

**Rekenkameronderzoek**  
**Doeltreffendheid en doelmatigheid IT- investeringen**  
**Gemeente Amersfoort**

## Colofon

Uitgave: 5 februari 2015



**Rekenkamercommissie Amersfoort**

Postbus 4000

3818 LE Amersfoort

T (033) 469 43 12

E [rekenkamer@amersfoort.nl](mailto:rekenkamer@amersfoort.nl)

I [www.amersfoort.nl/rekenkamer](http://www.amersfoort.nl/rekenkamer)



**BMC Onderzoek**

Postbus 10242

2501HE Den Haag

T (070) 310 38 00

E [info@bmconderzoek.nl](mailto:info@bmconderzoek.nl)

I [www.bmconderzoek.nl](http://www.bmconderzoek.nl)

# INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid van IT-investeringen	1
1.3	Onderzoeksvragen	3
1.4	Onderzoeksaanpak	4
1.5	Analyse en rapportage	5
HOOFDSTUK 2	BELEID, BESTURING & BEHEER VAN IT IN AMERSFOORT	6
2.1	Van faciliteit naar strategisch bedrijfsmiddel	6
2.2	Beleid en strategie	6
2.3	Besturing en verantwoording	11
2.4	Beheer en exploitatie	13
HOOFDSTUK 3	CASESTUDY	17
3.1	Keuze IT-investeringen	17
3.2	IT-investering: ICT-voorziening Eemhuis	18
3.3	IT-investering: Informatiebeveiliging	19
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	21
4.1	Beantwoording deelvragen	21
4.2	Conclusies	27
4.3	Beantwoording centrale onderzoeksvraag	29
4.4	Aanbevelingen	30
BIJLAGE 1	NORMENKADER	32
BIJLAGE 2	DOCUMENTENLIJST	35
BIJLAGE 3	GESPREKSPARTNERS	40
BIJLAGE 4	AFKORTINGENLIJST	41

# Hoofdstuk 1

## *Inleiding*

### 1.1 Achtergrond

Informatietechnologie (IT) gaat niet meer alleen over digitale werkplekken, maar steeds meer over het mogelijk maken van informatiestromen binnen organisaties en het uitwisselen met ketenpartners. IT wordt daarom inmiddels gezien als een cruciaal bedrijfsmiddel en kent steeds meer aspecten die in wet- en regelgeving zijn vervat.

In de afgelopen jaren hebben overheden, waaronder gemeenten, flink geïnvesteerd in IT. Deels vanuit de overtuiging dat daarmee de kwantiteit en kwaliteit van beleidsvoering en dienstverlening van de eigen organisatie is gediend en deels omdat door wet- en regelgeving nieuwe externe eisen worden opgelegd om een goede en veilige uitwisseling van gegevens te waarborgen. Overheden zijn in toenemende mate met elkaar, met maatschappelijke organisaties, bedrijven en inwoners in digitale netwerken verbonden.

#### *Aanleiding tot onderzoek*

Bovengenoemde redenen zijn voor de rekenkamercommissie aanleiding geweest onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de IT-investeringen van de gemeente Amersfoort. Al een aantal jaren (sinds 2009) staat het onderwerp doelmatigheid en doeltreffendheid van de IT-investeringen op de groslijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen van de rekenkamercommissie. In het voorjaar van 2014 is de gemeenteraad, bij wijze van experiment, gevraagd om onderzoeksonderwerpen op een door de rekenkamercommissie voorgelegde shortlist te prioriteren. Daaruit kwam het onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van de IT-investeringen naar voren als onderwerp met de hoogste prioriteit.

### 1.2 Onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid van IT-investeringen

Aangezien bureau Gartner de uitgaven voor IT al gedetailleerd in kaart brengt, ligt het accent van dit rekenkameronderzoek niet op de financiële uitgaven, maar op:

- de wijze waarop de gemeentelijke organisatie komt tot de IT-investeringen;
- hoe de verantwoording plaatsvindt;
- of en hoe de gemeenteraad in staat is invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

Kortom, of de gemeente Amersfoort inhoudelijk grip heeft op de IT-investeringen.

Het inzicht dat de IT-investeringen een essentiële schakel vormen in de bedrijfsvoering en in de realisatie van beleidsdoelstellingen van de gemeente Amersfoort, leiden tot de versterkte aandacht voor de IT-investeringen als onderdeel van de gemeentelijke governance. Governance houdt in dat er regels zijn voor goed bestuur en goed toezicht en regels voor een verdeling van taken,

verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokkenen. Een praktisch bruikbare definitie van governance luidt: *Het besturen en beheersen van ondernemingen, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden*<sup>1</sup>.

Om de IT-governance van de gemeente Amersfoort in beeld te krijgen, is bij de uitvoering van het onderzoek en de indeling van de onderzoeksvragen een nadere clustering en onderscheid gemaakt tussen:

- Beleid en strategie
- Besturing en verantwoording
- Beheer en exploitatie

Hieronder wordt het volgende verstaan.

#### Beleid en strategie

*Beleidsdoelen, zoals geprioriteerd in coalitieakkoorden en bestuursprogramma's, vinden hun vertaling in de noodzakelijke informatievoorziening.*

Strategisch IT-beleid koppelt de ambities van de gemeente voor de korte, middellange en lange termijn aan concrete te realiseren IT-doelen. De huidige collegepartijen hebben hun ambities beschreven in het coalitieakkoord 2014–2018 'Samen maken we de stad'. Het is daarna aan het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie om deze ambities te vertalen in realistische doelen en de daartoe benodigde IT-inzet te beschrijven in de vorm van een IT-beleidsplan voor meerdere jaren, dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Op die manier geeft de gemeenteraad opdracht om het beleid binnen de beschikbaar gestelde middelen uit te voeren.

#### Besturing en verantwoording

*Besturing houdt in dat er samenhang is tussen planning, uitvoering, controle en evaluatie. Een onderdeel is de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de informatievoorziening en de IT-investeringen.*

Dit betekent dat de vertaling van een meerjaren IT-beleidsplan, bijvoorbeeld door jaarplannen, door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld. Daarmee geeft het college dan opdracht aan de ambtelijke organisatie uitvoering te geven aan de in het plan uitgezette koers. Daar vallen activiteiten onder als: de planning en organisatie van de informatievoorziening en de IT, het inrichten van de concern-architectuur, het inrichten van de IT-processen, het opstellen van interne procedures, regels en richtlijnen.

De verantwoording van de uitgevoerde activiteiten en de mate waarin de gestelde doelen zijn bereikt, dient in omgekeerde volgorde te gebeuren. Door bijvoorbeeld voortgangsrapportages legt het management rekenschap af aan het college van burgemeester en wethouders en het college informeert de gemeenteraad in het

---

<sup>1</sup> Wat is IT-governance?, Tweede Kamer, 2005-2006, 30505, pag. 11 e.v.

jaarverslag bij de bedrijfsvoeringsparagraaf in hoeverre de bedrijfsvoering in control is. In opdracht van de gemeenteraad houdt de externe accountant toezicht op een rechtmatige uitvoering.

#### Beheer en exploitatie

*Beheer van IT-voorzieningen houdt in de sturing, organisatie, uitvoering en bewaking van projecten en programma's volgens erkende standaarden door de ambtelijke organisatie. De exploitatie houdt in de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden, gericht op de continuïteit van de bedrijfsprocessen.*

Gelet op de risico's die gemeenten lopen bij de uitvoering van grote IT-projecten, dient de interne beheersing goed te zijn ingericht. Het op koers houden van de ambtelijke IT-organisatie dient te gebeuren door een stelsel van maatregelen en procedures in te voeren en te handhaven om vast te stellen of de invoering en uitvoering in overeenstemming is en blijft met de plannen. Zo nodig worden maatregelen getroffen voor bijsturing zodat de beleidsdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Hieronder vallen activiteiten als: risicomanagement, de naleving van interne procedures, richtlijnen en wet- en regelgeving, periodieke en incidentele managementrapportages, voortgangscontrole en bijsturing van de planning, uitvoeren van audits, evaluaties en de monitoring.

Het onderzoek richt zich op de governance van de gemeente Amersfoort ten aanzien van de IT-investeringen, te weten:

- de sturing: beleid en strategie;
- de verantwoording en toezicht: besturing en verantwoording;
- de interne beheersing: beheer en exploitatie.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de IT-investeringen worden beoordeeld, de rechtmatigheid van de uitgaven ligt buiten de scope van dit onderzoek.

### **1.3 Onderzoeksvragen**

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*In hoeverre zijn de IT-investeringen van de gemeente Amersfoort doeltreffend en doelmatig?*

Het antwoord op deze hoofdvraag geeft inzicht in:

- of en zo ja, in welke mate de beoogde effecten van de IT-investeringen daadwerkelijk zijn behaald (doeltreffendheid);
- of en zo ja in welke mate de voorbereiding en uitvoering van de IT-investeringen efficiënt verlopen (doelmatigheid).

De bijbehorende deelvragen zijn onderverdeeld in de eerder genoemde clustering.

#### *Beleid en strategie*

1. Heeft de gemeente een centraal IT-plan, waarin de voorziene ontwikkelingen, het voorgenomen beleid en de voorziene uitgaven in de verschillende IT-domeinen beschreven en onderbouwd zijn?

2. Wordt in het IT-beleid geanticipeerd op toekomstige beleidsontwikkelingen (onder andere decentralisaties jeugdzorg, Wmo, Participatiewet) en daaruit voortvloeiende eisen ten aanzien van IT?
3. Sluit het IT-beleid aan op de actuele inzichten van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en voldoet het aan de eisen die daarin aan gemeenten van de grootte van Amersfoort worden gesteld?

#### *Besturing en verantwoording*

4. Welke beleidscyclus wordt gehanteerd voor de besluitvorming rond de IT-investeringen? Op welke wijze worden de IT-investeringen verantwoord?
5. Wat is de betrokkenheid van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de diensten van de ambtelijke organisatie hierbij?
6. Kan de gemeenteraad op grond van de informatievoorziening rond IT-investeringen invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol? Op welke wijze wordt de gemeenteraad daarin gefaciliteerd?
7. Welke criteria spelen een rol in de besluitvorming rond de IT-investeringen (basis infrastructuur, kwaliteit, prijs, verwachte opbrengst en dergelijke)?
8. Wordt bij de besluitvorming rond IT-investeringen ook samengewerkt met andere gemeenten en/of instellingen? En zo ja, op welke terreinen en met welke partijen?
9. Heeft de gemeente een centraal IT-inkoopbeleid of vindt dit decentraal (diensten-niveau) plaats? En hoe ziet dat inkoopbeleid er dan uit?
10. Wat doet de gemeentelijke organisatie met de resultaten en aanbevelingen van de periodieke doorlichting van de IT-investeringen door bureau Gartner?

#### *Beheer en exploitatie*

11. Hoe is de gemeentelijke IT-functie ingericht?
12. Hoe worden grootschalige IT-projecten binnen de gemeentelijke diensten gemanaged en uitgevoerd?
13. Blijven IT-projecten binnen de gestelde kaders (personele en financiële inzet en doorlooptijd)?
14. Worden de gestelde doelen gerealiseerd en is dat inzichtelijk voor de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie?

### **1.4 Onderzoeksaanpak**

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van documentstudie, interviews en casestudy. De focus van het onderzoek ligt op het tijdvak 2013 en 2014 (tot oktober).

