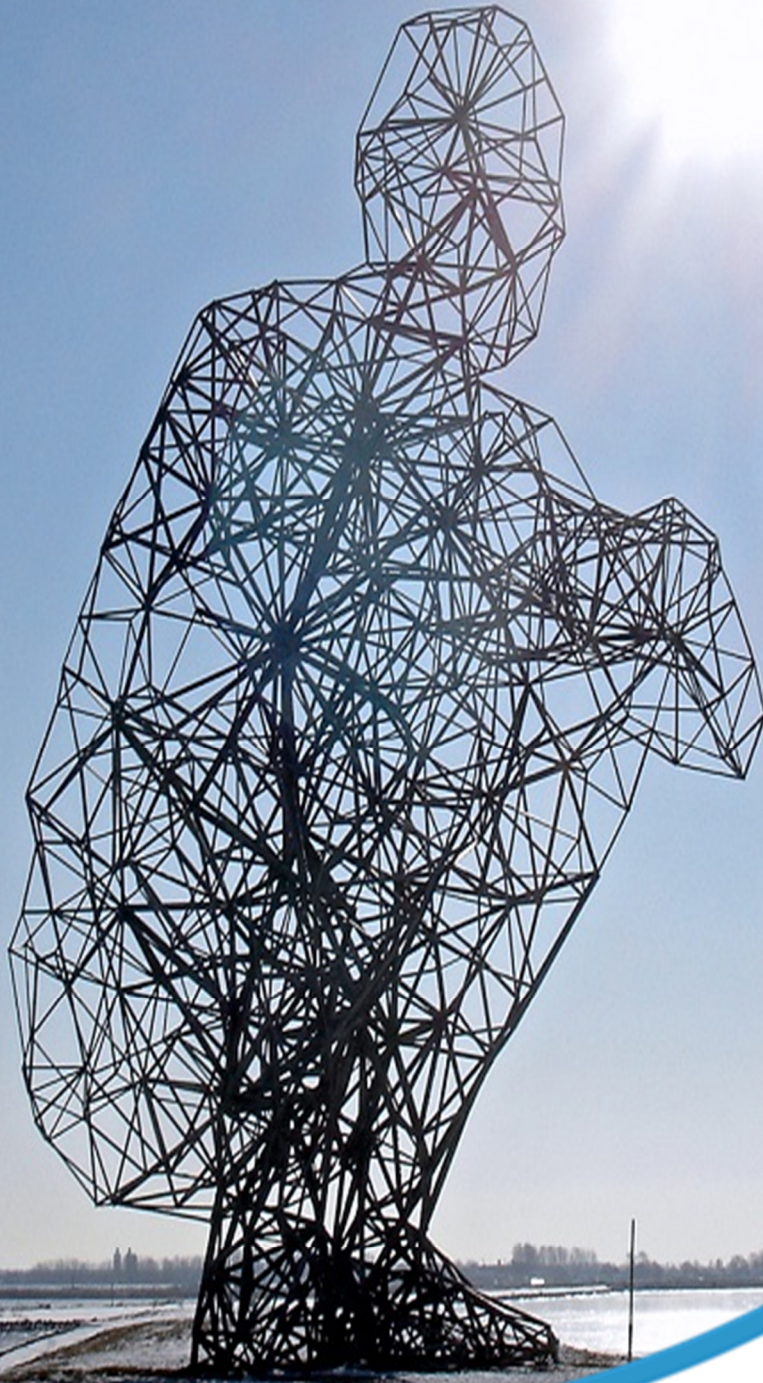


# Grip op het ongrijpbare

*Rekenkameronderzoek naar ICT Governance voor adequate sturing  
door de Lelystadse raad op ICT.*



Datum: 28 maart 2017



**Rekenkamer Lelystad**

**Colofon**

Rekenkamer Lelystad

**Leden**

Robert Douma, voorzitter

Iris Koopmans, lid

Corrie Hartholt, plaatsvervangend lid

**Dit onderzoek is uitgevoerd door BMC**

Ir. R.J. van 't Zand

Drs. T. Plat

**De bestuurlijke nota is geschreven door**

Patricia Nieuwenhuis, secretaris rekenkamer Lelystad

Saskia van As, tekstschrijfster

**Contactgegevens**

Rekenkamer Lelystad

Postbus 91

8200 AB LELYSTAD

Telefoon 14-0320

[www.lelystad.nl/rekenkamer](http://www.lelystad.nl/rekenkamer)

**Bezoekadres**

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

# Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	1
1.1	Kloppend hart van de gemeente .....	1
1.2	Overheden lijken steeds minder grip op ICT te hebben .....	2
1.3	Groeiende complexiteit ICT in de gemeente Lelystad .....	2
1.4	Belang van onderzoek naar ICT .....	3
	<i>Tegengaan van verspilling.....</i>	<i>3</i>
	<i>Zicht op uitgaven aan ICT.....</i>	<i>4</i>
	<i>Sturing en controle van ICT-beleid.....</i>	<i>4</i>
1.5	Directe aanleiding voor dit onderzoek .....	5
1.6	Doel van dit onderzoek en leeswijzer .....	6
2.	Samenvatting bevindingen .....	7
3.	Inventarisatie van de problemen .....	10
3.1	Beweeglijke politiek en starre ICT: lastige combinatie.....	10
3.2	Invoering SharePoint: wat ging er mis? .....	11
3.3	Stagnerende ambities in de ICT-ontwikkeling .....	14
3.4	Gemeenteraad: geen grip op ICT-beleid .....	16
	<i>Raad niet betrokken bij STIP .....</i>	<i>17</i>
	<i>Raad krijgt geen compleet beeld van ICT-uitgaven .....</i>	<i>17</i>
	<i>Informatie niet op maat gesneden .....</i>	<i>19</i>
	<i>Niet geld is het belangrijkste, maar strategie .....</i>	<i>19</i>
	<i>Verbindende schakel nodig ter ondersteuning van de raad .....</i>	<i>19</i>
3.5	Tijdelijke CIO: een eerste stap in de goede richting .....	21
3.6	Belang van centrale regie .....	21
3.7	Lessen van andere gemeenten .....	22
4.	Conclusies .....	23
	Overkoepelende indruk .....	23
	Hoofdconclusie.....	24
	Sub conclusies .....	25
5.	Aanbevelingen .....	28

6. Bestuurlijke reactie college.....	32
7. Nawoord rekenkamer.....	36
8. Bijlage: toetsing aan de norm.....	38
9. Bijlage: checklist ICT Governance.....	46
10. Bijlage: uitkomsten Audit Informatieketen Lelystad.....	50
11. Bijlage: begrippenlijst.....	54
12. Bijlage: bronvermeldingen.....	58

# 1. Inleiding

## 1.1 Kloppend hart van de gemeente

In 2005 werd bekend gemaakt dat de gemeente 'dé poort tot publieke dienstverlening' zou moeten worden van de hele overheid<sup>1</sup>. De burger mag niet meer van het kastje naar de muur gestuurd worden, maar moet bij de gemeente altijd aan het juiste loket zijn<sup>2</sup>. Gemeenten moeten bij inrichting van dat ene loket de logica van de burger volgen en niet die van haar eigen structuur, organisatie of processen. Dit principe heeft grote gevolgen voor de informatiehuishouding van gemeenten. Zo zijn er inmiddels acht wettelijke basisregistraties en door landelijke wetgeving wordt dat éne loket steeds meer afgedwongen<sup>3</sup>.

De overheid digitaliseert dus in hoog tempo, ook in Lelystad. In de jaren negentig werd informatie- en communicatietechnologie (ICT) nog voornamelijk gebruikt als hulpmiddel in de bedrijfsvoering, om documentstromen en interne processen te digitaliseren. Maar inmiddels is ICT overal. Het is een cruciale schakel geworden in het contact met de burger. Tal van gemeentelijke processen verlopen digitaal via het loket van de gemeentelijke website, op basis van complexe onderliggende systemen zoals digitale basisregistraties en DigiD.

Ook voor de uitvoering van het gemeentelijke werk 'binnenshuis' is ICT onmisbaar geworden: beleidsafdelingen kunnen niet functioneren zonder goed werkende systemen voor documentmanagement, voor zaakgericht werken<sup>4</sup> en voor online informatie-uitwisseling en samenwerking.

Kortom: goed werkende ICT is het kloppend hart van de gemeente. ICT is de drager geworden van bijna al het werk van een gemeente. Het goed werkend houden van de gemeentelijke ICT is echter een steeds ingewikkelder opgave aan het worden. Het gaat om processen die voortdurend moeten worden aangepast en uitgebreid om ondersteuning te kunnen bieden aan de uitvoering van nieuwe beleidsplannen en nieuwe regelgeving<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> De Commissie Jorritsma in juni 2005.

<sup>2</sup> In het rapport „Publieke dienstverlening, professionele gemeenten. Visie 2015“ stond een tijdpad van 10 jaar voor realisatie van dit voornemen..

<sup>3</sup> Voorbeelden daarvan zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb).

<sup>4</sup> Bij 'zaakgericht werken' wordt de informatie over de behandeling van een zaak opgeslagen in een ICT-systeem dat voor alle betrokkenen (ook buiten de gemeente, bijvoorbeeld bij ketenorganisaties) toegankelijk is.

<sup>5</sup> Hierbij is het belangrijk aan te merken dat software niet slijt door het gebruik, maar door het aanpassen ervan.



## 1.2 Overheden lijken steeds minder grip op ICT te hebben

Sinds de jaren negentig vindt de overheid ICT-innovatie vooral een zaak voor de markt. Waar zij vroeger ICT-innovatie aanjoeg, is de overheid zich steeds meer gaan terugtrekken. Met als gevolg dat specialistische kennis en deskundigheid langzaam maar zeker bij overheidsorganisaties is weggevloeid.

Deze ontwikkeling heeft in grote lijnen twee gevolgen gehad:

- *Leveranciersafhankelijkheid.* De overheid heeft een zwakkere positie gekregen ten opzichte van ICT-leveranciers. Deze laatsten weten vrijwel altijd meer dan de opdrachtgever. Leveranciers kunnen hiervan misbruik maken door hoge tarieven te eisen voor diensten en upgrades van software die alleen zij kunnen bieden. Te grote afhankelijkheid van externe leveranciers is een reëel probleem, dat volgens de commissie van de Rekening ook in Lelystad aan de orde lijkt te zijn. De commissie van de rekening heeft de rekenkamer in 2015 hierop gewezen (zie § 1.5).
- *Ontbreken van centrale regie.* Door de weggevloeide ICT-deskundigheid is ook de centrale regie op ICT-activiteiten bij veel overheden uitbesteed aan externe marktpartijen. ICT-beleid is als gevolg daarvan steeds meer een technische aangelegenheid geworden en losgezongen geraakt van het primaire proces in de gemeente.

Gezien de hier geschetste ontwikkeling is het, denken wij, goed om als gemeente te overwegen of ICT niet tot de kern van de organisatie behoort, en om na te gaan welke kennis er in huis moet zijn om dit in goede banen te leiden. Dit is niet alleen een les die uit dit specifieke onderzoek voortvloeit. Het is ook een les uit het onderzoek van de commissie-Elias, die in haar eindrapport vaststelt dat er binnen de rijksoverheid 'te weinig overkoepelend gezag en centrale sturing is om de ICT-beleidsambities voor elkaar te krijgen'<sup>6</sup>.

## 1.3 Groeiende complexiteit ICT in de gemeente Lelystad

De vele applicaties waarmee de gemeente Lelystad werkt moeten dagelijks beschikbaar zijn voor een groot aantal potentiële gebruikers. Behalve gemeenteraad, college en gemeentepersoneel zijn dat ook de 75.000 inwoners van de stad en diverse externe partijen. Onder de gebruikersapplicaties gaat een grote hoeveelheid systeemsoftware schuil die essentieel is voor het functioneren van de applicaties.

---

<sup>6</sup> p. 13.

De complexiteit van de gemeentelijke ICT neemt de laatste jaren alleen maar toe. Dat komt om te beginnen door ontwikkelingen zoals flexwerken, werken vanuit huis en het gebruik van mobiele apparatuur. Daarmee groeit het aantal ingangen naar de ICT-systemen en gegevens binnen de organisatie. Ook de inwoners van Lelystad krijgen toegang tot steeds meer gemeentelijke informatie en netwerken. Bijvoorbeeld via het digitale loket van de gemeentelijke website. Het is ook moeilijk om investeringen voor ICT ver vooruit te plannen. Ook het tempo van ontwikkelingen in de ICT maakt sturen hierop lastig. Over tien jaar kan, in theorie, bijna het hele gemeentehuis virtueel zijn. Is dan het ICT-budget vertienvoudigd?

De ICT van de gemeente Lelystad is daarnaast fors ingewikkelder geworden, bijvoorbeeld door de extra taken die de gemeente heeft gekregen sinds de decentralisaties van 2015. Taken op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen. De gemeente moet nu intensief samenwerken met ketenpartners in het ‘sociale domein’, zoals het UWV, thuiszorgorganisaties en jeugdhulpinstellingen. Dat betekent dat allerlei informatiesystemen die vroeger los van elkaar draaiden, aan elkaar moeten worden gekoppeld. Hoe moeilijk dat is, wordt vaak onderschat.

#### 1.4 Belang van onderzoek naar ICT

In 2015 heeft de rekenkamer Lelystad besloten onderzoek te doen naar de ICT van Lelystad. Eerst hebben we een vooronderzoek uitgevoerd, waarvan de resultaten in november 2015 zijn uitgebracht.<sup>7</sup> Onderzoeksbureau BMC heeft het vervolgonderzoek uitgevoerd. Het huidige rapport is op basis daarvan opgesteld. Het onderwerp ICT is volgens ons om diverse redenen belangrijk, zeker voor de gemeenteraad. We sommen de volgens ons belangrijkste redenen hieronder op.

##### Tegengaan van verspilling

In de eerste plaats is ICT van belang vanuit het oogpunt van doelmatigheid. Er is bij de overheid immers vaak veel publiek geld met ICT gemoeid – dat is in Lelystad niet anders. Het betekent dat ‘missers’ aanzienlijke financiële gevolgen kunnen hebben.<sup>8</sup> Ter verduidelijking: de rekenkamer doelt hierbij niet zozeer op het overschrijden van budgetten en ramingen, maar meer op de risico van *verspilling*. Verspilling kan ook plaatsvinden, wanneer de organisatie binnen budget blijft. Er vindt bijvoorbeeld verspilling plaats wanneer er sprake is van kapitaalvernietiging, zoals ook de casus SharePoint laat zien.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Rekenkamer Lelystad, Rapport vooronderzoek ICT, 11 november 2015.

<sup>8</sup> Hoeveel de Nederlandse overheden gezamenlijk precies aan ICT uitgeven is niet bekend. De Algemene Rekenkamer heeft in 2011 de ICT-uitgaven van alleen al de rijksoverheid geschat op ruim 2 miljard euro (Open standaarden en opensourcesoftware bij de rijksoverheid, 15 maart 2011). Wanneer daar de ICT-uitgaven van gemeenten, provincies en waterschappen bij worden opgeteld, gaat het naar alle waarschijnlijkheid om vele miljarden euro's.

<sup>9</sup> Zie ook pagina 8.

De parlementaire onderzoekscommissie-Elias schatte in 2014 dat binnen de Nederlandse overheid als geheel jaarlijks tussen de 1 à 5 miljard euro aan ICT-projecten wordt verspild.<sup>10</sup> Dit geld wordt uitgegeven aan projecten die falen (het ICT-product wordt nooit in gebruik genomen) of die niet resulteren in het gewenste eindresultaat.

Wij achten het tegen deze achtergrond zinvol om na te gaan welke problemen er spelen rond ICT-projecten in Lelystad en te bezien of daaruit lessen kunnen worden getrokken waarmee in de toekomst verspilling van middelen in Lelystad kan worden voorkomen.

### **Zicht op uitgaven aan ICT**

Het onderwerp ICT is in de tweede plaats van belang vanuit het oogpunt van verantwoording en transparantie. ICT wordt misschien gezien als abstract, maar gaat wel over heel veel geld van burgers. Zoals iedere overheid is de gemeente Lelystad verplicht om duidelijk te zijn over haar beleid en de uitgaven die daarvoor zijn gedaan. In hoeverre voldoet Lelystad hieraan als het gaat om de ICT-uitgaven? Ook deze vraag komt nadrukkelijk in dit rekenkameronderzoek naar voren. Wij willen nagaan of de gemeenteraad van Lelystad goed zicht heeft op alle ICT-uitgaven – en zo niet, hoe dat komt en wat eraan te doen is.

### **Sturing en controle van ICT-beleid**

In de derde plaats is onderzoek naar de ICT van Lelystad van belang met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. De raad heeft als taak om de inhoudelijke en financiële kaders te bepalen van het beleid van de gemeente. En ook: om te controleren of het beleid overeenkomstig die kaders wordt uitgevoerd. In hoeverre lukt het de raad om deze rollen te vervullen als het gaat om het ICT-beleid? Dus: het gaat niet alleen om inzicht in alle kosten en uitgaven, maar vooral of het de raad wel duidelijk is waar gaat het inhoudelijk over gaat? Krijgt de raad voldoende informatie aangereikt om een goed oordeel te geven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid? Juist bij het ICT-beleid is sturing en controle door de raad essentieel – niet alleen omdat er veel geld mee is gemoeid, maar ook omdat de gemeentelijke ICT vandaag de dag veel méér is dan een onderdeel van de gemeentelijke bedrijfsvoering. ICT is immers direct verbonden met de rol die de gemeente sinds de decentralisaties moet en wil vervullen in het sociale domein.

---

<sup>10</sup> Een tijdelijke onderzoekscommissie onder leiding van VVD-kamerlid Ton Elias deed in de periode 2012-2014 namens de Tweede Kamer onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid. Het rapport van de commissie is op 15 oktober 2014 gepubliceerd.



Bovenstaande aspecten van het gemeentelijke ICT-beleid (doelmatigheid, zicht op uitgaven, sturing en controle) vinden wij eens te meer relevant in het licht van enkele moties die de gemeenteraad van Lelystad afgelopen jaren heeft ingediend. Zo was er in juni 2013 een motie waarin stond dat de raad 'het zicht kwijt' was op het gemeentelijke ICT-beleid.

Als de raad inderdaad (nog steeds) geen goed zicht heeft op het ICT-beleid, is het zaak om uit te zoeken hoe dat komt. Mogelijk is de manier waarop besluiten over ICT worden genomen (door wie, wanneer en op basis van welke informatie) niet goed verankerd in de gemeentelijke organisatie. In dat geval is het verstandig om dit 'governance'-probleem<sup>11</sup> zichtbaar te maken en te kijken hoe het kan worden opgelost.

