

Het ongrijpbare welbegrepen

Rekenkameronderzoek ICT-beleid

Rekenkamer gemeente Lelystad

BMC | onderzoek

December 2016
Drs. H.J. van den Berg
Drs. T. Plat
Ir. R.J. van 't Zand
Projectnummer: xxxx
Correspondentienummer: xxxx



INHOUD

SAMENVATTING 1

| | | |
|---|------------------------------------------------------|----|
| 1 | INLEIDING | 4 |
| | 1.1 Aanleiding | 4 |
| | 1.2 Onderzoeksvraag | 5 |
| | 1.3 Onderzoeksaanpak | 6 |
| | 1.4 Leeswijzer | 7 |
| 2 | OVERZICHT VAN BEVINDINGEN | 8 |
| | 2.1 Welke afdeling gaat over het ICT-beleid? | 8 |
| | 2.2 Beleidsinhoudelijke doelen op het gebied van ICT | 8 |
| | 2.3 Relatie ICT-beleid en primair proces | 10 |
| | 2.4 Risico's wisselwerking ICT en primair proces | 15 |
| | 2.5 Sturingmogelijkheden raad en college | 16 |
| | 2.6 Informatievoorziening naar de raad | 18 |
| | 2.7 Gebruik open source | 21 |
| | 2.8 Vergelijking met andere gemeenten / overheden | 22 |
| | 2.8.1 Ontwikkeling gemeentelijke ICT | 23 |
| | 2.8.2 Inhoudelijke ontwikkelingen | 24 |
| | 2.9 Perspectieven voor de toekomst | 27 |
| 3 | CASESTUDY | 29 |
| | 3.1 Case 1: SharePoint | 29 |
| | 3.2 Case 2: ICT-aspecten decentralisaties | 32 |

Samenvatting

De gemeente Lelystad heeft, net zoals vrijwel alle gemeenten, de afgelopen jaren geïnvesteerd in de digitalisering van de publieksdienstverlening en de interne bedrijfsvoering. Om de stap te maken naar een overheidsorganisatie die om weet te gaan met de nieuwe mogelijkheden, dilemma's en toenemende complexiteit van digitalisering, is verbetering van de wisselwerking tussen het primair proces en het ICT-beleid noodzakelijk. Dit geldt voor zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk niveau.

ICT is meer dan automatisering

Het begrip 'ICT' is de afkorting van Informatie- en Communicatietechnologie. ICT bestrijkt een steeds breder palet van aspecten. Zo stond ICT in eerste instantie voor de technische voorzieningen die nodig waren om te automatiseren: hardware, software en gegevens. Tegenwoordig heeft het begrip ook betrekking op de organisatorische en procesmatige kant van het gebruik van deze technische voorzieningen.

Het begrip 'Informatievoorziening' komt daarom steeds meer in de plaats voor het begrip 'ICT' en ondergaat een ontwikkeling van een technische, aanbodgerichte faciliteit naar een organisatie- en vraaggericht strategisch (bedrijfs)middel. De scope van dit onderzoek is de informatievoorziening van de gemeente Lelystad. Omdat de onderzoeksvraag het begrip 'ICT' bevat, wordt in deze rapportage gesproken over ICT. Daar wordt echter in alle gevallen 'Informatievoorziening' mee bedoeld.

Informatie- en communicatiebeleid in relatie tot het primaire proces: zwakke strategische verbinding

De huidige ICT-beleidsdoelen van de gemeente Lelystad zijn te zien als streefbeelden waaraan de gemeentelijke ICT moet voldoen, maar zijn onvoldoende geconcretiseerd om als vertrekpunt te dienen voor het beleid uit het primaire proces.

Het proces waarin de beleidsdoelen tot stand zijn gekomen is beperkt interactief; uitgangspunten uit het primair proces zijn door medewerkers van de centrale ICT-organisatie 'opgehaald' bij het primair proces. Daarnaast gaan de vakafdelingen in sterke mate zelf over hun ondersteunende ICT en dus maakt dit geen onderdeel uit van het centrale ICT-beleidsplan. Vakafdelingen zelf maken geen eigen afdelingsplan rond ICT.

De combinatie van beperkte interactie bij de totstandkoming van het centrale ICT-beleid en het gegeven dat niet alle ICT-beleid van de gemeente in het centrale ICT-beleidsplan is opgenomen, zorgt voor een zwakke strategische verbinding tussen het beleid uit het primaire proces en de ICT-beleidsdoelen.

Toekomstige beleidsinhoudelijke en technologische ontwikkelingen maken een goed ingeregelde wederzijdse beïnvloeding van primair proces en ICT-beleid noodzakelijk. Daar is nu nog geen sprake van.

Risico's vooral op het gebied van integrale beoordeling investeringen en doeltreffendheid van ICT-projecten

De gesignaleerde beperking in de wisselwerking tussen ICT en het primair proces betreft vooral het strategische niveau. Risico's die zich als gevolg hiervan kunnen voordoen hebben betrekking op

1. het gebrek aan overzicht op samenhang ten behoeve van prioritering en sturing
2. het doen van investeringen door het primair proces die niet voldoen aan het centrale ICT-beleid
3. geen gemeenschappelijkheid in beoogde doelen bij afdelingsoverstijgende projecten

Het tweede punt wordt voor een belangrijk deel ondervangen door een overlegstructuur (I-Kolomoverleg), die er op ziet dat ICT-projecten van vakafdelingen in ieder geval 'technisch' getoetst worden aan het ICT-beleid. Met betrekking tot het eerste en derde punt wordt nadeel ervaren; zo is er geen centraal overzicht van alle ICT-uitgaven, ontbreekt een inhoudelijk beoordelingskader voor raadsleden voor ICT-onderwerpen en lopen afdelingsoverstijgende projecten, zeker met gevolgen voor de manier van werken voor medewerkers, moeizaam.

Sturing van raad en college beperkt uitgewerkt

De inhoudelijke sturingsmogelijkheden voor raad en college zijn zeer beperkt. Het college heeft via bilateraal overleg informele invloed op het ICT-beleid, maar stelt het niet vast. De raad is niet betrokken bij totstandkoming en vaststelling van het ICT-beleid en krijgt het ook niet ter informatie aangeboden.

De raad stelt voor de ICT-uitgaven het financiële kader vast, maar doet dat op basis van zeer beperkte informatie en voor zover het ICT-aangelegenheden van het primair proces betreft, impliciet. Inhoudelijke sturing is dus niet mogelijk en financiële controle is beperkt tot de grootste mogelijke abstractie (het controleren of het budget niet overschreden).

Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid te sturen door middel van het indienen van moties of het stellen van inhoudelijke vragen bij de behandeling van onderwerpen waar ook ICT bij betrokken is. Van het kunnen indienen van moties wordt gebruik gemaakt (zoals de oproep om gebruik te maken van open source), maar de opvolging van een ICT-gerelateerde motie door het bestuur is niet adequaat en het vervolgens 'doorpakken' door de motie-indiener blijft vaak uit.

Hoewel het in de Lelystadse context niet de gewoonte is voor raad en college om expliciet te sturen op bedrijfsvoeringsonderwerpen, is het onderwerp ICT in de afgelopen jaren belangrijker geworden voor het beleidsuitvoering van de gemeente en de dienstverlening in het bijzonder.

Bovendien ontwikkelt het zich de komende jaren naar een thema waarin strategisch keuzes en dilemma's afgewogen moeten worden. Dat maakt meer betrokkenheid van en sturing door college en raad noodzakelijk. Er ontstaat anders een risico op afname van zowel het (politieke) draagvlak voor ICT-investeringen als het vertrouwen van inwoners en bedrijven over de inzet van informatietechnologie.

Informatievoorziening naar de raad beperkt en niet toekomstbestendig

De raad wordt, uitgaande van de huidige definitie van ICT in de P&C-cyclus, afdoende geïnformeerd. Daarmee wordt bedoeld dat er geen sprake is van dat de raad informatie wordt onthouden, die hij wettelijk wel zou moeten krijgen (artikel 169, lid 2 en artikel 180, lid 2 Gemeentewet).

Zoals echter eerder gesteld, is de huidige situatie voor een toekomstbestendige en afdoende geïntimeerde ICT, onvoldoende.

Vergelijking andere gemeenten en overheden; uitwerking van toekomstige ontwikkelingen nodig

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. Zo wordt het toepassen van open standaarden vooral gemotiveerd door het daarmee kunnen verminderen van leveranciersafhankelijkheid, niet voor het (bijvoorbeeld) mogelijk maken van samenwerking met andere overheden en ketenpartners.

Het huidige ICT-beleidsplan 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 omgevings-bewuste organisatie en de betekenis voor ICT is echter nog beperkt. De inzet van nieuwe inzichten, zoals data-gedreven beleidsvorming, is niet uitgewerkt.

1 Inleiding

Het begrip 'ICT' is de afkorting van Informatie- en Communicatietechnologie. ICT bestrijkt een steeds breder palet van aspecten. Zo stond ICT in eerste instantie voor de technische voorzieningen die nodig waren om te automatiseren: hardware, software en gegevens. Tegenwoordig heeft het begrip ook betrekking op de organisatorische en procesmatige kant van het gebruik van deze technische voorzieningen.

Het doel daarbij is het realiseren van informatiestromen tussen personen, organisatieonderdelen en organisaties, zodat taken worden uitgevoerd en doelen bereikt. Zonder goede ICT staat alles stil.

Daarbij komt dat onder het onderwerp ICT steeds meer zaken vallen die van invloed zijn op de positie van de gemeente in de maatschappij en de effectiviteit van het gevoerde beleid. Organisaties staan in toenemende mate digitaal in verbinding met hun omgeving. Dit vraagt niet alleen aanpassing aan de technologie, maar ook aan de manier van werken. Digitaal communiceren zorgt ervoor dat burgers en maatschappelijke organisaties veel directer invloed kunnen hebben op beleid en uitvoering van de gemeente. Dit vraagt om adequaat reageren en nieuwe vaardigheden van bestuur, medewerkers en management. En digitalisering introduceert nieuwe dilemma's, zoals de mate van digitalisering van contact met de overheid of het omgaan met persoonsgegevens in het sociale domein of bij big-data toepassingen.

Het begrip 'Informatievoorziening' komt daarom steeds meer in de plaats voor het begrip 'ICT' en ondergaat een ontwikkeling van een technische, aanbodgerichte faciliteit naar een organisatie- en vraaggericht strategisch (bedrijfs)middel. De scope van dit onderzoek betreft de informatievoorziening van de gemeente Lelystad. Omdat de onderzoeksvraag het begrip 'ICT' bevat, wordt in deze rapportage gesproken over ICT. Daar wordt echter in alle gevallen 'Informatievoorziening' mee bedoeld.

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding voor dit onderzoek beschreven, de onderzoeksvraag uitgewerkt en de aanpak van het onderzoek toegelicht.

1.1 Aanleiding

De rekenkamer van de gemeente Lelystad heeft in 2015 een uitgebreid *vooronderzoek* gedaan naar het onderwerp ICT. Aanleiding was een verzoek van de commissie van de rekening (16 december 2014), waarin de commissie aangeeft zich zorgen te maken over bepaalde aspecten van het ICT-landschap van de gemeente Lelystad.

In dit *vooronderzoek* zijn zowel landelijke als gemeentelijke ontwikkelingen onderzocht en uitgewerkt. Tevens is aan de hand daarvan een *onderzoeksopzet*

gemaakt, voor het uitvoeren van een *rekenkameronderzoek* naar het ICT-beleid. BMC Onderzoek heeft vervolgens opdracht gekregen om dit rekenkameronderzoek uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag voor dit rekenkameronderzoek luidt:

Wat is de invloed van het beleid in het primaire proces op de Lelystadse informatie- en communicatie-infrastructuur? En vice versa?

Met daarbij de volgende subvragen:

Informatie- en communicatiebeleid in relatie tot het primaire proces

1. Welke beleidsinhoudelijke doelen heeft de gemeente Lelystad op het gebied van ICT?
2. Hoe staan deze ICT-beleidsdoelen in verhouding tot het beleid uit het primaire proces van de gemeente Lelystad en welke invloed zou het beleid uit het primaire proces op het ICT-beleid moeten hebben en heeft zij dit in de praktijk ook?
3. Welke risico's zijn er door de wisselwerking tussen ICT en het primaire proces? Hoe wordt er met deze risico's omgegaan?

Governance

4. Welke sturingsmogelijkheden hebben raad en college, maken ze hier in voldoende mate gebruik van en hoe zouden raad en college in de Lelystadse context het beste sturing kunnen geven?
5. Wordt de raad afdoende geïnformeerd over de ICT om zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken?
6. Maakt de gemeente Lelystad – overeenkomstig de wens van de raad – in afdoende mate gebruik van open source?

Vergelijking met andere gemeenten / overheden

7. Wat is de stand van zaken bij andere overheden / gemeenten ?
8. Welke good practices zijn er (niet alleen bij overheden, maar ook van elders) en welke perspectieven geven deze in de Lelystadse context?

Perspectieven voor de toekomst

9. Op welke manier wensen raad en college in de (naaste) toekomst betrokken te worden bij het bepalen van de visie en doelstellingen op het gebied van ICT van de gemeente?
10. Op welke manier en met welke frequentie wensen raad en college in de (naaste) toekomst te worden geïnformeerd over de voortgang van de realisatie van de doelstellingen, respectievelijk de implementatie van hun

visie op het gebied van ICT en het verloop van de daaraan verbonden kosten van de gemeente?

11. In hoeverre en met welke instrumenten wensen raad en college in de (naaste) toekomst invulling te geven aan de governance (dat wil zeggen: (bij)sturen, controleren, verantwoording afleggen en afnemen en organiseren van het toezicht) op het gebied van ICT?

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van documentstudie, interviews en een casestudy. De focus van het onderzoek ligt op het tijdvak 2013 tot en met 2015. De interviews met beleidsmedewerkers, management, directie en college zijn in mei en juni 2016 gehouden. Het gesprek met een kleine delegatie vanuit de Lelystadse gemeenteraad vond plaats op 8 juni 2016.

Documentstudie

Het onderzoek is van start gegaan met het bestuderen van de relevante documenten, zoals beleidsafspraken, voortgangsrapportages, afsprakenkaders, uitvoeringsprogramma's en bedrijfsplannen. Hiermee is een beeld ontstaan van de aansturing, uitvoering en verantwoording op ICT-beleid en -projecten.

Interviews

Na de documentstudie zijn interviews gehouden met betrokken ambtelijk medewerkers. Daarnaast is gesproken met de verantwoordelijk bestuurder en met raadsleden. In bijlage 3 van dit rapport staat wie er is geïnterviewd.

Casestudy

Op basis van de bestudeerde documenten en de gehouden interviews is een beeld opgebouwd om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Daarnaast zijn door de rekenkamer twee dossiers geselecteerd om te dienen als 'illustratie uit de praktijk'.

De volgende cases zijn geselecteerd:

- SharePoint
- ICT-aspecten decentralisaties

Voor de beoordeling van het ICT-beleid is een normenkader opgesteld. Het normenkader (inclusief beantwoording) is weergegeven in bijlage 5.

Het conceptrapport is voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan alle betrokkenen en na verwerking van de reacties is het definitieve rapport met conclusies en aanbevelingen opgesteld.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de bevindingen weer naar aanleiding van de documentstudie en interviews. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de resultaten van de casestudy.

Daarnaast zijn de volgende bijlagen opgenomen:

- Bijlage 1: Thema's in het STIP
- Bijlage 2: Selectie knelpunten Audit Informatieketen
- Bijlage 3: Geïnterviewde personen
- Bijlage 4: Geraadpleegde documenten
- Bijlage 5: Beantwoording deelvragen
- Bijlage 6: Begrippenlijst
- Bijlage 7: Organogram

2 **Overzicht van bevindingen**

Dit hoofdstuk begint met een introductie van het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk is voor het ICT-beleid. Vervolgens wordt aan de hand van de onderzoeksvragen de bevindingen weergegeven op basis van de documentstudie en interviews.

2.1 **Welke afdeling gaat over het ICT-beleid?**

In bijlage 7 is het organogram van de gemeente Lelystad opgenomen. In dit onderzoek wordt regelmatig gesproken over de 'vakafdeling' en de 'afdeling FAB' en 'team IMA'. In de vakafdeling vindt het primaire proces plaats, zoals het verzorgen van de publieksdienstverlening, het beheer van de openbare ruimte of het sociaal domein.