#### *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 IT-projecten. Er is zicht op 'witte vlekken' gekregen die zich lenen voor verder onderzoek door middel van interviews.

#### *Interviews*

Na de documentstudie zijn interviews gehouden met betrokken ambtelijke medewerkers. Daarnaast is gesproken met de verantwoordelijke bestuurder en met raadsleden. In de bijlagen van dit rapport staat wie er is geïnterviewd. Met behulp van deze gesprekken zijn de 'witte vlekken' uit de documentstudie onderzocht.

#### *Casestudy*

Op basis van de bestudeerde documenten en de gehouden interviews is een gedegen beeld opgebouwd om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Uit oogpunt van zorgvuldigheid, objectiviteit en transparante oordeelsvorming zijn deze bevindingen ingekleurd met twee casestudies. Nagegaan is of in de praktijk van deze cases wordt gewerkt volgens de vastgestelde werkwijzen en protocollen. De casestudy is uitgevoerd door documenten te bestuderen en met direct betrokken ambtenaren en de opdrachtgever te spreken. De casestudy omvatte twee IT-investeringen.

### **1.5 Analyse en rapportage**

Voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de IT-investeringen is een normenkader opgesteld. Ook dit normenkader gaat uit van de clustering in beleid en strategie, besturing en verantwoording en beheer en exploitatie. Het normenkader is weergegeven in bijlage 1.

Het conceptrapport is voor technisch wederhoor (twee weken) voorgelegd aan alle betrokkenen en na verwerking van de reacties is het definitieve rapport met conclusies en aanbevelingen opgesteld.

Hoofdstuk 2 geeft de analyse weer naar aanleiding van de documentstudie en interviews. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de resultaten van de casestudy. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek.



## Hoofdstuk 2

### ***Beleid, besturing & beheer van IT in Amersfoort***

Dit hoofdstuk gaat kort in op het begrip 'IT' en geeft vervolgens de resultaten weer van de documentstudie en de interviews. De eerder genoemde indeling van de onderzoeksvragen in beleid en strategie, besturing en verantwoording en beheer en exploitatie komt ook terug in de indeling van dit hoofdstuk.

#### **2.1 Van faciliteit naar strategisch bedrijfsmiddel**

Het begrip 'IT' is de afkorting van Informatietechnologie. IT bestrijkt een steeds breder wordend palet van aspecten. Zo stond IT 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 kunnen worden uitgevoerd en doelen worden bereikt. Het begrip 'IT' wordt daarom steeds meer vervangen door het begrip 'Informatievoorziening' en ondergaat een ontwikkeling van een technische, aanbodgerichte faciliteit naar een organisatie- en vraaggericht strategisch bedrijfsmiddel.

Een niet-limitatieve opsomming van de aspecten waar informatievoorziening betrekking op heeft:

- Referentiearchitectuur
- Werkplekken
- Applicaties
- Basisregistraties, Kernregistraties en Procesregistraties
- Toepassingen van open standaarden
- Cloud-oplossingen
- Beveiliging
- Helpdesk
- Technisch en functioneel applicatiebeheer
- Governance

De scope van dit onderzoek betreft de informatievoorziening van de gemeente Amersfoort. Omdat de onderzoeksvraag het begrip 'IT' bevat, wordt in deze rapportage gesproken over IT. Daar wordt echter in alle gevallen 'Informatievoorziening' mee bedoeld.

#### **2.2 Beleid en strategie**

Het IT-beleid van de gemeente staat weergegeven in het Gemeentelijk InformatiePlan, kortweg GIP. Ieder jaar wordt een GIP opgesteld, het meest recente is het GIP 2014. Tot een aantal jaren terug kende de gemeente een meerjaren IT-beleidsplan. Het laatste is het Informatiebeleidsplan 2009–2011. Het GIP is niet vertaald in een meerjarenplan. Het wordt jaarlijks geactualiseerd met elk nieuw GIP.

Uit de gesprekken blijkt dat ambtelijk het nut van meerjarenplannen niet wordt gezien, vanwege de snelle ontwikkelingen van informatietechnologie. Daarnaast wordt er door het bestuur niet om gevraagd.

Het GIP 2014 gaat in op de context van het IT-beleid door antwoorden te geven op de vragen: Wat kan? Wat moet? En wat wil de gemeente? Bij 'wat moet' gaat het met name om het aansluiten bij landelijke trends en ontwikkelingen, zoals het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) van KING en de Visiebrief Digitale overheid 2017 van BZK. Daarnaast wordt er notie gemaakt van ontwikkelingen binnen gemeenten die invloed hebben op de informatiehuishouding, zoals de drie decentralisaties.

In het GIP 2014 worden zes strategische thema's genoemd. Dit zijn de focuspunten van het informatiebeleid van de gemeente Amersfoort. De strategische thema's zijn verder uitgewerkt in projecten met bijbehorende planning. Het gaat om de volgende thema's:

1. Digitale diensten: het digitaliseren van diensten en informatie.
2. Digitaal werken: richting een papierloze organisatie en (meer) gebruik van mobiele apparaten mogelijk maken en stimuleren.
3. Samenwerken: samenwerken met andere organisaties als dit waarde toevoegt aan de dienstverlening door de gemeente.
4. Basisregistraties: het goed organiseren en moderniseren van deze registraties.
5. Compacte IT: het optimaal benutten van de IT-faciliteiten en het overgaan naar de cloud.
6. Informatiebeveiliging: het verder borgen van de veiligheid van de informatiesystemen.

Het GIP bevat ambities, maar geen financiële paragraaf en, zoals eerder genoemd, geen meerjarenplan met doelen die SMART<sup>2</sup> zijn geformuleerd. Daarnaast is niet ingegaan op de verdeling van verantwoordelijkheden en op de organisatie van (de uitvoering van) het informatiebeleid.

Naast het GIP zijn er beleidsdocumenten welke ingaan op deelonderwerpen van het informatiebeleid. Dit is onder andere het Informatiebeveiligingsbeleid 2012– 2015, Beleid Digitale Duurzaamheid en Open Data Beleid. In het GIP staat niet vermeld hoe deze verschillende beleidsplannen zich tot elkaar verhouden. Het Informatiebeveiligingsbeleid geeft wel een doorkijk voor meerdere jaren, maar alleen op het deelonderwerp informatiebeveiliging en niet voor het gehele informatiebeleid. Voor zover er samenhang is tussen de beleidsonderwerpen die bij verschillende thema's in het GIP zijn ondergebracht, wordt die benoemd in de onderliggende beleidsdocumenten zelf.

Het GIP wordt besproken in de directie en vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders (B&W). Uit de interviews blijkt dat het GIP vooral gestalte krijgt vanuit initiatieven van onderop de organisatie (bottom-up). De

---

<sup>2</sup> De letters van SMART staan voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

afgelopen jaren is er vanuit het bestuur weinig aandacht geweest voor het informatiebeleid. Vanuit het bestuur zijn er geen inhoudelijke kwaliteitseisen gesteld aan het informatiebeleid.

#### *IT-beleid en de drie decentralisaties*

Wordt in het IT-beleid geanticipeerd op toekomstige beleidsontwikkelingen? Eén van de belangrijkste ontwikkelingen binnen gemeenten op dit moment zijn de drie decentralisaties (3D). In het GIP 2014 wordt deze ontwikkeling ook genoemd als ontwikkeling die veel invloed zal hebben op de informatiehuishouding. Het opdrachtgeverschap voor het ontwikkelen van informatiebeleid rondom de drie decentralisaties is belegd bij de directeur maatschappelijke ontwikkeling. De Concern Informatie Manager<sup>3</sup> is betrokken bij de programmaorganisatie rond de drie decentralisaties en hij bewaakt de invoering van de betreffende informatievoorziening, waarvan de plannen zijn benoemd in het GIP 2014. Een onderdeel van het programma 3D Sociaal Domein is gericht op de informatievoorziening. De opdracht van dit deelproject is: “Inventariseer de informatiestromen en -behoeften in het Sociaal Domein, regisseeer/plan alle te implementeren soft- en hardware” (Informatievoorziening in het sociaal domein; versie 1.1; april 2014).

De beleidsuitvoering rondom specifieke ontwikkelingen, zoals de 3D, komt decentraal in de betreffende beleidsafdelingen tot stand. Uit de gesprekken voor dit rekenkameronderzoek is gebleken dat er vanuit het programma Sociaal Domein vooral aandacht is geweest voor inhoudelijke thema's en minder voor bedrijfsvoering en IT. En dat na interventie vanuit de directie de tijdige, volledige en juiste realisatie van de gerelateerde IT opgepakt is. Na een extern onderzoek zijn aanvullende maatregelen genomen om onder andere de informatievoorziening per 1 januari 2015 op orde te hebben<sup>4</sup>.

#### *Aansluiting bij actuele inzichten en landelijke richtlijnen*

Het IT-beleid noemt en gaat in op landelijke doelstellingen en thema's vanuit de VNG, KING en BZK. In het GIP wordt de uitwerking gemaakt naar projecten die gericht zijn op de realisatie van deze doelstellingen. Zowel het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP), de Visiebrief Digitale Overheid 2017 als de GEMEentelijke Model Architectuur (GEMMA) worden gebruikt als basis voor het IT-beleid. Kader 1 bevat een toelichting.

---

<sup>3</sup> Deze functie wordt binnen de gemeente Amersfoort afgekort tot CIO, wat staat voor: Concern Information Officer.

<sup>4</sup> Het externe onderzoek is uitgevoerd door het bureau PBLQ HEC en de resultaten zijn begin oktober 2014 aan de gemeente gepresenteerd. Het onderzoek is geïnitieerd om een externe blik te krijgen op de stand van zaken met de implementatie van de drie decentralisaties. De aanvullende maatregelen waren nog lopende ten tijde van het rekenkameronderzoek.

### Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP)

Het NUP is een programma dat loopt tot eind 2014 en heeft tot doel om voor de Nederlandse overheid een gemeenschappelijke digitale infrastructuur te realiseren. Hiermee wordt een impuls gegeven aan de ontwikkeling van e-dienstverlening door de overheid en wordt een belangrijke randvoorwaarde gecreëerd voor succesvolle samenwerking tussen gemeenten en met ketenpartners. De VNG schrijft hier verder over:

*Voor een samenhangende en effectieve e-overheid is het noodzakelijk een beperkt aantal (basis)voorzieningen eenmalig te ontwikkelen, te bouwen en te implementeren. In het NUP is afgesproken dat deze voorzieningen prioriteit hebben. De basisinfrastructuur is een selectie van de bouwstenen van de e-overheid. De criteria voor de selectie zijn dat deze bouwstenen de minimale randvoorwaarden zijn om de verbetering van de dienstverlening mogelijk te maken.*

*Er zijn op dit moment negentien bouwstenen, verdeeld over de categorieën:*

- elektronische toegang tot de overheid (e-toegang)
- e-authenticatie
- informatienummers
- basisregistraties
- elektronische informatieuitwisseling

*De overheden hebben afgesproken deze basisinfrastructuur tot stand te brengen en gezamenlijk in gebruik te nemen.*

Een deel van deze bouwstenen hebben een wettelijke grondslag en dienen verplicht te worden gerealiseerd. Voor de overige bouwstenen geldt een resultaatverplichting die is afgesproken met de ondersteunende departementen.