### 1.5 Directe aanleiding voor dit onderzoek

De directe aanleiding voor dit onderzoek was een onderzoeksuggestie van 16 december 2014 van de commissie van de rekening van de Lelystadse gemeenteraad. De commissie liet ons weten dat zij enkele zorgpunten had rond de gemeentelijke ICT. Wij vatten deze zorgen hier samen:

- De commissie had de indruk dat bij sommige automatiseringssystemen zoveel aandacht was uitgegaan naar gegevensbeveiliging en andere (wettelijke) vereisten, dat dit ten koste was gegaan van de *gebruiksvriendelijkheid*.
- De commissie maakte zich zorgen over de *leveranciersafhankelijkheid* van de gemeente Lelystad. Ze had de indruk dat de gemeente te weinig vanuit een eigen visie op zoek was gegaan naar wat zij nodig had voor de uitvoering van haar taken.
- De commissie signaleerde dat het documentmanagementsysteem *SharePoint* al in de gemeentelijke organisatie beschikbaar had moeten zijn bij de invoering van 'Het Nieuwe Werken' in 2011, maar dat dit nog steeds niet het geval was.
- De commissie had vragen over het precieze *doel van de ICT-inspanningen* van de gemeente Lelystad. Zo was het haar niet duidelijk wat de gemeente voor ogen stond met de ICT voor de externe informatievoorziening. De commissie had ook de indruk dat steeds vaker het middel – een ICT-applicatie – een doel op zichzelf aan het worden was.

---

<sup>11</sup> *ICT governance is de strategische vraag hoe ICT kan bijdragen aan de organisatiedoelstellingen. ICT Governance geeft strategie aan en doelen die ICT Management moet bereiken. ICT Governance controleert of ICT management zich hier aan houdt en stuurt zo nodig bij. Er is een fundamenteel verschil tussen het management van ICT en de zogenaamde governance op ICT. Deze twee begrippen worden in de praktijk vaak door elkaar gehaald. Daar komt onder andere ook de opvatting vandaan, dat ICT vooral een kwestie van bedrijfsvoering is. Dat is inderdaad het geval met ICT management. Dat is niet een onderwerp voor de raad. ICT governance daarentegen is dat nadrukkelijk wel. ICT Governance stelt en beantwoordt de volgende drie vragen:*

- *Performance: doet de ICT wat ervan verwacht wordt?*
- *Conformance: wordt er aan de geldige regels voldaan?*
- *Transparantie: zijn performance en conformance duidelijk, meetbaar en controleerbaar?*

Uit de knelpunten die de commissie van de rekening naar voren brengt klinkt zorg door over de *richting* van het ICT-beleid van de gemeente. Sluit het beleid wel goed aan bij wat er nodig is voor de uitvoering van de gemeentelijke taken, oftewel het ‘primaire proces’ van de gemeente? Dat de raad eerder in moties heeft aangegeven hier geen goed zicht op te hebben, onderstreept het belang van deze kwestie. De hoofdvraag van ons onderzoek is dan ook dáár op gericht.

## 1.6 Doel van dit onderzoek en leeswijzer

Met dit onderzoek wil de rekenkamer Lelystad vaststellen of het ICT-beleid van de gemeente Lelystad goed is afgestemd op wat er nu en in de toekomst nodig is voor de uitvoering van de gemeentelijke taken, oftewel: op het primaire proces van de gemeente. Ook willen we vaststellen of, omgekeerd, de uitvoering van de huidige en toekomstige gemeentelijke taken goed wordt ondersteund door het gevoerde ICT-beleid. Bij dit alles is het belangrijk te weten of de raad in voldoende mate grip heeft op het ICT beleid.

Om hierover helderheid te krijgen inventariseren we eerst de problemen die spelen rond het ICT-beleid van de gemeente en kijken we welke lessen er te trekken zijn (hoofdstuk 3). Vervolgens formuleren we de conclusies die hieruit voortvloeien (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 staan de aanbevelingen die de rekenkamer geeft naar aanleiding van dit onderzoek.

De normen aan de hand waarvan het onderzoek is uitgevoerd zijn opgenomen in de bijlage op pagina 34. Een uitleg over ICT governance en de vragen die de raad daarbij kan stellen staat op pagina 42. De belangrijkste uitkomsten van een eerder uitgevoerde audit naar de informatieketen in de gemeentelijke organisatie van Lelystad treft u aan in de bijlage op pagina 46. De gebruikte begrippen uit dit onderzoek staan in de begrippenlijst op pagina 50. De bronnen die we hebben gebruikt bij het opstellen van deze bestuurlijke nota staan op pagina 54.

## 2. Samenvatting bevindingen

De overheid digitaliseert in hoog tempo, ook in Lelystad. In de jaren negentig werd informatie- en communicatietechnologie (ICT) nog voornamelijk gebruikt als hulpmiddel in de bedrijfsvoering, om documentstromen en interne processen te digitaliseren. Maar inmiddels is ICT een cruciale schakel geworden in het contact met de inwoners. Het is de bedoeling dat de gemeente het belangrijkste loket wordt voor toegang tot de hele overheid. ICT speelt daarbij een cruciale rol, want het is de drager geworden van bijna al het werk van de gemeente. Het goed werkend houden van de gemeentelijke ICT is echter een steeds ingewikkelder opgave aan het worden.

Het is zo beschouwd belangrijk te beseffen dat ICT tot de kern van de organisatie behoort en wel degelijk strategische componenten heeft.

### Waarom dit onderzoek naar ICT in Lelystad?

Met dit onderzoek wil de rekenkamer Lelystad vaststellen of het ICT-beleid van de gemeente Lelystad goed is afgestemd op wat er nu en in de toekomst nodig is voor de uitvoering van de gemeentelijke taken, oftewel: op het primaire proces van de gemeente. Ook willen we vaststellen of, omgekeerd, de uitvoering van de huidige en toekomstige gemeentelijke taken goed wordt ondersteund door het gevoerde ICT-beleid. Bij dit alles is het belangrijk te weten of de raad in voldoende mate grip heeft op het ICT beleid.

### Het werkgebied van de gemeente is ingewikkeld

ICT-projecten bij de overheid hebben een groot faalrisico. Het werkgebied van een gemeente is van nature ingewikkeld en aan veranderingen onderhevig. Daarmee moet de organisatie op de een of andere manier rekening houden. Dat alleen al maakt het besturen van ICT-projecten bij een gemeente ingewikkeld. Beleidsvoorstellen kunnen daardoor grote gevolgen hebben voor de ICT-systemen die de gemeente in gebruik heeft. Wat de kwestie extra ingewikkeld maakt is dat ICT-systemen juist nogal star zijn. We zien dit ook in Lelystad. De grote organisatiebrede ICT-projecten van de gemeente hebben geleden, en lijden nog steeds, onder lange doorlooptijden en resultaten die bij oplevering soms niet voldoen aan de wensen van gebruiker.

### De problemen rondom invoering SharePoint

Een actueel voorbeeld hiervan vormen de problemen rond de invoering van de documentmanagementsysteem SharePoint. Het SharePoint-project is in de herfst van 2016 ‘on hold’ gezet door de directie. Het is onzeker hoe het verder gaat met de uitbouw van SharePoint. De vertraagde invoering van SharePoint is te wijten aan diverse factoren. In de eerste plaats heeft het ontbreken van een gedegen business case de uitvoering van het project SharePoint parten gespeeld. Voordat een ICT-project van start gaat moet duidelijk zijn hoe de geplande investering zal gaan bijdragen aan de beleidsdoelen. En ook: hoe zal worden bewaakt dat deze doelen zo efficiënt mogelijk (met zo min mogelijk kans op meerkosten) worden bereikt. Dit traject is in het project SharePoint van tevoren niet goed doordacht. Alleen het einddoel stond centraal. Een ander probleem dat hier op de achtergrond speelt is een *gebrek aan aansturing*. Het opstellen van business cases is immers niet iets dat ‘vanzelf’ gebeurt in een organisatie; het moet van bovenaf worden georganiseerd. Dat de pilot met SharePoint meer tijd in beslag nam dan gepland, heeft ten slotte ook te maken gehad met onvoldoende draagvlak bij de medewerkers.

### Lelystad staat aan het begin van een extern gerichte ontwikkeling

Veel gemeenten hebben, toen hun loketfunctie (de communicatie met ‘de buitenwereld’) eenmaal volledig was gedigitaliseerd, het zwaartepunt van hun ICT-inspanningen verschoven naar het digitaliseren van de werkzaamheden ‘binnenshuis’. Ook Lelystad heeft deze ontwikkeling de afgelopen jaren doorgemaakt. Inmiddels maken gemeenten een ontwikkeling door waarbij opnieuw het zwaartepunt van de ICT-inspanningen verschuift. Systemen voor informatie-uitwisseling en samenwerking worden steeds belangrijker. Tegelijkertijd zijn er andere technologische ontwikkelingen in opkomst waarmee ook gemeenten te maken krijgen, zoals cyber security (informatieveiligheid), ‘open data’ (digitale overheidsinformatie die vrij gebruikt, hergebruikt en opnieuw verspreid kan worden) en ‘big data’-toepassingen. Wat bij bestudering van het Strategisch InformatiebeleidsPlan (STIP) opvalt is dat het huidige ICT-beleid van Lelystad nog sterk is gebaseerd op digitalisering van documentstromen *binnen* de organisatie. Desondanks worden bepaalde externe ontwikkelingen wel genoemd. We kunnen vaststellen dat Lelystad nog aan het begin staat van een weg die veel (grotere) gemeenten al zijn ingeslagen. Het ICT-beleid blijkt in de uitvoering achter te lopen bij de gemeentelijke ambities. Er zullen in de komende jaren de nodige strategische stappen moeten worden gezet met het oog op de verdere ontwikkeling van de gemeentelijke ICT. Sturing vanuit de gemeenteraad is daarbij belangrijk. Juist daar lijkt echter in Lelystad een structureel probleem te spelen. Er is in onvoldoende mate sprake van ICT governance.

### Raad heeft geen grip op ICT

Uit moties van de raad van de afgelopen jaren blijkt dat de raad zich betrokken voelt bij de gemeentelijke ICT-ontwikkeling. En ook: dat de raad zich ervan bewust is dat er belangrijke vernieuwingen op ICT-terrein spelen waar de gemeente bij zou moeten aanhaken. Toch heeft de raad geen grip op het strategische ICT beleid. Om te beginnen valt op dat de gemeenteraad tot op heden geen enkele bemoeienis heeft gehad met het strategische ICT-beleidsplan, het STIP. Opvallend is verder dat de raad niet volledig wordt geïnformeerd over de ICT-uitgaven van de gemeente. Een goede uitvoering van de controlerende en sturende rol van de raad wordt ook bemoeilijkt doordat de inhoudelijke informatie over ICT-projecten vaak niet op maat is gesneden. Eigenlijk vormt gebrek aan inzicht in geldstromen niet het belangrijkste euvel. Het voornaamste probleem is dat de strategie in de praktijk vaak buiten beeld blijft.

### Centrale regie nodig

De situatie waarin de gemeenteraad verkeert is in sommige opzichten vergelijkbaar met die van iemand die zijn huis wil laten verbouwen en voor elkaar wil krijgen dat de aannemer (a) precies uitvoert wat de bedoeling is en (b) goed inzicht geeft in de kosten daarvan. Voor een goede 'governance' heb je dan een deskundig aanspreekpunt nodig. De signalen vanuit de raad lijken erop te duiden dat hier een hiaat zit. Er is weinig verbinding tussen aan de ene kant het politieke bedrijf en aan de andere kant de hoogwaardige ICT-deskundigheid die het complexe digitaliseringsproces in de gemeente (en de voortdurende vernieuwingen daarin) coördineert en regisseert. De gemeente Lelystad heeft ten tijde van dit onderzoek een tijdelijke CIO aangesteld. Deze zou een rol kunnen krijgen bij het invullen van die verbindende functie naar de raad. Wanneer centrale regie op de ICT-activiteiten van de gemeente binnen de organisatie zou worden verankerd, op een positie tussen de bedrijfsvoering en het politieke bestuur in, zou dit niet alleen de verbinding met het primaire proces kunnen verbeteren. Het zou ook het verloop van interne ICT-projecten ten goede kunnen komen. Andere suggesties voor verbetering kunnen ontleend worden aan goede praktijken bij andere gemeenten.

## 3. Inventarisatie van de problemen

In dit hoofdstuk inventariseren we de problemen die spelen rond het ICT-beleid van de gemeente Lelystad. We belichten de lastige context waarbinnen de ICT-projecten van de gemeente worden ontwikkeld en uitgevoerd (§ 3.1), de vertraging die zich heeft voorgedaan bij de invoering van het documentmanagementsysteem SharePoint (§ 3.2), de stagnerende ICT-ambities van de gemeente (§ 3.3) en de belemmeringen die de gemeenteraad ervaart bij het sturen en controleren van het ICT-beleid (§ 3.4).

### 3.1 Beweeglijke politiek en starre ICT: lastige combinatie

Zoals het onderzoek van de commissie-Elias in 2014 heeft laten zien hebben ICT-projecten bij de overheid een groot faalrisico. Dat is bij gemeenten niet anders dan bij het Rijk of bij grote bedrijven. Waarom is het zo moeilijk om aanpassingen in gemeentelijke ICT soepel en succesvol te laten verlopen? Deze vraag is niet één-twee-drie te beantwoorden. Duidelijk is wel dat het werkgebied van een gemeente van nature ingewikkeld en aan veranderingen onderhevig is. Daarmee moet de organisatie op de een of andere manier rekening houden. Dat alleen al maakt het besturen van ICT-projecten bij een gemeente ingewikkelder dan in het bedrijfsleven.

Politiek en bestuur willen vaak snel iets veranderen, terwijl daarbij onvermijdelijk ook sprake is van enorme veranderingen ‘aan de achterkant’. Op elk terrein wordt tegenwoordig bij de uitvoering van beleid gebruikgemaakt van ICT. Beleidsvoorstellen kunnen daardoor grote gevolgen hebben voor de ICT-systemen die de gemeente in gebruik heeft. Ideeën die in eerste instantie eenvoudig lijken, zoals informatie-uitwisseling met bijvoorbeeld thuiszorgorganisaties of jeugdzorginstellingen, zijn daardoor in de praktijk vaak best lastig te realiseren en kostbaar. Een wijziging in een onderdeel van een ICT-systeem kan namelijk (grote) gevolgen hebben voor andere onderdelen van het systeem.

#### De invloed van ICT op primaire processen: zaakgericht werken als voorbeeld

Zaakgericht werken is bij veel gemeenten en instanties ingevoerd om taken rond dossiers uit te voeren. Bij ‘zaakgericht werken’ wordt de informatie over de behandeling van een zaak opgeslagen in een ICT-systeem, dat voor alle betrokkenen (ook buiten de gemeente, bijvoorbeeld bij ketenorganisaties) toegankelijk is. Uiteindelijk heeft zaakgericht werken invloed op de hele organisatie: in processen, aansturing en verantwoordelijkheden. Omdat hier vooraf vaak onvoldoende rekening mee wordt gehouden, zijn er bij dergelijke projecten regelmatig overschrijdingen van planning en budget te zien<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Jos Smits, gespecialiseerd in gemeentelijke ICT bij adviesorganisatie M&I Partners.



Wat de kwestie extra ingewikkeld maakt is dat ICT-systemen juist nogal star zijn. Tussentijds wijzigingen aanbrengen is vaak technisch lastig. Het ontwikkelen van een ICT-systeem is gebaat bij een zo stabiel mogelijke politieke en organisatorische omgeving. Als er tijdens een lopend project wijzigingen moeten worden aangebracht heeft dat vaak overschrijdingen in tijd en budget als gevolg. De beweeglijke politiek en de starre ICT vormen samen, kortom, een lastige combinatie.

We zien dit ook in Lelystad. De grote organisatiebrede ICT-projecten van de gemeente hebben geleden, en lijden nog steeds, onder lange doorlooptijden en resultaten die bij oplevering soms niet voldoen aan de wensen van gebruiker. Een actueel voorbeeld hiervan vormen de problemen rond de invoering van de applicatie SharePoint. Deze casus bespreken we in § 3.2.

### 3.2 Invoering SharePoint: wat ging er mis?

De gemeente Lelystad besloot in 2011 dat er een digitale werkomgeving moest komen voor het delen van documenten en samenwerken. De intranetomgeving van de gemeente draaide al op de Microsoft-applicatie SharePoint. De directie van de gemeente koos daarom bij de vernieuwing van het documentmanagementsysteem eveneens voor SharePoint. Het tot dan toe gebruikte systeem Corsa moest binnen drie jaar stapsgewijs worden vervangen door SharePoint.

Volgens de oorspronkelijke planning zou de overgang naar het nieuwe systeem eind 2015/begin 2016 moeten zijn gerealiseerd. Op 7 december 2015 meldde projectleiding echter aan de directie dat er een vertraging van zes maanden werd verwacht. Reden: een wisseling van de projectleiding en de ‘vernieuwde inzichten’ die daaruit voortkwamen.

In april 2016 meldde de projectleiding wederom vertraging: het nieuwe documentmanagementsysteem zou nu in het derde kwartaal van 2016 beschikbaar komen voor de afdeling Werk en Inkomen. En pas eind 2017 zou het systeem voor de gehele organisatie worden opgeleverd.

Ook deze laatste planning is inmiddels achterhaald. Het SharePoint-project is in de herfst van 2016 ‘on hold’ gezet door de directie. Het is onzeker hoe het verder gaat met de uitbouw van SharePoint.

Het stilleggen van het SharePoint-project heeft ernstige consequenties. Niet alleen de gemeentelijke organisatie maar ook de gemeenteraad beschikt de komende tijd niet over een passende digitale omgeving om informatie en documenten te delen<sup>13</sup>. Omwille van efficiënt beheer was namelijk eerder besloten dat de raad zoveel mogelijk gebruik zou maken van de werkomgeving die bij de ambtelijke organisatie tot stand werd gebracht.

<sup>13</sup> De raad zit desondanks niet zonder digitaal vergaderplatform. De raad beschikt over GoRaad. Er was echter indertijd aanleiding de raad te laten aansluiten bij de ontwikkelingen rond SharePoint, hetgeen een aanwijzing kan zijn dat Go Raad niet meer volledig voldeed. Immers, als Go Raad geheel voldoet aan de wensen, waarom meedoen met SharePoint? Dus in die zin rijst de vraag of GoRaad in deze context nog wel passend is.

De beleidsdoelen voor documentmanagement zijn dus tot op heden niet gerealiseerd. En duidelijk zicht op de realisatie daarvan in de nabije toekomst is er evenmin. Daarnaast zijn er financiële consequenties. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat er sprake is van budgetoverschrijdingen, maar er zijn wel veel meer (in- en externe) metrisen in het project gestoken dan oorspronkelijk was voorzien. En nu het project is stilgelegd is onzeker of de investeringen nog gaan leiden tot het beoogde resultaat.

De vertraagde invoering van SharePoint als documentmanagementsysteem voor de organisatie is te wijten aan diverse factoren. In de eerste plaats heeft het *ontbreken van een gedegen business case* de uitvoering van het project SharePoint parten gespeeld<sup>14</sup>. Serieus uitgewerkte business cases zijn cruciaal voor het slagen van een ICT-project. Dat hebben wij ook in ons vooronderzoek gesignaleerd. Voordat een ICT-project van start gaat moet duidelijk zijn hoe de geplande investering zal gaan bijdragen aan de beleidsdoelen. En ook: hoe zal worden bewaakt dat deze doelen zo efficiënt mogelijk (met zo min mogelijk kans op meerkosten) worden bereikt.

