

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ONDERZOEKSOPZET ICT

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ONDERZOEKSOPZET ICT

Maart 2009

I inleiding

De gemeenteraad (raad) heeft de Rekenkamer Rotterdam per brief van 17 juli 2008 verzocht onderzoek te doen naar de concern ICT- projecten van de gemeente Rotterdam. Aanleiding hiervoor was het advies over de gemeenterekening 2007 van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR), dat als volgt luidt:

De COR beveelt de gemeenteraad aan om de Rotterdamse Rekenkamer te verzoeken onderzoek te doen naar de omvang van de totale baten (inverdieneffecten) en lasten van concern ICT- plannen in de periode 2004-2007 en de politieke en ambtelijke aansturing, alsmede de project- en procesbeheersing inzake ICT- systemen.

Dit advies is door de raad overgenomen. Hieraan ten grondslag ligt onder meer dat de gemeenteraad beperkt zicht heeft op gedane investeringen in ICT- projecten, de mate waarin baten zijn gerealiseerd en de wijze waarop deze projecten worden aangestuurd en beheerst.

De Rekenkamer Rotterdam heeft per brief van 7 augustus 2008 laten weten het raadsverzoek tot onderzoek naar ICT te honoreren.

relevant beleid

In 2004 is het ICT-beleid Gemeente Rotterdam 2004-2007 aan de raad gepresenteerd. Na 2007 is geen nieuw beleidskader opgesteld, het beleidsplan 2004-2007 geldt als voortrollend beleid. In dit beleidsplan wordt de doelstelling geformuleerd dat de Gemeente Rotterdam zowel de dienstverlening naar burgers en ondernemers wil verbeteren, als de efficiëntie van de bedrijfsvoering wil verhogen. De bedoeling is dat de burger/ondernemer op een eenduidige en snelle manier antwoord krijgt op vragen, transacties met de gemeente afwikkelt, klachten kan indienen maar ook kan rekenen op effectieve handhaving. Het vorige college vond dat ICT- systemen moeten worden gekoppeld om dit alles mogelijk te kunnen maken. Zij heeft toen gekozen voor gevestigde en functioneel omvangrijke applicaties, omdat deze applicaties standaard meer mogelijkheden tot koppeling zouden hebben. De focus is daarmee komen te liggen op standaardisatie en concentratie. Voordelen die daarmee behaald zouden kunnen worden, zijn:

- een daling van de gezamenlijke kosten;
- uitwisselbaarheid van gegevens;
- het eerder beschikbaar komen van Planning- & Controlproducten.

relevante wet- en regelgeving

In enkele gevallen schrijft wetgeving voor dat bepaalde ICT- systemen landelijk moeten worden gebruikt. Om aan de uitvoering van deze wetgeving te voldoen moet Rotterdam in deze gevallen nieuwe systemen implementeren dan wel zelfs verder ontwikkelen. Voorbeeld hiervan is wetgeving die de gemeente verplicht tot bepaalde digitalisering. Te denken valt aan het Digitaal Klant Dossier, dat voortkomt uit de Wet eenmalige gegevensuitvraag.

Daarnaast bestaat er wetgeving die kaders stelt aan de inrichting van een (nog te ontwikkelen) ICT- systeem. Voorbeeld hiervan is NORA (Nederlandse Overheid Referentie Architectuur). Deze kaders spelen een rol binnen de ontwikkeling van concernsystemen. Ook valt te denken aan wetgeving die eisen stelt aan de resultaten van het ICT- project, zoals de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer en de Wet elektronische handtekening. Deze wetten stellen eisen aan de zorgvuldigheid en betrouwbaarheid van het (te ontwikkelen) ICT -systeem.

