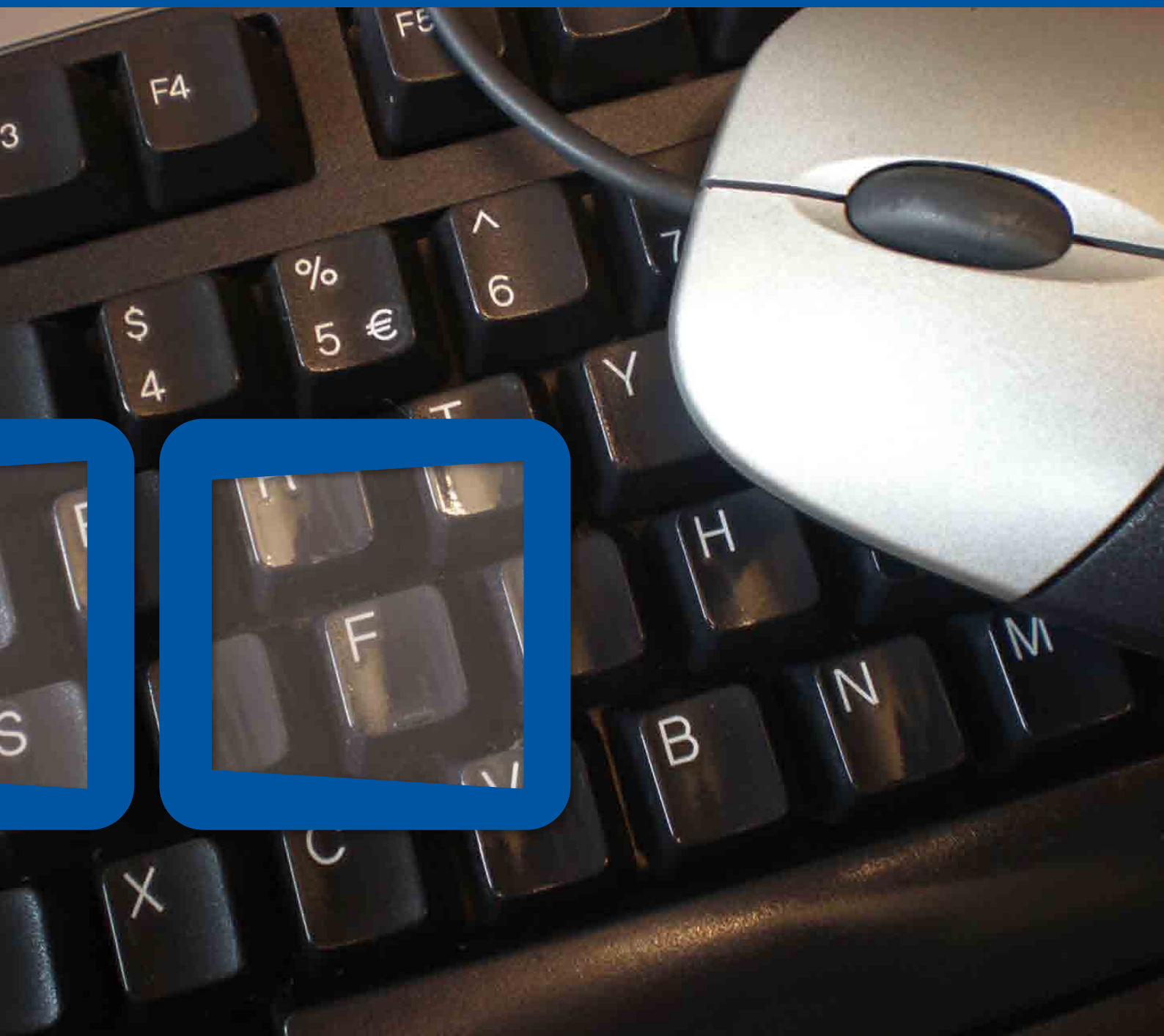


foutmelding in beeld

onderzoek naar ICT-projecten in Rotterdam



Rekenkamer
ROTTERDAM

Voorwoord

Grootschalige ICT projecten in een complexe politiek bestuurlijke omgeving zijn vaak een geheide garantie voor forse planning- en budgetoverschrijdingen. Dat geldt niet alleen voor ministeries of voor grote uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst en het UWV maar ook voor een grote stad als Rotterdam. Een aantal jaren geleden heeft de Algemene Rekenkamer daar na de zoveelste Haagse ICT uitglijder al een behartigwaardig rapport over geschreven. Vaak ligt daar - aldus de Algemene Rekenkamer - een combinatie van irreële en opgeschroefde politiek bestuurlijke verwachtingen, slechte (lees te lage) ramingen en onderontwikkeld projectmanagement aan ten grondslag.

In het onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam naar de ICT concernbrede projecten is de uitkomst helaas niet heel veel anders. De kennelijke onbeheersbaarheid van grote ICT projecten lijkt binnen het publieke domein zo ongeveer een gegeven te zijn. Dat zou naar de mening van de Rekenkamer wel eens te maken kunnen hebben met het feit dat bedrijfsvoering in zijn algemeenheid en ICT in het bijzonder niet altijd de bestuurlijke aandacht krijgt die het feitelijk wel verdient. Vaak wordt door bestuurders bij grootschalige en concernbrede ICT projecten wel het technische karakter gezien maar veel minder de bestuurlijk organisatorische kanten onderkent, terwijl die nu juist cruciaal zijn voor een succesvolle realisatie. ICT is geen neutraal bedrijfsmiddel dat aan het eind van de dag alleen maar efficiencywinst oplevert maar heeft grote invloed op onderliggende werkprocessen en op het bestaande besturingsmodel van de organisatie. Daarom is er ook vaak zoveel verzet van medewerkers en leidinggevenden die er door worden geraakt. Daarom hebben ICT projecten ook een veel langere doorlooptijd (nodig) dan een gemiddeld infrastructuurproject, omdat die de manier van werken vaak niet aantast.

Hoewel het onderzoek aangeeft dat er veel mis is en er nog een lange weg te gaan is om de grote Rotterdamse ICT projecten binnen tijd en budget te realiseren, is er wel sprake van onderkenning van het probleem en een bereidheid om maatregelen te nemen. Mede gezien het fundamentele karakter van ICT moet echter gewaakt worden voor het nemen van snelle korte klappen en overspannen verwachtingen van de effecten daarvan. Het zou de opmaat kunnen vormen voor de volgende overschrijding.

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer veel informatie verzameld. De Rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Filip den Eerzamen, Ed Elferink, Willem Gordijn, Dieter Hoenke, Machiel van Lieshout, Wendy de Winter en Esther Doodkorte (projectleider).

Drs. P. Hofstra RO CIA

Directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding

9	1-1	aanleiding onderzoek
9	1-2	doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen
10	1-3	leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

11	2-1	hoofdconclusies
12	2-2	toelichting conclusies
15	2-3	aanbevelingen
16	2-4	reactie college
18	2-5	nawoord

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding nota van bevindingen

23	1-1	aanleiding onderzoek
23	1-2	doel- en vraagstelling
24	1-3	afbakening
25	1-4	beschrijvingskader
29	1-5	beleidscontext
31	1-6	verantwoordelijkheden
32	1-7	leeswijzer

2 ICT op bestuurlijk niveau

33	2-1	inleiding
33	2-2	normen
33	2-3	ontwikkelingen 2004- begin 2009
34	2-4	sturing en beheersing
37	2-5	verantwoording
38	2-6	verantwoordingsinformatie in het kader van de P&C-cyclus
43	2-7	informatie op verzoek van de raad
44	2-8	toezicht

3 ICT op programma/directie management niveau

47	3-1	inleiding
47	3-2	normen
48	3-3	ontwikkelingen 2004-begin 2009
49	3-4	sturing en beheersing
54	3-5	verantwoording

4 ICT op projectmanagementniveau

59	4-1	inleiding
59	4-2	normen
60	4-3	ontwikkelingen 2004-begin 2009

60	4-4	sturing en beheersing
65	4-5	verantwoording
	5	verbetertraject
67	5-1	inleiding
67	5-2	normen en uitgangspunten
68	5-3	aanleiding verbetertraject
69	5-4	opzet van verbetertraject
69	5-4-1	CBS op orde
72	5-4-2	governance/programma CIM+
73	5-5	risico's met betrekking tot het verbeterprogramma

deel 3 bijlagen

79	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
81	bijlage 2	normenkader en criteria
86	bijlage 3	toelichting op de PRINCE2-methodiek
89	bijlage 4	beschrijving van de monitors
93	bijlage 5	geïnterviewde en geraadpleegde personen
94	bijlage 6	geraadpleegde bronnen
95	bijlage 7	lijst van afkortingen

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding onderzoek

De gemeenteraad heeft de Rekenkamer Rotterdam per brief van 17 juli 2008 verzocht onderzoek te doen naar de concern informatie en communicatie technologie (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 gemeenteraad 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 het raadsverzoek tot onderzoek naar ICT gehonoreerd.

1-2 doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Het verzoek van de gemeenteraad is te veelomvattend om in één onderzoek te kunnen voldoen. In overleg met de COR en op basis van een vooronderzoek is besloten om de governancestructuur de primaire focus van het onderzoek te laten zijn. Op later termijn (eind 2009/begin 2010) verschijnt een aanvullende publicatie (deel II), waarin aandacht zal worden besteed aan geplande en gerealiseerde kosten en baten van ICT-projecten, mede op basis van de eerste uitkomsten van het verbetertraject dat in gang gezet is. Onderzocht zal worden in hoeverre de dan aangeleverde informatie over kosten en baten betrouwbaar is.

Met dit onderdeel van 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 raad toereikende informatie heeft ontvangen om zijn taak te kunnen uitvoeren.

De centrale vraag van het onderzoek is:

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

De centrale vraag is uitgewerkt in de onderstaande 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)?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies uit de nota van bevindingen. Daarnaast wordt er een aantal aanbevelingen gedaan.

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota, de nota van bevindingen en de bijlagen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

1. Het college onderkent het bestuurlijke belang van ICT onvoldoende. In tegenstelling tot andere bedrijfsvoeringsaspecten is ICT complex, raakt het direct het primaire proces en kan ICT de concerngedachte verder vorm geven. Het college onderschat deze specifieke belangen. ICT wordt door het college nog te weinig als kritische succesfactor gezien voor het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen.
2. Als gevolg hiervan hebben het college en de ambtelijke leiding¹ onvoldoende waarborgen in de ICT-governancestructuur ingebouwd waardoor het college geen goede en efficiënte uitvoering van het ICT-beleid en de ICT-projecten kan afdwingen. Het ontbreekt aan goede aansluiting tussen de verschillende niveaus (bestuurlijk, ambtelijke leiding en projectniveau) en per niveau (project- en programmamanagement) zijn de sturings- en beheersinstrumenten niet goed vormgegeven. De ambtelijke top, onder leiding van de gemeentesecretaris, past onvoldoende portfoliomanagement toe en draagt onvoldoende zorg voor de alignment van projecten met de organisatie. Ook ontbreekt het aan adequaat (onafhankelijk) toezicht. Door het ontbreken van de waarborgen is de betrouwbaarheid van de verantwoording aan de raad niet gegarandeerd.
3. Door een gebrek aan voldoende kennis van de gemeente over de programmamanagementmethodieken, zoals PRINCE2 en MSP, en uitrol van grootschalige ICT-projecten wordt in de uitvoering van projecten de managementmethodiek niet goed toegepast. Hierdoor wijken projecten af van de budgettaire kaders en planning in relatie tot de beoogde kwaliteit (waaronder scope) en baten, zonder dat de projectorganisatie daar direct inzicht in heeft en op kan bijsturen.
4. ICT is een complex beleidsterrein dat de afgelopen jaren veel ontwikkelingen heeft ondergaan en steeds weer nieuwe eisen stelt aan de organisatie. De organisatie heeft de afgelopen jaren al enige ontwikkelingen vormgegeven en is zich ook bewust van de tekortkomingen van de huidige situatie op het gebied van ICT. De organisatie is daarom een verbetertraject gestart. Dit is een goed initiatief. Het verbetertraject is echter te beperkt, omdat het zich slechts richt op het op orde krijgen van de huidige situatie en op het verbeteren van de positie van de Chief Information Officer (CIO). Daarmee wordt een groot deel van de bovenstaande knelpunten niet opgelost.

¹ De ambtelijke leiding bestaat uit de gemeentesecretaris, de Stuurgroep Bedrijfsvoering en de Chief Information Officer. Dit niveau wordt ook wel het directie/programmamanagement genoemd.

2-2 toelichting conclusies

1. Het college onderkent het bestuurlijke belang van ICT onvoldoende. In tegenstelling tot andere bedrijfsvoeringsaspecten is ICT complex, raakt het direct het primaire proces en kan ICT de concerngedachte verder vorm geven. Het college onderschat deze specifieke belangen. ICT wordt door het college nog te weinig als kritische succesfactor gezien voor het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen.
2. Als gevolg hiervan hebben het college en de ambtelijke leiding onvoldoende waarborgen in de ICT-governancestructuur ingebouwd waardoor het college geen goede en efficiënte uitvoering van het ICT-beleid en de ICT-projecten kan afdwingen. Het ontbreekt aan goede aansluiting tussen de verschillende niveaus (bestuurlijk, ambtelijke leiding en projectniveau) en per niveau (project en programmamanagement) zijn de sturings- en beheersinstrumenten niet goed vormgegeven. De ambtelijke top, onder leiding van de gemeentesecretaris, past onvoldoende portfoliomanagement toe en draagt onvoldoende zorg voor de alignment van projecten met de organisatie. Ook ontbreekt het aan adequaat (onafhankelijk) toezicht. Door het ontbreken van de waarborgen is de betrouwbaarheid van de verantwoording aan de raad niet gegarandeerd.
 - Voor de wethouder is de portefeuille ICT vanuit bestuurlijk oogpunt beperkt aantrekkelijk. Bedrijfsvoering en daarbinnen ICT zijn onderwerpen die vaak minder aansprekend zijn. De portefeuillehouders hebben in de afgelopen jaren geen actieve rol in de beleidsopzet van ICT op zich genomen.
 - Het college heeft onvoldoende waarborgen ingebouwd om een goede en efficiënte beleidsuitvoering te kunnen afdwingen en om voldoende grip te houden op de beheersing van individuele projecten en de samenhang daartussen:
 - Het college heeft onvoldoende toegezien op de inrichting van een adequate ICT-governancestructuur die zorg draagt voor beheersing van ICT-projecten in kwalitatieve en financiële zin;
 - Het ontbreekt aan een goede aansluiting tussen de verschillende bestuurslagen in de gemeente;
 - De ambtelijke leiding is onvoldoende geëquipeerd (geen duidelijke mandaten en te veel taken belegd bij de directeur DMC, waaronder die van concerncontroller en CIO).
 - De gemeentesecretaris is als eindverantwoordelijke niet actief bij ICT betrokken;
 - Het ICT-beleid is onvoldoende SMART om op basis daarvan sturing te kunnen geven;
 - Door het ontbreken van quality assurance² kan het college niet beoordelen of de kwaliteit van de ambtelijke verantwoording toereikend is. Hierdoor kan het college op basis van de ontvangen informatie ook niet beoordelen of de uitvoering in lijn loopt met gestelde doelen.
 - Ook de ambtelijke leiding (het directie/programmamanagement) heeft onvoldoende waarborgen ingebouwd voor een goede en efficiënte uitvoering van het ICT-beleid:
 - Portfoliomanagement is beperkt. Prioriteitstelling tussen de verschillende ICT-projecten ontbreekt. De focus ligt te veel op de afzonderlijke projecten

² Quality assurance betreft het geheel van alle geplande en systematische acties die nodig zijn om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat een product of dienst voldoet aan de gewenste kwaliteitseisen.

en er is geen inzicht in hoe deze projecten onderling met elkaar samenhangen. Ook het opstellen en actueel houden van een concernstrategie voor ICT wordt niet actief opgepakt. Naleving van ICT-regelgeving en voorschriften wordt niet getoetst, evenmin als de beleidsrealisatie.

- Er vindt onvoldoende alignment plaats van de ICT-projecten met de organisatie. Het directie/programmamanagement maakt onvoldoende zichtbaar hoe de ICT moet bijdragen aan een beter functionerende organisatie. Ook de uitvoering van het ICT-beleid en de ICT-projecten is door het directie/programmamanagement niet toereikend ingericht om de alignment met de organisatie af te dwingen.
- Er is geen goed ingevulde quality assurance. Begrotingszaken heeft geen proactieve rol met betrekking tot de interne toetsing van de kwaliteit van de door de projectmanager aangeleverde voortgangsinformatie. De huidige wijze van toetsen is overwegend reactief en is qua intensiteit afhankelijk van prioriteitstelling in de P&C-cyclus. Naast Begrotingszaken is er geen andere partij die de quality assurance uitvoert. De CIO kan op basis van de verkregen informatie niet bepalen of de ICT-projecten met de beoogde scope binnen het concernkrediet van €54 miljoen gerealiseerd kunnen worden.
- Er heeft geen betrouwbare verantwoording plaatsgevonden door de ambtelijke leiding aan het college via de monitorinstrumenten Monitor Grote Projecten (MGP) en Monitor Omvangrijke Automatiseringsprojecten (MOAP). De betrouwbaarheid van informatie die wordt aangeleverd door projectmanagers aan de monitors wordt niet door ASR (MOAP) en Begrotingszaken (MGP) getoetst. Informatie is vaak van onvoldoende kwaliteit, onvolledig, formats worden niet gevolgd en de informatie in beide monitorrapportages is inconsistent. De CIO, die ook eindverantwoordelijk is voor de realisatie van de projecten binnen de gestelde doelen, bepaalt voor de MOAP wanneer de wethouder, naast de kwartaalrapportage, tussentijds wordt geïnformeerd over projecten. Hierover zijn geen heldere afspraken gemaakt.
- Het college verantwoordt zich vervolgens onvoldoende over (de uitvoering van) ICT-beleid en de status en voortgang van ICT-projecten. De door het college aangeboden informatie is onduidelijk en onvolledig met betrekking tot de oorspronkelijk beoogde ambities en doelstellingen, zij is fragmentarisch en onsamenhangend en wordt veelal niet tijdig aangeleverd.
- Het toezicht als waarborg voor betrouwbare (verantwoordings)informatie over de beleidsuitvoering ontbreekt grotendeels. Het college kan hierdoor geen goed zicht houden op de ontwikkeling en uitvoering van het ICT-beleid en de voortgang en realisatie van ICT-projecten. De toetsing die de toezichthouder ASR verricht wordt voor een belangrijk gedeelte gerapporteerd aan de CIO en niet aan de wethouder. Daarnaast is de toets te veel gericht op afzonderlijke projecten en onvoldoende op het controleren van risico's, waarborgen en beheersingsmaatregelen over de gehele ICT-keten. Het college kan op basis van de geleverde informatie geen voldoende zekerheid verkrijgen over de mate van beheersing en de geleverde concern ICT-prestaties. Als gevolg hiervan is ook de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie die de raad ontvangt onzeker.

3. Door een gebrek aan voldoende kennis van de gemeente over de programmamangement methodieken zoals PRINCE2 en MSP³ en uitrol van grootschalige ICT-projecten wordt in de uitvoering van projecten de managementmethodiek niet goed toegepast. Hierdoor wijken projecten af van de budgettaire kaders en planning in relatie tot de beoogde kwaliteit (waaronder scope) en baten, zonder dat de projectorganisatie daar direct inzicht in heeft en op kan bijsturen.
- Rollen en verantwoordelijkheden van de ambtelijke leiding zijn niet conform managementmethodieken als PRINCE2 en MSP⁴ ingericht. De complexiteit van het ICT-beleidsveld draagt ertoe bij dat het voor elke organisatie moeilijk is om het proces goed vorm te geven, zeker zonder standaarden. Zo ook voor Rotterdam. Er is echter (nog) niet voor gekozen om rollen en verantwoordelijkheden op bestuurlijk en ambtelijk niveau (directie/programmamangement) in te vullen volgens een standaard managementmethodiek:
 - De gemeentesecretaris heeft een onduidelijke rol met betrekking tot ICT. Dit heeft tot gevolg dat een beperking in de ambtelijke 'commitment' en het vermogen om zaken af te dwingen op ICT-gebied is ontstaan.⁵ Volgens de managementmethodieken PRINCE2 en MSP zou hij in het directie/programmamangement moeten zitten, maar hier maakt hij in de praktijk geen deel van uit.
 - De CIO moet veel verschillende rollen vervullen (onder andere opdrachtgever, opdrachtnemer en toezichthouder), die tegenstrijdige belangen kennen.
 - Op projectniveau zijn rollen en verantwoordelijkheden doorgaans conform de gekozen managementmethodiek PRINCE2 ingericht. De aansluiting tussen projectniveau en directie/programmamangement is echter niet altijd gewaarborgd, waardoor de ambtelijke leiding onvoldoende inzicht verkrijgt in de voortgang van projecten om deze goed te kunnen beheersen.
 - Op projectniveau is de aansturing en beheersing ontoereikend.
 - Doordat de PRINCE2- methodiek in de uitvoering niet altijd wordt nageleefd, kan de realisatie van het project binnen de beoogde planning, geraamde kosten en verwachte kwaliteit niet worden gegarandeerd.
 - Daarnaast blijkt in de samenstelling van het projectmanagementteam de gebruiker vaak niet vertegenwoordigd, waardoor er een kloof kan ontstaan tussen de (gebruikers)verwachtingen en de uiteindelijke functionaliteiten die het project oplevert.
 - Op basis van onvolledige en onnauwkeurige informatie wordt goedkeuring aan de start van een project verleend:
 - Businesscases bevatten veelal geen motief, alternatieven of investeringsbeoordelingen, waardoor het management het belang van het

³ MSP: Managing Successful Programmes.

⁴ Van belang is dat er een keuze wordt gemaakt voor een bepaalde standaardmethodiek op programmaniveau. Voor elke methodiek geldt dat de besluitvorming over ICT concernbreed moet kunnen worden afgedwongen en dat de ambtelijke commitment moet worden gestimuleerd. Daarom is het van belang dat of de gemeentesecretaris deel zal uitmaken van de ambtelijke leiding voor ICT of dat de CIO rechtstreeks onder de gemeentesecretaris is gepositioneerd, met een eigen verantwoordelijkheid, eigen budget en het mandaat om ICT- ontwikkelingen concernbreed af te dwingen.

⁵ De CIO heeft nu niet een zodanige positie binnen de ambtelijke leiding dat hij ICT-ontwikkelingen concernbreed kan afdwingen. Dit is voorbehouden aan de gemeentesecretaris.

project niet goed kan afwegen in verhouding tot de verwachte kosten en baten en andere projecten.

