verkrijgen van een *in control statement*.

Ook andere partijen willen graag zicht hebben op de prestaties van corporaties. Dit zijn met name het ministerie van BZK, het WSW en de Aw. Daarnaast zijn er andere partijen die informatie nodig hebben: gemeenten, huurdersorganisaties, Belastingdienst, KvK, CBS.

De praktijk is dat er twee informatiewerelden zijn⁵. De corporaties hanteren elk voor zich een set gegevens voor hun bedrijfsvoering. Zoals gebruikelijk kunnen individuele bedrijven in principe naar eigen inzicht hun boekhouding en bedrijfsvoering inrichten. Vanuit het jaarrekeningrecht gelden daarbij eisen van bestendige praktijk, volledigheid en getrouwheid. De gegevens zijn onderling niet gestandaardiseerd en de wijze van kostentoerekening tussen corporaties verschilt. Er zijn flinke verschillen in de kwaliteit van de informatiehuishouding van corporaties.

De tweede informatiewereld is die van de dVi/dPi, het informatiepakket dat de externe toezichthouders opleggen⁶. Zij definiëren autonoom, en elk voor zich, welke gegevens zij van de corporaties willen ontvangen. Deze zijn opgenomen in de dVi/dPi. De gegevens in de dVi/dPi moeten door de corporaties worden aangeleverd. Dat leidt tot rapporten van 150 pagina's en meer aan Excel sheets.

De twee werelden staan los van elkaar. Corporaties leveren dVi/dPi-gegevens aan, maar dat betekent niet dat die gegevens in de eigen bedrijfsvoering worden gebruikt. De autoriteiten krijgen veel gegevens die bij de sturing van corporaties geen rol spelen.

3. Motivatie voor verbetering; aanpak

Er is veel motivatie bij de corporaties om de informatievoorziening te professionaliseren. Een goed voorbeeld daarvan is de Aedes benchmark, die een impuls heeft gegeven aan de kwaliteit van informatie, en die ook laat zien dat corporaties van elkaar willen leren.

Een drijfveer is hierbij de ervaren administratieve belasting die de huidige informatielevering voor corporaties met zich meebrengt. Het wordt breed als zeer noodzakelijk gezien om die belasting terug te dringen. Ook het bestaan van een grote variëteit aan administratieve talen, softwarepakketten die moeilijk op elkaar aansluiten valt onder deze noemer.

Cora, Vera en Netwit (CVN⁷), de verenigingen van IT-medewerkers binnen de corporaties, zijn zeer gemotiveerd om verbeteringen in de informatievoorziening tot stand te brengen. Zij doen dit als gedreven professionals, die de bedrijfsvoering op een hoger plan willen trekken.

"Softwareleveranciers hebben eigen belangen bij een gebrek aan standaarden. De gemiddelde corporatie heeft ruim 150 verschillende applicaties met jaarlijkse licentiekosten van bijna € 1 miljoen. Van de apparaatskosten van gemiddeld € 1350 per verhuurde eenheid (vhe) gaat circa € 150-€ 200 per vhe naar IT-kosten. In een situatie van goede standaardisatie kunnen de IT-kosten dalen tot circa € 25 per vhe" (quote van geïnterviewd persoon).

⁴ Zie bijlage met lijst van geïnterviewde personen.

⁵ Feitelijk zijn er meer: elke uitvrager van informatie heeft zijn eigen opdracht en belang: belastingdienst, huurdersverenigingen, de accountants (RJ), wat kan leiden tot specifieke informatiebehoeften.

⁶ Dit zijn W&R, Aw en WSW.

⁷ Zie <http://www.stichting-cora.nl>.

De afgelopen jaren is te zien dat initiatieven voor het verbeteren van de informatievoorziening fragmentarisch zijn en soms het werk van eenlingen in de sector. Zo heeft de Aw samen met bureau Skarp een project verbetering gegevensdefinities in gang gezet, zijn er werkgroepen in het kader van de RJ (jaarverslaglegging), en wordt bij de Aedes benchmark gewerkt aan het integreren van correctiefactoren in de dVi/dPi. Ook zijn er pilots onder leiding van BZK voor het oefenen met SBR.

De tijd is rijp voor een geïntegreerde en gezamenlijke aanpak en parallel met deze verkenning krijgt die steeds duidelijker vorm. Daarbij is een aandachtspunt om één regievoering te hebben. Een eerste stap hiervoor is dat de primaire stakeholders hierover een bestuurlijk akkoord sluiten. Dit zijn de corporaties, het ministerie van BZK, de Aw en het WSW. Er zijn meer belanghouders en partijen die een rol spelen, maar deze vier zijn degenen die een direct systeembelang hebben.

4. Wat zijn de ijkpunten?

Voor deze verkenning, en ook voor het ontwerpen van een programma informatievoorziening, geldt een aantal ijkpunten. Hieraan kan het ontwerp worden getoetst, en het geeft ook een referentiekader voor het gesprek hierover met stakeholders en het bespreken van alternatieven.

- a. Toekomstbestendig.
- b. Functionele eisen aan gegevens: eenduidig, betrouwbaar en vooral: simpel.
- c. Efficiëntie: de kosten van informatievoorziening zijn redelijk en beheersbaar.
- d. Draagvlak: de aanpak is bestand tegen "relatieproblemen" (incidenten/politiek).
- e. Rolzuiverheid: organisatie van informatievoorziening leidt niet tot rollenconflicten.
- f. Bedrijfsvoering: de organisatie past bij de competenties van verantwoordelijke partijen.

Vanuit het perspectief van autoriteiten zijn er enkele aanvullende ijkpunten:

- g. Toegang tot gegevens voor hun taak;
- h. Toepassing van het "open data" principe (met inachtneming van de Wob);
- i. Onafhankelijkheid van de organisatie van databaseer.

