

Policy Research Corporation

MANAGEMENT SOLUTIONS FOR COMPANIES AND GOVERNMENTS

Onderzoek naar de ICT- governance van de Gemeente Dronten



Eindrapport oktober 2021, definitief

In opdracht van:

De Rekenkamer



Dit rapport waarop het auteursrecht van toepassing is, is bestemd voor intern gebruik door de geadresseerde. Elke vorm van gebruik door derden van dit rapport, volledig of gedeeltelijk, vergt een voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Dronten.

Inhoudsopgave

<i>Managementsamenvatting</i>	<i>2</i>
<i>I. Werkwijze</i>	<i>3</i>
1.1 Onderzoeksvragen.....	3
1.2 Scope	4
<i>II. Bevindingen per deelvraag</i>	<i>6</i>
II.1 Wat is de visie op ICT en hoe verhoudt deze ambitie zich tot de landelijke trends?.....	6
II.2 . Hoe wordt het beleid vormgeven en uitgevoerd	9
II.3 Hoe hebben de kosten rond ICT zich de afgelopen jaren ontwikkeld en wat was de rol van de raad hierin?	13
II.4 Hoe zit het met de verantwoording van de ICT-kosten in de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)?	16
II.5 Hoe is de onafhankelijkheid van de gemeente Dronten m.b.t. de ICT-leveranciers geborgd? ..	17
II.6. Hoe ziet het aanbestedingsbeleid van de gemeente eruit en hoe is dit op hoofdlijnen toegepast op de ICT-aanbestedingen van de afgelopen 5 jaar?	18
II.7 Inventarisatie van welke ICT-projecten zijn uitgevoerd, hoe verliep het proces: werden de projecten tijdig, binnen budget en aan de gebruikerswensen voldoende opgeleverd?	19
<i>III. Conclusies</i>	<i>22</i>
<i>IV. Aanbevelingen.....</i>	<i>23</i>
<i>Bijlage I – Geraadpleegde stukken.....</i>	<i>25</i>
<i>Bijlage II – Geïnterviewde personen</i>	<i>26</i>
<i>BIJLAGE III – Model Maes.....</i>	<i>27</i>
<i>BIJLAGE IV - Enkele gehanteerde afkortingen verklaard</i>	<i>29</i>

MANAGEMENTSAMENVATTING

De Rekenkamer van de Gemeente Dronten heeft in maart 2021 opdracht gegeven aan *Policy Research Corporation* (PRC) om een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de ICT van de Gemeente. Daar lag een raadsstandpunt en een aanbeveling van de Rekenkamer mede aan ten grondslag. In de offerte van PRC is dit als volgt verwoord: “Op welke wijze is de ICT- governance bij de gemeente Dronten ingericht en hoe draagt dit bij aan het behalen van de gewenste (project)resultaten?”

Er was behoefte aan inzicht in de besturing van de informatiefunctie van de gemeente. Achtergrond daarbij is te willen weten hoe succesvol dat de afgelopen periode, te definiëren als 5 jaar, is verlopen. Voor het onderzoek wordt op vier deelgebieden gefocust: Beleid, Kosten, Besturing (governance) en Resultaten.

Ten aanzien van het BELEID stelt PRC vast dat er een grondig gedefinieerde visie bestaat. Het Informatiebeleidsplan en het document “Programmaplan Digitale Transformatie” zijn goed onderbouwd en bevatten recente inzichten uit het vakgebied. De waarde van dit plan zit uiteraard in de uitvoering ervan; de eerste stappen zijn gezet. Een valkuil blijft of de stappen worden voortgezet.

Ten aanzien van de KOSTEN is gekeken naar de ICT kosten van de afgelopen jaren. Ook is er een benchmark uitgevoerd. De conclusie is dat de kosten in toenemende mate worden beheerst. Na enkele voorvallen op dit gebied in de jaren 2017 en 2018 is er een verbetering zichtbaar. Ten opzichte van vergelijkbare overheidsorganisaties zijn de ICT uitgaven in Dronten in lijn met het landelijk gemiddelde. PRC noemt in dit rapport nog wel een paar aandachtspunten op dit gebied.

Ten aanzien van de BESTURING ziet PRC dat er ambtelijk duidelijke besturingslijnen zijn. Het contact met de Raad kan verbeterd worden. Daarbij is het zaak dat de ICT voorstellen geschreven worden in functionele termen die het ambtelijk apparaat en de Raad volgen kan. De kloof in de communicatie wordt vergroot door een te technische invalshoek die de ICT experts daarbij volgen.

Ten aanzien van de RESULTATEN valt op dat de afnemers van ICT diensten tevreden zijn. De corona crisis heeft de zichtbaarheid van ICT vergroot en daarmee het begrip voor de ICT uitdagingen. Ook de geleverde ICT activiteiten bij de verhuizing hebben bijgedragen aan de reputatie van ICT.

Op basis van de bevindingen formuleert PRC een aantal aanbevelingen. Een belangrijke betreft het verbeteren van het portfoliomanagement. Dat kan worden gecombineerd met de inrichting van een CIO **rol**, dat wil zeggen dat er niet één persoon full time mee belast hoeft te worden. Verder verdient het aanbeveling een duidelijke plan hiërarchie in te voeren.

Relevant is ook dat de communicatie tussen IMF en de Raad mee in functionele dan in technische termen zou kunnen. Dat kan helpen de kloof die wordt gevoeld te dichten.

I. WERKWIJZE

Policy Research Corporation (PRC) heeft op 22 februari 2021 de aanvraag voor een onderzoek naar de ICT van de Rekenkamer van de Gemeente Dronten ontvangen. Na indiening van de offerte en een toelichtend gesprek is de opdracht op 31 maart aan Policy gegund, met een officiële bevestiging op 7 april 2021. PRC is vervolgens gestart met de voorbereidingen van het onderzoek, waarna de uitvoering eind april startte met de fase desk research.

Vervolgens werd een onderzoeksdossier samengesteld, werden de interviews voorbereid en vragen gedefinieerd. Daarna vonden de interviews plaats, alle online. Deze werden geanalyseerd. Er bleken enkele aanvullende interviews noodzakelijk te zijn. Die zijn in juni en juli gehouden. Vervolgens zijn de interviews geanalyseerd en in verband gebracht met de desk research resultaten. Dat leidde tot de voorlopige bevindingen en aanbevelingen die eind augustus zijn getoetst met de opdrachtgever. Daarna zijn de aanbevelingen geprioriteerd.

Vervolgens is het rapport ambtelijk getoetst waarna op 24 september tijdens een fysieke bijeenkomst op het stadhuis tussen PRC en een ambtelijke afvaardiging opmerkingen zijn besproken en toegelicht. Een licht aangepaste versie volgde daarna de indieningsroute. Op 25 oktober vond een gesprek met de Rekenkamer plaats, waarna een licht aangepaste versie, concept-2, werd aangeboden. Na de presentatie van deze versie kwam de definitieve versie tot stand.

De gehouden interviews waren openhartig en plezierig. Wij danken alle betrokkenen voor hun bijdrage! Een bijzonder woord van dank aan de SPOC: de heer Hendrik van Eijken.

1.1 ONDERZOEKSVRAGEN

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Op welke wijze is de ICT- governance bij de gemeente Dronten ingericht en hoe draagt dit bij aan het behalen van de gewenste (project)resultaten?

De daarbij geformuleerde deelvragen (genummerd naar logica en indeling hoofdstuk bevindingen) zijn:

Beleid

1. Wat is de visie op ICT en hoe verhoudt deze ambitie zich tot de landelijke trends?
2. Hoe is het beleid rondom ICT vormgegeven?
3. Hoe ziet het aanbestedingsbeleid van de gemeente eruit en hoe is dit op hoofdlijnen toegepast op de ICT-aanbestedingen van de afgelopen 5 jaar?

Kosten

4. Hoe hebben de kosten rond ICT zich de afgelopen jaren ontwikkeld en wat was de rol van de raad hierin?
5. Hoe zit het met de verantwoording van de ICT-kosten in de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)?

Besturing

6. Hoe is de onafhankelijkheid van de gemeente Dronten m.b.t. de ICT-leveranciers geborgd?

Resultaten

7. Inventarisatie van welke ICT-projecten zijn uitgevoerd, hoe verliep het proces: werden de projecten tijdig, binnen budget en aan de gebruikerswensen voldoende opgeleverd? (ICT-projecten nader gespecificeerd/gedefinieerd (omvang inkoop en implementatiekosten groter dan driehonderdduizend euro)).

Op basis van deze hoofd- en deelvragen formuleerde PRC twee doelstellingen voor dit rapport:

1. Verkrijgen van een scherp inzicht in de ICT situatie, beleid, kosten, besturing en resultaten (analyse gebaseerd op de feiten);
2. Verkrijgen van suggesties voor mogelijke verbeteringen / lessons learned.

Voor het onderzoek ligt de focus dus op vier deelgebieden: **beleid, kosten, resultaten en besturing** (governance). De start daarbij ligt in het beleid: wat is de ambitie, wat moet er gebeuren? Het tweede gebied zijn de kosten: wat is de afgelopen 5 jaar uitgegeven en hoe is dit verantwoord. Het derde gebied is de besturing, de governance: daarbij speelt de rol van de raad, van het college en van de ambtelijke ondersteuning.

I.2 SCOPE

De scope van het onderzoek is als volgt nader gepreciseerd.

De onderzoeksperiode betreft de periode 2015 tot begin 2021. In de beoordeling worden alle relevante beleidstukken, raadsstukken, financiële informatie, aanbesteding dossiers en afgenomen interviews meegenomen. Zie Bijlage II voor een opsomming van alle geanalyseerde informatie. Samengevat komt het neer op de analyse van :

- raadsverslagen ter zake
- audit rapporten ter zake
- jaarrekeningen afgelopen 5 jaar
- begrotingen gemeente Dronten 2016-2021, meerjarig
- rapporten Rekenkamer inzake IT
- IT plannen gemeente Dronten

- overzicht grotere ICT projecten afgelopen 5 jaar
- aanbestedingsdossiers
- een aantal relevante IT projecten
- risico logs
- portfolio management overzicht
- lopende contracten externe leveranciers
- facturatie in het kader van ICT (steekproeven)
- informatie verkregen uit interviews (in- & extern).