### Visiebrief Digitale Overheid 2017

De minister van BZK heeft door middel van een brief in mei 2013 zijn visie kenbaar gemaakt over hoe de overheid de komende jaren verder digitaliseert. Het streven is om in 2017 sprake te laten zijn van het 'recht om digitaal zaken te doen'. De brief is onder andere bedoeld als agenda voor de periode nadat het NUP is gerealiseerd en is gericht op het in gebruik nemen van de gemeenschappelijke digitale infrastructuur.

### GEMeentelijke Model Architectuur (GEMMA)

De GEMMA geeft gemeente een basisontwerp waarop de gemeentelijke informatievoorziening kan worden gebaseerd. Doordat alle gemeenten hiervan gebruik maken, wordt standaardisering in de informatieuitwisseling bevorderd. Bovendien zorgt het er voor dat leveranciers van software meer 'open' ontwikkelen en verhoogt het de uitwisselbaarheid van componenten van verschillende leveranciers.

Naast deze landelijke doelstellingen heeft de gemeente Amersfoort lokale doelstellingen voor de informatievoorziening gedefinieerd. Voorbeelden daarvan zijn:

- Bestuurlijk informatiesysteem
- E-dienstverlening (website)
- Implementatie Documentmanagement systeem
- Aansluiting op digitale databronnen
- Introductie mobiele devices voor medewerkers
- Implementatie Datawarehouse
- Implementatie Geo-viewer
- Modernisering basis IT (Oracle, opslagtool, helpdesktool)
- Vernieuwing Intranet

Uit de diverse documenten die betrekking hebben op voortgang en benchmarking en uit de toelichting in de gesprekken, blijkt dat de gemeente Amersfoort in het algemeen deze projecten conform planning en voorgenomen aanpak realiseert.

Vastgesteld is dat de gerealiseerde basis IT voldoet aan:

- landelijke doelstellingen rond het realiseren van de basis IT-infrastructuur, blijkens de realisatie van het NUP, bestaande uit (deels wettelijke) verplichtingen rond basisregistraties, authenticatievoorzieningen en keteninformatisering;
- landelijke doelstellingen rond informatieveiligheid, blijkens het met succes doorlopen hebben van audits;
- lokale doelstellingen ten aanzien van het benutten van deze infrastructuur en de mate waarin deze doelstellingen zich verhouden tot vergelijkbare organisaties, blijkens de geraadpleegde voortgangsrapportages;
- de tevredenheid van eindgebruikers in de ambtelijke organisatie, blijkens de monitor 'Vensters voor Bedrijfsvoering' (score 4 van 5)<sup>5</sup>

Qua IT-architectuur sluit de gemeente Amersfoort aan op de landelijke referentiearchitectuur voor het inrichten van de informatievoorziening en de bedrijfsvoering, de GEMMA.

Ook de organisatieopzet voor de informatievoorziening komt overeen met vergelijkbare organisaties; technisch en functioneel beheer zijn centraal respectievelijk in de lijn belegd, aansturing door een centraal en bij de directie gepositioneerde informatiemanager met een sterk adviesprofiel. De Concern Informatie Manager heeft een hiërarchische bevoegdheid voor de inzet van benodigde resources en het stellen van prioriteiten. Onderwerpen waar grotere tegengestelde belangen spelen worden op diens initiatief voorgelegd aan het concern bedrijfsvoeringsoverleg (CBO) of directie.

---

<sup>5</sup> 'Vensters voor bedrijfsvoering' is een landelijke benchmark, die diverse aspecten van bedrijfsvoering betreft. Naast feitelijke informatie maakt ook een belevingsonderzoek deel uit van deze benchmark. Amersfoort heeft in 2013 deelgenomen.

### *Rol van de gemeenteraad*

Op 28 oktober 2014 is een rondetafelgesprek gevoerd met raadsleden. Doel van het gesprek was om zicht te krijgen op de wijze waarop de gemeenteraad invulling geeft aan governance op IT-investeringen. De volgende vragen zijn aan de orde gesteld:

- In welke mate kan de gemeenteraad op grond van de informatievoorziening rond IT-investeringen invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?
- In welke mate wordt de gemeenteraad in staat gesteld beleid(skaders) voor informatievoorziening, dienstverlening en digitalisering vast te stellen en daaraan rapportagemomenten inzake de uitvoering te verbinden?
- In welke mate is de gemeenteraad ook in de gelegenheid om bij te kunnen sturen ten aanzien van het beleid?
- In welke mate heeft de gemeenteraad inzicht in de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van IT-investeringen?
- In welke mate heeft de gemeenteraad inzicht in de doelen die worden gerealiseerd, met welke investering en de maatregelen die zijn getroffen om bij te sturen wanneer een doelstelling niet is gehaald?

Uitkomsten van het gesprek zijn dat raadsleden weinig zicht hebben op de IT van de gemeente. Het is voor de raadsleden niet duidelijk of er een visie is op kennisinfrastructuur. De indruk bestaat dat IT binnen de gemeente is gepositioneerd binnen de bedrijfsvoering als een hulpmiddel voor de totstandkoming van beleidsprocessen.

De raadsleden hebben de wens meer te weten over de investeringen die in ICT zijn gedaan en welke inzet aan middelen daarmee is gemoeid en met welke partijen contracten worden gesloten.

De strategische en financiële keuzes die worden gemaakt, gaan de gemeenteraad aan het hart. De raadsleden achten het in de huidige tijd nodig een rol te spelen bij een visie op ICT ten aanzien van onderwerpen als: open data, privacy van gegevens, dienstverlening aan de stad, samenwerking met partijen, met het bijbehorende budget, de planning en return on investment.

### **2.3 Besturing en verantwoording**

De beleids- en verantwoordingscyclus staan niet weergegeven in het GIP. In het Informatiebeleidsplan 2009–2011 staat wel een beschrijving van de I-organisatie van de gemeente, maar deze is niet meer van toepassing blijkt uit de interviews. Uit de interviews is wel een beeld ontstaan van de beleidscyclus in de praktijk. Deze wordt hier kort beschreven.

De Concern Information Officer (CIO) heeft een leidende rol in het opstellen van en het adviseren over het informatiebeleid van de gemeente. De CIO valt binnen de sector concernmiddelen en geeft leiding aan de drie informatie-afdelingen (ICT, Beleid en Projecten Informatisering (BPI) en Informatiebeheer). De CIO haalt via een jaarlijkse consultatieronde de informatiebehoefte binnen de gemeentelijke

organisatie op. Daarnaast worden externe ontwikkelingen welke relevant zijn voor het informatiebeleid geanalyseerd. Op basis van deze informatie wordt het GIP opgesteld.

Het GIP wordt in een kerngroep besproken binnen de sector concernmiddelen. In deze kerngroep hebben de directeur concernmiddelen, de hoofden P&O en Financiën en de CIO zitting. Ook wordt het GIP besproken in het concern bedrijfsvoeringsoverleg met onder andere de controllers. Hierna wordt het GIP ter vaststelling aangeboden aan de directie, waarin het GIP besproken wordt aan de hand van een presentatie door de CIO.

#### *Relatie met bestuurlijk domein*

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd tot besluitvorming over en vaststelling van het GIP. Het GIP 2014 is eind 2013 door het college vastgesteld. In de praktijk blijkt dat er vanuit het college de afgelopen jaren weinig aandacht is geweest voor het informatiebeleid en dat het sterk afhangt van de interesse van de verantwoordelijk wethouder hoe het aan bod komt in de staf van de wethouder en in het college.

De gemeenteraad wordt wisselend betrokken. Het GIP 2013 is wel ter kennisname aangeboden aan de raad, het GIP 2014 niet. De gemeenteraad blijkt de afgelopen jaren vaker niet dan wel te zijn geïnformeerd over het (nieuwe) informatiebeleid.

Terugkoppeling aan de raad of de doelen van het informatiebeleid zijn gerealiseerd, gebeurt niet of nauwelijks, zo wordt aangegeven in de interviews. Er zijn alleen ambities met hieraan gekoppeld projecten, geen SMART-doelen.

Dit neemt niet weg dat in de programmabegroting, paragraaf bedrijfsvoering, doelen zijn geformuleerd ten aanzien van de informatievoorziening. Via de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd.

#### *Afwegingskader IT-investeringen*

Er is geen afwegingskader voor het al dan niet maken van IT-investeringen. Het GIP 2014 bevat geen financiële paragraaf. In de meerjarenbegroting 2014–2017 is een paragraaf over informatievoorziening en IT opgenomen (Amersfoort 2.0), zonder in te gaan op de betrokken investeringen. Uit het Gartner rapport blijkt dat de gemeente Amersfoort in 2013 een kleine € 10,7 miljoen investeerde in IT-dienstverlening. Uit de interviews blijkt dat dit bedrag zonder verdere bespreking wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Er is hierdoor voldoende budget beschikbaar, zodat het GIP kan worden uitgevoerd.

#### *Samenwerking bij informatiebeleid*

Bij *besluitvorming rond IT-investeringen in samenwerkingsinitiatieven* maakt de gemeente haar eigenstandige besluiten, uiteraard gebaseerd op voorbereiding met (aanstaande) samenwerkingspartners.

Er wordt samengewerkt met enkele externe partijen. Zo is de gemeente als opdrachtnemer betrokken bij de ICT-voorziening voor het Eemhuis en wordt er met de gemeente Leusden samengewerkt ten aanzien van de uitwijkvoorziening.

In het GIP 2014 zijn algemene kaders opgenomen ten behoeve van samenwerking met andere partijen. Samenwerking is volgens het GIP opportuun als dit waarde toevoegt aan de gemeentelijke dienstverlening. Op voorhand worden hierbij geen partijen uit zowel de publieke als de private sector uitgesloten.

#### *IT-inkoopbeleid*

De gemeente Amersfoort heeft een centraal inkoopbeleid en maakt gebruik van algemene beleidsdocumenten voor inkoop. De gemeente maakt geen gebruik van beleidsdocumenten voor inkoop die specifiek betrekking hebben op IT-inkoopbeleid. Wel zijn er algemene voorwaarden die betrekking hebben op de inkoop van IT-programmatuur (Algemene Inkoopvoorwaarden Programmatuur gemeente Amersfoort, januari 2014). De verschillende dienstdirecteuren zijn budgethouder, de CIO heeft hierbij een adviesfunctie.

## **2.4 Beheer en exploitatie**

### *Inrichting gemeentelijke IT-functie*

De gemeente heeft op het gebied van informatievoorziening alle kennis in eigen huis georganiseerd. Naast medewerkers in eigen dienst wordt hierbij gebruikgemaakt van inhuur van externe medewerkers, om fluctuaties in het werkaanbod op te vangen en om formatiereductie wegens bezuinigingen te kunnen realiseren. Het zwaartepunt van de inhuur ligt bij projectmanagement (fluctuatie werkaanbod) en documentbeheer (toekomstige formatiereductie). De gemeentelijke IT-functie is de afgelopen jaren wel flink in beweging geweest, zo blijkt uit de interviews. Dit heeft te maken met de ontwikkeling van IT van een meer faciliterende functie naar een meer strategisch onderdeel van de organisatie. Dit heeft zijn weerslag gekregen binnen de organisatie door het creëren van de functie CIO. De CIO moet zorg dragen voor verbinding tussen bestuur en ambtelijke organisatie en de IT-agenda bij de directie en het bestuur onder de aandacht brengen.

De CIO adviseert de directie over het gemeentelijke IT-beleid. Daar waar er een spanningsveld is tussen de wensen van andere (beleids)afdelingen ten aanzien van IT-investeringen en de uitgangspunten van het informatiebeleid, zoals uitgewerkt in de IT-architectuur en het GIP, beslist de directie. Daar komen de belangen samen en wordt een besluit genomen. De CIO heeft een adviserende rol aan de directie.