Dit traject is in het project SharePoint van tevoren niet goed doordacht. Alleen het einddoel stond centraal. Aan de vraag volgens welk stappenplan dat doel het beste kon worden bereikt is minder aandacht besteed. Dat is onder meer te zien aan de aanpak die is gevolgd. Voor het draaien van een eerste pilot met SharePoint is meteen de grootste afdeling van de organisatie uitgekozen (de afdeling Werk en Inkomen), met de meeste klantcontacten en het grootste afbreukrisico. Dat is onverstandig. Uit de hoorzittingen van de commissie Elias blijkt dat het aan te bevelen is vooral klein te beginnen en in kleine stappen door te bouwen op voorgaande fases<sup>15</sup>. Dat alles heeft in de praktijk dan ook voor vertragingen gezorgd.

---

<sup>14</sup> *Het ontbreken van een gedegen business case vergroot het faalrisico van ICT projecten. Dit bleek onder meer uit het hoorzitting van de commissie Elias met de heer Corvers op 25 april 2014:*

*'Verder moet je natuurlijk weten binnen welke businesscase de software moet worden ontwikkeld, om te kunnen bepalen hoe je die moet vormgeven. In de praktijk zien we met name op het vlak van de businesscase veel problemen. De combinatie van enerzijds het vaststellen van de wat-vraag en anderzijds de businesscase of het ontbreken daarvan, kan de faalfactor van het project verhogen.'*

<sup>15</sup> *Uit de hoorzitting van de commissie Elias met de heer Miedema van 25 april 2014:*

*'Ten tweede moet u zich voorstellen – u zult dat ook van de vorige gehoorde gehoord hebben – dat een project meestal veel te groot wordt gemaakt'.*

*'Niet alleen overheden, maar iedereen die te maken heeft met softwareontwikkeling zou zich moeten afvragen: zie ik werkende software? Na twee of drie weken zou er werkende software moeten zijn. Dan vraag je weer een paar weken later: is er nu méér werkende software? Zolang je die vraag niet stelt maar je je tevreden stelt met papieren rapportages waarin mensen vertellen dat ze geweldig goed werk doen, en in al die tijd heel veel uren verspillen, kom je er niet achter of het goed gaat.'*

*Uit de hoorzitting van de commissie Elias met de heer Mulder van 25 april 2014:*

*'De projecten zijn bij de overheid noodzakelijk groot. Zij zouden echter wat mij betreft nog beter kunnen worden onderverdeeld in kleinere projecten. Daarbij zou niet alleen moeten worden geprioriteerd naar het belang, maar ook naar waarde. Wat voegt een systeem toe? Op die manier zou je de toegevoegde waarde van elk klein project kunnen meten'.*

*Uit hoorzitting van de commissie Elias met de heer Verhoef van 25 april 2014:*

*'Op zich is het niet erg als het eisen- en wensenpakket fluctueert. Als je dat weet, moet je zo'n project echter klein houden om ervoor te zorgen dat je het risico kunt indammen. Het is dus een optelsom van risico's. Als zo'n project groter is, is de kans groter om te falen'.*

Een probleem dat hier op de achtergrond speelt is een *gebrek aan aansturing*. Het opstellen van business cases is immers niet iets dat ‘vanzelf’ gebeurt in een organisatie; het moet van bovenaf worden georganiseerd<sup>16</sup>. Zo’n regulerende benadering strookt echter niet met de managementfilosofie van de ambtelijke top in Lelystad: die van de ‘zelfsturende organisatie’. Hoe een doelstelling moet worden behaald wordt in Lelystad niet van tevoren vastgelegd. Dit is een bewuste keuze, zo kwam tijdens het onderzoek naar voren uit een interview dat onderzoeksbureau BMC hield met een aantal gemeentelijke managers. Uitvoerende teams en afdelingen krijgen de verantwoordelijkheid voor de voortgang, met daarbij een ‘stip op de horizon’.

Hoewel een dergelijke ‘laissez faire’-aanpak sympathieke kanten heeft, zijn er onbedoelde neven-effecten. Eén daarvan zien we terug in het SharePoint-traject, waar geen goed doordacht plan was opgesteld voor het stapsgewijs verwezenlijken van de doelstellingen.

Dat de pilot met SharePoint meer tijd in beslag nam dan gepland, heeft ten slotte ook te maken gehad met *onvoldoende draagvlak bij de medewerkers*. In de Audit Informatieketen Lelystad van december 2015<sup>17</sup> staat hierover: 'Het project digitaal werken/SharePoint wordt vanuit de afdelingen gevoeld als technische verplichting waarom men niet heeft gevraagd en onvoldoende in wordt ondersteund.'

In ons vooronderzoek wezen wij er al op dat de gevolgen van verandering door ICT-projecten vaak worden onderschat. Een belangrijke les is hier dat het standaardiseren van het dagelijks werk betrokkenheid vergt van medewerkers uit alle afdelingen in de organisatie en niet alleen moet worden gedragen door de uitvoerende ICT-afdeling.

Uit een oogpunt van goed projectmanagement zou het bovendien verstandig zijn geweest om behalve de ambtelijke organisatie ook de gemeenteraad van meet af aan te betrekken bij de plannen rond SharePoint. Ook de raadsleden waren immers voor de realisatie van hun digitale werkomgeving afhankelijk van de vorderingen in het SharePoint-project. De griffie is alleen informeel geïnformeerd over de voortgang van SharePoint en de consequenties daarvan voor de raadsomgeving. De raad en de griffie zijn inmiddels ook geen toekomstige gebruikers meer<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Australisch onderzoek uit 2008 wees uit dat in de praktijk de verantwoordelijkheid van de ICT vaak te laag wordt belegd in de overheidsorganisatie. Zo ontstaan twee problemen. Namelijk het ontbreken van samenhang tussen de verschillende projecten en het ontstaan van competitie wat leidt tot korte termijn successen. Het 'laag hangend fruit' wordt belangrijker dan het eindresultaat.

Bron: review of the Australian Government's Use of Information and Communication Technology, Sir Peter Gershon CBE FREng, August 2008, zie <http://www.finance.gov.au>.

<sup>17</sup> Rapportage van directie en managementoverleg, 7 december 2015.

<sup>18</sup> De griffier vertelde de rekenkamer dat het jarenlang de bedoeling geweest dat de raad ook in SharePoint zou gaan werken, vanwege de vele mogelijkheden die het programma zou bieden. Er was echter geen sprake van een concrete einddatum voor het project. Tussen december 2014 en maart 2015 is een raadsportaal gebouwd. Maar dat initiatief is verwaterd en het portaal is nooit in gebruik genomen. Uiteindelijk heeft de organisatie het idee van SharePoint als portaal voor de raad helemaal laten varen.

Het draait in de casus ‘invoering SharePoint’ om digitalisering *binnen* de gemeentelijke organisatie. Lelystad heeft daarnaast ook ICT-ambities op het terrein van voor informatie-uitwisseling en samenwerking met partijen *buiten* de organisatie. Over de aandachtspunten die wij op dat terrein signaleren gaat § 3.3.

### 3.3 Stagnerende ambities in de ICT-ontwikkeling

Veel gemeenten hebben, toen hun loketfunctie (de communicatie met ‘de buitenwereld’) volledig was gedigitaliseerd, het zwaartepunt van hun ICT-inspanningen verschoven naar het digitaliseren van de werkzaamheden ‘binnenshuis’. Ook Lelystad heeft deze ontwikkeling de afgelopen jaren doorgemaakt. Het digitaal werken is uitgebreid naar de diverse interne afdelingen, waar bijvoorbeeld systemen voor documentmanagement zijn ingevoerd.

Inmiddels maken gemeenten een ontwikkeling door waarbij opnieuw het zwaartepunt van de ICT-inspanningen verschuift. Systemen voor informatie-uitwisseling en samenwerking worden steeds belangrijker. Sinds diverse taken in het sociale domein bij de gemeenten zijn neergelegd, is immers intensieve samenwerking nodig met ketenpartners zoals thuiszorgorganisaties en jeugdhulpinstellingen. ‘Digitalisering in de keten’ is daarmee een urgent thema geworden.

Tegelijkertijd zijn er technologische ontwikkelingen in opkomst waarmee ook gemeenten te maken krijgen, zoals cyber security (informatieveiligheid), ‘open data’ (digitale overheidsinformatie die vrij gebruikt, hergebruikt en opnieuw verspreid kan worden) en ‘big data’-toepassingen.

#### Hoe kunnen gemeenten ‘big data’ gebruiken voor hun dienstverlening?

Het gebruik van ‘big data’-toepassingen kan gemeenten helpen om goede beleidskeuzes te maken. Zo heeft de gemeente Zevenaar met statistische profielen in kaart gebracht wat voor typen mensen er binnen de gemeentegrenzen wonen. Deze profielen leverden bruikbare informatie op om gestalte te geven aan bijvoorbeeld het preventiebeleid. De gemeente wilde vereenzaming voorkomen, omdat dat een voorspeller is voor klachten en een beroep op voorzieningen. Met behulp van data-analyse konden men zien waar de risicogroepen zaten, waar vrijwilligerspotentieel zat en waar het dus nuttig zou kunnen zijn om een inloop- of welzijnscentrum te creëren. Dit wordt ook wel ‘datagedreven beleidsvorming’ genoemd.

Er liggen bij het gebruik van ‘big data’ echter ook problemen rond privacy op de loer. Mag je als gemeente onbeperkt gegevensbronnen, waarin zich ook persoonsgegevens bevinden, aan elkaar knopen? En mag je dan wel alle data gebruiken? Door datasets te koppelen krijgen meer mensen deze gegevens onder ogen. Hoe weet je zeker dat daar niet de verkeerde mensen onder zitten? Om problemen te voorkomen zul je als gemeente zorgvuldig moeten omspringen met privacygevoelige gegevens en goed alle wet- en regelgeving in acht moeten nemen.

Waar staat de gemeente Lelystad in deze jongste fase van de ICT-ontwikkeling? Speelt het ICT-beleid van de gemeente goed in op de noodzakelijke vernieuwingen? Wij hebben het ICT-beleidsplan van de gemeente hierop onderzocht: het Strategisch InformatiebeleidsPlan 2014-2016 (STIP).<sup>19</sup>

Wat bij bestudering van het STIP opvalt is dat het huidige ICT-beleid van Lelystad nog sterk is gebaseerd op digitalisering van documentstromen *binnen* de organisatie. Op zichzelf vermeldt het STIP wel de begrippen die essentieel zijn voor informatie-uitwisseling en samenwerking met externe partijen: open standaarden, opensource-applicaties,<sup>20</sup> het delen van informatie in digitale en sociale netwerken.

Het gebruik van open standaarden wordt in het STIP echter niet zozeer bepleit om samenwerking met andere overheden en ketenpartners mogelijk te maken, maar eerder om de afhankelijkheid van ICT-leveranciers terug te dringen.

En waar in het STIP het belang van koppeling van systemen en gegevens wordt benadrukt, is de inzet hiervan voor ‘datagedreven beleidsvorming’ (zie kader op de vorige pagina) niet uitgewerkt. Bovendien wordt in het STIP nergens beschreven hoe een afweging zal worden gemaakt tussen het recht op privacy van inwoners en het gebruik van gekoppelde systemen of big data. Ook dit duidt erop dat de gemeente nog ver af staat van het daadwerkelijk gebruikmaken van de nieuwe technologieën.

De interne gerichtheid van het STIP is opmerkelijk als we bedenken dat de gemeenteraad bij verscheidene gelegenheden de ambitie heeft uitgesproken om van Lelystad een ‘regiegemeente’ te maken. Een regiegemeente is een gemeente die voor maatschappelijke vraagstukken in overleg treedt met andere partijen om samen tot oplossingen te komen. Participatietrajecten als coproductie en co creatie zijn dan ook onlosmakelijk verbonden met de rol van regiegemeente. En daarvoor is een goede inrichting van de informatievoorziening en ICT essentieel. Toch vinden de regieambities van de gemeente nauwelijks hun weerslag in het STIP. Het STIP bevat geen ‘informatieplan sociaal domein’ en er is ook geen uitwerking gemaakt van het thema ‘samenwerking’.

---

<sup>19</sup> *Het STIP vormt het beleidskader voor het informatiemanagement en de ICT in de gemeente Lelystad. Het document beschrijft de randvoorwaarden voor de vernieuwing van de gemeentelijke informatievoorziening. Het beleidsplan is in 2012 opgesteld door de centrale ICT-afdeling en vastgesteld door de directie. In januari 2015 is het beleidsplan geactualiseerd.*

<sup>20</sup> *Opensource-applicaties zijn applicaties waarvan de gebruiker de broncode mag inzien, gebruiken, verbeteren, aanvullen en verder verspreiden. Bij open standaarden gaat het om de aansluiting tussen digitale systemen – bijvoorbeeld tussen de informatiesystemen van een gemeente en die van een ketenorganisatie waarmee gegevens moeten worden uitgewisseld. Bij gebruik van open standaarden neemt de uitwisselbaarheid tussen de hardware- en softwareonderdelen toe. Zo kunnen de systemen gemakkelijker met elkaar communiceren.*

We kunnen vaststellen dat Lelystad nog aan het begin staat van een weg die veel (grotere) gemeenten al zijn ingeslagen. Het ICT-beleid blijkt in de uitvoering achter te lopen bij de gemeentelijke ambities. Er zullen in de komende jaren de nodige strategische stappen moeten worden gezet met het oog op de verdere ontwikkeling van de gemeentelijke ICT. Sturing vanuit de gemeenteraad is daarbij belangrijk. Juist daar lijkt echter in Lelystad een structureel probleem te spelen. We zetten dat uiteen in § 3.4.

### 3.4 Gemeenteraad: geen grip op ICT-beleid

Zoals we in de inleiding van dit rapport aanstipten, zijn er de afgelopen jaren diverse moties door de Lelystadse gemeenteraad ingediend die betrekking hadden op het Lelystadse ICT-beleid. Zo is in 2006 een motie aangenomen met de oproep om zoveel mogelijk gebruik te maken van opensourcesoftware en open standaarden. Enkele jaren later, in 2011, is een motie aangenomen over het gebruik van open data en het toepassen van de beginselen van 'Open Overheid'. En in 2013 zijn er twee moties aangenomen over respectievelijk het belang van ICT in samenwerkingsverbanden en de noodzaak om als raad meer 'houvast' te hebben in het gemeentelijke ICT-beleid.

Uit deze moties komt naar voren dat de raad zich betrokken voelt bij de gemeentelijke ICT-ontwikkeling. En ook: dat de raad zich ervan bewust is dat er belangrijke vernieuwingen op ICT-terrein spelen waar de gemeente bij zou moeten aanhaken. Tegelijkertijd spreekt er uit de moties *zorg*. Raadsleden zijn bezorgd dat ze te weinig zicht hebben op wat er in de gemeente nu precies gebeurt op ICT-gebied. Het duidelijkst komt dit naar voren uit de toelichting op de zojuist genoemde 'houvast'-motie die de PvdA in 2013 indiende:

*'Wij zijn het zicht kwijt op het gemeentelijk ICT-beleid. We maken daar hoge kosten voor en die zijn de afgelopen jaren ook steeds nog opgeplust en aangevuld met incidentele bijdragen. Wij zien niet wat daarvan het effect is en wat de interne en externe resultaten zijn. Daarbij hebben we geen houvast aan vastgesteld ICT-beleid. Daarom willen we het college vragen op dit punt een kaderstellende nota voor te bereiden.'*

In het kader van dit onderzoek heeft onderzoeksbureau BMC een groepsinterview gehouden met enkele raadsleden. Daaruit blijkt dat de zorgen uit 2013 nog steeds actueel zijn. De raadsleden gaven ook bij deze gelegenheid aan niet goed te weten wat er met het ICT-budget gebeurt. Sommige raadsleden zouden meer willen weten, zeker gezien het toenemende belang van ICT en de bijbehorende afhankelijkheden en risico's. De aanwezige raadsleden hadden ook vragen over de voortgang van specifieke projecten, zoals het inmiddels stilgelegde SharePoint-project (zie § 3.2).



Dat de raad zich zorgen maakt is *begrijpelijk*. Het is immers de taak van de raad om zowel de inhoudelijke als de financiële kaders te bepalen van het gemeentelijke beleid – in principe óók die van het ICT-beleid.<sup>21</sup> Bovendien is het de taak van de raad om te controleren of het beleid overeenkomstig die kaders wordt uitgevoerd. Om deze kaderstellende en controlerende rollen naar behoren te kunnen vervullen, moet de raad goed geïnformeerd zijn.

De zorgen van de raad zijn ook *gerechtvaardigd*. Dat wordt duidelijk wanneer we kijken hoe het ICT-beleid in de gemeente tot stand komt en hoe de informatievoorziening over de uitvoering van het beleid en de kosten daarvan is geregeld.

### **Raad niet betrokken bij STIP**

Om te beginnen valt op dat de gemeenteraad tot op heden geen enkele bemoeienis heeft gehad met het strategische ICT-beleidsplan, het STIP. De raad is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het plan en heeft dus geen invloed gehad op de strategische beleidskeuzes die hierin zijn gemaakt op het gebied van de ICT-ontwikkeling. Het STIP is door de centrale ICT-afdeling opgesteld en door de directie vastgesteld. Het document is vervolgens ter informatie aan het college gezonden, maar niet aan de raad. Dit laatste is een bewuste keuze geweest van directie en college, vanuit gedachte dat ICT een bedrijfsvoeringsonderwerp zou zijn waarop raad niet hoeft te sturen.

De ICT van een gemeente is feitelijk echter allang niet meer uitsluitend een bedrijfsvoeringsonderwerp. Zoals uiteengezet in § 3.3 is het ICT-beleid tegenwoordig vooral een strategisch instrument. Het is direct verbonden met onder meer de rol die de gemeente moet vervullen in het sociaal domein. De benodigde investeringen zijn bovendien van een dusdanige omvang dat het begrijpelijk is dat de raad daarbij een ‘vinger in de pap’ wenst te hebben.

### **Raad krijgt geen compleet beeld van ICT-uitgaven**

Opvallend is verder dat de raad niet volledig wordt geïnformeerd over de ICT-uitgaven van de gemeente. De meeste informatie die de raad van het college krijgt over ICT-projecten is vervat in de gemeentelijke begrotingen. De ICT-uitgaven zijn opgenomen in de Programmabegroting, als onderdeel van de post Bedrijfsvoering. De toelichting op de daar vermelde uitgaven is niet alleen summier, maar ook onvolledig. De vermelde uitgaven hebben namelijk alleen betrekking op het budget van de centrale ICT-afdeling. Wat de vakafdelingen doen op ICT-gebied wordt bekostigd uit de decentrale ICT-budgetten en deze worden niet afzonderlijk verantwoord. Een belangrijk deel van de ICT-uitgaven onttrekt zich zodoende aan het oordeel van de raad.