Het team Informatie Management en Automatisering - IMA (onderdeel van de afdeling Facilitair, Advies en Beheer - FAB) is een centrale eenheid, die het primaire proces ondersteund op basis van het ICT-beleid van de gemeente.

2.2 **Beleidsinhoudelijke doelen op het gebied van ICT**

Bij onderzoeksvraag: Welke beleidsinhoudelijke doelen heeft de gemeente Lelystad op het gebied van ICT?

Het Strategisch InformatiebeleidsPlan 2014-2016 (STIP) is op dit moment het beleidskader voor het informatiemanagement in de gemeente Lelystad. Het is door de directie vastgesteld¹. Aan het begin van het jaar bespreekt het directieteam en managementteam alle ICT-projecten die onder het ICT-beleid vallen².

In 2012 is er een start gemaakt met het huidige STIP. Het STIP is van toepassing op de hele organisatie, in tegenstelling tot het STIP 2008-2013 waar de focus meer op dienstverlening lag³.

In STIP 2014-2016 staat de volgende doelstelling:

'Het doel van het strategisch informatieplan is te komen tot een efficiënte en effectieve informatievoorziening, die de organisatie ondersteunt in het realiseren van haar doelstellingen. Daarnaast fungeert het strategisch informatieplan als toetsingskader bij vraagstukken over informatie en/of systemen. Zo zullen afwegingen gemaakt moeten worden tussen privacy enerzijds en het vanuit Open Overheid delen van informatie anderzijds. Hetzelfde geldt voor maatwerk versus standaardisatie. In de doorvertaling

¹ Directiebesluit 16 januari 2014

² Bijvoorbeeld Directiebesluit Uitvoeringsplan STIP (19 juni 2014)

³ Het programma Dienstverlening was een belangrijke basis voor het oude STIP. In 2013 is het programma beëindigd en overgedragen naar de lijn (directiebesluit 3 oktober 2013)

van het STIP naar tactisch en operationeel niveau zullen deze dilemma's verder uitgewerkt worden⁴.

Het STIP geeft randvoorwaarden, kaders en inhoudelijke onderwerpen aan die van belang zijn voor de vernieuwing van de ICT. Het team Informatiemanagement en Automatisering (IMA) is eigenaar van het STIP⁵.

In het STIP zijn de volgende centrale ICT uitgangspunten uitgewerkt⁶:

1. Informatievoorziening is transparant en toegankelijk.
Doorontwikkelen naar een 'Open Overheid' waar informatie gedeeld wordt met burgers en bedrijven.
2. 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.
3. Informatievoorziening ondersteunt het streven naar een effectieve overheid.
Inzetten op een sterke doorontwikkeling van een sterke doorontwikkeling van het e-loket, uniforme digitale diensten, intelligente systemen voor burgers en het inzetten op het koppelen van landelijke systemen om over te gaan op volledige inwinning van digitale informatie.
4. We werken onder architectuur.
Om een uniforme werkwijze in te voeren, zal er aansluiting gezocht moeten worden bij de basismunicipaliteit.
5. We werken digitaal.
Ook aan de voorkant zal er digitaal gewerkt moeten worden.
6. Informatievoorziening is gestandaardiseerd en geïntegreerd.
Om dit te bereiken zal er aangesloten moeten worden bij landelijke ontwikkeling en programma's, zoals het NUP.
7. Informatievoorziening is stabiel en veilig.
Stabiliteit en Veiligheid is cruciaal voor een goede informatievoorziening. De gemeente heeft hier ook een grote verantwoordelijkheid in. Vertrouwelijke documenten mogen niet zo maar op straat komen te liggen.
8. Informatievoorziening voldoet aan wet- en regelgeving
Het vastleggen en beschikbaar stellen van digitale informatie is gebonden aan diverse wet- en regelgeving op het gebied van privacy, GBA en wettelijke archiefbepalingen.
9. Informatievoorziening ondersteunt het nieuwe werken.
De afgelopen jaren zijn grote stappen gemaakt in het nieuwe werken. De komende jaren zal de focus verschuiven van het 'nieuwe' werken naar 'mobiel werken'.
10. Informatievoorziening is volgend op gemeentelijk beleid en kaders.

⁴ Strategisch Informatieplan 2014-2016

⁵ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 12

⁶ Uitvoeringsplan Stip 2014-2016

De informatievoorziening volgt de behoefte die ontstaat uit een coalitieprogramma, een kadernota of andere gemeentelijk beleid.

Een uitgewerkt overzicht van deze thema's, inclusief projecten, staat in bijlage 1.

De scope van het STIP is de organisatiebrede ICT, dus bijvoorbeeld de werkplekken, de mailprogrammatuur en de digitale werkomgeving waar elke medewerker mee te maken heeft. Ook organisatiebrede voorzieningen als gegevensbeheer en informatiebeveiliging vallen binnen de scope van het STIP. ICT voor de afzonderlijke afdelingen (het primair proces) valt daar niet onder. Verbinding van ICT-beleidsinitiatieven van afdelingen met het STIP vindt plaats in het I-kolomoverleg (zie 2.3).

Samenwerking met andere gemeenten en/of instellingen rond ICT is geen beleidsinhoudelijk doel van de gemeente Lelystad. In het STIP is geen uitwerking gemaakt van het thema 'samenwerking'. Wel staat er de opmerking dat samenwerking noodzakelijk is om verder te standaardiseren en te digitaliseren.

Momenteel wordt het STIP vernieuwd, mede naar aanleiding van de audit Informatieketen Lelystad⁷. In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op deze audit.

2.3 Relatie ICT-beleid en primair proces

Bij onderzoeksvraag: Hoe staan deze ICT-beleidsdoelen in verhouding tot het beleid uit het primaire proces van de gemeente Lelystad en welke invloed zou het beleid uit het primaire proces op het ICT-beleid moeten hebben en heeft zij dit in de praktijk ook?

De verbinding tussen de beleidsdoelen uit het primair proces en het ICT-beleid krijgt vorm door het optreden van informatiemanagers van het team IMA. Deze informatiemanagers hebben de rol van accountmanager⁸ om zo het beleid van het primair proces 'naar binnen' (bij de centrale afdeling ICT) te brengen. Elke vakafdeling heeft een accountmanager vanuit het team IMA.

In februari 2015 wordt deze aanpak als volgt omschreven⁹:

'Door informatiemanagers als accountmanagers te koppelen aan afdelingen, is er voor die afdelingen meer duidelijkheid bij wie ze met informatievraagstukken terecht kunnen. Hierin is duidelijk een positieve trend te zien, en ook steeds meer merkbaar dat afdelingen nu zelf vragen gaan stellen aan de informatiemanager, in plaats van enkel andersom.'

⁷ Interview beleidsmedewerkers ICT (23 mei 2016 en interview MT (23 mei 2016)

⁸ Binnen de ambtelijke organisatie bestaan ook financiële accountmanagers. In dit rapport wordt met 'accountmanager' altijd de accountmanager voor ICT bedoeld.

⁹ STIP – stand van zaken per februari 2015

De afdeling Dienstverlening heeft een eigen medewerker ('kwaliteitsmedewerker') voor ICT-zaken vanwege de sterke afhankelijkheid van digitalisering (digitaal loket, digitale processen in de afwikkeling van bijvoorbeeld vergunningen) en om de overdracht vanuit een programmastructuur naar de lijn te begeleiden¹⁰.

Verbinding tussen ICT en primair proces bij beleidsvorming

In het STIP valt de verbinding tussen ICT en primair proces bij beleidsvorming onder het thema 'Informatievoorziening sluit aan bij de behoefte van de gebruiker'. De manier waarop dit gebeurt zou volgens het STIP in een notitie moeten staan ('Informatiemanagement als brug tussen business en ICT'), maar deze notitie is nog niet uitgewerkt. De informatiemanagers zijn wel aan de slag gegaan in hun rol als accountmanager naar de vakafdeling.

Bij de totstandkoming van het STIP zorgen de accountmanagers voor de inbreng van de inhoudelijke kaders en doelstellingen van het primair proces. Ook het afdelingsmanagement is betrokken bij de totstandkoming van het STIP¹¹; zij komen inhoudelijk overeen wat in het STIP staat. De directie stelt vast. College en raad hebben geen rol bij de totstandkoming van het STIP.

Verbinding tussen ICT en primair proces bij projecten: het I-Kolom overleg

De informatiemanagers spelen ook bij de uitvoering van het ICT-beleid een coördinerende rol. Zij komen wekelijks samen in het zogenaamde I-Kolom overleg.

Net zoals bij de beleidsvorming, zoals hierboven beschreven, vertegenwoordigen de accountmanagers in dit overleg de vakafdelingen (het primaire proces).¹² Het I-Kolomoverleg bereidt ICT-besluitvorming voor. Daar vindt ook een toets plaats op de gevolgen van ICT-initiatieven van vakafdelingen op de gemeentelijke ICT-infrastructuur en het ICT-beheer en er wordt naar de gevolgen voor de ICT-exploitatie gekeken. Het opstellen van een kwantitatieve of kwalitatieve business cases (hoe dient een ICT-investering bij te dragen aan doelen of (meer)kosten te besparen), is volgens geïnterviewde medewerkers geen verantwoordelijkheid van het team IMA, maar van de vakafdeling.

Medewerkers van de vakafdeling sluiten aan in het I-Kolom overleg als dat nodig is, bijvoorbeeld als de vakafdeling specifieke voorstellen met een ICT-component ontwikkelt.

Het bestaan, de reikwijdte en het functioneren van het I-Kolom overleg is geformaliseerd¹³.

¹⁰ In 2013 is het programma beëindigd en overgedragen naar de lijn (directiebesluit 3 oktober 2013)

¹¹ Interview beleidsmedewerker ICT (30 juni 2016)

¹² Interview beleidsmedewerkers ICT (23 mei 2016)

¹³ Informatieverbeteringsplan Lelystad 2013-2013 en Managementbesluit 13 mei 2013

Geen informatieparagraaf

Beleidsstukken van de vakafdeling kennen geen informatieparagraaf. Dat betekent dat er in het primair planproces geen standaard moment is ingebouwd waarbij de vakafdeling de aspecten en mogelijke risico's voor ICT onderzoekt. De afdelingscontroller kijkt wel in brede zin naar de beheersmatige risico's bij de uitvoering van het plan (tijd, geld), maar niet naar de impact op specifieke ondersteunende processen, zoals ICT.

Medewerkers van het team IMA geven aan dat het belangrijk is om eerder betrokken te zijn bij het opstellen van nieuwe beleidsplannen, en niet pas op het moment dat er iets van ICT nodig is¹⁴. Het werken met een informatieparagraaf zou volgens deze ICT-beleidsmedewerkers hierbij helpen, omdat het er voor zorgt dat de opsteller van het beleidsplan in contact moet treden met het team IMA, voordat het plan het formele besluitvormingsproces ingaat.

Ervaren verbinding tussen ICT en primair proces volgens intern onderzoek

In februari 2015 bleek in de rapportage over de voortgang van het STIP dat het effect van de informatiemanagers op het primaire proces verschilt per afdeling. Over het actieplan open gemeenten (onderdeel van het hoofddoel 'Informatievoorziening is transparant en toegankelijk') wordt gesteld:

*'Voor sommige medewerkers is het hele onderwerp onbekend, voor anderen is onvoldoende duidelijk wat de relatie is tussen het middel (openheid) en de doelen: vertrouwen in de overheid, participatie, efficiëntie, economische kansen. Voor weer anderen is het belang duidelijk maar de urgentie minder. En tot slot zijn er medewerkers die los van het actieplan uit eigen beweging stappen zetten om de openheid te vergroten. Dit alles leidt ertoe dat het project soms erg traag, dan weer onverwacht soepel verloopt. Dit maakt duidelijk dat de interne communicatie over dit onderwerp de komende jaren extra aandacht moet krijgen.'*¹⁵

In juni 2015 geven de vakafdelingen in een extern onderzoek¹⁶ aan dat de inhoud en besluiten over het STIP bij hen onvoldoende bekend zijn. De vakafdelingen hebben eigen plannen voor de ontwikkeling van de ICT en bewaken zelf de voortgang¹⁷. Het management van de vakafdelingen geeft aan onvoldoende het gevoel te hebben dat hun bedrijfsdoelstellingen vertaald zijn naar informatiebeleid en ICT-projecten¹⁸. De IT Governance is onvoldoende duidelijk belegd in de organisatie, zo blijkt uit de audit. Dat betekent dat de rollen en verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn. Daardoor is er onvoldoende garantie voor afstemming tussen de vraag van de vakafdeling en het aanbod van ICT¹⁹.

¹⁴ Interview beleidsmedewerkers ICT (23 mei 2015)

¹⁵ STIP – stand van zaken per februari 2015

¹⁶ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2016)

¹⁷ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 12

¹⁸ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 12

¹⁹ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 12

Tussentijdse evaluatie STIP

In het STIP 2014 – 2016 is beschreven dat er tussentijds evaluatie dient plaats te vinden in het licht van mogelijke wijzigingen in kaderstellende documenten, zoals het concernplan en de programmabegroting,. Begin 2015 stelt de ambtelijke organisatie (team IMA) de voortgangsrapportage 'STIP 2014-2015 - Stand van zaken per februari 2015' op en biedt deze ter informatie aan het MT aan.

In deze notitie gaat het over 'accentverschuivingen' in beleid als gevolg van het nieuwe college en de vertaling daarvan voor de programmabegroting 2015-2018. Zo moet er meer aandacht komen voor burgerparticipatie en voor open data. Open data moet een gelijke informatiepositie voor de burger mogelijk maken en daarmee burgerparticipatie ondersteunen.

*'Technisch zijn de mogelijkheden voor open data aanwezig, maar dit vraagt wel iets van de manier waarop wij als gemeente met informatie omgaan. Hierin gaan we vanuit informatiemanagement verder ondersteuning aan bieden.'*²⁰

In het concernplan 2014 en 2015 ligt de nadruk op het aansluiten bij maatschappelijke initiatieven, zelfredzaamheid en dienstverlening op een wijze die innovatief, flexibel en klantgericht is.

*'Vooral dit laatste zal investeringen in informatiesystemen en architectuur vragen. Tegelijkertijd is zoals hiervoor vermeld het financieel perspectief krap, dit vraagt om slimme investeringen die zichzelf terugverdienen.'*²¹

In de voortgangsrapportage staat verder vermeld dat de informatiemanagers 'goed contact' moeten blijven houden met de afdelingen om de ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de ICT in beeld te houden²².

Een herziening (waaronder het opnieuw vaststellen) van het STIP volgt niet na deze voortgangsrapportage.

Interne en externe controle

De ambtelijke organisatie heeft in de onderzoeksperiode diverse interne en externe onderzoeken laten uitvoeren naar:

- Informatiebeveiliging: Met de komst van nieuwe landelijke richtlijnen (de Baseline Informatiebeveiliging voor Gemeenten - BIG) heeft de gemeente Lelystad haar informatiebeveiligingsbeleid op 04-12-2014 geactualiseerd.

²⁰ STIP – stand van zaken per februari 2015

²¹ STIP – stand van zaken per februari 2015

²² STIP – stand van zaken per februari 2015

Naast vaststelling van het beveiligingsbeleid vinden er jaarlijks audits plaats. Resultaten zijn met MT en directie besproken²³.

- Beheersing ICT-kosten²⁴
- De Basisregistratie Adressen en Gebouwen door middel van de BAG-herinspectie²⁵
- De invoering van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP)²⁶

Daarnaast hebben in 2015 twee onderzoeken plaatsgevonden naar het functioneren van de ICT, zowel technisch als organisatorisch. Paragraaf 2.3 gaat hier verder op in.

Managementfilosofie: Organisatiecultuur gaat voor organisatiestructuur

De directie en het management staan een organisatie voor waar cultuur belangrijker is dan structuur. Het motto daarbij is: Structuur werkt alleen als mensen bijpassend gedrag vertonen, deze zaken moeten met elkaar in lijn zijn²⁷.

Voorkomen van een controlecultuur is volgens de directie een belangrijke doelstelling, omdat anders fouten onder tafel zouden kunnen blijven. Iedereen die betrokken is bij een bepaald onderwerp (zoals ICT) moet het idee hebben dat ze zich proactief kunnen uitspreken over zaken die niet goed gaan.

Er is, volgens het management, in Lelystad geen hiërarchische benadering van de aansturing. Dat wil zeggen, dat de wijze waarop een doelstelling moet worden behaald niet van tevoren wordt vastgelegd. Het uitvoerende team, of de afdeling, krijgt de verantwoordelijkheid en de vrijheid voor de voortgang, met daarbij een 'stip op de horizon' en bijbehorend kader. De verantwoordelijkheid voor de voortgang ligt in eerste instantie niet bij het de directie en het MT²⁸. Daarom werkt men ook niet met gestandaardiseerde vormen van projectsturing en -verantwoording.