Voor het vertrouwen van de omgeving is beschikbaarheid en het delen van informatie een cruciale factor. Een sector waar publieke belangen een grote rol spelen, doet er goed aan zijn informatiehuishouding op orde te hebben en bereid te zijn met elkaar en met toezichthouders te delen wat er gaande is. In zo'n situatie wordt eigen verantwoordelijkheid genomen en kunnen overheden ook verantwoord terughoudend zijn om zich te bemoeien met de sector.

Voorbeeld: de luchtvaartsector

In de jaren 50, met de komst van straalvliegtuigen in de burgerluchtvaart, deden zich in korte tijd een aantal ongelukken voor. Diverse vliegtuigen van het type Comet stortten aanvankelijk onverklaarbaar neer. Na onderzoek bleek de oorzaak metaalmoeheid door constructiefouten. In plaats van strikte regels & staatstoezicht kozen de internationale luchtvaartautoriteiten voor een aanpak waarbij de fabrikanten en de airlines verantwoordelijk werden gemaakt voor eigen inspecties en onderzoek. Dit leidde tot een setting waarbij private partijen alle informatie op het gebied van veiligheid delen met elkaar en met de overheid. Deze vorm van eigen verantwoordelijkheid voorkwam dat de incidenten leidden tot een enorm stelsel van regulering en toezicht door de overheid. Het resultaat is dat de luchtvaart een van de veiligste manieren van vervoer is⁸.

5. Stip op de horizon; welke stappen nemen?

De situatie van informatievoorziening zou er over vijf jaar (t+5) uitzien als volgt⁹:

- Er zijn sluitende definities van gegevens (performance en risico indicatoren)
- De gegevenssets van de autoriteiten zijn getoetst op nut en noodzaak. Die toetsing is reeds in t begonnen en wordt waar mogelijk direct doorgevoerd¹⁰.
- Ook de gegevenssets van andere gebruikers zijn getoetst op nut en noodzaak.

⁸ Ontleend aan het artikel "Could road transport take a flight to safety? Safety lessons from aviation for regulation of road transport", Rob van Dorp, Martin de Bree, Rotterdam School of Business, Erasmus Universiteit, te verschijnen.

⁹ Hoofdlijnen van het programma Professionalisering informatievoorziening

¹⁰ Als dat niet leidt tot nieuwe administratieve lasten: elke verandering in systemen, ook minder aanleveringen, leidt op zichzelf tot lasten.

- De noodzakelijke standaardisatie (bepaald in t) is ingevoerd.
- De architectuur van de informatievoorziening is in jaar t vastgesteld. Daarmee is bepaald of de ruwe data verzamelingen bij corporaties en/of op andere plaatsen wordt georganiseerd en of en zo ja welke centrale data verzamelingen er zijn. Hetzelfde geldt voor de bibliotheken (bestanden) van gegevensdefinities.
- Doordat de ruwe data verzameling de bouwstenen bevat waarmee de gegevensdefinities worden ingevuld is geborgd dat de corporatie alleen data verstrekt die hij ook zelf gebruikt.
- Doordat de ruwe data verzameling de "lego-doos" is voor uitvragen (via de gegevensdefinities) kunnen vrijwel alle uitvragen worden beantwoord. Gegevens worden system-to-system geleverd.
- Bij het ontwerpen van de architectuur geldt het principe: "decentraal, tenzij";
- Als opslag- en transport-formaat wordt gewerkt met SBR en de onderliggende taal xBRL. De softwareleveranciers werken met en binnen deze standaards.
- De corporatiebestuurder kan elke uitvraag tevoren autoriseren;

Welke stappen nemen om hier te komen? De medewerkers aan het Programma professionalisering informatievoorziening werken dat momenteel uit.

Intermezzo: Kluis en bibliotheek

Ruwe data zijn gegevens die als broninformatie worden geregistreerd in de bestanden bij corporaties. "Ruw" betekent dat ze niet zijn geaggregeerd of omgerekend. Deze data moeten volgens een vast formaat (xBRL) worden bewaard en uitgewisseld. In feite zijn ruwe data de legoblokjes voor het samenstellen van een gegevensdefinitie, zoals bijvoorbeeld "waarde in verhuurde staat". De ruwe data zijn eigendom van de corporatie. Ze liggen in een kluis (fysiek/cloud). Als iemand de waarde in verhuurde staat wil weten, wordt die definitie uit de bibliotheek gehaald, worden de nodige bouwstenen uit de kluis gepakt en via een algoritme (rekenmethode) opgebouwd tot de "waarde verhuurde staat". Gegevensdefinities worden (meestal) door meer partijen gebruikt (autoriteiten, accountants) en moeten gemeenschappelijk worden bepaald en onderhouden. Ze worden in een gegevensbibliotheek bewaard (fysiek/cloud).

6. Gegevensdefinities

Een eerste grote klus zijn de gegevensdefinities. Die vragen inzet en akkoord van alle stakeholders. Het gaat om belangrijke inhoudelijke onderwerpen: wie wil wat weten, administratieve lasten, en tegelijk gaat het om bedrijfsvoering kwesties, met een stevige lading IT- en financieel-economische onderwerpen die niet zonder inhoudelijke betekenis zijn.

6.1 Minimale Data Set

In een fundamentele aanpak is het verstandig om terug te gaan naar de vraag welke gegevens nodig zijn voor de besturing van corporaties zelf. Welke doelen worden gediend met welke gegevens? Daarbij is leidend wat corporaties zelf vinden dat zij nodig hebben om te sturen op performance en risico's. Er zijn verschillen tussen grotere en kleinere corporaties, maar er is een gemeenschappelijke minimale set vast te stellen die iedere corporatie nodig heeft. Een belangrijke eerste stap is dat de corporaties onder bestuurlijke dekking een exercitie starten voor de bepaling van de gegevens set die voor de bedrijfsvoering en sturing op performance & risico nodig is.

Het is wenselijk dat de autoriteiten informatie opvragen die ook door de corporaties gebruikt wordt. Dit is ook de gedachte achter enkelvoudige registratie.