Op voorhand zijn er documenten ter beschikking gesteld; gebaseerd op de analyses en de interviews is aanvullende documentatie gevraagd en ontvangen. Alle door PRC gevraagde informatie is ook daadwerkelijk ter beschikking gesteld. Het inzichtelijk krijgen van de financiële gegevens had wel wat voeten in de aarde, onder andere ontstaan door een andere wijze van financieel administreren, maar is uiteindelijk in voldoende mate geslaagd en gedeeld.

Specifiek kijken we naar de projecten uit de afgelopen 5 jaren boven de driehonderdduizend euro (contractsom) welke zijn gerealiseerd of nog gaande zijn. Dat zijn:

- Aanbesteding zaaksysteem/DMS, A-20-023 (dossiernummer), implementatiefase
- Aanbesteding ICT beheer, A-18-011 (dossiernummer), afgerond
- Aanbesteding werkplekapparatuur, A-19-008 (dossiernummer), afgerond
- Aanbesteding digitaliseren bouwdoossiers, A-19-055 (dossiernummer), uitvoeringsfase
- Aanbesteding multifunctionals en printers, A-20-078 (dossiernummer), gunningsfase.

Van de gemeente werden een aantal namen met te interviewen personen ontvangen. Dat was gebaseerd op de wens van PRC een breed spectrum van belanghebbenden te spreken : ambtelijk en bestuurlijk, maar ook de afnemers van de geleverde IT diensten. Daarnaast heeft PRC enkele leveranciers op de lijst geplaatst, zodat ook dat perspectief is meegenomen. Bijlage II geeft de namen van de geïnterviewden weer.

II. BEVINDINGEN PER DEELVRAAG

II.1 WAT IS DE VISIE OP ICT EN HOE VERHOUDT DEZE AMBITIE ZICH TOT DE LANDELIJKE TRENDS?

Algemeen

De gemeente Dronten kan zich op het gebied visie en ambitie op ICT meten met de voorlopers in gemeenteland. Aan deze bevinding liggen onder andere deze twee documenten ten grondslag:

1. Informatie beleidsplan (IBP) 2017-2021
2. Programmaplan “Digitale Transformatie” dd. 23-01-2020.

In deze documenten staat concreet beschreven welke visie en ambities er zijn. De uitwerking hiervan in een werkplan is voldoende concreet. Daar staat tegenover dat portfolio management¹ wel is gestart maar nog onvoldoende actueel gehouden wordt en daardoor niet actief gebruikt kan worden als stuurmiddel. De relatie tussen de inhoud van deze 2 documenten is niet geheel duidelijk. Iemand bekend met de materie kan die relaties wel vermoeden, maar ze worden niet expliciet verwoord.

De aansluiting wordt gezocht met zowel landelijke trends als rijks brede en gemeentelijke (VNG) visies en ontwikkelingen. De omvang van Dronten en daarmee ook de hoogte van het beschikbare budget zijn voor een belangrijk deel leidend bij de totstandkoming van het ICT beleid. Dit leidt tot de volgende afwegingen:

1. Welke rol wil de gemeente nemen (meest leidend) ?
2. Trendvolger of -setter ?
3. Welk percentage van (ICT) begroting wordt besteed aan innovatie ?
4. Zelf doen of uitbesteden: welke sourcingsstrategie wordt gehanteerd ?
5. Zelf ontwikkelen of standaardoplossingen ?

PRC stelt vast dat de gemeente Dronten tijdens de onderzoeksperiode 2015-2020 deze afwegingen met een groeiende mate van volwassenheid is gaan maken. Men volgt landelijke initiatieven waar mogelijk. Men heeft een actieve uitbestedingsagenda en is bereid eigen werkwijzen aan te passen om standaard implementaties te kunnen doen. Innovatie wordt met name ingezet om de eigen organisatie te ontwikkelen. Hierover meer bij deelvraag 2.

¹ Portfoliomanagement stelt een organisatie in staat de verbinding tussen beleid en uitvoering constant te houden. In geval van opkomende prioriteitswijzigingen kunnen projecten zo op een beheerste manier een andere prioriteit krijgen. Dat geldt ook de daarmee gepaard gaande kosten.

De verbinding tussen de primaire taken en -processen enerzijds en de strategie anderzijds is cruciaal. Hier ziet PRC een zwakte. In de kadernota's en algemene beleidsplannen van de gemeente Dronten van 2015 tot 2019 vervult ICT een te ondergeschikte rol. Ideaaltypisch is het algemene meerjaren beleidsplan van de gemeente de richting en leidraad voor een IBP. De indeling in programma's die de gemeente hanteert, relateert alle inspanningen aan de taken die ze heeft. Dat is op zich juist: zo wordt een goede verbinding gemaakt op taakniveau met de benodigde middelen. Maar meer overkoepelende ICT gerelateerde ambities (zoals verbetering van digitale dienstverlening, data-gedreven werken of efficiëntie-slagen door werkprocesaanpassingen door andere inzet van ICT) dreigen daardoor niet op de politiek bestuurlijke agenda te staan. Ook bij Programma 0, over het ambtelijke apparaat, blijft ICT onvoldoende benoemd.

Dit leidt tot een volgende bevinding. De bestuurlijk politieke betrokkenheid bij ICT als fundamentele strategisch middel is onvoldoende. Uit de geraadpleegde raadstukken blijkt dat de aandacht vooral uitgaat naar een enkel project of dat die aandacht incident gedreven is. Anekdotisch hiervoor is de geregeld gebezigde uitspraak: "iedere euro voor ICT is er 1 te veel". Hierin is Dronten overigens niet uniek.

De verhoudingen tussen de politiek en het ambtelijk apparaat kunnen als goed worden gedefinieerd. Dat is anders geweest. Beide hebben geïnvesteerd in deze verbinding. Er ligt op het vlak van de IV-agenda een uitdaging voor het zowel het ambtelijke apparaat als de raad om het gat verder te dichten. Dit wordt door beiden onderschreven.

Natuurlijk is papier geduldig. Over de mate waarin de visie en ambitie ook leidt c.q. heeft geleid tot uitvoering en het behalen van concrete resultaten wordt ingegaan bij de bevindingen bij deelvraag 2.

Hieronder volgt een beknopte weergave van de 2 eerder genoemde richtinggevende documenten.

Ad.1 Informatie beleidsplan 2017-2021

Dit IBP bouwt voort op een eerder IBP. Er is een nieuw IBP 2021-2025 in de maak. In voldoende mate wordt vernieuwing van inzichten toegepast. Het IBP geeft een totaal beeld van de visie en ambitie op ICT. Er wordt eerst naar de omgeving gekeken en daarna worden visie en ambitie voor de eigen organisatie uitgewerkt. Voorafgaande daaraan wordt ook teruggekeken en lessen getrokken uit de 2 jaar ervoor. De volgende thema's komen in het IBP aan bod:

Thema 1

Externe trends en ontwikkelingen en enkele door het Rijk geïnitieerde ontwikkelingen die een grote inspanning kunnen vragen op het gebied van ICT en informatiemanagement worden geschetst.

Thema 2

Plaats-, tijd- en apparaat onafhankelijk werken verwoordt de ambities van de gemeente Dronten om de huidige geplande werkplekvervanging te benutten als natuurlijk moment om de (ICT) inrichting van de huidige werkplekken flexibeler in te richten.

Thema 3

Informatieveiligheid geeft weer welke inspanningen de gemeente Dronten verricht om de veiligheid van informatie te waarborgen met behulp van actieve informatiebeveiliging conform de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG).

Thema 4

Gegevensmanagement; hier worden de inspanningen verwoord die de wet Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) van Dronten vraagt. Daarnaast wordt aangegeven welke ambitie Dronten heeft om gegevens te ontsluiten als grondstof voor stuurinformatie.

Ook zijn hier de ambities verwoord die een uitwerking vormen van de geactualiseerde GEO²-visie. Hier is onder meer verwoord hoe gegevens slimmer opgeslagen kunnen worden om ze op kaart te ontsluiten voor de eigen medewerkers en daar waar wenselijk, mogelijk en toegestaan, voor burgers, bedrijven en instellingen.

Thema 5

Doorontwikkeling afdeling Informatiemanagement vormt een uitwerking van de uitdaging die de afdeling IM heeft om meer vanuit governance en architectuur te werken en zaken planmatiger en projectmatiger aan te pakken. Dit alles om de beheersbaarheid van zowel de interne en externe ontwikkelingen te bewaken en de benodigde capaciteit hiervoor in een projectenportfolio bij te kunnen houden.

Thema 6

Beheer Informatiemanagement / regulier werk schetst kort enkele reguliere werkzaamheden die inspanning vragen om onder meer de applicaties, databases en andere ICT-voorzieningen actueel en veilig te houden.

Thema 7

Organisatieontwikkelingen: de ontwikkelingen worden geschetst waaruit voor de afdeling Informatie Management ook belangrijke aandachtspunten voortvloeien.