- Het ontbreekt in de startdocumenten aan een duidelijke kwantificering van de geraamde baten en lasten van het project. Het is hierdoor niet mogelijk om het uitblijven van de baten of een kostenoverschrijding inzichtelijk te maken.
 - Het ontbreekt aan eenduidige definities, waardoor verwarring kan ontstaan over de taken en bevoegdheden van de verschillende betrokkenen. Ook kan hierdoor geen inzicht worden verkregen in de verwachte kosten en baten van een project.
4. *ICT is een complex beleidsterrein dat de afgelopen jaren veel ontwikkelingen heeft ondergaan en steeds weer nieuwe eisen stelt aan de organisatie. De organisatie heeft de afgelopen jaren al enige ontwikkelingen vormgegeven en is zich ook bewust van de tekortkomingen van de huidige situatie op het gebied van ICT. Er is daarom een verbetertraject gestart. Dit is een goed initiatief. Het verbetertraject is echter te beperkt omdat het zich slechts richt op het op orde krijgen van de huidige situatie en op het verbeteren van de positie van de CIO. Daarmee wordt een groot deel van de bovenstaande knelpunten niet opgelost.*
- De start van het verbetertraject is een initiatief van de ambtelijke leiding en geeft aan dat de organisatie de tekortkomingen op het gebied van ICT zelf onderkent.
 - Het verbetertraject richt zich in de governancestructuur slechts op het ambtelijk niveau door het versterken van de positie van de CIO. Het traject heeft geen aandacht voor noodzakelijke verbeteringen in andere delen van de ICT-keten zoals de betrokkenheid van het college en de gemeentesecretaris. Ook voorziet het verbetertraject niet in het organiseren van quality assurance en adequaat toezicht. Met alleen het verbeteren van de positie van de CIO blijven de noodzakelijke waarborgen ontbreken die een goede en efficiënte uitvoering van ICT kunnen afdwingen.
 - De beoogde positionering van de CIO, met mandaat van het college en verkrijgen van middelen van directeur DMC, is zwak. De CIO krijgt hierdoor niet de positie waarmee hij verplicht ontwikkelingen in beleid en uitvoering kan afdwingen. Ondanks zijn direct mandaat van college en gemeentesecretaris blijft hij voor de realisatie van zijn beleid afhankelijk van directeur DMC. Deze moet goedkeuring verlenen aan de inzet van de benodigde middelen om het beleid te kunnen uitvoeren. Daarnaast neemt hij ook geen deel aan het concernberaad.
 - Andere risico's voor het welslagen van het verbetertraject zijn onder meer:
 - het ontbreken van eenduidige definitie voor kosten en baten van ICT-projecten,
 - de mate waarin financial control wordt gewaarborgd,
 - het ontbreken van de concerngedachte,
 - het vinden van voldoende en gekwalificeerd personeel.

2-3 aanbevelingen

Aanbevelingen aan het college:

- Het college, de gemeentesecretaris en de CIO moeten allen actief betrokken zijn bij het opzetten en de realisatie van het ICT-beleid. Zij dienen het belang van ICT (als een voorwaarde voor succes om de gemeentelijke doelen te kunnen realiseren) te

erkennen. In de informatievoorziening aan de raad dient de specifieke bijdrage van het desbetreffende ICT-beleid/-project aan de realisatie van deze doelen te worden behandeld.

- Richt op alle niveaus (bestuurlijk, ambtelijke leiding en projectniveau) de structuur en verantwoordelijkheden conform een standaard managementmethodiek in (bijvoorbeeld PRINCE2 en MSP). Zorg voor een simpele structuur waarin alle niveaus goed op elkaar aansluiten. Houd de organisatiestructuur van het nieuw in te richten programmabureau zo overzichtelijk mogelijk en beleg taken niet dubbel. Beperk het aantal aansturingslagen en houd deze overzichtelijk. Voorzie de organisatiestructuur van voldoende 'checks and balances'.
- Draag zorg voor een onafhankelijke toezichthouder die alle informatie rechtstreeks aan de wethouder rapporteert. De toezichthouder dient de uitvoering en risicobeheersing op alle niveaus te toetsen en een oordeel te geven over de waarborgen in de gehele keten en daarmee de betrouwbaarheid van informatie. ASR kan de rol van toezichthouder vervullen.
- Zorg ervoor dat de CIO zodanig binnen de organisatie wordt gepositioneerd dat hij in staat is om zijn functie met voldoende slagkracht uit te kunnen voeren, met het bijbehorende mandaat. Tevens moet de CIO niet budgettair afhankelijk zijn van andere personen, dan waarvan hij het mandaat ontvangt.
- De ambtelijke leiding en de medewerkers van het programmabureau moeten over voldoende kennis op het gebied van de gekozen managementmethodiek (bijvoorbeeld PRINCE2) en van implementatie van grootschalige ICT-projecten beschikken. Borg deze kennis binnen de organisatie, evenals de lessons learned uit de individuele projecten en stel best practices samen.
- Binnen de projectuitvoering moeten de medewerkers beschikken over voldoende kennis op het gebied van PRINCE2, de gekozen managementmethodiek op dit niveau. In de uitvoering van de projecten moet de managementmethodiek adequaat worden toegepast. De (start)documenten moeten voldoen aan de criteria van PRINCE2 en daarmee informatie bevatten over de kosten, baten, alternatieven, motieven en risico's.
- Zorg er voor dat er op elk niveau voldoende quality assurance is. Begrotingszaken kan deze quality assurance functie op ambtelijk niveau invullen door de rol van 'dedicated controller' op zich te nemen. Hier dient een oordeel gegeven te worden over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie op projectniveau.

2-4 reactie college

Ons college heeft met waardering kennis genomen van het rapport van de Rekenkamer "ICT-projecten: concernbedrijfsvoeringsystemen". Dit rapport levert een belangrijke bijdrage aan het op de bestuurlijke agenda zetten van ICT en Informatievoorziening, zoals het rapport van de Algemene Rekenkamer over ditzelfde onderwerp dat bij het Rijk gedaan heeft. Ook ons college constateerde tekortkomingen in de besturing en uitvoering van ICT-activiteiten en wij hebben daarvoor een verbetertraject in werking gezet met de benoeming van de Chief Information Officer (CIO). De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor dit verbetertraject maar komt naar onze mening te snel met het oordeel dat dit "een goed initiatief..." maar "te beperkt" zou zijn.

De eerste twee conclusies van de Rekenkamer dat ons college en de ambtelijke top het grote belang van ICT niet zouden onderkennen, herkennen wij niet. Voor het functioneren van onze gemeentelijke organisatie, en in het bijzonder voor de ingrijpende veranderingen die nu plaatsvinden in de inrichting van onze organisatie

(concernvorming, geïntegreerde dienstverlening en GMT-vorming), is ICT en de daarop gebaseerde informatievoorziening een cruciale randvoorwaarde.

De gemeente heeft de afgelopen jaren veel goede initiatieven op ICT-gebied in gang gezet, maar met de toenemende complexiteit, de snel groeiende schaal van activiteiten en het optreden van tal van uitvoeringsproblemen, is het noodzakelijk geworden om steviger te gaan sturen vanuit de top van de organisatie. Rotterdam staat daarin niet alleen. Alle grote overheidsorganisaties lopen tegen vergelijkbare problemen aan en richten zich op een strakkere aansturing en een verankering van verantwoordelijkheden in de top van de organisatie.

Toen duidelijk werd dat er sprake was van enkele serieuze tekortkomingen in de besturing en uitvoering van de activiteiten in de gemeente hebben we opdracht gegeven voor het organiseren van de sturing op directieniveau door de functie van Chief Information Officer (CIO) te creëren en in te vullen. Het eerste half jaar van 2009 is een kwartiermaker gestart met het uitwerken van de functie en de organisatie en het inzichtelijk maken van de projectenportefeuille.

Ons college heeft op 12 mei 2009 besloten tot het definitief instellen van de functie van de CIO en 7 juli hebben wij de opdracht en het mandaat vastgesteld. De werving is direct na het eerste besluit gestart en de CIO is per 1 augustus benoemd.

Om zo snel mogelijk te kunnen starten hebben we besloten om de functie van CIO en het verbeterprogramma bij de Bestuursdienst (directie Middelen en Control) onder te brengen, zodat de activiteiten niet los van de staande organisatie en de lopende ontwikkelingen gebeuren. De nieuwe functionaris heeft direct mandaat van ons college en de gemeentesecretaris om orde op zaken te stellen en tot een transparante verantwoording en besturing van ICT-activiteiten te komen.

Met deze maatregel versterkt ons college het governance-model rondom de concernsystemen. Ter ondersteuning van dit model zullen controlerende activiteiten rondom projecten en beheer worden geïntensiveerd. Daarmee wordt ook de financiële controle op de diverse projecten aangescherpt. Het programmabureau zorgt voor het overzicht van Rotterdamse I en IT programma's en projecten en de bijbehorende kerngegevens, zodat het mogelijk wordt te sturen op het totaal.

Verder hebben de CIO en zijn programmabureau ook de opdracht van ons college om met een organisatievoorstel te komen voor de langere termijn. Daarbij zullen wij zeker ook de aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte nemen.

Hier geven wij een eerste reactie op de aanbevelingen.

Ons college onderschrijft de noodzaak om college, ambtelijke top en CIO actief te betrekken bij opzet en realisatie van het ICT-beleid. De CIO heeft de expliciete opdracht om die betrokkenheid te organiseren. Uiteraard zullen wij de raad goed op de hoogte houden over de ontwikkelingen op gebied van het ICT-beleid.

Wij onderschrijven de aanbeveling voor een overzichtelijke organisatiestructuur en besturingsstructuur zonder uitspraken te doen over een specifieke methodiek. Voor projectmanagement hanteren we in Rotterdam al jaren een standaard-methodiek (Prince2).

De aanbeveling om de rol van de ASR als onafhankelijk toezichthouder te verstevigen en als toezichthouder te rapporteren aan de wethouder, nemen wij over. De ASR rapporteert overigens ook in de bestaande situatie reeds aan de wethouder.

De aanbeveling om de CIO zodanig te positioneren dat hij in staat is om zijn functie met voldoende slagkracht en mandaat uit te voeren, is reeds in uitvoering. De CIO heeft bovendien de opdracht om met voorstellen te komen voor de definitieve inrichting.

Wij nemen de aanbevelingen over dat de ambtelijke leiding over voldoende kennis moet beschikken op het gebied van de gekozen managementmethodiek en over implementatie van grootschalige ICT-projecten, en dat de medewerkers voldoende kennis moeten hebben van Prince2. Dit is in lijn met het reeds bestaande beleid.

De aanbeveling om Begrotingszaken de rol van dedicated controller uit te laten oefenen is reeds in uitvoering. Dit is onderdeel van de inrichting van het CIO-programma.

Wij zien de aanbevelingen van de Rekenkamer als een ondersteuning van het door ons in gang gezette verbetertraject. Wij geven opdracht aan de CIO om bij de verdere uitwerking van het programma deze aanbevelingen langs bovenstaande lijnen over te nemen.

2-5 nawoord

De rekenkamer is verheugd dat het college aangeeft het bijzondere belang van ICT te onderkennen. In de afgelopen jaren stonden college en ambtelijke top aan de zijlijn van de ICT-ontwikkelingen binnen de gemeente. Naar de mening van de rekenkamer was hun betrokkenheid te beperkt. Zo heeft bijvoorbeeld de directeur DMC het verbetertraject geïnitieerd en zijn pas op een veel later moment het college en de gemeentesecretaris betrokken geraakt. Dat college en ambtelijke leiding nu onderkennen dat een strakkere aansturing en verankering van verantwoordelijkheden in de top noodzakelijk zijn, is een positieve ontwikkeling. Het verbetertraject is daarbij een goede stap voorwaarts.

Het belang dat het college hecht aan ICT zou naar de mening van de rekenkamer moeten blijken uit zichtbare betrokkenheid en een proactieve houding van het college en de ambtelijke top. Die is echter ook met dit verbetertraject niet gegarandeerd. In het verbetertraject wordt geen aandacht besteed aan de taken en verantwoordelijkheden van het college en de gemeentesecretaris. Onduidelijk is hoe in de toekomst het college en de gemeentesecretaris expliciet betrokken zullen zijn bij de inrichting en aansturing van ICT. Het college geeft in zijn reactie geen blijk van een eigen visie op de wijze waarop en de mate waarin het betrokken wil zijn, maar laat het aan de CIO over zijn betrokkenheid en die van de ambtelijke top te organiseren. Gezien zijn positie ten opzichte van ambtelijke top en college is het voor de CIO buitengewoon lastig om betrokkenheid af te dwingen. Daardoor blijft het risico bestaan dat het college geen goede en efficiënte uitvoering van het ICT-beleid en de ICT-projecten kan afdwingen. Het instellen van een separate portefeuille ICT en een periodieke rapportage aan de raad over de voortgang van ICT kan volgens de rekenkamer de noodzakelijke betrokkenheid van college en ambtelijke leiding bevorderen.

De rekenkamer verschilt van inzicht met het college over de positie van de CIO. Het college geeft aan dat met het instellen van de functie CIO onder de directeur DMC, met mandaat van college en gemeentesecretaris, het governance-model wordt versterkt. De rekenkamer is daarentegen van mening dat de CIO op zijn huidige plaats in de

organisatie geen realisatie van het ICT-beleid kan afdwingen. Alhoewel ICT belangrijk genoeg is om rechtstreeks gemandateerd te worden door college en gemeentesecretaris, blijft de CIO namelijk afhankelijk van de directeur DMC voor het verkrijgen van middelen om het beleid daadwerkelijk vorm te geven. De directeur DMC moet daarbij het voorgestelde ICT-beleid beoordelen en de belangen daarvan afwegen tegen de overige belangen die hij moet waarborgen, zoals die van het concernbudget. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze belangen tegengesteld kunnen zijn aan het beoogde beleid van de CIO, zoals nu ook al vaak is gebleken. Op die momenten is het mogelijk dat de CIO niet voldoende budget krijgt toegekend om zijn beleid vorm te geven.

Daarnaast is de rekenkamer van mening dat de CIO moeilijk concernbreed ontwikkelingen kan afdwingen als hij gepositioneerd is onder de directeur DMC. Op deze positie beschikt de CIO over onvoldoende slagkracht. Het is niet goed mogelijk om concernbrede ontwikkelingen af te dwingen als de CIO lager is gepositioneerd dan veel andere collega's en niet (op gelijkwaardige voet) kan deelnemen aan het gemeentelijke managementteam. Ander vraagstuk in dit verband is hoe de positie van de CIO zich verhoudt tot die van de directeur ICT van het Shared Service Centrum. In het verbetertraject is tot op heden niet duidelijk gemaakt hoe de CIO concernbrede ICT-ontwikkelingen kan afdwingen.

Dat de (financieel) controlerende activiteiten rondom projecten worden geïntensiveerd juicht de rekenkamer toe. Op korte termijn zal het verbetertraject nog geen inzicht geven in de alternatieven, risico's en kosten en baten van de huidige ICT-ontwikkelingen. Dat het programmabureau dit inzicht wel zal genereren is een goede ontwikkeling.

De rekenkamer waardeert dat het college haar aanbevelingen overneemt en dat de CIO de verdere uitwerking van het verbetertraject en het ICT-beleid in de lijn van deze aanbevelingen zal vormgeven. De rekenkamer vindt het echter wel gewenst dat het college richting de raad een uitspraak doet over de methodiek die aan de basis zal liggen voor een overzichtelijke organisatie- en besturingsstructuur. Een eigen invulling zoals in de huidige situatie biedt onvoldoende waarborgen voor een goede ICT-governance waaronder een adequaat opdrachtgeverschap bij het college. Met een methodiek zoals MSP of PRINCE2 zijn die waarborgen er wel. Het is daarom noodzakelijk dat de gemeente kiest voor een specifieke managementmethode om het programmamanagement vorm te geven.

Zoals uit de reactie van het college blijkt, heeft Rotterdam voor het projectmanagement al wel een methodiek gekozen, namelijk PRINCE2. De rekenkamer merkt op dat in opzet PRINCE2 aanwezig is, maar dat de uitvoering van de methodiek sterk moet verbeteren. Doordat in de projecten niet altijd volgens de PRINCE2-methodiek worden uitgevoerd, ontbreekt het aan voldoende informatie over risico's, verwachte kosten en baten en alternatieven. Met de toezegging om het kennisniveau van PRINCE2 te versterken, kan een betere naleving in de praktijk worden afgedwongen. Daarnaast biedt het verhogen van het kennisniveau over PRINCE2 en de te kiezen managementmethodiek voor de ambtelijke leiding de gemeente een betere positie in de opdrachtverlening van ICT-projecten. Meer deskundige medewerkers kunnen de kwaliteit van de te verstrekken opdracht verbeteren en kunnen meer tegenwicht bieden aan de bedrijfsbelangen van ICT-aanbieders. Ook het versterken van de positie van ASR als toezichthouder is van groot

belang. De rekenkamer adviseert wel om expliciet vast te leggen in welke vorm en met welke frequentie ASR aan het college zal rapporteren over het functioneren van de checks and balances in de ICT-organisatiestructuur. Ook is het raadzaam om expliciet vast te leggen welke taken en verantwoordelijkheden de dedicated controller (Begrotingszaken) krijgt.

nota van bevindingen

1 inleiding nota van bevindingen

1-1 aanleiding onderzoek

De gemeenteraad 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 raad 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.

1-2 doel- en vraagstelling

Het verzoek van de raad is te veelomvattend om in één onderzoek te kunnen voldoen. De rekenkamer heeft daarom in een informeel overleg een toelichting van de COR gekregen op de onderliggende redenen van hun verzoek. In overleg met de COR en op basis van een vooronderzoek is besloten om de governance structuur de primaire focus van het onderzoek te laten zijn.

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 raad toereikende informatie heeft ontvangen om zijn taak te kunnen uitvoeren.

De centrale vraag van het onderzoek is:

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

De centrale vraag is uitgewerkt in de onderstaande 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)?

1-3 afbakening

Concernbedrijfsvoeringsystemen

De onderzoeksvragen van de rekenkamer richten zich op ICT-projecten. In het verzoek van de raad aan de rekenkamer wordt de scope beperkt tot de concern ICT-projecten. Het ontbreekt echter aan een eenduidige definitie van concern ICT-projecten/systemen. De invulling van deze definitie kan gaan over het aantal diensten dat het systeem zal gaan gebruiken of over de mate waarin het project wordt gefinancierd uit concernkrediet. De rekenkamer heeft ervoor gekozen om de definitie te hanteren die de Directie Middelen en Control (DMC) toepast. Deze directie is namelijk verantwoordelijk voor het ICT-beleid en de realisatie van de projecten en rapporteert hierover aan de raad. DMC bakent ICT-projecten af naar de concernbedrijfsvoeringsystemen. DMC heeft geen duidelijke definitie ontwikkeld op basis waarvan de concernbedrijfsvoeringsystemen worden onderscheiden. DMC onderscheidt binnen de concernbedrijfsvoeringsystemen een viertal deelprojecten.⁶ DMC heeft een overzicht aangeleverd van de projecten die volgens hen onder de definitie van concernbedrijfsvoeringsystemen vallen. Dit zijn:

- Oracle
 - Oracle FIN
 - Oracle HR (DOHR)
- Concerninformatiearchitectuur
 - Basis- en kernregistraties
 - Business Intelligence (BI)-beleid
 - Procesarchitectuur
 - Concerninformatiearchitectuur
- Document Management Systeem
- Dienstverlening:
 - Mijn Loket
 - Cityportal
 - Intranet
 - E-depot

Deze systemen dienen te worden gefinancierd uit het krediet concernbrede bedrijfsvoeringsystemen (€54 mln). In de brief aan de raad van 6 juli 2009⁷ wordt aangegeven dat in 2007 en 2008 respectievelijk €13,8 en €17,2 miljoen is uitgegeven aan de concernbedrijfsvoeringsystemen vanuit het krediet. Dit zijn voornamelijk de investeringskosten. Exploitatiekosten zijn hier niet in verwerkt. De kosten die de

⁶ Zoals opgenomen in de Monitor Grote Projecten (zie paragraaf 3-4)

⁷ Deze brief betreft de beantwoording van een schriftelijke vraag over ICT- kosten. Tijdens de hoorzitting van 11 juni 2009 heeft de wethouder toegezegd deze vraag te beantwoorden door met een overzicht te komen van de totale gemeentelijke ICT-kosten in 2007 en 2008. Deze brief geeft inzicht in de kosten die gemaakt zijn uit het concernkrediet en de kosten die zijn gemaakt bij de diensten.

diensten bij de uitrol van deze projecten moeten maken, zijn hier niet in meegenomen.⁸

Daarnaast worden nog ICT-kosten gemaakt voor andere projecten bij diensten. Onderzoek naar alleen de concernbedrijfsvoeringssystemen houdt in dat ICT-projecten die onder de verantwoordelijkheid en het budget van de diensten vallen (bijvoorbeeld projecten ONS, VUIST en E-depot GAR) buiten beschouwing blijven in dit onderzoek. Uit de inventarisatie blijkt dat in 2007 en 2008 respectievelijk €76 miljoen en €86 miljoen aan ICT-kosten bij de diensten is uitgegeven. Dit betreft de kosten voor andere ICT-projecten alsmede de kosten voor uitrol van de concernbedrijfsvoeringssystemen.

periode.

De Rekenkamer Rotterdam heeft er, overeenkomstig het raadsverzoek, voor gekozen om de aansturing en beheersing van concernbedrijfsvoeringssystemen die zijn gestart vanaf 2004 te onderzoeken. In deze periode zijn er veel ontwikkelingen geweest in de governancestructuur. In het rapport wordt hier in beperkte mate aandacht aan besteed. De beschrijving van de governancestructuur in dit rapport betreft de structuur zoals deze eind 2008/begin 2009 van toepassing was.

baten en lasten

De raad heeft in een toelichting op het verzoek aangegeven⁹ bijzonder geïnteresseerd te zijn in de baten en lasten, omdat volgens haar het college aangeeft dat de hogere kosten voor ICT-projecten zullen worden gedekt uit de inverdieneffecten. De rekenkamer heeft in haar vooronderzoek vastgesteld dat het concern geen eenduidige definitie van ICT-kosten en ICT-baten hanteert. Mede hierdoor is het voor de wethouder en de rekenkamer niet goed mogelijk om de geplande en gerealiseerde baten en lasten voor de projecten van de concernbedrijfsvoeringssystemen transparant te maken. Wel heeft de wethouder in mei 2008 aan de raad toegezegd om in de bestuursrapportage aan te geven welke baten, inclusief de inverdieneffecten, door de projecten zijn gerealiseerd. In haar onderzoek baseert de rekenkamer zich daarom op de rapportage van de wethouder. Invalshoek is de kwaliteit (juistheid, volledigheid en tijdigheid) van de informatie over onder andere de baten en lasten.

1-4 beschrijvingskader

Voor de afbakening van het onderzoek naar de sturing en beheersing heeft de rekenkamer de activiteiten uit de government governance cyclus nader uitgewerkt. Daarbij is gebruikgemaakt van het IT-governance beschrijvingskader dat de Algemene Rekenkamer¹⁰ in 2006 ten aanzien van de rijksoverheid heeft ontwikkeld.

De Rekenkamer Rotterdam onderscheidt de volgende drie activiteiten:

1. Sturing en beheersing. Sturing gaat onder meer over de wijze waarop de ICT-projecten worden gepland en georganiseerd, de concernarchitectuur wordt

⁸ Uit ambtelijk wederhoor is gebleken dat bij projecten wel middelen begroot worden voor verandermanagement bij de diensten (implementatie van datgene wat opgeleverd wordt binnen de diensten). Het verandermanagement betreft de generieke ondersteuning voor de diensten (begeleiding dienstprojectleiders, templates voor draaiboeken voor de uitrol, opleidingen etc.).

⁹ Commissie Rekenkamer Rotterdam, 12-02-2009.

¹⁰ De Algemene Rekenkamer heeft dit beschrijvingskader ontwikkeld en toegepast in haar onderzoek 'Grip op informatievoorziening, IT governance bij ministeries' in 2006.

vormgegeven, de wijze waarop inrichting van de 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 eventuele bijsturing van het project. Audits en evaluaties behoren eveneens tot de beheersing van ICT-projecten.