Partijen nemen als uitgangspunt de nieuwe standaards voor rapportages en de taal daarbij¹¹. Op deze manier wordt standaardisatie gerealiseerd, wat vanwege eenduidigheid, kosten en beschikbaarheid van gegevens wenselijk is.

Vanwege de beperking van administratieve lasten is het belangrijk dat de autoriteiten de huidige stapeling van uitvragen zoveel mogelijk voorkomen. Dat kan door na te gaan welke gegevens zij beslist nodig hebben en of het strikt nodig is om een gegeven te willen hebben dat nét iets afwijkt van wat een collega-gebruiker vraagt. Het project Verticaal Toezicht van de Aw en WSW draagt hieraan bij. Omdat de taken van autoriteiten verschillend zijn is mogelijk dat autoriteit X een

¹¹ SBR (Standard Business Reporting) en xBRL (extensive Business Reporting Language).

unieke gegevensbehoefte heeft. In dat geval is het belangrijk om de totale hoeveelheid gegevensdefinities te beperken, zie hierna.

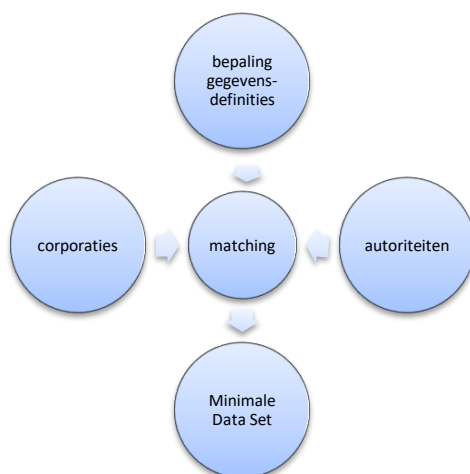
De dVi/dPi is gedefinieerd door de autoriteiten. Vanwege draagvlak en lastenbeperking is het nuttig dat zij samen met de corporaties vaststellen welke set gegevensdefinities noodzakelijk en proportioneel is. Daartoe komt er een matching van de uitkomsten van de exercitie bij de corporaties en die bij de autoriteiten. Dit is een toets op nut en noodzaak.

Daarbij wordt besproken of een specifiek dVi/dPi-gegeven voor de gebruiker beslist nodig is. De autoriteiten geven daarbij concreet aan welk gebruik zij maken van het betreffende gegeven. Als dit niet kan worden aannemelijk gemaakt, wordt het gegeven niet opgenomen in de dataset. Voor de totale omvang van gegevensdefinities wordt een jaarruimte bepaald: als die dreigt te worden overschreden, worden er gezamenlijk prioriteiten gesteld.

Administratieve lasten, ruwe data en gegevensdefinities

Het is goed om de (administratieve) lasten te nuanceren. Als er uniforme legoblokjes (ruwe data) zijn dan kan daarmee een grote hoeveelheid gegevensdefinities worden gebouwd. Een extra definitie hoeft dan ook niet te leiden tot een (extra) registratie in de zin van nieuwe ruwe data in de basisadministraties. Als dat wel zo is, dan zijn de lasten duidelijk groter dan als niet. Zo'n definitie zou dan een extra zware nut & noodzaak-check moeten krijgen. Ook "alleen" een extra definitie is niet zonder lasten, omdat er aanpassing van de gegevensbibliotheken nodig is. Verder zijn er ook softwareconsequenties, zodat het wenselijk is voor alle veranderingen een uitvoeringstoets in tijd en kosten toe te passen.

Deze twee trajecten leiden tot een minimale dataset (MDS); zie onderstaande figuur.



6.2 Standaardisatie en harmonisatie

SBR is niet de enige relevante standaard. Onderdeel van de exercitie bij de corporaties is dat de grootboekrekeningen worden gestandaardiseerd. Dit volgt in feite uit de noodzaak om de gegevensdefinities te uniformeren, dat heeft extra nut als ook over de toepassing van die definities afspraken worden gemaakt. Het referentie grootboekschema (RGS) doet dat.

RGS is nodig om één taal te hanteren. Individuele corporaties leveren dan wat autonomie in, maar krijgen er een sector brede en gevalideerde aanpak voor terug.

Het RGS is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor gestandaardiseerde gegevens. Voor de financieel-economische parameters is wenselijk dat ook de kostentoerekeningsprincipes worden geharmoniseerd.

Voorbeeld. De onderhoudskosten zijn een belangrijke parameter in de bedrijfsvoering van alle corporaties. Op dit moment kan de éne corporatie als praktijk hebben dat de uitgaven voor onderhoud worden geactiveerd, zodat alleen de afschrijving op deze activa als kosten in de resultatenrekening komen. Een ander neemt de volledige uitgaven voor onderhoud in dat jaar als kosten op. De kosten voor onderhoud van beide corporaties zijn niet goed te vergelijken en de toezichthouder kan deze niet zonder nader onderzoek interpreteren.

Harmonisatie van kostentoerekening betekent een opgave voor de gezamenlijke corporaties en telt op bij de andere acties voor standaardisering.

De gestandaardiseerde definities worden omgezet in de taal van Standard Business Reporting: xBRL. Dit is een individuele opgave voor alle corporaties. Gezamenlijk zou men kunnen bezien welke activiteiten zich lenen voor een best practice aanpak, zodat men elkaar kan helpen. Dit is een opdracht voor de projectorganisatie (zie hierna).

7. Kennisfunctie

Een opgave is voor elke partner om achter zijn voordeur zaken in te regelen op standaarden en definities. En op het werken met de gemeenschappelijke taal. Voor de corporaties lijkt die opgave het grootst. Het deelproject bevat de ontwikkeling van een referentie grootboekschema als sluitstuk op de gegevensdefinities. Verder is er de ontwikkeling en toepassing van modellen. Het lijkt voor het ontwikkelprogramma wenselijk om een goede kennis- en hulpfunctie te vervullen. Corporaties kunnen die hulp inroepen voor de realisatie van hun transitie.