Ad.2 Programmaplan “Digitale Transformatie” dd. 23-01-2020

Het Programmaplan “Digitale Transformatie” neemt als uitgangspunt “Dronten op koers”. Daarin valt te lezen dat de gemeente Dronten zelfstandig het eigen werk en de dienstverlening op moderne, transparante en actuele wijze wil invullen, gebruik makend van de laatste stand van de techniek. Daarvoor is het nodig om de eigen digitale omgeving en de eigen digivaardigheid continu te verbeteren. Het Programma dat initieel om een extra investering vraagt, zal over meer jaren bezien minimaal kosten neutraal zijn door het realiseren van efficiency doelstellingen. Deze ambitie wordt geformuleerd om de volgende 4 resultaten te bereiken: (Citaat)

1. Self-service dienstverlening: de gemeente Dronten wil dat haar inwoners op zo toegankelijk mogelijke wijze gebruik kunnen maken van de dienstverlening en kiest daarbij voor digitaal als standaard. Uitgangspunt is ‘klaar terwijl u wacht’, zonder tussenkomst van ambtenaren. Digitale zelfbediening dus. Waar nodig, levert de gemeente Dronten uiteraard maatwerk.
2. Digitale samenwerking: de gemeente Dronten wil dat haar medewerkers op digitale wijze, plaats- en tijdonafhankelijk, kunnen samenwerken. Met de eigen collega's en met ketenpartners. Daarom investeren we in een digitale werkomgeving en de kennis (en afspraken) die nodig zijn om iedereen op prettige manier te laten samenwerken.

² Geografische informatie

3. Een open, data gedreven dorp: de gemeente Dronten benut de aanwezige informatie en data binnen en buiten beter door een data gedreven organisatie te zijn. Data en informatie zijn beschikbaar voor inwoners, ondernemers, partners, collega's en marktpartijen. Om doelgerichter te werken en maatwerk te leveren, wordt gedrag met feiten gecombineerd, met ontwikkelingen en trends.
4. Digitale vaardigheid: Om bovenstaande ambities te kunnen realiseren, kiest de gemeente Dronten er bewust voor om naast de centrale i-organisatie al het potentieel voor vernieuwing aan te wenden.

PRC concludeert dat beide documenten in termen van kwantificeerbare doelstellingen te vaag blijven. Hierdoor is sturing op voortgang op het behalen van die doelstellingen lastiger. Tegelijk is het streven passend en correct verwoord.

II.2 . HOE WORDT HET BELEID VORMGEVEN EN UITGEVOERD

Algemeen

Dronten heeft zich sinds 2014 op bestuurlijk vlak ten positieve ontwikkeld. Als we dan meer in het bijzonder naar de ICT- besturing kijken, die PRC specifiek heeft onderzocht, zien we daar ook duidelijke verbeteringen. Duidelijke kantelpunten zijn in deze periode niet vast te stellen. We onderzochten met name de ontwikkelingen relevant voor de IV-functie. Om dat concreet te maken: Voor de IV functie stelt PRC vast dat de volgende acties/gebeurtenissen hebben bijgedragen tot deze verbeteringen:

1. Actieve ambitie tot samenwerking raad en ambtelijk apparaat
2. Het IBP
3. Onrechtmatigheid aanbestedingen
4. Mislukken project Mozard
5. Inspelen op landelijke trends
6. Formuleren van het strategisch plan, Digitale Transformatie.

Inrichting en aansturing IV functie

Zoals bij deelvraag 1 geconstateerd, wordt op het gebied van de IV-functie de aansluiting tussen het politiek bestuurlijke niveau en het uitvoerend deel van de organisatie door beide onder de maat bevonden. Enerzijds verwacht men dat "IT het gewoon doet" en "alles tegenwoordig toch kan" en anderzijds "waarom het toch zoveel moet kosten". Op dit gebied moet er meer transparantie van de IV-functie worden gecreëerd en relevante kennis bij de Raad worden aangevuld.

De financiële sturing binnen de gemeente op de ICT-uitgaven is, evenals op andere kostensoorten, gebaseerd op zero-based begroting: begroting is begroting en geen cent meer. Bijsturen kan maar het uitgangspunt is: iets erbij betekent ergens anders iets eraf. Financiën stuurt daar heel strak op. Met de hoogte van het ICT budget bevindt Dronten zich in de middenmoot (zie pag. 16 bovenaan voor toelichting). Dronten heeft naar het oordeel van PRC een professionele opzet van de IV-functie. De meeste rollen die vanuit een verantwoord theoretisch kader nodig zijn voor een goede IV governance, bestaan binnen de gemeente. Alle honken zijn bezet, soms part-time. Dit is voor een gemeente met de

omvang van Dronten wel vrij kostbaar. Door clustering van rollen in de inrichting van een CIO-functie, cq. office kan dat wellicht effectiever. Alle rollen afzonderlijk en full time bezetten is kostbaar.

Deze financiële factoren veroorzaken een gebrek aan speelruimte gedurende de begrotingsperiode. Consequentie van dit beleid is dat de kans op afwijkingen dus groter is.

Er is sprake van een portefeuille IV op directie niveau. De directie is afgelopen jaar teruggebracht van 4 naar 2 directeuren. De Directeur bedrijfsvoering, tevens Directeur Sociaal Domein heeft de IV portefeuille.

De directeur Bedrijfsvoering & Sociaal Domein verbindt in één rol deels het primaire proces met ICT.

Een gevaar kan zijn dat er voor de IV functie te weinig bestuurlijke aandacht en dus prioriteit is. Er is dus geen sprake van een CIO rol of een CIO functie. Gezien de formuleerde ambities van de gemeente en het belang van de IV functie voor het behalen van de geambieerde doelen zou men dat wel verwachten. We stelden ook vast dat het IBP *als document* wel bekend is op politiek bestuurlijk niveau, echter dat de *inhoud* dat maar beperkt is.

Er is duidelijk een ontwikkeling waar te nemen door de jaren. De afstand tussen de IV organisatie (IMF) en de business (de domeinen) was te groot te noemen. Gedurende de onderzoeksperiode heeft dit inzicht geleid tot een veel dominantere rol van de domeinen in het IT-voortbrengingsproces. Ondanks dat het inzicht er al was, ging het toch fout bij het zaaksysteem (Mozard). Bijna alle betrokkenen hebben onderschat welke impact een keuze voor een standaard pakket heeft op de werkprocessen. Wanneer niet in volle samenwerking het hele proces van behoeftestelling, vaststellen organisatie en procesaanpassingen, inkoop, inrichting en implementatie inclusief veranderopgave wordt doorlopen, gaat het mis.

Hier hebben de domeinen en IMF gezamenlijk duidelijk lering uit getrokken. De vak-applicaties zijn leidend bij elke afweging. De generieke IV is daar ondersteunend aan. Nu zijn de domeinen functioneel leidend, IMF regisseert, produceert en controleert aangaande architectuur, beveiliging en privacy. Die laatste rol moet overigens gezien de uitdagingen op dat gebied worden versterkt.

De kadernota's worden beschouwd als sterk leidend. Echter, deze benoemen op vooral de delta's of afwijkingen. Zoals eerder gemeld, zijn de kadernota's weinig richtinggevend betreffende ICT portfolio. Portfoliomanagement is een meer levend werkplan en is gezien de snelle ontwikkelingen meer geschikt dan kadernota's. Hiervoor moet portfolio management sterk zijn ingericht. En het moet natuurlijk inbedding in de kadernota's hebben. Op deze manier is de gemeente in staat de projecten te bewaken en bij opkomende issues (er komt een dringende zaak aan de orde) overzicht te houden op uitvoering en kosten.

De besluitvoorbereiding en besluitvorming ten aanzien van de IV functie is als volgt ingericht:

- | | |
|---|-----------------------|
| • accounthouders per domein : | structureel en ad hoc |
| • intake team : | wekelijks |
| • Stuurgroep of IV-raad (advies orgaan) : | 1 keer per 2 mnd. |
| • Managementteam/DT: | agenderen. |

Het primaire proces heeft de verantwoordelijkheid voor het leeuwendeel van de IV budgetten. IMF fungeert al budgethouder, de business is stevast de eigenaar van de budgetten.

Functioneel applicatiebeheer is veelal belegd bij de business eigenaar, het domein of de afdeling. Daarmee is de verbinding vormgegeven. Key-users kunnen niet altijd hun rol nemen door prioriteit-, kennis- of tijdgebrek. De business eigenaar heeft zelf ook contact met externe leveranciers/partners van de gebruikte applicaties. Dit vraagt wel een goed ingerichte regie functie vanuit IMF. De samenwerking wordt door de Business en door IMF als goed benoemd. Er lijkt dus vertrouwen over en weer te zijn. Het kennis niveau van IMF wordt door de business als afdoende gekwalificeerd. Aan de andere kant kan IMF niet van alle 60 applicaties *alle* benodigde kennis in huis hebben. Dat besef is er bij beide en daarom wordt er actief samengewerkt en leveranciersmanagement gevoerd. Soms resulteert dat er in dat een afdeling meer tijd aan (functioneel) applicatiemanagement kwijt is dan gehoopt.

De accounthouder vormt de eerste verbinding tussen de business, de domeinen en IMF. Dit is goed ingericht. Dit stelt beide partijen in staat om op basis van IV- en primair/secundaire proceskennis vroegtijdig in het besluitvormingsproces af te stemmen en richting te geven. In de praktijk wil men nog wel eens de accounthouder overslaan waardoor later in het proces inzichten tot bijstellingen leiden en daarmee inefficiency veroorzaken.

Realiseren veranderdoelstellingen

Omdat Dronten ambitieuze doelen stelt, dreigt de IMF organisatie te veel rollen en (vernieuwings-) projecten te moeten ondersteunen. Er zijn ideeën om meer data gedreven te werken en om Business Analytics, automation en robotica in te zetten. Innovatie lijkt te veel los te staan van de veranderdoelstellingen. Meer technisch dan functioneel gericht. Het programma Digitale Transformatie vult deze leemte enigszins op. Toch is er te weinig sturing op de vernieuwing.

De oorzaak hiervoor ligt in het gat tussen “richten” en “verrichten”, namelijk “inrichten”. Zie bijlage IV, Model Maes. Zoals gezegd zijn de ambities helder beschreven (richten) en is men hard aan het werk (verrichten). Het blijkt dat de beschikbare capaciteit voor het maken van die vertaalslag en het vervolgens inrichten en sturen van de daaruit voortvloeiend werkzaamheden en veranderopgaves onvoldoende is.