---

<sup>21</sup> *We schrijven hier ‘in principe’ omdat het idee dat de gemeenteraad zeggenschap heeft over de gemeentelijke ICT niet wordt gedeeld door het college van de gemeente. Zie ook de hiernavolgende sectie ‘Raad niet betrokken bij STIP’.*

### Hoe zit het met verantwoording van ICT kosten in het nieuwe BBV?

In het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)<sup>22</sup> moeten kosten die rechtstreeks aan een taakveld toe te rekenen zijn, ook aan dat taakveld worden toegerekend. Dus ook de kosten van ICT voor zover ze aan een specifiek programma zijn toe te rekenen. Denk bijvoorbeeld aan de kosten van specifieke ICT applicaties voor onder meer gemeentebelastingen of burgerloket. Die moeten dan ook worden verantwoord bij de kosten van gemeentebelastingen of burgerloket.

Niet specifiek toe te rekenen ICT kosten moeten in het programma 'Overhead' worden verantwoord. Hieronder valt bijvoorbeeld kantoorautomatisering e.d. Vanuit het BBV beschouwd klopt de verantwoording van afdelingsspecifieke ICT applicaties in Lelystad dus wel. Het is alleen nu niet zo transparant vormgegeven.

Of en in hoeverre het college de uitgaven voor ICT moet toelichten, wordt niet dwingend voorgeschreven in het BBV. Daarover zegt het BBV eigenlijk niet zoveel. Het is daarom aan de raad zelf om aan het college de opdracht te geven, dit inzicht in de totale ICT uitgaven te verschaffen. De raad moet het college voorschrijven welke mate van detail het college moet toepassen bij de toelichting op de ICT kosten.

Er is in die zin ook een verband met de actieve informatieplicht van het college<sup>23</sup>. De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen zodat de raad kaderstellende en controlerende rol waar kan maken. Het college en de burgemeester worden vanwege de actieve informatieplicht verplicht open te handelen. Zij moeten alle informatie verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. Met andere woorden: zij moeten openheid van zaken geven, zodat de raad zijn werk goed kan doen. Dit betekent dat het college ook de afweging moet maken wat voor de raad interessante en noodzakelijke informatie is.

Tegen deze achtergrond is het te begrijpen dat raadsleden het gevoel hebben soms 'in het duister te tasten' bij de investeringsvoorstellen die ze moeten beoordelen. Met de informatie die de raad in de huidige situatie krijgt kan de raad niet sturen en niet controleren.

<sup>22</sup> Het wijzigingsbesluit voor het nieuwe BBV is op 17 maart 2016 geplaatst in het Staatsblad (nr 2016, 101). Het besluit trad direct in werking. De wijzigingen zijn van toepassing op de voorbereidingen van het begrotingsjaar 2017 en verder. Dat betekent dat de begroting voor 2017, die in het kalenderjaar 2016 wordt opgesteld, in overeenstemming moet zijn met de nieuwe regels uit dit wijzigingsbesluit.

<sup>23</sup> De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen in de artikelen 169, tweede lid en 180, tweede lid.

### **Informatie niet op maat gesneden**

Een goede uitvoering van de controlerende en sturende rol van de raad wordt ook bemoeilijkt doordat de inhoudelijke informatie over ICT-projecten vaak niet op maat is gesneden. Raadsleden hebben over het algemeen onvoldoende ICT-kennis om de informatie te doorgronden. De raadsleden met wie onderzoeksbureau BMC heeft gesproken gaven aan dat zij de beoordeling van het verloop van ICT-projecten daarom liever overlaten aan de specialisten in ambtelijke organisatie. Men wil vooral worden geïnformeerd over de 'wat-' en 'waarom-'aspecten van ICT-investeringen; over het 'hoe' (de technische aspecten van de investeringen) gaan wat hen betreft het college en de ambtelijke organisatie. Ditzelfde geldt voor informatie over de financiële voortgang van ICT-projecten: alleen over majeure overschrijdingen of onderuitputting wil men worden geïnformeerd. De raad heeft, met andere woorden, niet méér maar *beter*e informatie nodig.

### **Niet geld is het belangrijkste, maar strategie**

Eigenlijk vormt gebrek aan inzicht in geldstromen niet het belangrijkste euvel. De strategie blijft in de praktijk vaak buiten beeld: "Gemeenten maken onvoldoende duidelijk wat de opbrengst is van een ICT-investering. Het enige wat zij echt concreet maken zijn de kosten. Het is dan ook niet verrassend dat ICT-trajecten vooral op kosten worden gestuurd en niet op de toegevoegde waarde<sup>24</sup>." Dat is het belangrijkste probleem: voorstellen aan de raad zijn doorgaans vooral financieel onderbouwd, maar de inhoudelijke paragraaf ontbreekt of is te beperkt. De raad doet er goed aan ICT te zien als een middel om kosten te besparen of meer waarde te genereren. Bijvoorbeeld bij een onderwerp als decentralisaties is het interessant hoe de gemeente probeert om met automatisering de efficiëntie en de klantvriendelijkheid te optimaliseren.

### **Verbindende schakel nodig ter ondersteuning van de raad**

De situatie waarin de gemeenteraad verkeert is in sommige opzichten vergelijkbaar met die van iemand die zijn huis wil laten verbouwen en voor elkaar wil krijgen dat de aannemer (a) precies uitvoert wat de bedoeling is en (b) goed inzicht geeft in de kosten daarvan. Dat is niet altijd even gemakkelijk.

---

<sup>24</sup> Jos Smits, gespecialiseerd in gemeentelijke ICT bij adviesorganisatie M&I Partners.

### Vergelijking: grip op verbouwing van een huis

De meeste particulieren met verbouwingsplannen voor hun huis beschikken niet over genoeg bouwkundige kennis om te bepalen of hun wensen en ideeën uitvoerbaar zijn. Vrijwel iedereen die een offerte van een aannemer krijgt heeft twijfels: zijn er geen overbodige werkzaamheden opgevoerd, zijn de berekende kosten niet te hoog, is dit wel de voordeligste oplossing, komen er geen onvoorziene meerkosten? Deze twijfels zijn vaak terecht; net als ICT-projecten bij de overheid vallen veel verbouwingen van huizen duurder uit dan begroot. Ook vindt de oplevering dikwijls later plaats dan was afgesproken.

Dit herkenbare probleem ondervangen particulieren steeds vaker door een *bouwcoördinator* (ook wel: bouwbegeleider) in te huren: een bouwkundige die de ‘taal van de aannemer’ spreekt maar de belangen van de huiseigenaar/opdrachtgever behartigt. Zo’n bouwcoördinator denkt als deskundige sparring partner mee over de (on)mogelijkheden, beoordeelt offertes kritisch, controleert de kwaliteit van het geleverde werk en bewaakt de voortgang van het bouwproces.

Wat deze vergelijking relevant maakt is dat een bouwcoördinator de *verbindende schakel* vormt tussen twee partijen. Enerzijds een partij A die ‘het voor het zeggen heeft’ maar over te weinig kennis beschikt van technische (on)mogelijkheden en daarmee verbonden kosten. Anderzijds een partij B die als uitvoerder wél over deze kennis beschikt maar geen voeling heeft met de wensen en toekomstplannen van partij A.

De situatie waarin de gemeenteraad verkeert is in sommige opzichten vergelijkbaar met die van iemand die zijn huis wil laten verbouwen en voor elkaar wil krijgen dat de aannemer (a) precies uitvoert wat de bedoeling is en (b) goed inzicht geeft in de kosten daarvan. Voor een goede ‘governance’ heb je dan een deskundig aanspreekpunt nodig.

De signalen vanuit de raad lijken erop te duiden dat hier een hiaat zit. Er is weinig verbinding tussen aan de ene kant het politieke bedrijf en aan de andere kant de hoogwaardige ICT-deskundigheid die het complexe digitaliseringsproces in de gemeente (en de voortdurende vernieuwingen daarin) coördineert en regisseert. Voor dit laatste zijn tegenwoordig immers vooral externe, ingehuurde partijen verantwoordelijk. ICT-beleid is als gevolg daarvan steeds meer een technische aangelegenheid geworden, waar de gemeenteraad maar lastig een vinger achter kan krijgen.

### 3.5 Tijdelijke CIO: een eerste stap in de goede richting

De gemeente Lelystad heeft ten tijde van dit onderzoek een tijdelijke CIO aangesteld. Deze gaat inventariseren welke stappen nodig zijn om ervoor te zorgen dat de ICT het primaire proces van de gemeente zo goed mogelijk ondersteunt. Wij beschouwen dit als een stap in de goede richting. De gemeente Lelystad onderscheidt zich hiermee in positieve zin van veel andere gemeenten met een vergelijkbare omvang.

Uiteindelijk zal echter, om inhoud te geven aan de ICT-regierol zoals hierboven omschreven, een *structurele* oplossing moeten worden gezocht. Belangrijk is daarbij het besef dat ICT een strategische waarde is. Dat betekent dat de regie niet slechts ‘een rol’ kan zijn van een afdelingsmanager of senior beleidsmedewerker. Een gemeente als Lelystad zou in dat opzicht een voorbeeld kunnen nemen aan organisaties in het private domein (banken, verzekeraars) en grote publieke organisaties (Belastingdienst, UWV). De CIO voor ICT heeft bij deze organisaties al enige jaren een vaste positie in het bestuur van de organisatie.

### 3.6 Belang van centrale regie

Wanneer centrale regie op de ICT-activiteiten van de gemeente binnen de organisatie zou worden verankerd, op een positie tussen de bedrijfsvoering en het politieke bestuur in, zou dit niet alleen de verbinding met het primaire proces kunnen verbeteren. Het zou ook het *verloop van interne ICT-projecten* ten goede kunnen komen. Ook daar spelen, zoals we in hoofdstuk 3 hebben beschreven aan de hand van de casus ‘invoering SharePoint’ (zie § 3.2), de nodige problemen:

- het ontbreken van gedegen financiële onderbouwing en risicoanalyse (business case);
- het ontbreken van draagvlak voor veranderingen bij medewerkers;
- lange doorlooptijden en resultaten die niet voldoen aan gebruikerswensen.

### 3.7 Lessen van andere gemeenten

Als we de manier waarop de gemeente Lelystad uitvoering geeft aan haar ICT-beleid vergelijken met de manier waarop andere gemeenten dat doen, zien we dat Lelystad zich op een aantal punten nog zou kunnen verbeteren:

- Diverse gemeenten hebben een informatieplan sociaal domein en experimenteren met big data-toepassingen, vaak in samenwerking met ketenpartners, onderzoeksinstituten en bedrijven. Lelystad staat nog aan het begin van deze ontwikkeling. Een plan voor de ontwikkeling van datagedreven beleidsvorming is nog niet opgesteld, er is geen ‘informatieplan sociaal domein’ en een evenmin een langetermijnvisie voor de ICT.
- In vergelijking met andere gemeenten en gegevensverwerkende organisaties is in Lelystad (a) de verbinding tussen de ICT en het primaire proces en (b) de inhoudelijke en de procedurele betrokkenheid bij de ICT in de ‘top’ van de organisatie (raad, college en directie) voor verbetering vatbaar. Of hierin verandering komt hangt af van wat de tijdelijke CIO voor elkaar krijgt. En vooral ook: van de vraag hoe duurzaam de in te zetten veranderingen vervolgens worden verankerd in de organisatie.
- Net als in Lelystad zijn ook in andere gemeenten raadsleden op zoek naar een betere invulling van hun sturende (kaderstellende) en controlerende rol rond ICT. Waarbij ook zij tegen het probleem aanlopen dat het ICT-vakgebied breed is en de techniek ingewikkeld. De gemeente Amersfoort heeft, om deze kloof te overbruggen, enkele jaren geleden een ‘raadsacademie’ georganiseerd. Daarbij heeft de CIO voor ICT (die in deze gemeente een vaste positie heeft) een sessie verzorgd voor raadsleden. De sessie diende ter voorbereiding van de IT-meerjarenvisie die door de raad moest worden ontwikkeld. Deze meerjarenvisie is inmiddels opgesteld. De in Amersfoort gevolgde aanpak is een voorbeeld dat de gemeente Lelystad zou kunnen volgen als eerste stap naar een structurele oplossing.
- De gemeente Den Haag publiceerde - in navolging van het Rijk - als eerste gemeente een ICT-dashboard ([ictdashboarddenhaag.nl](http://ictdashboarddenhaag.nl)). De onderdelen planning, budget en resultaten krijgen een code groen, oranje en rood. Oranje en rood staan eufemistisch voor ‘aandacht nodig’ en ‘actie nodig’. Transparantie moet extra kosten of vertragingen beperken<sup>25</sup>. Den Haag maakt ook gebruik van een voortgangsrapportage op de i-Visie die de gemeente Den Haag heeft ingevoerd. Dit is een grondiger instrument. Halfjaarlijks krijgt de raad inzicht in de stand van zaken. Het is de bedoeling dat deze instrumenten de democratische invloed op ICT en inzicht in de ICT strategie in Den Haag aanzienlijk vergroten door verschillende middelen<sup>26</sup> naast elkaar te gebruiken.

<sup>25</sup> Belangrijke kanttekeningen: het dashboard is vooralsnog vrij summier. Links naar de projecten ontbreken. Voor meer informatie wordt verwezen naar een pagina jaarrapportages en accountantsrapporten, maar die bieden geen actueel beeld. Dit dashboard is bedoeld als goed begin. Het is primair bedoeld voor de Haagse burgers. De duidingen oranje en rood in het dashboard geven raadsleden het signaal om vragen te stellen.

<sup>26</sup> De middelen zijn: het ICT dashboard, het instellen van een CIO-functie en vooral het opstellen van de ‘i-Visie’ en het halfjaarlijks rapporteren over de voortgang daarvan.



## 4. Conclusies

We hebben in het vorige hoofdstuk een aantal problemen rond de ICT in Lelystad in kaart gebracht. We bespreken in dit hoofdstuk de conclusies die hieruit voortvloeien. Vervolgens schetsen we de aanbevelingen die kunnen worden getrokken uit het onderzoek.

De rekenkamer Lelystad wilde met dit onderzoek nagaan of het ICT-beleid van de gemeente Lelystad goed is afgestemd op wat er nu en in de toekomst nodig is voor de uitvoering van de gemeentelijke taken, oftewel: op het primaire proces van de gemeente. Ook wilden we vaststellen of, omgekeerd, de uitvoering van de huidige en toekomstige gemeentelijke taken goed wordt ondersteund door het gevoerde ICT-beleid.

### Overkoepelende indruk

De organisatie van de gemeente Lelystad heeft de afgelopen jaren hard gewerkt aan het digitaliseren van de dienstverlening en de daarmee samenhangende interne werkomgeving. Lelystad voldoet nu dan ook aan wettelijke en landelijke bestuurlijke verplichtingen.

Tot begin dit 2016 werd op zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk niveau niet de urgentie gevoeld om een volgende stap te zetten op weg naar ICT governance. Er waren wel kansen om strategische doelen, beleidsdoelen en ICT in samenhang te bezien, maar deze werden niet adequaat benut of er werd niet doorgepakt. Toch is een volgende stap wel nodig. ICT wordt steeds belangrijker. Budgetten nemen in omvang toe, de afhankelijkheid van de hard- en software en opslag van gegevens (en de daaruit voortvloeiende kwetsbaarheid) wordt groter, veiligheids- en privacy-issues komen veelvuldiger voor en de complexiteit van alle samenwerkingsverbanden zorgt voor versnippering en eilandvorming.

Het effect van ICT op het functioneren van de overheid wordt vaak nog niet goed begrepen gemeentebestuur en ambtelijke top. Informatievoorziening door ICT is - naast personeel en financiën - één van de aspecten waar een overheidsorganisatie op drijft. Verkeerde inschattingen op dit gebied leiden tot een onsamenhangende en ondeugdelijke informatievoorziening waarbij de organisatie grote risico's loopt. Het is dus nodig dat het gemeentebestuur en de ambtelijke top dit weten, begrijpen en daadwerkelijk gaan aansturen. Dit kan niet overgelaten worden aan technici en ICT'ers<sup>27</sup>. Gemeentebestuur en ambtelijke top horen hun verantwoordelijkheid te nemen. Dit is een zaak die de techniek overstijgt.

<sup>27</sup> *Sturing van de informatievoorziening is iets wezenlijk anders dan management en beheer van ICT. Management en beheer kan beter worden overgelaten aan de technici.*

Daarin ligt ook het belang van governance op ICT. Governance geeft gemeentebestuur en ambtelijke top mogelijkheden om ICT te sturen zonder dat ze zich inhoudelijk in ICT hoeven te verdiepen. In Lelystad schort het op dit moment nog hieraan. De belangrijkste rode draad uit dit onderzoek is een gebrek aan verbinding tussen enerzijds de Lelystadse politiek en haar beleidsprioriteiten en anderzijds de gemeentelijke werkvloer waar de ICT-projecten worden ontwikkeld en uitgerold.

Bezien vanuit het perspectief van de raad is er sprake van een 'governance'-probleem. Het gevolg van deze situatie is dat het ICT-beleid van Lelystad maar ten dele invulling geeft aan de beleidsambities van de gemeente. Het is begrijpelijk dat de raad zich hierover zorgen maakt en meer grip op het ICT-beleid wil hebben.

## Hoofdconclusie

De rekenkamer Lelystad concludeert het volgende:

---

Uit dit rekenkameronderzoek naar ICT komt naar voren dat in Lelystad de afstemming van ICT governance, het ICT beleid en het beleid voor de uitvoering van de huidige en toekomstige gemeentelijke taken nog niet goed zijn verankerd in de organisatie. Er is sprake van een gebrek aan verbinding tussen enerzijds de Lelystadse politiek en haar beleidsprioriteiten en anderzijds de gemeentelijke werkvloer waar de ICT-projecten, vaak onder regie van externe partijen, worden ontwikkeld en uitgerold. Bezien vanuit het perspectief van de raad is er sprake van een 'governance'-probleem.

---

Toelichting: er is in Lelystad een structureel probleem met governance en sturing vanuit de raad op de strategische ICT doelstellingen. De raad dringt onder meer via moties wel aan op betrokkenheid, maar krijgt dit om diverse redenen niet voor elkaar. Het is de nodig de democratische invloed op ICT en inzicht in de ICT strategie in Lelystad aanzienlijk vergroten.

## Sub conclusies

De subconclusies baseren wij op onze probleeminventarisatie in hoofdstuk 3. Samengevat komt dit op het volgende neer:

### 1. Geen formele rol voor gemeenteraad in ontwikkeling ICT-beleid

Toelichting: het ICT-beleid wordt door de directie vastgesteld. Het wordt beschouwd als een onderdeel van de bedrijfsvoering en dus als iets waarmee de raad formeel geen bemoeienis heeft. De raad ontvangt het ICT-beleidsplan ook niet ter informatie. Raadsleden kunnen daardoor hun sturende rol, zoals het toezien op de doorvertaling van beleidsprioriteiten in het STIP, niet goed vervullen.

### 2. Geen compleet beeld van ICT-uitgaven beschikbaar voor gemeenteraad

Toelichting: de raad krijgt geen totaaloverzicht van alle ICT-gerelateerde uitgaven. Reguliere ICT-uitgaven van vakafdelingen zijn voor de raad niet zichtbaar. Raadsleden willen begrijpen waarom investeringen plaatsvinden, maar kunnen zich daarover op basis van de verstrekte informatie geen oordeel vormen. Zij kunnen daardoor ook hun controlerende rol niet goed vervullen.