Rol van softwareleveranciers: een functie van de projectorganisatie is ook het onderhandelen met leveranciers en zorgen voor implementatie van overeengekomen begrippen en standaards. Door vanuit corporaties collectief te opereren wordt eenduidigheid bereikt en voorkomen dat leveranciers eigen wegen inslaan.

8. Architectuur, infrastructuur en platform

8.1 Visie

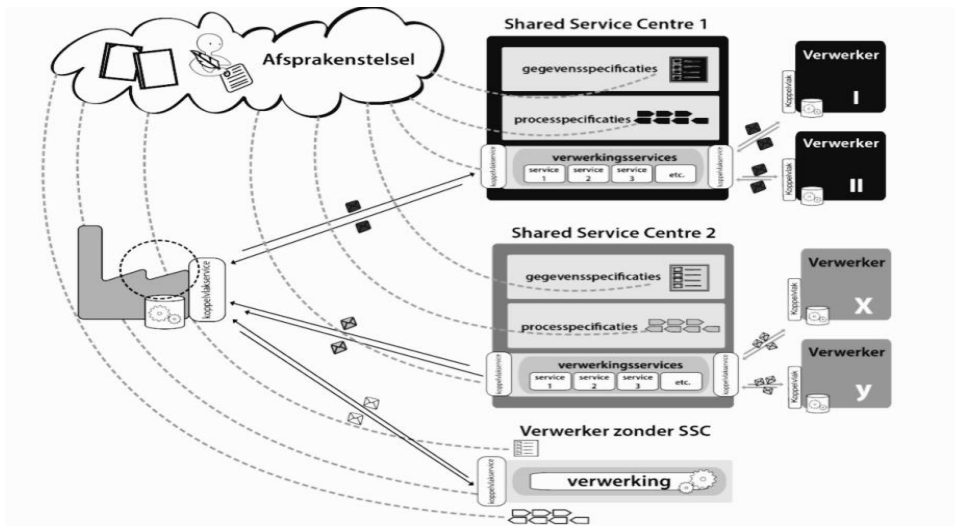
Uit de interviews komt een op zichzelf helder toekomstperspectief naar voren. We geven dat hier in simpele termen aan. Informatievoorziening kan in deze sector op basis van Standard Business Reporting plaatsvinden. Deze methode, ontwikkeld door Logius¹², is de rapportagestandaard binnen het publieke domein¹³. Daarbij wordt een registratie- en rapportagetaal (taxonomie) afgesproken, die voor bedrijven goed toepasbaar en uitvoerbaar is. Deze taxonomie sluit aan op internationale standaards in het bedrijfsleven voor (financiële) rapportages.

In het SBR-model is het mogelijk dat er directe uitwisseling is tussen de leverende partij (hier: corporatie) en uitvragende partij (hier: autoriteit, etc.). Daarbij worden kwaliteitschecks in de keten belegd en is het niet nodig om een centraal datawarehouse in te richten. Er kunnen shared services zijn rond de levering en verwerking van gegevens op basis van individuele of gezamenlijke keuzes van partijen. De aanlevering, verwerking en uitlevering wordt geregeerd door een afsprakenstelsel. Daaronder ook het regelen van wie welke gegevens krijgt en autorisatie door de leverancier. Zie figuur¹⁴.

¹² Uitvoerende dienst van het ministerie van BZK.

¹³ Zie bijv. "De keten uitgedaagd" – besturen en verantwoorden in een wereld vol ICT, Remco van Wijk e.a., IOS press, 2014, gratis e-boek.

¹⁴ Ontleend aan "De keten uitgedaagd", figuur 1.6, pagina 17.



Bij de uitrol van een SBR-model zijn er afspraken tussen alle partijen nodig. Die gaan over de gegevensdefinities en de toepassing van standaards, zoals hierboven aangegeven.

Er moet echter ook een ontwerp komen voor de architectuur. Die gaan over de vraag welke functies waar neergezet worden. Dat geldt bijvoorbeeld de ruwe data kluis en de gegevensbibliotheek. Wat doen corporaties gezamenlijk en welke individuele opties zijn wenselijk? Hoe kijken de autoriteiten hiernaar? Moeten bepaalde voorzieningen – eventueel toch een collectief datawarehouse – in het publieke of private domein?

Het programma “professionalisering informatievoorziening corporaties” is onder meer bedoeld om opties te formuleren voor de architectuur. Die discussie loopt momenteel.

Het lijkt wenselijk dat de ICT-architecten met voorrang een aantal keuzeopties ontwerpen¹⁵. Zodat vervolgens bestuurders de koers naar de stip op de horizon kunnen vaststellen. Voor de architectuur scenario’s is van belang dat ze:

1. SBR, standaards en gegevensdefinities als uitgangspunt nemen;
2. Toekomstbestendig zijn, dus de dynamiek van de technologie kunnen volgen;
3. Individuele keuzemogelijkheden hebben voor producent en uitvrager.
4. Kostenefficiënt zijn.

Op basis van een (klein) palet scenario’s die zich duidelijk van elkaar onderscheiden op aspecten 3 en 4 maken de stakeholders een keuze. Dit zou zo spoedig mogelijk moeten gebeuren, want hiermee wordt koers naar de stip vastgelegd. Als dat is gebeurd, kunnen stappen en tussenstappen worden bepaald.

9. Centrale functies nader belicht.

De opdracht voor deze verkenning vraagt nadrukkelijk om in te gaan op de organisatie van de centrale functie van databeheer. Vandaar dat op dit aspect wordt ingezoomd. Dat is nuttig, ook al zou zo’n centrale functie van tijdelijke aard zijn.

Of en zo ja welke centrale functies op termijn nodig zijn, is een van de ontwikkelvragen. Een centrale functie (zoals een datawarehouse, of een kwaliteitscontrole-platform) heeft een aantal mogelijke voordelen. Door schaafeffecten kunnen de kosten lager zijn. Daartegenover staat het karakter van monopolie: een monopolist heeft weinig prikkels voor goede prestaties. Nadeel van een centraal datawarehouse in deze sector is dat de functie (datavoorraad) loszingt van de behoeften van stakeholders.