Naast wetgeving kent de gemeente Rotterdam ook eigen regelgeving die van toepassing is op de ICT- projecten. In dit kader zijn vooral de regeling “Monitor Grote Projecten” (MGP) en de “Monitor Omvangrijke Automatiseringsprojecten” (MOAP) van belang. Deze regelingen stellen de kaders waaraan de projectorganisatie van nieuwe ICT- projecten moet voldoen. Ook worden hierin regels gesteld omtrent de verantwoording over en het toezicht op de ICT- projecten. De regelingen zijn van toepassing op alle ICT- projecten binnen de gemeente Rotterdam die twee of meer van de volgende aspecten bevatten:

- een financieel belang groter dan € 450.00;
- een doorlooptijd langer dan zes maanden;
- een in te zetten personeelscapaciteit van meer dan vijf manjaar;
- een hoge impact voor de projectuitvoering (o.a. hoge afhankelijkheid welslagen van andere actoren of projecten, aanwezige kennis beperkt, nieuwheid technologie);
- een hoog afbreukrisico (o.a. niet tijdige oplevering heeft negatieve consequenties voor dienstverlening, hoge politieke gevoeligheid).

actoren

Binnen de gemeente Rotterdam zijn veel actoren betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van ICT beleid en daarbinnen de nieuwe ICT -projecten. Belangrijke actoren zijn:

- de concerninformatiemanager, (Directeur Middelen en Control);
- de Directie Middelen en Control van de Bestuursdienst;
- de toezichthouder (Audit Services Rotterdam);
- de projectleiders van de nieuwe ICT- projecten (diverse gemeentelijke diensten en afdelingen);
- gemeentelijke afdelingen/diensten waar de projecten zich afspelen (bijvoorbeeld het Gemeentelijk Archief en Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

bestuurlijke verantwoordelijkheid

Het College van Burgemeester en Wethouders neemt beslissingen over de ontwikkeling van ICT in de gemeente. Het college legt verantwoording af aan de raad over het gevoerde beleid. Voor de concernsystemen is de verantwoordelijk wethouder mevrouw drs. J.N. Baljeu, wethouder Verkeer, Vervoer & Organisatie. In de periode daarvoor was dhr. N.J.G. Janssens, wethouder Middelen en Sport verantwoordelijk.

financieel belang

De precieze financiële omvang van de concern ICT- projecten is mede object van onderzoek en is tot op heden nog onduidelijk. Uit notulen van de raadsvergaderingen hebben wij kunnen herleiden dat de raad in de periode 2004-2009 minimaal € 53,4 miljoen aan investeringskredieten heeft toegekend aan de projecten behorende tot de concernsystemen.

II doel- en vraagstelling

doelstelling

Met het onderzoek beoogt de rekenkamer:

- een oordeel te geven over de wijze waarop de gemeente de aansturing en beheersing van ICT projecten heeft geregeld en hierop toezicht houdt;
- vast te stellen of de gemeenteraad toereikende informatie heeft ontvangen om zijn taak te kunnen uitvoeren (het bijstellen van kaders voor het ICT beleid en de daartoe behorende projecten en de naleving van de gestelde kaders controleren).

centrale vraag

Is de aansturing en beheersing van, verantwoording over en toezicht op ICT- projecten adequaat opgezet en is de informatievoorziening hierover aan de gemeenteraad van voldoende kwaliteit voor zijn taakuitvoering?

De centrale vraag is uitgewerkt in de onderstaande onderzoeksvragen.

onderzoeksvragen

1. Is de aansturing en beheersing van ICT- projecten adequaat opgezet?
2. Is de verantwoording over ICT- projecten adequaat vormgegeven?
3. Is het toezicht op ICT- projecten adequaat vormgegeven?
4. Is de kwaliteit van de informatievoorziening over ICT- projecten aan de raad adequaat voor wat betreft de voortgang en de beoogde en gerealiseerde baten en lasten (waaronder de inverdieneffecten)?

III afbakening van het onderzoek

vooronderzoek

Het verzoek van de raad is breed geformuleerd en de onderzoekscapaciteit van de rekenkamer is beperkt. De Rekenkamer Rotterdam heeft daarom in de periode van oktober 2008 tot februari 2009 een vooronderzoek uitgevoerd om het onderzoek af te bakenen en te komen tot een insteek die relevant is voor de raad en waarvan duidelijk is dat de rekenkamer de onderzoeksvragen zal kunnen beantwoorden.

Dit vooronderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

- Inzichtelijk maken van het veld, denk hierbij aan de actoren, beleid, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
- Inventarisatie van relevante informatie, kennis en ervaring op het gebied van ICT- projectonderzoeken;

- Achterhalen van de beschikbaarheid van informatie, waaronder: ICT-projectrapportages, financiële gegevens, inkomgegevens, informatievoorziening aan de raad, et cetera .