### 3. Geen structurele informatievoorziening-op-maat over ICT aan gemeenteraad

Toelichting: de raad wordt niet structureel voorzien van inhoudelijke achtergrondinformatie over ICT-ontwikkelingen. De inhoudelijke informatie die de raad krijgt over ICT-projecten sluit vaak ook niet aan op het kennisniveau van de raad. Het college heeft de raad in de beoordeelde periode weliswaar twee maal aangeboden hem over ICT ontwikkelingen te informeren, maar dit kan volgens de rekenkamer aangemerkt worden als incidentele informatievoorziening.

### 4. Ook op organisatieniveau gebrek aan aansturing en centrale regie op ICT.

De management filosofie van de ambtelijke top in Lelystad is die van de 'zelfsturende organisatie'. Hoe een doelstelling moet worden behaald wordt in Lelystad niet van tevoren vastgelegd. Uit internationaal onderzoek blijkt dat in de praktijk de verantwoordelijkheid van de ICT vaak te laag wordt belegd in een overheidsorganisatie. Zo ontstaan twee problemen. Namelijk het ontbreken van samenhang tussen de verschillende projecten en het ontstaan van competitie wat leidt tot een focus op korte termijn successen.

## 5. ICT beleid te versnipperd en onvoldoende in lijn met beleid uit het primaire proces, organisatiestrategie, personeelsstrategie en informatieseringsstrategie.

Binnen de gemeente en tussen afdelingen is onvoldoende samenhang op het gebied van informatisering- en ICT beleid. Informatiebeleid moet bewust aansluiten op de strategie van de organisatie én aansluiten op ander beleid, bijvoorbeeld op het gebied van personeel en financiën. Dat is in Lelystad op dit moment nog niet het geval. Lelystad lijkt tot heden geen gebruik te maken van portfolio-beleid. Portfolio-beleid is het centraal vaststellen en beheren van uitgangspunten op het gebied van te reserveren middelen, investeringsdrempels, stellen van prioriteiten voor investeringen en het management op de gehele ICT portfolio<sup>28</sup>. Dat beslissingen over ICT op afdelingsniveau worden genomen, is vanwege de noodzakelijke samenhang daarbij onwenselijk.

## 6. ICT-beleid onvoldoende omgevingsbewust

Toelichting: de gemeente Lelystad kan anno 2017 niet meer geïsoleerd bestaan. Dat blijkt bijvoorbeeld door allerlei wetgeving die overheidsinstanties dwingt om informatie te delen en te combineren. Ketenregie is dus noodzakelijk geworden. Het ICT-beleid van de gemeente is echter nog vooral gericht op de interne organisatie.

De (keten)regieambities van de gemeente vinden nauwelijks hun weerslag in het STIP. Het STIP bevat geen 'informatieplan sociaal domein' en er is geen uitwerking gemaakt van het thema 'samenwerking'. Het huidige ICT-beleid van Lelystad nog sterk is gebaseerd op digitalisering van documentstromen binnen de organisatie. Ook staat Lelystad nog ver af van het daadwerkelijk gebruiken van nieuwe technologieën. Lelystad staat aan het begin van deze ontwikkeling, maar zet recentelijk wel belangrijke stappen in de goede richting. Onder andere door het aanstellen van een (weliswaar tijdelijke) CIO en het samen met de afdelingen schrijven van een visie Lelystad digitaal 2020<sup>29</sup>.

26

<sup>28</sup> Een belangrijk begrip bij ICT-Governance is 'portfolio'. De term portfolio is ontleend uit de effectenhandel waar beslissingen genomen worden op basis van kosten, baten, verwachtingen en risico's. Het totaal van de gedocumenteerde producten- en diensten die een overheidsinstelling levert, wordt de businessportfolio genoemd. Voor een gemeente zijn dat er bijvoorbeeld in totaal meer dan 500, variërend van uitgave van paspoorten, vergunningen, subsidies, beheer van straten en plantsoenen, stadsontwikkeling, leerlingenvervoer enzovoort. Ook hierover worden beslissingen genomen op basis van kosten, baten, verwachtingen en risico's, maar (vooral) ook op basis van verplichtingen in verband met collegeprogramma's en wet- en regelgeving. De ICT-portfolio is het totaal van gedocumenteerde diensten en producten die de ICT levert. Dit is het niveau waar ICT Governance op stuurt. In dit ICT-portfolio wordt onderscheid gemaakt tussen:

- de projectportfolio voor alle veranderingen en nieuwe ontwikkelingen. Deze zijn, zoals blijkt uit het schema, ingegeven door de kansen en bedreigingen voor de businessportfolio;
- de applicatieportfolio voor alle applicaties (functies) en infrastructuur die de ICT levert. Deze zijn gericht op de huidige situatie en ondersteunen de bestaande producten en diensten van de businessportfolio.

<sup>29</sup> Uit het MT overleg van 16 januari 2017: 'De gemeente Lelystad maakt zich klaar voor de volgende stap in de digitalisering van de samenleving. Er zijn allerlei landelijke ontwikkelingen waar we op moeten inspelen en daarnaast zijn er onze eigen bestuurlijke ambities. Om tot goede kaderstelling te komen is het van belang om eerst te bepalen waar we in 2020 in digitaal opzicht willen staan. Aan die visie is onder CIO-aanvoering en met betrokkenheid van alle afdelingen de afgelopen tijd hard gewerkt. We zijn nu zover dat alle belangrijke bouwstenen zijn verzameld en opgeschreven. In een afrondende stap moet het nu nog een echt strategisch visiedocument worden. Belangrijkste opgave is om het "wat" en het "hoe" helder uiteen te rafelen. Het één gaat immers aan het ander vooraf en voor de bestuurlijke visie ligt uiteraard de focus op de wat-component.'

**7. Ontbreken van goede business cases.**

Lelystad heeft vooralsnog onvoldoende inzicht in de doelen en opbrengsten van ICT. Voordat een ICT-project van start gaat moet duidelijk zijn hoe de geplande investering zal gaan bijdragen aan de beleidsdoelen. En ook: hoe zal worden bewaakt dat deze doelen zo efficiënt mogelijk (met zo min mogelijk kans op meerkosten) worden bereikt. Op dit moment blijft een goede uitwerking van de businesscase nog achter bij de verwachtingen.

**8. Onvoldoende aandacht voor de menselijke factoren.**

De gevolgen van verandering door ICT-projecten op het personeel worden vaak onderschat. Dat blijkt onder meer uit de casus SharePoint. Een belangrijke les is hier dat het standaardiseren van het dagelijks werk betrokkenheid vergt van medewerkers uit alle afdelingen in de organisatie en niet alleen moet worden gedragen door de uitvoerende ICT-afdeling.

---

*Die uitwerking willen we in maart aan het college aanbieden. Dat betekent dat we de komende tijd meters gaan maken. Ook in deze eindfase doen de afdelingen weer volop mee'.*

## 5. Aanbevelingen

In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer de raad aan te besluiten tot het volgende:

### 1. **Draag het college op ICT Governance als een groeitraject naar een permanent proces vorm te geven.**

Toelichting: ICT governance is in Lelystad op het niveau van de raad nog niet echt van de grond komen. Daarom beveelt de rekenkamer aan de tijd te nemen voor het effectief organiseren hiervan, waarbij ook de raad nadrukkelijk een kaderstellende rol heeft in het ICT beleid. Dat heeft echter tijd nodig. Allereerst voor het creëren van bewustzijn, ook bij raadsleden, college en directie. In eerste instantie moeten zij zich ervan bewust zijn dat informatievoorziening door ICT even belangrijk is als personeel of financiën. De overheid is een informatiefabriek die zonder ICT niet kan draaien en daarom is ICT Governance nodig. Daarom: eerst inzicht, dan doen.

De Lelystadse raadsleden hebben bovendien - zo blijkt uit dit onderzoek - soms het idee dat ze te weinig verstand van ICT hebben om er goed op te kunnen sturen. Maar uitgebreide kennis van de techniek is helemaal niet nodig. Het is belangrijk dat gemeenteraadsleden zien hoe het werkt en aan de knoppen worden gezet. Wel moeten raadsleden dan het effect van de juiste ICT en informatievoorziening op waarde weten te schatten. Dat kost tijd, aandacht en daar is een zekere belangstelling voor het onderwerp voor nodig. Met de juiste hulpmiddelen moet dat echter goed te doen zijn. Een van die hulpmiddelen is de internationale ISO 38500 standaard voor ICT Governance uit 2008. Deze standaard kan het college gebruiken bij het vormgeven van ICT Governance in Lelystad. De raad kan de checklist ICT Governance uit de bijlagen - die is gebaseerd op de ISO 38500 standaard - op zijn beurt gebruiken bij zijn kaderstellende en controlerende taak. Veel van de knelpunten die we hebben gesignaleerd in dit onderzoek, komen aan de orde in de ISO 38500 standaard. In deze standaard is vooral ook aandacht voor de begrijpelijkheid van informatie. De raad hoeft niet akkoord te gaan met onbegrijpelijk en veelal onnodig jargon. Met de checklist uit de bijlagen bij dit rapport kan de raad nagaan of de juiste vragen op begrijpende wijze zijn beantwoord in Ivisie en ICT beleid. Het is belangrijk dat raad en college het debat aangaan over informatisering en ICT.



## 2. Draag het college op een verbindende schakel te organiseren tussen politiek en organisatie.

Toelichting: hoewel we bij aanbeveling 1 hebben gezegd, dat de raad niet heel veel verstand hoeft te hebben van ICT om erop te kunnen sturen, is enige kennis en inzicht wel wenselijk. Een gemeenteraad kan nooit alle expertise hebben, maar moet wel een goede en reële indruk krijgen uit informatie. Een suggestie om te verbeteren is het inrichten van een verbindende schakel tussen ICT en raad. Dat zou dan in dit geval een functionaris zijn met hoogwaardige ICT-deskundigheid die namens de politiek-bestuurlijke ‘top’ van de organisatie de totstandkoming van het ICT-beleid en de uitvoering daarvan begeleidt. En die omgekeerd ook de praktische haalbaarheid van de ICT-component in beleidsvoorstellen van de raad en/of het college structureel goed bewaakt. Dat kan bijvoorbeeld de vaste CIO zijn uit aanbeveling 3. Maar raadsleden hoeven ook niet lijdzaam af te wachten tot het college met een voorziening komt. Zij kunnen desgewenst - in aanvulling op of afwachting van de voorstellen van het college - ook bij hun fractie en achterban op zoek naar expertise. Bijvoorbeeld bij gemeenteraadsleden met meer dan gemiddelde ICT-kennis. Of door het vormen van een steuncommissie ICT met deskundigen uit de achterbannen van de partijen in de gemeenteraad.

## 3. Zorg voor leiderschap en centrale regie, bijvoorbeeld door het aanstellen van een vaste CIO.

Toelichting: zoals we in dit onderzoek hebben gesignaleerd wordt ICT door college en management van de gemeente Lelystad vooral beschouwd als een onderdeel van de bedrijfsvoering. Zeker in het licht van de ambitie die Lelystad heeft om een *regiegemeente* te zijn behoort ICT tot de kern van de organisatie en vormt het een strategisch instrument.

Dit betekent niet alleen dat het ICT-beleid een onderwerp is waarop de gemeenteraad meer grip zou moeten krijgen. Het betekent ook dat het belangrijk is om er als gemeente voor te zorgen dat er voldoende aansturende capaciteit in huis is om het ICT-beleid in goede banen te leiden. Dit laatste is niet alleen een les die uit dit specifieke onderzoek voortvloeit. Het is ook een les uit het onderzoek van de commissie-Elias, die in haar eindrapport vaststelt dat er binnen de rijksoverheid “te weinig overkoepelend gezag en centrale sturing [is] om de ICT-beleidsambities voor elkaar te krijgen” (p. 13).

De gemeentelijke organisatie van Lelystad heeft ten tijde van dit onderzoek een eerste stap gezet in de richting van meer centrale sturing: er is een tijdelijke CIO aangesteld. Deze gaat inventariseren wat er moet gebeuren om ervoor te zorgen dat de ICT het primaire proces van de gemeente zo goed mogelijk ondersteunt. Lelystad onderscheidt zich hiermee in positieve zin van veel andere gemeenten met een vergelijkbare omvang.

Uiteindelijk zal volgens ons een *structurele* oplossing moeten worden gezocht. Belangrijk is daarbij het besef dat ICT een strategische waarde is. Dat betekent dat de aansturing ervan niet slechts 'een rol' kan zijn van een afdelingsmanager of senior beleidsmedewerker. Een gemeente als Lelystad zou in dat opzicht een voorbeeld kunnen nemen aan organisaties in het private domein (banken, verzekeraars) en grote publieke organisaties (Belastingdienst, UWV). De CIO voor ICT heeft bij deze organisaties al enige jaren een vaste positie in het bestuur van de organisatie.

**4. Draag het college op een Ivisie met (meerjarige) strategische uitgangspunten en doelstellingen te formuleren en nadrukkelijk de raad bij dit proces te betrekken.**

Toelichting: onder aanvoering van de (tijdelijke) CIO heeft de organisatie gewerkt aan een visie waar Lelystad in 2020 in digitaal opzicht wil staan. Alle afdelingen van de gemeentelijke organisatie zijn betrokken bij dit proces. In een afrondende stap moet het nu nog een echt strategisch visiedocument worden. Belangrijkste opgave is om het 'wat' en het 'hoe' helder uiteen te zetten. Het één gaat immers aan het ander vooraf en voor de bestuurlijke visie ligt de focus op de wat-component. Die uitwerking wil de organisatie in maart aan het college aanbieden. Mogelijk dat de raad in dit proces wordt vergeten. Daarom beveelt de rekenkamer de raad aan in dit opzicht zijn kaderstellende rol te nemen.

Basis voor de betrokkenheid van de raad kan een rondetafelgesprek over informatisering zijn, zoals in Amersfoort. De raad zal van het college inzicht moeten eisen in de doelstellingen van processen en de rol van ICT daarin. Wat zijn de strategische voordelen? Worden werkwijzen efficiënter en/of beter en welke rol speelt ICT daarbij? Denk verder aan thema's als: open data, privacy van gegevens, dienstverlening aan de stad, omgevingsbewustzijn, samenwerking met partijen, het bijbehorende budget, de planning en return on investment.

**5. Draag het college op in het ICT beleid en bij de invulling daarvan, de gemeente als een geheel te beschouwen en te zorgen voor een goede (beleidsmatige) aansluiting tussen beleid in het primaire proces, organisatiestrategie en informatiseringsstrategie.**

Toelichting: binnen de gemeente en tussen afdelingen zal samenhang gebracht moeten worden op het gebied van informatiebeleid. Hierbij moet eigenlijk gebruik worden gemaakt van portfoliebeleid: het centraal vaststellen en beheren van uitgangspunten op het gebied van te reserveren middelen, investeringsdrempels, stellen van prioriteiten voor investeringen en management van de portfolio.

Informatiebeleid moet bewust aansluiten op de strategie van de organisatie én aansluiten op ander beleid, bijvoorbeeld op het gebied van personeel en financiën. Hierbij kan nadrukkelijk aandacht worden besteed aan:

- het opnemen van de strategische functie in het beleid: het monitoren en analyseren van interne en externe (ICT-)trends, het vertalen van deze trends naar potentieel ICT-beleid en de beslissingsvoorbereiding voor het vaststellen van beleid.
- Een meerjarenperspectief met concreet geformuleerde doelstellingen. Maak daarbij onderscheid tussen landelijke en lokale doelstellingen.
- Een afwegingskader voor ICT-investeringen. Laat daarbij samenhang zien tussen de diverse ICT-investeringen.

**6. Draag het college op de gemeenteraad periodiek te voorzien van verantwoordingsinformatie.**

Toelichting: uit dit onderzoek blijkt dat het de raad niet alleen ontbreekt aan inhoudelijk inzicht, maar ook aan inzicht in de totale kosten van ICT. De rekenkamer beveelt de raad daarom aan het college te vragen om een duidelijke financiële paragraaf met tenminste een totaaloverzicht van de ICT investeringen en -kosten, de (on)gerealiseerde kostenbesparingen en voor zover mogelijk de maatschappelijke opbrengsten van de Lelystadse ICT. Mogelijke onderwerpen voor een toelichting zijn ook de uitvoering van het ICT en informatievoorzieningsbeleid en specifieke risico's en vraagstukken. Die risico's en vraagstukken kunnen zich bijvoorbeeld voordoen op het vlak van toegang en rechten tot hard- en software, vooral als het gaat om privacybescherming en beveiliging van data. Het college kan de raad bijvoorbeeld ook periodiek voorzien van een gemeentelijk ICT-overzicht met strategie, overwegingen, projecten, nieuwe en voortschrijdende investeringen. Draag het college desgewenst ook op om buiten de reguliere P&C cyclus geïnformeerd te worden, bijvoorbeeld naar analogie van het voorbeeld van de gemeente Den Haag, die onder meer een ICT dashboard ontwikkelde.

**7. Draag het college op om in beleidsvoorstellen telkens aan te geven wat de consequenties van het betreffende voorstel zijn op het vlak van informatievoorziening, informatiedeling en ICT (kosten, wet- en regelgeving, risico's, privacyaspecten).**

Toelichting: uit dit onderzoek blijkt dat ICT-aspecten onvoldoende meewegen in het beleid. Door informatieparagraaf te gebruiken kunnen ICT-beleidsuitgangspunten tijdig worden meegenomen bij beleidsvorming<sup>30</sup>. Laat daarom ICT-consequenties een vast onderdeel zijn van het format voor raadsvoorstellen, oplegnotities van beleidsvoorstellen, zoals nu al bijvoorbeeld juridische consequenties, financiële consequenties, duurzaamheid en communicatie dat al zijn.

<sup>30</sup> Een voorbeeld hiervan zijn de voorbereidingen rond de omgevingswet. Deze kent diverse ICT-gerelateerde aspecten en -investeringen. Het implementatieplan voor de omgevingswet dient naar het oordeel van de rekenkamer een volwaardige informatieparagraaf te bevatten.

## 6. Bestuurlijke reactie college



De Rekenkamer Lelystad

<b>uw brief van</b>	<b>uw kenmerk</b> U17-102050	 <b>ons kenmerk</b> U17-102375	<b>datum</b> 15 MAART 2017
<b>behandeld door</b>	<b>doorkiesnummer</b>	<b>bijlagen</b>	<b>dossiernummer</b>
<b>onderwerp</b> Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport ICT			<b>pr-nummer</b>

Geachte leden van de Rekenkamer,

Het college heeft met belangstelling kennis genomen van uw rekenkameronderzoek ICT. In uw brief van 16 februari jl. nodigt u ons uit een reactie te geven op uw conclusies en aanbevelingen. Het college maakt graag van deze mogelijkheid gebruik. Onze reactie luidt als volgt.

De wereld van informatisering en automatisering ontwikkelt zich in een hoog tempo. Waar voorheen vele jaren nodig waren om nieuwe ontwikkelingen op de markt te brengen, wordt de overheid, het bedrijfsleven en de consumentenmarkt overspoeld met nieuwe ontwikkelingen – het informatietijdperk neemt een vlucht. Naast deze ontwikkelingen is de overheid op vele fronten – waaronder de hervorming van de 3 decentralisaties en omgevingswet – heftig in beweging en in dat opzicht erg kwetsbaar. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de burgers en ondernemers van de gemeente Lelystad en wat zijn de gevolgen hiervan. Inzet op deze ontwikkelingen vraagt om een visie en daadkrachtige sturing op te realiseren doelen in een tijd waarin beschikbare middelen onder druk staan.