2. De verantwoording omvat de interne informatievoorziening en voortgangsrapportages alsmede de verantwoording aan de raad.
3. Toezicht houden ¹¹ wordt onderscheiden in drie componenten. Dit zijn:
 - onafhankelijke informatieverzameling over de voortgang van de ICT-projecten, inclusief de sturing, beheersing en de betrouwbaarheid van de verantwoording;
 - onafhankelijke oordeelsvorming over de voortgang, 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.

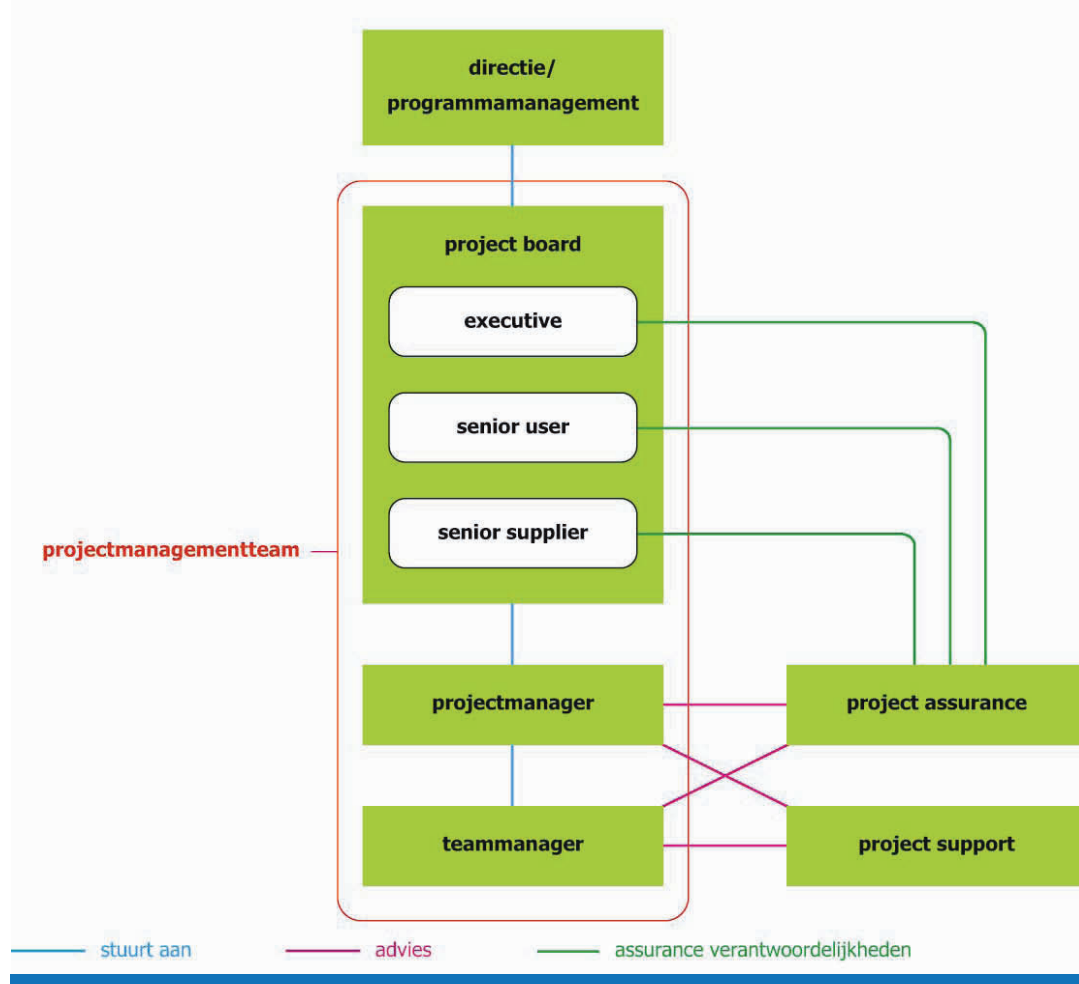
Toezicht moet over alle lagen, door de hele organisatie heen, de betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie toetsen. De rol van toezichthouder moet daarom expliciet worden belegd op het bestuurlijke niveau. De onderliggende organisatie dient te beschikken over toereikende quality assurance en door onafhankelijk toezicht dient hierover aanvullende zekerheid te worden gegeven. Toezicht moet op bestuurlijk niveau zekerheid geven over de aanwezigheid en het functioneren van de waarborgen en 'controls' in de uitvoerende keten. Toezicht hoeft niet tot in detail de uitvoering van de projecten te toetsen en hierover te rapporteren.

Een tweede beschrijvingskader betreft de projectmanagementmethodiek PRINCE2 (PRojects IN Controlled Environments¹²). De gemeente heeft ervoor gekozen om al haar (ICT-) projecten volgens de richtlijnen van PRINCE2 uit te voeren. Op basis van PRINCE2 moet een onderscheid worden gemaakt in directie/programmamanagement en het projectmanagement. Het directie/programmamanagement is verantwoordelijk voor de strategische en beleidsmatige keuzes en het opstellen van de kaders voor de organisatie. Het projectmanagement is verantwoordelijk voor de realisatie van een ICT-(ontwikkel)project. Een nadere toelichting op de PRINCE2-methodiek wordt gegeven in bijlage 3. Grafisch ziet de PRINCE2-methodiek er als volgt uit:

¹¹ Zie de definitie van toezicht en nadere uitwerking hiervan in de kaderstellende visie op toezicht 2005 'Minder last, meer effect'. Eén van de belangrijke principes is het waarborgen van onafhankelijkheid van de toezichthouder.

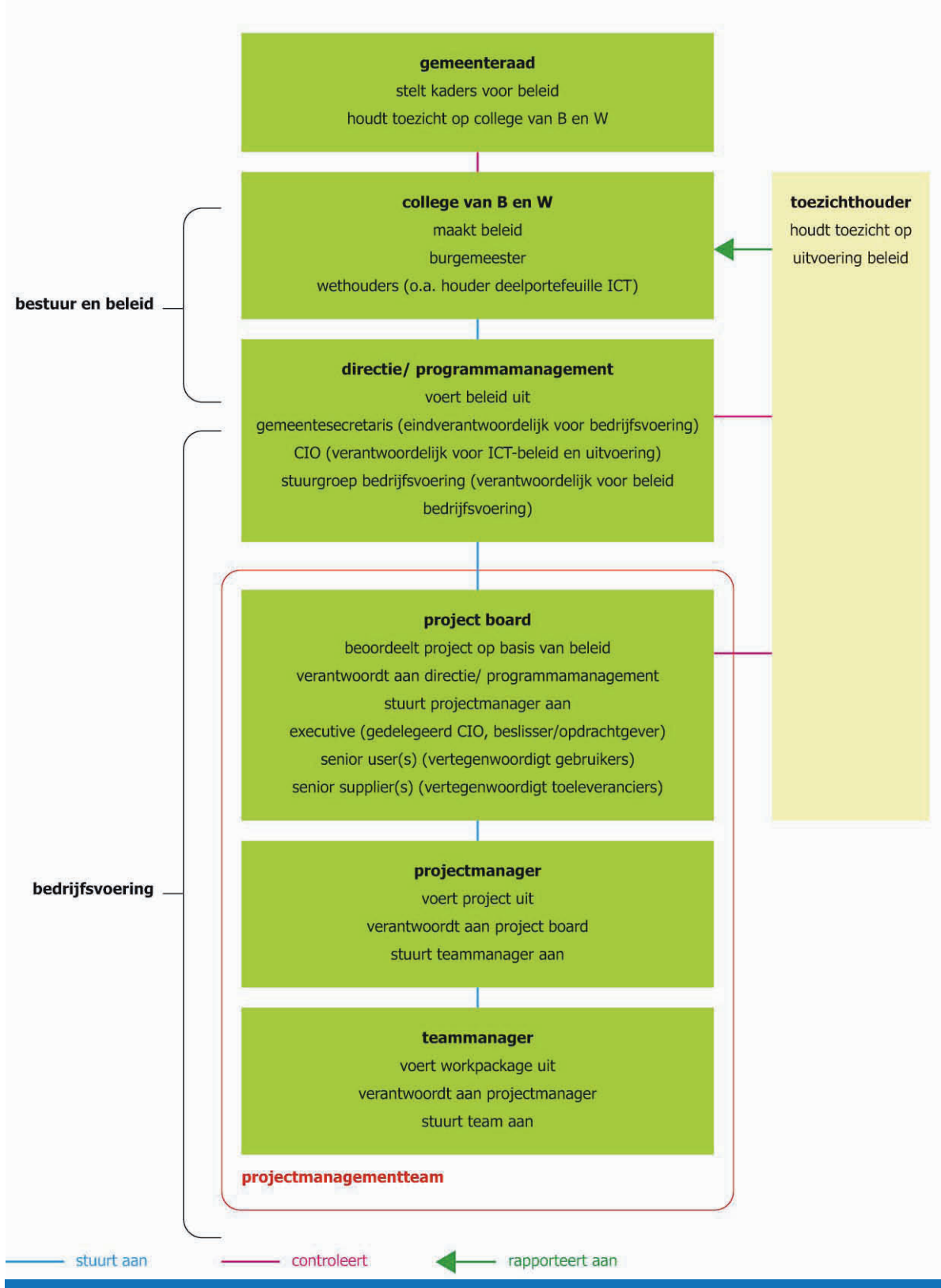
¹² Bron: http://www.ogc.gov.uk/methods_prince_2.asp

figuur 1-4-1: PRINCE2-methodiek



In de vertaling van het PRINCE2 model naar gemeentelijk niveau moet het model (normenkader) er als volgt uitzien:

figuur 1-4-2: PRINCE2 naar gemeentelijk niveau



In principe moet de structuur zo simpel mogelijk worden gehouden; taken en rollen worden helder belegd. De organisatie dient uit zo weinig mogelijk lagen te bestaan. Op gemeentelijk niveau dient, zoals in het figuur 1.4.2 te zien is, ook het bestuurlijk kader een belangrijke rol te spelen. Het college heeft een belangrijke taak in het bepalen van de strategie en de kaders die van toepassing zijn. De rekenkamer maakt daarom een onderscheid in drie niveaus, namelijk:

1. het bestuurlijke niveau (de wijze waarop het college de ambtelijke organisatie aanstuurt, beheerst en hierover verantwoording aflegt aan de raad)
2. het niveau van de ambtelijke leiding (de gemeentesecretaris, de Stuurgroep Bedrijfsvoering en de Chief Information Officer).
3. het projectmanagementniveau (de projectstuurgroep en de projectmanager).

De governance-aspecten sturing, beheersing en verantwoording worden op alle verschillende niveaus in de organisatie toegepast. Zoals eerder vermeld moet toezicht alleen op bestuurlijk niveau plaatsvinden. Het toezicht moet worden gehouden door een onafhankelijke partij. De rekenkamer is van mening dat ASR deze rol moet vervullen.

Het borgen van betrouwbare verantwoordingsinformatie in de lijn, evenals het voorafgaand aan de projecten toetsen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van een projectvoorstel, moet gebeuren door een dedicated controller. De afdeling Begrotingszaken heeft deze taak binnen het concern toegewezen gekregen. De toezichthouder (ASR) moet kunnen steunen op de informatie vanuit de dedicated controller (Begrotingszaken).

De organisatie moet zo min mogelijk aansturingslagen bevatten. De ambtelijke leiding wordt ondersteund door één beleidsafdeling. De taken en verantwoordelijkheden van deze afdeling moeten dan helder worden belegd. Momenteel wordt de ambtelijke leiding in de lijn ondersteund door de afdeling Organisatie en Informatiemanagement (OIM)). Deze afdeling zou volgens het hierboven beschreven model het ICT-beleid moeten opstellen. Deze afdeling moet vallen onder het directie/programmamanagement.

1-5 beleidscontext

ICT

Het beleidsveld van ICT is complex. Er zijn veel verschillende partijen betrokken bij de realisatie. Ook zijn er veel verschillende belanghebbenden, ieder met hun eigen eisen. Daarnaast is ICT altijd volop in beweging. Technische vernieuwingen vinden continu plaats en bieden ruimte aan steeds meer nieuwe eisen en vragen van gebruikers, maar vergen ook steeds weer nieuwe aanpassingen in de sturing en beheersing van ICT binnen een organisatie. Dit maakt sturing en beheersing van ICT moeilijk en complex. Het vormt een grote uitdaging voor feitelijk elke organisatie. Zo ook voor de gemeente Rotterdam. Daar komt nog bij dat ICT zich wezenlijk van de andere bedrijfsvoeringscomponenten onderscheidt. ICT faciliteert niet alleen de interne organisatie, maar raakt ook direct de uitvoering van het primaire proces. Een goede ICT is een voorwaarde om de gemeentelijke doelstellingen te kunnen realiseren. Daarnaast kan ICT bijdragen aan het uitvoeren van de concerngedachte.

De tijdgeest speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van ICT. In 2004 was het denken over ICT en de plaats binnen een organisatie nog niet zover ontwikkeld als in 2009. In de periode 2004-2009 is de ICT-governance verder ontwikkeld en wordt het

belang van ICT als kritische succesfactor voor de organisatie steeds meer onderkend. Deze ontwikkeling heeft zich ook in Rotterdam voltrokken. In 2004 stond ICT bij de gemeente Rotterdam nog in de kinderschoenen. Er was nog onvoldoende ervaring met het sturen en beheersen van ICT en de inrichting van ICT binnen de eigen organisatie. Met de kennis over ICT in 2004 zijn destijds keuzes gemaakt voor de inrichting van ICT in het concern. In de loop der jaren is steeds meer kennis opgedaan over het belang en de mogelijkheden tot sturing en beheersing van ICT, die de keuzes van destijds nu in een ander licht zouden plaatsen.

Verleden

In 2004 is het ICT-beleidsplan 2004-2007 van de gemeente Rotterdam aan de raad gepresenteerd. Na 2007 is geen nieuw beleidsplan opgesteld. Het gedateerde plan wordt als voortrollend beleid gezien. In dit beleidsplan is 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 dan wel ondernemer op een eenduidige en snelle manier antwoord krijgt op vragen, transacties met de gemeente afwikkelt, klachten kan indienen en ook kan rekenen op effectieve handhaving.

Het vorige college vond dat ICT-systemen moesten worden gekoppeld om dit alles mogelijk te kunnen maken. Het 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.

Ook is in het ICT-beleidsplan aangegeven dat de ICT-ontwikkeling transparant en meetbaar moet verlopen en dat een duidelijk inzicht moet worden gegeven in de kosten en baten.

De gemeente heeft in 2006 in aanvulling op het beleidsplan ook een 'concern-informatiearchitectuur' opgesteld, dat aangeeft hoe de ICT moet worden ingericht. Centraal daarbij staat de gedachte 'we doen het als een concern, tenzij ...'. Het betreft een overzichtelijk architectuurplan, dat in 2007 zelfs de 'Architectuur Inspiratieprijs' op het landelijk architectuurcongres won.

Met de concerninformatiearchitectuur wordt nagestreefd dat de ICT zoveel mogelijk wordt gestandaardiseerd. Daarnaast wordt door te werken met de concerninformatiearchitectuur het hergebruik van reeds ontwikkelde componenten gestimuleerd. Het architectuurmodel geeft een totaaloverzicht van de ICT-voorzieningen in Rotterdam, waarbij onderscheid wordt gemaakt in voorzieningen voor algemeen gebruik en specifieke voorzieningen. Elk nieuw te implementeren systeem/voorziening moet binnen deze architectuur passen.

Het architectuurmodel zelf is in de periode 2006-2008 niet veranderd. Nog steeds wordt ernaar gestreefd om de ICT-voorziening binnen de gemeente zoveel mogelijk te standaardiseren en hergebruik te stimuleren.

Om daadwerkelijk als concern binnen de informatiearchitectuur te kunnen werken, is een vertaling van de concern informatiearchitectuur naar tactisch en operationeel niveau vereist. De concern informatiearchitectuur is nader uitgewerkt in twee

plannen, namelijk het 'strategisch architectuurplan' en het 'tactisch architectuurplan voor dienstverlening'. Deze plannen geven de eisen voor de inrichting van het proces binnen de bestaande kaders. De rekenkamer merkt op dat beide plannen zeer specialistisch en vaktechnisch zijn opgesteld en daarmee niet voor iedereen even begrijpelijk. Daarnaast laten de plannen veel ruimte over aan het projectmanagementteam om bij de uitvoering van projecten een eigen inrichting van het project te kiezen voor wat betreft de wijze waarop een projectteam wordt samengesteld en de uitvoering wordt beheerst. Naleving van PRINCE2 wordt niet afgedwongen.

De organisatiestructuur waarbinnen de concern informatiearchitectuur moet worden gerealiseerd, heeft sinds 2004 veel veranderingen ondergaan. Vooral op het gebied van het directie/programmamanagement. Niet alleen is de naamgeving binnen de structuur gewijzigd, ook zijn veranderingen opgetreden in taken en bevoegdheden van verschillende betrokkenen. Door deze ontwikkelingen is het voor de rekenkamer moeilijk om een overzicht op te stellen van de structuur, zoals die in de hele periode 2004-2009 van toepassing was. Ook binnen de gemeente Rotterdam lijkt het de betrokken medewerkers aan een totaaloverzicht te ontbreken, zo constateert de rekenkamer op basis van de interviews (zie bijlage 5 voor een overzicht van de geïnterviewden). Met name de samenhang tussen de verschillende partijen en de toegekende taken, verantwoordelijkheden en mandaten zijn niet voor iedereen even duidelijk.

Heden

Tijdens de uitvoering van het onderzoek in april-mei 2009 is gebleken dat de ICT-governancestructuur volop in beweging is. Na het aantreden van de nieuwe directeur en de adjunct-directeur Middelen en Control begin 2008 bleken zij niet in staat te zijn zich een duidelijk beeld te vormen van de bestaande ICT-organisatie. Daarom hebben zij halverwege 2008 besloten om KPMG de ICT-organisatie voor de concernbedrijfsvoeringssystemen te laten doorlichten. KPMG publiceerde zijn bevindingen in oktober 2008. De bevindingen werden door DMC onderschreven. DMC bevestigde de conclusies van KPMG dat helder inzicht in kosten, baten en inverteertheitsfactoren van concernbrede ICT-projecten op dit moment ontbreekt. Daarnaast bestaan er risico's ten aanzien van de toereikendheid van het concernkrediet om de projecten conform scope af te ronden.

Naar aanleiding van de bevindingen van DMC en de conclusies van KPMG is begin 2009 een verbetertraject gestart. Dit is een groot traject dat de komende twee jaar zijn beslag moet krijgen en moet leiden tot een betere sturing en beheersing van ICT-projecten. Ook dient het verbetertraject in het kosten en batenaspect meer inzicht te bieden. Het traject behelst een forse wijziging van de bestaande structuren.

1-6 verantwoordelijkheden

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 met ingang van 9 juli 2009 wethouder dhr. L. Bolsius verantwoordelijk. In deze collegeperiode was voorafgaand aan de heer Bolsius, met een korte vervanging van enkele weken door dhr. Lamers, mevrouw drs. J.N. Baljeu, wethouder Verkeer, Vervoer & Organisatie verantwoordelijk. In de periode daarvoor (2004-2006) was dhr. N.J.G. Janssens, wethouder Middelen en Sport, verantwoordelijk.

1-7 leeswijzer

De rekenkamer heeft mede op basis van de beschreven ontwikkelingen in paragraaf 1.5 en bestaande inzichten besloten het rapport van het onderzoek op te splitsen in twee delen. De tweedeling is al met de COR besproken. Het eerste deel betreft een publicatie over de huidige structuur van sturing en beheersing van concernbrede ICT-projecten en een beschrijving van het ingezette verbetertraject. Op later termijn (eind 2009/begin 2010) verschijnt de aanvullende publicatie, waarin aandacht zal worden besteed aan geplande en gerealiseerde kosten en baten van ICT-projecten, mede op basis van de eerste uitkomsten van het verbetertraject. Onderzocht zal worden in hoeverre de dan aangeleverde informatie over kosten en baten betrouwbaar is.

Deze nota van bevindingen is onderdeel van de eerste rapportage, die ingaat op de sturing en beheersing. Per niveau (bestuurlijk, directie/programmamanagement en projectmanagement) worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Elk hoofdstuk start met een inleiding en een weergave van de belangrijkste normen waaraan is getoetst. Vervolgens wordt een korte beschrijving gegeven van de ontwikkelingen tussen 2004 en begin 2009. Daarna wordt achtereenvolgens ingegaan op sturing en beheersing, de verantwoording en het toezicht (dit laatste alleen op bestuurlijk niveau). Tot slot is aanvullend een hoofdstuk opgenomen dat een beschrijving geeft van het verbetertraject dat het college nu heeft ingezet.

De paragrafen sturing en beheersing, verantwoording en toezicht beginnen met de conclusie van die paragraaf, waarna vervolgens de onderbouwing plaatsvindt. Om de conclusies duidelijker te scheiden van de onderzoeksbevindingen, zijn deze telkens cursief gemaakt. De hoofdstukken hebben daarmee geen afzonderlijke conclusieparagraaf.

Bijlage 1 is de onderzoeksverantwoording. Bijlage 2 betreft het normenkader dat de rekenkamer in dit onderzoek heeft gehanteerd. Bijlage 3 geeft een beschrijving van de PRINCE2-methodiek en in bijlage 4 beschrijft de verantwoordingsinstrumenten Monitor Omvangrijke Automatiserings Projecten (MOAP) en Monitor Grote Projecten (MGP). Bijlage 5 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen. Bijlage 6 betreft de geraadpleegde literatuur. Bijlage 7, tenslotte, bevat een lijst van de in het rapport gebruikte afkortingen.

Tezamen vormen de hoofdstukken 1 tot en met 5 en de bijlagen de nota van bevindingen.

2 ICT op bestuurlijk niveau

2-1 inleiding

Hoofdstuk 2 behandelt de wijze waarop het college het concernbrede ICT-beleid en uitvoering daarvan stuurt en beheerst. Ook wordt aandacht besteed aan de wijze waarop verantwoording aan de raad wordt afgelegd. Daarnaast komt het toezicht op de uitvoering van het ICT-beleid aan bod. Begonnen wordt met een korte toelichting op de normen en een beschrijving van de relevante ontwikkelingen in de periode 2004 en 2008.

2-2 normen

De rekenkamer heeft voor de analyse en beoordeling van de praktijksituatie gebruikgemaakt van een normenset (zie bijlage 2). Belangrijk is dat het college doelen nastreeft op het gebied van ICT die SMART¹³ zijn geformuleerd. Daarnaast moet het college kaders en toetsingscriteria vaststellen om te kunnen beoordelen of deze doelen worden gerealiseerd. Hiervoor zijn eisen gesteld aan de informatievoorziening vanuit de ambtelijke organisatie (ten aanzien van beleidsuitvoering, kosten en baten alsmede voortgang van ICT-programma's en -projecten). Deze eisen moeten het college in staat stellen naleving van gemaakte afspraken en wet- en regelgeving te waarborgen, waar nodig bij te sturen en verantwoording te kunnen afleggen aan de raad.

2-3 ontwikkelingen 2004- begin 2009

In het beleidsplan ICT 2004-2007 staat dat het college besluiten neemt over de ontwikkeling van ICT in de gemeente en verantwoording aflegt aan de raad over het gevoerde beleid. In 2004 is ICT belegd in de portefeuille Middelen. Met de start van de nieuwe collegeperiode in 2006 is dit overgegaan naar de portefeuille Organisatie. Tijdens deze overgang is de inhoud van de subportefeuille ICT niet gewijzigd. Begin 2008 heeft wel een taakwijziging plaatsgevonden. De wethouder heeft toen besloten om zijn toezichthoudende taak op ICT-projecten op basis van een onafhankelijke toets door Audit Services Rotterdam (ASR) grotendeels over te dragen aan de Concern Informatie Manager (CIM)¹⁴.