Een voorbeeld van te weinig voortgang op deze vernieuwing is het data gedreven werken. Op het gebied van financiële sturingsinformatie gebeurt veel nog handmatig. Bijvoorbeeld de uitnutting loonsom of ICT kosten die door PRC is uitgevraagd. We horen dat er de nodige schaduw administraties worden bijgehouden.

In deze veranderdoelstellingen ligt een uitdaging voor het middelmanagement en daarmee ook bij het MT/DT. Al deze ontwikkelingen vragen om een andere manier van werken en dus in specifieke situaties om een aanpassing in verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Dat is een verandering die zorgvuldig moet worden ingevoerd

Gezien het feit dat de werkdruk als hoog wordt ervaren, moet voor deze veranderopgaven projectmatig ondersteuning worden toegevoegd.

Architectuur, Security en Privacy

Architectuur is vastgelegd en is leidend. PRC concludeert dat de huidige situatie op goede en afdoende wijze is weergegeven. De architectuur is in Mavim als tool ingebracht. Dat betekent dat het dynamisch is en daarmee goed kan worden onderhouden.

De toekomstige gewenste architectuur, de “soll”, ligt nog niet vast. Het is wel expliciet onderdeel van de werkplanning om die ook vast te leggen inclusief de roadmap, het stappenplan om daar te komen. Dit is onontbeerlijk om elke besluit rond vernieuwing te kunnen toetsen.

Security en privacy worden belangrijk gevonden. Er is een deeltijd security officer. In de praktijk ervaart men te weinig capaciteit op dit gebied. Er is een SOC functie. Dronten scoort goed op de gemeentelijke cyber security lijst. Het Data lek register en de informatiebeveiligingsrapportage, geanalyseerd door PRC, geven aan dat men deze onderwerpen serieus monitort en incidenten en verbeteracties opvolgt.

Identity and Accessmanagement (IAM) onderzoek loopt, single sign-on is het uitgangspunt om daarmee een bijdrage aan de informatiebeveiliging te leveren.

Sourcingsstrategie en inkoop

Dronten heeft in vergelijking met vele andere gemeenten al vroeg ingezet op outsourcing een SAAS (Software As A Service) strategie. In 2009 is de gemeente daarmee gestart. Dronten heeft daardoor al vele jaren kunnen werken met partners en in gezamenlijkheid een leercurve door kunnen maken. In het vakjargon spreekt men dan van 2^e of zelfs 3^e generatie outsourcing. Op het gebied van de bijvoorbeeld ICT infrastructuur is die volwassenheid van opdrachtnemer en opdrachtgever ook merkbaar. Daarover bij de specifieke contracten (deelvraag 7) meer.

Los van deze generieke ambities uit te besteden tenzij, heeft PRC geen nadere uitwerking van een sourcings-strategie aangetroffen. De ingeslagen richting om ook “SAAS tenzij” te hanteren, ondersteunt deze ambities overigens ook. PRC beveelt aan een compacte sourcing strategie te vervaardigen en integraal onderdeel te laten zijn van de plan hiërarchie (zie pag. 13 onderaan).

Zowel IMF als de afdeling Inkoop spreken beide de ambitie uit zeer nauw samen te werken op dit gebied. Het besef is er dat de domeinen, de business, leidend moet zijn in elk verwervingsproces. Uitzondering hierop zijn de generieke services. Daarin is IMF meer leidend. IMF verklaart dat alle projecten met een ICT- component op deze wijze in het vizier zijn. PRC heeft het tegendeel niet aangetroffen.

En specifieke uitdaging hierin vormt de grote vraag naar BI (Business Intelligence) ondersteuning. Zoals eerder vermeld, is de besturing rond het data gedreven werken nog niet op niveau. De inspanningen worden wel dicht op de domeinen, vaak zelf onder hun aansturing, uitgevoerd. Hierdoor mist voor een deel de overkoepelende sturing op prioriteiten en een gemeente brede data architectuur.

Vanuit de gemeentelijke directie wordt een uitvoeringstoets belangrijk gevonden. De directie wil expliciet on- bureaucratisering. De vraag: “waarom/waartoe” wordt bij elke vernieuwing gesteld. Daarbij is vereenvoudiging een belangrijk doel. PRC kan niet volledig vaststellen of dit adagium ook echt dagelijks wordt toegepast. Uit de interviews en documentanalyses is PRC geneigd deze vraag positief te beantwoorden.

Directe sturing op de IV functie

Binnen de gemeente is er sprake van voldoende mate van zakelijkheid in de aansturing van de IV-functie. Dit toont zich in de vorm van:

1. Men hanteert het 3 lines of defences principe
2. Men houdt zich strikt aan zero-based begroting
3. De business is eigenaar van de budgetten.

Dit betekent echter wel dat er keuzes gemaakt moeten worden. Er zijn immers altijd events of incidenten die een extra investering vragen en dus uiteindelijk tot een andere prioritering. Hier moet de besturing/governance wel op zijn ingericht.

Portfolio management is ingericht, de prioriteiten worden echter in deze gevallen meer bij IMF vastgesteld in plaats van langs een strak politiek bestuurlijk beslissingsproces.

De druk op dit prioriseringsproces wordt in de toekomst alleen maar groter. Er komen veel nieuwe uitdagingen voor gemeenten bij zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet of de WOO. Het belang van een strak portfoliomanagementproces neemt dan alleen maar toe.

De generieke services (vernieuwing/upgrades) is een aandachtspunt. Zoals gezegd moet deze ook een plaats krijgen in de politiek-bestuurlijke prioritering. En, inderdaad, dat vergt meer transparantie en dus toelichting vanuit IMF op het politiek bestuurlijke niveau.

Men probeert PRINCE2 te combineren met agile/scrum aanpak. Dat is een juiste ambitie. Veel organisaties raken verdwaald door vooral alleen op agile te vertrouwen. Wil de gemeente echt sturen op vernieuwing en prioriteiten, dan is de plan hiërarchie in combinatie met portfoliomanagement en PRINCE2 sturing op programma- en projectniveau een must. Met plan hiërarchie wordt hier bedoeld een duidelijk onderlinge afhankelijkheid en samenhang van al de plannen in de P&C cyclus:

- Coalitie akkoord
- Meerjaren plan Gemeente
- Meerjaren begroting
- Meerjaren IV plan (IBP) (waaronder:
 - Enterprise Architectuur (ist en soll)
 - Sourcingstrategie
- Kadernota's
- IV portfolio.

II.3 HOE HEBBEN DE KOSTEN ROND ICT ZICH DE AFGELOPEN JAREN ONTWIKKELD EN WAT WAS DE ROL VAN DE RAAD HIERIN?

Het is gebleken dat het lastig is voor de gemeente eenduidig informatie te verstekken betreffende de begrotingen en gerealiseerde uitgaven met betrekking tot ICT. Gedurende de onderzoeksperiode is de wijze van administreren veranderd. Daardoor is het wel riskant om de jaren onderling te vergelijken en een trend te ontdekken. Dit wordt onder meer veroorzaakt door organisatorische structuurwijzigingen

(organogram) en projecten met een ICT-component die soms wel of niet voor die component onder 'automatisering' werd geboekt.

Ook uit de toelichting die PRC ontving bij de gevraagde cijfers blijkt dat boekingen door de tijd heen niet altijd consequent werden gedaan.

Allereerst heeft PRC alle begrotingen, realisaties, aanpassingen en accountsverklaringen tussen 2015 en 2020 geanalyseerd. Daaruit blijkt dat na 2015 er nauwelijks een totaal overzicht is te verkrijgen over de ICT - gerelateerde kosten. Dat is toch wel bijzonder te noemen. Dit geeft ook voeding aan het "ongemak" dat soms leeft op politiek bestuurlijk niveau (zie eerdere opmerkingen hierover).

PRC heeft de aanvullende informatie ontvangen en geanalyseerd. Met het voorbehoud in de alinea's hierboven gemaakt, kan toch tot een paar bevindingen worden gekomen. Figuur 1 geeft het totaaloverzicht.

Bevindingen:

- Onrechtmatige aanbestedingen (gebaseerd op de Accountantsverklaring 2018/2019)
 - Hiermee is over 2018 een bedrag gemoeid van Euro 1,31 Mio.
 - Over 2019 is een bedrag van Euro 1,20 Mio vastgesteld.
- De balansposities met betrekking tot ICT zijn redelijk stabiel met uitzondering van 2019. De post "ICT omgeving & Werkplek vervanging HW 3 jaar" veroorzaakt dit. Het is niet duidelijk weergegeven waardoor dit is ontstaan. Uit een toelichting blijkt dat deze post om modernisering cq. vervanging van hardware gaat in het kader van de verhuizing in combinatie met het beleid activiteitgericht werken mogelijk te maken. In het meerjaren investeringsplan wordt onderscheid gemaakt in een 3, 4 of 5 jarig afschrijftermijn per productsoort waardoor de investeringsbegroting per jaar fluctueert en na gedane investering opgaat in kapitaallasten. In 2020 is deze weer verdwenen.
- Uit te besteden werkzaamheden worden structureel te laag gebudgetteerd. Ze begeven zich gedurende de onderzoeksperiode tussen de Euro 0,7 en 1,0 Mio. Er wordt echter gemiddeld Euro 0,15 Mio te laag gebudgetteerd. Dit wordt veroorzaakt doordat men niet alle posten tot op het detail niveau opdeelt en toewijst. PRC heeft dit op dat niveau niet verder onderzocht.
- De totale uitgaven aan ICT (of in eerdere jaren automatisering genoemd) stijgen gedurende de onderzoeksperiode (2015-2020). De eigen personeelskosten stijgen van Euro 0,77 Mio naar Euro 1,39 Mio in 2020. Als we dan voor zover mogelijk de totale kosten beschouwen, vindt in de onderzoeksperiode een stijging plaats van Euro 2,94 Mio naar 3,89 Mio.
- De post personeelskosten wordt in de jaren 2019 en 2020 te hoog begroot. Een afwijking van bij benadering 20%. Wellicht wordt dit veroorzaakt door dat geprognostiseerde formatieplaatsen die door een krappe arbeidsmarkt onbezet bleven.