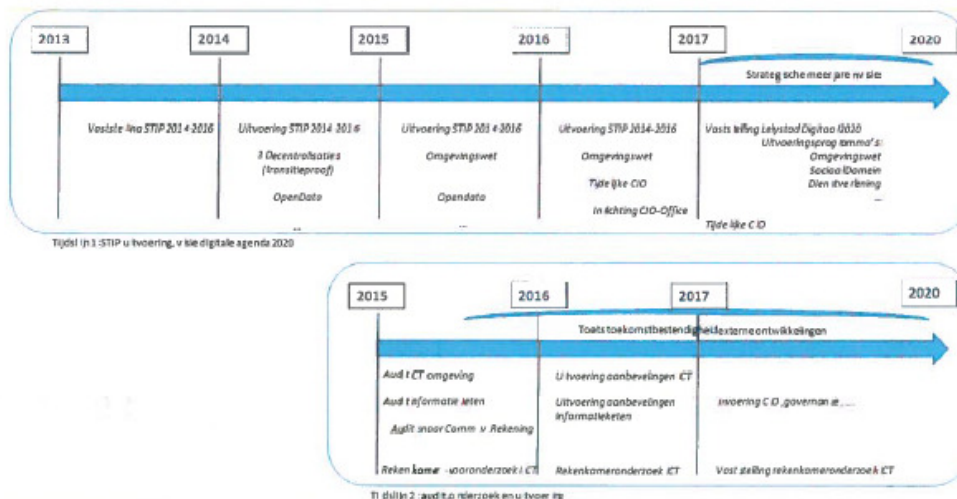
Voor de uitvoering van de STIP-visie (strategisch informatieplan 2014-2016), in relatie tot de nieuwe externe ontwikkelingen, heeft de gemeente Lelystad niet stilgezeten, maar geanticipeerd door het in 2015 laten uitvoeren van een tweetal audits. De uitvoering van deze audits (audit ICT en Informatieketen) hebben antwoord gegeven op de toekomstbestendigheid van de informatievoorziening en ICT-organisatie. Het college is dan ook verheugd te zien dat deze aanbevelingen een belangrijke basis vormen in uw rapport. Daarbij wil het college de kanttekening plaatsen dat, ondanks de grote hoeveelheid aangeleverde informatie, niet alle feiten in uw rapport in de juiste context zijn geplaatst – zie feitenrelaas in bijlage I.

Voor een feitelijke weergave van de constatering en aanbevelingen is het van belang deze af te zetten in de tijdslijn van afgeronde en lopende veranderingen. Onderstaande tijdslijnen geven op hoofdlijn inzicht in de ondernomen stappen, visie vorming en uitwerking hiervan. Omdat in de periode van het onderzoek, van aankondiging/vooronderzoek (2015) tot finale oplevering (2017) aan de raad, de wereld van ontwikkelingen en

Gemeente Lelystad  
Stadhuisplein 2  
Postbus 91  
8200 AB Lelystad  
14 0320  
[www.lelystad.nl](http://www.lelystad.nl)

32

ingezette veranderingen niet stil heeft gestaan, neemt het college u graag mee in de horizon van ondernomen stappen.



In een omgeving van sterk veranderende ontwikkelingen, is een extern gerichte meerjarenvisie onontbeerlijk. Het rekenkamerrapport bevestigt de door de gemeente Lelystad ingeslagen weg van extern gerichte beleidsontwikkeling waarvoor inmiddels een meerjarenvisie is uitgewerkt. De beleidsvisie 'Lelystad Digitaal 2020' zal door het college, conform toezegging van 4 oktober 2016, in het 1<sup>o</sup> kwartaal 2017 ter informatie en bespreking aan de raad worden aangeboden. Het college zal daarbij afspraken maken over het periodiek informeren van de raad over de reeds ingezette koers en voortgang.

Met de aankondiging van de visie 'Lelystad Digitaal 2020' zal antwoord worden gegeven op gestelde raadvragen en verder uitvoering worden gegeven aan een lopend proces van de aanbevelingen uit de audits en het rekenkamerrapport. De grote ontwikkelopgave vraagt om een sterke governance. Het is dan ook goed dat de gemeente Lelystad, als één van de weinige gemeenten van haar omvang, hier in een vroegtijdig stadium op heeft geanticipeerd door inzet van een tijdelijke CIO (chief information officer). Voor de uitvoering van de visie 'Lelystad Digitaal 2020' zal de komende jaren, via de kadernota voorstellen (vanuit onderbouwde uitvoeringsprogramma's) voor de benodigde capaciteit, investeringen en structurele middelen aan de raad worden voorgelegd.

Het college onderschrijft de aanbevelingen van het rekenkamer onderzoek ICT en ziet de aanbevelingen dan ook als een nuttige aansluiting op de uitgevoerde audits, visie 'Lelystad Digitaal 2020' en de intensiveringsvelden.

Over de afzonderlijke aanbevelingen merkt het college het volgende op:

**1. Draag het college op ICT Governance als een groeitraject naar een permanent proces vorm te geven**

Het college heeft de inrichting van de ICT Governance vanuit de audit op de informatieketen onderkend en zal de reeds ingezette inrichting vervolgen.



**2. Draag het college op een verbindende schakel te organiseren tussen politiek en organisatie**

Het college ziet het als een belangrijke taak om de raad te informeren over de strategische informatieontwikkeling. Daarbij is het van belang om de raad, in begrijpbare taal, door middel van een raadsbrief en waar nodig aangevuld met raadsinformatiebijeenkomsten uitleg te geven over de te nemen stappen en de effecten die hieruit voortvloeien. Het college neemt de aanbeveling over en zal in samenhang met de bespreking van de visie 'Lelystad Digitaal 2020' de raad hierin meenemen en afspraken maken over opvolgende bijeenkomsten.

**3. Zorg voor leiderschap en centrale regie, bijvoorbeeld aanstellen van een vaste CIO**

Deze aanbeveling onderschrijft andermaal het belang van de doorontwikkeling van de informatievoorziening van de gemeente Lelystad. Dit betekent tevens dat er voldoende capaciteit in de organisatie aanwezig moet zijn om het geheel van ontwikkelingen te overzien, bij te benen en vroegtijdig op in te kunnen spelen. De gemeente Lelystad heeft hier, als één van de weinige gemeenten met een vergelijkbare omvang, tijdig op geanticipeerd en een tijdelijke CIO ingezet. Het college zal bij de kadernota een afweging maken voor het indienen van een voorstel om de benodigde capaciteit en middelen aan te vragen.

**4. Draag het college op een l-visie met (meerjarige strategische uitgangspunten en doelstellingen te formuleren en nadrukkelijk de raad bij dit proces te betrekken.**

In 2016 zijn de strategische ontwikkelingen in opmaat naar 2020 verkend en uitgewerkt. Op vragen vanuit de raad heeft het college de toezegging gedaan dat de strategische visie 'Lelystad Digitaal 2020' in het 1<sup>e</sup> kwartaal 2017 aan de raad zal worden aangeboden.

**5. Draag het college op in het ICT beleid en bij invulling daarvan, de gemeente als een geheel te beschouwen en te zorgen voor een goede (beleidsmatige) aansluiting tussen beleid in het primaire proces, organisatiestrategie en informatiseringstrategie.**

Deze aanbeveling is een doorlopend proces binnen de gemeente Lelystad dat in alle beleidsvoorstellen invulling krijgt. Dit wordt versterkt met de ingezette lijn van lopende ontwikkelstappen en de beantwoording van de hierboven benoemde aanbevelingen 1 t/m 4.

**6. Draag het college op de gemeenteraad periodiek te voorzien van verantwoordingsinformatie.**

Vanuit de gevormde beleidsvisie 'Lelystad Digitaal 2020' zal het college de raad in de paragraaf 'bedrijfsvoering producten' binnen de P&C cyclus informeren over de voortgang. In de verantwoording en toelichting zal extra aandacht zijn voor de samenhang van de externe informatieontwikkelingen en de maatschappelijke effecten hiervan.

**7. Draag het college op om in beleidsvoorstellen telkens aan te geven wat de consequenties van het betreffende voorstel zijn op het vlak van informatievoorziening, informatiedeling en ICT (kosten, wet- en regelgeving, risico's, privacyaspecten)**

De bij aanbeveling 5 geschetste proceslijn, in combinatie met het lopende proces kwaliteitseisen raadsvoorstellen, zal invulling geven aan deze aanbeveling.

Het college realiseert zich dat de informatievoorziening een steeds belangrijker rol speelt in de samenleving. De snelheid van externe ontwikkelingen zullen ook de informatiehuishouding van de gemeente Lelystad de komende jaren sterk doen veranderen. Om deze veranderingen goed te kunnen volgen, tijdig op in te spelen en uitvoering aan te geven is visie en sturing nodig.

De in 2015 ingeslagen weg van toetsing, reflectie, (bij) sturing en vorming van lange termijn visie vormen dan ook een goede basis voor de informatieontwikkeling van de komende jaren. De

ons kenmerk

datum

pagina

15 MAART 2017

4

aanbevelingen in het rekenkameronderzoek ICT zijn dan ook een bevestiging van die activiteiten die door de gemeente Lelystad inmiddels in uitvoering zijn gezet en met kracht zullen worden doorgezet.

Tot zover onze reactie op uw onderzoeksrapport. Wij zien uw definitieve versie met belangstelling tegemoet,

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,

Ir. N. Versteeg MCM

Mr. I.R. Adema



## 7. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer Lelystad heeft met waardering kennis genomen van de uitgebreide bestuurlijke reactie van het college en dankt het college voor zijn veelal constructieve inbreng. In zijn reactie geeft het college nadere achtergrond- en voortgangsinformatie bij de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport. Het college maakt ook enkele kritische op- en aanmerkingen. De rekenkamer heeft de kanttekeningen die het college weergeeft in zijn bestuurlijke reactie doorgenomen. Wij constateren dat deze niet leiden tot bijstelling van de conclusies en aanbevelingen. Wel hebben we hier en daar in de tekst van deze bestuurlijke nota enkele zinnen ter verduidelijking toegevoegd. De vraagpunten, op- en aanmerkingen van het college herleidt de rekenkamer in het algemeen verder tot een verschil in opvatting.

Hoewel soms kritisch op het rapport en de conclusies daaruit, onderschrijft het college de aanbevelingen uit dit rapport volledig. Hij geeft bij de meeste aanbevelingen – soms wat concreter, dan weer wat minder concreet - aan welke vervolgacties hij wil treffen. De rekenkamer wil graag hierna nader ingaan op enkele punten, waar het college een wat minder scherp beeld schetst. In het algemeen is de rekenkamer van mening dat het college meer had kunnen ingaan op de informatie uit dit rapport en dan specifiek op de suggesties uit de toelichtingen bij de aanbevelingen.

Bij de aanbeveling om ICT Governance als een groeitraject naar een permanent proces in te richten, zegt het college de reeds ingezette richting te vervolgen. Het is hierbij de vraag wat het college precies bedoelt met *'de reeds ingezette richting'*. Het is ook de vraag of *de reeds ingezette richting* voldoet aan de principes van goede ICT Governance en – indien dit niet het geval is – of het college hierbij rekening gaat houden met de principes van goede ICT Governance zoals geschetst in dit rapport<sup>31</sup>.

De reactie bij de aanbeveling die gaat over het organiseren van een verbindende schakel geeft de indruk van een meer incidentele, dan van een structurele inrichting van informatievoorzieningsprocessen. Ook geeft deze reactie ons het gevoel, dat de raad nog steeds aan het einde van gelopen processen aan bod komt, in plaats van aan het begin. De verbindende schakel moet er in onze beleving juist voor zorgen, dat de raad aan de voorkant beter geïnformeerd is en beter kan sturen (en daarop achteraf beter kan controleren). Het is aan de raad of hij genoeg neemt met de door het college geschetste werkwijze.

---

<sup>31</sup> Zie hiervoor onder andere bijlage 9: de ICT Governance checklist en / of de internationale ISO 38500 standaard voor ICT Governance uit 2008.

Bij de aanbeveling over de I-visie krijgen wij eenzelfde indruk. Het college verwijst hier naar de strategische visie ‘Lelystad Digitaal 2020’, die in het eerste kwartaal van 2017 aangeboden wordt<sup>32</sup> aan de raad. In deze visie staat beschreven waar Lelystad in 2020 in digitaal opzicht wil staan. De visie is onder aanvoering van de CIO en met betrokkenheid van alle afdelingen uitgewerkt. Echter, de raad is aan de voorzijde bij de totstandkoming niet betrokken, maar mag er juist achteraf nog iets van vinden. Het woord ‘kaderstelling’ impliceert onzes inziens dat de raad vooraf aan bod komt. De raad is zoals nu geschetst naar gevoelen van de rekenkamer niet echt ‘aan het stuur’.

Ook belooft het college bij de aanbeveling over periodieke verantwoordingsinformatie de raad te zullen informeren binnen de paragraaf bedrijfsvoering van de P&C cyclus. De rekenkamer constateert juist in dit rapport, dat deze aanpak in onvoldoende mate tegemoet kwam aan de informatiebehoefte van de raad. De rekenkamer vraagt zich af waarom dezelfde werkwijze nu dan wel zou voldoen. Wellicht is het daarom verstandiger een ander verantwoordingsarrangement te kiezen. De rekenkamer adviseert de raad in ieder geval – bijvoorbeeld aan de hand van de checklist ICT Governance<sup>33</sup> – vooraf zelf duidelijk te maken welke informatie hij precies nodig heeft van het college om zijn rol goed te kunnen spelen.

Tot slot: de rekenkamer wilde met dit onderzoek het besef bij het gemeentebestuur bevorderen, dat ICT een strategisch middel is waarmee de gemeente zich manifesteert en dat van invloed is op de manier waarop de gemeente contacten onderhoudt met inwoners, bedrijven, medeoverheden, etc.

De rekenkamer Lelystad dankt iedereen die heeft meegewerkt aan en heeft meegedacht met dit rekenkameronderzoek naar de ICT Governance in Lelystad. Uiteraard is de rekenkamer Lelystad altijd bereid tot toelichting van dit rapport.

De rekenkamer Lelystad,



Robert Douma  
Voorzitter

---

<sup>32</sup> Of misschien inmiddels bij publicatie van dit rapport al aangeboden is aan de raad.

<sup>33</sup> Bijlage 9.

## 8. Bijlage: toetsing aan de norm

### Informatie- en communicatiebeleid in relatie tot het primaire proces

#### Norm 1 – Feiten onderzoeksvraag 2

ICT-beleidsuitgangspunten komen voort uit organisatorische doelstellingen en ambities. Deze beleidsuitgangspunten zijn vervolgens overgenomen in een centraal ICT-plan en doorvertaald naar de plannen van decentrale eenheden (diensten/afdelingen) met duidelijke afspraken over budgetverantwoordelijkheid en toezicht op de bewaking van de beleidsuitgangspunten.

Het Strategisch Informatieplan (STIP) was ten tijde van dit onderzoek het centrale plan voor ICT beleid. In het plan staan landelijke en lokale thema's rond automatisering en informatisering. In het STIP staan vooral algemene ICT-onderwerpen beschreven, zoals open data en de digitalisering van de interne werkomgeving. Duidelijke verbanden met organisatiedoelstellingen uit andere gemeentelijke documenten (concernplan, raadsprogramma) zijn niet gelegd. Ondanks de inzet van accountmanagement<sup>34</sup> vanuit de centrale ICT-afdeling, is ook het primair proces maar beperkt vertegenwoordigd in het STIP.

De vakafdelingen hebben eigen plannen voor het ontwikkelen van hun informatievoorziening. Zij bewaken zelf de voortgang van deze plannen. In de beleidsfase worden deze plannen niet afgestemd met het centrale ICT-beleid. De afstemming van deze plannen met het centrale ICT-beleid vindt pas plaats op het moment wanneer een ICT-project begint.

Er zijn zowel centrale als decentrale budgetten voor ICT. Het centrale budget is duidelijk te identificeren in de begroting. De reguliere ICT-uitgaven van de afdelingen (decentraal) zijn echter niet expliciet zichtbaar. De raad heeft dus in de begroting geen totaaloverzicht van alle ICT-gerelateerde uitgaven. Extra, incidentele investeringen legt het college aan de raad voor via een apart voorstel met budgetaanvraag.

#### Norm 2 – Feiten onderzoeksvraag 1,2,3

In het ICT-beleid is de strategische functie opgenomen: het monitoren en analyseren van interne en externe (ICT-)trends, het vertalen van deze trends naar potentieel ICT-beleid en de beslissingsvoorbereiding voor het vaststellen van beleid.

<sup>34</sup> Die de taak heeft de verbinding te realiseren tussen primair proces en centraal ICT-beleid.

In het STIP staan twee uitgangspunten voor de strategische functie:

- *Informatievoorziening sluit aan bij de behoefte van de gebruiker.* Er zal goed duidelijk moeten zijn wat de wensen zijn van de gebruiker (business) en er zal een oplossing gezocht worden die het best past binnen de bestaande informatievoorziening.
- *Informatievoorziening is volgend op gemeentelijk beleid en kaders.* De informatievoorziening volgt de behoefte die ontstaat uit een coalitieprogramma, een kadernota of andere gemeentelijk beleid.

Deze twee uitgangspunten worden in de praktijk uitgevoerd door accountmanagers van de centrale informatiefunctie. Deze accountmanagers leveren op basis van contacten met vakafdelingen en expertinschatting input voor het ICT-beleid. De vakafdelingen zijn in de beleidsvorming dus indirect (passief) betrokken. Deze werkwijze is niet als zodanig vastgelegd in formele documenten.

Daarnaast vindt periodiek het I-kolomoverleg plaats. Dat is een overleg waar ICT-projecten van de vakafdelingen inhoudelijk worden besproken met de centrale informatiefunctie. Ook de werking van het I-kolomoverleg is niet vastgelegd in formele documenten.

Het managementteam bespreekt het ICT-beleid en legt het ter vaststelling voor aan de directie. Ook deze procedure is niet vastgelegd in formele documenten.

#### **Norm 3 - Feiten onderzoeksvraag 1**

Het ICT-beleid sluit aan op landelijke normen voor de informatieagenda voor gemeenten, nationale consensus over de mate waarin gemeentelijke informatievoorziening vormgegeven moet worden en de mate waarin vergelijkbare gemeenten hun informatiebeleid hebben vormgegeven. Een strategie rond de inzet van open standaarden, open source en open data is uitgewerkt.

In het STIP staan alle elementen die landelijk de afgelopen jaren op het gebied van ICT aan de orde zijn geweest, zoals het Nationaal Uitvoeringsprogramma, Digitale Agenda 2017, het werken onder referentiearchitectuur en het toepassen van open standaarden. Ook het onderwerp open data en de relatie met open overheid is in het STIP uitgewerkt. Een uitspraak over het al dan niet toepassen van open source is niet opgenomen in het STIP. Ook het onderwerp ‘samenwerking’<sup>35</sup> is niet uitgewerkt.