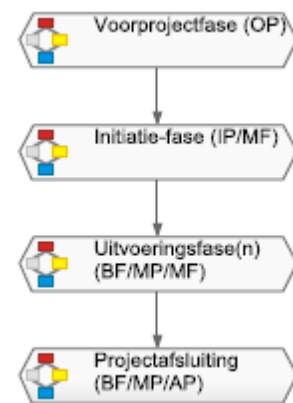
Bij de voorgenomen reorganisatie waarbij de gemeente afstapt van het sectorenmodel en meer toegaat naar een organisatie onder leiding van de directie, worden verschillende ondersteunende taken meer centraal georganiseerd. De rol en positie van IT en van de CIO worden momenteel uitgewerkt.



### Organisatie I-projecten

Voor de uitvoering van I-projecten en programma's maakt de gemeente gebruik van de in het land veel gebruikte Prince2 projectmanagementmethodiek. De werkprocessen zijn hierbij op onderdelen aangepast aan de praktijk van de gemeente Amersfoort. De werkprocessen staan beschreven in de 'Projectbeschrijving I-projecten volgens Prince2' (versie 1.5; juli 2013) en beschrijft het opstarten, uitvoeren en afronden (inclusief evaluatie) van I-projecten.

Een I-project wordt opgedeeld in vier fasen, hierna weergegeven in figuur 1. Iedere fase is weer verder uitgewerkt in verschillende stappen. In het document staan de vier fasen van IT- en informatieprojecten nader omschreven, inclusief processtappen. In het document 'Projectrolbeschrijvingen' staan de verschillende projectrollen, inclusief taken en verantwoordelijkheden, nader omschreven. In de 'Instructie gebruik projectmanagementtemplates I-projecten' staat welke formats en documenten gebruikt moeten worden tijdens welke fasen van de uitvoering van een I-project.



Figuur 1. Projectfasen I-projecten

Voor de architectuur wordt het format 'project start architectuur' gebruikt. De Project Start Architectuur (PSA) is een onderdeel uit de Dynamische

Architectuur methode (DYA) die bij de Nederlandse overheid gebruikt wordt. Dit document wordt aan elk project meegegeven en bevat de architectuuropdracht van het project. Bij oplevering van een project dient te zijn voldaan aan de architectuureisen uit de PSA. Hierdoor kunnen projecten gericht ondersteund worden vanuit architectuur waarbij geborgd wordt dat investeringen en ontwikkelingen passen bij de architectuur.

De verschillende formats bevatten de benodigde elementen vanuit de Prince2 projectmanagementsystematiek. De beheersing van de projecten kan hiermee worden gevolgd.

### Functie-inrichting I-projecten

Voor de uitvoering van I-projecten zijn de betrokken functies en de verschillende rollen omschreven. De betrokken functies staan beschreven in de 'Projectbeschrijving I-projecten volgens Prince2' (versie 1.5; juli 2013). Hierbij wordt de link gelegd tussen de projectrollen (zoals projectmanager en opdrachtgever), de organisatirollen en de gebruikte overlegorganen.

In het document 'Projectrolbeschrijvingen' staan de verschillende projectrollen, inclusief taken en verantwoordelijkheden, nader omschreven. Het gaat hierbij om de volgende rollen:

- Opdrachtgever
- Stuurgroep
- Projectmanager
- Senior Leverancier
- Senior Gebruiker
- Teammanager
- Projectborging
- Projectsupport

#### *Verantwoording en voortgang I-projecten*

Vanuit het GIP wordt maandelijks een projectenlijst bijgehouden met hierin per project het volgende: de planning en projectfase, het budget, de afwijkingen van de planning en het budget, gerealiseerde kosten en nog te boeken kosten. Hierin wordt gerapporteerd of de projecten binnen de gestelde kaders blijven, waaronder de financiële kaders. Daarnaast wordt regelmatig een presentatie gehouden in het directieteam over de voortgang van de projecten. Voor dit rekenkameronderzoek zijn diverse projectenlijsten geraadpleegd, daarbij zijn geen structurele en/of forse overschrijdingen geconstateerd. Ter illustratie: in de meest recent ontvangen projectenlijst (d.d. juli 2014) staat dat de meeste projecten geen afwijking hebben van het daarvoor vastgestelde budget. Bij drie projecten is sprake van een negatieve bijstelling van het oorspronkelijke budget. In totaal is er op de rapportagedatum een overschrijding van € 37.650 van het oorspronkelijk budget van € 1.636.650 (2%) voor in totaal 18 te realiseren projecten (GIP Projectenlijst juli 2014).

Naast de GIP-projectenlijst worden van de verschillende I-projecten periodieke voortgangsrapportages (een zogenaamd Hoofdpuntenrapport) gemaakt. Een hoofdpuntenrapport wordt opgesteld door de projectmanager voor de stuurgroep (bestaande uit de opdrachtgever, de senior gebruiker, de senior leverancier en mogelijk andere belanghebbenden; de standaard stuurgroep indeling volgens de Prince2 methode) om periodiek een overzicht te geven van de status, de voortgang en potentiële problemen van het project. Hierin zijn onder meer de projectmijlpalen opgenomen, de planning, financiën, projectbeheersing en risico's.

Met de GIP-projectenlijst wordt er op het niveau van de directie gestuurd op de voortgang van de projecten. Met de gebruikte projectmanagementmethode en de sturing vindt beheersing van de projecten plaats. Deze rapportages vinden hun weg niet naar het college of de gemeenteraad, de sturing vindt plaats binnen de ambtelijke organisatie.

De gemeente laat sinds 2009 tweejaarlijks een benchmark onderzoek uitvoeren door het bureau Gartner. De laatste rapportage is op 22 juli 2014 aan de gemeenteraad aangeboden in de vorm van een raadsinformatiebrief (RIB 2014-085). De kernboodschap van deze brief was als volgt:

*“De belangrijkste conclusies uit het rapport van Gartner zijn als volgt samen te vatten:*

- de totale gemeentelijke IT kosten zijn vanaf 2009 (€ 12,6 miljoen) tot en met 2013 (€ 10,7 miljoen) met € 1,9 miljoen afgenomen, terwijl de kwaliteit van de IT dienstverlening is toegenomen. Deze afname is reeds verdisconteerd in de meerjarenbegroting;*
- de totale gemeentelijk IT kosten (€ 10,7 miljoen) liggen in lijn met de referentiegroep (€ 10,8 miljoen);*
- verdere kostenreductie is mogelijk op een aantal nader genoemde gebieden (met name netwerk en applicaties).”*

Onder het kopje *consequenties* in deze brief werd het volgende aangegeven:

*“Het rapport geeft een positief beeld van de ontwikkeling van de gemeentelijke IT kosten over de afgelopen jaren. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er nog mogelijkheden liggen tot verdere kostenreductie. Wij zullen de aanbevelingen die het rapport hiertoe geeft uitvoeren met als doel een nog efficiëntere informatievoorziening te realiseren.”*

## Hoofdstuk 3

### Casestudy

Nagegaan is of in de praktijk van twee cases wordt gewerkt volgens de vastgestelde werkwijzen en protocollen. De casestudy is uitgevoerd door documenten te bestuderen en met direct betrokken ambtenaren en de opdrachtgever te spreken. De casestudy omvatte twee IT-investeringen. De selectie heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal eigenschappen. De volgende paragraaf gaat in op deze selectie. De twee volgende paragrafen behandelen het casusonderzoek van de twee gekozen IT-investeringen.

#### 3.1 Keuze IT-investeringen

De keuze van de twee IT-investeringen voor het uitvoeren van de casestudy is als volgt tot stand gekomen:

1. Er is een overzicht gevraagd van de IT-investeringen in 2013 en 2014.
2. Voor het selectieproces zijn de volgende criteria toegepast:
  - De investeringen staan genoemd in het GIP.
  - De investeringen zijn opgenomen in de begroting 2013 of 2014.
  - Een investering maakt onderdeel uit van een afzonderlijk jaarplan.
  - Een investering betreft een proces, waarin jaarlijks wordt geïnvesteerd.
  - Een investering betreft een kortlopend project, dat inmiddels is afgerond.
  - Een investering betreft een intern bedrijfsproces en een investering betreft een extern proces.
  - Een investering betreft software en een investering betreft zowel software als hardware.
3. Buiten toepassing zijn die criteria uit het plan van aanpak gebleven, die onvoldoende onderscheidend bleken, zoals: de omvang van de investering, de afschrijvingstermijn en de reikwijdte van beleidsterreinen.
4. Geselecteerd zijn twee IT-investeringen, die op meerdere criteria van elkaar verschillen (zie tabel 1), te weten:
  - Installatie, inrichting en implementatie van de ICT-voorziening in het Eemhuis.
  - Informatiebeveiliging.

IT-investering/ Criteria	Opgenomen in GIP en jaarplan	Begroot investerings- bedrag	Jaarlijks/ eenmalig	Intern/ extern	Software/ hardware
Eemhuis	Ja	€ 115.000	eenmalig, afgerond	extern	software en hardware
Informatie- beveiliging	Ja	€ 105.300	jaarlijks	intern	software

Tabel 1: Overzicht van criteria, toegepast op twee IT-investeringen

### 3.2 IT-investering: ICT-voorziening Eemhuis

Het Eemhuis fungeert als locatie voor diverse publieke functies. Naast de gemeentelijke afdeling Archief Eemland, vinden Scholen in de Kunst (SiDK), Bibliotheek Eemland en Kunsthal KAdE er hun onderdak.

Omdat het Eemhuis een flexibel kantoorconcept kent, dient een samenwerkingsomgeving gecreëerd te worden. Deze moet voorzien in ICT-werkplekken die door de afzonderlijke organisaties gebruikt kunnen worden met print- en telefoniefaciliteiten. Daarnaast moet het netwerk voldoende bandbreedte bieden om ook het publiek op moderne wijze te faciliteren.

De genoemde instellingen maakten deel uit van een stuurgroep die een programma van eisen heeft opgesteld. De projectleider van het project Eemhuis heeft namens de stuurgroep zowel de gemeente Amersfoort als een marktpartij verzocht een aanbieding uit te brengen.

#### *Beleid en strategie*

Hoewel 'Beter samenwerken' één van de strategische thema's is van het GIP, ontbraken voor de beoordeling van dit verzoek de concrete inhoudelijke criteria. Het college van burgemeester en wethouders heeft daarop, aanvullend op de algemene uitgangspunten in het GIP, de volgende criteria vastgesteld:

- We werken bij voorkeur samen met andere gemeenten in de regio of andere (semi-)publieke partijen.
- Samenwerking leidt tot aantoonbaar toegevoegde waarde voor de gemeente en de belangen die zij behartigt zoals een betere kwaliteit van dienstverlening, lagere kosten van de dienstverlening of beide. Deze toegevoegde waarde van samenwerking wordt aangetoond met een businesscase.
- Samenwerking voldoet aan wettelijke regels voor aanbesteding en de Wet Markt en Overheid.

De verantwoordelijk manager van de gemeente heeft aangegeven dat dit kader ook zal worden gebruikt om eventuele toekomstige verzoeken voor ICT-dienstverlening van derden te toetsen.