In mei 2009 besloot de voor ICT verantwoordelijk wethouder op te stappen. Hierdoor is ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek een tijdelijke impasse in de bestuurlijke

¹³ SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

¹⁴ Deze functie werd vervuld door de Directeur Middelen en Control en is gelijk aan de internationaal bekend staande functie van Chief Information Officer (CIO). Vanaf 1-8-2009 is een nieuwe functie gecreëerd om de ICT aansturen. Deze functie staat nu bekend als CIO en is gepositioneerd onder de directeur DMC.

verantwoordelijkheid ontstaan. De rekenkamer heeft niet onderzocht welke consequenties deze impasse heeft gehad voor de uitvoering van het ICT-beleid.¹⁵

2-4 sturing en beheersing

De sturing en beheersing is niet toereikend. De ontwikkeling van een adequate ICT-governancestructuur is niet goed ingevuld. Het beleid is niet SMART opgesteld en leidt tot een complexe en onoverzichtelijke uitvoering. Daarnaast is de ambtelijke leiding niet goed geëquipeerd om te kunnen aansturen. Expliciete mandaten en beschrijvingen van taken en bevoegdheden ontbreken. Tevens ontbreekt het aan quality assurance,¹⁶ waarmee de portefeuillehouder zich kan verzekeren van kwalitatief toereikende informatie om de uitvoering te beheersen en te verifiëren of deze in lijn loopt met gestelde doelen. Op bestuurlijk niveau is beperkt actie ondernomen om het beleid of de uitvoering van een project bij te sturen.

Beleid niet SMART

In het beleidsplan ICT 2004-2007, het vigerende beleid, heeft het college de beleidskaders vastgesteld. Daarbij is besloten om binnen het concern zoveel mogelijk volgens dezelfde structuur en met dezelfde programma's te werken. Ook is aangegeven dat sprake moet zijn van strakke concernsturing en helderheid over de kosten nu en in de toekomst. Om dit te kunnen realiseren heeft het college in het beleidsplan aangegeven dat ontwikkelprojecten SMART moeten zijn geformuleerd. De rekenkamer constateert dat het ICT-beleid zelf niet SMART is opgesteld. Zo wordt niet duidelijk wanneer de kaders en nieuwe methoden voor het beleid gereed zijn. Voorbeeld hiervan is de gewenste standaardisering van kostendefinities. Hoewel in 2004 het belang van een eenduidige kostendefinitie is onderschreven, is niet aangegeven wanneer deze kostendefinitie gereed moet zijn. De rekenkamer constateert dat in juni 2009 het college nog steeds geen eenduidige definitie van kosten en baten voor ICT-projecten heeft vastgesteld. Dit blijkt onder meer uit de notitie 'Verrekening kosten concern ICT'.¹⁷ In deze notitie worden drie kostensoorten onderscheiden, terwijl in een brief aan de raad¹⁸ drie andere kostensoorten worden genoemd¹⁹.

Een ander voorbeeld van niet SMART geformuleerd beleid is de gewenste strakke concernsturing, zoals beschreven in het beleidsplan 2004-2007. Het is niet duidelijk wat onder strakke concernsturing wordt verstaan, wanneer dit wordt gerealiseerd en hoe dit wordt gemeten. Ook is niet aangegeven of strakke concernsturing realistisch is

¹⁵ Vanwege het aftreden van de wethouder heeft de rekenkamer geen gesprek kunnen houden met de wethouder die de afgelopen jaren bestuurlijk verantwoordelijk was voor de sturing en beheersing op ICT-gebied. Wel is een gesprek gevoerd met haar opvolger, de heer Lamers, die op het moment van het gesprek zeer kort was ingewerkt in de ICT-portefeuille.

¹⁶ Quality Assurance betreft het geheel van alle geplande en systematische acties die nodig zijn om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat een product of dienst voldoet aan de gewenste kwaliteitseisen.

¹⁷ Notitie aan de Stuurgroep Bedrijfsvoering over de verrekening kosten concern ICT, 23 april 2009. Deze notitie is opgesteld door de werkgroep 'verrekening kosten concern ICT'.

¹⁸ Dit betreft een brief aan de COR, waarin de wethouder de schriftelijke vraag over de ICT-kosten 2007 en 2008 beantwoordt. De brief is gedateerd op 6 juli 2009.

¹⁹ In de notitie Verrekening kosten concern ICT worden de volgende kostensoorten onderscheiden: 'kapitaallasten van het investeringskrediet', 'beheer en onderhoudskosten', en 'ontwikkelkosten'. In de brief aan de COR d.d. 6 juli 2009 aangaande de beantwoording van schriftelijke vragen over de ICT-kosten worden echter de volgende kostensoorten onderscheiden: 'beleid en management', 'aanschaf, ontwikkeling en invoering', en 'beheer en onderhoud'.

-en zo ja, op welke termijn- gegeven de dienstencultuur²⁰ die in de gemeente heerst. Wel heeft het college in de brief van 8 juni 2005 de visie op de organisatie van het concern toegelicht. Hierin wordt strakke concernsturing niet SMART vormgegeven en wordt niet expliciet aangegeven welke afspraken er zijn gemaakt voor strakke concernsturing op ICT-gebied.

Met het ontbreken van een SMART geformuleerd ICT-beleid ontbreekt het ook aan toetsingscriteria waarmee het college kan vaststellen of de beleidsdoelen worden behaald. De nadere SMART uitwerking van de gegeven kaders zou in twee aanvullende delen worden weergegeven. In het beleidskader 2004-2007 staat namelijk aangegeven dat het document deel uitmaakt van een reeks met drie delen:

1. ICT-beleid met een langetermijnvisie op de inzet van ICT (waar staan we over 3 tot 5 jaar);
2. ICT-plan: 'welke activiteiten volgen uit de visie en op welke termijn zullen deze worden uitgevoerd';
3. Kaders en hulpmiddelen: 'welke afspraken, documenten en applicaties hebben we nu al ter beschikking'.

Deel twee en deel drie heeft het college tot op heden niet opgesteld.

Ambtelijke leiding niet goed toegerust

In het beleidskader heeft het college aangegeven welke functionarissen en overlegorganen een rol spelen in de ICT. Daarbij zijn per functionaris/overlegorgaan hun taken en/of verantwoordelijkheden aangegeven.

De afgelopen jaren heeft het college in de governancestructuur frequent wijzigingen aangebracht, zoals de instelling van de Stuurgroep Bedrijfsvoering²¹ en het gewijzigde takenpakket van de CIM. Deze veranderingen waren veelal gericht op een betere verdeling van taken en bevoegdheden in de ambtelijke leiding, die de uitwerking en uitvoering van het ICT-beleid voor het college verzorgt.

De rekenkamer constateert echter dat eind 2008 /begin 2009 de positie en verantwoordelijkheden van de ambtelijke leiding nog onvoldoende duidelijk zijn. De mandaten zijn niet goed vastgelegd. Dit blijkt onder meer uit het ontbreken van een vastgelegd mandaat voor de Stuurgroep Bedrijfsvoering. De stuurgroep baseert zich voor de uitvoering van haar werkzaamheden op het voormalig vastgelegd concernmandaat. Ook de taken van de stuurgroep zijn nergens expliciet vastgelegd. Hetzelfde geldt voor de CIM.

De rekenkamer stelt vast dat de portefeuillehouder beperkt activiteiten heeft ondernomen om ervoor te zorgen dat de positie van de ambtelijke leiding voor wat betreft ICT duidelijk wordt vormgegeven. In 2009 is de gemeentesecretaris wel door de portefeuillehouder benoemd tot algemeen directeur, maar niet duidelijk is hoe dit van invloed is op de ICT-governancestructuur. Ook stelt de rekenkamer vast dat de portefeuillehouder heeft verzuimd om de positie van de CIM goed te regelen. De CIM is

²⁰ Met dienstencultuur wordt bedoeld dat er in de praktijk weinig sprake lijkt te zijn van concerndenken. Iedere dienst heeft een eigen mandaat en er zijn weinig onderwerpen waar diensten gedwongen zijn de koers van het concern te varen.

²¹ De Stuurgroep Bedrijfsvoering komt maandelijks bijeen en bestaat uit een afvaardiging van hoofden van diensten (die een functie vervullen die bedrijfsvoerings-/ ICT-consequenties met zich meebrengt), waaronder ook de directeur DMC, die tevens CIO is. De CIO bereidt het ICT-beleid voor en brengt voorstellen over het ICT-beleid of ICT-projecten in. De stuurgroep neemt daarover het uiteindelijke besluit.

namens het college verantwoordelijk voor het ontwikkelen, aansturen en beheersen van het gehele ICT-beleid. Het college heeft echter geen besluitvormende bevoegdheid aan hem toegekend. Daardoor kan hij geen strakke concernsturing afdwingen. Daarnaast betreft de functie van CIM een deelfunctie die onderdeel uitmaakt van de functie directeur DMC. De directeur DMC vervult daarbij meerdere rollen binnen zijn taak als CIM (opdrachtgever, toezichthouder en controller). De rekenkamer merkt op dat het niet mogelijk is om al deze functies tegelijkertijd goed te kunnen vervullen. Door de gefragmenteerde inzet ontbreekt het ook aan een positie waarop de CIM snel en makkelijk de strategische beleidskeuzes kan maken. In het voorjaar van 2009 heeft het college de functie van CIO ingesteld. Hier komt de rekenkamer in het hoofdstuk Verbetertraject op terug.

Inzicht op naleving wet- en regelgeving ontbreekt

Het college heeft niet voorzien in een instrument waarmee zij de naleving van wet- en regelgeving inzake het ICT-ontwikkelbeleid waarborgt. Het opstellen van beleidsregels en het toezicht op de naleving hiervan heeft het college belegd bij de CIM. In zijn rol als opdrachtgever naar het ambtelijk apparaat heeft het college echter geen duidelijk uitgewerkte opdracht meegegeven op basis waarvan de CIM het beleid verder moet ontwikkelen. Uit de notulen van het stafberaad ICT²² kan de rekenkamer niet afleiden dat het college controleert of de CIM invulling geeft aan zijn taak. De CIM wordt wel bevraagd over zijn acties naar aanleiding van rapporten van de MOAP, zo blijkt uit de ambtelijk wederhoorreactie. Ook wordt de wethouder voorzien van de benodigde informatie om besluiten over ICT te kunnen nemen.

Quality assurance ontbreekt

Voor adequate ambtelijke aansturing en beheersing moet het college beschikken over betrouwbare informatie. Een belangrijk instrument hiervoor is quality assurance, waarbij een toets plaatsvindt op de betrouwbaarheid van de aangeleverde verantwoordingsinformatie. Op bestuurlijk niveau is op dit moment niet gewaarborgd dat informatie die de portefeuillehouder van de CIM ontvangt (bijvoorbeeld over de voortgang en kosten en baten van projecten) juist, volledig en tijdig is. De portefeuillehouder ontvangt veel informatie rechtstreeks van de CIM. Dit gebeurt in de vorm van rapportages en door (informeel) overleg. Een adequate toets op de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatiestroom die vanuit de CIM naar de portefeuillehouder loopt, ontbreekt. Hierdoor krijgt de wethouder onvoldoende inzicht krijgt in de uitvoering van het ICT-beleid en de (financiële) risico's van lopende concern ICT-projecten.

Stabiliteit en waardering portefeuille

De rekenkamer merkt op dat door de vele wisselingen in deze collegeperiode de verschillende wethouders weinig tijd hebben gekregen om zich voldoende in het onderwerp ICT te kunnen verdiepen. Dit is mogelijk van invloed geweest op de wijze waarop de deelportefeuille ICT in de afgelopen jaren is aangestuurd en beheerst. Van

²² Het stafberaad ICT is een periodiek overleg tussen wethouder, gemeentesecretaris, CIO en afdeling OIM. Ook is de Auditmanager IT hierbij aanwezig. Hierin wordt onder meer het ICT-beleid en de voortgang van ICT-projecten besproken. Het stafberaad ICT bestaat sinds 2008. Daarvoor was sprake van het portefeuillehoudersoverleg. Daarin werd gesproken over diverse bedrijfsvoeringsonderwerpen die onder de portefeuille van de wethouder vielen. Deelnemers waren medewerkers van de betrokken afdelingen.

2002 tot 2006 maakte ICT onderdeel uit van de portefeuille Middelen en van 2006 tot heden van de portefeuille Organisatie.

Uit meerdere interviews is vernomen dat de deelportefeuille ICT binnen de politiek een relatief minder gewaardeerd is. Het betreft een deelportefeuille met een complexe inhoud en weinig publicitaire aandacht. Volgens de geïnterviewden hebben veel wethouders daarom meer aandacht gehad voor andere portefeuilles waarvoor zij ook verantwoordelijk waren en hebben zij weinig initiatieven ondernomen om hun beperkte capaciteit op nieuwe impulsen voor de ICT in te zetten. 'ICT wordt gewoon niet beschouwd als een politiek sexy portefeuille', zo geven geïnterviewden aan.

2-5 verantwoording

Het college heeft de raad de afgelopen jaren via P&C-documenten geïnformeerd over het ICT-beleid en de ontwikkelingen rond de concernsystemen. De aangeboden informatie is fragmentarisch en geeft geen helder inzicht in het ICT-beleid en in de kosten, de tijd en kwaliteit van de ICT-projecten. Zo is de scope van de verschillende projecten niet helder afgebakend en zijn de kosten en baten niet goed inzichtelijk gemaakt. Op basis van de gerapporteerde informatie over de voortgang van projecten, kan de raad niet vaststellen of de uitvoering nog op koers ligt.

Uit de verantwoordingsdocumenten aan de raad wordt niet duidelijk welke projecten deel uitmaken van de concernbedrijfsvoersingsystemen en in welke mate deze ten laste worden gebracht van het concernkrediet. De raad heeft op basis van de ontvangen informatie moeite om de uitvoering van het ICT-beleid en de voortgang van projecten te kunnen beoordelen. Daarom verzoekt de raad regelmatig om extra informatie over onder meer de kosten en baten van de ICT-projecten. Niet alle gevraagde informatie door de raad wordt opgeleverd, waardoor onduidelijk blijft hoe de uitputting van het concernkrediet zich verhoudt tot alle plannen en ambities, wat daarvoor wordt gerealiseerd, hoe die kosten worden gedekt en wat de baten zijn.

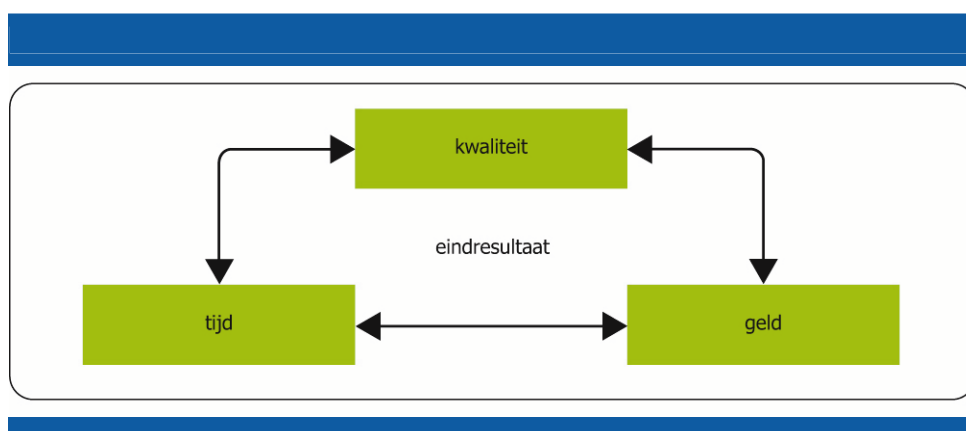
Volgens het college en het directie/programmamanagement wordt ICT ingezet voor ondersteuning van organisatieverandering en de realisatie van andere collegedoelestellingen, zoals meer klantgerichtheid. De focus binnen de organisatie is daarom primair gericht op de verantwoording over de verandertrajecten die zijn ingezet om de collegedoelestellingen te bereiken. Met deze opvatting gaat het college voorbij aan de noodzaak van een goede ICT. Dit is één van de belangrijkste kritische succesfactoren om de collegedoelestellingen te kunnen behalen.

Vanwege zijn opvatting over ICT verantwoordt het college zich in beperkte mate over ICT-ontwikkelingen. Deze verantwoording vindt vooral plaats via de reguliere producten van de planning en controlcyclus (bijvoorbeeld begroting, jaarrekening en bestuursrapportages).

De raad onderkent daarentegen wel het belang van ICT en wil daarom specifieke verantwoording op dit gebied. Op basis van de huidige wijze van informatievoorziening over ICT, is de raad echter niet in staat gedegen grip te krijgen op de ICT-ontwikkelingen. Daarom wil de raad beter geïnformeerd worden.

Ook de rekenkamer is van mening dat de omvang van de ICT-investeringen en de risico's voor het (primaire) proces van de gemeente dusdanig zijn, dat het college zich moet verantwoorden over de wijze waarop zij het ICT-beleid en de ICT-projecten realiseert. De informatie die de raad hierover ontvangt, moet haar in staat stellen haar kaderstellende en controlerende taak waar te maken. Dat betekent dat de informatie

een gebalanceerd beeld moet verschaffen over de kwaliteit, kosten en tijd. Het rapporteren van kosten en baten is niet nuttig zonder daarbij aan te geven welk deel van de projectscope daarvoor reeds gerealiseerd is en met welke kwaliteit. Uit onderstaand figuur blijkt dat het noodzakelijk is om over kwaliteit, geld en tijd van de ICT-projecten in samenhang te rapporteren. Een verandering van één van deze aspecten heeft automatisch gevolgen voor de ander twee aspecten. De verantwoordingsinformatie dient bij wijziging van een of meer van deze aspecten dus altijd de consequenties voor de andere aspecten te bevatten. Het college is verantwoordelijk voor de verantwoording hierover aan de raad. Daarbij kan het college steunen op de informatie die zij van de CIM en de afdeling Begrotingszaken (vanuit de controllersrol) over kwaliteit, geld en tijd ontvangt.



Het vervolg van deze paragraaf is onderverdeeld in twee delen, die ingaan op:

1. de kwaliteit van de informatie die de raad in het kader van de P&C-cyclus ontvangt;
2. de informatie inzake voortgang, kosten, baten en inverdieneffecten van concernbedrijfsvoeringssystemen waar de raad tussen 2004 en 2009 zelf om heeft verzocht.

2-6 verantwoordingsinformatie in het kader van de P&C-cyclus

In de planning en controlproducten verantwoordt het college zich met name over de afzonderlijke ICT-projecten. Het overkoepelende ICT-beleid blijft veelal buiten beschouwing. Ook de samenhang tussen de verschillende projecten wordt niet toegelicht. Evenmin blijkt duidelijk welke projecten nu deel uitmaken van het concernkrediet van €54 mln.²³ Deels komt die onduidelijkheid voort uit de afbakening van de projecten: bijvoorbeeld onderdelen (modules) die al dan niet deel uitmaakten van de oorspronkelijke projectscope Oracle HR. Deels ook doordat in de verschillende

²³ Het investeringskrediet, ook wel concernkrediet genoemd, betreft feitelijk €53,3 miljoen. In verschillende documenten worden andere cijfers weergegeven, variërend tussen €53,3 en €54,7 miljoen. In de wandelgangen wordt vaak gesproken over het krediet van €54 miljoen. In de rest van dit document wordt daarom verwezen naar het concernkrediet van €54 miljoen. In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat in de Monitor Grote Projecten t/m 3e kwartaal 2008 is gemeld dat een aanvullende krediet voor Cityportal ad €0,6 mln is toegevoegd aan het €53,4 mln. krediet voor concernbrede bedrijfsvoeringssystemen en dat sinds die tijd wordt gesproken van een krediet van €54 mln. De rekenkamer constateert echter dat het totaal krediet nog steeds €53,4 mln. is. Ook in latere monitorrapportages wordt nog gesproken van een totaal krediet van €53,4 mln.

P&C-documenten andere projecten worden genoemd. Zo wordt in de begroting 2008 voor het eerst gesproken over 'concern oplossingen voor dienstverlening' en de ontwikkeling van het E-depot concern ten laste van het krediet 'concernsystemen'. Ook vermeldt het college dat een vervolgtraject is ingezet om vier (nieuwe) doelen te realiseren, waarvan één doel het verbreden van de focus naar andere domeinen dan dienstverlening is. Een ruimere focus dus dan oorspronkelijk is beoogd.

Ook de onderbouwing van de verwachte kosten in relatie tot wat men wil bereiken met alle ICT-projecten is niet duidelijk te herleiden uit de informatie die de raad heeft ontvangen.

Bij de introductie van het beleidsplan ICT heeft het college de kosten voor de concernbedrijfsvoeringssystemen geraamd op €38,6 miljoen. Dit betreft alleen de investeringskosten. Exploitatiekosten en personeelskosten blijven buiten beschouwing, evenals de kosten die de diensten moeten maken bij de uitrol van de systemen. Het college heeft in 2004 aan de raad aangegeven nog geen voorstel te hebben voor de dekking van het benodigde krediet van €38,6 miljoen. Ook wordt niet duidelijk gemaakt wat precies moet worden gerealiseerd binnen het geraamde krediet. In de investeringsmonitor van de 2e helft 2006 zijn de geraamde kosten van het krediet uiteengegemaakt naar de verschillende systemen (ICT-projecten). Hieruit blijkt dat op dat moment bijna de helft van dit bedrag nog onbenoemd was. In 2008 is met de toevoeging van de projecten 'basisregistraties' en 'ICT-architectuur' aan de andere concernbedrijfsvoeringssystemen nog €14,8 miljoen aan het budget toegevoegd.

De samenvoeging van alle projectbudgetten tot één concernkrediet gaf het college de ruimte om flexibel om te gaan met de inzet van deze middelen en meer of minder te investeren in de onderliggende systemen. Aan de andere kant ontnam dit de raad de mogelijkheid om via de investeringsmonitor (later monitor grote projecten) de besteding van de afzonderlijke kredieten te volgen.

Daar waar in 2004 het college nog heeft aangegeven niet te weten hoe het concernkrediet zou moeten worden bekostigd, kon uit de begroting 2006 worden afgeleid dat het budget ten dele ontleend zou kunnen worden uit besparingen als gevolg van de invoering van de ICT-projecten. In de begroting 2007 merkt het college op dat de transparantie van de bestaande ICT-budgetten nog onvoldoende is en de precieze invulling van het ICT-plan nog in ontwikkeling is. Daarom stelt het college voor de doorbelasting van de kosten aan de diensten pas na 2007 in te zetten. De dekking van de kosten voor de uitvoering van de ICT-projecten in 2007 moest in dat jaar daarom uit de algemene middelen komen. De rekenkamer constateert dat begin 2009 nog niet is vastgesteld en aan de raad verantwoord waaruit het concernkrediet wordt gedekt.

Begroting 2006

'Met de implementatie van concernsystemen wordt de bedrijfsvoering van de verschillende back offices beter ondersteund en efficiënter en meer uniform ingericht. Waar diensten genoemde toepassingen nu allemaal zelf ontwikkelen, aanschaffen en beheren gebeurt dit voortaan voor de gehele gemeente gezamenlijk. De bij diensten te realiseren besparingen tengevolge van het wegvallen van deze kosten worden geïnventariseerd.'