<sup>35</sup> *Bijvoorbeeld samenwerking met andere gemeenten, andere overheden of samenwerkingspartners in het sociaal domein.*

#### Norm 4 – Feiten onderzoeksvraag 2,3

Beleidsplannen en investeringsvoorstellen uit het primair proces gaan in op ICT-aspecten. De samenhang van deze ICT-aspecten met ICT-beleid (het STIP) is getoetst. Een aparte risicoparagraaf, inclusief maatregelen, maakt onderdeel uit van beleidsplannen en investeringsvoorstellen.

Beleidsplannen en voorstellen uit het primair proces bevatten niet standaard een specifieke risico- of impactbeoordeling rond ICT. Er is geen informatieparagraaf die waarborgt dat er aandacht is voor de invloed die het beleid heeft op de informatievoorziening (bijvoorbeeld informatieveiligheidsaspecten, open data aspecten, mate van ‘openheid’ en inpasbaarheid in bestaande architectuur). Specifieke ICT-plannen zijn wel voorzien van een risicoparagraaf die de concern-controller beoordeelt. De concerncontroller kijkt daarbij naar de beheersmatige risico’s bij de uitvoering van het plan (zoals planning en budget) maar niet naar de invloed op één of meerdere ondersteunende processen.

#### Norm 10 – Feiten onderzoeksvraag 3

In besluitvormingsdocumenten ICT worden op basis van een rendementsmodel en scenario’s duidelijke afwegingscriteria genoemd, zoals te bereiken besparingen, het voldoen aan wettelijke verplichtingen of het bereiken van strategische doelstellingen. Hiermee worden voorgenomen beslissingen geobjectiveerd, op basis waarvan het bestuur weloverwogen keuzes kan maken ten aanzien van ICT-investeringen.

Voorstellen met een ICT-component zijn voorzien van een financiële onderbouwing. Indien de dekking niet uit reguliere middelen kan worden bekostigd, staat dit expliciet in het voorstel. De afwegingscriteria richten zich doorgaans op strategische doelstellingen, het primair proces of wettelijke ontwikkelingen.

Het opstellen van een rendementsmodel (‘business case’) of het ontwikkelen van scenario’s is geen standaard werkwijze.

Objectivering van te nemen beslissingen over ICT-initiatieven is daardoor beperkt.

### Norm 11 – Feiten onderzoeksvraag 3

De ICT-beleidscyclus bevat een afwegingskader voor samenwerking met andere gemeenten en/of instellingen.

Er wordt niet samengewerkt met andere gemeenten en/of instellingen rond ICT. In het STIP is geen uitwerking gemaakt van het thema ‘samenwerking’, anders dan dat samenwerking aanleiding is om te verder standaardiseren en te digitaliseren.

Wel zijn contractueel afspraken gemaakt over gegevensdeling met ketenpartijen (zoals bewerkersovereenkomsten). Het informatiebeveiligingsbeleid is hiervoor het kader.

### Norm 12 – Feiten onderzoeksvraag 3

De conclusies en aanbevelingen zijn onderdeel van evaluatie van de ICT-investeringen, volgens een specifieke methode.

De afgelopen periode heeft de ambtelijke organisatie diverse onderzoeken laten doen naar zowel de technische als organisatorische aspecten van ICT. Conclusies en aanbevelingen worden op directieniveau besproken.

Deze onderzoeken vinden niet op reguliere momenten plaats. Er zijn geen methoden uitgewerkt waarin beschreven is waarop deze onderzoeken moeten plaatsvinden.

## Governance

### Norm 6 – Feiten onderzoeksvraag 4

De ICT-beleidscyclus is geïntegreerd in de gemeentelijke planning & controlcyclus en beschrijft:

- het proces van de beslissende functie: de organisatie en de wijze van besluitvorming en de manier van beslissingsvoorbereiding.
- het proces van de controlerende functie: de controle op de uitvoering van beleid en de sanctionering.

De rollen van raad, bestuur en ambtelijke organisatie met betrekking tot besluitvorming en verantwoording zijn beschreven, uitgewerkt naar strategisch, tactisch en operationeel niveau. Het is duidelijk welke kaders er gelden rond ‘richten’, ‘inrichten’ en ‘verrichten’ en wie die bepaalt.

De rollen van raad, bestuur en ambtelijke organisatie met betrekking tot besluitvorming en verantwoording zijn niet als zodanig in het ICT-beleid beschreven. In de praktijk streeft het college een strikte scheiding na tussen de ‘wat-vraag’ en de ‘hoe-vraag’. Naar het oordeel van het college is alles wat met ICT te maken heeft, ondersteunend aan het primair proces. Daarmee is ICT onderdeel van de bedrijfsvoering en hoeft de raad alleen financiële kaders te stellen. Het ICT-beleid wordt door de directie vastgesteld.

Dit doet de raad door middel van de reguliere P&C-cyclus, waar alleen het jaarbudget voor ICT als onderdeel van het deel ‘Bedrijfsvoering’ zichtbaar is. Daarin is niet inbegrepen de ICT-uitgaven die vakafdelingen doen, bijvoorbeeld in het kader van reguliere (licentie-) uitgaven rond specifieke software, zoals software voor het beheer van de Basisregistratie Personen (voorheen de GBA). Deze kosten zijn ondergebracht in de afdelingsbudgetten en zijn dus niet als ICT-uitgaven herkenbaar. Raadsleden zien dus niet alle uitgaven op het gebied van ICT. Eventuele kredieten buiten de reguliere begroting worden ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

#### Norm 7 - Feiten onderzoeksvraag 4,5

De raad heeft rond aspecten als ‘ketenpartner & medeoverheid’, ‘open overheid & informatiesamenleving’ en ‘financiën & control’ samenhangende kaders gesteld. Deze kaders kennen een duidelijke samenhang met de doelstellingen van de gemeente. Dilemma’s en conflicterende doelstellingen zijn hierbij verkend en gewogen en geven hiermee richting aan de door het bestuur op te stellen informatiestrategie.

De gemeenteraad heeft geen betrokkenheid bij de totstandkoming van het ICT-beleid. Zij stellen geen kaders ten behoeve van het STIP en zien niet toe op doorvertaling van bestaande kaders (zoals het Raadsprogramma 2014-2018 of andere beleidsplannen) naar het STIP. De raad ontvangt het STIP ook niet ter informatie.

Voor zover de raad inhoudelijke kaders stelt, gebeurt dit incidenteel expliciet door middel van een motie (over bijvoorbeeld het aangaan van samenwerking op het gebied ICT met andere gemeenten of het toepassen van open source) of tijdens technische vragenrondes bij beleidsinhoudelijke onderwerpen (met name over informatieveiligheid en privacy).



Wat opvalt is het ‘missen van kansen op een gesprek’ bij zowel raad als ambtelijke organisatie:

- De PvdA-fractie lijkt na een aanvankelijk kritische motie te berusten in opname van het onderwerp ‘ICT’ in het coalitieakkoord en agendeert daar niet op door
- De ambtelijke organisatie en de wethouder laten na pro-actief het contact te zoeken met de raad naar aanleiding van het Actieplan Open Overheid & Open data

Financiële kaderstelling beperkt zich tot het vaststelling van het algemene ICT-budget en in voorkomende gevallen afzonderlijke voorstellen waarvoor afzonderlijke ICT-budgetten worden aangevraagd. Reguliere ICT-uitgaven die vakafdelingen doen zijn niet als zodanig zichtbaar voor de raad.

#### Norm 8 - Feiten onderzoeksvraag 5

De raad wordt door bestuur en ambtelijke organisatie voorzien van informatie over de onderwerpen ‘informatiesamenleving’ en ‘ICT’, voorzover dat relevant is voor de kaderstellende rol. Het gaat hierbij om:

- Landelijke thema’s rond de ontwikkeling van ICT en de toepassingsmogelijkheden voor de overheid (van digitalisering tot smart cities) – horizon 5 tot 10 jaar
- Ondersteuning van beleidsontwikkelingen in het primair proces – horizon tot 5 jaar
- Voortgang van initiatieven en projecten – horizon 1 tot 2jaar.

Daarnaast hanteert de raad een agenda ten behoeve van passende kennis-toerusting rond deze onderwerpen.

De raad wordt niet structureel voorzien van inhoudelijke achtergrondinformatie over ICT-ontwikkelingen. Dat is strikt genomen ook niet nodig; de raad stelt het STIP niet vast en krijgt het ook niet ter informatie toegezonden. Uit diverse interne e-mails is gebleken dat de Werkgroep Agenda en Monitoring vooralsnog geen gebruik heeft gemaakt van initiatieven van de ambtelijke organisatie om de gemeenteraad door middel van ‘bijpraatsessies’ nader te informeren over ICT-beleid.

Bij gelegenheid houdt het college en de directie informatiesessies, waarbij de toepassing van ICT impliciet onderdeel van is. Zo heeft in 2015 met de raad een bijeenkomst plaatsgevonden over de participatie van inwoners en hoe data kan helpen bij het in beeld brengen en begrijpen van doelgroepen. Deze bijeenkomst was gericht op het informeren van de raad over beleidsinhoudelijke activiteiten, ondersteund door ICT, maar was niet bedoeld voor de bespreking van of kaderstelling over de ICT-toepassing zelf.

De raad hanteert geen agenda ten behoeve van passende kennis-toerusting. Wel stellen raadsleden af en toe ‘controlevragen’ naar aanleiding van landelijke gebeurtenissen. De raad krijgt geen besluiten voorgelegd met betrekking tot uitvoering en planning.

Raadsleden geven aan dat ze de informatievoorziening rond reguliere en incidentele budgetten in de praktijk te beperkt vinden om een inhoudelijk oordeel te geven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven. Hier lijken twee kanten aan te zitten: de aangeboden informatie is vaak te inhoudelijk en te gespecialiseerd, maar raadsleden geven ook aan te weinig kennis te hebben of door te vragen bij onduidelijkheden.

De informatievoorziening rond reguliere en incidentele budgetten is in de praktijk te beperkt om een inhoudelijk oordeel te geven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven. De aangeboden informatie is vaak inhoudelijk lastig te doorgronden voor een gemiddeld raadslid.

#### **Norm 9- Feiten onderzoeksvraag 4,5**

De raad heeft een beleid(skader) voor informatievoorziening, dienstverlening en digitalisering vastgesteld en verbindt daaraan rapportagemomenten inzake de uitvoering. Uit de beslismomenten blijkt dat de gemeenteraad ook in de gelegenheid is gesteld om bij te kunnen sturen ten aanzien van het beleid.

De gemeenteraad stelt geen inhoudelijke kaders. Financiële kaders zijn op abstract niveau gesteld, waarbij het dan alleen gaat om centrale voorzieningen. ICT-uitgaven door het primair proces zijn niet als zodanig zichtbaar. De raad controleert alleen op de uitputting van financiële middelen. Tussentijdse financiële voortgang en informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen wordt niet gegeven, omdat daar het kader voor ontbreekt. Raadsleden geven aan soms niet te weten met welk beoogd eindresultaat wordt ingestemd bij het accorderen van structurele en incidentele investeringen.

## Vergelijking met andere gemeenten

### Norm 5 – Feiten onderzoeksvraag 7,8

Aan de hand van goede voorbeelden van gegevensverwerkende en maatschappelijk opererende organisaties wordt nagegaan in hoeverre het ICT-beleid anticipeert op de informatiesamenleving.

Aandachtsthema's zijn:

- Ketenpartner & medeoverheid: hoe opereert de gemeente als speler in de keten met contractpartijen en mede-overheden?
- Open overheid & informatiesamenleving: hoe geeft de gemeente invulling aan het concept 'open overheid' en interacteert het met maatschappelijke organisaties en inwoners?

Het huidige ICT-beleid is nog sterk gebaseerd op landelijke thema's en verplichtingen, organisatiebrede informatiethema's, zoals digitalisering van documentstromen en het 'uitzenden' van de boodschap dat het meer 'strategisch' moet. De verbinding met het primair proces is beperkt uitgewerkt. De huidige uitwerking is op hoofdlijnen en leidt niet tot actie.

Het ICT-beleid is nog vooral gericht op de interne organisatie. Het toepassen van open standaarden wordt vooral gemotiveerd door het daarmee kunnen verminderen van leveranciersafhankelijkheid, niet voor het (bijvoorbeeld) mogelijk maken van samenwerking met andere overheden en ketenpartners.

Het huidige STIP gaat in op het concept van Open Overheid en, als onderdeel daarvan, open data. Niet veel gemeenten hebben deze materie in hun beleid geagendeerd. De uitwerking naar een omgevingsbewuste organisatie en de betekenis voor ICT (Ketenpartner & medeoverheid) is nog beperkt. De inzet van nieuwe inzichten, zoals data-gedreven beleidsvorming, is niet uitgewerkt.

## 9. Bijlage: checklist ICT Governance<sup>36</sup>

### Weinig belangstelling bestuurders voor ICT governance

ICT wordt in de praktijk vaak gemanaged op tactisch niveau, maar niet bestuurd op strategisch niveau. Er wordt bij overheden te weinig aan ICT Governance gedaan. Er blijkt onvoldoende animo voor bij bestuurders en directies. De lagen onder de top zijn daardoor onvoldoende in staat samenhang te bereiken, aan te sluiten bij strategische doelen, et cetera. Bestuurders en directieleden hebben bovendien het idee dat ze er te weinig verstand van hebben.

ICT Governance is sturing door bestuurders en directies op ICT. Deze vorm van governance stelt en beantwoordt de volgende drie vragen:

- **Performance:** doet de ICT wat ervan verwacht wordt?
- **Conformance:** wordt er aan de geldige regels voldaan?
- **Transparantie:** zijn performance en conformance duidelijk, meetbaar en controleerbaar?

### ISO checklist voor bestuurders en CIO's

Bestuurders en directieleden kunnen prima sturen op ICT governance, zonder dat ze er meteen verstand van moeten hebben. Hiervoor zijn hulpmiddelen ontwikkeld. Een daarvan is de internationale ISO 38500 standaard voor ICT Governance uit 2008. In deze standaard staan handreikingen op strategisch niveau om te bepalen of ICT wel doet dat het moet doen. ISO 38500 is bedoeld voor alle sectoren in de maatschappij, dus niet alleen voor de overheid.

In de standaard staat voor de volgende zes principes van ICT Governance een aanpak:

- Verantwoordelijkheden;
- Strategie en beleid;
- Acquisitie;
- Prestaties (performance);
- Conformiteit;
- Menselijk gedrag.

Met deze principes kan een bestuurder, directeur of CIO de juiste vragen stellen aan zijn organisatie en daarmee sturen. Voorwaarde is wel dat de gebruiker zich realiseert dat informatievoorziening en ICT essentiële elementen zijn voor het bereiken van zijn doelstellingen. De checklist staat op de volgende pagina.

<sup>36</sup> Bron: *IT Governance: Hoe draagt ICT anno 2010 bij aan het succes van de overheid?, Een verslag van ontwikkelingen en mogelijkheden op het gebied van IT Governance bij binnenlandse en buitenlandse overheden voor bestuurders, directieleden en CIO's. Inter Access, 2009*

	Onderzoeken en Evalueren (heden en toekomst)	Richting geven en sturen	Bewaken
<b>Verantwoordelijkheden</b>	Wie is waarvoor verantwoordelijk binnen het domein van informatievoorziening en ICT. Hoe wordt dat vastgesteld? Is alles belegd? Wordt de samenhang geborgd? Zijn er onduidelijkheden?	In hoeverre sluiten ICT plannen binnen de organisatie aan op de verantwoordelijkheden? Bijv. is er voor ieder belegd onderwerp een plan?	In hoeverre wordt het voldoen aan verantwoordelijkheden gemeten en gerapporteerd? Bijv. hoe goed werken stuurgroepen?
<b>Strategie en beleid</b>	In hoeverre is men zich bewust van ICT-ontwikkelingen binnen bedrijfsprocessen? Zijn de betreffende managers op de hoogte en waaruit blijkt dat?	In hoeverre wordt richting gegeven aan ICT-beleid en -plannen. Wordt aandacht gegeven aan het geven van richtlijnen gebaseerd op bedrijfsbeleid en business? Is ICT-innovatie gericht op strategie en beleid?	Worden ICT-beleid en -plannen getoetst aan de bedrijfsbeleid en aan de business? Is bijvoorbeeld de inzet van geld en menskracht in overeenstemming hiermee?
<b>Acquisitie</b>	Waarin wordt geïnvesteerd als het gaat om ICT? Doet men het zelf of wordt het uitbesteed? Welke vormen van uitbesteding?	In hoeverre wordt er gestuurd op bedrijfsbeleid, kwaliteit, standaards, kosten (TCO, ROI), regelgeving en risico-aspecten bij inkoop en aankoop van IT?	In hoeverre wordt de meetbaarheid (en rapportage) van toegevoegde waarde van ICT geborgd?
<b>Prestaties (performance)</b>	In welke mate ondersteunt ICT de bedrijfsprocessen? Waar wel en waar niet, waarom? Wat is de toegevoegde waarde? Hoe wordt die bepaald?	In hoeverre sluit het aanwenden van geld en resources aan op de toegevoegde waarde voor de business processen? Wordt er geïnvesteerd in succes of juist niet?	In hoeverre wordt de meetbaarheid (en rapportage) van toegevoegde waarde van ICT geborgd?
<b>Conformiteit</b>	In hoeverre sluit ICT aan op standaards, wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld op het gebied van aanbestedingen, beveiliging en vertrouwelijkheid.	In hoeverre wordt er binnen de organisatie bindende regels gehanteerd. Bijvoorbeeld op het gebied van standaards, beveiliging, methoden en technieken en business cases.	In hoeverre vindt er regelmatig en frequent doorlichting (audit) plaats. In hoeverre zijn standaards, wet- en regelgeving geborgd in procedures.
<b>Menselijk gedrag</b>	In hoeverre sluit de cultuur in de (IT)-organisatie aan op de doelstellingen. Is het gedrag van managers en medewerkers daarmee in overeenstemming?	In hoeverre wordt er gestuurd op cultuur en gedrag van mensen. Bijvoorbeeld door effectieve manieren van motivatie, beloning en beoordeling	Houdt het management voeling met de ICT-werkvloer? Wordt de tevredenheid over ICT service gemeten?

### Vragen naar toegevoegde waarde

ICT moet bijdragen aan de programma's, opdrachten, taken en ambities van de gemeente. Bestuur, directie en CIO moeten daarop toezien en zo nodig bijsturen. Daarom moeten ze inzicht hebben in de volgende aspecten:

- Hoogte van kosten, baten en grootte van risico's van ICT investeringen;
- Keuze van ICT investeringen die voor de organisatie de meeste baten opleveren;
- Kans dat investeringen ook zodanig worden gebruikt dat de verwachtingen worden waargemaakt.

### Vragen naar haalbaarheid

De vraag naar haalbaarheid van ICT-projecten is essentieel. Bestuurder, directielid of CIO moet weliswaar de inhoudelijke verantwoordelijkheid bij de (project)manager laten, maar hij moet wel eisen dat die haalbaarheid aannemelijk wordt gemaakt. Is het project niet te ingewikkeld? Wordt het niet te duur? Levert het wel op wat er van verwacht wordt? En vooral ook de vraag: welke rapportages verwacht ik? Hier moet bestuurder, directielid of CIO in begrijpelijke taal en ondubbelzinnig antwoord op hebben / krijgen.