#### *Besturing en verantwoording*

Het voorstel van de gemeente Amersfoort voor de inrichting, het beheer en de ondersteuning gedurende 5 jaar vanaf de ingebruikname van het Eemhuis is door de stuurgroep beoordeeld als de meest kostenefficiënte aanbieding.

Het college van burgemeester en wethouders besloot op 19 november 2013 conform het ambtelijk voorstel. De toegevoegde waarde voor de gemeente, en in het bijzonder voor het Archief Eemland, bestaat eruit dat een geïntegreerde ICT-inrichting en beheeromgeving leidt tot maximale samenwerkingsmogelijkheden voor alle partijen in het Eemhuis op dit gebied.

Het project is opgenomen in het GIP 2013 en het GIP 2014.

De stuurgroep was als opdrachtgever betrokken bij de opzet en uitvoering van het project. Het projectvoorstel *Wie samen kan reizen, kan ook samen leven*, was daartoe uitgewerkt in het Project Initiatie Document, dat alle informatie bevat die de stuurgroep nodig had om de uitvoering te kunnen autoriseren. Het was de basis voor het managen van het project en het beoordelen van het succes. Gedurende de uitvoering heeft de gemeentelijke projectmanager periodiek hoofdpuntenrapportages uitgebracht aan de stuurgroep.

#### *Beheer en exploitatie*

In het interview is aangegeven dat het uiteindelijke resultaat is opgeleverd tot volle tevredenheid van zowel de opdrachtgever als de gebruikers van de instellingen en de medewerkers van Archief Eemland. Voor de wijze van uitvoering van het project bestaat bij hen grote waardering. De gemeentelijke organisatie heeft in de loop van het project extra inzet geleverd om de planning te halen. Er is niet afgeweken van het projectbudget, zo blijkt uit het projecteindrapport, aangezien een vaste prijsafsprake was gemaakt. De extra bestede uren van medewerkers van de ICT-afdeling zijn wel opgenomen in de totale urenbesteding van het project, dat is vastgelegd in een intern tijdverantwoordingsstelsel en is daarmee onderdeel van het projectdossier.

De operationele dienstverlening is geregeld in een Service Level Agreement (SLA) en bijbehorende documenten met afspraken en procedures, tussen de Coöperatieve Vereniging Eemhuis als opdrachtgever en ICT Gemeente Amersfoort als opdrachtnemer.

### **3.3 IT-investering: Informatiebeveiliging**

Het onderwerp Informatiebeveiliging is van toenemend belang. In eerdere jaren was 'informatiebeveiliging' voor gemeenten een onderwerp waarvan de urgentie vooral bepaald werd door wet- en regelgeving en beperkte het zich tot de GBA en waardedocumenten. Tegenwoordig gaat informatieveiligheid over alle gemeentelijke processen en ondersteunt het ook de eigen ambitie van de gemeente.

Adequate informatiebeveiliging bestaat uit beleidsregels die zowel technisch als organisatorisch uitwerken, maar ook uit concrete investeringen in het realiseren van technische veiligheid, audits en inschakeling specialistische expertise ten behoeve van analyse en onderzoek. Deze investeringen zijn in het kader van de casestudy onderzocht.

#### *Beleid en strategie*

De directie heeft in 2012 het plan 'Informatiebeveiligingsbeleid 2012-2015' vastgesteld. In het plan zijn de inhoudelijke en strategische kaders op strategisch niveau beschreven. Elk jaar wordt op basis van dit plan een jaarplan gemaakt, met een beschrijving van de te ondernemen activiteiten. In het plan 'Informatiebeveiligingsbeleid 2012-2015' staan de lange termijn ontwikkelingen beschreven, in de jaarplannen de actuele ontwikkelingen.

De plannen sluiten aan op landelijke ontwikkelingen en richtlijnen rond gemeentelijke informatiebeveiliging, zoals gepropageerd door het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en de Informatiebeveiligingsdienst gemeenten (IBD).

In zowel het plan 'Informatiebeveiligingsbeleid 2012-2015' als de jaarplannen zijn geen financiële kaders opgenomen. Voor zowel de jaarlijkse Gemeentelijke Informatieplannen, als voor het jaarplan informatiebeveiliging is tot nu toe geen financiële paragraaf uitgewerkt. Om die reden heeft er ook geen financiële rapportering plaatsgevonden. De gemeente Amersfoort is voornemens de plannen voor 2015 wel van een financiële paragraaf te voorzien.

#### *Besturing en verantwoording*

Jaarlijks wordt (blijkens raadpleging van de jaarplannen 2013 en 2014) een jaarplan opgesteld dat inhoudelijk is gebaseerd op het plan 'Informatiebeveiligingsbeleid 2012-2015'. Diverse uitgangspunten uit het beleidsplan worden vertaald naar projecten in het jaarplan.

Bij het opstellen van het jaarplan zijn afdelingsmanagers betrokken die te maken hebben met de investeringen en beleidskaders rond informatiebeveiliging. Daarnaast zijn landelijke ontwikkelingen en richtlijnen van KING en de IBD bepalend voor de selectie van onderwerpen die in het jaarplan worden opgenomen.

De beleidskaders rond informatiebeveiliging zijn (indien van toepassing) onderdeel van samenwerkingsafspraken en –overeenkomsten met derden. Derden hebben geen rol in de voorbereiding en besluitvorming van beleid en jaarplannen.

Vaststelling vindt plaats door de directie. Het jaarplan wordt ter kennisname aan de portefeuillehouder aangeboden.

Inhoudelijke verantwoording vindt plaats door de jaarlijkse evaluatie van het voorgaande jaarplan. Deze evaluatie wordt als onderdeel van de jaarrapportage ambtelijk vastgesteld en ter kennisname aan de portefeuillehouder aangeboden.

De portefeuillehouder is tot nu toe *geïnformeerd* over het plan 'Informatiebeveiligingsbeleid 2012-2015' en de jaarplannen. Blijkens een toelichting van de CIO worden vanaf nu de jaarplannen *bestuurlijk vastgesteld*.

De inhoudelijke keuzes rond informatiebeveiliging alsmede de financiële kaders rond dit specifieke onderwerp zijn geen onderwerp van kaderstelling en controle door gemeenteraad.

#### *Beheer en exploitatie*

De investeringen in informatiebeveiliging zijn niet als zodanig herkenbaar in begrotings- en verantwoordingsdocumenten. De investeringen zijn onderdeel van het budget Amersfoort 2.0.

## Hoofdstuk 4

### Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport is verslag gedaan van het rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van IT-investeringen van de gemeente Amersfoort. In dit hoofdstuk worden op basis van de verkregen informatie en de analyse de conclusies getrokken en de aanbevelingen geformuleerd. In paragraaf 4.1 vindt de beantwoording van de deelvragen plaats. In paragraaf 4.2 is de samenvattende conclusie opgenomen. In paragraaf 4.3 wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Tot slot worden in paragraaf 4.4 de aanbevelingen gegeven.

#### 4.1 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf worden de deelvragen, onderverdeeld naar de in dit rekenkameronderzoek gebruikte clustering, opgesomd en beantwoord.

##### **Beleid en strategie**

*1. Heeft de gemeente een centraal IT-plan, waarin de voorziene ontwikkelingen, het voorgenomen beleid en de voorziene uitgaven in de verschillende IT-domeinen beschreven en onderbouwd zijn?*

De gemeente beschikt over het GIP 2014. Dit plan fungeert als leidraad voor de uitvoering van IT-investeringen. Hierin staan de voorziene ontwikkelingen, zowel vanuit de landelijke informatieagenda, uit eigen ambities als uit de decentralisaties in het sociaal domein. Het GIP bevat geen meerjarenperspectief met SMART geformuleerde doelen en geen financiële paragraaf.

Op strategisch niveau zijn geen doelstellingen geëxpliciteerd en is er – behoudens hetgeen in de beleidsdocumenten zelf is opgenomen - geen samenhangende visie op de rol van de gemeente en de positie van IT hierbinnen.

*2. Wordt in het IT-beleid geanticipeerd op toekomstige beleidsontwikkelingen (onder andere decentralisaties jeugdzorg, Wmo, Participatiewet) en daaruit voortvloeiende eisen ten aanzien van IT?*

Het centrale IT-beleid wordt gebaseerd op nieuwe (beleids-)ontwikkelingen. Het geeft de kaders voor de tijdige, volledige en juiste realisatie van de voor die nieuwe ontwikkelingen ondersteunende IT. De vraag naar specifieke, noodzakelijke IT wordt evenwel in belangrijke mate decentraal in afdelingen en projecten geformuleerd. Zo is bij de realisatie van het project voor de drie decentralisaties in het sociaal domein, de desbetreffende beleidsafdeling als vrager/opdrachtgever eindverantwoordelijk voor de realisatie van de benodigde IT.



Uit gesprekken is gebleken dat in dit project pas na interventie vanuit de directie de tijdige, volledige en juiste realisatie van de gerelateerde IT opgepakt is. Vastgesteld kan worden, dat in dit geval de bewaking van zowel concernbelang als afdelingsbelang met betrekking tot IT onvoldoende geborgd is geweest in de beginfase van de uitvoering van het project.

*3. Sluit het IT-beleid aan op de actuele inzichten van de VNG, KING, BZK en voldoet het aan de eisen die daarin aan gemeenten van de grootte van Amersfoort worden gesteld?*

Het IT-beleid noemt en gaat in op landelijke doelstellingen en thema's vanuit de VNG, KING en BZK. In het GIP wordt de uitwerking gemaakt naar projecten die gericht zijn op de realisatie van deze doelstellingen. Zowel het NUP, de Visiebrief Digitale Overheid 2017 als de GEMMA worden gebruikt als basis voor het IT-beleid.

Uit de diverse documenten die betrekking hebben op voortgang en benchmarking en uit de toelichting in de gesprekken, blijkt dat Amersfoort deze projecten conform planning en voorgenomen aanpak realiseert.

Vastgesteld is dat de gerealiseerde basis IT voldoet aan:

- landelijke doelstellingen rond het realiseren van de basis IT-infrastructuur, blijkens de realisatie van het NUP, bestaande uit (deels wettelijke) verplichtingen rond basisregistraties, authenticatievoorzieningen en keteninformatisering;
- landelijke doelstellingen rond informatieveiligheid, blijkens het met succes doorlopen hebben van audits;
- eigen ambities ten aanzien van het benutten van deze infrastructuur en de mate waarin deze gerealiseerde ambities zich verhouden tot vergelijkbare organisaties, blijkens de hoofdpuntenrapportages;
- de tevredenheid van eindgebruikers, blijkens de monitor 'Vensters voor Bedrijfsvoering'.

Qua IT-architectuur sluit de gemeente Amersfoort aan op de landelijke referentiearchitectuur voor het inrichten van de informatievoorziening en de bedrijfsvoering, de GEMMA. Ook de organisatieopzet voor de informatievoorziening sluit aan op de algemeen geldende inzichten.

## **Besturing en verantwoording**

### **4. Welke beleidscyclus wordt gehanteerd voor de besluitvorming rond de IT-investeringen? Op welke wijze worden de IT-investeringen verantwoord?**

De beleids- en verantwoordingscyclus staan niet weergegeven in het GIP of in andere (beleids)documenten. Uit de interviews is wel een beeld ontstaan van de beleidscyclus in de praktijk<sup>6</sup>.