De directie zegt over de managementfilosofie:

“Uitgangspunt is dat de creativiteit en inventiviteit van het uitvoerende team maximaal wordt benut indien de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd niet ‘van hogerhand’ wordt opgelegd. Door (...) leidinggevend (...) wordt voortdurend een voldoende niveau van afstemming met de omgeving, voortgang en resultaatverantwoording bewaakt. Dat hiervoor geen gemeente-brede gestandaardiseerde werkwijze wordt gehanteerd komt niet doordat ieder team zelf opnieuw het projectmatige wiel uit gaat vinden, maar

²³ Bijvoorbeeld Rapportage DigiD beveiligingsassessment (16 april 2015), Zelfevaluatie BRP en Paspoort, INK (23 september 2015) en Beveiligingsplan Suwinet (20 augustus 2015)

²⁴ Benchmark ICT-kosten door M&I/partners in 2014

²⁵ Rapport BAG-herinspectie 20 januari 2014)

²⁶ Rapportage iNUP-Waar staan we? (september 2013)

²⁷ Interview gemeentesecretaris (2 juni 2016)

²⁸ Interview managers (23 mei 2016)

omdat de activiteiten binnen de gemeenten veelsoortig zijn. Een projectmatige werkwijze zoals die gestandaardiseerd in het fysieke domein wordt gehanteerd is niet 1:1 toepasbaar in een ICT-project of een maatschappelijke ontwikkeling.”

2.4 Risico's wisselwerking ICT en primair proces

Bij onderzoeksvraag: Welke risico's zijn er door de wisselwerking tussen ICT en het primaire proces?

In 2015 hebben twee opeenvolgende externe onderzoeken plaatsgevonden, naar:

1. De inhoudelijke ICT²⁹, naar aanleiding van terugkomende verstoringen in de synchronisatie en functioneren van bijvoorbeeld mailsystemen;
2. Het informatiemanagement³⁰, vanuit de behoefte bij het afdelingsmanagement om zicht krijgen op de informatieketen in het licht van de zeer snelle ontwikkelingen op dit gebied

Het tweede onderzoek (de 'Audit informatieketen') ligt qua karakter meer in de lijn van dit rekenkameronderzoek, omdat het in beide onderzoeken gaat over de relatie tussen het primair proces en de ICT-beleidsvorming.

Audit Informatieketen

In 2015 is in opdracht van de afdeling FAB onderzoek gedaan naar de stand van zaken binnen de gemeente Lelystad over het functioneren van de gehele informatieketen. Het advies richt zich op de inrichting en toekomstige inhoud van de ICT, de sturing, het gebruikersbeheer en het functionaliteitenbeheer. De audit is besproken in het directieteam en het MT. Het MT is unaniem tot de conclusie gekomen dat het beeld zoals geschetst in de audit-rapportage overeenkomt met de werkelijkheid³¹.

Uit de Audit Informatieketen Lelystad komen een aantal risico's naar voren voor het primaire proces, samengevat zijn deze:

- Er is onvoldoende zekerheid of er uitvoering gegeven wordt aan het Informatie en ICT beleid van de gemeente Lelystad.
- Er is onvoldoende aandacht voor het naleven van de wet- en regelgeving bij applicaties (computerprogramma's) bij de vakafdelingen.
- Voor een aantal rollen is er sprake van kwetsbaarheid (applicatiebeheer, procesmanagement, gegevensmanagement, architectuur, concernrol informatiemanagement).
- Er is onvoldoende zicht op aanwezige en benodigde competenties om de Informatie en ICT doelen te realiseren.
- De IT governance is niet helder belegd (plaats, rol, inrichting en organisatie).

²⁹ Health Check ICT-omgeving gemeente Lelystad, (mei 2015)

³⁰ Audit Informatieketen (2 december 2015)

³¹ Interview management (23 mei 2016)

- Er is geen transparante eenduidige werkwijze voor de afstemming vraag en aanbod ICT.

Een selectie van risico's, zorgen en onduidelijkheden die direct gevolgen hebben voor het primaire proces is in bijlage 2 verder uitgewerkt.

Hoe wordt er met deze risico's omgegaan?

Het voornemen van de ambtelijke organisatie is om de ICT-plannen van de verschillende vakafdelingen in het nieuwe herijkte STIP te zetten, zodat er een organisatiebreed overzicht ontstaat van ICT-initiatieven dat de verbinding legt tussen doelen uit het primaire proces en ICT. De afdeling FAB wil meer coördinatie van de ICT³².

Daarnaast is voor de duur van twee jaar een tijdelijke Chief Information Officer (CIO) aangesteld die de regierol op zich neemt en gaat inventariseren welke stappen nodig zijn om ervoor te zorgen dat de ICT het primaire proces zo goed mogelijk ondersteunt³³.

Het te herijken STIP 2016-2018 zal naar verluidt opgaan in de nieuwe visie Digitaal 2020³⁴ en zal aan de directie, managementteam en het college worden voorgelegd. Het college bereidt met de directie de afstemming met de raad voor³⁵.

2.5 Sturingmogelijkheden raad en college

Bij onderzoeksvraag: Welke sturingmogelijkheden hebben raad en college, maken ze hier in voldoende mate gebruik van en hoe zouden raad en college in de Lelystadse context het beste sturing kunnen geven?

Sturingmogelijkheden college

ICT is niet specifiek belegd bij een portefeuillehouder. ICT is, samen met de onderwerpen 'nieuwe media & open data/digitale bereikbaarheid', ondergebracht in de portefeuille Gemeentelijke dienstverlening. In het coalitieakkoord 2014-2018 staat over ICT in relatie tot de gemeentelijke dienstverlening: *Het interne ICT beleid herijken en optimaliseren en daarin de samenwerking met derden en het werken met open data uitdrukkelijk aandacht geven.*

De directie van de gemeente Lelystad stelt het STIP vast³⁶ en bespreekt dit met de portefeuillehouder, de wethouder financiën, economie en wonen.

³² Toelichting namens hoofd van de afdeling facilitair, advies en beheer: 2e tranche documenten - rekenkameronderzoek ICT

³³ Interview beleidsmedewerkers ICT (23 mei 2016 en interview MT (23 mei 2016)

³⁴ Bron technische reactie ambtelijke organisatie.

³⁵ Toelichting namens hoofd van de afdeling facilitair, advies en beheer: 2e tranche documenten - rekenkameronderzoek ICT

³⁶ Directiebesluit (16 januari 2014)

Bij de afweging of een onderwerp wel of niet geschikt is voor de raad volgt het college ten eerste de Gemeentewet, waarbij bedrijfsvoering de verantwoordelijkheid is van het college³⁷. De wethouder is van mening dat de raad betrokken wordt wanneer er iets te kiezen is of als de raad kaders kan stellen. Het college ziet dat het steeds meer wenselijk is om met de raad op het juiste abstractieniveau over ICT te praten, waarbij verder gekeken wordt dan alleen 'ICT als kostenpost'.

De gemeentesecretaris krijgt maandelijks informatie over ICT-aangelegenheden tijdens voortgangsgesprekken met het afdelingshoofd FAB. Zo weet de gemeentesecretaris van alle actuele onderwerpen, projecten, afwijkingen in bedrijfsvoering.³⁸

Er zijn daarnaast bilaterale afstemmingen tussen beleidsmedewerkers en het college over ICT-aangelegenheden. Ook zijn er thematische zaken met een ICT-component, zoals het sociaal domein, die beleidsmedewerkers met portefeuillehouders bespreken.³⁹

Sturingsmogelijkheden raad

De directie en afdelingshoofden zijn van mening dat de raad verantwoordelijk is voor doelstellingen die de organisatie nastreeft (maatschappelijke effecten) en de randvoorwaarden die hij hieraan wil verbinden. In dit perspectief is ICT een middel en geen doelstelling op zichzelf. Voor zover ICT-aspecten van belang zijn in een specifiek beleidsterrein (zoals het sociaal domein), is dat onderdeel van het beleidskader zelf en zijn de ICT-aspecten als onderdeel daarvan met de raad onderwerp van gesprek. De ambtelijke organisatie mist op (centraal) ICT vlak geen kader van de raad, maar gezien de impact die informatiemanagement en de mogelijkheid van informatiebeheer biedt, is het volgens het management wellicht verstandig om niet alleen in faciliterende zin naar ICT te kijken en de raad meer te betrekken bij ICT-beleid⁴⁰.

De raad is niet betrokken bij de totstandkoming en vaststelling van het STIP 2014-2016. Het STIP is niet ter informatie aan de raad gezonden. De raad is tot nu toe niet betrokken bij de inhoudelijke totstandkoming van het STIP. Dit is een bewuste keuze van het college en de directie⁴¹.

³⁷ Als tegenhanger voor deze opmerking geldt wel dat er overigens wettelijk geen enkele beperking is aan wat een raadslid aan informatie mag vragen.

³⁸ Toelichting namens hoofd van de afdeling facilitair, advies en beheer: 4e tranche documenten - rekenkameronderzoek ICT en 18-1 Maandgesprek afdelingshoofd FAB - algemeen directeur

³⁹ Interview beleidsmedewerkers ICT (23 mei 2016)

⁴⁰ Interview management (23 mei 2016)

⁴¹ Interview beleidsmedewerkers ICT (23 mei 2016)

De meeste informatie die de raad krijgt over ICT verloopt via de reguliere P&C-cyclus. Begrotingen en eventuele afwijkingen daarvan meldt het college in deze cyclus⁴². In de Programmabegroting is ICT onderdeel van de post Bedrijfsvoering.

Een keer per jaar licht de gemeentesecretaris de raad mondeling in over de bedrijfsvoering en ICT⁴³. Aparte investeringen, die niet de begroting zijn opgenomen, legt het college in voorkomende gevallen in aparte aanvragen aan de raad voor⁴⁴. Daarbij worden behalve de omvang van de investering, geen besluiten voorgelegd met betrekking tot uitvoering en planning⁴⁵. De raad stelt dus alleen financiële kaders, en geen inhoudelijke.

ICT uitgaven die in de P&C-cyclus staan, gaan over investeringen en onderhoud voor algemene voorzieningen, zoals hardware en organisatiebrede software (zoals mail en tekstverwerkingssoftware). Reguliere (jaarlijkse) kosten voor specifieke afdelingssoftware zijn niet als ICT-uitgaven in de P&C-documenten opgenomen, maar als onderdeel van het afdelingsbudget⁴⁶. Als de afdeling nieuwe, eenmalige investeringen pleegt, dan zijn deze kosten wel opgenomen in de productbegroting van de afdeling.

Daarnaast stelt de raad bij gelegenheid technische vragen met betrekking tot ICT beleidsvoorstellen (zie bijvoorbeeld ook paragraaf 3.2) en dient hij moties in (paragraaf 2.6)

2.6 Informatievoorziening naar de raad

Bij onderzoeksvraag: Wordt de raad afdoende geïnformeerd over de ICT om zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken?

Vanuit de raad is op diverse momenten aandacht gevraagd voor betere informatie over de gemeentelijke ICT. Voorbeelden zijn:

- In 2006 is naar verluidt een motie aangenomen waarin de oproep is gedaan om zoveel mogelijk gebruik te maken van open source en open ICT⁴⁷;
- In 2011 is een motie aangenomen over het gebruik van open data en adoptie van de beginselen van de open overheid⁴⁸;

⁴² Interview beleidsmedewerkers ICT (23 mei 2016)

⁴³ Interview Wethouder (2 juni 2016)

⁴⁴ Interview beleidsmedewerkers ICT (23 mei 2016)

⁴⁵ Interview beleidsmedewerkers ICT (23 mei 2016) en Kadernota 2013-2016 en Programmabegroting 2014-2017 met betrekking tot SharePoint/DMS

⁴⁶ Interview beleidsmedewerkers ICT (23 mei 2016). Uit de technische reactie komt naar voren dat deze uitgaven naar verluidt wel in de productenbegroting zijn opgenomen. Navraag bij de Lelystadse concernstaf d.d. 21 december 2016 heeft echter uitgewezen dat de productenbegrotingen niet aan de raad worden toegezonden. Raadsleden nemen in de regel daarom geen kennis van deze informatie.

⁴⁷ Van dit besluit is geen document gevonden. Wel is door raadslid E. Van der Herberg per mail bevestigd dat medio 2006 een motie is aangenomen over de adaptatie van open source en open standaarden.

⁴⁸ Motie Het nieuwe werken doorwerken (5 juli 2011)

- In 2013 zijn twee moties aangenomen over respectievelijk ICT in samenwerkingsverbanden (uitvoerende diensten) en meer 'houvast' rond het gemeentelijke ICT-beleid⁴⁹. Deze laatste motie is daarna weer ingetrokken, na toelichting van de wethouder dat de budgetten niet werden overschreden en dat hard aan samenwerking op ICT-vlak werd gewerkt. De bedoeling was om na het reces weer een aangescherpte motie in te dienen⁵⁰. Na het reces is er echter geen aangescherpte motie meer ingediend⁵¹. Het college doet via het agendaoverleg van 2 oktober 2013 het aanbod om een bijpraatsessie te organiseren over ICT. Het agendaoverleg vraagt vervolgens het college dit te combineren met een toelichting over organisatie en de bedrijfsvoering. Op 26 november 2013 staat de bijpraatsessie gepland waarin de gemeentesecretaris het presidium bijpraat over de ambtelijke organisatie, inclusief de ontwikkelingen ICT, maar deze wordt verplaatst naar januari 2014⁵². Onbekend is of de sessie heeft plaatsgevonden.
- Vervolgens is de nieuwe raad op 15 april 2014 bijgepraat over de bedrijfsvoering en de organisatieontwikkeling door onder meer de gemeentesecretaris. Daarin is ook de ICT kort aan bod gekomen, maar is geen specifieke informatie over het STIP gedeeld.

Werk sessie met raadsleden

In het kader van dit onderzoek is een werksessie georganiseerd voor raadsleden. Het doel van de sessie was om een indruk te krijgen over de wijze waarop raadsleden op dit moment de informatievoorziening en hun rol rond het onderwerp ICT ervaren, nu en in de toekomst.

Er zijn vier raadsleden op de uitnodiging ingegaan. Met hen is gesproken over bovenstaande onderwerpen. Gezien het aantal deelnemers is het niet mogelijk om onderzoeksvragen met betrekking tot de 'indrukken en wensen van de raad' getrouw te beantwoorden (in totaal zijn er 35 raadsleden). Indien in het vervolg over 'raadsleden' wordt gesproken, worden de bij de werksessie aanwezige raadsleden bedoeld, en niet de volledige gemeenteraad.

De raad heeft, onder andere door middel van moties, de afgelopen jaren aangegeven meer geïnformeerd en meer betrokken te willen zijn bij het ICT-beleid.

De werksessie met raadsleden bevestigt dit beeld. Raadsleden zien het toenemende belang voor de dienstverlening, de resultaten en effecten van beleid, de omvang van de investeringen en realiseert zich dat risico's rond

⁴⁹ Notulen raadsvergadering 18 juni 2013

⁵⁰ Notulen raadsvergadering 25 juni 2013

⁵¹ De overweging voor de PvdA-fractie (Emiel van der Herberg) was: "In maart 2014 waren de verkiezingen, wij hebben dit punt in ons verkiezingsprogramma opgenomen en het is vervolgens ook in het coalitie akkoord gekomen. Deze collegeperiode gaan we er dus beleid voor afspreken, en dat was het doel"

⁵² Mail gemeentesecretaris van 22 oktober 2013

informatieveiligheid groter worden. Men begrijpt dat het onderwerp meer is dan alleen werkplekautomatisering. Tegelijkertijd geven raadsleden aan niet altijd over voldoende kennis te beschikken.

Naast het indienen van moties stellen raadsleden af en toe 'controlevragen', naar aanleiding van landelijke gebeurtenissen ('hoe is dat bij Lelystad geregeld?'). Met name de onderwerpen informatieveiligheid en privacy komen hierin vaak terug.