Dronten heeft meegedaan aan een benchmark onderzoek van gemeenten, van M&I Partners ("ICT Benchmark Gemeenten 2020 – Dronten").

Bevindingen:

- Door verschillen in wijze van administratie en scope definities van de IV functie levert de benchmark geen volledig vergelijkbare informatie op. Echter op hoofdlijnen kunnen wel conclusies worden getrokken. Met name de regiefunctie, het functioneel applicatie beheer en de IM functie worden door gemeenten divers inzichtelijk gemaakt. Ook zijn er grote verschillen in mate van outsourcing te constateren.

- De verhouding eigen directe kosten en out of pocket kosten kan sterk verschillen.
- Het rapport concludeert dat Dronten iets meer uitgeeft dan gemiddeld op ICT, bijvoorbeeld door outsourcing, maar daardoor wordt bespaard op de kosten van automatiseringspersoneel. De totale kosten blijven daarmee binnen de perken. Dronten besteedt een gemiddeld bedrag aan ICT, zo stelt M&I partners.

GERELATEERDE UITGAVEN EN BALANSPOSITIES / K EURO

2016	Begroting	Realisatie
<i>Uitbesteding</i>	730	880
<i>Personeel</i>	770	770
Totaal	2790	2940
<i>Balans Positie</i>	200	200

2017	Begroting	Realisatie
<i>Uitbesteding</i>	720	880
<i>Personeel</i>	1088	1008
Totaal	2100	2160
<i>Balans Positie</i>	400	100

2018	Begroting	Realisatie
<i>Uitbesteding</i>	660	1060
<i>Personeel</i>	1270	1250
Totaal	3780	3660
<i>Balans Positie</i>	260	110

2019	Begroting	Realisatie
<i>Uitbesteding</i>	690	1010
<i>Personeel</i>	1540	1220
Totaal	4000	4000
<i>Balans Positie</i>	1030	820

2020	Begroting	Realisatie
<i>Uitbesteding</i>	840	1020
<i>Personeel</i>	1650	1390
Totaal	4390	3890
<i>Balans Positie</i>	330	100

FIGUUR 1 Financiën 2016 – 2020, Bron : Excel “Meerjarenbegroting 2016-2020 rekenkamercommissie”

Geld is ook voor de IV-functie een van de belangrijkste sturingsmiddelen. Door het ontbreken van het totaaloverzicht van de begroting en realisatie op dit gebied zal er vooral sturing op de deelgebieden plaatsvinden. Ook is niet overal de toegevoegde waarde van de IV-functie inzichtelijk. PRC heeft geen aanwijzingen gevonden die aangeven dat er ten aanzien van de IV-functie in de P&C cyclus financieel strategische inhoudelijke afwegingen worden gemaakt. Vragen als “hoeveel willen we uitgeven aan IV; moet het meer of minder zijn/worden; welke doelen willen we daarmee bereiken” worden niet voldoende gesteld. Het IV budget lijkt een gegeven plus of min een beetje. Wil men deze afwegingen kunnen maken op politiek bestuurlijk niveau dan kunnen deze alleen gefundeerd worden gemaakt met inzicht in wat het oplevert. Dit inzicht kan worden verkregen door waardemanagement toe te passen (zie voetnoot blz. 16).

II.4 HOE ZIT HET MET DE VERANTWOORDING VAN DE ICT-KOSTEN IN DE BBV (BESLUIT BEGROTING EN VERANTWOORDING)?

Verantwoording vindt plaats, zij het in de enge zin. Hiermee wordt bedoeld dat de rechtmatig niet in het geding is, echter dat verantwoording meer is.

Het BBV wordt als intentie zeker gevolgd. In alle weergaven is door de Dronten de keuze gemaakt dit langs 10 taken c.q. programma's te doen. Hierdoor krijgt de Raad een goed inzicht per programma. Wat door deze insteek echter minder inzichtelijk wordt, is de bijdrage en de kosten per organisatie/uitvoeringsmiddel. Dit geldt zeker voor de IV-functie.

PRC gaf al eerder aan dat er onvoldoende inzicht is bij de Raad in de waarde van de IV-functie. Dit ontstaat voor een deel door gebrek aan kennis en toegespitste informatie. Niet alleen de Raad maar ook het gehele ambtelijke apparaat ontbeert dit inzicht. Men rapporteert wel in algemene termen periodiek over het verloop van projecten. Deze rapportages richten zich vooral op financiële en tijdsplanning en geleverde ICT services en producten. Er is geen waardemanagement³ ingericht. Wat bijna geheel ontbreekt is de weergave (kwalitatief en kwantitatief) van de waarde ervan voor de opgaven, de (primaire) werkprocessen of de burgers van de gemeente.

De Raad stuurt door gebrek aan overzicht (stuurinformatie, waarde creatie) op details zoals een incident, een budgetoverschrijding of één enkel project. Vanzelfsprekend kan de Raad als controlerend orgaan dit doen. Het zou beter zijn als de Raad daarnaast ook meer sturend wordt op de waarde creatie van IV-functie. We lichten dat verderop toe.

Over het algemeen is zowel de directie als het middenmanagement ontevreden over de mogelijkheden en flexibiliteit van de automatisering van de financiële administratie. Niet als het gaat om de harde rechtmatigheid. Wel als het gaat om het mogelijk maken van proactieve sturing, data gedreven werken. Dit leidt in de praktijk tot veel schaduw administraties. Men wil proactief sturen maar heeft de informatie

³ Een benadering waarbij de gedachte is de duo - term output en outcome aan te vullen met de maatschappelijke waarde die een project levert. Dat leidt tot een verminderde fixatie op kosten en meer focus op welke doelen je wilt bereiken. Dat is concreet het effect dat een dienst voor de inwoners van Dronten heeft en minder wat een (IT-) actie heeft gekost. De optelsom van alle projecten (vernieuwing) en instandhouding (beheer) vormt de waarde van de IV-functie.

niet. En politiek bestuurlijk worden er vragen gesteld die niet te beantwoorden zijn zonder die schaduw administraties. Dit leidt tot extra werk, zowel in de P&C cyclus, alsook adhoc.

Binnen de gemeente is men geneigd verantwoording vooral te zien in termen van rechtmatigheid en financiën. Er wordt onvoldoende de mogelijkheid genomen te meten in het primaire proces. Denk hierbij aan productiviteit en klanttevredenheid.

II.5 HOE IS DE ONAFHANKELIJKHEID VAN DE GEMEENTE DRONTEN M.B.T. DE ICT-LEVERANCIERS GEBORGD?

Inkoop en relatiemanagement

Inkoop hanteert een aankoopformulier. De behoeftesteller, de business eigenaar, is bepalend. IMF stelt zich faciliterend op, en bewaakt aan de hand van het IBP en de architectuur.

In relatie tot de IV functie heeft de teammanager en de teamleden een realistisch beeld van de mogelijkheden van de eigen organisatie. Men besteedt zelf aan indien dat functioneel is gewenst en voldoende pariteit biedt richting de markt.

Indien dat anders wordt beoordeeld, zoals in het geval van “multifunctionals en printers” wordt de kracht van inkoopbundeling opgezocht. Voor deze aanbesteding is meegedaan met een clusteraanbesteding van de VNG. Naast de evidente voordelen, heeft IMF en inkoop ook kunnen leren van de complexiteit van een collectieve inkoop. Dat duurt altijd langer en de invloed op specificaties en contractvoorwaarden is kleiner.

Architectuur

Het besef dat een open en nageleefde architectuur cruciaal is voor flexibiliteit is alom aanwezig bij IMF. Een duidelijke sourcingsstrategie geeft hier ook richting aan.

Zowel functioneel als technisch geeft de opgestelde architectuur voldoende richting. De waarde van de architectuur wordt vooral bepaald door mate waarin het in de praktijk ook leidend is voor de besluiten die worden genomen.

Het besluitvormingsproces is in de praktijk goed ingericht. In verschillende gremia en rollen zijn de randvoorwaarden belegd om voorgelegde besluiten te toetsen aan de architectuur. Zie hierover de bevinding betreffende de besturing van IV-functie gerelateerde besluitvorming (bovenaan pag. 11). PRC heeft geen voorbeelden kunnen vinden waarbij de architectuur volledig is genegeerd. Het uitgangspunt “standaard tenzij” is gebaat bij het feit dat men SAAS oplossingen prefereert.

Zoals bij vele IV omgevingen is ook bij Dronten een verwevenheid, een onderlinge afhankelijkheid ontstaan binnen het applicatielandschap. Voor een deel is dit onontkoombaar. Door bijvoorbeeld tijdige upgrades, het gebruik van een Enterprise Service Bus (ESB) en het voortdurend bewaken van het “standaard tenzij” principe is het binnen acceptabele grenzen te houden. Deze zaken vragen echter om aandacht, tijd en geld. Hier zijn voor een deel de onrechtmatige aanbestedingen door ontstaan.

Aangezien de speelruimte in termen van tijd en geld voor IMF bij deze aspecten zeer beperkt is, krijgt dit niet de prioriteit die het zou moeten hebben. Om dit richting te geven moet allereerst de doelarchitectuur worden vastgesteld. En vervolgens het pad, de roadmap, er naar toe. Dit vergt een meerjaren IV plan inclusief de benodigde middelen. Zonder deze aanpak is een goede exitstrategie, lees een leverancier onafhankelijke sourcingsstrategie, niet mogelijk.

De samenwerking met de diverse marktpartijen is verschillend van aard. En deze relaties worden ook uiteenlopend geduid. Zie hierover de bevindingen bij vraag 7.