Gezien de nadelen van centrale functies kan een monopolistische organisatie beter worden voorkómen. Als die echt nodig is, is het raadzaam om deze zo beperkt mogelijk te houden en om

¹⁵ En daarover afstemmen met de andere relevantie disciplines.

een "opt out" mogelijkheid te bieden. Dat vermindert de afhankelijkheid van derden en vergroot de prestatieprikkels van de monopolist.

De uitgangssituatie is dat er een centraal platform is, dat gegevens beheert die van corporaties afkomstig zijn. Voorlopig zal deze functionaliteit blijven bestaan. Dat zo zijnde, is een vraag wie en hoe dat platform het beste kan worden beheerd.

Eigenaar en opdrachtgever

Eigenaarschap doelt op het beheren van een bepaalde functie, zoals (in dit geval) een dataplatform en datawarehouse. De eigenaar heeft middelen en mensen een functie te vervullen. Ook het onderhouden van contacten met andere partijen (zoals opdrachtgevers en opdrachtnemers) en het verlenen van service hoort hierbij. Het eigenaarschap is primair een bedrijfsmatige opgave.

Opdrachtgeverschap staat hiernaast. Opdrachtgever is de uitvragende partij. Hij krijgt op basis van (publieke of private) regulering via de eigenaar informatie of andere diensten van de leverancier. In dit geval zijn dat gegevens, die autoriteiten op grond van regels uitvragen van de corporaties.

Het is niet nodig dat een partij die opdrachtgever is, ook de eigenaar is van de functie waar het om gaat (het dataplatform). Voor een partij die opdrachtnemer is evenmin persé nuttig om tevens eigenaar te zijn. Immers, de relaties worden *functioneel* gedefinieerd en het eigenaarschap verandert dat niet: via contracten of andere regels kan worden gestuurd op de kwaliteit en tijdigheid van levering.

Eigenschappen van de eigenaar. Om het eigenaarschap van een functie, zoals databeheer, goed te kunnen vervullen moet de eigenaar:

- Voldoende financiële middelen hebben
- Expertise hebben om zijn taak goed te vervullen
- Bestuurlijke en managementfocus en -aandacht hebben.
- Zorgen dat de taak goed past binnen de rest van zijn organisatie.

Eigenschappen van de opdrachtgever. De opdrachtgever is hier uitvrager van gegevens: Aw, BZK, WSW e.a. Om hun rol goed te vervullen:

- Hanteert hij eenduidige definities van wat moet worden geleverd.
- Voert hij bestendig beleid over de levering en de wijze waarop die gebeurt
- Vertelt hij welk gebruik hij maakt van de gegevens zodat het nut voor de leverancier helder is.
- Beperkt hij de kosten voor de opdrachtnemer.

Voorbeeld van scheiding van rollen: Ministerie van VenJ

Binnen het ministerie van VenJ zijn van oudsher de rollen van eigenaar en opdrachtgever vermengd: beleidsonderdelen sturen als eigenaar zelfstandige diensten zoals DJI en Justis aan, en zijn tevens opdrachtgever. Voor een goede vervulling van de beleidsfunctie is het beter deze rollen te scheiden: men kan onafhankelijker nadenken over beleidsopties als niet de belangen van de uitvoerder van staand beleid moeten meewegen. Voor het beheer leidt scheiding ook tot betere checks & balances. Daarom wordt in 2017 de eigenaarsrol van diensten direct belegd onder de Secretaris-Generaal, en losgemaakt van de beleidsorganisatie.

Evaluatie Corpodata naar aanleiding van de uitvraag in december 2016

Parallel aan deze verkenning vond evaluatie plaats van de uitvraag voor de dVi/dPi en voor de scheidingsvoorstellen DAEB/niet-DAEB in december 2016. Het rapport daarover is recentelijk gepubliceerd¹⁶. Bij deze uitvraag zijn problemen gerezen vanwege de sterk toegenomen uitvraag in verband met de nieuwe Woningwet. Het evaluatierapport beschrijft en analyseert de problematiek en doet aanbevelingen voor de korte, middellange en lange termijn. Structurele oorzaken zijn:

- De omvang en gedetailleerdheid van de uitvraag;

¹⁶ Evaluatie Problematiek rondom uitvraag dPi en scheidingsvoorstel 2016 (Corpodata), Kees Louwerens, Leadersinformed, 2017.

- Gebrekkige interne sturing binnen de Aw op Corpodata, o.a. op rollen.
- Niet optimale bedrijfsvoering ten aanzien van Corpodata;
- Gebrekkige kwaliteit van de aanlevering door corporaties
- Het onvermogen bij Corpodata om deze kwaliteit te controleren en corrigeren.

De evaluator adviseert om voor de korte termijn de meest noodzakelijke maatregelen te nemen binnen het huidige organisatiemodel. Voor de langere termijn adviseert hij aan om na te gaan of de positionering binnen de Aw/ILT wel zo vanzelfsprekend is.¹⁷

De Aw heeft naar aanleiding van het rapport het voornemen geuit om voor de korte termijn een aantal maatregelen bij Corpodata te nemen, waarbij zij de medewerking vraagt van de corporaties. Daarnaast geeft de Aw aan graag de andere stakeholders over de langere termijn ontwikkeling in overleg te treden.¹⁸

10. Vier modellen

Er zijn op hoofdlijnen vier modellen van databeheer. Daarop kan worden gevarieerd.

Model 1. Databeheer bij de Aw.

Motivering: Om veranderingen te beperken blijft het organisatiemodel ongewijzigd. Het is wenselijk om het beheer van data t.b.v. publieke functies ook in het publieke domein te beleggen. De Aw zal waar nodig zelf verbeteringen in het beheer moeten aanbrengen.