De raadsleden geven in de werksessie aan niet goed te weten wat er met het ICT-budget gebeurt. Sommige raadsleden zouden meer willen weten, zeker gezien het toenemende belang en de bijbehorende afhankelijkheden en risico's. Zij hebben vragen over de voortgang van specifieke projecten, zoals de digitale werkomgeving voor raadsleden.⁵³

De raadsleden hebben de indruk dat er veel op ICT gebied ontwikkeld wordt in huis⁵⁴, maar het is niet duidelijk in hoeverre er hierbij samenwerking met andere gemeenten plaatsvindt. Daarnaast vinden raadsleden dat er meer aandacht moet zijn voor ICT in dienstverlening richting inwoners. Door het ontbreken van een beoordelingskader, hebben raadsleden het gevoel soms in het duister te tasten bij investeringsvoorstellen. De bredere afweging waarin ICT-beleid past binnen dienstverlening van de gemeente is niet duidelijk.⁵⁵ Die bredere afweging staat in het STIP, maar het STIP is niet met de raad gedeeld.

Raadsleden zijn van mening dat de informatievoorziening rond reguliere en incidentele budgetten zoals die in het kader van de P&C-cyclus worden voorgelegd in de praktijk te beperkt is 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. Daarbij geven raadsleden aan te weinig kennis te hebben om echt door te kunnen vragen bij onduidelijkheden⁵⁶.

De raadsleden zijn enthousiast over een recente sessie rond het onderwerp 'De stad is van ons allemaal', die door de ambtelijke organisatie werd verzorgd. Hierin werd met behulp van big data allerlei dwarsverbanden gelegd rond het thema 'participatie' in Lelystad. Volgens de raadsleden liet de presentatie goed zien wat er op ICT gebied allemaal mogelijk is.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat begin 2014 het STIP tijdens één van de BOB-sessies op de agenda is gezet⁵⁷, maar van dit initiatief is volgens de griffie

⁵³ Groepsinterview Raadsleden (8 juni 2016)

⁵⁴ In de technische reactie stelt de ambtelijke organisatie overigens dat de gemeente Lelystad zelf geen software ontwikkelt (programmeert). Wel richt de organisatie applicaties in en verbindt deze onderling.

⁵⁵ Groepsinterview Raadsleden (8 juni 2016)

⁵⁶ Groepsinterview Raadsleden (8 juni 2016)

⁵⁷ Interview beleidsmedewerkers ICT (23 mei 2016)

geen registratie. In januari 2016 heeft het MT naar aanleiding van de audit Informatieketen Lelystad een aanbod gedaan om de commissie van de rekening een toelichting te geven over het STIP en informatiemanagement. Hier is, in afwachting van dit rekenkameronderzoek, vooralsnog van afgezien⁵⁸.

In het rekenkamerrapport 'Quick scan digitale veiligheid' staat dat informatiebeveiliging niet meer uitsluitend te zien is als 'bedrijfsvoering' en de gemeenteraad te summier wordt geïnformeerd over digitale veiligheid in de gemeentelijke organisatie⁵⁹. De rekenkamer beveelt de raad aan informatieveiligheid aan te laten merken als kritische succesfactor voor gemeentelijke beleidsuitvoering en dienstverlening.

Perspectief voor de toekomst

De afgelopen jaren is ICT onderbelicht geweest bij de raad, omdat raadsleden veel tijd hebben moeten besteden aan het sociaal domein. Daarnaast geven raadsleden aan dat zij de uitvoering en ontwikkeling graag over laten aan de specialisten in ambtelijke organisatie⁶⁰.

Raadsleden zijn terughoudend met zich eigen maken van nieuwe kennis over een gespecialiseerd onderwerp als ICT. Men wil meer geïnformeerd en betrokken zijn bij kaderstelling en beleidsvorming, bespreking van dilemma's op het vlak van informatiesamenleving⁶¹ en meer inhoudelijke onderbouwing van en samenhang in investeringen⁶². Het 'in het duister tasten' als raad moet verminderd worden.

Het gaat de raad met name over de 'wat-' en 'waarom-' aspecten van ICT-investeringen. 'Hoe' het daadwerkelijk gebeurt is aan het college en ambtelijke organisatie. Dat geldt ook voor financiële voortgang; alleen majeure over- of onderschrijdingen zijn interessant om over geïnformeerd te worden.

Over de aanpak van het verbeteren van de informatievoorziening hebben de raadsleden geen duidelijk beeld. Men verwacht van het college naar aanleiding van dit rekenkameronderzoek een voorstel daartoe.

2.7 Gebruik open source

Bij onderzoeksvraag: Maakt de gemeente Lelystad – overeenkomstig de wens van de raad – in afdoende mate gebruik van open source?

⁵⁸ Mailwisseling tussen griffie en Afdelingshoofd FAB (16 februari 2016)

⁵⁹ Quick scan digitale veiligheid (rekenkamer Lelystad, 21 maart 2016)

⁶⁰ Interview raadsleden (8 juni 2016)

⁶¹ Besproken zijn bijvoorbeeld dilemma's als 'maximale digitalisering versus toegankelijkheid' of 'vroegsignalering versus privacy'

⁶² In dit verband is genoemd dat ICT niet alleen besparingen moet opleveren, maar ook vernieuwing van de gemeentelijke dienstverlening

Omstreeks 2006 heeft de raad het besluit genomen dat de gemeente in afdoende mate gebruik moet maken van 'open source'⁶³.

'Open source' gaat over het gebruik van applicaties, waarvan de broncode vrij beschikbaar is. In paragraaf 2.8.2 en in het vooronderzoek zijn meer inhoudelijke achtergronden beschreven over dit onderwerp.

Lelystad heeft geen beleidsmatige uitwerking voor het gebruik van open source in het STIP, iets wat overigens de meeste gemeenten niet hebben⁶⁴. Er is een aantal open sourceapplicaties in gebruik⁶⁵.

Waar Lelystad wél mee werkt (net zoals andere gemeenten) is het gebruik van 'open standaarden'. Het gaat hier om het gebruik van koppelingen die het mogelijk maken om softwarepakketten van verschillende leveranciers toch met elkaar te laten uitwisselen. Hiermee vermindert ook de leveranciersafhankelijkheid. De ontwikkeling van open standaarden is één van de kernthema's van KING/VNG. Lelystad heeft het gebruik van open standaarden dan ook in het ICT-beleid opgenomen⁶⁶. In de notitie 'STIP 2014-2016 – stand van zaken februari 2015' wordt opgemerkt:

Mooiste voorbeeld hierin is misschien wel de uitfasering van de Midoffice suite van WebNext. Er is hierbij besloten om niet een nieuwe midoffice aan te kopen, maar om gebruik te maken van de geïmplementeerde NUP-bouwstenen, bestaande webportalen in de markt, en deze allemaal te koppelen via zo veel mogelijk standaard koppelingen. Daar waar deze nog niet aanwezig zijn, is van de leverancier geëist dat hij binnen afzienbare tijd hier toch aan kan voldoen.

2.8 Vergelijking met andere gemeenten / overheden

Bij onderzoeksvraag: Wat is de stand van zaken bij andere overheden / gemeenten?

Bij onderzoeksvraag: Welke good practices zijn er (niet alleen bij overheden, maar ook van elders) en welke perspectieven geven deze in de Lelystadse context?

Deze paragraaf geeft een overzicht van een aantal algemene en inhoudelijke ontwikkelingen van het onderwerp ICT, voor zover van toepassing voor lokale overheden en andere organisaties die publieke dienstverlening leveren.

⁶³ Van dit besluit is geen document gevonden. Wel is door raadslid E. Van der Herberg per mail bevestigd dat medio 2006 een motie is aangenomen over de adaptatie van open source en open standaarden.

⁶⁴ Expertopvatting onderzoeksbureau

⁶⁵ Waaronder de GIS-viewer

⁶⁶ STIP 2014-2015

Allereerst wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de gemeentelijke ICT in de afgelopen jaren. Vervolgens wordt op een aantal actuele inhoudelijke ontwikkelingen ingegaan.

2.8.1 Ontwikkeling gemeentelijke ICT

In de ontwikkeling van de gemeentelijke ICT is landelijk een fasering te zien die, voor zover relevant voor dit onderzoek, begint op het moment dat gemeenten ICT gingen inzetten om de publieksdienstverlening (met name burgerzakenproducten en vergunningverlening) te verbeteren. De aansluitingen tussen de daarop volgende fasen zijn niet 'hard' en lopen in elkaar over.

Fase: Verbeteren publieksdienstverlening

In de jaren 2005 tot en met 2013 hebben afdelingen ICT bij gemeenten zich vooral gericht op de digitalisering van de dienstverlening. Digitale publieksdienstverlening vormde een belangrijker 'aanjager' van investeringen in de ICT; een website werd ontwikkeld en basisregistraties en authenticatievoorzieningen als DigiD werden geïmplementeerd. Het doel was duidelijk; verbetering van de dienstverlening. Mede daardoor was de verbinding tussen primair proces en ICT-beleid sterk. Er was focus op met name digitalisering van 'de voorkant' van de dienstverlening

Fase: Digitalisering intern proces

De volgende fase voor gemeenten begon vanaf 2010 en is gericht op de verdere uitbouw van het digitaal werken naar andere onderdelen van de organisatie. Het gaat dan om afdelingen die niet direct te maken hebben met publieksdienstverlening, zoals beleidsafdelingen. In deze fase worden systemen voor het beheren van documenten (documentmanagement), werkbeheer (zaakgericht werken) en digitaal samenwerken (bijvoorbeeld met SharePoint) ingevoerd. Het gaat daarbij om de digitalisering van 'de achterkant'. De te bereiken doelen zijn divers, meer omvattend en abstracter dan bij de digitalisering van de dienstverlening. Het gaat nu om efficiënter werken, versterken van beleidsfuncties of het verminderen van het aantal applicaties. Door het vaak uitblijven van focus en beperkte projectbeheersing verloopt bij veel gemeenten de invoering van het digitaal werken moeizaam⁶⁷. De noodzaak van het toepassen van een veranderaanpak (naast het 'gewoon' implementeren van een ICT-project), stelt andere eisen aan de rol van het management en de competenties van de medewerkers die de invoering van digitaal werken moeten begeleiden. Een meer strategische positionering en andere samenstelling van kennis en vaardigheden van de ICT-organisatie⁶⁸ is dan ook vaak nodig.

Fase: Digitalisering in de keten, toepassing van technologische ontwikkelingen

⁶⁷ Zie ook het Vooronderzoek ICT van de rekenkamer Lelystad

⁶⁸ De 'ICT-organisatie' bestaat uit alle medewerkers die betrokken zijn bij het beheren en vernieuwen van de ICT, niet zijnde eindgebruikers. Deze medewerkers zitten in zowel centrale eenheden, zoals de afdeling FAB, als in het primair proces

Deze ontwikkeling van de ICT-organisatie is ook nodig voor de inzet van ICT in de komende jaren. Ging het tot nu toe om de digitalisering van de eigen organisatie, door de overdracht van taken naar gemeenten en de daaruit volgende noodzaak om meer met ketenpartners te werken, is 'digitalisering in de keten' een belangrijk onderwerp voor de komende jaren.

Daarnaast zijn er diverse technologische ontwikkelingen in opkomst, die het noodzakelijk maken dat strategische kaders voorhanden zijn en sturing plaatsvindt op het behalen van strategische doelen. Voorbeelden van deze technologische ontwikkelingen zijn:

- ontwikkeling van datagedreven beleidsvorming ('big-data toepassingen')
- cyber-security: informatieveiligheid en het verwerken van persoonsgegevens
- informatiesamenleving: open data, inzet social media, slimme sensoren

Strategische positionering bij gegevensverwerkende en maatschappelijk opererende organisaties

Bij organisaties in het publieke domein neemt het besef toe dat ICT een strategische waarde is. Daar waar in de private domein (banken, verzekeraars) en grote publieke organisaties (Belastingdienst, UWV) de CIO⁶⁹ al enige jaren een vaste positie heeft in het bestuur van de organisatie, wordt in lokale organisaties de CIO meer gezien als 'een rol' van een afdelingsmanager of is het uitgewerkt in een senior beleidsfunctie.

Het toont aan dat deze organisaties ICT niet alleen zien als een 'bedrijfsvoeringsonderwerp' of een 'kritiek bedrijfsmiddel'. ICT is voor hen een onderwerp waar een nieuwe ontwikkeling in de samenleving (adoptie van technologie door burgers) in samenhang met het benutten van kansen voor het bereiken van strategische doelen en maatschappelijk effect wordt gezien.

2.8.2 Inhoudelijke ontwikkelingen

Hieronder worden een aantal inhoudelijke thema's behandeld, waarbij ingegaan wordt op zowel de stand van zaken bij andere organisaties als de bruikbaarheid voor de gemeente Lelystad vanuit het oogpunt van governance. Het zijn 'good practices', die gezien de vergelijkbaarheid van toepassing kunnen zijn. Bronnen in deze paragraaf zijn zowel externe publicaties als expertopvatting van het onderzoeksbureau.

Open data

Het openstellen van data door gemeenten staat landelijk nog in de kinderschoenen. In het trendrapport van de Algemene Rekenkamer⁷⁰, is onder andere geconcludeerd dat "nog niet alles wat open kan, open is". Het zijn, naast de landelijke organisaties, vooral de grotere gemeenten die een open data-portal onderhouden. Vaak gaat het

⁶⁹ Chief Information Officer

⁷⁰ Trendrapport open data 2016

om geo-gerelateerde data, zoals de ligging van openbare voorzieningen en beheergebieden.

Lelystad onderscheid zich, door als relatief kleine gemeente, toch een portal te hebben, met ook minder 'makkelijke' data, zoals de declaraties van bestuurders. De gemeente is hier begin 2014 mee begonnen, mede naar aanleiding van een raadsmotie in 2011⁷¹ en onderzoek van de rekenkamer⁷².

De achterliggende visie op open overheid en het bijbehorende actieplan werd ter kennisname aan de directie aangeboden⁷³. Daarbij werd door de directie besloten:

- *Onder nadrukkelijke vermelding van de ambtelijke status worden de stukken aangeboden ten behoeve van het rekenkameronderzoek naar actieve openbaarmaking en open data bij de gemeente Lelystad.*
- *Na overleg met de portefeuillehouder worden het visiedocument en het plan van aanpak ter vaststelling aan het – huidige – college voorgelegd. Daarbij wordt tevens voorgesteld de raad met een bij te voegen brief over een en ander te informeren.* Op 30 juni 2015 (ruim een jaar na het Directiebesluit Visie open gemeente, data) wordt de raad geïnformeerd door middel van een informatiebrief⁷⁴.

Datagedreven beleidsvorming

In toenemende mate ontdekken gegevensverwerkende organisaties de mogelijkheid van data-analyses op intern en extern beschikbare gegevens. Vaak wordt dit ook 'big-data toepassingen' genoemd.

Door de enorme groei van gestructureerde gegevens, het aanbod van technieken om deze te onderzoeken en de toenemende complexiteit van vraagstukken wordt het mogelijk om zogenaamde 'data-gedreven beleidsvorming' te ontwikkelen. Hierbij worden complexe beleidsvraagstukken beantwoord door het gebruik van gegevens die zowel binnen de organisatie als daarbuiten beschikbaar zijn.

Diverse gemeenten experimenteren hier momenteel mee, vaak in samenwerking met ketenpartners, onderzoeksinstituten en bedrijven. Lelystad zet ook de eerste stappen op dit terrein en heeft onlangs voor de gemeenteraad een sessie verzorgd over participatie waarbij gebruik is gemaakt van data-analyses. Een plan dat ziet op de verdere ontwikkeling van data-gedreven beleidsvorming, met onder andere randvoorwaarden, benodigde investeringen, verkenning van dilemma's en samenwerking met andere partijen is niet opgesteld.

⁷¹ Motie Het nieuwe werken doorwerken (5 juli 2011)

⁷² Rapport Rekenkamer Open overheid, open vizier (16 december 2014)

⁷³ Directiebesluit Visie open gemeente, data (20 februari 2014)

⁷⁴ Raadsbrief Voortgang Actieplan Open Gemeente (30 juni 2015). De brief is op 30 juni 2015 geplaatst op het raadsinformatiesysteem en is in de raadsvergadering van 15 september 2015 bij de ingekomen stukken voor kennisgeving aangenomen

Open source en open standaarden

Bestuurlijk Nederland discussieert al jaren over het bereiken van leveranciersafhankelijkheid en het besparen van kosten door het gebruik van open source en open standaarden. Waar 'open source' gaat over vrij toegankelijke broncode van software, gaat 'open standaarden' over het koppelbaar maken van software die van verschillende leveranciers afkomstig is. In het vooronderzoek van dit rekenkameronderzoek is van het onderwerp open source al uitgebreid verslag gedaan.