### Vragen naar architectuur

Het is nodig te werken met van te voren vastgestelde en samenhangende principes en standaarden voor informatievoorziening en ICT (de informatiearchitectuur). Informatiearchitectuur is de basis van effectieve ICT Governance. Informatiearchitectuur schept de kaders om informatievoorziening en ICT stuurbaar te maken. Bestuurder, directielid of CIO moet dus vragen naar een beschrijving van de architectuur en zich ervan laten overtuigen dat de organisatie zich daar ook aan houdt.

### Vragen naar de uitvoering

Vervolgens moet bestuurder, directielid of CIO - ter voorkoming van onaangename verrassingen - laten toetsen of projecten wel goed uitgevoerd worden. De uit het Verenigd Koninkrijk afkomstige Gateway reviews kunnen daarbij helpen. Die zijn in de eerste plaats bedoeld voor (ambtelijke) opdrachtgever, programma- en projectmanagement. Maar ook bestuurder, directielid of CIO kunnen er vaak mee uit de voeten. Zorg er dan wel voor dat een project of programma wordt getoetst door onafhankelijke en ervaren deskundigen. Met de informatie uit de reviews kan men sturen met de juiste informatie en effectieve maatregelen treffen<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Een Gateway review kost weinig tijd en geeft snel informatie. Voor verschillende fasen in een project/programma bestaan verschillende reviews:

- Strategische analyse, specifiek voor programma's.
- Rechtvaardiging van het project. Is het wel nodig?
- Wijze van opleveren van resultaten. Hoe landt het in de organisatie?
- Investeringsbeslissingen. Is en blijft het betaalbaar en financierbaar?
- Inbedding in de organisatie. Is de organisatie voldoende voorbereid?
- Er uit halen wat er in zit. Worden de voordelen optimaal benut?

### Vragen naar de levenscyclus

Verder is er nog de valkuil van het verschil tussen aanschaf en exploitatie. Een goedkoop ICT-project kan leiden tot dure exploitatie en andersom. Het is belangrijk te weten dat bij ICT zeventig tot tachtig procent van de kosten in de exploitatie worden gemaakt. Een verantwoordelijk bestuurder moet dus over de termijn van zijn mandaat heen kijken. Elke ICT ontwikkeling heeft een eigen levenscyclus en die moet in zijn geheel worden beschouwd<sup>38</sup>.

### Vragen naar de geleerde lessen

Alle methoden voor projectmanagement besteden aandacht aan de vraag: welke lessen heb ik geleerd? Toch worden ervaringen en lessen uit ICT projecten niet of nauwelijks vastgelegd. Als de resultaten opgeleverd zijn gaat men door met de volgende uitdaging. Geen tijd om terug te blikken. De waardevolle kennis en ervaring, die vaak specifiek van toepassing is op de organisatie, gaat verloren. Daardoor worden steeds weer opnieuw dezelfde fouten gemaakt. Bestuurder, directielid en CIO moeten eisen dat de ervaringen worden vastgelegd en beschikbaar blijven voor de organisatie.

### Vragen naar meetbaarheid en stuurbaarheid

Tenslotte dient bestuur, directie of CIO de vraag naar meetbaarheid en stuurbaarheid te vragen. Hoe worden alle hier boven genoemde zaken gemeten en hoe wordt er over gerapporteerd? Hoe betrouwbaarheid zijn die metingen? Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen?

### Tenslotte

Zolang bestuurder, directielid of CIO het gevoel heeft dat er geen duidelijke en ondubbelzinnige antwoorden worden gegeven op de bovenstaande vragen, moet hij in actie komen. De taal waarin de antwoorden zijn geformuleerd moeten te begrijpen zijn voor bestuurders, directieleden of managers zonder specifieke ICT kennis. Ook is er actie vereist als er wel duidelijkheid is, maar de antwoorden niet bevallen. Bijvoorbeeld als er geen architectuur is of de kosten van de hele levenscyclus niet te bepalen zijn of er geen collegiale toetsing wordt uitgevoerd of er geen duidelijke rapportages zijn.

---

<sup>38</sup> Kengetallen die iedere bestuurder en directielid in zijn oren zou moeten knopen, is dat als hij een ICT-systeem aanschaf van 10 miljoen Euro, hij zijn opvolgers opzadelt met exploitatiekosten van 30 tot 40 miljoen Euro. De verhouding 1 op 3 à 4 is een gemiddelde en kan per ICT project afwijken.



# 10. Bijlage: uitkomsten Audit Informatieketen Lelystad

## Er is onvoldoende zekerheid of er uitvoering gegeven wordt aan het Informatie- en ICT-beleid van de gemeente Lelystad

Het management van de vakafdelingen heeft onvoldoende het gevoel dat hun bedrijfsdoelstellingen vertaald worden naar informatiebeleid en ICT projecten<sup>39</sup>. Afdelingen hebben weinig invloed op de prioritering van de ICT agenda.<sup>40</sup> De vakafdelingen geven aan dat zij onvoldoende worden ondersteund bij het vertalen van hun vraag. Deze ondersteuning wordt ook onvoldoende op concern geregisseerd. Voorbeeld hiervan is het zaakgericht en digitaal werken<sup>41</sup>.

## Zorgen om kwaliteit van de basisregistraties

Vanuit de vakafdelingen en FAB<sup>42</sup> zijn er zorgen over de kwaliteit van de basisregistraties en het gebruik hiervan binnen de organisatie. De rolverdeling en samenwerking tussen de vakafdeling en FAB is onvoldoende geborgd. Registraties zijn uitbesteed aan ketenpartners (decentralisaties). Toegankelijkheid van deze gegevens is een knelpunt<sup>43</sup>.

Het bestuurlijk belang van juiste informatie komt steeds sterker op de agenda. De kwaliteit en beschikbaarheid van data is problematisch door versnippering en onduidelijkheid in rollen en samenwerking. Belang van regie over gegevens wordt sterker gevoeld door ontwikkelingen in het sociaal domein.

## Er is onvoldoende aandacht voor het naleven van de wet- en regelgeving bij applicaties (computerprogramma's) bij de vakafdelingen

Inzicht in licenties van afdelingsspecifieke applicaties is niet centraal geborgd. Het overzicht ontbreekt en er is onvoldoende zekerheid of Lelystad voldoet aan wet- en regelgeving.<sup>44</sup>

## Er is te weinig 'iteit'

De omvang van de capaciteit van informatiemanagement en projectleiding zijn naar verhouding beperkt. De toekomst van de informatievoorziening (digitale agenda 2020, omgevingswet, informatiebeveiliging en privacy) vraagt juist een toename van de capaciteit in deze rollen.

<sup>39</sup> *Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 12*

<sup>40</sup> *Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 13*

<sup>41</sup> *Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 14*

<sup>42</sup> *Facilitair, Advies en Beheer*

<sup>43</sup> *Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 16*

<sup>44</sup> *Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 18*

Regie over de projectenagenda ICT is er niet. Hierdoor is het onduidelijk welke capaciteit en competenties noodzakelijk zijn en welke hiervan beschikbaar zijn. De gevraagde formatie nu en in de toekomst is hierdoor niet in beeld<sup>45</sup>.

Er wordt onvoldoende een match gemaakt tussen projectdoelen, middelen en resources. Het aantal projecten is groot. De werkdruk is hoog. De afdelingen maken zich zorgen over capaciteit, kwaliteit en continuïteit. Er is geen overzicht van projecten die beoordeeld worden op samenhang, prioriteiten en afhankelijkheden en baten<sup>46</sup>.

### **Het projectenportfolio wordt niet geregisseerd**

Er is te weinig inzicht in de performance van ICT op alle niveaus<sup>47</sup>.

Besluitvorming over prioriteiten, inzet van middelen, voortgang en evaluatie is onvoldoende. Er is geen overzicht van projecten die beoordeeld worden op samenhang prioriteiten en afhankelijkheden en baten.

Evaluatie van de uitvoering van projecten en het STIP is niet zichtbaar. In het directiebesluit is gevraagd dat informatiemanagement (IMA) meer in control moet komen. Op welke wijze dit is gerealiseerd is niet duidelijk.

Er is bij directie en management onvoldoende inzicht en overzicht van de stand van zaken betreffende de informatievoorziening.

### **Zorgen over de regie en strategie: zijn we klaar voor de toekomst?**

Qua omvang van informatiemanagement en projecten vanuit de benchmark scoort Lelystad onder het gemiddelde. In de toekomst wordt er met de komst de digitale agenda 2020 en de omgevingswet een stevige inzet gevraagd van informatiemanagement, kwaliteit en ICT.

<sup>45</sup> *Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 19*

<sup>46</sup> *Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 14*

<sup>47</sup> *Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 14*

De strategische rol van IMA en Kwaliteit (richten en inrichten) is te weinig zichtbaar binnen Lelystad. De regierol wordt gemist door de vakafdeling.<sup>48</sup>

Er is te weinig regie bij de vernieuwing van de infrastructuur van de informatievoorziening. Informatiemanagement wordt laat betrokken of niet gezien bij nieuwe ontwikkelingen. Gevolg is dat er onvoldoende oordeel mogelijk is of er gebruik kan worden gemaakt van reeds beschikbare functionaliteiten.

De kwaliteit van de informatievoorziening is onvoldoende transparant. Risico's zijn niet in beeld en er wordt niet actief op gestuurd.

### **Kostenbeheersing**

De kosten voor ICT zijn per inwoner relatief hoog. Dit wordt veroorzaakt door recente investeringen in de technische infrastructuur<sup>49</sup>.

De hoge kosten kwamen ook naar voren in het onderzoek naar ICT. Er wordt niet altijd met een integrale blik gekeken naar de ICT-voorzieningen: nieuwe ICT-voorzieningen worden aangeschaft, terwijl het probleem ook opgelost had kunnen worden met de bestaande ICT-voorzieningen (uitwijk of back-up voorziening)<sup>50</sup>.

Uit documenten die in het kader van dit rekenkameronderzoek zijn onderzocht blijkt geen structurele toepassing van een rendementsmodel of het doorrekenen van scenario's, gericht op het bereiken van besparingen. Afwegingscriteria bij nieuwe projecten hebben betrekking op wettelijke verplichtingen, het bereiken van strategische doelen, of het primair proces. Wel worden plannen voorzien van een begroting en financiële onderbouwing<sup>51</sup>.

De organisatie stuurt op het beheersen van de kosten in de project- en exploitatiefase<sup>52,53</sup>.

### **De beveiliging van informatie is in orde**

Uit de audit blijkt ook dat de informatiebeveiliging een positieve uitzondering is. Hiervoor is een duidelijke werkwijze vastgesteld. Het beveiligingsbeleid en het informatiebeveiligingsplan is concreet en wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk vastgesteld. De rol van security officer is belegd bij FAB. De afstemming met landelijke uitgangspunten is geregeld.

<sup>48</sup> *Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 21*

<sup>49</sup> *Benchmark ICT 2014*

<sup>50</sup> *Auditrapport Health Check ICT-omgeving gemeente Lelystad (mei 2015)*

<sup>51</sup> *Bijvoorbeeld 'Positionering SharePoint 2013-2015'*

<sup>52</sup> *Bijvoorbeeld Financieel overzicht Dienstverlening S\_151004623\_1 dat in MT-verband is besproken*

<sup>53</sup> *Interview beleidsmedewerkers (23 mei 2016)*

De ervaringen vanuit de vakafdelingen over deze inzet en ondersteuning zijn positief. Er is een duidelijke kalender en er wordt gerapporteerd over de uitvoering. De informatiebeveiliging scoort voldoende.

Wel is het onduidelijk of bij aanschaf van nieuwe ICT ook aandacht wordt besteed aan veiligheidsnormen.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> *Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 17*

## 11. Bijlage: begrippenlijst

Architectuur	Binnen het domein van informatievoorziening betreft het begrip 'architectuur' het ontwerp van de beoogde informatievoorziening. Het kan daarbij gaan om processen en informatie Soms worden ook de applicaties waarin gegevens ontstaan, bewerkt en geraadpleegd worden bij het 'werken onder architectuur' betrokken.
BAG	De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is basisregistratie die onder andere alle panden, verblijfsobjecten en adressen in Nederland bevat. De BAG wordt door gemeenten (verplicht) bijgehouden.
BIG	De Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) betreft een set van organisatorische, procesmatige en technische normen ten behoeve van de informatiebeveiliging van gemeenten. Uitgave van de BIG wordt verzorgd door de Informatiebeveiligingsdienst (IBD), een gezamenlijk initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)
Bewerkersovereenkomst	Bij het uitbesteden van de verwerking van persoonsgegevens stelt de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) nadere eisen, zie Art. 14 Jo 12 en 13 Wbp. Uit deze artikelen volgt dat de verantwoordelijke (in dit geval de gemeente) een schriftelijke overeenkomst moet afsluiten met de bewerker (in dit geval de derde partij). Deze overeenkomst heet de bewerkersovereenkomst. De bewerker wordt door de Wbp gedefinieerd als “degene die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt, zonder aan zijn rechtstreeks gezag te zijn onderworpen.”
DigiD	DigiD is het systeem waarmee op internet de identiteit van personen wordt geverifieerd. Toepassing geschiedt momenteel door overheden, overheidsinstellingen en daarvoor geautoriseerde organisaties, zoals zorgverzekeraars
DigiD-audit	De DigiD-audit (officieel: ICT-Beveiligingsassessments DigiD) is de formele toetsing die gemeenten moeten laten doen op de beveiligingsmaatregelen rond hun DigiD-aansluiting de met DigiD ontsloten gegevens
DMS/RMA	Omgeving voor het gestructureerd werken met digitale documenten, inclusief archieffunctie

eHerkenning	eHerkenning is het systeem waarmee op internet de identiteit van personen wordt geverifieerd, die namens een organisatie (niet-natuurlijk persoon) handelen. Toepassing geschiedt momenteel door overheden en overheidsinstellingen.
GBA / BRP	De Gemeentelijke BasisAdministratie / Basisregistratie Personen is een basisregistratie die alle personen bevat die in Nederland op een adres zijn ingeschreven (GBA) respectievelijk een relatie met de Nederlandse overheid hebben (BRP)
GEMMA	GEMMA staat voor de GEMEentelijke Model Architectuur. Dit is de landelijke referentiearchitectuur voor gemeenten. GEMMA helpt gemeenten om (ICT-) ontwikkelingen in samenhang aan te sturen. Ontwikkelen, bouwen, aanschaffen en implementeren onder architectuur zorgt ervoor dat de oplossingen onderling goed samenwerken. Ook ontstaat er een overzicht dat bestuur en management helpt alle ontwikkelingen in samenhang aan te sturen.
ICT	<p>Informatie- en communicatietechnologie (ICT) is een vakgebied dat zich bezighoudt met het verzamelen, beheren en distribueren van informatie met behulp van computers en regels hoe deze in te richten en te gebruiken. Een niet-limitatieve opsomming van de aspecten waar informatievoorziening betrekking op heeft:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Ontwerp van de informatievoorziening op basis van een ‘architectuur’</li> <li>· Werkplekken</li> <li>· Applicaties</li> <li>· Basisregistraties, Kernregistraties en Procesregistraties</li> <li>· Toepassingen van open standaarden</li> <li>· Cloud-oplossingen</li> <li>· Open data</li> <li>· Beveiliging</li> <li>· Helpdesk</li> <li>· Technisch en functioneel applicatiebeheer</li> </ul>

Informatiebeveiliging	Informatiebeveiliging omvat het geheel van maatregelen rond de (gemeentelijke) informatieveiligheid
Informatieveiligheid	Informatieveiligheid is een thema binnen de gemeentelijke informatievoorziening en komt qua scope overeen met de BIG
Informatievoorziening	In plaats van ICT wordt ook wel het begrip informatievoorziening gebruikt. Vaak bedoeld om de bredere werkingssfeer te benadrukken ten opzichte van het begrip 'ICT', dat een meer technische connotatie heeft. Door te spreken over 'informatievoorziening' wordt de scope verbreed naar het delen van informatie binnen een organisatie, maar ook met (keten)partners en samenleving, inclusief de governance.
NUP	Het Nationaal Uitvoeringsprogramma is een landelijk programma dat eind 2014 is afgerond. Het is gebaseerd op wettelijke verplichtingen en bestuurlijke afspraken tussen diverse departementen en (onder andere) de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Doelstelling van het programma is het realiseren van informatiekundige randvoorwaarden voor digitalisering van de bedrijfsvoering en dienstverlening voor het lokaal openbaar bestuur.
Privacy	Privacy is een thema binnen de gemeentelijke informatievoorziening. Soms wordt het gezien als subthema van het 'informatieveiligheid'. Het omvat doorgaans de Wet Bescherming Persoonsgegevens, sectorale wetten met betrekking tot het bewerken (in de brede zin van het woord) van persoonsgegevens (zoals de Jeugdwet) en lokale uitwerkingen in de vorm van bijvoorbeeld een privacyprotocol en -convenant. Naast deze formeel-juridische context wordt het begrip 'privacy' ook gebruikt met betrekking tot het maatschappelijk debat over het gebruik van persoonsgegevens door overheden en bedrijven.
SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Hierin wordt de uitvoering van taken met betrekking tot de arbeidsvoorziening en sociale verzekeringswetten geregeld, waaronder informatievoorziening en gegevensdeling,



WBP	De Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) is de 'basiswet' met betrekking tot het bewerken (in de brede zin van het woord) van persoonsgegevens. Daarnaast is veel over persoonsgegevens geregeld in sectorale wetten, zoals de Jeugdwet
Zaakgericht werken	Zaakgericht werken is een manier van werken die zich richt op het goed en transparant afhandelen van 'zaken.' Een zaak is in dit verband een samenhangende hoeveelheid werk, met een duidelijke aanleiding en een duidelijk resultaat. Bij dienstverlening is een aanvraag van een dienst of product de aanleiding om een zaak te starten en te behandelen. De zaak eindigt met het leveren van de gevraagde dienst, in de vorm van het resultaat van de zaak. Dat kan dus ook het besluit zijn om de aanvraag niet te honoreren. Het concept van zaakgericht werken legt een frame van statusovergangen over de processen heen.
Zaaksysteem	Software die het zaakgericht werken ondersteund

## 12. Bijlage: bronvermeldingen

- Nota van bevindingen rekenkameronderzoek ICT, Het ongrijpbare welbegrepen, BMC, december 2016.
- Rapport vooronderzoek ICT, rekenkamer Lelystad, 11 november 2015.
- Gemeenteraden worstelen met ICT, Democratische controle houdt op bij de centen, **Ibestuur**, 19 juni 2014.
- Verslagen van hoorzittingen van de commissie-Elias, met de heren Verhoef, Mulder en Miedema 25 april 2014.
- IT Governance: Hoe draagt ICT anno 2010 bij aan het succes van de overheid?, Een verslag van ontwikkelingen en mogelijkheden op het gebied van IT Governance bij binnenlandse en buitenlandse overheden voor bestuurders, directieleden en CIO's. **Inter Access**, 2009.