Voordelen

- Er hoeft niet veel te veranderen. Er is dus ook weinig transitie-energie nodig.
- De eigenaar is ook primaire afnemer. Publiek belang leidt tot publieke verantwoordelijkheid.
- Aedes/corporaties blijven op afstand van het beheer van data, en focussen zich op hun eigen bedrijfsvoering.

Nadelen

- Databeheer is geen kerntaak van de Aw en het blijkt in de praktijk voor de Aw moeilijk om deze functie goed te beleggen en daar in eigen huis en bij corporaties aandacht voor te organiseren. Ook de corporaties hebben daar last van.
- De bedrijfsvoering voor IT-taken is onderworpen aan sterk gereguleerde processen (ILT), wat een efficiënte en slagvaardige operatie bemoeilijkt.
- Er blijven verschillende datasets naast elkaar bestaan. Er zijn weinig prikkels voor overgang naar een eindmodel met enkelvoudige registratie.
- De Aw heeft ook een relatie met andere autoriteiten. Die worden belast als de eigenaarsfunctie niet goed functioneert. Dat is bijv. niet goed voor de gezagspositie.

Model 2. Aedes verricht het databeheer

Motivering: databeheer wordt als collectieve voorziening in eigen kring van de corporaties opgepakt door de organisatie die corporaties vertegenwoordigt. Dat geeft een stimulans aan de beleving van verantwoordelijkheid bij de corporaties. Aedes kan zo ook directer sturen op het gebruik van data.

Voordelen

- Het eigenaarschap van databeheer wordt belegd in het domein van de corporaties, en dat past bij het gegeven dat de corporaties ook producten van de data zijn.
- Het eigenaarschap van het databeheer biedt meer mogelijkheden op sturing; dit geldt als de opdrachtgever-nemer relatie niet optimaal is.

Nadelen

- De eigenaarsrol past niet goed bij de kerntaak van Aedes. Het vereist beheersmatige en IT-inhoudelijke competenties en vraagt veel managementaandacht.

¹⁷ Evaluatierapport, p.22

¹⁸ Brief Aw van 23 maart 2017 aan bestuurders en commissarissen van woningcorporaties met reactie op het evaluatierapport.

- De autoriteiten zien, zo blijkt uit de interviews, Aedes niet als geschikte partij om deze functie op zich te nemen. Daarbij speelt dat er veel functies in één hand komen omdat Aedes ook zelf gebruiker is (benchmark).
- Aedes wordt verantwoordelijk voor een dataset (dPi/dVi) die feitelijk door de autoriteiten is bepaald, en die ver af staat van de gegevens waarmee de corporaties zelf werken. Daardoor wordt zij een verlengde arm van de autoriteiten.

Model 3 Derde partij

Een trusted third party met een neutrale ophanging wordt opgericht en gezamenlijk beheerd door degenen die daarbij als producent en gebruiker belang hebben. Dat zijn Aedes, Aw, BZK en WSW.

Voordelen

- De derde partij is in te richten als een *dedicated*, zelfstandig opererende databeheerorganisatie, waarbij de nodige competenties kunnen worden georganiseerd. Dat biedt de ruimte en focus voor het ontwikkelen van expertise en goed beheer.
- De derde partij is onafhankelijk van andere partijen, kan de eigenaarsrol vervullen.

Nadelen

- Er is een risico op verwezing, omdat de verantwoordelijkheid van stakeholders collectief is. Geen van hen hoeft zich echt verantwoordelijk te voelen.
- De organisatie is klein en kwetsbaar, heeft te weinig impact, of wordt juist te weinig onder controle gehouden en wordt een machtsfactor, gericht op zelfbehoud.

Model 4 System-to-system

In dit model is geen sprake van een (noodzakelijk) centraal platform. De enige centrale functie is die van een gemeenschappelijke bibliotheek van gegevensdefinities. Kwaliteitschecks vinden decentraal of – naar keuze van de corporatie – door een shared service center. Elke corporatie beheert zijn ruwe data en de uitlevering aan autoriteiten vindt plaats door voor de gewenste gegevens set, die dataset te koppelen aan de gegevensbibliotheek.

De modellen grafisch weergegeven:



Weging

Model 1: Dit lijkt een makkelijke weg vooruit. De huidige tekorten zijn mogelijk technisch te ondervangen¹⁹. Maar het is onduidelijk hoe de spagaat tussen dPi/dVi en corporatieadministraties wordt verholpen. Prikkels naar convergentie zijn er weinig. Bovendien blijft beheer in publieke domein, waar veel knellende regels gelden voor de bedrijfsvoering. Conclusie: af te raden.

Model 2: Beleggen in private domein op zich wenselijk. Via opdrachtgevers/-nemers regulering is de levering te borgen. Maar beleggen bij Aedes matcht niet goed met karakter van de organisatie. Stakeholders hebben weinig vertrouwen in neutrale vervulling van de eigenaarsrol. Ook in eigen kring weinig pleitbezorgers. Conclusie: af te raden.

Model 3: Zelfstandige organisatie in private domein die focus heeft op de eigenaarsrol is sterk punt. Hierbij te denken aan stichting. Daarbij moet er een effectieve governance zijn. Gedeelde verantwoordelijkheid kan ook leiden tot geen verantwoordelijkheid. Conclusie: mits governance goed te regelen (zie hierna) kan dit een werkbaar model zijn.

Model 4: Dit model kent in elk geval standaarden en gegevensbibliotheek als centrale functies. Er is geen centraal databeheer. Conclusie: als die centrale functies goed zijn te beleggen en de kwaliteit van data decentraal goed is te borgen geeft dit model de beste prestatieprikkels en kan het de meest kosteneffectieve aanpak zijn. Het model is echter pas op termijn voorhanden, omdat de vertreksituatie er één is waarbij er een centraal datawarehouse is.