II.6. HOE ZIET HET AANBESTEDINGSBELEID VAN DE GEMEENTE ERUIT EN HOE IS DIT OP HOOFDLIJNEN TOEGEPAST OP DE ICT-AANBESTEDINGEN VAN DE AFGELOPEN 5 JAAR?

Eerst wordt een korte processchets van het inkoop proces gegeven.

“IMF werkt met een verplichtingenadministratie. Een opdracht komt voort uit een aanbesteding of losse inkoopopdracht. Van een losse inkoopopdracht wordt op basis van een offerte een financiële verplichting aangemaakt in de financiële administratie. Vervolgens wordt de inkoopopdracht opgemaakt onder vermelding van het verplichtingnummer en de juiste inkoopvoorwaarden en wordt de opdrachtbrief en offerte gearhiveerd in het zaaksysteem, de factuur staat in het financiële pakket.”
Citaat uit mail van medewerker van de gemeente Dronten.

Er is sprake van meerdere onrechtmatige aanbestedingen bij de gemeente Dronten. Dronten steekt dit niet onder stoelen of banken. Men is transparant over het ontstaan en beslechten van deze situaties.

De onrechtmatigheden hadden betrekking op een aantal leveranciers van gemeente Dronten die in het verleden niet zijn aanbesteed. Hiervan waren 4 van toepassing op software. 1 leverancier (Insight) had betrekking op kantoorautomatiseringslicenties waarmee al ruim 10 jaar een relatie bestond. Bij afloop van de overeenkomst is deze in 2019 aanbesteed. De overige 3 hebben betrekking op specifieke bedrijfsapplicaties (waar ICT geen proceseigenaar van is maar wel budgethouder) en zijn tevens vele jaren leverancier van de gemeente Dronten, enkele al sinds het ontstaan van de gemeente Dronten. Deze 3 applicaties zijn dusdanig verweven in de bedrijfsprocessen dat aanbesteden zeer complex is, immers marktwerking is nauwelijks van toepassing (er zijn maar enkele aanbieders), er is sprake van technische verwevenheid en een veelvoud aan koppelvlakken met basisregistraties. Aanbesteden zou grote risico's met zich meebrengen.

Omdat alle gemeenten worstelen met dit dilemma heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten GT Software broker geïnitieerd. Doel hiervan is om softwarelicenties van dergelijke bedrijfsapplicaties via een brokerconstructie aan te besteden om hiermee de onrechtmatigheid op te heffen. Gemeente Dronten nam deel aan dit project. Helaas hield dit juridisch geen stand en heeft VNG het traject stopgezet. Momenteel wordt door IMF een roadmap gemaakt om per softwareapplicatie in beeld te brengen wat de marktpositie is, of er concurrentie en alternatieven zijn en wat de te volgen inkoopstrategie kan zijn. Dit zal de onrechtmatigheid niet zomaar wegnemen maar geeft wel een verduidelijking en handvatten richting accountant en eigen organisatie.

Hier dient opnieuw te worden gezegd dat de roadmap, de toekomst van de gewenste architectuur, nog niet geheel is opgesteld en vastgelegd. Men is er aan aan het werken. PRC acht het noodzakelijk om dit met verhoogde prioriteit te realiseren.

De accountant controleert de uitgaven boven de Europese aanbestedingsdrempels. Mede naar aanleiding van de jaarverslagen 2017 en 2018 worden de twee keer per jaar uitgevoerde rechtmatigheidsanalyses besproken met de managers en toegelicht in het DT/MT breed. Op basis van de gesprekken met de managers worden er afspraken gemaakt om de eventuele onrechtmatigheden die geconstateerd zijn op te heffen.

Dit geldt ook voor de onrechtmatigheden die geconstateerd worden bij uitgaven die onder de genoemde drempels liggen en waarbij er dus sprake is van onrechtmatigheden die in strijd zijn met het eigen beleid.

De uitgevoerde rechtmatigheidsanalyses vormen de basis voor de jaarlijkse accountantscontrole.

IMF werkt intensief samen met de afdeling inkoop om eventuele onrechtmatigheden ontstaan in het verleden, op te heffen en de bovengenoemde roadmap te ontwikkelen. Bij iedere nieuwe productgroep die wordt aanbesteed of overeenkomst die afloopt wordt dit gecheckt.

PRC constateert dat er Contract management en Leveranciers management is ingericht en ook actief is. Op basis van interne klant tevredenheidsgegevens en meer sturingsinformatie kan hier meer proactief worden gehandeld. Een aantal leveranciers/partners is ook in staat daardoor hun services niveaus te verbeteren.

Wat in sommige gevallen ontbreekt is een helder en gedeeld beeld van de Taken, Bevoegdheden en Verantwoordelijkheden. En daarmee dus een helder beeld van de rol scheiding.

PRC merkt op dat er geen onverantwoorde vendor lock in bestaat. Er is wel een verwevenheid van applicaties, met soms weinig concurrentie. De afhankelijkheid van die verwevenheid kan worden verkleind door een toekomstvast applicatiearchitectuur in te richten en zoals gezegd voortvarend de stappen conform de roadmap te nemen.

II.7 INVENTARISATIE VAN WELKE ICT-PROJECTEN ZIJN UITGEVOERD, HOE VERLIEP HET PROCES: WERDEN DE PROJECTEN TIJDIG, BINNEN BUDGET EN AAN DE GEBRUIKERSWENSEN VOLDOEND OPGELEVERD?

PRC kijkt naar de projecten uit de afgelopen 5 jaren boven de 300.000 euro (contractsom) welke zijn gerealiseerd of nog gaande zijn. De aanbestedingsdossiers zoals aan PRC verstrekt werden geanalyseerd. Tevens werden interviews met leveranciers gehouden.

Wat als algemene bevinding opvalt, is dat de gemeente Dronten relatief weinig inschrijvingen ontvangt op haar aanbestedingen. Dat is een gedeelde zorg binnen de gemeente. Dronten is hiermee in gemeenteland geen uitzondering. De inschatting van de markt kan zijn dat men weinig kans maakt omdat de gemeente “toch voor bestaande leveranciers gaat” en het aantal spelers op de gemeentelijke markt voor bepaalde ICT services en producten is ook beperkt. De eerste reden is een vermoeden.

Ook is meerdere keren, naar het oordeel van PRC door terechte uitsluiting(en), slechts 1 partij overgebleven om de onderhandeling en gunning mee af te ronden. Ook dat is geen wenselijke situatie.

Tevens stelt PRC vast dat de gemeente zich bij aanbestedingen laat ontzorgen door een externe partij procesverantwoordelijkheid te geven. Daar waar dat is vast te stellen, is dat ITS B.V.. PRC heeft geen

zicht op de kosten die hiermee zijn gemoeid. Het proces zelf doen, betekent dat de noodzakelijke ervaring en kennis op peil moet worden gehouden en er capaciteit voor beschikbaar moet zijn. PRC raadt aan periodiek te overwegen of uitbesteden van het aanbestedingsproces de juiste route is.

De onderzochte projecten zijn:

1. Aanbesteding zaaksysteem/DMS, A-20-023 (dossiernummer), implementatiefase
2. Aanbesteding ICT beheer, A-18-011 (dossiernummer), afgerond
3. Aanbesteding werkplekapparatuur, A-19-008 (dossiernummer), afgerond
4. Aanbesteding digitaliseren bouwdoSSIers, A-19-055 (dossiernummer), uitvoeringsfase
5. Aanbesteding multifunctionals en printers, A-20-078 (dossiernummer), gunningsfase.

Ad 1.

PRC constateert dat zowel het aanbestedingsproces als de inhoud zoals het programma van eisen van hoge standaard zijn. De functionele eisen, de uitgevraagde Service Level Agreement (SLA), de beoordelingscriteria en wegingen zijn robuust te noemen. Het voorzien in een Proof Of Concept (POC) fase is uitgevoerd.

Uit het verkregen dossier is geen inzicht op te bouwen hoe het aanbestedingsproces daadwerkelijk is verlopen. Zowel leverancier (die werd geïnterviewd) als IMF geven aan dat hier geleerd is van de eerdere implementatie. Het nieuwe zaak systeem is aanbesteed met voldoende betrokkenheid van de lijn. Er is geen budgetoverschrijding te constateren. Acceptatie en decharge heeft plaatsgevonden. Er staan nog een paar kleine acties open.

Ad 2.

Bij ICT beheer is er sprake van 2^e generatie outsourcing. KPN viel af en met SLTN is de onderhandeling afgerond en is tot gunning overgegaan. Ook deze aanbesteding maakt een complete en professionele indruk. De functionele eisen gaan verder dan het vorige outsourcings contract. De End to End verantwoordelijkheid voor de infrastructuur is volledig buiten de deur gelegd. In de huidige termen is het een Infrastructure As A Service (IAAS) contract met elementen van Platform As A Service (PAAS). Tevens is er sprake van een cloud architectuur. Hiermee heeft Dronten een toekomstvaste en flexibele infrastructuur.

De transitie heeft aanzienlijk langer geduurd dan gepland doordat voor zowel de leverancier als de gemeente nieuwe verantwoordelijkheden en processen werden ingevoerd. Daarnaast speelde de verhuizing naar tijdelijke huisvesting en de voorbereiding van werkzaamheden rondom ICT-netwerkapparatuur in de nieuwe huisvesting. Beide partijen kwalificeren het verloop van de transitie als een gezamenlijke uitdaging die in partnership wordt volbracht. Men concludeert dat over en weer op deelpunten andere verwachtingen waren. Met name door de verhuizing(en) heeft men niet de mogelijkheid genomen om aan het begin van het traject deze verwachtingen volledig helder te maken.

De conclusie van beide partijen over de huidige situatie, de kwaliteit van de dienstverlening en “fitness for purpose” is positief. De uptime is op of boven verwachting. Maar bepaalde service levels worden nog niet gehaald. Er is duidelijk vertrouwen in het feit dat het contract en de relatie bestendig zijn.

Ad 3.