Rond open standaarden is het Kwaliteitsinstituut Gemeenten (KING) al enige jaren bezig om via 'leveranciersmanagement' softwareleveranciers te dwingen tot het ontwikkelen van standaarden⁷⁵. Dit heeft tot het vormen van een groep softwareleveranciers geleid, die zich geconformeerd hebben aan open standaarden. Lelystad heeft het gebruik van open standaarden opgenomen in het beleid (in het STIP) en past dat in de praktijk ook toe⁷⁶.

In paragraaf 2.7 is dieper ingegaan op de specifieke situatie in Lelystad met betrekking tot open source en open standaarden.

Strategische positionering van ICT

Steeds meer gemeenten hebben een functionaris die op strategisch niveau de ICT coördineert of aanstuurt. Bij grotere gemeenten gaat het dan om een CIO⁷⁷, die vaak het MT of de directie adviseert en soms ook leidinggevende taken heeft voor centrale ICT-activiteiten⁷⁸. Budgetten zijn niet altijd gecentraliseerd, hoewel de beweging is dat dit wel steeds meer gebeurt.

Sommige gemeenten met een al enige jaren strategisch functionerend informatiemanagement, maken plannen om 'door te ontwikkelen' naar juist weer afschaling van centraal gecoördineerde ICT, omdat de lijn in staat is dit zelf op te pakken.

Lelystad heeft ten tijde van dit onderzoek voor de duur van twee jaar een tijdelijke CIO aangesteld, die de opvolging van de aanbevelingen uit de 'Audit informatieketen' gaat coördineren.

⁷⁵ <https://www.kinggemeenten.nl/secties/leveranciersmanagement/leveranciersmanagement>

⁷⁶ Centric is leverancier van belangrijke delen van de ICT-omgeving en heeft het convenant van KING ondertekend.

⁷⁷ Chief Information Officer

⁷⁸ De rechtvaardiging voor deze beweging is dat door toenemende complexiteit van opgaven, (juist) standaardisatie nodig van de ICT in reguliere processen. Door standaardisatie wordt complexiteit gereduceerd en wordt de uitwisselbaarheid intern en extern verstrekt. Standaardisatie heeft belangrijke gevolgen voor de uitvoering van het primair proces. Strategische positionering ('in de top') is daarom gewenst om hier sturing aan te geven.

Rol gemeenteraad

Diverse gemeenteraden zoeken naar een betere invulling van hun kaderstellende en controlerende rol rond ICT. Wat daarbij compliceert is de brede scope van het ICT-vakgebied, de complexiteit van de techniek zelf en de inpassing ervan in de organisatie en het (al dan niet terechte) 'technuten-imago' van de betrokken medewerkers. Dat maakt verbinden lastig.

De gemeente Amersfoort heeft het initiatief genomen dit te overbruggen door het organiseren van een 'raadsacademie', waarin door de CIO een sessie is verzorgd voor raadsleden, ter voorbereiding op het ontwikkelen van een IT-meer jaren visie door de raad⁷⁹. Deze is inmiddels opgesteld⁸⁰.

2.9 Perspectieven voor de toekomst

Bij onderzoeksvraag: Op welke manier wensen raad en college in de (naaste) toekomst betrokken te worden bij het bepalen van de visie en doelstellingen op het gebied van ICT van de gemeente?

Bij onderzoeksvraag: Op welke manier en met welke frequentie wensen raad en college in de (naaste) toekomst te worden geïnformeerd over de voortgang van de realisatie van de doelstellingen, respectievelijk de implementatie van hun visie op het gebied van ICT en het verloop van de daaraan verbonden kosten van de gemeente?

Bij onderzoeksvraag: In hoeverre en met welke instrumenten wensen raad en college in de (naaste) toekomst invulling te geven aan de governance (dat wil zeggen: (bij)sturen, controleren, verantwoording afleggen en afnemen en organiseren van het toezicht) op het gebied van ICT?

College

De wethouder geeft aan tevreden te zijn met de wijze waarop het college wordt betrokken en geïnformeerd en deelneemt aan besluitvorming en sturing rond ICT⁸¹. Richting de raad is het van belang dat de meerwaarde van 'het gesprek' over ICT altijd moet zitten in de beoogde beleidsdoelen. De 'wat-vraag' is het vertrekpunt. De wethouder waarschuwt voor specialisten die vooral bezig zijn met wat technologisch allemaal mogelijk is zonder er bij stil te staan of daar echt behoefte aan is. Daar heeft de raad niets aan.⁸²

⁷⁹ http://amersfoort.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/env=help/action=view/id=1306004/type=pdf/Inhoud_agendapunt_25-08_Informatietechnologie_ontwikkelingen_en_landelijke_kaders.pdf

⁸⁰ http://amersfoort.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=showdoc/id=1477960/Meerjaren_IT_Visie.pdf

⁸¹ Interview wethouder (2 juni 2016)

⁸² Interview wethouder (2 juni 2016)

Raad

In paragraaf 2.6 is beschreven hoe raadsleden de informatievoorziening naar de raad tot nu toe ervaren en wat volgens hen het perspectief voor de toekomst moet zijn.

3 Casestudy

Onderdeel van dit onderzoek is het uitwerken van twee cases. Hierbij is onderzocht in hoeverre de *governance* rond ICT-initiatieven in de praktijk werkt. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de casestudy. Elke case is uitgewerkt met de volgende indeling:

- Omschrijving en verloop van de case
- Bevindingen langs de hoofdthema's van de onderzoeksvragen:
 - Informatie- en communicatiebeleid in relatie tot het primaire proces
 - Governance
 - Vergelijking met andere gemeenten / overheden
 - Perspectieven voor de toekomst
- Analyse van de case vanuit het oogpunt van governance

3.1 Case 1: SharePoint

Het project 'SharePoint' is begin 2013⁸³ formeel van start gegaan en had als doel het (door-) ontwikkelen van een digitale omgeving voor het delen van documenten en het digitaal samenwerken. SharePoint is dan al de omgeving waar het intranet op is gebaseerd en de keuze voor het systeem vloeit direct voort uit het programma Het Nieuwe Werken, dat in 2010 is gestart.

Het directiebesluit voor de doorontwikkeling is gebaseerd op de notitie 'Positionering SharePoint 2013-2015'. In dit document wordt voor 30 juni 2013 een business case aangekondigd. Deze is niet opgesteld.

In de tweede helft van 2013 neemt het directieteam het besluit om de vernieuwing van het documentmanagement systeem (DMS) te verbinden met de SharePoint-ontwikkeling. Op 21 september 2013 besluit door de directie: 'Uitvoering te geven aan het DMS-advies waarbij Corsa binnen drie jaar wordt uitgefaseerd en het DMS/RMA⁸⁴ volledig worden ondergebracht op het SharePoint platform'.

Vanaf dat moment kennen de doorontwikkeling van SharePoint en het vernieuwen van de omgeving voor documentmanagement een grote verwevenheid in de realisatie. De doorontwikkeling van SharePoint wordt bekostigd uit de reguliere budgetten. Voor de vernieuwing van het DMS is een kredietaanvraag aan de raad gedaan. De aanvraag van het krediet is in de programmabegroting 2014-2017 opgenomen (pagina 129)⁸⁵.

Op 25 februari 2014 wordt aan het managementteam de notitie 'SharePoint komt er aan' aangeboden, waarin de stappen bij de realisatie op hoofdlijnen zijn beschreven. Ook een globale planning is opgenomen. Het grootste deel van de SharePoint-

⁸³ Directiebesluit 20 december 2012 en MT-conclusie 7 januari 2013

⁸⁴ Document Management Systeem, Records Management Applicatie

⁸⁵ Onderbouwing in Kadernota 2013-2016, pagina 58

elementen dienen in 2015 gereed te zijn. Het DMS-deel wordt met name in 2015 en 2016 gerealiseerd.

Op 15 april 2014 presenteert de ambtelijke organisatie het projectplan 'DMS-transitie (van Corsa naar SharePoint)'. Het opdrachtgeverschap wordt in dit document belegd bij de gemeentesecretaris, opdrachtnemer is het afdelingshoofd FAB. Het plan bevat een planning op hoofdlijnen en een onderbouwing van de financiën. Een detailuitwerking van planning, tussenresultaten en financiën ten behoeve van de projectsturing ontbreekt.

Op 12 oktober 2015 geeft het MT, na geïnformeerd te zijn over de stand van zaken rond SharePoint, aan dat er aandacht moet zijn voor de rol van leidinggegevenen en 'trekkers' uit de teams⁸⁶.

Op 7 december 2015 is door de projectleiding aan de directie gerapporteerd dat bij de realisatie van het DMS een vertraging van 6 maanden wordt verwacht, omdat 'de transitie meer tijd kost dan is ingeschat'⁸⁷. De hoofdreden van de vertraging blijkt de wisseling van de projectleiding te zijn geweest en de vernieuwde inzichten die daaruit voortkwamen. De onderdelen waar de vertraging uit voortkwamen waren met name 'zachte' delen, zoals projectstructuur, betrokkenheid business en het opnieuw vaststellen uitgangspunten. Voor het budget heeft het geen directe gevolgen gehad⁸⁸. In de notitie 'STIP 2014-2016 – stand van zaken februari 2015' wordt opgemerkt:

De grote organisatiebrede projecten⁸⁹ hebben geleden, en lijden nog steeds, onder lange doorlooptijden, verminderde focus, gebrek aan draagvlak en resultaten die bij oplevering niet altijd voldoen aan de wensen van de interne en externe gebruiker op dat moment.

Ten tijde van dit rekenkameronderzoek (voorjaar 2016) is SharePoint technisch gereed, en vindt stapsgewijze invoering van de diverse onderdelen in de organisatie plaats⁹⁰.

Het DMS zal voor de eerste twee processen van de afdeling Werk en Inkomen in het 3e kwartaal 2016 beschikbaar komen. Hierna zullen overige processen van WIZ en de overige afdelingen volgen. Naar verwachting zal het nieuwe DMS eind 2017 worden opgeleverd⁹¹.

Gedurende de looptijd van het SharePoint / DMS –project heeft de griffie zich georiënteerd op een passende omgeving voor gemeenteraadsleden om informatie

⁸⁶ MT-conclusie (12 oktober 2015)

⁸⁷ MT-conclusie (7 december 2015)

⁸⁸ Toelichting beleidsmedewerker ICT 1 september 2016

⁸⁹ zoals SharePoint/DMS (onderzoeksbureau)

⁹⁰ Toelichting bij levering 2e tranche documenten (7 april 2016)

⁹¹ Toelichting bij levering 2e tranche documenten (7 april 2016)

en documenten te delen. Uit onder andere beheersmatig oogpunt is gekozen om zoveel mogelijk gebruik te maken van de omgeving die bij de ambtelijke organisatie wordt gerealiseerd⁹².

Tussen ambtelijke organisatie en griffier heeft informeel afstemming plaatsgevonden, waarvan geen verslaglegging is gemaakt. In deze afstemming is onder andere besproken dat eerst alle functionele gebieden van SharePoint 100% betrouwbaar dienen te zijn, alvorens tot levering aan de raad wordt overgegaan⁹³.

Bevindingen: Informatie- en communicatiebeleid in relatie tot het primaire proces

Gedurende het project is het MT op diverse momenten geïnformeerd over de voortgang van het SharePoint / DMS-project. De medewerkers zelf worden geïnformeerd en hebben inspraak in zogenaamde roadshows en klankbordgroepen⁹⁴. Desondanks wordt eind 2015 in de Audit Informatieketen geconstateerd:

‘Het project digitaal werken/SharePoint wordt vanuit de afdelingen gevoeld als technische verplichting waarom men niet heeft gevraagd en onvoldoende in wordt ondersteund. Het opdrachtgeverschap en projectleiding is belegd bij FAB. De vakafdeling voelt zich onvoldoende in de lead bij het project Digitaal Werken/SharePoint en zaakgericht werken.’

Het opdrachtgeverschap is volgens deze audit dus belegd bij FAB, terwijl in het projectplan ‘DMS-transitie (van Corsa naar SharePoint)’ van 15 april 2014 dit bij de gemeentesecretaris ligt.

Bevindingen: Governance

Raad en college zijn niet formeel betrokken geweest bij de beslissing rond de doorontwikkeling van SharePoint. Wel heeft het college in 2010 ingestemd met het programma Het Nieuwe Werken, waar het werken met SharePoint onderdeel van was. Daarnaast heeft de raad in 2014 ingestemd met een extra krediet van € 750.000 voor de vervanging van het DMS.

Bevindingen: Vergelijking met andere gemeenten / overheden

Vrijwel alle gemeenten hebben de afgelopen jaren gewerkt aan de digitalisering van de bedrijfsvoering. Het creëren van een omgeving door het uitwisselen van informatie en documenten is daar onderdeel van.

Naast de technische complexiteit als gevolg van het maken van koppelingen met andere systemen, bevatten deze projecten vaak veranderkundige problematiek. Het gaat bij dit soort projecten niet alleen om techniek, maar om het standaardiseren van het dagelijks werk. En dat vraagt niet alleen om uitleg en opleiding, maar ook

⁹² Notitie ICT presidium 21 maart 2016

⁹³ Toelichting bij levering 6e tranche documenten (7 april 2016)

⁹⁴ DMS-transitie 1.0 15 april 2014

om het creëren van draagvlak en het tonen van 'eigenaarschap' van lijnverantwoordelijken.

Lelystad heeft, althans op papier, vanaf het begin oog gehad voor de veranderkundige aspecten; diverse gremia zijn gestart waar medewerkers zich konden laten informeren en hun mening konden laten horen. De ondernemingsraad is al vroeg betrokken (hiertoe besluit de directie op 21 september 2013). Desondanks wordt in de audit informatieketen vastgesteld dat medewerkers zich niet betrokken voelen.

Bevindingen: Perspectieven voor de toekomst

De gemeenteraad heeft in dit project de rol van 'eindgebruiker' gehad. Voor de realisatie van hun digitale werkomgeving is hij afhankelijk van de vorderingen in het project. De griffie is op informele basis geïnformeerd over de voortgang en de consequenties voor de raadsomgeving. Dat is vanuit het oogpunt dat de raad geen rol heeft in de formele projectstructuur en governance begrijpelijk, maar heeft wel bijgedragen aan het in het vooronderzoek verwoorde beeld dat het ambtelijk projectmanagement rond het project SharePoint / DMS niet adequaat is.

Analyse

Bij de uitvoering van het project Sharepoint staat vooral de inhoud en het te bereiken einddoel centraal. Aan de vraag hoe het doel het beste bereikt kan worden, besteedt de organisatie minder aandacht. Zo is geen doorrekening gemaakt van kosten en baten en is de projectbegroting op hoofdlijnen. Ook de veranderkundige aspecten van ICT-projecten worden sterk bepaald door 'de wens' en minder door een analyse van mogelijke verander-versnellers en -vertragers. Eén en ander leidt tot gefragmenteerde financiële verantwoording en vertraging.

De manier waarop Lelystad presteert is (desondanks) vergelijkbaar met andere gemeenten: abstracte doelstellingen rond de invoering van organisatiebrede digitaliseringsprojecten, impliciete projectbeheersing, het onvoldoende voorhanden hebben van een veranderaanpak en (daarmee samenhangend) te weinig eigenaarschap van de verandering bij het management van de afdelingen en teams die met de ICT-vernieuwing te maken krijgen⁹⁵.

Er zijn geen aanwijzingen dat dit heeft geleid tot budgetoverschrijdingen, maar onmiskenbaar wel tot extra uren, vertraging in het project en het bereiken van de projectdoelen en daardoor waarschijnlijk ook vertraging in het kunnen oppakken van nieuwe ontwikkelingen.

3.2 Case 2: ICT-aspecten decentralisaties

Het project 'ICT-aspecten decentralisaties' is geen apart project, maar het onderwerp is wel een herkenbaar onderdeel geweest van de voorbereidingen door

⁹⁵ Vooronderzoek ICT 11-11-2015, rekenkamer Lelystad

de gemeente op de decentralisaties in het sociaal domein (Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Jeugdwet en Participatiewet).

In de aanloop naar de decentralisaties is een projectorganisatie opgezet, bestaande uit een regiegroep en vier werkgroepen. Drie werkgroepen hebben zich gericht op de beleidsaspecten van de decentralisaties (Jeugd, WMO, Participatie), één werkgroep heeft zich gericht op de bedrijfsvoeringsaspecten, waaronder (decentralisatie-brede) ICT, zoals integrale ICT, security, privacy en bewerkersovereenkomsten⁹⁶. Daarnaast is in het reguliere I-Kolom overleg regelmatig gesproken over (technische) ICT-aspecten⁹⁷.