De CIO heeft een leidende rol in het opstellen van en het adviseren over het informatiebeleid van de gemeente. De CIO valt binnen de sector concernmiddelen en geeft leiding aan de drie informatie-afdelingen (ICT, Beleid en Projecten Informatisering (BPI) en Informatiebeheer). De CIO haalt via een jaarlijkse consultatieronde de informatiebehoefte binnen de gemeentelijke organisatie op. Daarnaast worden externe ontwikkelingen welke relevant zijn voor het informatiebeleid geanalyseerd. Op basis van deze informatie wordt het GIP opgesteld.

Het GIP wordt in een kerngroep besproken binnen de sector concernmiddelen. In deze kerngroep hebben de directeur concernmiddelen, de hoofden P&O en Financiën en de CIO zitting. Ook wordt het GIP besproken in het concern bedrijfsvoeringsoverleg met onder andere de controllers. Hierna gaat het GIP richting directie, waarin het GIP besproken wordt aan de hand van een presentatie door de CIO.

### **5. Wat is de betrokkenheid van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de diensten van de ambtelijke organisatie hierbij?**

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd tot besluitvorming over en vaststelling van het GIP. Het GIP 2014 is eind 2013 door het college vastgesteld. In de praktijk blijkt dat er vanuit het college de afgelopen jaren weinig aandacht is geweest voor het informatiebeleid en dat het sterk lijkt af te hangen van de interesse van de verantwoordelijk wethouder hoe het aan bod komt in de staf van de wethouder en in het college.

De gemeenteraad wordt ook wisselend betrokken. Het GIP 2013 is wel ter kennisname aangeboden aan de raad, het GIP 2014 niet. De gemeenteraad blijkt de afgelopen jaren vaker niet dan wel te zijn geïnformeerd over het (nieuwe) informatiebeleid.

---

<sup>6</sup> Zie hiervoor naast het antwoord op vraag 4 ook het antwoord op vraag 5.

*6. Kan de gemeenteraad op grond van de informatievoorziening rond IT-investeringen invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol? Op welke wijze wordt de gemeenteraad daarin gefaciliteerd?*

Tijdens de raadsconsultatie die tijdens dit rekenkameronderzoek gehouden is, is gebleken dat dit slechts beperkt het geval is. De gemeenteraad stelt de meerjarenbegroting vast met daarin de verder niet-gedifferentieerde post 'ICT'. Daarnaast wordt de gemeenteraad periodiek geïnformeerd over de resultaten van het benchmarkonderzoek van Gartner. De kaderstelling en controle beperkt zich daarmee vrijwel alleen tot de *kosten* van IT op het meest abstracte niveau.

Er is geen afwegingskader voor het al dan niet doen van IT-investeringen. Het jaarplan GIP 2014 bevat geen financiële paragraaf en wordt niet in de gemeenteraad besproken. Terugkoppeling aan de gemeenteraad over de uitvoering van het informatiebeleid gebeurt niet of nauwelijks. Het GIP bevat ambities met hieraan gekoppeld projecten, geen SMART-doelen.

*7. Welke criteria spelen een rol in de besluitvorming rond de IT-investeringen (basis infrastructuur, kwaliteit, prijs, verwachte opbrengst en dergelijke)?*

Behalve dat investeringen moeten passen binnen de Amersfoortse IT-architectuur, is er geen afwegingskader voor het doen van IT-investeringen.

*8. Wordt bij de besluitvorming rond IT-investeringen ook samengewerkt met andere gemeenten en/of instellingen? En zo ja, op welke terreinen en met welke partijen?*

Bij besluitvorming rond IT-investeringen in samenwerkingsinitiatieven maakt de gemeente haar eigenstandige besluiten, uiteraard gebaseerd op voorbereiding met (aanstaande) samenwerkingspartners.

In 2013 is besloten tot IT-inrichting, beheer en ondersteuning van het Eemhuis. Deze samenwerking is in het kader van dit rekenkameronderzoek als casestudy nader onderzocht (paragraaf 3.2).

In het GIP 2014 zijn kaders opgenomen ten behoeve van samenwerking met andere partijen. Samenwerking is volgens het GIP opportuun als dit waarde toevoegt aan de gemeentelijke dienstverlening. Op voorhand worden hierbij geen partijen uit zowel de publieke als de private sector uitgesloten.

De voorwaarde dat samenwerking alleen aan de orde is als deze bijdraagt aan verbetering van de gemeentelijke dienstverlening is naar het oordeel van de rekenkamercommissie beperkend. Er zijn ook andere domeinen die in het belang

zijn voor de gemeente, de Amersfoortse gemeenschap en de regio waarin de gemeente Amersfoort op diverse terreinen een 'trekkende' rol heeft<sup>7</sup>.

*9. Heeft de gemeente een centraal IT-inkoopbeleid of vindt dit decentraal (diensten-niveau) plaats? En hoe ziet dat inkoopbeleid er dan uit?*

De gemeente Amersfoort heeft een centraal inkoopbeleid en maakt gebruik van algemene beleidsdocumenten voor inkoop. De gemeente maakt geen gebruik van beleidsdocumenten voor inkoop die specifiek betrekking hebben op IT-inkoopbeleid. Wel zijn er algemene voorwaarden die betrekking hebben op de inkoop van IT-programmatuur (Algemene Inkoopvoorwaarden Programmatuur gemeente Amersfoort, januari 2014). De verschillende dienstdirecteuren zijn budgethouder, de CIO heeft hierbij een adviesfunctie.

*10. Wat doet de gemeentelijke organisatie met de resultaten en aanbevelingen van de periodieke doorlichting van de IT-investeringen door bureau Gartner?*

De onderzoeken van Gartner worden ter kennisname aan de gemeenteraad aangeboden (laatste keer als Raadsinformatiebrief 2014-085). Naast het rapport worden aanbevelingen gedaan voor de gemeentelijke organisatie. Hier is geen expliciet gedocumenteerde opvolging van. Uit gesprekken blijkt dat de hiermee verband houdende verbetermaatregelen integraal onderdeel zijn van het GIP.

### **Beheer en exploitatie**

*11. Hoe is de gemeentelijke IT-functie ingericht?*

De gemeente heeft op het gebied van informatievoorziening alle kennis zelf in huis om de rol van deskundig opdrachtgever te spelen. Wel wordt incidenteel rond bepaalde onderwerpen bijzondere expertise of capaciteit ingehuurd. De gemeentelijke IT-functie is de afgelopen jaren wel flink in beweging geweest, met onder andere het creëren van de functie CIO tot gevolg. De CIO moet zorg dragen voor verbinding tussen bestuur en ambtelijke organisatie en de IT-agenda bij de directie en het bestuur onder de aandacht brengen.

De CIO adviseert de directie over het gemeentelijke IT-beleid. Daar waar er een spanningsveld is tussen de wensen vanuit andere (beleids)afdelingen en de uitgangspunten van het informatiebeleid beslist de directie. Daar komen de

---

<sup>7</sup> Met betrekking tot de samenwerkingsscope kan (naast dienstverlening) ook samengewerkt worden bij (bijvoorbeeld) primaire en ondersteunende processen zoals back-office sociaal domein, uitvoering beheer openbare ruimte, landmeten en geodesie of bedrijfsvoeringstaken als personeelszaken, financiële administratie, ICT-hosting en -ondersteuning.

belangen samen en wordt een besluit genomen. De CIO heeft een adviserende rol aan de directie.

Bij de voorgenomen reorganisatie waarbij de gemeente afstapt van het sectorenmodel en meer toegaat naar een organisatie onder leiding van de directie, worden verschillende ondersteunende taken meer centraal georganiseerd. De rol en de positie van IT en van de CIO worden momenteel uitgewerkt.

Voor de uitvoering van I-projecten, zijn de betrokken functies en de verschillende rollen omschreven. De betrokken functies staan beschreven in de 'Projectbeschrijving I-projecten volgens Prince2' (versie 1.5; juli 2013). Hierbij wordt de link gelegd tussen de projectrollen (zoals projectmanager en opdrachtgever), de organisatirollen en de gebruikte overlegorganen.

### *12. Hoe worden grootschalige IT-projecten binnen de gemeentelijke diensten gemanaged en uitgevoerd?*

Voor de uitvoering van I-projecten en programma's maakt de gemeente gebruik van de Prince2 projectmanagementmethodiek. De werkprocessen zijn hierbij op onderdelen aangepast aan de praktijk van de gemeente Amersfoort.

### *13. Blijven IT-projecten binnen de gestelde kaders (personele en financiële inzet en doorlooptijd)?*

Vanuit het GIP wordt maandelijks een projectenlijst bijgehouden met hierin per project de planning en projectfase, het budget, de afwijkingen van de planning en het budget, de gerealiseerde kosten en de nog te boeken kosten. Gerapporteerd wordt of de projecten binnen de gestelde kaders blijven, waaronder de financiële kaders. Regelmatig wordt een presentatie gehouden in het directieteam over de voortgang van de projecten.

Naast de GIP-projectenlijst worden van de verschillende I-projecten periodieke voortgangsrapportages (een zogenaamd Hoofdpuntenrapport) gemaakt. Een Hoofdpuntenrapport wordt opgesteld door de projectmanager voor de stuurgroep (en mogelijk andere belanghebbenden) om periodiek een overzicht te geven van de status, de voortgang en de potentiële problemen van het project. Hierin zijn onder meer de projectmijlpalen opgenomen, de planning, de financiën, de projectbeheersing en de risico's.

Met de GIP-projectenlijst wordt op het niveau van de directie gestuurd op de voortgang van de projecten. Met de gebruikte projectmanagementmethode en de sturing zijn de projecten in control. Tijdens dit rekenkameronderzoek zijn geen structurele en/of forse overschrijdingen geconstateerd.

*14. Worden de gestelde doelen gerealiseerd en is dat inzichtelijk voor de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie?*

Deze vraag kan alleen op uitvoeringsniveau beantwoord worden, omdat er geen lokale IT-visie met (meerjarige) strategische uitgangspunten is. Op uitvoeringsniveau voldoen de IT-investeringen aan:

- landelijke doelstellingen rond het realiseren van de basis-IT-infrastructuur, blijkens de realisatie van het NUP, bestaande uit (deels wettelijke) verplichtingen rond basisregistraties, authenticatievoorzieningen en keteninformatisering;
- landelijke doelstellingen rond informatieveiligheid, blijkens het met succes doorlopen hebben van audits;
- eigen ambities ten aanzien van het benutten van deze infrastructuur en de mate waarin deze gerealiseerde ambities zich verhouden tot vergelijkbare organisaties, blijkens de hoofdpuntenrapportages;
- de tevredenheid van eindgebruikers, blijkens de monitor 'Vensters voor Bedrijfsvoering'.

De mate van realisatie is niet (geheel) duidelijk voor de gemeenteraad en het college. De directie stuurt op de voortgang van de I-projecten met behulp van het GIP en de GIP-projectenlijst. Deze rapportages vinden hun weg niet (of slechts gedeeltelijk) naar het college of de gemeenteraad, de sturing vindt plaats binnen de ambtelijke organisatie.

De afgelopen jaren is er vanuit het bestuur weinig aandacht geweest voor het informatiebeleid. Vanuit het bestuur zijn er geen expliciete inhoudelijke kwaliteitseisen gesteld aan het informatiebeleid.

#### **4.2 Conclusies**

De bevindingen geven het beeld van een deskundige en pragmatisch ingestelde IT-uitvoeringsorganisatie. De ambtelijke organisatie neemt de juiste landelijke en lokale thema's en onderwerpen ter hand, zorgt voor draagvlak bij planvorming en uitvoering, evalueert en zorgt voor borging op het hoogste ambtelijke niveau.