Ook bij de Werkplekapparatuur aanbesteding is er sprake van weinig (2) aanbieders en uitsluiting. Dit proces lijkt ook volledig en goed doorlopen. De uitvraag behelst levering en klaarmaken voor gebruik. Tevens worden de leveranciers uitgedaagd voortdurend het uitvraag en leveringsproces te optimaliseren. De leveringen geschieden tijdig. Overschrijdingen in geld kunnen worden veroorzaakt door dat meer of anders wordt afgenomen. Dat zegt niets over de kwaliteit van de aanbesteding of het contract. Het gaat hier immers om raamcontract met aannames op de af te nemen hoeveelheden.

Ad 4.

Bij de aanbesteding digitaliseren Bouwdossiers is opnieuw sprake van een goede opzet. Wegingsfactoren en beoordelingscriteria zijn in voldoende mate eenduidig beschreven. Het proces leidt echter tot een close finish van 2 partijen. De partij die 2^e is geworden heeft bezwaar aangetekend en om een herwaardering gevraagd. We hebben de detail scores en het proces zoals vastgelegd, kunnen analyseren. Daarin hebben wij geen aanleiding gevonden de scores of het proces ter discussie te stellen. Gunning heeft plaatsgevonden aan de partij die initieel was gegund.

Ad 5.

Multifunctionals en Printers. Dit is een bijzondere aanbesteding. De gemeente heeft ervoor gekozen mee te doen met een VNG aanbestedingsproces. 236 Gemeenten deden mee. Vanuit een inkoop optimalisatie perspectief een goede zet. Het bleek echter een vrij arbeidsintensief traject te zijn dat ook door de vele afstemmingen langer duurde. De gemeente heeft een vrij bescheiden aandeel in deze aanbesteding. Het inbrengen van specifieke eisen was daardoor zeer beperkt. Dit heeft overigens niet geleid tot een mismatch tussen gewenste en verkregen apparatuur. Levering, services en prijs zijn marktconform of zelfs gunstig te noemen.

III. CONCLUSIES

Ten aanzien van het BELEID bestaat er een grondig gedefinieerde visie. Evaluatie van gedaan beleid blijft daarentegen soms achter; het IBP 2017-2021 is niet geëvalueerd. PRC constateert een breed gedragen besef dat ICT voor de gemeente een belangrijke facilitator is. De inzichtelijkheid van de IV functie en daarmee de transparantie en besturingsmogelijkheden voor het politiek bestuurlijke niveau dient te verbeteren. Het principe dat de business bepaalt en IMF uitvoert binnen de geldende kaders is breed geaccepteerd. Dit komt ook in de financiële verhoudingen tot uiting.

De gemeente toont een goed gedefinieerde ambitie. Verder constateert PRC een duidelijke groei in de mate waarin ICT in de gemeente een rol speelt. Soms staat de innovatie doelstelling wat ver af van de veranderdoelstelling.

Ten aanzien van de KOSTEN is de conclusie dat de kosten in toenemende mate worden beheerst. Ten opzichte van vergelijkbare overheidsorganisaties zijn de ICT uitgaven in Dronten in lijn met het landelijk gemiddelde. Dronten heeft hier een professionaliseringsslag doorgemaakt. Er is geen grond voor de stelling dat de ICT te duur is. Er is een duidelijk beleid om aan te sluiten bij de standards en bij bestaande ontwikkelingen. Dat werkt kosten verlagend. Door het ontbreken van het totaaloverzicht van de begroting en realisatie zal er vooral sturing op de deelgebieden plaatsvinden.

Ten aanzien van de BESTURING ziet PRC duidelijke besturingslijnen. Het contact met de Raad dient verbeterd te worden, onder andere door meer kennis en betrokkenheid te creëren door transparantie en de ICT voorstellen meer in functionele termen te beschrijven.

De meeste rollen die vanuit een verantwoord theoretisch kader nodig zijn voor een goede IV governance, bestaan binnen de gemeente. De privacy functie kan worden versterkt. Het Contract management en Leveranciers management is los van de eerder genoemde gewenste verduidelijking van Taken/Bevoegdheden/Verantwoordelijkheden goed ingericht.

Dronten scoort verder goed op de gemeentelijke cyber security lijst. Het Data lek register en de informatiebeveiligingsrapportage zijn geanalyseerd door PRC, en geven aan dat men deze onderwerpen serieus monitort en incidenten en verbeteracties opvolgt.

Ten aanzien van de RESULTATEN valt op dat de afnemers van ICT diensten tevreden zijn. De Coronacrisis en de verhuizing hebben bijgedragen aan waardering voor de ICT diensten.

Door middel van een nieuwe toegankelijke website wordt geprobeerd ook de externe klant goed te bedienen.

Er zijn bij een marginale check van relevante rapportages en documenten door PRC geen security issues gebleken.

De verbinding tussen de primaire taken en processen enerzijds en de strategie anderzijds is onvoldoende ingericht.

De bestuurlijk politieke betrokkenheid bij ICT als fundamentele strategisch middel is onvoldoende.

IV. AANBEVELINGEN

Het overall beeld van de ICT en de daaraan gerelateerde kosten voor de Gemeente is positief. Toch kunnen enkele zaken nog verbeterd worden.

Uit de bevindingen hierboven weergegeven stelt PRC de volgende aanbevelingen samen.

BELEID

- Verbeter het maken van keuzes en het sturen daarop. Als beschreven heeft Dronten zijn ICT zaken goed op orde. Dat neemt niet weg dat het portfolio management moet worden versterkt. Dat geeft meer richting aan de uitvoering. De inrichting van een CIO rol zou kunnen worden overwogen; dat bundelt samenhangende IT activiteiten.
- Versterk de functie van de privacy officer.

BESTURING

- Implementeer een duidelijke plan hiërarchie en versterk daarmee de samenhang in de plannen. Een bovenliggend strategieplan kan zo worden doorvertaald naar uitvoering.
- De rol van het college zou pregnanter kunnen zijn; daar kan de vertaling van beleid en uitvoering worden gedaan, zodat er minder een gat tussen Raad en de ambtelijke organisatie ontstaat.
- Zorg ervoor dat IMF in de communicatie met de Raad meer in functionele dan in technische termen spreekt. Dat geldt ook voor het informatiebeleidsplan. Het risico bestaat dat het plan niet wordt gedragen vanwege te technische perspectief. Maak duidelijk dat ICT een instrument is, gereedschap, en geen doel op zich. Zo kan ICT een geïntegreerd onderdeel van de bedrijfsvoering worden.
- In termen van het Negenvlak - Model van R. Maes is aandacht nodig om het vlak inrichten te versterken. Het strategische deel (richten) is aanwezig en uitvoering (verrichten) ook. Daartussen zit inrichten; zo kan het portfoliomanagement dienen als invulling van het vlak inrichten.
- De lijst met 73 lopende projecten moet strakker worden geprioriteerd aan de hand van de beleidsplannen. Sterker ingericht Portfoliomanagement kan hierin voorzien.

KOSTEN

- De financiële administratie kan beter; een upgrade is gewenst zodat er meer stuurinfo beschikbaar komt. Dat kan door van een gerichtheid op de cijfers als zodanig (het doel van

financial accounting) te ontwikkelen naar gericht zijn op business controlling en de waarde van de financiële gegevens voor de bedrijfsvoering als geheel (management accounting).

RESULTATEN

- Overweeg de implementatie van Waarde management; dat voorkomt een te grote nadruk op kosten en legt accent op (maatschappelijke)waarde die een dienst van de gemeente oplevert. Zo wordt de stap gemaakt van kosten via output naar outcome naar waarde en wordt een te grote nadruk op kosten vermeden. Dan staat de geleverde waarde voor de maatschappij voorop.

BIJLAGE I – GERAADPLEEGDE STUKKEN

Accountantsverslag 2017 gemeente Dronten. EY. 29 6 2018

Accountantsverslag 2019 gemeente Dronten. Astrium. 5 juni 2020

Begroting en begrotingswijzigingen. Raad Gemeente Dronten, diverse data

Besluit Begroting en verantwoording. Ministerie van BZK. juni 2015.

Datalek register. Gemeente Dronten. Permanente status.

Digitale transformatie bij gemeenten. MenI partners, januari 2021.

Digitalisering bouwdoossiers. Gemeente Dronten. Diverse data.

ICT Benchmark, gemeente Dronten. MenI partners. Juni 2020.

Informatieveiligheidsmeldingen. Gemeente Dronten. Doorlopende data.

Interne correspondentie. Gemeente Dronten. Diverse data.

Interne beheersdocumentatie zoals portfolio-overzichten, risicoregister. Gemeente Dronten. Diverse data.

Informatiebeleidsplan Gemeente Dronten. Gemeente Dronten. 20 maart 2017.

Overeenkomst ICT dienstverlening. Gemeente Dronten-SLTN/20 2 2019

Programmaplan Digitale Transformatie. Gemeente Dronten. 23 1 2020

Raadsbesluiten, Raadsvoorstellen. Gemeente raad Dronten. Diverse data in de onderzoeksperiode.

Raamovereenkomst werkplekapparatuur. Gemeente Dronten. 4 juli 2019

Werkplan OM 2015 – 2017. Gemeente Dronten. 24 3 2017.