De regiegroep werd gevormd door de gemeentesecretaris, de betrokken afdelingshoofden, het afdelingshoofd FAB, de projectleiders van de werkgroepen en de concerncontroller.

In de regiegroep zijn ook ICT-aspecten en bijbehorende risico's besproken. In de risicomonitor die de regiegroep gebruikte bij hun werk staan diverse ICT-aspecten genoemd⁹⁸.

Met ketenpartners zijn bewerkersovereenkomsten gemaakt om de kwaliteit van de informatie vast te leggen en de privacy van de cliënten te waarborgen⁹⁹.

Met raadsleden zijn ICT-aspecten aan de orde gekomen in het kader van de bespreking van bijvoorbeeld het Beleidsplan 'Kansrijk opgroeien in Lelystad'¹⁰⁰. De raad heeft van te voren geen kaders gesteld met betrekking tot ICT.

Bevindingen: Informatie- en communicatiebeleid in relatie tot het primaire proces

In het STIP 2014-2016 (vastgesteld eind 2013) zijn de decentralisaties in het sociaal domein genoemd als één van de belangrijkste drijvers om de ICT verder te ontwikkelen. In het bijbehorende uitvoeringsplan STIP zijn met name de wettelijke aspecten van ICT genoemd, zoals voldoen aan de Wet Basisregistratie Personen, Wet Bescherming Persoonsgegevens en de Archiefwet. De verbinding met het primair proces is in het uitvoeringsplan niet uitgewerkt. Er is van te voren geen apart plan gemaakt voor de ICT rond de decentralisaties; de aanpak en keuzes rond ICT zijn werkenderwijs ontwikkeld¹⁰¹.

⁹⁶ Agenda werkgroep Bedrijfsvoering 3D (27 november 2014) en Activiteitenoverzicht 3D (10 augustus 2015)

⁹⁷ zoals het doorvoeren van updates van systemen

⁹⁸ Risicomonitor Decentralisatie Jeugd versie 2.0 (november 2014)

⁹⁹ Samenwerkingsovereenkomst met betrekking tot de Sociaal Wijkteam(s) (7 maart 2016)

¹⁰⁰ Beantwoording technische vragen diverse fracties (7 oktober 2014)

¹⁰¹ Interview beleidsmedewerkers (23 mei 2016). Uit de technische reactie komt naar voren dat naar verluidt bij de decentralisaties is gewerkt volgens de KING archetypen. Archetypen zijn inrichtingsmodellen van de gemeentelijke informatievoorziening. Lelystad heeft naar verluidt gekozen voor archetype 'transitieproof', hetgeen de meest basale uitwerking is. KING zegt over dit archetype: 'De gemeente voldoet aan de transitie maar stelt het transformeren uit tot er meer duidelijkheid is over de kaders'. Het is naar verluidt de

Bevindingen: Governance

Raad en college zijn betrokken bij de beleidsvorming rond de decentralisaties.

Het vraagstuk ICT in het sociaal domein is in een vroegtijdig stadium door het college besproken. Het ging daarbij om het ontwikkelen van een overzicht (de 'cockpit') ten behoeve van de verantwoording. Het college heeft afgewogen op welk aggregatieniveau de financiële en beleidsmatige informatie met de raad gedeeld zou moeten worden, en wat de raad nodig zou hebben om goed te kunnen sturen¹⁰².

In de raad zijn vragen gesteld die specifiek over ICT gaan (met name privacy-aspecten in wijkteams). Deze vragen zijn door het college beantwoord.

Bevindingen: Vergelijking met andere gemeenten / overheden

De aanpak van de gemeente Lelystad (integrale projectorganisatie, pragmatische aanpak) is vergelijkbaar met andere gemeenten. Wat ontbreekt is een uitwerking van de ICT-aspecten in de periode na 1 januari 2015. Diverse gemeenten hebben een informatieplan sociaal domein ontwikkeld, bedoeld om de ICT te verankeren en de basis te leggen voor verdere doorontwikkeling.

Bevindingen: Perspectieven voor de toekomst

De gehanteerde aanpak is ook toepasbaar bij de voorbereiding op de Omgevingswet, ook wel de 'decentralisatie van het ruimtelijk domein' genoemd. Aandachtspunt voor de raad is om voordat beleid aan de raad wordt voorgelegd, kaders te stellen met betrekking tot ICT en met name gegevensdeling.

Analyse

Anders dan bij het SharePoint-project, waar het realiseren van een digitaal systeem het hoofddoel was, was het onderwerp ICT bij de transitie in het sociaal domein één van de bedrijfsvoeringsaspecten.

De ambtelijke organisatie heeft dit projectmatig opgepakt, zonder een uitgesproken projectmanagementmethodiek toe te passen. Door het werken met een aparte werkgroep op het gebied van bedrijfsvoering (waaronder ICT), als onderdeel van de totale projectorganisatie, is de aansturing van ICT aspecten adequaat belegd gebleken.

Aan de hand van een activiteitenoverzicht zijn ICT-onderwerpen gestructureerd afgewerkt. Het werken met accountmanagement vanuit het team IMA en het I-kolomoverleg lijkt voldoende goed gewerkt te hebben om de verbinding tussen primair proces en centrale ICT te borgen.

bedoeling e.e.a. op termijn verder uit te werken naar het archetype totaal integraal: burgers hebben één toegang tot het sociaal domein. Veel gemeenten die dit tweede archetype ambiëren, migreren hier geleidelijk naartoe. Deze keuzes zijn ons evenwel niet uit stukken gebleken.

¹⁰² Interview wethouder (2 juni 2016)

Gesteld kan worden dat in deze casus de verbinding tussen primair proces en centrale ICT-organisatie door middel van een projectorganisatie pragmatisch is vorm gegeven. Er is niet planmatig gewerkt vanuit het STIP, bijvoorbeeld in de vorm van een 'informatieplan sociaal domein', hoewel daar wel voor de hand liggende aanknopingspunten voor zijn; in het STIP worden de decentralisaties wel genoemd als belangrijke ontwikkeling voor de gemeentelijke ICT. Ook een plan gericht op de bestendinging en de doorontwikkeling van de ICT in sociaal domein voor de periode na de transitie is niet gemaakt.

Hoewel een planmatige aanpak geen garantie geeft op de 'beste ICT', biedt het wel samenhang tussen andere ontwikkelingen en kan het dienen bij pro-actieve bespreking van relevante dilemma's over (bijvoorbeeld) de mate van digitalisering van het overheidscontact (en de daarmee samenhangende mogelijke uitsluiting van niet-digivaardigen) of privacy-aspecten met de raad.

Bijlage 1 Thema's in het STIP

| Thema | Onderwerp | Projecten |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Informatievoorziening is transparant en toegankelijk | De gemeente zal doorontwikkelen naar een Open overheid van waaruit open en transparant informatie met burgers en bedrijven wordt gedeeld. Voor de toegankelijk van informatie geldt 'Openbaar, tenzij...' Voor de wijze van beschikbaar stellen van informatie zal gewerkt worden met open standaarden om een betere uitwisselbaarheid tussen diverse partijen (burgers, bedrijven en ketenpartners) te realiseren. | OpenOverheid OpenData Wobportaal |
| Informatievoorziening sluit aan bij de behoefte van de gebruiker | De I-adviseurs hebben een belangrijke rol in het onderkennen van de wensen van de gebruiker (business) en het inpassen van deze wensen in de bestaande zonder daarbij afbreuk te doen aan de andere uitgangspunten uit dit strategisch informatieplan. | Notitie 'Informatiemanagement als brug tussen business en ICT' |
| Informatievoorziening ondersteunt het streven naar een effectieve overheid | Dit uitgangspunt betekent dat voor de informatievoorziening ingezet moet worden op een sterke doorontwikkeling van het e-loket, uniforme/generieke digitale diensten, intelligente systemen voor burgers en inzetten op volledige digitale inwinning van informatie. <i>We werken digitaal</i> Lelystad gaat ook aan de voorkant meer digitaal werken; de burger als ambtenaar. Bij deze ontwikkeling wordt gekozen voor digitale oplossingen binnen landelijke samenwerking. Digitaal blijft digitaal! Verwerking van informatie wordt uitgevoerd door intelligente systemen. We delen informatie niet alleen in systemen maar ook in sociale netwerken. | Visie digitale innovatie (integrale uitwerking van effecten van digitale innovatie op lopende-nieuwe digitalisering projecten) DMS-transitie+ SharePoint *3D's Visie, uitvoering eDienstverlening |
| We werken onder architectuur | Lelystad sluit aan bij het initiatief 'de basisgemeente' van instituut KING en ontwikkelt geen eigen voorzieningen als de beoogde functionaliteit al ontwikkeld is door publieke voorzieningen op landelijk of regionaal niveau. | Werken onder architectuur |
| Informatievoorziening is gestandaardiseerd en geïntegreerd | Om dit te bereiken wordt aangesloten bij de bouwstenen van het NUP (nationaal uitvoering programma), hierdoor wordt bereikt dat informatie eenmaal wordt ingewonnen, en meervoudig wordt gebruikt. | Uitvoering NUP-projecten Gegevensmanagement |
| Informatievoorziening is stabiel en veilig | De stabiliteit van de informatievoorziening is gebaat bij het werken met vaste leveranciers en het maken van goede afspraken met deze leveranciers. Dit leidt ook tot kortere lijnen wat belangrijk is in geval van beveiligingsincidenten. Daarnaast is het bewustzijn van | BIG (baseline informatiebeveiliging voor gemeenten) |

| | | |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| | informatiebeveiliging bij medewerkers (intern, en tevens bij ketenpartners) van cruciaal belang. | |
| Informatievoorziening voldoet aan wet- en regelgeving | Het vastleggen en beschikbaar stellen van digitale informatie is gebonden aan diverse wet- en regelgeving op het gebied van privacy, GBA en wettelijke archiefbepalingen. Wijzigingen in de informatievoorziening bijvoorbeeld als gevolg van de decentralisaties waarbij het vaak wenselijk is informatie te delen, laten onverlet dat nog steeds aan deze wetgeving moet worden voldaan. | Bij uitvoering van thema's, projecten zal dit thema doorlopend van toepassing zijn |
| Informatievoorziening ondersteunt het nieuwe werken | De afgelopen jaren zijn grote stappen gemaakt in het nieuwe werken. De komende jaren zal de focus verschuiven van het 'nieuwe' werken naar 'mobiel werken'. Smartphones en tablets zullen de ICT-standaard worden. Medewerkers zetten hun eigen gereedschappen – hamer en beitel – in met vormen van BYOD (bring your own device). Meer aandacht zal er besteed worden aan de inzet van social media als onderdeel van het werk. | Devicemanagement |
| Informatievoorziening is volgend op gemeentelijk beleid en kaders | De uitgangspunten uit het STIP worden herzien bij de start van een nieuwe collegeperiode en tussentijds op basis van de kadernota en/of programmabegroting en het concernplan. | |

Bijlage 2 Selectie knelpunten Audit Informatieketen

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 projecten¹⁰³. Afdelingen hebben weinig invloed op de prioritering van de ICT agenda.¹⁰⁴ De vakafdelingen geven aan dat zij onvoldoende worden ondersteund bij het vertalen van hun vraag. Deze ondersteuning wordt ook onvoldoende op concern geregistreerd. Voorbeeld hiervan is het zaakgericht en digitaal werken.¹⁰⁵

Zorgen om kwaliteit van de basisregistraties

Vanuit de vakafdelingen en FAB 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 issue¹⁰⁶.

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 bij 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.¹⁰⁷

Er is te weinig iteit

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

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 beeld¹⁰⁸.

¹⁰³ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 12

¹⁰⁴ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 13

¹⁰⁵ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 14

¹⁰⁶ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 16

¹⁰⁷ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 18

¹⁰⁸ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 19

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 ¹⁰⁹.

Het projectenportfolio wordt niet geregisseerd

Er is te weinig inzicht in de performance van ICT op alle niveaus ¹¹⁰

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 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 ICT.

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.

De strategische rol van IMA en Kwaliteit (richten en inrichten) is te weinig zichtbaar binnen Lelystad. De regierol wordt gemist door de vakafdeling.¹¹¹

Er is te weinig regie bij de vernieuwing van de infrastructuur van de ICT. 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 ICT 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 infrastructuur¹¹²

¹⁰⁹ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 14

¹¹⁰ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 14

¹¹¹ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 21

¹¹² Benchmark ICT 2014

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).¹¹³

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 onderbouwing¹¹⁴

De organisatie stuurt op het beheersen van de kosten in de project- en exploitatiefase¹¹⁵¹¹⁶.

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.

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.¹¹⁷

¹¹³ Auditrapport Health Check ICT-omgeving gemeente Lelystad (mei 2015)

¹¹⁴ Bijvoorbeeld 'Positionering SharePoint 2013-2015' en

¹¹⁵ Bijvoorbeeld Financieel overzicht Dienstverlening S_151004623_1 dat in MT-verband is besproken

¹¹⁶ Interview beleidsmedewerkers (23 mei 2016)

¹¹⁷ Audit Informatieketen Lelystad (1 juni 2015), p. 17

Bijlage 3 Geïnterviewde personen

Beleid

- Henri van Ulsen (senior medewerker informatiemanagement)
- Martine Brink (Concernadviseur)

Management

- Andi Oushoorn (Afdelingshoofd Facilitair, Advies en Beheer)
- Rob van Reijswoud (Concerncontroller / hoofd Concernstaf)

Directie / Gemeentesecretaris

- Nico Versteeg (Algemeen directeur/gemeentesecretaris)

Portefeuillehouder

- Jop Fackeldey (Wethouder financiën, economie en wonen)

Raadsleden

- Bart Visscher (Inwonerspartij)
- Emiel van der Herberg (PvdA)
- Hans Zaal (Leefbaar Lelystad)
- Sanne de Wilde (D66)

Bijlage 4 Geraadpleegde documenten

Levering via rekenkamer

- 12.2 STIP 2014-2016 - Stand van zaken per februari 2015.docx
- 12. Uitvoeringsplan STIP 2014 versie 1.0.docx
- 12.1 STIP 2014-2016 - versie 1.0 20-12-2013.docx
- 16. Doorlichting programma 6.pdf
- 17. Afronding Vensters voor de Bedrijfsvoering.docx
- 18. Managementrapport ICTBG2014 def - Lelystad_S_141042712_1.pdf
- 19. Notulen Doorlichting Programma 6 Bedrijfsvoering 16 april 2013.pdf
- 20. Onderzoeksopzet onderzoek ICT V9 18-02-2016.pdf
- 1. 2012 concernplan.pdf
- 1.3 CONCERNPLAN_2016.pdf
- 1.1 2013 concernplan.pdf
- 1.2 CONCERNPLAN-2015 1.pdf
- 7. Managementletter 2013 (plus reactie).pdf
- 8. Management letter 2014.pdf
- 3. Advies van de vd rek _ jaarstukken 2014.pdf
- 9. Overzicht P&C stukken (links naar website).docx
- 11. Presentatie STIP 2014-2016 teamleiders 03-06-2014.pptx
- 2. Preadvies Lelystad op weg naar BIG.pdf
- 4. Auditrapport Healthcheck gemeente lelystad versie 1.0.1.pdf
- 5. Bijlage `1 Audit gemeente Lelystad v1 0 2.ppt
- 10. Planning ICT audit.pptx
- 13. Vooronderzoek ICT 11-11-2015.pdf
- 6. Conceptonderzoeksopzet onderzoek ICT V6 16-11-2015.pdf

Levering 1^e tranche

- U16-96964 - 1e tranche documenten - rekenkameronderzoek ICT - 01-04-2016.pdf
- 1.2 interne audit Oracle - 131033246_S_131033246_5.pdf
- 1.2.1 - Directiebesluit_S_131038011_2.pdf
- 1.5 - Notitie DDoS_S_131059886_2.pdf
- 1.5.1 - Directiebesluit_S_131060586_1.pdf
- 1.11 rapportage DigiD - 131074074_S_131074074_3.pdf
- 1.11.1 - 2. DigiD-assessment gemeente Lelystad_S_131074223_1.pdf
- 1.11.2 - 3. TPM Interaccess_S_131074224_1.pdf
- 1.11.3 - Directiebesluit_S_131078925_2.pdf
- 1.14 - 141003400_S_141003400_4.pdf
- 1.14.1 rapportage audit General IT controls_S_141003401_1.pdf
- 1.14.2 - Directiebesluit_S_141005593_1.pdf
- 1.19 - Follow up audits141020809_S_141020809_3.pdf
- 1.19.1 - Directiebesluit_S_141021916_1.pdf
- 1.19.2 - follow up audits_S_141020810_1.pdf
- 1.21 - Uitwijktest ICt - 11-04-2014_S_141018460_1.pdf
- 1.21.1 - Continuity management versie 1 4 - 07-05-2014_S_141021780_1.pdf
- 1.21.2 - Directiebesluit_S_141024062_1.pdf