‘Met behulp van een up-to-date informatievoorziening en een gestroomlijnde administratieve organisatie moet een forse reductie te bewerkstelligen zijn in de interne administratieve lasten die voortkomen uit diverse rapportageverplichtingen’.

Uit de jaarrekeningen blijkt dat er voor de invoering van de concernbedrijfsvoeringssystemen meer kosten worden gemaakt dan de geraamde investeringen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de begroting 2006 dat de gevraagde (centrale) kredieten niet de investering van €1,6 miljoen dekken voor de invoering van Oracle bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de toelichting op deze post staat dat het gaat om uitgaven voor de invoering van Oracle die niet uit het centrale krediet worden gedekt.

In de begroting 2007 schrijft het college te overwegen de extra kosten voor de ICT-projecten te laten dekken uit de bestaande ICT-budgetten van de gemeentelijke diensten. Het argument dat het college gebruikte, was dat de nieuwe systemen de reeds bestaande systemen, waarvoor de diensten ook moeten betalen, deels vervangen. Het college had echter nog onvoldoende zicht op de bestaande ICT-budgetten en ook de precieze invulling van het ICT-plan zelf was nog in ontwikkeling. Het college stelde daarom voor de belasting van diensten pas na 2007 in te zetten. Hoe de kosten daadwerkelijk zijn verdeeld en worden gedekt blijft onduidelijk. Ook de uitputting van het concernkrediet van €54 miljoen (de initiële €38,6 miljoen en de later toegevoegde €14,8 miljoen) wordt niet inzichtelijk verantwoord.

Volgens de jaarrekening 2006 is tot en met dat jaar €10,5 miljoen besteed aan de concernbedrijfsvoeringssystemen. In 2007 is €7,3 miljoen uitgegeven wat het totaal zou brengen op €17,8 miljoen. Volgens het college bedragen de totale uitgaven t/m 2007 echter €13,5 miljoen (zoals opgenomen in de jaarrekening 2007). Deze verschillen worden niet toegelicht.²⁴

Daar waar verantwoording over de samenhang van projecten en het overkoepelende beleid grotendeels ontbreekt, schetst het college regelmatig de voortgang van individuele ICT-projecten. Het college meldt dan welke diensten inmiddels zijn aangesloten op welk systeem en daarbinnen de onderliggende modules. Voor de raad is deze informatie echter nietszeggend, omdat nooit volledig over de aspecten uit de driehoek kwaliteit, geld en tijd in samenhang wordt gerapporteerd. De raad wordt niet geïnformeerd over wat met het project zou moeten worden bereikt, tegen welke prijs

²⁴ De rekenkamer beschouwt dit als een voorbeeld waaruit blijkt dat de informatievoorziening aan de raad in de P&C-documenten niet transparant is. Operevolgende jaarrekeningen moeten volgens de rekenkamer met elkaar kunnen worden vergeleken, waarbij duidelijk moet zijn gemaakt waar de verschillen in aansluiting tussen beide documenten worden veroorzaakt. In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de € 10,5 miljoen weliswaar betrekking heeft op ontwikkeling van concernbrede bedrijfsvoeringssystemen Oracle HR (fase 1) en Oracle FIN, maar dat daarvoor een apart krediet is aangevraagd ad € 11,3 mln. Deze kredietaanvraag moet zijn opgenomen in de voorjaarsnota 2003 en de begroting 2004. In de investeringsmonitor over 2e helft 2006 is reeds gemeld dat dit krediet afgesloten wordt en daarmee niet langer opgenomen wordt in de monitor. De rekenkamer heeft op basis van deze aanvullende informatie geen duidelijk beeld verkregen hoe het extra krediet zich verhoudt tot de verantwoorde bedragen in de jaarrekeningen van 2006 en 2007 en hoe dit de inconsistentie tussen de bedragen in beide jaarrekeningen kan verklaren.

en binnen welk tijdsbestek. Ook risico's die het realiseren van de beoogde doelstellingen mogelijk belemmeren worden niet gemeld.

Naast het ontbreken van samenhang in de verantwoording over individuele projecten op de aspecten geld, kwaliteit en tijd is de informatievoorziening op de afzonderlijke aspecten niet betrouwbaar. Een gedegen toelichting op wijzigingen in de projectfinanciën wordt niet altijd gegeven.

De rekenkamer merkt op dat het college in 2006 een voorziening basisregistratie gevormd heeft van €3,4 miljoen en deze in 2007 weer heeft laten vrijvallen, zonder dit verder te motiveren.

In 2008 is door de Stuurgroep Bedrijfsvoering besloten de aanloopverliezen, zijnde een ontstaan tekort van € 4 miljoen in de aanloopperiode van het project DMS (Doc.loods), niet ten laste te brengen van het concernbedrijfsvoeringskrediet. Besloten is de aanloopverliezen ten laste van de algemene concernmiddelen te brengen. De achterliggende reden van dit besluit was om de kosten per gebruiker niet verder op te stuwen om te voorkomen dat meer diensten zouden gaan afhaken. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of het college dit besluit heeft goedgekeurd, noch of de raad over deze overheveling van krediet is geïnformeerd. In ambtelijke wederhoor is aangegeven dat dit besluit van de Stuurgroep Bedrijfsvoering nog niet in het college is behandeld.

Ook de informatie aan de raad over de kwaliteit van een project is onvolledig. De raad ontvangt geen informatie over de scope van het project. Daarnaast geeft het college er vaak blijk van vooraf geen einddoel te hebben bepaald. Een concrete eindsituatie met de stappen die daartoe moeten leiden is nergens vastgelegd, ook niet in de stukken die dienen voor de ambtelijke sturing en beheersing. Evenmin wordt duidelijk wanneer een project als geïmplementeerd moet worden beschouwd en verdere kosten niet als investering maar als exploitatie moeten worden aangemerkt. De raad heeft derhalve nauwelijks tot geen mogelijkheden om te controleren of het college met de ontwikkeling en implementatie van de projecten nog op koers ligt. Daarnaast wordt vaak niet inzichtelijk gemaakt welke diensten deelnemen aan het project. Bovendien wordt het niet toegelicht als diensten tussentijds afhaken.

Binnen het kader van Oracle HRM wordt in de periode 2006-2007 onder meer een verzuimmodule geïmplementeerd en modules voor Mobiliteit en Competentiemanagement. Nergens is inzichtelijk gemaakt aan de raad welk product wordt afgenomen tegen welke prijs. Hierdoor wordt de raad niet in staat gesteld om op termijn te controleren of het beoogde product, binnen het beoogde budget en op de beoogde tijd is gerealiseerd.

Uit de begroting 2009 blijkt dat het college de basis- en kernregistraties als een samenhangend stelsel wil realiseren waarvoor onder meer een aantal generieke componenten, zoals een centraal gegevensmagazijn, een terugmeldvoorziening en een kwaliteitsinstrument moeten worden ontwikkeld. Dit zijn nieuwe wettelijke voorschriften die nu als extra faciliteit aan het bestaande project worden toegevoegd. Hoe de veranderde kwaliteit (ontwikkeling van deze extra faciliteiten) zich verhoudt tot de oorspronkelijke plannen van het college en of dit gevolgen heeft voor het geraamde budget blijkt niet uit deze begroting.

Een ander aspect van kwaliteit waarover nooit verantwoording wordt afgelegd, is de mate waarin een specifiek ICT-project bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. Dit bevreemdt de rekenkamer, zeker gezien de opvatting van het college dat ICT alleen een ondersteunend middel is om doelstellingen te realiseren. Ook wordt niet gerapporteerd als blijkt dat de resultaten van het project niet overeenstemmen met de gebruikersbehoeften dan wel verwachtingen.

Net als op de aspecten geld en kwaliteit vindt ook op het aspect tijd geen duidelijk verantwoording plaats over de verschillende projecten.

Het college heeft voor het project Basisregistraties niet expliciet vermeld dat al aan het begin de implementatie een jaar vertraging heeft opgelopen. Volgens de begroting 2005 zou al in dat jaar een begin worden gemaakt met de start van de andere basisregistraties. Uit de begroting 2006 blijkt dat die planning is bijgesteld en dat in 2005 een beperkt deel is opgestart en dat pas in 2006 met een groot deel van het project een start wordt gemaakt. In de begrotingen en jaarverslagen 2007 en 2008 is geen transparante informatie over de voortgang opgenomen, die aangeeft in hoeverre het project en daarbinnen de deelprojecten volgens planning verlopen.

De rekenkamer constateert dat de informatie die de raad ontvangt geen inzicht geeft in de uitvoering van het ICT-beleid. Evenmin wordt volledig inzicht geboden in de voortgang van projecten en hun onderlinge samenhang, op basis waarvan de raad kan controleren.

Monitor Grote Projecten (MGP)

Naast de reguliere planning- en controlproducten ontvangt de raad ook halfjaarlijks een rapportage van de MGP. De MGP is op verzoek van de raad ingesteld om informatie te ontvangen over de voortgang en de risico's van grote projecten (zie een beschrijving van de MGP in bijlage 4). In de rapportage wordt per project aangegeven wat de actuele stand van zaken is voor wat betreft behaalde resultaten, tijdsplanning (inclusief bestuurlijke besluitvormingsmomenten) en de sturing en beheersing (projectorganisatie, projectplan, rapportagestructuur en projectaudit). Ook is een raming van het investeringsbedrag opgenomen. In de MGP zijn de concernbedrijfsvoeringsystemen als één gezamenlijk project opgenomen. De concernbedrijfsvoeringsystemen worden in de MGP onderling uitgesplitst in vier systemen, te weten DMS, Oracle, Concerninformatiearchitectuur en Dienstverlening. Deze vier systemen zijn weer onder te verdelen in 2 tot 4 individuele ICT-projecten, zoals te lezen in de onderzoeksafbakening in hoofdstuk 1. Voor een beschrijving van de risico's en de geraamde kosten wordt een totaalbeeld geschetst per bedrijfsvoeringssysteem en niet per individueel project. Er wordt niet inzichtelijk gemaakt of, en zo ja, welk project binnen de geraamde projectplanning en kosten blijft en welke deze overschrijdt. De rekenkamer constateert dat de beschreven risico's zodanig algemeen zijn, dat deze de raad geen inzicht geven in de risico's die in de individuele projecten worden gelopen en de mogelijke gevolgen daarvan voor de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. Ook is de betrouwbaarheid van de informatie niet verzekerd. De projectleider levert de informatie aan en er vindt geen toetsing op betrouwbaarheid plaats. De informatie in de MGP stemt overeen met het gekozen rapportagemodel. Inhoudelijk biedt het de raad echter onvoldoende inzicht in de voortgang, behaalde resultaten en risico's (-beheersing) van de (individuele) concernbedrijfsvoeringsystemen.

2-7 informatie op verzoek van de raad

Om toch meer inzicht te krijgen in de uitvoering van het ICT-beleid en de voortgang van projecten heeft de raad regelmatig verzoeken aan het college gedaan om aanvullende, periodieke informatie.

In september 2004 werd het ICT-beleidsplan gemeente Rotterdam 2004-2007 aan de raad gezonden. In dit document wordt een aantal punten aangestipt die nog verder ontwikkeld moeten worden, zoals het ontwikkelen van meetbare doelen op het gebied van dienstverlening en ICT. Bij de bespreking van dit beleidsplan zegt de wethouder toe dat de financiële onderbouwing en het tijdsplan voor de uitvoering van het beleid nog zullen volgen. De commissie Middelen heeft daarnaast aan de portefeuillehouder gevraagd om meer inzicht te bieden in de wijze van aansturing van het ICT-beleid. De commissie verzoekt daarbij om een organogram. De door de portefeuillehouder toegezegde doelen, plannen en financiële onderbouwing heeft de Rekenkamer niet aangetroffen. De raad heeft deze informatie niet ontvangen, wat het voor de raad lastig maakt om de latere verantwoordingsinformatie over ICT-projecten te toetsen en in perspectief te kunnen plaatsen.

De afgelopen jaren heeft de raad meerdere keren het initiatief genomen om over ICT-ontwikkelingen en prestaties, zowel beleidsmatig als financieel, op de hoogte gehouden te worden.

Verzoeken vanuit de raad om meer informatie

In mei 2004 wordt in de commissie Middelen op voorstel van een raadslid toegezegd eenmaal per kwartaal aan de commissie Middelen te rapporteren over ICT-beleid door middel van een presentatie van meetbaar gemaakte doelstellingen en concrete terugkoppelingen daarop.

In november 2005 is door de raad een motie aangenomen om de ICT-concernsystemen toe te voegen aan de Investeringsmonitor (later Monitor Grote Projecten) om in de informatiebehoefte te voorzien.

In de raadsperiode 2006-2010 (nu heet de commissie Bestuur Veiligheid en Middelen wordt de raad op verzoek twee keer per jaar geïnformeerd, onder meer ook over de financiële aspecten.

Het college heeft niet volledig aan de raadsverzoeken voldaan. Conform de gemaakte afspraak zou de wethouder de raad op kwartaalbasis informeren. In de periode 2004-2006 zijn echter in totaal drie ICT-rapportages verschenen. Het achterblijven van de kwartaalrapportages is in de commissie Middelen aan de orde geweest. De commissie heeft de wethouder verzocht zich aan de gemaakte toezegging te houden.

In de opgeleverde ICT –rapportages werd de stand van zaken van de lopende projecten behandeld. Ook de verwachte (globale) projectkosten kwamen aan bod. Een financiële onderbouwing van deze ramingen ontbrak echter. Ook meetbare doelstellingen en een inzichtelijke planning ontbraken veelal. Als gevolg hiervan stelde de commissie steeds meer kritische vragen over de financiële onderbouwing. Daarnaast werden frequent vragen gesteld over de terugverdieneffecten van ICT. Tevens was de commissie van mening dat zij onvoldoende inzicht kreeg in de geldstromen, zo blijkt uit de notulen van de commissie Bestuur Veiligheid en Middelen 2004-2008.

In de collegeperiode 2006-2010 is de periodieke halfjaarrapportage over ICT tot nu toe uitgebleven. De wethouder is toen twee keer gevraagd de raad over de stand van zaken per brief te informeren. Het antwoord op het eerste verzoek bevatte geen

financiële onderbouwing, meetbare doelen of duidelijke planning. De tweede brief ging vooral in op de concerninformatiearchitectuur en niet op kosten, baten, planningen en voortgang van lopende concern ICT-projecten. Naar aanleiding van de rapportages stelde de raad vragen over de stand van zaken, plan van aanpak, implementatie kostenbeheersing en terugverdieneffecten van de ICT-projecten. De wethouder deed vervolgens de toezegging om twee keer per jaar de commissie te informeren over ICT, onder meer ook over de financiële aspecten. Deze toezegging is niet volledig nagekomen.

Het college heeft in de periode 2006-2010 drie rapportages over de gemeentelijke dienstverlening opgesteld, waar ICT een onderdeel van is. De toelichting met betrekking tot ICT is beperkt.

- De eerste rapportage geeft de stand van zaken van verschillende ICT-projecten. Hierbij zit geen financiële onderbouwing of informatie over voortgang die wordt gerelateerd aan een planning. De behandeling van de rapportage in de commissie ging over dienstverlening en niet over (kosten en baten van) ICT.
- In de tweede rapportage komt ICT aan de orde waar het direct raakvlak heeft met dienstverlening (bijvoorbeeld de website). De voorzitter van de commissie verzoekt de wethouder in de volgende rapportage ICT nadrukkelijker aandacht te geven;
- In de derde rapportage (maart 2009) wordt melding gemaakt van tegenslagen op het gebied van ICT. Een andere aanpak op ICT-gebied is nodig vanwege de omslag van productgericht naar klantgericht werken en de verantwoordelijkheid en de uitvoering op het gebied zijn versnipperd, waardoor coördinatieproblemen zijn ontstaan.

Naast de periodieke informatievoorziening op verzoek van de raad, worden met regelmaat ook vragen door de raadscommissies gesteld over risico's van de uitrol van concernbedrijfsvoeringssystemen. De rekenkamer heeft een analyse uitgevoerd naar de antwoorden door het college. Hieruit blijkt dat een overwegend positief beeld wordt geschetst, waarbij niet of nauwelijks risico's worden vermeld. De vragen van de raad worden niet expliciet beantwoord.

2-8 toezicht

Op bestuurlijk niveau wordt momenteel geen toezicht gehouden op de ontwikkeling en uitvoering van ICT-beleid en de voortgang en realisatie van de ICT-projecten.

Eenzijds komt dit door de hiërarchische inbedding van het toetsingsinstrument MOAP. Begin 2008 beschikte het college nog over de MOAP als een vorm van toezicht. ASR kon vanuit zijn rol als onafhankelijk toezichthouder de wethouder aanvullende zekerheid geven over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie die door de CIM via de ambtelijke leiding aan het college werd gerapporteerd. Door het besluit van de wethouder om de verantwoordelijkheid over de informatievoorziening grotendeels over te dragen aan de CIM gaf het college haar toezichtsinstrument uit handen.

Anderzijds concludeert de rekenkamer dat de scope van de toetsing zoals momenteel door ASR wordt uitgevoerd te veel gericht is op de (output en kwaliteit van de) afzonderlijke projecten. ASR toetst onvoldoende de mate waarin de projectleiding en het programmamanagement (tot en met de CIM) waarborgen en controls hebben ingebouwd zodat projecten beheerst worden uitgevoerd. Ook wordt niet geverifieerd of de door de organisatie gerapporteerde informatie juist, tijdig en volledig is.

De betrokkenheid van de portefeuillehouder met betrekking tot de bedrijfsvoering in het algemeen en de ICT-aspecten daarbinnen in het bijzonder is beperkt. De verantwoordelijke portefeuillehouder is voor zijn of haar beoordeling afhankelijk van

de betrouwbaarheid en volledigheid van de verantwoordingsinformatie die vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangeleverd. Het ontbreekt aan een onafhankelijke partij die namens het college de uitvoering van het beleid en de projecten in de praktijk toetst en de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie controleert.

Tot halverwege 2008 ontving de portefeuillehouder rechtstreeks alle informatie van een onafhankelijke partij (ASR) over de uitvoering van de ICT-projecten via de MOAP. De MOAP is een instrument dat ICT-projecten toetst op beheersbaarheid en bestuurbaarheid (zie ook bijlage 4). Ieder kwartaal²⁵ werd de MOAP-rapportage aan de portefeuillehouder gestuurd²⁶. Per project werd toen na uitvoering van een voortgangstoets een brief aan de portefeuillehouder Organisatie opgesteld, ongeacht of deze al dan niet bestuurlijke actie moest ondernemen. Ook stuurde ASR eens per kwartaal voortgangsinformatie over automatiseringsprojecten. Door middel van deze onafhankelijke rapportage werd het college op de hoogte gehouden van de voortgang van projecten. ASR kon ook zelf een escalatieprocedure inzetten om portefeuillehouder en/of hoofd van dienst te benaderen wanneer een project tekortkomingen vertoonde en door de monitor noodzakelijk geachte acties niet werden uitgevoerd. Indien een project grote afwijkingen met het projectplan vertoonde, en noodzakelijke acties niet werden opgevolgd, waren er drie escalatieprocedures:

1. aanbeveling aan projectmanager en de directeur;
2. overleg tussen directeur ASR en directeur dienst;
3. overleg tussen directeur ASR, directeur van dienst en de verantwoordelijke portefeuillehouder.

Op 25 juli 2008 heeft de voormalig portefeuillehouder organisatie echter besloten de procedures voor de uitvoering en rapportage van de monitor te herzien. Op 27 augustus 2008 heeft de gemeentesecretaris de nieuwe procedures aangekondigd bij de diensten. De informatie uit tussentijdse toetsen van ASR wordt vanaf dit moment gerapporteerd aan en beoordeeld door afdeling OIM (DMC) en de CIM (Directeur DMC) en worden niet meer tussentijds doorgestuurd naar de portefeuillehouder. De portefeuillehouder ontvangt echter nog wel rechtstreeks de kwartaalrapportages van de ASR. Voor overige informatie laat de wethouder de beschikbaarheid van informatie nu over aan de beoordeling en advisering van afdeling OIM en het eindoordeel van de CIM. De rekenkamer constateert op basis van haar definitie van toezicht dat in de huidige structuur het college zelf geen toezicht meer uitoefent.

Naast het feit dat de portefeuillehouder de onafhankelijke informatievoorziening als instrument uit handen heeft gegeven, volstaat ook de invulling van de MOAP niet als volwaardig toezichtinstrument. Toezicht moet zich richten op de waarborgen en controls die de ambtelijke leiding heeft ingebouwd voor de projectbeheersing. Ook moet worden getoetst of de door de lijn gerapporteerde informatie juist, tijdig en volledig is. De MOAP toetst dit allemaal niet. In de MOAP staat met name de voortgang

²⁵ Vanaf de start van de MOAP werd elke tussentijdse rapportage naar de wethouder doorgestuurd. In september 2006 heeft de voormalig wethouder Organisatie verzocht alleen per kwartaal te rapporteren, tenzij bestuurlijke actie gewenst was. Nadat in 2008 de ASR het toezicht moest houden, stuurde ASR alle tussentijdse informatie en kwartaalrapportages naar de wethouder. Met ingang van augustus 2008 rapporteert ASR nu alleen per kwartaal over de MOAP.

²⁶ Via een voorstel van de projectmanager kan het college besluiten welke automatiseringsprojecten onder de MOAP worden geplaatst.

en beheersing van de individuele projecten centraal. Getoetst wordt of de voortgang van projecten in lijn is met het projectplan en wat de stand van zaken is op dat specifieke moment. Hierdoor ontbreekt het aan inzicht in de mate waarin de uitvoering van projecten door de ambtelijke leiding wordt beheerst en of de aangeleverde informatie betrouwbaar is.

3 ICT op programma/directie management niveau

3-1 inleiding

Hoofdstuk 3 beschrijft eerst de belangrijkste normen en geeft een beknopt overzicht van relevante ontwikkelingen tussen 2004 en begin 2009 op directie/programmamanagementniveau. Daarna wordt beschreven hoe het directie/programmamanagementniveau het ICT-beleid uitvoert en de projecten aanstuurt. Dit houdt in dat op het niveau van de gemeentesecretaris, de CIM en de Stuurgroep Bedrijfsvoering wordt gekeken op welke wijze zij de concernbrede ICT-ontwikkelingen, -programma's en -projecten aansturen en proberen te beheersen. Vervolgens wordt beschreven hoe hierover verantwoording wordt afgelegd. In dit hoofdstuk wordt de positie en rol van de CIM, zoals die eind 2008/begin 2009 van toepassing was, getoetst aan het normenkader. De uitkomsten hiervan worden in het hoofdstuk 'Verbetertraject' en later nog in de volgende publicatie gebruikt als analysekader om zo duidelijk te maken waar in het verbetertraject risico's voor de kritische succesfactoren aanwezig zijn.

3-2 normen

Het directie/programmamanagement is eindverantwoordelijk voor de strategische danwel beleidsmatige beslissingen en kaders van de organisatie. Dit management wordt geleid door een zogenoemde programmaopdrachtgever, die een manager aanwijst om de dagelijkse leiding op zich te nemen. Volgens de principes van PRINCE2 is het noodzakelijk dat de programmaopdrachtgever het belangrijkste lid is van het directieteam. Alleen deze persoon heeft de mogelijkheid om noodzakelijke veranderingen af te dwingen welke benodigd zijn om complexe verandertrajecten succesvol te kunnen afronden. Concreet betekent dit dat de gemeentesecretaris als hoofd van de ambtelijke organisatie de programmaopdrachtgever is en deel moet uitmaken van het directie/programmamanagement. Hij wijst vervolgens de CIM aan als de eerst verantwoordelijke (programma)manager die namens hem de dagelijkse leiding heeft.