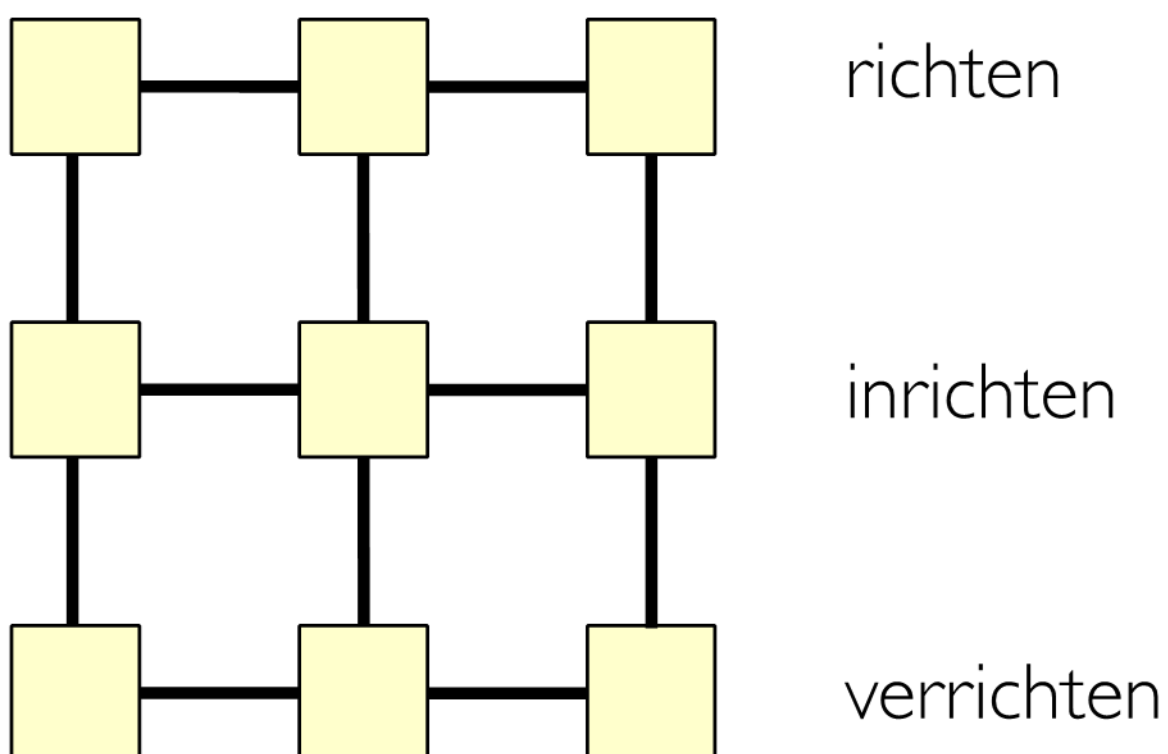
PRC heeft tijdens het onderzoek gewerkt met de stukken uit de Hoofd- en Substructuur van de documentatie en de -overzichten van de Gemeente Dronten. Dat betrof de interne correspondentie, de jaarstukken, de begrotingen en begrotingsoverzichten, kaderbrieven, jaarrekeningen, voortgangsrapportages en eindrapportages.

BIJLAGE II – GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

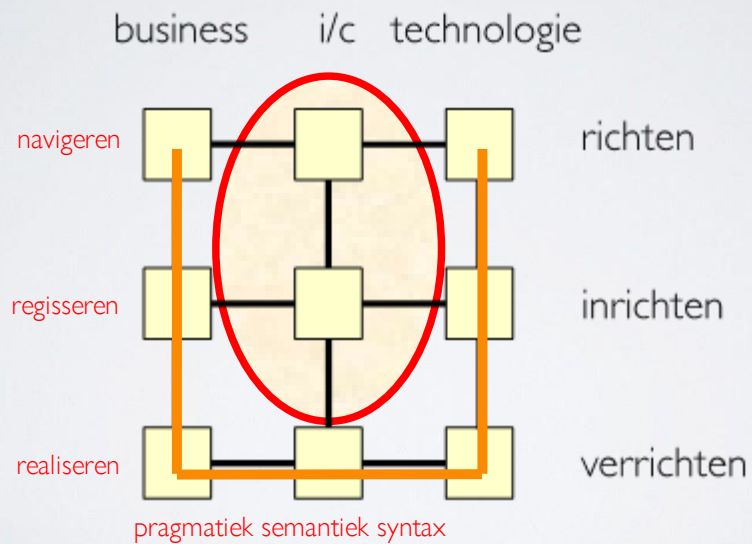
Naam	Organisatie
Ton van Amerongen	Gemeente Dronten, wethouder. Oa ICT portefeuille
Tineke van Lenthe	Gemeente Dronten, gemeente secretaris, algemeen directeur
Monique van Esterik	Gemeente Dronten, Directeur sociaal domein & bedrijfsvoering
Mark Hanekamp	Gemeente Dronten, team manager IMF
Peter Keijzer	Gemeente Dronten, informatie strateeg
Marco Muizelaar	Gemeente Dronten, ICT service manager
Chris AA	Team manager bedrijfsvoering Sociaal Domein
William Bottenberg	Contractbeheer-Financiën
Hendrik van Eijken	Informatieanalist, SPOC voor het onderzoek
Erik Dunnewind	Strategisch inkoop adviseur
Roelf Raterink	Burgerraadslid PvdA
Willemien Wever	Raadslid CDA
Remco de Maaijer	Raadslid VVD
Bert Rook	Raadslid CDA
Lazise Hillebregt	Raadslid D66
Dick van Hemmen	Rekenkamer
Jamilja van der Meulen	Rekenkamer
Mark Duijtshoff	Rekenkamer
Erwin Geldorp	Raadsgriffier
Anja de Leeuw	SLTN
Ralph Noll	SLTN
Mike de Wilde	Circle

BIJLAGE III – MODEL MAES

business i/c technologie



klassiek patroon en de opgave van de strategische informatieprofessional



BIJLAGE IV ENKELE GEHANTEERDE AFKORTINGEN VERKLAARD

CIO	Chief Information Officer
SOC	Security Operations Centre
SPOC	Single Point of Contact
SSO	Single Sign On
IAM	Identity and Access Management
BI	Business Intelligence
IV	Informatie Voorziening
PRINCE	PRojects IN Controlled Environments
IAAS	Infrastructure As A Service
PAAS	Platform As A Service
SAAS	Software As A Service

Rekenkamer Dronten
Postbus 100
8250 AC Dronten

Datum	30 november 2021
Kenmerk	Zaak 122659
Documentnummer	122662
Contactpersoon	Hendrik van Eijken
Onderwerp	Reactie op het rekenkameronderzoek naar de ICT-Governance

Geachte leden van de rekenkamer,

Het College heeft uw rapport met interesse gelezen en herkent zich in de strekking ervan. Uw conclusies en aanbevelingen bieden ons goede mogelijkheden voor de al ingezette doorontwikkeling van de ICT-Governance en een betere ondersteuning van de organisatie met ICT. Het College benoemt graag enkele aanbevelingen die we met voorrang op de overige aanbevelingen oppakken.

Kosten en veiligheid

U geeft aan dat er op het gebied van ICT-beleid een grondig gedefinieerde visie is. Het Informatiebeleidsplan heeft het College in 2017 naar volle tevredenheid vastgesteld en meerjarig uitgevoerd. Daarnaast concludeert u dat onze ICT niet te duur is en de ICT-uitgaven in lijn zijn met het landelijk gemiddelde van vergelijkbare overheidsorganisaties. Een eind 2020 gehouden Benchmark ICT had dezelfde uitkomst. Hierin ziet het College bevestigd dat de kostenbewustheid voor ICT ruimschoots voldoende aanwezig is. Het College leest met tevredenheid dat de inspanningen voor de rechtmatige en succesvolle ICT-aanbestedingen positief worden beoordeeld.

Informatieveiligheid en opvolging van verbeteracties staan bij het College hoog op de agenda, zoals u terecht concludeert. Dit blijft dan ook altijd onze aandacht behouden. Uw conclusie dat de privacy-functie verder versterkt dient te worden wordt door het College gedeeld. Het privacy-vraagstuk wordt beter en constructiever belegd, ondermeer door het werven van een Privacy Officer. Hierdoor kan de organisatie beter inspelen op privacy-vraagstukken.

Beleid en zichtbaarheid

U concludeert dat de ambtelijke besturingslijnen aanwezig zijn en de ambtelijke organisatie tevreden is met de wijze waarop zij wordt ondersteund met ICT-faciliteiten, ook tijdens de covid-19 pandemie. Het College is blij met deze constatering en met het feit dat ondermeer de verbouwing van het gemeentehuis positief heeft bijgedragen aan de waardering voor de ICT-diensten.

Verbinding en communicatie met betrekking tot samenwerking

De conclusie dat de verbinding tussen de primaire taken en de processen enerzijds en de strategie anderzijds verbeterd moet worden, onderschrijft het College. Dit is direct opgepakt en wordt verwerkt in onze ICT-Governance.

Het College herkent zich in het advies om, samen met de Raad, ICT als functioneel strategisch middel beter te benutten. Daarmee krijgt de als onvoldoende beoordeelde bestuurlijke politieke betrokkenheid de benodigde impuls. Het College zal via ondermeer specials en workshops frequenter op de hoogte worden gehouden over de ICT-Governance van onze organisatie.

Het College deelt ook de constatering dat het contact met de Raad over ICT verbeterd kan worden, ondermeer door functionelere termen te hanteren en overeenkomstig uw aanbeveling ICT als gereedschap te positioneren. De beoogde en behaalde resultaten wil het College aan de Raad periodiek meer delen vanuit de aanbevolen meerwaarde voor de inwoners van Dronten (waardemanagement). De aanbevolen, meer pregnante rol van het College in de vertaling van ICT-beleid en uitvoering krijgt hiermee ook meer invulling. Het College gaat samen met de ambtelijke organisatie en de raad op zoek naar de frequentie, de inhoud en het format zodat dit bijdraagt aan de verbinding.

Het College verwerkt de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot visie en strategie in de nog te verschijnen nieuwe visie op de informatievoorziening (iVisie) en de doorontwikkeling van de ICT Governance.

De aanbevolen plan hiërarchie waarin ICT-beleid en de budgetcyclus en verdere stukken beter samenvloeien, wordt verwerkt in de ambtelijke bijdrage vanuit IMF aan de totstandkoming van deze documenten.

Hoogachtend,

het college van Dronten

drs. T. van Lenthe
Secretaris

drs. J.P. Gebben
Burgemeester