De projectuitvoering is met toepassing van de projectmanagementmethode, inhoudelijk en financieel in control.

Aangezien in het GIP de strategische thema's niet zijn vertaald in concrete doelen en een afwegingskader voor het doen van investeringen ontbreekt, zijn de bereikte kostenbesparingen en maatschappelijke opbrengsten niet zichtbaar.

De bevoegdheidsstructuur voor het maken van keuzes en het doen van IT-investeringen die het concernbelang raken is relatief complex. De CIO heeft voor

een beperkt aantal onderwerpen binnen het thema 'IT' een eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Bij andere onderwerpen ligt het voortouw bij de decentrale (beleids-)afdelingen. Uit de gang van zaken met betrekking tot de implementatie van IT-voorzieningen voor de drie decentralisaties, blijkt dat deze aanpak een risico voor een niet tijdige en/of inadequate implementatie van ondersteunende IT met zich mee kan brengen.

Onderwerpen waar grotere tegengestelde belangen spelen worden op initiatief van de CIO voorgelegd aan het concern-bedrijfsvoeringsoverleg of de directie.

Met betrekking tot het thema samenwerking is in het GIP een beperkte scope gedefinieerd, die zich beperkt tot de meerwaarde voor de gemeentelijke dienstverlening. Hierdoor wordt de kans tot het genereren van meerwaarde voor de gemeente op andere terreinen mogelijk niet benut<sup>8</sup>. De gemeente is niet alleen *dienstverlener*, maar bijvoorbeeld ook *facilitator* van partners en 'de stad'.

De besluitvormingsprocessen rond de inhoudelijke keuzes zijn niet beschreven. Mede daardoor ontbreekt een bestuurlijk en ambtelijk gedragen samenhangende visie op de meerwaarde van IT-investeringen voor de eindgebruikers bij de gemeente Amersfoort en voor 'de stad'. Belangrijkste oorzaken hiervoor liggen (gedurende de onderzochte periode) enerzijds in de beperkte interesse bij het college van burgemeester en wethouders en bij de gemeenteraad voor de inhoudelijke en financiële baten van IT-investeringen. Ervaren complexiteit van de materie en politieke prioriteit liggen hieraan ten grondslag. Anderzijds is de informatievoorziening aan de gemeenteraad zeer beperkt.

De ambtelijke organisatie heeft de afgelopen jaren een volwassen *basis-IT-agenda* ter ondersteuning van de bedrijfsprocessen opgezet en uitgevoerd.

De gemeenteraad heeft weinig 'grip' op IT-investeringen:

- De gemeenteraad heeft geen doelstellingen geformuleerd.
- De logische samenhang tussen IT-investeringen is niet duidelijk.
- Er is voor de gemeenteraad geen inhoudelijk overzicht waaruit blijkt waar IT-investeringen betrekking op hebben. Hierdoor is sturing, kaderstelling en controle niet mogelijk.

---

<sup>8</sup> Zoals eerder in dit rapport is aangegeven kan hierbij gedacht worden aan (bijvoorbeeld) primaire en ondersteunende processen zoals back-office sociaal domein, uitvoering beheer openbare ruimte, landmeten en geodesie of bedrijfsvoeringstaken als personeelszaken, financiële administratie, ICT-hosting en -ondersteuning.

#### 4.3 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidde als volgt:

*In hoeverre zijn de IT-investeringen van de gemeente Amersfoort doeltreffend en doelmatig?*

De beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag is hieronder opgesplitst in doeltreffendheid en doelmatigheid.

##### Doeltreffendheid

Amersfoort heeft geen lokale IT-visie met (meerjarige) strategische uitgangspunten. Er zijn derhalve van daaruit ook geen doelstellingen geëxpliciteerd. Op strategisch niveau is de doeltreffendheid van de IT-investeringen dan ook niet vast te stellen.

De doeltreffendheid van de IT op uitvoeringsniveau is daarentegen wel vast te stellen. Uit het onderzoek is gebleken dat de IT-investeringen die de gerealiseerde basis-IT vormen voldoen aan:

- landelijke doelstellingen rond het realiseren van de basis-IT-infrastructuur, blijkens de realisatie van het NUP, bestaande uit (deels wettelijke) verplichtingen rond basisregistraties, authenticatievoorzieningen en keteninformatisering;
- landelijke doelstellingen rond informatieveiligheid, blijkens het met succes doorlopen hebben van audits;
- eigen ambities ten aanzien van het benutten van deze infrastructuur en de mate waarin deze gerealiseerde ambities zich verhouden tot vergelijkbare organisaties, blijkens de hoofdpuntenrapportages;
- de tevredenheid van eindgebruikers, blijkens de monitor 'Vensters voor Bedrijfsvoering'.

##### Doelmatigheid

Door het ontbreken van een afwegingskader voor IT-investeringen en een gespecificeerde financiële verantwoording kan de doelmatigheid van de investeringen die de gemeente Amersfoort in IT doet niet onomstotelijk vastgesteld worden.

Wel is geconstateerd dat:

- de uitgaven blijkens het Gartner-rapport vergelijkbaar zijn met andere organisaties van dezelfde grootte en scope;
- tijdens dit rekenkameronderzoek (waaronder de casestudies) geen aanwijzingen zijn gevonden van structurele en/of forse overschrijdingen in uitvoering en realisatie.

Er zijn echter ook zaken geconstateerd die blijk geven van ruimte voor verbetering van de doelmatigheid:

- de gebleken noodzaak tot aanvullende maatregelen om de informatievoorziening rond de drie decentralisaties op orde te krijgen;



- de door het college, naar aanleiding van het Gartner-rapport, aangegeven mogelijkheden om nog tot verdere kostenreductie te komen op met name netwerk en applicaties.

#### 4.4 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt naar aanleiding van het onderzoek tot de volgende aanbevelingen. De aanbevelingen zijn opgesplitst in specifieke aanbevelingen en algemene aanbevelingen.

##### 4.4.1 Specifieke aanbevelingen

De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan het college te verzoeken:

- Een visie met (meerjarige) strategische uitgangspunten en doelstellingen te formuleren.
- De gemeenteraad een uitdrukkelijke rol te geven in de totstandkoming van deze visie. Denk hierbij aan de wensen die de raadsleden hebben aangedragen tijdens het rondetafelgesprek van 28 oktober 2014 (namelijk: open data, privacy van gegevens, dienstverlening aan de stad, samenwerking met partijen, met het bijbehorende budget, de planning en *return on investment*).
- De gemeenteraad periodiek te voorzien van verantwoordingsinformatie.
- Het GIP te verstevigen met:
  - Een meerjarenperspectief met SMART geformuleerde doelstellingen.
  - Een onderscheid tussen landelijke en lokale doelstellingen.
  - Een afwegingskader voor IT-investeringen.
  - Een samenhang tussen de diverse IT-investeringen.
  - Een financiële paragraaf met tenminste een overzicht van de investeringen, de (on)gerealiseerde kostenbesparingen en voor zover mogelijk de maatschappelijke opbrengsten.
- De tijdige inzet van IT-deskundigheid bij (grote) beleidsontwikkelingen te borgen.

##### 4.4.2 Algemene aanbevelingen aan het college

- Rapporteer over een jaar aan de rekenkamercommissie hoe bovenstaande aanbevelingen zijn opgevolgd.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Zoals in het overall rapport over de doorwerking van aanbevelingen uit rekenkamerrapporten destijds is aangegeven neemt de rekenkamercommissie voortaan een "vangnetaanbeveling" op. Dit in de vorm van een verzoek van de raad aan het college om, een jaar na het onderzoek, informatie over de uitvoering van de aanbevelingen aan de rekenkamercommissie te laten verstrekken.

- Zet de opdrachten vanuit de raad, i.c. de door de raad overgenomen aanbevelingen uit rekenkamerrapporten, expliciet als opdrachten door aan de organisatie.<sup>10</sup>
- Rapporteer binnen 1 kwartaal aan de raad over de aanpak of implementatie van de opdrachten.<sup>11</sup>
- Het college draagt er zorg voor dat de status van en ontwikkelingen in de uitvoering van de door de raad aangenomen aanbevelingen van de rekenkamercommissie geregistreerd en geborgd worden en informeert de raad in een jaarlijkse rapportage over de stand van zaken. Deze rapportage omvat in ieder geval hoe de aanbevelingen zijn opgepakt, wat er gedaan is en of dit conform de afspraken gebeurt.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Dit betreft een herhaling van de op 9 juli 2013 tijdens Het Besluit overgenomen aanbevelingen, met inachtneming aangenomen amendement, met als doel de set van aanbevelingen voor dit onderliggende onderzoek compleet weer te geven.

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Idem.

## Bijlage 1

### Normenkader

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een normenkader. Dit normenkader gaat uit van de volgende clustering:

- Beleid en strategie
- Besturing en verantwoording
- Beheer en exploitatie

Het normenkader is opgebouwd uit:

- Algemeen geldende principes, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten. Het normenkader sluit aan bij het 9-vlakmodel voor informatiemanagement, ontwikkeld door Rik Maes.
- Beschikbare landelijke richtlijnen en referenties. Dit zijn onder andere de landelijke normen voor de informatieagenda voor gemeenten, met name bepaald door het NUP, dat door KING/VNG wordt uitgevoerd. Een ander voorbeeld zijn de architectuurprincipes, zoals uitgewerkt in de GEMMA. GEMMA betreft onder andere een overzicht van alle componenten die een toekomstbestendige informatievoorziening dient te bevatten.
- Normen die de gemeente Amersfoort zelf hanteert. Dit zijn bijvoorbeeld de toepassing van instrumentarium ten behoeve van de projectsturing en -realisatie.

Het normenkader is weergegeven in onderstaande tabel.

Onderzoeksvragen	Norm
<b>Beleid en strategie</b>	
1. Heeft de gemeente een centraal IT-plan, waarin de voorziene ontwikkelingen, het voorgenomen beleid en de voorziene uitgaven in de verschillende IT-domeinen beschreven en onderbouwd zijn?	Beleidsuitgangspunten zijn gelegitimeerd vanuit de geformuleerde doelstellingen. Deze beleidsuitgangspunten zijn vervolgens overgenomen in een centraal IT-plan en doorvertaald naar de plannen van decentrale eenheden (diensten/afdelingen) met duidelijke afspraken over budgetverantwoordelijkheid en toezicht op de bewaking van de beleidsuitgangspunten.
2. Wordt in het IT-beleid geanticipeerd op toekomstige beleidsontwikkelingen (onder andere decentralisaties jeugdzorg, Wmo, Participatiewet) en daaruit voortvloeiende eisen ten aanzien van IT?	In het IT-beleid is de strategische functie opgenomen: het monitoren en analyseren van interne en externe (IT-)trends, het vertalen van deze trends naar potentieel IT-beleid en de beslissingsvoorbereiding voor het vaststellen van beleid.