Binnen de gemeente Rotterdam zouden volgens PRINCE2 de gemeentesecretaris, de Stuurgroep Bedrijfsvoering en de CIM gezamenlijk het directie/programmamanagement vormen. Daarbij is het van belang dat zij een proactieve houding hebben in het opstellen van beleid en de uitvoering van projecten. Hiervoor is het aanstellen van voldoende, gekwalificeerd personeel een belangrijke voorwaarde. Ook moet de positie van het directie/programmamanagement goed zijn ingevuld. Zo moeten de taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn en moet het directie/programmamanagement beschikken over toereikende quality assurance. Ten

aanzien van de projecten is portfoliomanagement²⁷ een belangrijk beheersinstrument. Toetsing op naleving van beleid en richtlijnen is eveneens van belang, evenals een goede informatievoorziening.

3-3 ontwikkelingen 2004-begin 2009

In de periode 2004-2008 heeft Rotterdam veel wijzigingen in de structuur van de Stuurgroep Bedrijfsvoering aangebracht. Enerzijds betreft het wisselende naamgeving, anderzijds zijn er ook wijzigingen aangebracht die betrekking hebben op taken en bevoegdheden.

Stuurgroep Bedrijfsvoering

In 2005 heeft het college besloten dat de governancestructuur van de zogenoemde satellieten moest worden gewijzigd. Onderwerpen die in een satelliet werden besproken gelden concernbreed. Elke satelliet behartigde een concernbreed onderwerp en bestond uit vertegenwoordigers van de verschillende diensten. Voor ICT is de I-satelliet ingesteld. Doelstelling van een I-satelliet was om het concernbrede denken bij de diensten te waarborgen. In juli 2007 is de I-satelliet samen met andere inhoudelijke satellieten²⁸ opgegaan in de satelliet bedrijfsvoering. Vanaf september 2008 heet deze groep de Stuurgroep Bedrijfsvoering.

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven is voor de stuurgroep (satelliet) nooit een expliciet mandaat vastgelegd. Ook is bij de overgang van de I-satelliet naar de Satelliet Bedrijfsvoering en daarna naar de Stuurgroep Bedrijfsvoering niet expliciet aangegeven welke taken en bevoegdheden zijn overgenomen en of/zo ja welke taken en bevoegdheden zijn gewijzigd. Wel is in de notulen van de satelliet bedrijfsvoering (dd. 11 juli 2008) aangegeven dat de satelliet een sturende rol heeft in die zin dat 'de satelliet besluiten neemt namens het Concernberaad, op grond van een planning, de voortgang bewaakt en indien nodig ingrijpt/intervenieert/bijstuurt. Het accent van de satelliet ligt aan de voorkant'. 'Het voorstel komt ter bespreking en besluitvorming in de satelliet.'

CIM

In 2004 is de rol van CIM aan de directeur DMC toegekend. Vanuit deze rol werd de CIM eindverantwoordelijk voor 'het ontwikkelen en (laten) uitvoeren van het ICT-beleid en -plan, alsmede voor het ontwikkelen van concernbrede ICT-voorzieningen. Ook de controle op de naleving van vastgesteld ICT-beleid behoorde tot zijn verantwoordelijkheid' volgens het ICT-beleidsplan 2004-2007. Met de toewijzing van deze taken werd de directeur DMC meerdere rollen toegekend, namelijk die van opdrachtgever, opdrachtnemer, controller en toezichthouder. Als snel bleek in de praktijk dat de vereniging van al deze rollen in één functie niet gewenst was en is de functie aangepast. Eerst was de directeur DMC volledig verantwoordelijk voor het opdrachtnemer en -geverschap. De rol van opdrachtnemer is uit zijn portefeuille verdwenen. Deze rol wordt nu vaak vervuld door een ander dienstonderdeel (Shared Service Centrum), die niet onder de eindverantwoordelijkheid van de directeur DMC valt.

²⁷ Portfolio management is een proces dat als doel heeft een optimale coördinatie te verzorgen ten aanzien van de grotere investeringen en veranderingen in de verschillende objecten in de informatievoorziening. Het proces brengt de betekenis en de

²⁸ Met inhoudelijke satellieten doelen we hier op de satellieten die bedrijfsvoeringsonderwerpen behandelen (zoals HR, FIN, ICT).

De toezichthoudende taak, zoals het college die aan de CIM heeft toegekend, is ook veranderd. In 1999 heeft de CIM de uitvoering van deze taak expliciet belegd bij zijn afdeling OIM. Vervolgens is in 2008 een deel van de toezichthoudende taak aan ASR overgedragen en heeft de CIM de verantwoordelijkheid gekregen om op basis van de toezichtresultaten zelf een besluit te nemen welke tussentijdse informatie aan het college moet worden verstrekt.

3-4 sturing en beheersing

De sturing en beheersing op programma/directiemanagement niveau schiet in belangrijke mate tekort. Doordat de gemeentesecretaris geen duidelijke rol heeft in het proces en de CIM in het concernberaad ontbreekt, wijkt de gekozen organisatiestructuur af van de methodiek uit PRINCE2 dan wel van enig andere managementmethodiek. Dit leidt ertoe dat een sterk aansturende positie niet is gewaarborgd.

Binnen de gekozen opzet is de CIM-functie zowel in de opzet als in de uitvoering niet toereikend ingevuld. De directeur DMC is nu ook CIM, waardoor de rol van CIM onderbelicht blijft. Het directie/programmamanagement heeft niet de vereiste proactieve rol op zich genomen om een goed beleid met bijbehorende organisatiestructuur op te zetten. Adequaat portfoliomanagement ontbreekt. Ook de aansturing en beheersing van projecten zelf is onvoldoende. Het ontbreekt aan toetsing of binnen de projecten de richtlijnen worden nageleefd. De ontoereikende sturing en beheersing leidt ertoe dat er geen inzicht bestaat in de daadwerkelijke voortgang van de projecten en de beleidsrealisatie en de uitputting van de budgetten.

Invulling posities niet conform PRINCE2

In de huidige organisatiestructuur in Rotterdam bestaat voor het onderwerp ICT het directie/programmamanagement uit de Stuurgroep Bedrijfsvoering²⁹ en de CIM. De gemeentesecretaris is niet vertegenwoordigd in dit directie/programmamanagement. Zo maakt de gemeentesecretaris geen deel uit van de Stuurgroep Bedrijfsvoering en maakt de CIM³⁰ geen deel uit van het concernberaad dat gemeentebreed de prioriteiten ten aanzien van ICT moet stellen en het ICT-beleid moet formuleren. De precieze rol van de gemeentesecretaris is voor de rekenkamer onduidelijk. Hij heeft samen met het college het mandaat aan de CIM verstrekt en ontvangt van de CIM de verantwoordingsrapportages. Hoe de gemeentesecretaris in de praktijk betrokken is in de aansturing en beheersing van het ICT-beleid blijft onduidelijk. Wel merkt de rekenkamer op dat het ontbreken van de gemeentesecretaris in het directie/programmamanagement ertoe leidt dat de realisatie van de complexe organisatieveranderingen minder kunnen worden afgedwongen. Dit geldt in belangrijke mate voor organisatieveranderingen waarbij ICT geen middel is, maar een doel op zich. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de mate waarin de ICT-projecten verplicht worden uitgerold. Doelstelling was dat alle concernbedrijfsvoeringssystemen verplicht over alle diensten zouden worden uitgerold. Voor het project Oracle FIN gebeurt dit ook. Bij andere projecten is dit niet altijd het geval, zo constateert de rekenkamer. Zo werd een half jaar geleden gerapporteerd dat naast de twee diensten die reeds uitgerold zijn, vier diensten besloten hebben om te gaan deelnemen aan de

²⁹ Vanuit zijn functie als directeur DMC is de CIO ook vertegenwoordigd in de Stuurgroep Bedrijfsvoering.

³⁰ Formeel maakt de CIM geen deel uit van het concernberaad. Doordat de functie van CIM onderdeel uitmaakt van de functie directeur DMC, is de CIM in de praktijk wel aanwezig op het concernberaad, maar dan in het kader van de functie directeur DMC. Specifieke belangenbehartiging van ICT in het concernberaad is hiermee niet gewaarborgd.

uitrol van het Document Management Systeem (DMS).³¹ Medio 2009 hebben echter nog maar drie diensten besloten het project te gaan uitrollen.³² Er wordt niet nader toegelicht welke dienst is afgefallen en met welke reden. Onbekend is of en wanneer de andere diensten en deelgemeenten alsnog zullen deelnemen aan de uitrol. Dit heeft tot gevolg dat voorziene baten niet kunnen worden gerealiseerd en dat de kosten over een beperkt aantal diensten moeten worden verdeeld. Het is nog niet duidelijk wat de consequenties hiervan zijn op het te hanteren tarief per gebruiker. In ambtelijk wederhoor is aangegeven: “Waar de rekenkamer hier tegenaan loopt is de wijze waarop de verandering en implementatie over het concern wordt ingestoken. Bij DMS wordt aangehaakt bij diensten die op korte termijn een probleem voorzien met hun huidige postregistratiesysteem. Die krijgen ‘voorrang’. Dat wil dus niet zeggen dat andere diensten –definitief- zouden afhaken.” De rekenkamer merkt hierover op dat de hierboven genoemde prioritering van diensten die het systeem zullen implementeren niet zo is beschreven in de verantwoordingsdocumenten. Daar wordt expliciet een kleiner aantal diensten genoemd die besluiten het project uit te rollen. Nergens wordt toegezegd dat de afhakende diensten op een later moment alsnog het systeem zullen gaan uitrollen.

Proactieve houding ontbreekt

In de aansturing van het ICT-beleid en de ICT-projecten heeft de stuurgroep geen proactieve rol. De Stuurgroep Bedrijfsvoering behandelt met name de concernbrede onderwerpen. Onderwerpen waar de stuurgroep bijvoorbeeld over moet besluiten zijn: welke ICT-projecten mogen worden opgestart en is de projectbrief³³ toereikend om een project mee op te starten? Ook de prioriteitstelling tussen de ICT-projecten behoort tot het takenpakket van de stuurgroep. De toetsende rol inzake de naleving van genomen besluiten behoort niet tot de taak van de stuurgroep. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de CIM.

Uit analyse van de notulen van de Stuurgroep Bedrijfsvoering³⁴ blijkt dat het opstellen van een duidelijk ICT-beleid en de bijbehorende organisatiestructuur niet wordt geïnitieerd vanuit de stuurgroep. Slechts éénmalig in een retrace is de IT-governancestructuur besproken naar aanleiding van een rapport over de gebreken in de huidige structuur. Hier zal in het hoofdstuk Verbetertraject nader op worden ingegaan. Ook komt het zelden voor dat de stuurgroep wordt gevraagd zich uit te spreken over de prioriteitstelling. Opvallend is ook dat er zelden een projectbrief is geagendeerd en/of vastgesteld, terwijl dit toch een van de belangrijkste ICT-taken van de Stuurgroep Bedrijfsvoering zou moeten zijn. Dit impliceert dat de opdracht en het projectbudget (inclusief beheerskosten) van de niet behandelde projectplannen mogelijk niet op formele wijze vastgesteld zijn. Wel is meerdere malen een PID³⁵ van

³¹ MGP-rapportage, 3e kwartaal 2008

³² MGP-rapportage, 1e kwartaal 2009

³³ Voor elk project moet een projectbrief worden opgesteld, waarin onder andere een businesscase op hoofdlijnen is opgenomen. De Stuurgroep Bedrijfsvoering stelt de projectbrief vast, waarna de projectbrief fungeert als een formeel gedelegeerde opdracht. Met het vaststellen van de opdracht wordt tevens het projectbudget vastgesteld. Het opzetten van een beheerorganisatie moet als onderdeel van het project worden meegenomen waarbij een inschatting van de beheerskosten onderdeel moet zijn van de projectbrief.

³⁴ De rekenkamer heeft alle notulen van de vergaderingen van zowel de I-satelliet, de satelliet bedrijfsvoering als de Stuurgroep Bedrijfsvoering in de periode 2004-2009 onderzocht.

³⁵ PID: dit betreft een Project Initiatie Document. Zie ook bijlage 3.

een project besproken en vastgesteld, hoewel de stuurgroep onderkent dat dit niet tot de taken van de stuurgroep behoort.

Met betrekking tot de afzonderlijke projecten van de concernbedrijfsvoeringssystemen heeft de stuurgroep een betrekkelijk afstandelijke rol. De afronding van een project wordt altijd in de stuurgroep besproken. Mits de kaders van een project niet worden gewijzigd, vindt geen andere behandeling van de projecten binnen de stuurgroep plaats. Wijzigingen in een projectscope moeten wel aan de stuurgroep worden voorgelegd. Uit analyse van de notulen blijkt dat dit nooit expliciet is gebeurd, terwijl de scope van meerdere concernbedrijfsvoeringssystemen wel is gewijzigd. Het ontbreekt aan een duidelijke changemanagement procedure, zoals die in PRINCE2 wordt voorgeschreven.

De Stuurgroep Bedrijfsvoering wordt op aanvraag inhoudelijk geadviseerd over de door hen aan te geven onderwerpen door de adviesgroep ICT.³⁶ De adviesgroep ICT toetst bijvoorbeeld of een voorstel implementeerbaar is bij diensten en of het voorstel past binnen de bestaande concernarchitectuur. Vervolgens stelt de adviesgroep hier een advies over op, dat zij aan de Stuurgroep Bedrijfsvoering verstrekt. De Stuurgroep Bedrijfsvoering bekijkt het ICT-voorstel en neemt daarbij het advies in overweging. Vervolgens beoordeelt de stuurgroep of het voorstel past in het ICT-plan dat is afgesproken (in relatie tot de strategische agenda).

De adviezen van de adviesgroep ICT worden niet altijd door de Stuurgroep Bedrijfsvoering overgenomen. Redenen voor het niet overnemen van de adviezen zijn:

- het voorstel heeft vanuit de strategische bedrijfsvoeringagenda minder prioriteit dan andere voorstellen op andere gebieden.
- het risico voor de uitvoering wordt anders geschat door de stuurgroep
- de stuurgroep duidt het uitvoeringstempo versus de gewenste gedegenheid van een project anders dan de adviesgroep.

De rekenkamer vindt het opvallend dat de niet overgenomen adviezen vaak een kritische component bevatten over de haalbaarheid van een project.

Niet alleen de stuurgroep vervult geen proactieve rol. Ook de CIM heeft een meer reactieve houding aangenomen. Mogelijk is deze reactieve houding het gevolg van de vele taken waar de directeur DMC ook eindverantwoordelijk voor is (naast zijn taken als CIM), namelijk:

- financiën;
- human resourcebeleid;
- management development

Een exacte verdeling in beschikbare uren per taakgebied is niet afgesproken. De CIM 'vervult zijn rol als CIM voor zover noodzakelijk is.' De uitvoering van zijn ICT-taken heeft de CIM belegd bij de afdeling OIM.

Ook het opstellen en actueel houden van de gemeentelijke concernstrategie en -visie op geautomatiseerde informatievoorziening en ICT is niet toereikend geweest in de afgelopen jaren. Dit blijkt onder meer uit het beleidsplan 2004-2007 dat nooit is geactualiseerd. Uiteindelijk is besloten om het voormalige beleidsplan als vigerend

³⁶ Deze groep bestaat uit een afvaardiging van hoofden ICT van diensten, het Kenniscentrum Rotterdam, ISR en de afdeling OIM. Op basis van de statuten kan de adviesgroep ICT gevraagd en ongevraagd adviseren. In de praktijk blijkt dat de adviesgroep alleen gevraagd adviezen uitbrengt.

beleid aan te houden. Het beleidsplan 2004-2007 is echter nooit tot volwaardig sturingsinstrument ontwikkeld doordat de uitwerking van het plan op tactisch en operationeel niveau niet is gemaakt.

Naleving regelgeving en voorschriften projectmethodiek niet getoetst

Naleving van regelgeving en de voorschriften van de projectmethodiek moet waarborgen dat een project beheerst wordt. Een toets op de naleving van de regelgeving en voorschriften geeft het directie/programmamanagement inzicht in hoeverre de projectorganisatie de beheersing van het project optimaal nastreeft. Volgens OIM werd er tot voor kort niet getoetst of een project en de wijze waarop het was opgezet en uitgevoerd voldeed aan het ICT-beleid. Beleidsrealisatie wordt nog steeds niet getoetst. OIM geeft aan dat zij nu wel aan de voorkant waarborgen heeft ingebouwd om ervoor zorg te dragen dat de architectuur van een nieuw project het ICT-beleid naleeft. Er zijn daarvoor waarborgen ingebouwd in de architectuurservices. OIM toetst of projecten voldoen aan de afgesproken architectuurprincipes (ICT-beleidsrealisatie). Meer specifiek: past dit project binnen de kaders en richtlijnen van ICT. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen hoe en met welke diepgang deze toetsing plaatsvindt. De kaders en richtlijnen waaraan OIM toetst, zijn blijvend in ontwikkeling. De richtlijnen worden vastgelegd naar aanleiding van 'lessons learned' van al bestaande projecten. Deze richtlijnen zijn ontvangen bij ambtelijk wederhoor. Het ontbreekt aan een centraal punt (bijvoorbeeld een project support office) waar het beheer van de richtlijnen, maar ook de uitvoering van evaluaties, 'lessons learned reports' en de ondersteunende projectdocumentatie wordt beheerd.

Beperkt portfoliomanagement

Voor de samenhang en voortgang van ICT-projecten is het noodzakelijk dat de CIM de samenhang en de prioriteitstelling tussen de verschillende projecten bewaakt. Hiertoe bestaat het instrument portfoliomanagement. Uit gesprekken heeft de rekenkamer vernomen dat het directie/programmamanagement hier in de praktijk beperkt gebruik van maakt. Hierdoor ontbreekt het directie/programmamanagement aan inzicht in hoe de onderlinge projecten met elkaar samenhangen, wat de betekenis van één project is binnen het totaal aan projecten, en wat het belang van de verschillende projecten ten opzichte van elkaar is.

Beperkt inzicht in projectbeheersing/ geen optimale quality assurance

De CIM ontvangt informatie over de voortgang van de individuele projecten uit de bestaande monitoren (MGP en MOAP). Binnen de reguliere planning- en controlcyclus wordt beperkt informatie opgeleverd over de voortgang en beheersing van projecten. In het kader van quality assurance laat de CIM de MOAP-rapportage uitvoeren door ASR. Hiermee vergewist de CIM zich van onafhankelijke informatie over de projectvoortgang. Het ontbreekt echter aan kwalitatief toereikende informatie om het beleid en de projecten integraal te kunnen sturen en beheersen. De CIM en ook OIM hebben namelijk (net als het college) een beperkt totaaloverzicht, zowel qua verantwoordelijkheidsstructuur, uitvoering en voortgang van diverse projecten als qua financieel inzicht in uitputting van de kredietfaciliteit, overall en op project niveau.

Inzicht in de kosten en budgetuitputting van alle concernsystemen ontbreekt, waardoor de CIM niet kan bepalen of hij de ICT-projecten met de beoogde scope binnen het bestedingskrediet van €54 miljoen ³⁷ kan realiseren.

Metafoor van een geïnterviewde over het inzicht in de samenhang en voortgang van ICT-projecten

Je bent begonnen aan een marathon. Je weet hoeveel kilometer je moet afleggen en je weet ook hoe lang je al hebt gelopen. Je hebt er alleen geen idee van hoeveel kilometer je nog moet lopen naar de finish toe.

Op dit moment is in het kader van het verbeterproject een analyse uitgevoerd die inzichtelijk moet maken welke ruimte nog beschikbaar is binnen het concernkrediet en welke nieuwe prioriteiten moeten worden aangebracht binnen de diverse concern ICT-projecten. Dit wordt in hoofdstuk 5 nader beschreven.

De informatie over de mate waarin projecten worden beheerst is niet eenduidig. Er wordt slechts zeer beperkt inzicht aan de CIM gegeven in de gesignaleerde risico's van de projecten. Daarnaast ontbreekt het de CIM en OIM (in de rol van gedelegeerd opdrachtgever) aan inzicht in de governancestructuur op projectniveau zoals die in de praktijk wordt ingevuld. Hoe en aan wie er over projecten gerapporteerd wordt, verschilt nu per project. Dit maakt de beheersing van het projectmanagementniveau moeilijk voor de CIM.

Mede gezien de dubbele rol die de CIM momenteel heeft (ook zijnde de concerncontroller, verantwoordelijk voor de financiën) vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat de rol van Begrotingszaken in de financiële toetsing van projecten zeer beperkt is. Door de tijdsdruk op de uitvoering van de P&C-cyclus heeft de afdeling Begrotingszaken de controlfunctie op baten en lasten van grote ICT-projecten beperkt ingevuld en handelt de afdeling op dit punt vooral reactief. Begrotingszaken speelt alleen een rol in het beoordelen van de ICT-kosten wanneer sprake is van claims en budgetoverschrijdingen. Begrotingszaken heeft momenteel geen inzicht in de wijze waarop en de kwaliteit waarmee de projectcontrolfunctie op projectniveau is ingericht. De beoordeling van financiële informatie is in dit opzicht beperkt, temeer daar de gemeente nog geen eenduidige definitie voor kosten en baten van ICT-projecten heeft ontwikkeld. Ook zijn geen andere informatiestromen ontwikkeld die rapporteren over de financiële projectbeheersing. Het ontbreken van een verplichtingenadministratie bemoeilijkt het verkrijgen van inzicht in reeds aangegane verplichtingen. Het is hierdoor lastig om financieel overzicht te bewaren en zicht te houden op kredietruimte die nog vrij te besteden is. Wel ontvangt Begrotingszaken informatie voor de uitvoering van de MGP, waarin de projectbeheersing op onder meer de tijdsplanning, de scope en de financiën moet worden getoetst (zie ook bijlage 4). Toetsing vindt vooral plaats op volledigheid van de door de projectmanagers ingevulde formats.

³⁷ Deze kredietlimiet is bepaald door de aangepaste ramingen van de projecten voor de concernbedrijfsvoeringssystemen bij elkaar op te tellen. De raad heeft deze som overgenomen en tot kredietlimiet verheven. Eerder al was de totale som van de initiële ramingen op €38 miljoen vastgesteld.

Het ontbreekt de CIM én de Stuurgroep Bedrijfsvoering aan inzicht in de uitputting van het totale kapitaalkrediet concernsystemen alsook in de financiële uitputting op projectniveau, hoewel de stuurgroep budgethouder is van dit budget. Zowel vanuit de lijnorganisatie (projectmanagement en OIM) als vanuit de controller (Begrotingszaken) ontvangt het directie/programmamanagement geen volledige informatie over de uitputting van het kapitaalkrediet en de uitputting van het budget op projectniveau.

Capaciteit en deskundigheid

Uit gesprekken met medewerkers en de huidige CIM komt naar voren dat de beschikbare capaciteit van OIM voor de taakuitvoering als te beperkt wordt gezien om een proactieve rol te kunnen vervullen. De afdeling kent 15 fte, waarvan 7 tot 8 fte inzetbaar is op het gebied van ICT. Deze medewerkers, waarvan een deel extern wordt ingehuurd, moeten alle rollen (opdrachtgever en beleidsmaker) vervullen. De beperkte capaciteit wordt door de geïnterviewden als reden aangevoerd voor het ontbreken van het overzicht en de samenhang op ICT-gebied bij de ambtelijke leiding. Mogelijke verklaringen voor het ontbreken van een proactieve houding door de Stuurgroep Bedrijfsvoering heeft de rekenkamer niet gehoord.