11. Contouren van aanpak en organisatie

De koers naar het eindmodel ("de stip") hangt af van de nog te bepalen architectuur, maar er zijn wel duidelijke elementen te onderscheiden voor actie.

Het thema "**gegevensdefinities**" kan direct en als gemeenschappelijke actie worden opgepakt.

In de eerste plaats is er een vaststelling nodig van de gegevens die corporaties voor hun eigen besturing nodig hebben. Hiervoor is in eigen kring en met bestuurlijke inbedding een geconcentreerde inspanning nodig. Ook de autoriteiten hebben hier huiswerk, om eerst voor zichzelf te bepalen hoe de dVi/dPi uitvraag eruit zou moeten zien.

In de tweede plaats is er een filtering nodig van de gegevens uitvraag van autoriteiten, de dVi/dPi. Daarbij zou een kwantitatieve reductiedoelstelling kunnen worden gehanteerd maar ook een kwalitatieve: te beginnen met de beslisregel dat gegevens die niet gebruikt worden, niet meer worden gevraagd. Bij het vaststellen van een MDS kan op redelijk korte termijn ook duidelijkheid komen over de mate van vermindering administratieve lasten.

In de tweede plaats zijn er de **architectuur en de "stip" op de horizon**. Het is van groot belang dat de stakeholders samen tot een gedeeld beeld komen van het eindmodel. Daarbij is het aan de experts om scenario's op te stellen, met een doordachte toets op doorlooptijd en uitvoerbaarheid²⁰. Het is aan de bestuurders om een overwogen keuze te maken. Die bepaalt de koers en de tijd. Voorlopig is te denken aan een horizon van 5 jaar.

Als derde element is er een **uitvoeringstaak en een kennisfunctie**. Zodra ontwerp en eerste stappen duidelijk zijn, ligt er een flinke opgave. Er moeten mogelijk een aantal centrale functies worden georganiseerd om de keten te laten werken. Daarbij is ook te denken aan overleg en onderhandelingen met softwareleveranciers over standaarden en specificaties. Het lijkt nuttig en nodig om hierbij collectieve kracht te organiseren vanuit de leveranciers/uitvragers tegenover softwareleveranciers. Daarnaast hebben corporaties ieder voor hun eigen organisatie een klus. Dat gaat om de invoering van de gezamenlijke nieuwe werkwijze. Er zullen verschillen tussen corporaties zijn m.b.t. de eisen die deze opgave aan hen stelt. Het lijkt wenselijk om modellen en best practices vast te stellen, zodat er niet onnodige wielen worden uitgevonden.

12. TOPIC, Tijdelijke programma organisatie

De vraag naar de beheersorganisatie voor data is geen op zichzelf staande vraag. Het is van essentieel belang om die in samenhang te beschouwen met de andere ontwikkelopgaven omtrent de informatievoorziening. Een geïntegreerde aanpak is nodig om het doel te bereiken van

¹⁹ Brief van 23 maart 2017 van de Aw aan de corporaties over de evaluatie Corpodata.

²⁰ Ook Louwersen doet daarvoor aanbevelingen, zie bijv. aanbeveling nr. 10, p26.

enkelvoudige registratie en uitvraag en te voorkomen dat er dubbele systemen naast elkaar bestaan, met de problemen zoals we die nu kennen.

De geïntegreerde aanpak heeft als elementen:

1. Gegevens
2. Architectuur
3. Uitvoering en Kennis

Deze drie zijn reeds besproken. Vanwege commitment en draagvlak bij de vier stakeholders is er veel te zeggen voor een gezamenlijke inspanning in de vorm van een tijdelijke programmaorganisatie, die de vier stakeholders samen oprichten en beheren.

Daarbij valt te denken aan een taakorganisatie (stichting) waarin mensen en middelen worden ingebracht onder een stevige manager die de koers beheert, verbindend is en bestuurlijk partner voor de stakeholders. De taakorganisatie voert de regie over het programma.

Een tijdelijke organisatie voor de professionalisering informatievoorziening corporaties in te stellen (TOPIC) heeft diverse functies in de uitvoering van de 3 genoemde taken (gegevens, architectuur, uitvoering/kennis):

- Projectbureau met sterke inhoudelijke positie naar corporaties en stakeholders;
- Regievoering met bestuurlijk stevige positie naar corporaties en stakeholders;
- Biedt een kennis- en hulpfunctie voor corporaties om de transitie door te voeren.
- Onderhandelingen met derden, zoals met name softwareleveranciers.

In de bemensing van TOPIC hebben de corporaties een belangrijke rol. Vooral de experts van CVN hebben hier een rol te vervullen.

Een vierde functie/element is het huidige dataplatform, Corpodata. Welke positie is daarvoor het meest geëigend?

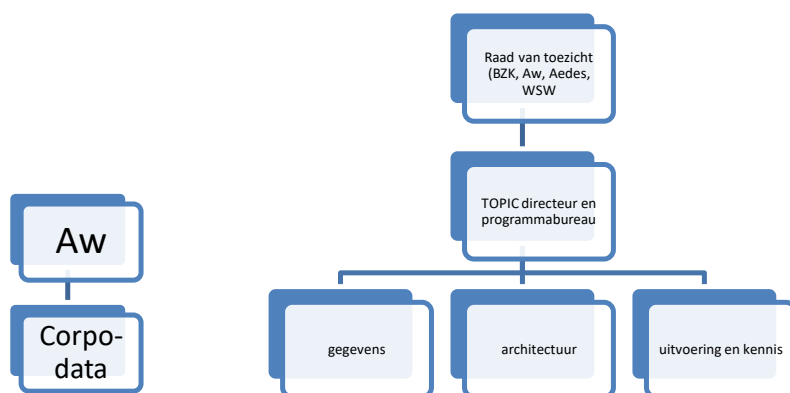
Gezien vanuit het lange termijnperspectief zou het logisch zijn om de functionaliteit van Corpodata in te bedden in TOPIC. Dit omdat de vraag naar de centrale functies openligt. Het is goed denkbaar dat er geen centrale datawarehouse is in de vorm die we nu kennen. Een tweede argument voor inbedding is dat een kernopgave van het programma is om één geïntegreerd concept van informatievoorziening te ontwerpen. Daarvoor is nodig dat alle partijen denken in termen van functionaliteit en niet in eigenaarschap. Het helpt daarbij om ontwerp-, beheer, en realisatie te integreren.