1.28 - Follow up general IT controls - 141046580_S_141046580_5.pdf
 1.28.1 - Directiebesluit_S_141048914_1.pdf
 1.28.2 - follow up GITC_S_141046581_1.pdf
 1.31.1 - Directiebesluit_S_141053766_1.png
 1.31.2 - Informatiebeveiligingsbeleid gemeente Lelystad_S_141052318_1.pdf
 1.35 - Standaardbrieven2_S_151016061_4.pdf
 1.35.1 - Besluit_S_151017234_1.pdf
 1.35.2 - TPM PinkRocade gemeente Lelystad_S_151016063_1.pdf
 1.35.3 - Rapportage DigiD-assessment gemeente Lelystad_S_151016065_1.pdf
 1.35.4 - Onderbouwing bevindingen gemeente Lelystad_S_151016067_1.pdf
 1.39 - Rapportage ICT-audit_S_151332171_1.pdf
 1.39.1 Auditrapport Healthcheck gemeente lelystad versie 1 0 1.pdf
 1.39.1 Auditrapport Healthcheck gemeente lelystad versie 1.0.1.pdf
 1.39.2 - Besluit voortgangrapportage ICT-audit.pdf
 1.40 - Generiek Rapport ICTB Gemeenten 2014 gemeente Lelystad - ALGEMEEN vdef.pdf
 1.40.1 - Generiek Rapport ICT Benchmark Gemeenten 2014 - Lelystad v01-00 (2).pdf
 1.41 - Auditrapport Informatieketen Lelystad_S_151332692_1.pdf
 1.58 - rapportage interne audit Suwinet - 131033246_S_131035589_5.pdf
 1.58.1 - Directiebesluit_S_131038010_2.pdf
 1.58.2 - Rapportage interne audit 2013 Q2 - Suwinet_S_131035606_1.pdf
 1.59 - Rapportage interne audit Decade_S_131059485_6.pdf
 1.59.1 - Directiebesluit_S_131061659_1.pdf
 1.59.2 - Rapportage interne audit 2013 Q2- Decade_S_131059566_1.pdf
 1.60 - Reactie inspectierapportage SUWI_S_131072559_2.pdf
 1.60.1 - Directiebesluit 5 december 2013_S_131075973_1.pdf
 1.61 - Auditrapportage Key2GH 141005633_S_141005633_4.pdf
 1.61.1 - Directiebesluit_S_141007139_1.pdf
 1.61.2 - Rapportage follow up Key2GH_S_141005636_1.pdf
 1.62 - Interne audit Suwinet - 141024980_S_141024980_3.pdf
 1.62.1 - Directiebesluit_S_141025970_1.pdf
 1.62.1 - Getekende biref aan Gemeente Lelystad suwinet 2014.pdf
 1.62.2 - Rapportage interne audit 2014 Q2 - Suwinet_S_141024981_1.pdf
 1.63 - VB vaststellen beveiligingsplan suwinet_S_151317776_2.pdf
 1.63.1 - Beveiligingsnota Suwinet_S_151317779_1.pdf
 1.63.2 - Besluit directie beveiligingsplan Suwinet_S_151318151_1.pdf
 1.65 - Rapportage kwaliteitsmonitor waardedocumenten 2013 Q3_S_131065624_3.pdf
 1.65.1 - Follow up bevindingen audit Paspoorten en NIK 2013.docx
 1.65.2 Kwaliteitsmonitor reisdocumenten - 131065607_S_131065607_6.pdf
 1.65.3 - Kwaliteitsmonitor reisdocumenten - 131065607_S_131065607_6.pdf
 1.66 - follow up audits 141020809 2013.docx
 1.67 - Uittreksel zelfevaluatie BRP 2014.docx
 1.67.1 - Zelfevaluatie Paspoorten_en_NIK_2014.docx
 1.67.2 - Follow up bevindingen audit Paspoorten en NIK 2014.docx

1.67.3 - Kwaliteitsmonitor reisdocumenten - 131065607_S_131065607_6.pdf
1.68 - 20141229 Beoordeling Systeeminrichting UNIT4 Decade v1.0.docx
1.69 - Beheersrapport gemeente Lelystad Key2B 02072014.pdf
1.70 - VB zelfevaluatie BRP en Paspoorten NIK 2015.docx
1.70 - Zelfevaluatie BRP en Paspoorten - NIK - wg-
0036_capture_20151105_011_000000_S_151325825_3.pdf
1.70.1 - Actielijst, follow up BRP en Paspoorten NIK 2015.docx
1.70.2 - Vragenlijst_BRP_2015.docx
1.70.3 - Vragenlijst_Paspoorten_en_NIK_2015.docx
1.70.4 Directiebesluit 10_S_151327100_1.pdf
1.71.1 - Normenkader Application Controls Decade 2015.xlsx
1.71.2 - Normenkader GITC Decade 2015.xlsx
1.71.3 - Normenkader GITC Windows AD 2015.xlsx
1.72 - Normenkader Key2Belastingen 2015.xlsx
1.73 - Lelystad Suwinet 2015.doc
1.74 - GITC Survey Gemeente Lelystad Deloitte. v1.0 ultimo 2014.pdf
1.75 - 006BGLEL2_Aanbieding definitieve Rapportage BAG Herinspectie.pdf
1.75.1 - 006BGLEL2_Rapport en bijlage def.pdf

Levering 2^e tranche

U16-97037 - 2e tranche documenten - rekenkameronderzoek ICT.pdf
1.3 - OR-advies Doorontwikkeling SharePoint_S_131045380_1.pdf
1.3.1 - Directiebesluit 11 juli 2013_S_131045848_1.pdf
1.7 - VB DMS-advies - 131061929_S_131061929_3.pdf
1.7.1 - Advies DMS-v1 20092013_S_131062387_1.pdf
1.7.2 - Besluit managementteam_S_131063534_1.pdf
1.7.3 - Directiebesluit_S_131063923_1.pdf
1.10 - Memo invoering eHerkenning voor bedrijven 0.4_S_131074080_1.pdf
1.10.1 - Directiebesluit_S_131075974_1.pdf
1.13 - VB STIP 2014-2016 - 141000815_S_141000815_6.pdf
1.13.1 - STIP 2014-2016 - versie 1.0 20-12-2013_S_131079128_1.pdf
1.13.2 - Besluit managementteam_S_131077055_1.pdf
1.13.3 - Directiebesluit_S_141003113_2.pdf
1.15 Visie open gemeente data_S_141007720_4.pdf
1.15.1 - Visie open gemeente - met verwerking opmerkingen DT
(2)_S_141007717_2.pdf
1.15.2 - Actieplan open gemeente (2)_S_141007718_2.pdf
1.15.3 - Directiebesluit_S_141008641_1.pdf
1.17 - VB DMS-transitie_S_141013078_10.pdf
1.17.1 - DMS-transitie versie 1.0 - versie 15-04-2014_S_141018809_1.pdf
1.17.2 - Besluit managementteam_S_141018808_1.pdf
1.17.3 - Directiebesluit_S_141019247_1.pdf
1.18 - VB DMS-transitie_S_141013078_10.pdf
1.18.1 - DMS-transitie versie 1.0 - versie 15-04-2014_S_141018809_1.pdf
1.18.2 - Besluit managementteam_S_141018808_1.pdf
1.18.3 - Directiebesluit_S_141019247_1.pdf

1.20 - Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport Opendata -
141021046_S_141021046_5.pdf

1.20.1 - Directiebesluit_S_141021918_2.pdf

1.20.2 - (151) Brief inzake Voortgang Actieplan Open Gemeente.pdf

1.24 Uitvoeringsplan STIP_S_141027367_1.pdf

1.24.1 - Uitvoeringsplan STIP 2014 versie 1.0_S_141027428_1.pdf

1.24.2 - Directiebesluit_S_141028080_1.pdf

1.27 - 141035641_S_141035641_17.pdf

1.27.1 - Visie open gemeente - met verwerking opmerkingen DT
(2)_S_141007717_2.pdf

1.27.2 - Actieplan open gemeente (2)_S_141007718_2.pdf

1.27.3 - Directiebesluit_S_141040260_2.pdf

1.29 - DMS, RMA opdrachtverstrekking - 141049686_S_141049686_3.pdf

1.29.1 - Directiebesluit_S_141050277_2.pdf

1.34 - Aanbieding advies financiële gegevensverwerking_S_151005515_1.pdf

1.34.1 - 002 Advies Financiële gegevensverwerking_S_151005643_1.pdf

1.34.2 - Besluit_S_151006102_2.pdf

1.43 - Visie open gemeente - met verwerking opmerkingen DT
(2)_S_141007717_2.pdf

1.43.1 Voorgesteld besluit DT - Visie open gemeente data_S_141007720_4.pdf

1.43.2 Voorgesteld besluit College - visie open gemeente en actieplan -
141035641_S_141035641_17.pdf

1.43.3 - Directiebesluit_S_141009964_1.pdf

1.44 - Programma dienstverlening - 2_S_Z12-250839_1.pdf

1.44.1 - Programma dienstverlening - besluit
managementteam_S_131001723_1.pdf

1.45 - Voorgesteld besluit DT - Positionering SharePoint 2013-2015_S_Z12-
251404_5.pdf

1.45.1 - Positionering SharePoint 2013-2015 - versie -11-12-2012_S_Z12-
252411_1.pdf

1.45.2 - Besluit managementteam 7 januari 2013_S_131001728_2.pdf

1.45.3 - Directiebesluit_S_Z12-254078_1.pdf

1.46 - Opdracht programmamanager borging v2_S_131003539_2.pdf

1.46.1 Planning programma dienstverlening - DMS20FC.tmp.pdf

1.46.2 - Besluit managementteam_S_131004959_1.pdf

1.47 - Borging programma dienstverlening in de lijn -
131062902_S_131062902_5.pdf

1.47 - Memo borging dienstverlening september 2013 (3)_S_131060255_1.pdf

1.47.1 - Memo borging dienstverlening september 2013 (3)_S_131060255_1.pdf

1.47.2 - Programma Dienstverlening financiën Bijlage Memo
v6_S_131060258_1.pdf

1.47.3 - Directiebesluit_S_131063922_1.pdf

1.48 - VB DMS-advies - 131061929_S_131061929_3.pdf

1.48.1 - Advies DMS-v1 20092013_S_131062387_1.pdf

1.48.2 - Besluit managementteam_S_131063534_1.pdf

1.48.3 - Directiebesluit_S_131063923_1.pdf

1.49 - Status iNup-bouwstenen_S_131064152_1.pdf
1.49.1 - Status i-Nup bouwstenen gemeente Lelystad september 2013 - versie 1.0_S_131065016_1.pdf
1.49.2 - Besluit managementteam_S_131068374_1.pdf
1.50 - SharePoint komt er aan_S_141010809_1.pdf
1.50.1 - Besluit managementteam_S_141012042_1.pdf
1.50.2 - Advies en invoering digitale handtekening v2 0 12022014_S_141010965_1.pdf
1.51 - DMS-transitie versie 1.0 - versie 15-04-2014_S_141018809_1.pdf
1.51 - VB DMS-transitie_S_141013078_10.pdf
1.51.2 - Besluit managementteam_S_141018808_1.pdf
1.51.3 - Directiebesluit_S_141019247_1.pdf
1.52 - Besluit managementteam_S_141043163_1.pdf
1.53 - Voortgang i-NUP bouwstenen_S_151004609_1.pdf
1.53.1 - 002 Financieel overzicht Digitale dienstverlening_S_151004623_1.pdf
1.53.2 - Besluit_S_151005697_1.pdf
1.54 - SharePoint - 2_S_151324953_1.pdf
1.55 - Voortgang DMS-traject - 2_S_151333912_1.pdf
1.76 - Gegevensmanagement 2014-2016 - versie 1.0 14-05-2014.docx
1.76.1 - Gegevensmanagement en gegevensbeheer.docx
1.77 - BAG rapportage DMSPRV_S_313430303032303231_1.PDF
1.79 - Memo I-Spiegel.docx

Levering 3^e tranche

U16-97079 - 3e tranche documenten - onderzoek ICT.pdf
1.8 - Aanbesteding Telecom_S_131064142_5.pdf
1.8.1 - Eindrapportage Aanbesteding Eindrapportage_S_131064052_2.pdf
1.8.2 - Directiebesluit 17 oktober 2013_S_131066196_1.pdf
1.9 - 131072685_S_131076427_1_S_131072685_7.pdf
1.9.1 - Directiebesluit_S_131074213_2.pdf
1.12 - tijdelijke aanstelling ICT - 141001261_S_141001261_6.pdf
1.12.1 - Directiebesluit_S_141003111_1.pdf
1.22 - P1-verstoring infrastructuur_S_141023187_1.pdf
1.22.1 - Directiebesluit_S_141024063_1.pdf
1.23 - Financiële ondersteuning FAB decentralisaties - Document5_S_141023587_2.pdf
1.23.1 - Directiebesluit_S_141024073_1.pdf
1.25 - Aanbesteding ICT licenties - 141027388_S_141027388_3.pdf
1.25.1 Directiebesluit_S_141031589_1.pdf
1.26 - Bedrijfsmatige afwegingen discontinuïteit ICT-voor_S_141036950_2.pdf
1.26.1 - Directiebesluit_S_141039278_1.pdf
1.30 - memo directie toelichting uitvoeringskosten decentralisaties_S_141051045_1.pdf
1.30.1 - 002 Uitvoeringskosten decentralisaties_S_141051275_1.pdf
1.30.2 - Directiebesluit_S_141051496_1.pdf
1.32 - 141049699_S_141049699_5.pdf

- 1.32.1 - Directiebesluit_S_141055397_1.pdf
- 1.32.2 - Eindrapportage versie def._S_141049803_3.pdf
- 1.32.3 - 141056394_S_141056394_1.pdf
- 1.33 - wg-2014_capture_20150116_010_000000_S_141053336_9.pdf
- 1.33.1 - Toelichting bijlage 1 Uitvoeringskosten3D_S_141054733_2.pdf
- 1.33.2 - Directiebesluit_S_141055402_1.pdf
- 1.33.3 - Uitvoeringskosten 3D na DT11122014_S_141055282_1.pdf
- 1.38 - N O T I T I E intern Active Directory (2)_S_151322152_1.pdf
- 1.38.1 - Standaardbrieven9_S_151322336_2.pdf
- 1.38.2 - Standaardbrieven6_S_151322869_2.pdf
- 1.42 - Aanbesteding werkplekvoorzieningen - Z12-249598_S_Z12-249598_7.pdf
- 1.42.1 - Eindrapportage EU Werkplekvoorzieningen versie def_S_Z12-249604_2.pdf

Levering 4^e tranche

- U16-97160 - 4e tranche documenten - rekenkameronderzoek ICT.pdf
- 2.1 Overzicht vervangingsinvesteringen ICT 2012 - 2016 bijgewerkte versie 24-07-2012.pdf
- 2.2 - Overzicht vervangingsinvesteringen ICT 2014 - 2017 versie 11-02-2013.pdf
- 2.3 - Overzicht vervangingsinvesteringen ICT 2015 - 2018 versie 08-07-2014.pdf
- 3.1 - DVL 2020 gemeenteraad 07-04-2014.pptx
- 3.2 - OverheidsbredeDienstverlening2020.pdf
- 8.1 - Plan van aanpak Reorganisatie DIV_S_151020863_1.pdf
- 8.1.1 - Organisatieaanpassing DIV_S_151307897_4.pdf
- 8.1.2 - Besluit_S_151021828_2.pdf
- 9.1 - Informatie verbeteringsplan Lelystad 2013 2014 versie 07-05-2013.pdf
- 9.1.1 - Besluit Informatie verbeteringsplan 2013 - 2014.pdf
- 9.2 - Doorontwikkeling FAB 131024392_S_131024392_19.pdf
- 9.2.1 - Directiebesluit_S_131029426_1.pdf
- 9.3 - Positionering informatiemanagement - besluit managementteam_S_131027135_1.pdf
- 9.4 - aansturing werkeenheden kwaliteit en IM_S_141013646_4.pdf
- 9.4.1 - Directiebesluit_S_141025971_1.pdf
- 9.5 - advies doorontwikkeling FAB - wg-9008_capture_20140805_001_000000_S_U14-83523_1.pdf
- 9.5.1 - Directiebesluit 14 augustus 2014_S_141035905_1.pdf
- 9.6 - Doorontwikkeling FAB - Reactie bestuurder 2.pdf
- 11.1 Concernplan 2014.pdf
- 12.1 - 2013 MJB FAB-ICT 963400.pdf
- 12.1.1 - 2013 MJB-Afdhfd 961000.pdf
- 12.2 - 2014 MJB FAB-ICT 963400.pdf
- 12.2.1 - 2014 MJB FAB-Afdhfd 961000.pdf
- 12.3 - 2015 MJB FAB-ICT 963400.pdf
- 12.3.1 - 2015 MJB FAB-Afdhfd 961000.pdf
- 14.1 - 20160412 verantwoording 2013, 2014, 2015 ICT.pdf
- 15.1 - 140872-21358 gemeente Lelystad Accountantsverslag 2013.pdf
- 15.1.1 - definitieve management letter 2013.PDF