Ook het kennisniveau is een belangrijk aspect. Het is noodzakelijk dat het directie/programmamanagement en de uitvoerende medewerkers over voldoende kennis beschikken om bijvoorbeeld projectvoorstellen kritisch te beoordelen. Zij moeten een inschatting kunnen maken of het voorstel realistisch en haalbaar is. Zowel wat betreft techniek als financiën. In gesprekken is echter aangegeven dat in 2004 het kennisniveau binnen het concern over de aansturing en beheersing van ICT-projecten nog beperkt was. De organisatie heeft volgens geïnterviewden toen besloten om vanuit het werk zelf de kennis op te bouwen. De opdrachten werden daarom toch verstrekt. Doordat de medewerkers vanuit de organisatie een grote kennisachterstand hadden ten opzichte van de ingehuurde opdrachtnemers, zijn er meerdere “beginnersfouten” gemaakt in de opdrachtverstrekking en vervolgens de aansturing en beheersing van de in gang gezette projecten.

3-5 verantwoording

Er wordt in het stafberaad ICT structureel gesproken over de voortgang van projecten. Ook worden structureel monitorrapportages opgesteld en aan de wethouder toegezonden. De kwaliteit van de monitorrapportages laat echter te wensen over. De rapportages leveren geen consistente informatie. Ook wordt de betrouwbaarheid van de informatie in de monitorrapportages nauwelijks getoetst. Voor de MOAP toetst ASR in beperkte mate de betrouwbaarheid. De afdeling Begrotingszaken toetst voor de MGP niet de betrouwbaarheid van de door de projectmanagers aangeleverde informatie, maar alleen de volledigheid. Daarnaast maakt de MGP niet inzichtelijk wanneer een project het initiële krediet en de initiële planning overschrijdt, waardoor het onduidelijk is wanneer een project bijsturing behoeft. De CIM besluit welke tussentijdse informatie uit de MOAP aan de portefeuillehouder wordt verstrekt. De MGP wordt ieder half jaar aan de portefeuillehouder toegestuurd. Van de MOAP ontvangt de portefeuillehouder elk kwartaal een rapportage. Tussentijdse informatie wordt niet aan de portefeuillehouder verstrekt, alhoewel daar wel reden toe is door wijzigingen in scope, financiën en planning. Tevens zijn geen heldere afspraken gemaakt over welke zaken de portefeuillehouder wel of niet geïnformeerd wenst te worden. Dit is aan de beoordeling van de CIM.

Ambtelijke verantwoording naar het college vindt op verschillende manieren plaats, zowel via documenten die vanuit de reguliere planning- en controlcyclus worden

opgesteld als via het stafberaad ICT. Het stafberaad wordt benut om verantwoording af te leggen aan het college over het gevoerde ICT-beleid. Ook de MOAP- en MGP-rapportages worden opgeleverd aan de CIM die deze vervolgens aan het college doorstuurt.

verantwoording vanuit de diensten en DMC

Elke dienst sluit met het college een managementcontract af³⁸ waarin is aangegeven welke doelstellingen de dienst in dat jaar moet bereiken. Op basis van dit contract vindt verantwoording naar het college plaats. De directeur van dienst legt middels een kwartaalrapportage verantwoording af over de realisatie van de doelen (en producten) in het managementcontract. Er zijn per jaar drie kwartaalrapportages. Over het hele jaar wordt gerapporteerd in de jaarrekening van de dienst. Het doel van de kwartaalrapportages is het verschaffen van financiële en beleidsinformatie over de realisatie van de gestelde doelen in de begroting. Waar nodig kunnen, op basis van de rapportages, besluiten tot bijsturing worden genomen (bijvoorbeeld intensivering van beleid of wijziging van de begroting). De kwartaalrapportages van de afzonderlijke diensten geven het college inzicht in de stand van zaken van ICT-projecten binnen een dienst, maar verschaffen het college geen helderheid over het verloop van concernprojecten.³⁹

De jaarrekeningen van de diensten worden geconsolideerd in de jaarrekening van het concern. De directeur Middelen en Control, tevens concerncontroller, is verantwoordelijk voor het opstellen van de concernjaarrekening. Begrotingszaken is verantwoordelijk voor het proces en coördinatie. De rekenkamer constateert dat Begrotingszaken niet apart rapporteert over ICT-projecten die bij alle diensten spelen, waardoor de informatievoorziening over concernprojecten door middel van planning- en controldocumenten zich beperkt tot begrotingen en jaarrekeningen van de diensten in samenhang met de begroting en jaarrekening van het concern. Eventuele wijzigingen in financiën worden tussentijds door Begrotingszaken in een bestuursrapportage aan de raad gerapporteerd. De bedrijfsvoeringsparagraaf van de bestuursrapportages wordt hiervoor gebruikt, maar dit gebeurt slecht in beperkte mate voor de concernbedrijfsvoeringssystemen.

verantwoording vanuit de CIM

Verantwoording van de CIM naar de portefeuillehouder Organisatie vindt structureel plaats. Een belangrijk instrument hiervoor is het stafberaad ICT, waarin het college maandelijks geïnformeerd wordt over de uitvoering van (onder meer) het ICT-beleid. Daarnaast wordt de wethouder structureel geïnformeerd over de voortgang van projecten via de reguliere concern planning- en controlcyclus van Begrotingszaken, waarin de concernbedrijfsvoeringssystemen worden meegenomen. Daarnaast kan de CIM incidenteel, mocht daar aanleiding voor zijn, rapporteren aan de wethouder.

Ook via de monitorinstrumenten vindt structureel verantwoording plaats in de vorm van voortgangsrapportages, namelijk één keer per kwartaal voor de MOAP en één keer per half jaar voor de MGP. Een nadere beschrijving van beide monitors is opgenomen in bijlage 4. De tussentijdse informatie uit de MOAP wordt aan de CIM gestuurd. Hij

³⁸ Het managementcontract wordt afgesloten op basis van de begroting van het concern voor dat jaar.

³⁹ Projectplannen worden getoetst op het moment dat deze door het college moeten worden vastgesteld, met een bijbehorende agendapost.

bepaalt welke informatie wordt doorgestuurd naar het college. De kwartaalrapportages van de MOAP worden rechtstreeks naar de portefeuillehouder gestuurd, die volgens ASR deze informatie gebruikt om de CIM te bevragen. De MGP wordt naar de ambtelijke leiding gestuurd ter verificatie. De voortgangsrapportage van de MGP wordt per kwartaal opgesteld. De monitoren worden volgens een strakke planning uitgevoerd en gerapporteerd. De rapportage vindt plaats binnen een tijdsperiode waarin het college tijdig kan reageren indien noodzakelijk.

In de MOAP wordt nadruk gelegd op projectvoortgang, risicobeheersing, afwijkingen ten opzichte van het projectplan en gerealiseerde resultaten. De voortgang van projecten wordt door ASR gemonitord door ongeveer zeswekelijks een gesprek aan te gaan met de betreffende projectmanager. Dit gebeurt op basis van ontvangen rapportages, en indien aanwezig, een up-to-date planning en financiële overzichten. ASR vat vervolgens per project de stand van zaken samen met betrekking tot resultaten, planning, financiën, organisatie en informatie en risico's. Het project krijgt een kleur⁴⁰ en er wordt een trendoverzicht met daarin de status van het project in ieder voortgangsgesprek weergegeven.

De beschikbare capaciteit die ASR heeft om de monitor uit te voeren is beperkt. Het projectverloop wordt slechts op hoofdlijnen getoetst. De betrouwbaarheid wordt nauwelijks getoetst. Wel schat ASR per project de risico's van het project voor de gemeente Rotterdam in. Een analyse van trends van projecten over de jaren heen heeft nauwelijks plaatsgevonden, doordat ASR pas sinds 2008 verantwoordelijk is voor de uitvoering van de monitor. Analyses van trends per kwartaal of jaargang worden in zeer beperkte mate opgesteld. Projectoverstijgende opmerkingen (rode draad tussen projecten) worden wel meegenomen in de kwartaalbesprekingen met CIM en de portefeuillehouder. Hiervan wordt een verslag gemaakt. Ook heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen dat de CIM zich uitspreekt over de kwaliteit van de ontvangen informatie. Uit gesprekken met OIM heeft de rekenkamer vernomen dat er op basis van de resultaten uit tussentijdse toetsen van de MOAP tot op heden over de projecten van de concernbedrijfsvoeringssystemen nog geen incidentele verantwoording (escalatie) heeft plaatsgevonden naar de wethouder. Dit bevreemdt de rekenkamer aangezien er binnen een aantal projecten wel degelijk significante veranderingen ten opzichte van het oorspronkelijke PID zijn opgetreden, zowel in scope, financiën als in de planning. Deze afwijkingen kunnen een grote impact hebben op de realisatie van de bestuurlijke doelstellingen.

De verantwoordingsinformatie uit de MGP richt zich voornamelijk op:

- de scope, ofwel het resultaat van het project,
- de tijdsplanning;
- de financiën;
- organisatie en informatie;
- de risico's.

Op een aantal aspecten in de MGP wordt voor ieder van de projecten afzonderlijk de status beschreven (bijvoorbeeld ten aanzien van scope en planning). Voor enkele andere aspecten (bijvoorbeeld financiën, risico's) wordt geconsolideerde informatie

⁴⁰ Groen: geen bijzonderheden, oranje: het project kent aandachtspunten, rood: het project kent urgente risico's, of ontwikkelingen binnen de omgeving hebben een nadelig effect op het project.

opgenomen. Voor deze aspecten wordt derhalve geen goed beeld geschetst van hoe de specifieke projecten “scoren”. Aan de hand van een stoplichtmodel wordt de mate van projectbeheersing aangeduid. Per bovenstaand onderdeel wordt een kleur toegekend aan het project.

De toetsing op de volledigheid van de door de projectmanagers aangeleverde informatie vindt plaats door de afdeling Begrotingszaken. Deze toets wordt uitgevoerd door te kijken of de formats volledig en consistent zijn ingevuld. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van de MOAP en de resultaten van de vorige MGP. Er wordt niet of nauwelijks gekeken naar het bestaan en de werking van de interne kwaliteitswaarborgen, ‘checks and balances’, die binnen en rondom het project al dan niet zijn opgetuigd. Een gevolg hiervan is dat binnen een project dat kwartalen lang keurig volgens planning verloopt (kleur groen in de monitor), ineens grote afwijkingen van de planning gemonitord worden (kleur rood in de monitor). Het type toetsing is niet van dien aard dat ook echt een inhoudelijk oordeel kan worden gevormd over wat de projectmanager of proceseigenaar in de formats heeft ingevuld. Uitgangspunt is dat de informatie zoals aangeleverd door de verantwoordelijk projectleider of proceseigenaar betrouwbaar is. Er is geen onafhankelijke partij die beoordeelt of de informatie vanuit de projecten een representatief beeld schetst van de daadwerkelijke status van het project.

Ook de volledigheid van informatie laat te wensen over, zo merkt de rekenkamer op. Niet altijd wordt het standaard format (resultaat, tijd, financiën, organisatie en informatie, risico's) aangehouden. Voor enkele projecten wordt maar over een gedeelte van het format gerapporteerd. Hierdoor wordt er geen compleet beeld gegeven van de stand van zaken (project DMS, kwartaal 2, 2009). Daarnaast zijn de toelichtingen summier of ontbreken deze in hun geheel, waardoor het onduidelijk is waarom een bepaalde kleur aan een projectonderdeel wordt toegekend. De rekenkamer constateert dat de MGP ten aanzien van de concernbedrijfsvoeringsystemen een vertekend beeld geeft en zet derhalve vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de gerapporteerde informatie. Een voorbeeld hiervan is dat in bijna iedere monitor vertragingen worden gemeld, zonder dat deze consequenties blijken te hebben voor de financiën. In de voorafgaande rapportages zijn hier ook geen signalen voor afgegeven in de desbetreffende risicoparagraaf. Doordat de diverse concernbedrijfsvoeringsystemen in de MGP zijn samengevoegd tot één totaalproject, kan geen goed beeld worden gekregen van de financiële situatie en specifieke risico's op projectniveau.

inconsistenties MOAP en MGP

De inhoud van beide monitoren is niet altijd consistent⁴¹. Zo staan er bijvoorbeeld voor dezelfde projecten in beide monitors verschillende budgetten. De reden hiervoor is dat indien voor een project additioneel budget is aangevraagd en goedgekeurd door de raad, het oorspronkelijke budget in de MGP wordt opgehoogd. Het oorspronkelijke budget (zoals opgenomen in de businesscase)⁴² wordt aangepast naar het nieuwe

⁴¹ ASR zoekt voor de toekomst naar mogelijkheden tot meer onderlinge aansluiting tussen de beide monitors.

⁴² Aan elk project moet een businesscase ten grondslag liggen. Hierin wordt de projectrechtvaardiging (nut en meerwaarde boven alternatieven) beschreven en wordt een overzicht gegeven van de geraamde kosten en baten.

doelbudget. De kleur in de MGP verandert in dit geval weer in groen. Deze incrementele aanpak werkt verwarrend, omdat hierdoor het beeld wordt geschetst dat het project qua budget netjes op schema ligt, zonder dat hiervan de impact op de businesscase bekend is. Er wordt in de MGP namelijk niet meer gerefereerd aan het oorspronkelijke budget en de businesscase. Ook wordt bij de MGP vaak niet de oorspronkelijke planning weergegeven, zodat er geen zicht is op totale uitloop op de oorspronkelijke planning. Wel wordt de prognose van het kwartaal ervoor meegenomen. In de MOAP wordt de oorspronkelijke planning wel vermeld. Opvallend is verder dat de MGP en MOAP rapportages verschillen in de beoordeling.

Voorbeelden van verschillen in beoordeling tussen MGP en MOAP

(2008) Project DMS: dit project krijgt in kwartaal drie van ASR de kleur rood in verband met vertraging van de implementatie met 1 jaar, het ontbreken van inzicht in financiën en een aantal risico's. De MGP beoordeelt zowel planning als financiën met de kleur groen, terwijl er wordt afgeweken van oorspronkelijke planning en er een aantal concrete risico's worden benoemd.

(2008) Project Oracle DOHR: het oordeel van de MGP is positiever dan dat van de MOAP. Ondanks dat de scope is aangepast en release 2 en 3 niet meer zullen worden uitgevoerd, krijgt de scope nog steeds de kleur oranje in de MGP. Frappant is dat er in de financiën geen wijzigingen worden doorgevoerd, waardoor het budget van 25,98 miljoen voor Oracle FIS en HR hetzelfde blijft. Dit terwijl er twee releases van HR uit de scope zijn gehaald. ASR beoordeelt in dit geval zowel resultaat, planning als financiën met de kleur rood in verband met reductie scope, vertraging release 1 en onduidelijkheden over vrijvallen budget door scope aanpassing.⁴³

(2008) Project dienstverlening: MGP geeft budget en risico's bij de subprojecten city portal en intranet in kwartaal drie beide zonder toelichting de kleur groen. ASR geeft de projecten de kleur oranje. Bij city portal is de risicoanalyse niet actueel en dus heeft ASR geen inzicht in de actuele risico's. Medewerking van diverse diensten en partners signaleert ASR wel als knelpunt. Daarnaast is het zeer waarschijnlijk dat het budget overschreden wordt ten gevolge van een vertraging van het project met 5 maanden. Voor het project Intranet is de projectbegroting overschreden (€40.000). ASR heeft geen zicht op een actuele prognose voor de projectkosten en het project heeft te maken met onvoorziene, technische problemen.

Beide monitorrapportages worden met bestaande inconsistenties naar de portefeuillehouder organisatie (MOAP) en het college (MGP) gestuurd zonder een toelichting te geven op deze inconsistenties (op projecten die in beide monitoren staan) en de oorzaken hiervan.

⁴³ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat deze beschrijving van de inconsistentie tussen de monitorrapportages een onvolledig beeld geeft van datgene wat er aan de hand was. Namelijk: "Eind 2007 is na de budgetaanvraag van project DOHR de claim op dit budget uitgebreid met de volledige uitvoering van 'basis op orde' zonder dat er aanvullende middelen zijn aangevraagd. Het uitvoeren van 'basis op orde' was een 'must have' opdracht naar aanleiding van het onderzoek van ASR naar Oracle-HR / PASO. Dit wetende lag het niet voor de hand om na beperking van het aantal releases direct de budgetclaim te verlagen terwijl er wel een 'must have' opdracht lag zonder beschikbare middelen. Deze gang van zaken heeft met instemming van de stuurgroep plaatsgevonden." De rekenkamer vindt het belangrijk dat kennis wordt genomen van deze inhoudelijke ontwikkeling. Het geeft volgens haar echter geen afdoende reden waarom er een inconsistentie tussen beide monitorrapportages bestaat.

4 ICT op projectmanagementniveau

4-1 inleiding

Hoofdstuk 4 behandelt de sturing, beheersing en verantwoording van ICT op projectmanagementniveau. Eerst worden de normen die de rekenkamer heeft gehanteerd kort uiteengezet. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van relevante ontwikkelingen die zich tussen 2004 en 2008 hebben afgespeeld. Ten slotte wordt beschreven hoe op projectmanagementniveau taken en bevoegdheden inzake de sturing, beheersing en verantwoording van ICT binnen het concern zijn belegd.

4-2 normen

Goed projectmanagement vereist een gestructureerde aanpak die gebaseerd is op praktijkervaringen uit het verleden en waarbij via een vast aantal stappen naar het eindresultaat wordt toegewerkt. Daarom is het van belang dat projecten volgens een vaste methodiek worden uitgevoerd. Het ontbreken van een methodiek levert een verhoogd risico op voor de mate waarin een project stuurbaar en beheersbaar is alsmede voor de betrouwbaarheid van verantwoordingsinformatie. ICT-projecten worden door de gemeente Rotterdam ingericht en uitgevoerd op basis van de projectmanagementmethodiek PRINCE2⁴⁴. Deze methodiek creëert een gemeenschappelijk referentiekader met eenduidige definities voor projectbetrokkenen. Door het gebruik van PRINCE2 voor ICT-projecten wil de gemeente één gestandaardiseerde projectaanpak handhaven. Voor het welslagen van een project is het van groot belang dat alle projectbetrokkenen niet alleen bekend zijn met de methodiek, maar tevens de regels ervan nauwlettend naleven. In bijlage 2 is een uiteenzetting van de gehanteerde normen opgenomen en in bijlage 3 is een uitgebreide omschrijving van PRINCE2 te vinden.

Volgens PRINCE2 verleent het directie/programmamanagement het mandaat om een project op te starten. Achtereenvolgens worden dan een executive (opdrachtgever/beslisser) en projectmanager (uitvoerder) aangesteld. De executive benoemt de verdere project board. De project board bestaat naast de executive uit minimaal één senior user en één senior supplier. De projectmanager maakt geen deel uit van de project board. De project board neemt als projectstuurgroep de beslissing over het vrijgeven van budget voor een volgende fase van een project. Dit wordt gedaan op basis van de businesscase (opgenomen in het PID) en diverse tussentijdse rapportages (o.a. high light reports en end stage reports) die worden aangeleverd door de projectmanager. Daarbij stelt de project board steeds vast wat de limieten qua doorlooptijd en investering zijn voor deze volgende projectfase. De project board, projectmanager en teammanager(s) vormen gezamenlijk het projectmanagementteam (PMT), dat beslissingen neemt in een project zolang het project binnen de door de project board gestelde limieten blijft. De projectmanager voert het project uit en geeft

⁴⁴ Volgens de notitie aan de I-satelliet (opgenomen in de huidige Stuurgroep Bedrijfsvoering) van 7 december 2006 over Opdrachtgeverschap.

adviezen aan de project board wanneer er afwijkingen ten opzichte van de planning optreden. Bij afsluiting van een project wordt het geëvalueerd. Ook worden diverse zaken beschreven, aanbevelingen voor vervolgstappen gedaan en geleerde lessen geborgd in de organisatie.

4-3 ontwikkelingen 2004-begin 2009

In de jaren 2004-2008 zijn er geen bepalende wijzigingen opgetreden in de organisatiestructuur van de PMT's of meer specifiek de project boards. Wel worden er door de organisatie heen veel verschillende benamingen gebruikt, die vaak tot verwarring leiden. Zo wordt de project board ook wel stuurgroep, projectstuurgroep en regiegroep genoemd. Ook de mate waarin de CIM in de afgelopen jaren heeft deelgenomen aan de project boards van de verschillende projecten is niet duidelijk. Wel is pas in 2006 de afdeling OIM als gedelegeerd opdrachtgever betrokken om de CIM in deze taak te ondersteunen. Soms neemt de CIM zelf als executive deel aan de project board (bijvoorbeeld bij het project Oracle FIS), in andere gevallen laat hij dit over aan een ander. Het is niet duidelijk wanneer en op welke basis de CIM zelf deelneemt dan wel besluit een gedelegeerd opdrachtgever te sturen.

In de afgelopen jaren is ook de functie van projectmanager niet veranderd. Wel worden binnen de gemeente Rotterdam veel verschillende benamingen gebruikt voor deze functie (projectleider, projectmanager, algemeen projectmanager), waardoor verwarring bestaat over wie nu de feitelijke projectmanager is van een project en voor welke taken deze persoon verantwoordelijk is.

4-4 sturing en beheersing

De projectinrichting voldoet niet altijd aan de gestelde richtlijnen van PRINCE2. Dit geldt voor zowel de projectorganisatie als de naleving van de procedurele richtlijnen. Bij het opstarten van projecten ontbreekt het aan voldoende informatie over risico's, verwachte kosten en baten en alternatieven. Ook beschikt de projectorganisatie veelal niet over adequate beheersinstrumenten. Quality assurance op het gebied van financiën is niet voldoende geregeld. Doordat ieder project eigen termen en definities hanteert, bestaat het risico op verwarring over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en wordt geen eenduidige verantwoordingsinformatie opgeleverd.

De rekenkamer heeft verschillende concernbedrijfsvoeringssystemen⁴⁵ geselecteerd, op basis waarvan zij de projectgovernance en de naleving van PRINCE2 heeft bestudeerd. Binnen een aantal projecten wordt in grote mate correct volgens de PRINCE2 richtlijnen gewerkt. Het project 'Uitrol Oracle FIN' is hiervan een voorbeeld. Alhoewel

⁴⁵ De Rekenkamer heeft projectdocumentatie van de volgende vijf projecten getoetst aan de hand van het toetsingskader:

1. Project Uitrol Oracle FIN: Dit project behelst de concernbrede implementatie en uitrol van software ter ondersteuning van financiële processen en wordt door de gemeente Rotterdam bestempeld als 'best practice' project.
2. Project Uitrol DOHR: Dit project behelst de concernbrede implementatie en uitrol van software ter ondersteuning van Human Resource processen.
3. Project E-Depot: Dit project behelst de concernbrede ontwikkeling en het concernbreed in bedrijf nemen van een digitaal archiveringsproces, ondersteund door een E-depot waarin digitale archiefbescheiden duurzaam kunnen worden bewaard.
4. Project Basis- en Kernregistraties: Dit project behelst de concernbrede aansluiting op authentieke basisregistraties (gegevens personen, gebouwen, percelen, etc.) voor gebruik in andere software van de gemeente Rotterdam.
5. Project DocLoads: Dit project behelst de concernbrede vervanging van de post- en archiefsystemen door een centraal Document Management Systeem.

het project door de organisatie gekenmerkt wordt als 'best practice' spreekt de rekenkamer liever over een 'good practice'. Zo bevat de initiële businesscase uit het PID bijvoorbeeld geen motief, alternatieven of investeringsbeoordeling. Daarnaast is deze initiële businesscase identiek aan de outline businesscase uit de projectbrief (gewoonlijk bevat de businesscase uit het PID meer details dan de outline businesscase uit de projectbrief). Daarnaast worden de customer quality expectations niet in de projectbrief beschreven. In plaats hiervan wordt verwezen naar het nog te beschrijven PID. Dit onderdeel heeft de rekenkamer echter niet aangetroffen in het beschreven PID. Andere projecten voldoen in mindere mate aan deze richtlijnen. Over alle projecten heen genomen heeft de rekenkamer belangrijke trends gesignaleerd, welke hieronder worden toegelicht

Gebrekkige projectstart en onvolledige businesscase

Op basis van haar documentenanalyse constateert de rekenkamer dat in de praktijk bij het opstarten van een project de methodiek PRINCE2 niet altijd nauwgezet wordt gevolgd. Het projectmandaat en toewijzing van de middelen vinden vaak plaats op basis van het PID in plaats van de projectbrief, zoals PRINCE2 voorschrijft. Dit houdt in dat het project feitelijk al is opgestart, voordat het mandaat met bijbehorende middelen is toegekend. Ook zijn bij alle projecten de onderliggende businesscases van onvoldoende kwaliteit. Verwachte baten in meetbare termen ten opzichte van de huidige situatie (nulmeting) ontbreken. Baten worden veelal kwalitatief geformuleerd en zijn daarom niet kwantificeerbaar.