Er zijn ook argumenten tegen het inbedden van Corpodata in TOPIC. Een nieuw feit is dat Corpodata zich voor de taak ziet gesteld om een aantal korte termijn acties door te voeren m.b.t. het beheer. Het tegelijk doorvoeren van een verschuiving van de inbedding topt deze opgave verder op en kan een hypotheek leggen op de TOPIC-organisatie. Inhoudelijk heeft Corpodata ook daadwerkelijk de samenwerking nodig van andere stakeholders, zoals blijkt uit de brief van de Aw.

Nadat de korte termijnproblematiek van Corpodata is aangepakt komt aan de ontwerpfase voor fundamentele verbeteringen aan de orde. Het is natuurlijk belangrijk dat die kwestie door de stakeholders gezamenlijk wordt gezien vanuit het (dan) vastgestelde ontwerp voor de architectuur op langere termijn.

Als de ontwikkelagenda van Corpodata die volgt uit de evaluatie goed wordt gekoppeld aan de activiteiten van TOPIC, bestaat er geen bezwaar tegen dat Corpodata voor de korte termijn binnen de huidige inbedding blijft functioneren.

De organisatie in schema:



13. Aanbeveling: sluit eerst een bestuurlijk akkoord.

Deze verkenning geeft een beschouwing die zeker tot discussie zal leiden, binnen de sector van corporaties en daarbuiten. Er wordt het nodige over diverse stakeholders gezegd. Het is ook niet de ambitie of pretentie dat dit stuk het laatste woord is. Het is een aanzet tot een totaalaanpak, zowel inhoudelijk als qua proces en organisatie. De centrale aanbeveling aan de belangrijkste stakeholders is: sluit binnen korte tijd (drie maanden) een bestuurlijk akkoord op hoofdlijnen over de informatievoorziening. Dat is wenselijk om alle betrokkenen een helder doel te geven. Als er, zoals tot dusverre gedaan, "werkende weg" wordt geopereerd zullen er tijdens de rit steeds doel- en koersdiscussies komen die energie en tijd kosten. Het bestuurlijk akkoord bevat afspraken over doelen, commitment, tijdpad, middelen, organisatie en regie. Het moet voor alle partijen een goede balans bevatten. Voor de corporaties is een belangrijk element dat er een forse reductie van de administratieve lasten komt en dat de autoriteiten zich daaraan committeren.

Uit deze verkenning zijn met weinig moeite de onderwerpen voor een akkoord te halen. Deze verkenning is primair vanuit de optiek van de corporaties geschreven. Als de andere stakeholders ook vinden dat een akkoord wenselijk is, dan is het logisch dat zij hun inbreng leveren voor de onderwerpen daarvan. Vervolgens kan men aan de slag om dat akkoord tot stand te brengen.

14. Tot slot: Via open data, van verticaal naar horizontaal toezicht

Bij het verstrekken van gegevens is het zaak dat bestuurders "in control" zijn, en kunnen autoriseren welke data aan derden worden verstrekt. Dit is een ontwerpvoorwaarde voor het nieuwe systeem. Het beleid van open data betekent dat gegevens die aan publieke organisaties (Aw en BZK) worden verstrekt, in beginsel openbaar worden gemaakt, tenzij het bedrijfsvertrouwelijke of persoonsvertrouwelijke gegevens betreft.

Wat betreft de verstrekking van informatie is een beleid van transparantie voor de corporaties zeer aan te bevelen. Dat geldt in het bijzonder de gegevens die inzicht geven over de publieke prestaties van corporaties.

Openbaarheid, het delen van informatie, draagt eraan bij dat het handelen kenbaar en verifieerbaar is. Van oudsher bestaat er een sterke centrale sturingsmodus. Die is toegenomen met de nieuwe Woningwet. Een "open informatie" beleid biedt het perspectief dat deze centrale sturing op termijn vermindert.

Open informatie maakt andere *checks & balances* mogelijk. Ook de toezichtrelatie kan dan veranderen, met minder vaste (administratieve) lasten. Op het eerste gezicht lijkt transparantie het risico van kwetsbaarheid (voor politieke sturing) in te houden, maar het kan ook een uiting van kracht zijn. Het principe van open data spoort goed met het lange termijnbelang van informatiedeling dat corporaties zelf hebben.

Bijlage: Geïnterviewde personen

Eric Angenent	Vivare
Herman van der Bent	Aedes
Johan Conijn	ORTEC Finance
Arjen van Dijk	Cedeka
Hedi van Dijk	Tygron
Rob van Dorp	Inspectie Leefomgeving & Transport
Jan Fock	Vereniging Cora, Vera, Netwit
Arjen van Gijssel (opdrachtgever)	Aedes
Sacha Heijkoop	PwC
Albert van Heugten	Vereniging Cora, Vera, Netwit
Fred Jansen	Autoriteit woningcorporaties
Erik Jan van Kempen	Ministerie van BZK
Sander Koomen	Aedes
Frank van Kuijck	Deloitte
Els van Langen	Vivare
Jeroen de Leede	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Kees Louwerens	Leadersinformed
Paul Minke (opdrachtgever)	Aedes
Gijsbert Mulder	Vereniging Cora, Vera, Netwit
Kees van Nieuwamerongen	Autoriteit woningcorporaties
Kim Schwarz	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
Mario Smient	Ministerie van BZK
Ger Peeters	Wonenlimburg
Tim Verlaan	Thuisvester
Remco van Wijk	Thauris
Willem de Vreeze	Aedes
Erik Wilders	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
Richard van der Zee	Skarp