Onderzoeksvragen	Norm
<p>3. Sluit het IT-beleid aan op de actuele inzichten van de VNG, KING, BZK en voldoet het aan de eisen die daarin aan gemeenten van de grootte van Amersfoort worden gesteld?</p>	<p>Het IT-beleid sluit aan op landelijke normen voor de informatieagenda voor gemeenten, nationale consensus over de mate waarin gemeentelijke informatievoorziening vormgegeven moet worden en de mate waarin vergelijkbare gemeenten hun informatiebeleid hebben vormgegeven.</p>
<b>Besturing en verantwoording</b>	
<p>4. Welke beleidscyclus wordt gehanteerd voor de besluitvorming rond de IT-investeringen?</p> <p>Op welke wijze worden de IT-investeringen verantwoord?</p>	<p>De IT-beleidscyclus is geïntegreerd in de gemeentelijke planning &amp; controlcyclus en beschrijft de inrichting en werking van de beslissende functie: de organisatie en de wijze van besluitvorming en de manier van beslissingsvoorbereiding.</p> <p>De IT-beleidscyclus beschrijft de controlerende functie: de controle op de uitvoering van beleid en de sanctionering.</p>
<p>5. Wat is de betrokkenheid van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de diensten van de ambtelijke organisatie hierbij?</p>	<p>De IT-beleidscyclus beschrijft de betrokkenheid van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de diensten van de ambtelijke organisatie, uitgewerkt naar strategisch, tactisch en operationeel niveau.</p>
<p>6. Kan de gemeenteraad op grond van de informatievoorziening rond IT-investeringen invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?</p>	<p>De raad heeft een beleid(skader) voor informatievoorziening, dienstverlening en digitalisering vastgesteld en verbindt daaraan rapportagemomenten inzake de uitvoering. Uit de beslismomenten blijkt dat de gemeenteraad ook in de gelegenheid is gesteld om bij te kunnen sturen ten aanzien van het beleid.</p>
<p>7. Welke criteria spelen een rol in de besluitvorming rond de IT-investeringen (basis infrastructuur, kwaliteit, prijs, verwachte opbrengst en dergelijke)?</p>	<p>In besluitvormingsdocumenten worden op basis van een rendementsmodel duidelijke afwegingscriteria genoemd om de voorgenomen beslissingen te objectiveren, op basis waarvan het bestuur weloverwogen keuzes kan maken ten aanzien van IT-investeringen.</p>
<p>8. Wordt bij de besluitvorming rond IT-investeringen ook samengewerkt met andere gemeenten en/of instellingen? En zo ja, op welke terreinen en met welke partijen?</p>	<p>De IT-beleidscyclus bevat een afwegingskader voor samenwerking met andere gemeenten en/of instellingen.</p>

Onderzoeksvragen	Norm
9. Heeft de gemeente een centraal IT-inkoopbeleid of vindt dit decentraal (dienstenniveau) plaats? En hoe ziet dat inkoopbeleid er dan uit?	De gemeente heeft een inkoop- en aanbestedingsbeleid waaruit blijkt waar de bevoegdheden ten aanzien van het doen van IT-investeringen is belegd.
10. Wat doet de gemeentelijke organisatie met de resultaten en aanbevelingen van de periodieke doorlichting van de IT-investeringen door bureau Gartner?	De conclusies en aanbevelingen van bureau Gartner zijn onderdeel van evaluatie van de IT-investeringen, volgens een specifieke methode.
<b>Beheer en exploitatie</b>	
11. Hoe is de gemeentelijke IT-functie ingericht?	De IT-functie bestaat uit de volgende functie-onderdelen: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ beslissende functie</li> <li>■ strategische functie</li> <li>■ facilitaire functie</li> <li>■ beherende functie</li> <li>■ innovatieve functie</li> <li>■ controlerende functie</li> </ul>
12. Hoe worden grootschalige IT-projecten binnen de gemeentelijke diensten uitgevoerd?	Het instrumentarium voor uitvoering van grootschalige IT-projecten omvat: de sturing, het ontwerp, de aanbesteding, de uitvoering en het beheer (inclusief kosten, beveiliging en privacy).
13. Blijven IT-projecten binnen de gestelde kaders (personele en financiële inzet en doorlooptijd)?	Periodiek wordt gerapporteerd of IT-projecten blijven binnen de door het Amersfoortse bestuur en management gestelde personele en financiële kaders en doorlooptijd.
14. Worden de gestelde doelen gerealiseerd en is dat inzichtelijk voor de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie?	Per doelstelling is aangegeven hoe het geformuleerde doel is behaald en wat dat heeft betekend in inzet in euro's en fte's. Wanneer de doelstelling niet is gehaald, is aangegeven waarom dit niet is gehaald en is ook aangegeven welke maatregelen getroffen zijn om bij te sturen.

## ***Bijlage 2***

### ***Documentenlijst***

De volgende documenten (in willekeurige volgorde) zijn onderzocht in de documentstudie.

Gemeentelijk InformatiePlan 2013

Gemeentelijk InformatiePlan 2013, Voortgangsrapportages, verschillende versies uit 2013 en 2014

Gemeentelijk InformatiePlan 2013, Voortgangspresentaties aan directieteam, verschillende versies uit 2013

Gemeentelijk InformatiePlan 2013, Raadsinformatiebrief 13 december 2012

Gemeentelijk InformatiePlan 2014

Gemeentelijk InformatiePlan 2014, Presentatie college 7 november 2013

Gemeentelijk InformatiePlan 2014, Voortgangspresentaties aan directieteam, verschillende versies uit 2014

Gemeentelijk InformatiePlan 2014, Voortgangsrapportages, verschillende versies uit 2014

Gemeentelijk InformatiePlan 2014, Toelichting Voortgangsrapportages, verschillende versies uit 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitale diensten – Digitale verhuizing, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitale diensten – CMS, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitale diensten – Geodiensten, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitale diensten – E-formulieren, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitaal werken – DMS, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitaal werken – vernieuwing intranet, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitaal werken – Digitalisering van informatiestromen, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitaal werken – Mobiele apparaten, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitaal werken – KCS restpunten, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitaal werken – Connection, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitaal werken – BIS, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Samenwerken – Sharepoint 2010, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Basisregistraties – Implementatie Basisregistraties, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Basisregistraties – Processen BAG, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Basisregistraties – Grootschalige topografie, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Compacte IT – Youpp, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Compacte IT – VTPz, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Compacte IT – Geovisia, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Compacte IT – Complexiteitsreductie, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Compacte IT – Upgrades, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Compacte IT – Vervanging servicedesktool, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Compacte IT – Vervanging storage, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Samenwerken – ICT Eemhuis, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Hoofdpuntenrapportage, Digitale werken – geoviewer, verschillende versies uit 2013 en/of 2014

Projectmatig werken – Procesbeschrijving I-projecten

Projectmatig werken – Projectrolbeschrijvingen 1.0

Projectmatig werken – Verschillende fasedocumenten

Projectmatig werken – Productbreakdown

Projectmatig werken – Criteria innovatieprojecten

Projectmatig werken – Projectstart architectuur

Projectmatig werken – Instructie gebruik templates

Meerjarenbegroting 2013 – 2016

Meerjarenbegroting 2014 - 2017

Jaarverslag 2013

Gartner – Benchmark Assessment 2013 (mei 2014)

Gartner – Benchmark Assessment 2013 presentatie

Saldo overzicht I-projecten, verschillende maandrapportages 2013 en 2014

Realisatieplan 2013 Voortgang Projecten januari 2013

Realisatieplan 2013 Voortgang Projecten februari 2013

Realisatieplan 2013 Voortgang projecten maart 2013

Realisatieplan 2013 Voortgang Projecten april 2013



Realisatieplan 2013 Voortgang mei 2013

Rapportage voortgang gemeentelijk informatie planning juni 2013

Rapportage Voortgang GIP juli 2013

Rapportage Voortgang GIP augustus 2013

Rapportage Voortgang GIP september 2013

Rapportage Voortgang GIP oktober 2013

Rapportage Voortgang GIP november 2013

Rapportage Voortgang GIP december 2013

Rapportage Voortgang GIP januari 2014

Rapportage Voortgang GIP februari 2014

Rapportage Voortgang GIP maart 2014

Rapportage Voortgang GIP april 2014

Rapportage Voortgang GIP mei 2014

Rapportage Voortgang GIP juni 2014

Rapportage Voortgang GIP juli 2014

Raadsinformatiebrief; Zomerrapportage Financiële ontwikkelingen 2013

Raadsinformatiebrief; Gartner Benchmark Assessment 2013

Beleidsplan – Informatiebeveiliging

Informatiebeveiliging overzicht audits

Jaarplan Informatiebeveiliging 2013

Jaarplan Informatiebeveiliging 2014

Beleidsplan – Mobiele apparaten

Informatiebeleidsplan 2009 - 2011

Beleidsplan – Bewaartermijn RIP

Beleidsplan – Digitale duurzaamheid

Autorisatiebeleid versie 1.1

Aanpak Binnenstad InZicht

Richtlijn informatievoorziening voor keten, regie en regiopartners

Procesvoorstel ICT en de Stadsregio Amsterdam

Informatieplan 3D sociaal domein

Sharepoint beheer plan

Open data beleid gemeente Amersfoort

Collegebesluit d.d. 19 november 2013 inzake Levering ICT voorzieningen project Eemhuis

‘Wie samen kan reizen, kan ook samen leven’, voorstel voor het leveren, implementeren en beheren van de centrale ICT-voorzieningen Eemhuis, d.d. 23 mei 2013, versie 1.1.

Project Initiatie Document, project ICT Eemhuis, d.d. 5 november 2013

Opdracht centrale ICT-voorzieningen Eemhuis, d.d. 20 november 2013

Hoofdpuntenrapportage, project ICT Eemhuis, d.d. oktober 2013, december 2013, april 2014, juli 2014

Wijzigingsverzoek, project ICT Eemhuis, d.d. 18 december 2013

Planning ICT Eemhuis, d.d. 1 oktober 2014

Projecteindrapport ICT Eemhuis, d.d. 7 oktober 2014

Service Level Agreement en Document Afspraken Procedures, d.d. 2 april 2014

## Bijlage 3

### Gesprekspartners

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de voor het onderzoek geïnterviewde personen, inclusief de data van de desbetreffende interviews. Met de raadsleden is zoals eerder aangegeven een groepsinterview gehouden.

Geïnterviewde	Functie	Datum
De heer M. Tigelaar	Wethouder	23 oktober 2014
De heer D. de Jonge	Directeur concernmiddelen	23 oktober 2014
De heer D.J. Beens	Concern Informatie Manager	23 oktober 2014
De heer G.W. Vreeman	Hoofd ICT	28 oktober 2014
De heer R.K. Dijksterhuis De heer S.J.L. Aghina De heer L. de la Combé De heer W.H. Dassen Mevrouw A.P.A.M Janssen Mevrouw E.M.H. Koet-Minis Mevrouw F. Van de Kolk De heer R. Langendam De heer R.W. Molenkamp De heer J.F.H. Voogt	Raadsleden	28 oktober 2014
De heer B. Melles	Accountmanager maatschappelijk vastgoed a.i.	31 oktober 2014

## **Bijlage 4**

### **Afkortingenlijst**

In onderstaande lijst zijn de in dit rekenkamerrapport gebruikte afkortingen opgenomen.

a.i.	ad interim
BPI	Beleid en Projecten Informatisering
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBO	Concern Bedrijfsvoeringsoverleg
CIO	Concern Information Officer
DYA	Dynamische Architectuur methode
GEMMA	Gemeentelijke Model Architectuur
GIP	Gemeentelijk Informatie Plan
IBD	Informatiebeveiligingsdienst gemeenten
I-projecten	Informatieprojecten
IT	Informatietechnologie
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
NUP	Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid
RIB	Raadsinformatiebrief
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
PSA	Project Start Architectuur
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
3D	3 Decentralisaties