Het vooronderzoek heeft bijgedragen aan het formuleren van de doelstelling, centrale vraag en de onderzoeksvragen. Daarnaast heeft het vooronderzoek onder meer geresulteerd in de volgende aandachtspunten die van belang zijn voor de uitvoering van het onderzoek:

- De voor de raad beschikbaar gestelde ICT- projectinformatievoorziening komt voornamelijk neer op de volgende rapportages: de Monitor Grote Projecten (MGP) en de Monitor Omvangrijke Automatiseringsprojecten (MOAP).
- Het genereren van betrouwbare en vergelijkbare kosten- en batenoverzichten inzake ICT- projecten is (zeer waarschijnlijk) beperkt mogelijk. Ervaring van de Algemene Rekenkamer leert bijvoorbeeld dat projectadministraties beperkt inzichtelijk konden worden gemaakt en kosten en baten niet op uniforme wijze zijn geregistreerd, waardoor maar een beperkt inzicht kon worden gerealiseerd.
- Kosten, baten en inkomeffecten zijn pas inventariseerbaar en vergelijkbaar als de definities van kosten en baten reeds voorafgaand aan de projecten eenduidig zijn vastgesteld. Uit het vooronderzoek blijkt niet dat dit het geval is.
- Het begrip ICT- project is evenmin eenduidig gedefinieerd.

concernsystemen

De COR Rotterdam heeft in haar advies voor dit verzoekonderzoek de scope van ICT projecten beperkt tot *concern* ICT- projecten. Het advies van de COR betreft onder meer de politieke en ambtelijke aansturing en de project- en procesbeheersing inzake concern ICT- plannen. De rekenkamer bakt dit af tot sturing en beheersing uitgeoefend door het concern Rotterdam voor de door de COR bedoelde concern ICT- systemen. Wij gaan uit van de volgende twee vormen van sturing en beheersing:

- Concern ICT- projectmanagement. Voor dit aspect willen wij onderzoeken hoe, en of, het concern Rotterdam een adequate projectbeheersing en aansturing waarborgt (denk aan projectmanagementmethodieken, verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, voortgangsbewaking et cetera).
- Concern ICT- portfoliomanagement. Voor dit aspect willen wij onderzoeken hoe, en of, concern Rotterdam een adequate sturing en beheersing van ICT-projecten organiseert, zodat compatibiliteit, juiste prioritering en synergie tussen de verschillende ICT- systemen en projecten wordt gewaarborgd.

periode

Zoals boven is aangegeven is het onderzoeksgebied beperkt tot concern ICT-projecten. Hierbij is gekozen om de aansturing en beheersing van projecten die zijn gestart in de periode 2004 tot en met 2009 te onderzoeken.

beschrijvingskader

Gelet op de wens van de raad om meer inzicht te krijgen in de aansturing en beheersing van projecten richt dit onderzoek zich op vier activiteiten die ontleend zijn uit de government governance cyclus. Deze kunnen als volgt worden gedefinieerd:

- *Sturen*: het proces waarbij richting wordt gegeven aan het realiseren van doelen.
- *Beheersen*: het stelsel van maatregelen, procedures en processen waarbij wordt zorg gedragen voor het blijvend nastreven van de doelen en het voorkomen van risico's die hiermee samenhangen.
- *Verantwoorden*: het afleggen van verantwoording over realisatie van doelen en gevoerd beleid.
- *Toezicht houden*: de activiteit om de realisatie van doelen te controleren en deze realisatie te beoordelen.¹

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer de government governance cyclus nader uitgewerkt voor haar ICT-onderzoek. Daarbij is gebruik gemaakt van het IT governance beschrijvingskader dat de Algemene Rekenkamer² in 2006 ten aanzien van de rijksoverheid heeft ontwikkeld en op aspecten uit het raamwerk 'Control Objectives for Information and related Technology (COBIT)'.