15.1.2 - IV-9 131071959 reactie van het college op de managementletter 2013.pdf
15.2 - 201528003 30503 Gemeente Lelystad - controlebevindingen 2014 versie 11 mei 2015 docx(08-06-2015).pdf
15.2.1 - 201528003 Gemeente Lelystad - Managementletter 2014 (1e concept d d 07-11-2014).pdf
15.2.2 - Brief Bestuurlijke reactie op de Managementletter 2014.pdf
15.3 - Definitieve managementletter 2015.pdf
15.3.1 - reactie Managementletter interim controle 2015 v3.pdf
16 Sociaal jaarverslag 2014.pdf
18-1 Maandgesprek afdelingshoofd FAB - algemeen directeur.pdf

Levering 6^e tranche¹¹⁸

U16 - 97820 6e tranche - aanvulling interviews.pdf
1.1 - Voortgang DMS-traject.pdf
1.2 - vervolgbespreking informatiemanagement.pdf
1.3 - SharePoint.pdf
1.4 - DMS-transitie - besluit managementteam_S_141018808_1.pdf
2.1 - Overleg I-kolom - 01-07-2013.docx
2.2 - Overleg I-kolom 27-01-2014.docx
2.3 - Overleg I-kolom 20 april 2015.docx
2.4 - AGENDA I-Kolom 30-05-2016.docx
2.5 - Notulen I-Kolom.docx
3.1 - Overleg IM- ICT 05-11-2012.pdf
3.2 - Besluit managementteam 7 januari 2013_S_131001728_2.pdf
4.1 - Kadernota 2013-2016 def na raadsbehandeling.pdf
4.2 - Programmabegroting 2014-2017.pdf
5. Notitie ICT presidium 21-3-16 GK.pdf
5.1 - 20141009 Agenda werkgroep bedrijfsvoering 3D.pdf
5.2 - 20141127 Agenda werkgroep Bedrijfsvoering 3D.pdf
5.3 - activiteitenoverzicht 3D versie100815.xlsx
5.4 - 20141111 1. Agenda Regiegroep.pdf
5.5 - 20141111 4a. Risicomonitor decentralisatie jeugd -regiegroep.pdf
5.6 - 20141111 4b. Risicomonitor decentralisatie participatie november.pdf
5.7 - Overeenkomst 3D.pdf
Presidium 21 maart over ICT en SharePoint.png

Via Bestuurlijk informatiesysteem

Directiebesluit 16 januari 2014 over STIP
Directiebesluit 3 oktober over programma Dienstverlening
Directiebesluit 19 juni 2014 over uitvoeringsplan STIP
Notulen raadsvergadering 18 juni 2013
Notulen raadsvergadering 25 juni 2013
Trendrapport open data 2016 (Algemene Rekenkamer)
Motie Het nieuwe werken doorwerken (5 juli 2011)

¹¹⁸ de 5^e tranche betrof een overzicht van projecten ten behoeve van de casusselectie

Rapport Rekenkamer Open overheid, open vizier (16 december 2014)
Directiebesluit 20 februari 2014 over Visie open gemeente
Directiebesluit 20 december 2012 over SharePoint
MT-conclusie 20 december 2012 over SharePoint
Kadernota 2013-2016
MT-conclusie 12 oktober 2015 over SharePoint
MT-conclusie 7 december 2015 over SharePoint/DMS
Beantwoording technische vragen diverse fracties bij Beleidsplan 'Kansrijk
opgroeien in Lelystad' (7 oktober 2014)

Bijlage 5 Beantwoording deelvragen

In deze bijlage worden de deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Daarbij wordt de volgende hoofdindeling gevolgd:

- Informatie- en communicatiebeleid in relatie tot het primaire proces
- Governance
- Vergelijking andere gemeenten en overheden
- Perspectieven voor de toekomst

Informatie- en communicatiebeleid in relatie tot het primaire proces

| |
|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Welke beleidsinhoudelijke doelen heeft de gemeente Lelystad op het gebied van ICT? |
|---------------------------------------------------------------------------------------|

De beleidsinhoudelijke doelen luiden:

- Informatievoorziening is transparant en toegankelijk
- Informatievoorziening sluit aan bij de behoefte van de gebruiker
- Informatievoorziening ondersteunt het streven naar een effectieve overheid
- We werken onder architectuur
- Informatievoorziening is gestandaardiseerd en geïntegreerd
- Informatievoorziening is stabiel en veilig
- Informatievoorziening voldoet aan wet- en regelgeving
- Informatievoorziening ondersteunt het nieuwe werken
- Informatievoorziening is volgend op gemeentelijk beleid en kaders

Een volledig overzicht van de beleidsinhoudelijke doelen is opgenomen in bijlage 1.

| |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. Hoe staan deze ICT beleidsdoelen in verhouding tot het beleid uit het primaire proces van de gemeente Lelystad en welke invloed zou het beleid uit het primaire proces op het ICT beleid moeten hebben en heeft zij dit in de praktijk ook? |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

De ICT-beleidsdoelen zijn te zien als streefbeelden waaraan de gemeentelijke ICT moet voldoen, maar zijn onvoldoende geconcretiseerd om als vertrekpunt te dienen voor het beleid uit het primaire proces.

Het proces waarin de beleidsdoelen tot stand zijn gekomen is beperkt interactief; uitgangspunten uit het primair proces zijn door medewerkers van de centrale ICT-organisatie opgehaald bij het primair proces. Daarnaast gaan de vakafdelingen in

sterke mate zelf over hun ondersteunende ICT en dus maakt dit geen onderdeel uit van het centrale ICT-beleidsplan. Vakafdelingen zelf maken geen eigen afdelingsplan rond ICT.

De combinatie van beperkte interactie bij de totstandkoming van het centrale ICT-beleid en het gegeven dat niet alle ICT-beleid van de gemeente in het centrale ICT-beleidsplan is opgenomen, zorgt voor een zwakke strategische verbinding tussen het beleid uit het primaire proces en de ICT-beleidsdoelen.

Toekomstige beleidsinhoudelijke en technologische ontwikkelingen maken een goed ingeregelde wederzijdse beïnvloeding van primair proces en ICT-beleid noodzakelijk. Daar is nu nog geen sprake van.

3. Welke risico's zijn er door de wisselwerking tussen ICT en het primaire proces? Hoe wordt er met deze risico's omgegaan?

De gesignaleerde beperking in de wisselwerking tussen ICT en het primair proces betreft vooral het strategische niveau. Risico's die zich als gevolg hiervan kunnen voordoen hebben betrekking op

4. het gebrek aan overzicht op samenhang ten behoeve van prioritering en sturing
5. het doen van investeringen door het primair proces die niet voldoen aan het centrale ICT-beleid
6. geen gemeenschappelijkheid in beoogde doelen bij afdelingsoverstijgende projecten

Het tweede punt wordt voor een belangrijk deel ondervangen door een overlegstructuur (I-Kolomoverleg), die er op ziet dat ICT-projecten van vakafdelingen in ieder geval 'technisch' getoetst worden aan het ICT-beleid. Met betrekking tot het eerste en derde punt wordt nadeel ervaren; zo is er geen centraal overzicht van alle ICT-uitgaven, ontbreekt een inhoudelijk beoordelingskader voor raadsleden voor ICT-onderwerpen en lopen afdelingsoverstijgende projecten, zeker met een veranderkundige component, moeizaam.

Governance

4. Welke sturingsmogelijkheden hebben raad en college, maken ze hier in voldoende mate gebruik van en hoe zouden raad en college in de Lelystadse context het beste sturing kunnen geven?

De inhoudelijke sturingsmogelijkheden voor raad en college zijn zeer beperkt. Het college heeft via bilateraal overleg informele invloed op het ICT-beleid, maar stelt het niet vast. De raad is niet betrokken bij totstandkoming en vaststelling van het ICT-beleid en krijgt het ook niet ter informatie aangeboden.

De raad stelt voor de ICT-uitgaven het financiële kader vast, maar doet dat op basis van zeer beperkte informatie en voor zover het ICT-aangelegenheden van het primair proces betreft, impliciet. Inhoudelijke sturing is dus niet mogelijk en financiële controle is beperkt tot de grootste mogelijke abstractie (het controleren of het budget niet overschreden).

Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid te sturen door middel van het indienen van moties of het stellen van inhoudelijke vragen bij de behandeling van onderwerpen waar ook ICT bij betrokken is. Van het kunnen indienen van moties wordt gebruik gemaakt, maar de opvolging van een ICT-gerelateerde motie door het bestuur is niet adequaat en het vervolgens 'doorpakken' door de motie-indiener blijft vaak uit.

Hoewel het in de Lelystadse context niet de gewoonte is voor raad en college om expliciet te sturen op bedrijfsvoeringsonderwerpen, is het onderwerp ICT in de afgelopen jaren belangrijker geworden voor het beleidsuitvoering van de gemeente en de dienstverlening in het bijzonder.

Bovendien ontwikkelt het zich de komende jaren naar een thema waarin strategisch keuzes en dilemma's afgewogen moeten worden. Dat maakt meer betrokkenheid van en sturing door college en raad noodzakelijk. Er ontstaat anders een risico op afname van zowel het (politieke) draagvlak voor ICT-investeringen als het vertrouwen van inwoners en bedrijven over de inzet van informatietechnologie.

5. Wordt de raad afdoende geïnformeerd over de ICT om zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken?

De raad wordt, uitgaande van de huidige definitie van ICT in de P&C-cyclus, afdoende geïnformeerd. Daarmee wordt bedoeld dat er geen sprake is van dat de raad informatie wordt onthouden, die zij wettelijk wel zou moeten krijgen (artikel 169, lid 2 en artikel 180, lid 2 Gemeentewet)

Zoals echter gesteld bij de beantwoording van onderzoeksvraag 5, is de huidige situatie voor een toekomstbestendige en afdoende gelegitimeerde ICT, onvoldoende.

6. Maakt de gemeente Lelystad – overeenkomstig de wens van de raad – in afdoende mate gebruik van open source?

De gemeente Lelystad maakt geen gebruik van open source. Ook in het ICT-beleid is geen uitwerking gemaakt van het gebruik van open source.

Vergelijking andere gemeenten en overheden

7. Wat is de stand van zaken bij andere overheden / gemeenten ?

8. Welke good practices zijn er (niet alleen bij overheden, maar ook van elders) en welke perspectieven geven deze in de Lelystadse context?

Deze vragen zijn beantwoord in paragraaf 2.8 van hoofdstuk 2 (Overzicht van bevindingen).

Perspectieven voor de toekomst

1. Op welke manier wensen raad en college in de (naaste) toekomst betrokken te worden bij het bepalen van de visie en doelstellingen op het gebied van ICT van de gemeente?

2. Op welke manier en met welke frequentie wensen raad en college in de (naaste) toekomst te worden geïnformeerd over de voortgang van de realisatie van de doelstellingen, respectievelijk de implementatie van hun visie op het gebied van ICT en het verloop van de daaraan verbonden kosten van de gemeente?

3. In hoeverre en met welke instrumenten wensen raad en college in de (naaste) toekomst invulling te geven aan de governance (dat wil zeggen: (bij)sturen, controleren, verantwoording afleggen en afnemen en organiseren van het toezicht) op het gebied van ICT?

Deze vragen zijn beantwoord in de paragrafen 2.6 en 2.9 van hoofdstuk 2 (Overzicht van bevindingen).

Bijlage 6 Begrippenlijst (in bewerking)

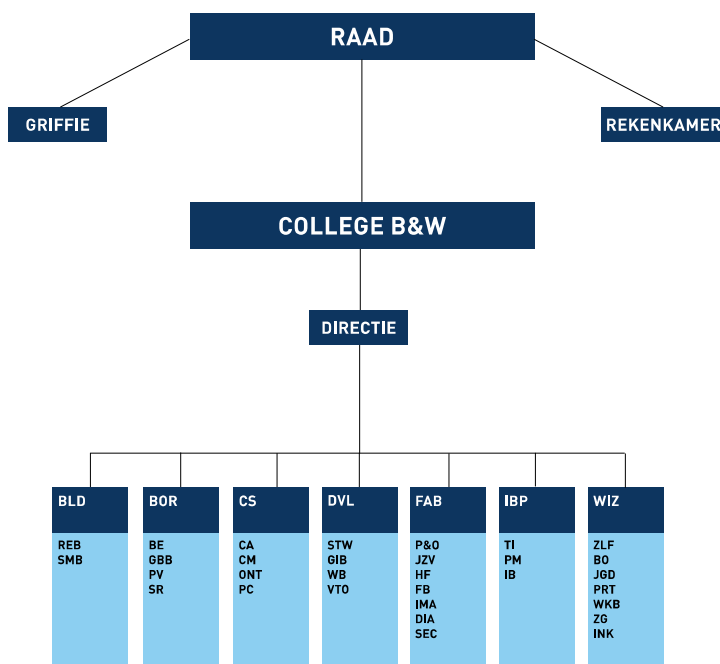
| Begrip | Omschrijving |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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 worden door de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) nadere eisen gesteld, zie Art. 14 Jo 12 en 13 Wbp. Uit deze artikelen volgt dat de verantwoordelijke (in dit geval de gemeente) een schriftelijke overeenkomst dient af te sluiten 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 ICT betrekking op heeft:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Ontwerp van de ICT op basis van een 'architectuur' · Werkplekken · Applicaties · Basisregistraties, Kernregistraties en Procesregistraties · Toepassingen van open standaarden · Cloud-oplossingen · Open data · Beveiliging · Helpdesk · Technisch en functioneel applicatiebeheer |
| Informatiebeveiliging | Informatiebeveiliging omvat het geheel van maatregelen rond de (gemeentelijke) informatieveiligheid |
| Informatieveiligheid | Informatieveiligheid is een thema binnen de gemeentelijke ICT 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 ICT. 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 |

Bijlage 7 Organogram

ORGANIGRAM GEMEENTE LELYSTAD 2016



- BLD** **Beleid**
- REB Ruimtelijk Economisch Beleid
- SMB Sociaal Maatschappelijk Beleid

- BOR** **Beheer Openbare Ruimte**
- BE Beheer
- GBB Gebouwenbeheer
- PV Proces en Voorbereiding
- SR Service

- CS** **Concernstaf**
- CA Concernadvies
- CM Communicatie
- ONT Ontwikkeling
- PC Planning & Control

- DVL** **Dienstverlening**
- STW Stadswinkel
- GIB Geo Informatie en Belastingen
- WB WABO en Bestemmingsplannen
- VTO Veiligheid, Toezicht en Ondersteuning

- FAB** **Facilitair, Advies en Beheer**
- P&O Personeel & Organisatie
- JZV Juridische Zaken en Veiligheid
- HF Huisvesting en Facilitair
- FB Financieel Beheer
- IMA Informatie Management en Automatisering
- DIA Digitaal informatie- en Archiefbeheer
- SEC Secretariaat

- IBP** **Ingenieursbureau en Projectmanagement**
- TI Technische Installaties
- PM Projectmanagement
- IB Ingenieursbureau

- WIZ** **Werk, Inkomen en Zorg**
- ZLF Zelfstandigen Loket Flevoland
- BO Bedrijfsondersteuning
- JGD Jeugd
- PRT Poort
- WKB Werkbedrijf
- ZG Zorg
- INK Inkomen



BMC | onderzoek

TELEFOON

070 - 310 3800

E-MAIL

info@bmconderzoek.nl

WEBSITE

www.bmconderzoek.nl