De vier activiteiten worden als volgt nader uitgewerkt:

- Sturing gaat onder meer over de wijze waarop ICT-projecten worden gepland en georganiseerd, de concernarchitectuur wordt vormgegeven, de wijze waarop inrichting van ICT-projecten plaatsvindt en het opstellen van beleid en regels.
- Beheersing betreft de wijze waarop risico's worden gemanaged en het interne beleid en voorschriften worden nageleefd. Ook omvat het de rapportages over de projectbeheersing door middel van onder meer managementrapportages en de bijsturing van het project indien nodig. Audits en evaluaties behoren eveneens tot de beheersing van ICT projecten.
- De verantwoording omvat de informatievoorziening en voortgangsrapportages naar externen en in het bijzonder naar de raad.
- Toezicht houden wordt onderscheiden in drie componenten. Dit zijn:
 - Informatieverzameling over de voortgang van de ICT projecten, inclusief de aansturing, bijsturing, beheersing en verantwoording

¹ De definities zijn afgeleid uit een verslag van een rondetafelconferentie 'government governance' van 15 september 1999 te Utrecht. Het verslag hiervan is van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze definities zijn ook gebruikt in het onderzoek "Deelnemen en wegblijven" van de Rekenkamer Rotterdam in 2009.

² De Algemene Rekenkamer heeft dit beschrijvingskader ontwikkeld en toegepast in haar onderzoek "Grip op informatievoorziening, IT governance bij ministeries" in 2006.

- Oordeelsvorming over de voortgang en de sturing en beheersing van de projecten alsmede over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie
- interventie indien uit het oordeel blijkt dat interventie gewenst is om de doelstellingen van het project binnen de gestelde kaders te kunnen realiseren..

kwaliteit van de informatievoorziening

De informatie die de raad ontvangt, moet de raad in staat stellen zijn taak waar te kunnen maken. Hiervoor dient de kwaliteit van de informatie toereikend te zijn. Binnen het kader van dit onderzoek willen wij de kwaliteit van de beschikbare (ICT- projecten gerelateerde) informatievoorziening toetsen op gangbare kwaliteitsaspecten.

baten en lasten

Voor de opzet van het onderzoek naar de projectbeheersing en verantwoording naar de raad zijn ook verschillen tussen geplande en gerealiseerde baten en lasten voor ICT- projecten relevant. De raad heeft in een toelichting op het verzoek aangegeven³ hier bijzonder in te zijn geïnteresseerd, omdat het college aangeeft dat de hogere kosten zullen worden gedekt uit de inverdieneffecten. De rekenkamer zal zich voor een overzicht van de beoogde en gerealiseerde baten en lasten richten op de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatie van de wethouder. De wethouder heeft aan de raad toegezegd om in de bestuursrapportage aan te geven welke baten, inclusief de financiële inverdiensden, door de projecten zijn gerealiseerd. De rekenkamer zal de juistheid van deze rapportage in haar onderzoek meenemen.

IV onderzoeksaanpak

normen

Bij het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het beleid en de informatie. Zij zal zich hierbij ten eerste baseren op wet- en regelgeving en op het eigen beleid van de raad en het college van B en W. Verder zal de rekenkamer normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen en relevante normen die de rekenkamer in eerdere onderzoeken heeft gehanteerd.

documentenonderzoek

Nadat de onderzoeksvragen zijn uitgewerkt en normen zijn vastgesteld aan de hand waarvan wordt geoordeeld, zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante raads(commissie)-, college- en stafverslagen;
- documentatie over het beleid en de uitvoering daarvan;
- begrotingen en jaarverslagen;

³ Commissie Rekenkamer Rotterdam 12-02-2009

- vakliteratuur en onderzoeksverslagen;
- relevante wet- en regelgeving;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering;
- mediaberichten;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken.

interviews

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke wethouder;
- de betreffende hoofden van dienst (ASR, DMC, diensten waar concernsystemen worden geïmplementeerd);
- ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering (ASR, DMC, betrokken diensten);
- projectleiders van ICT projecten;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein (o.a. ICT deskundigen).

V organisatie, planning en procedure van het onderzoek

organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw drs. E.D. Doodkorte (projectleider);
- de heer drs. W.J. Gordijn;
- de heer ir. D.A. Hoenke;
- mevrouw mr. drs. D.H. Ruijs.

planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek start in maart 2009. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptonderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt de verantwoordelijke directeur in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan de desbetreffende directeur. Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd.

De reacties van het college worden, samen met het nawoord van de rekenkamer daarbij, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de raad worden aangeboden. Deze aanbieding staat gepland voor oktober 2009.