Voorbeeld uit businesscase Oracle DOHR van een onduidelijke beschrijving van de te verwachten baten

De realisatie van de genoemde kwalitatieve voordelen leidt mogelijk ook tot financiële baten. In de praktijk blijkt het lastig om die directe financiële baten te benoemen omdat ze wel indicatief aan te geven maar moeilijk hard te maken zijn.

Ten aanzien van de kosten is de raming veelal niet deugdelijk. In alle businesscases, maar vaak ook in de PID's, ontbreekt het aan een goede inschatting van de mogelijke financiële impact van de gesignaleerde risico's, die wordt vertaald in een kostenpost 'onvoorzien'. Ook ontbreekt in alle businesscases een deugdelijke investeringsbeoordeling, de afweging tussen kosten enerzijds en de te verwachten baten en risico's anderzijds. Hetzelfde geldt voor de overwogen alternatieven.

De rekenkamer constateert dat begrotingen van projecten in het PID nog niet voldoende uitgewerkt zijn en nog te veel open einden en onzekerheden bevatten op het moment dat deze in de PID's verschijnen. De begroting bevat vaak nog zo veel onnauwkeurigheden dat een percentage onvoorzien van 30 tot 40% opgenomen had moeten worden, terwijl in deze gevallen een post onvoorzien van maximaal 10% is opgenomen of zelfs ontbreekt. De uiteindelijk goedgekeurde budgetten ten laste van het concernkrediet zijn hierdoor structureel te laag ingeschat.

voorbeeld uit het PID, project DOHR, van onvoldoende uitgewerkte begroting

De begroting is exclusief BTW, kosten voor diensten/deelgemeenten, beheer kosten, materiaal, huur locaties etc.

Onderstaande inschattingen zijn gedaan op basis van de op dit moment beschikbare informatie. Aangezien niet alle details bekend zijn, kunnen de benodigde projectkosten afwijken, bijvoorbeeld als blijkt dat een release langer doorlooptijd nodig heeft dan waar nu vanuit wordt gegaan. Wanneer een uitgangspunt wijzigt, zal dit meerwerk betekenen en zijn additionele kosten benodigd.

Onduidelijke projectorganisatie

Ook de samenstelling van de projectorganisatie is veelal onduidelijk en voldoet bij de meeste projecten niet aan de richtlijnen van PRINCE2. Dit terwijl een goed samengestelde projectorganisatie de nodige autoriteit in een project zeker stelt en bevoegdheden en verantwoordelijkheden verheldert. Niet altijd is in de projectdocumentatie opgenomen wie in de project board zitting hebben. Daar waar dit wel gebeurt, blijkt niet altijd welke rollen de desbetreffende personen binnen de project board vervullen. Een analyse van de rekenkamer duidt erop dat niet altijd alle benodigde rollen in de project board zijn opgenomen. Vooral de rol van de senior user (de uiteindelijke gebruiker van het systeem) ontbreekt in deze gevallen. De rekenkamer merkt op dat het ontbreken van rollen binnen de project board ertoe kan leiden dat de wensen van de gebruikers (diensten) onderbelicht blijven en dat er geen acceptatie van het project bij de diensten is (met als mogelijk gevolg geen deelname aan het project). Ook kan het ontbreken van een senior user gevolgen hebben voor de kwaliteit van de producten. Het product kan niet goed zijn afgestemd op de behoeften en verwachtingen van gebruikers en het primaire proces.

Over de projecten heen constateert de rekenkamer eveneens dat rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de projectorganisatie onvoldoende helder zijn. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk welke bevoegdheden de project board heeft en binnen welke kaders de projectmanager vrij is om besluiten te nemen. Ook wordt uit de projectdocumentatie niet altijd duidelijk op welke wijze de executive rapporteert aan het programmamanagement.

Bij Project DOHR is het concernberaad opdrachtgever, directeur van de Dienst Middelen en Control is gedelegeerd opdrachtgever, Hoofd Concern HR treedt namens DMC zowel intern als extern op als Opdrachtgever.
(Citaat uit een PID)

In aanvulling op de richtlijnen van PRINCE2 heeft het college in de notitie 'Opdrachtgeverschap' vastgelegd dat de financiële belangen in de project board worden vertegenwoordigd. De rekenkamer vindt het daarom opvallend dat noch in de project board noch in de dagelijkse uitvoering of het directe projecttoezicht een (financial) controller verplicht moet zijn vertegenwoordigd. Deze taak is niet duidelijk bij een afdeling belegd en ontbreekt daarom veelal in de projecten. In een aantal projecten, zo geeft de organisatie aan, zijn inmiddels wel financial controllers aan de project board toegevoegd. De rekenkamer heeft dit niet zelf vastgesteld.

Rol projectmanager

Met betrekking tot de tussentijdse aansturing en beheersing van projecten signaleert de rekenkamer dat de rol van projectmanager in de meeste projecten bij een extern persoon wordt belegd. Het aanstellen van een externe projectmanager is geen probleem, zolang deze de door de gemeente Rotterdam voorgeschreven methodiek hanteert en de project board voldoende kennis heeft of vergaart van deze methodiek om de (externe) projectmanager aan te kunnen sturen. Het is onduidelijk of deze kennis geborgd is bij de verschillende project boards.

Ook constateert de rekenkamer dat in de onderzochte projecten vaak tussentijds is gewisseld van projectmanager. Ervaringscijfers tonen aan dat het wisselen van projectmanagers tijdens een project altijd resulteert in 10% hogere (indirecte) project kosten. In geen van de projecten is melding gemaakt van de indirecte kosten die de wisseling van projectmanager met zich meebracht, zeker niet in relatie tot de kwaliteit van het product.

Uit interviews met projectmanagers blijkt dat voor enkele projecten de initiële PID's zijn opgesteld door een extern bureau. Op basis van dit PID zijn een projectmandaat en middelen aan het project toegekend. Vervolgens zijn deze projecten tijdelijk stilgezet en is later intern een nieuwe projectmanager aangetrokken. Deze projectmanagers vonden de bestaande PID vaak niet realistisch (in de relatie tijd, kwaliteit en geld) en herschreven deze. Het project ging vervolgens van start met een herschreven PID (bijgestelde planning en soms meer functionaliteiten), maar een ongewijzigd budget. De rekenkamer signaleert een risico in de aansluiting van het herschreven PID en het (eerder) toegekende budget. Overigens kennen ook de door de projectmanagers herschreven PID's tekortkomingen in relatie tot de voorgeschreven methodiek.

Tussentijdse aansturing en beheersing

Tussentijdse aansturing en beheersing van de projecten verloopt vooral via de project board. Daarbij wordt het principe 'management by exception' toegepast. In principe voert de projectmanager het project zelfstandig uit binnen de (met de project board) overeengekomen toleranties. De projectmanager houdt de project board binnen een projectfase op de hoogte via zogenaamde 'highlight reports' en bij elke projectfase-overgang met 'end stage reports'. Volgens de PID's worden deze reports frequent opgeleverd. De rekenkamer heeft echter slechts bij enkele projecten 'highlight reports' en 'end stage reports' aangetroffen.⁴⁶ Hieruit blijkt dat deze rapporten niet structureel worden opgeleverd door de projectmanager. Bij overschrijding van de gestelde toleranties stelt de projectmanager zelf een 'exception report' op en legt deze aan de project board voor. Terwijl er meerdere scopewijzigingen zijn opgetreden in de onderzochte projecten, is maar een beperkt aantal 'exception reports' aangetroffen. Hierdoor is de project board wellicht minder frequent bijeengekomen dan noodzakelijk was.

⁴⁶ De rekenkamer heeft verzocht om alle verantwoordingsdocumenten, waaronder de reports aan te leveren. Zij heeft slechts enkele highlight, end stage, project, lessons learned en follow-on action reports ontvangen. In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat deze documenten wel structureel door de projectmanagers worden opgeleverd, maar dat slechts enkelen aan de rekenkamer zijn toegestuurd. In het traject van ambtelijk wederhoor heeft de rekenkamer niet de resterende reports ontvangen op basis waarvan zij kan vaststellen dat deze wel structureel worden opgeleverd. In deel 2 van het ICT onderzoek zal de rekenkamer hier extra aandacht aan besteden.

Onvolledige projectafsluiting.

De rekenkamer concludeert ook dat de projectafsluiting niet in lijn is met de methodiek PRINCE2.

- Er zijn geen 'end project reports' of 'post-project review plans' aangetroffen.
- Er zijn slechts enkele 'lessons learned reports' en 'follow-on action reports' aangetroffen.
- Het is niet duidelijk wat met de 'lessons learned reports' en 'follow-on action reports' gebeurt.

Ontbreken van een organisatiebreed project support office

Binnen de gemeente Rotterdam ontbreekt het aan een organisatiebreed project support office, waar centraal kennis (van methodieken, sjablonen en geleerde lessen) en de projectdocumentatie van meerdere projecten gebundeld en geborgd wordt.

Er vindt geen centrale borging in de organisatie plaats met betrekking tot de 'lessons learned' waardoor mogelijk dezelfde fouten gemaakt kunnen worden bij andere projecten.
(Citaat uit een gespreksverslag)

Onduidelijke definities en communicatie.

Tot slot merkt de rekenkamer op dat de gehanteerde terminologie en communicatie binnen de organisatie niet eenduidig is. Dit kan discussies, verwarring, interpretatieverschillen en daarmee problemen in het projectverloop veroorzaken. Zo worden de rollen projectleider en projectmanager in een onderzocht PID aan twee aparte personen toegekend terwijl volgens PRINCE2 maximaal aan één persoon de rol projectmanager mag worden toegekend.

De term 'stuurgroep' is vervangen door 'Regiegroep'. Deze Regiegroep bewaakt en stuurt daarmee in termen van PRINCE2 (project board) beide projecten aan.
(Citaat uit een mailwisseling)

Doordat juist de startfase van het onderzoek vaak afwijkingen kent van de PRINCE2 projectbeheersingsmethodiek, bestaat het risico op vertraging, kostenoverschrijding en wordt het doel van het project mogelijk niet gerealiseerd. In de praktijk blijkt dan ook dat de realisatie van alle concernbedrijfsvoeringsystemen aanzienlijk is vertraagd. Van de meeste projecten is de scope aanzienlijk ingeperkt en zijn de kosten (relatief) toegenomen.

Concernbedrijfsvoeringsystemen als instrument voor concernbreed denken

In meerdere interviews is aangegeven dat ICT-projecten vaak gebruikt worden als instrumentarium om de concerngedachte af te dwingen. Daarbij is niet voor alle ICT-projecten even zorgvuldig nagegaan in hoeverre de in te voeren systemen daadwerkelijk aansluiten bij het primaire proces bij de verschillende diensten dan wel bij de bestaande systemen. De inventarisatie in de startfase was dermate globaal dat pas na het starten van de projecten bleek dat de gekozen concernbedrijfsvoeringsystemen niet aansloten bij de wensen en mogelijkheden van de diensten. Voorbeeld hiervan is het programma DMS, zoals al eerder is beschreven. Bij de diensten die niet meer willen implementeren blijkt dat de gekozen opzet van

het DMS conflicteert met het primaire proces. Invoering zou dan uitval van het primaire proces (dienstverlening aan de burger) betekenen. Ook de onderlinge kostenverrekening heeft geleid tot discussie en uitval van deelnemende diensten.

Ook voor de projectuitvoering geldt volgens geïnterviewden dat een gebrek aan kennis in de beginfase van het ICT-beleid een reden is dat projecten niet beschikken over goede startdocumenten (zoals de projectbrief). Door het ontbreken hiervan zouden de projecten nu minder beheersbaar zijn. De rekenkamer heeft in deze fase van haar onderzoek niet kunnen vaststellen of met het verstrijken van de jaren de nieuw opgestarte projecten door meer beschikbare kennis een betere uitgangspositie kennen en daardoor beter beheersbaar zijn. Dit aspect zal in het volgende rapport aan de orde komen.

4-5 verantwoording

De rekenkamer kan niet vaststellen of de verantwoording binnen projecten toereikend is. Op basis van de informatie die zij heeft ontvangen, wordt niet inzichtelijk of de project board voldoende informatie ontvangt om projecten te kunnen beoordelen en indien nodig in te grijpen. Naast de verantwoording binnen het PMT vindt ook verantwoording naar de monitors plaats. Deze informatie wordt structureel aangeleverd. De kwaliteit ervan is echter onvoldoende. Zij is onvolledig en de formats worden niet gevolgd.

verantwoordingsinformatie projectmanager aan project board

De projectmanager dient volgens de methodiek PRINCE2 verantwoording af te leggen aan de project board van een project door middel van de in paragraaf 4-2 genoemde rapportages. De rapportages die puur ter verantwoording (en dus niet als sturingsmiddel) aangeboden zouden moeten worden aan de project board zijn de 'end stage reports'.

De verkregen 'end stage reports' sluiten niet aan bij het aantal dat volgens de PID zou moeten worden opgeleverd. De rekenkamer constateert op basis hiervan dat bij de onderzochte projecten de 'end stages reports' niet consistent worden opgesteld.

verantwoordingsinformatie project board aan monitors

De projectmanager levert informatie over de voortgang van automatiseringsprojecten aan de MOAP en de MGP aan. ASR ontvangt voor het uitvoeren van de MOAP in de regel dezelfde rapportages als de project board van een project. Bij het aanbieden van deze rapportages aan ASR valt deze informatie onder verantwoordingsinformatie, omdat ASR zelf niet stuurt op basis van deze informatie, maar alleen een oordeel geeft over verloop van het project. Het voortgangsgesprek dat ASR in het kader van de MOAP met de projectmanager voert, vindt een aantal dagen voorafgaand aan een project board bijeenkomst plaats. ASR geeft een oordeel over de voortgang, risico's etc. welke als input dient voor de project board. Uit interviews heeft de rekenkamer vernomen dat de projectmanager goed anticipeert op opmerkingen van ASR. De informatie die de MGP ontvangt voor het opstellen van de rapportage wordt door de projectmanager in het daarvoor speciaal ontwikkelde format ingevuld.

Gelet op de in de formats van de MOAP en de MGP gevraagde informatie zouden de voortgangsrapportages van projectmanagers in principe een compleet beeld moeten geven van de voortgang van een project. Uit gesprekken met ASR en Begrotingszaken blijkt echter dat er wel veel verschil is in kwaliteit van de aangeleverde informatie. Projectstandaarden worden niet altijd gebruikt of op andere manieren ingevuld. Niet alle vereiste informatie wordt aangeleverd. Zo ontbreekt het veelal aan informatie

over de kosten en baten en een risicoanalyse van het project. Mede door het ontbreken van een goede risicoanalyse van een project bij de diensten en het feit dat er niet altijd projectcontrollers worden geplaatst op concernbrede ICT-projecten, verschilt ook de kwaliteit van de beheersing en verantwoording hierover. Volgens ASR dienen zowel interne kosten als projectkosten te worden meegenomen in de begroting. In de praktijk gebeurt dit echter niet altijd omdat het onderscheid tussen project- en beheerskosten niet altijd helder is.

verantwoordingsinformatie project board aan CIM

De CIM maakt als de executive deel uit van de project board en zou daardoor dus volledig op de hoogte moeten zijn van wat in de project board heeft plaatsgevonden. In de meeste gevallen stelt de CIM echter een gedelegeerd opdrachtgever aan die hem vertegenwoordigt in de project board. Er wordt formeel niet door de gedelegeerd opdrachtgever aan de CIM gecommuniceerd over de voortgang van en risico's binnen een project. Er vindt tussentijds echter wel overleg plaats, maar dit heeft geen besluitvormend karakter.

Voorbeeld van tussentijds overleg onder naam 'Intern Oracle Overleg' (citaat uit mailwisseling)

De communicatie tussen opdrachtgever en gedelegeerd opdrachtgever gebeurt frequenter dan alleen in de project board-vergaderingen. Tijdens de periode van executive XX, bijvoorbeeld, werd tweewekelijks een voortgangsoverleg gehouden.

5 verbetertraject

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op het verbetertraject. Eerst worden de normen en uitgangspunten beschreven. Daarna volgt de aanleiding voor het verbetertraject. Vervolgens gaat de rekenkamer in op wat het traject beoogt en wordt aandacht besteed aan de eerste signalen en voorlopige resultaten van het verbetertraject. De rekenkamer schetst op basis van de opzet van het verbeterprogramma en de eerste signalen enkele risico's en aandachtspunten. In het tweede deel van het rekenkameronderzoek (dat later wordt gepubliceerd), zal aandacht worden besteed aan de uitvoering van het verbetertraject en de eerste resultaten daarvan.

5-2 normen en uitgangspunten

De rekenkamer heeft voor de analyse en beoordeling van de praktijksituatie gebruikgemaakt van een normenset (zie het model in paragraaf 1.4, de normen die beschreven zijn in voorgaande hoofdstukken en bijlage 2). Deze normen zijn van toepassing op de organisatiestructuur die uit het verbetertraject voortvloeit. Daarnaast hanteert de rekenkamer onderstaande uitgangspunten. Deze zijn uit de analyse van de huidige situatie als kritische succesfactoren naar voren gekomen. De normen en uitgangspunten worden nu gebruikt om het verbetertraject te beoordelen en zullen in het volgende rapport als toetsingscriteria worden gebruikt.

Belangrijk is dat het bestuurlijk niveau en het directie/programmanagementniveau onderkennen dat ICT niet alleen een ondersteunend middel is om (organisatie)veranderingen te realiseren, maar dat een goede uitvoering van het ICT-beleid een voorwaarde voor succes is om de gewenste verandering te kunnen realiseren. Het college, de gemeentesecretaris en de Chief Information Officer (CIO) moeten actief betrokken zijn bij het opzetten en de realisatie van het beleid.

Om die goede uitvoering van ICT te kunnen waarborgen is het noodzakelijk dat de ICT-organisatie een simpele structuur kent, waarin alle niveaus goed op elkaar aansluiten. De taken en verantwoordelijkheden moeten vooraf helder zijn belegd. Ook moet duidelijk zijn hoe de aansluiting tussen de verschillende niveaus is geregeld. De gehele ambtelijke aansturing van het ICT-beleid en ICT-projecten moet volgens de methodiek PRINCE2 dan wel een andere managementmethodiek worden ingericht. Daarnaast moet het college beschikken over adequaat toezicht op deze ambtelijke aansturing door gebruik te maken van een onafhankelijke toezichthouder (ASR). Het toezicht moet over de gehele keten plaatsvinden, waarbij gesteund moet kunnen worden op quality assurance en de bevindingen van de dedicated controller (Begrotingszaken). De dedicated controller moet een inhoudelijke toetsing op de projectvoorstellen en de beheersing van projecten uitvoeren. Ook moet op elk niveau sprake zijn van quality assurance. De organisatiestructuur moet van voldoende 'checks and balances' zijn voorzien.

De CIO moet zodanig binnen de organisatie worden gepositioneerd dat hij in staat is om zijn functie met voldoende slagkracht uit te voeren, met het bijbehorende mandaat. Tevens moet de CIM niet budgettair afhankelijk zijn van andere personen dan waarvan hij het mandaat ontvangt. Ook moet de CIO met zijn eigen portefeuille deel uitmaken van het concernberaad en actief worden gesteund door de gemeentesecretaris.

Binnen het directie/programmamanagement dient de CIO te beschikken over voldoende ondersteuning, zowel kwalitatief als kwantitatief. Uit de agendapost voor de nieuwe functie van de CIO blijkt dat hiervoor een programmabureau zal worden ingesteld. De leiding en medewerkers van het programmabureau moeten deskundig zijn op het gebied van PRINCE2. Taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers die deel gaan uitmaken van het programmabureau moeten duidelijk worden vastgelegd, evenals de rapportagelijnen tussen het programmabureau en de CIO.

Om de beperkte gelaagdheid in het organisatiemodel te garanderen en de organisatiestructuur zo overzichtelijk mogelijk te houden, is het gewenst dat naast of onder het programmabureau geen andere afdelingen worden ingesteld die ook de CIO moeten ondersteunen. Zo moet bijvoorbeeld de beleidsfunctie die OIM nu vervult, binnen het programmabureau worden belegd.

Binnen het verbeterprogramma dient de nodige aandacht te worden besteed aan de concerngedachte. Zowel voor het afdwingen dat concernbedrijfsvoeringssystemen concernbreed worden ingevoerd als voor het gebruikmaken van ICT ter versterking van de concerngedachte. Hiervoor moet een helder beleid worden opgesteld. Om dit beleid in de praktijk tot uitvoering te kunnen brengen, moeten duidelijke afspraken gemaakt en 'spelregels' vastgelegd worden tussen de gemeentesecretaris en de diensten. Verplichte deelname aan concernbrede ICT-projecten kan op deze manier worden afgedwongen.

5-3 aanleiding verbetertraject

Begin 2008 zijn de huidige CIM (directeur DMC) en de adjunct-directeur DMC aangetreden. Vanuit de directie DMC probeerden zij inzicht te krijgen in de ICT-portefeuille. Al snel kwamen zij tot de ontdekking dat door de vele veranderingen in de structuur het totaaloverzicht binnen de eigen organisatie ontbrak. Ook namen zij waar, zo blijkt uit interviews, dat OIM te weinig capaciteit had om alle (verschillende) werkzaamheden naar behoren te kunnen uitvoeren.

Om de tekortkomingen in de huidige situatie beter in kaart te krijgen en daarop actie te kunnen ondernemen, heeft DMC besloten om een onderzoek te laten uitvoeren naar de situatie rondom de toenmalige situatie van de concernbedrijfsvoeringssystemen van de gemeente Rotterdam. Op basis van deze bevindingen zouden verbeteringen in de uitvoering moeten worden gerealiseerd. Het onderzoek is uitgevoerd door KPMG, die in oktober 2008 hierover heeft gerapporteerd. De conclusies uit het KPMG-rapport stemmen grotendeels overeen met de bevindingen van de rekenkamer over de situatie in 2008. Overigens is het beeld van de ICT-governancestructuur in Rotterdam ook in andere grote organisaties te herkennen, zowel in de publieke als private sector, zo blijkt uit onderzoeken naar ICT-governance van andere onderzoeksorganisaties.

Concern onderschrijft KPMG rapport

In oktober 2008 heeft KPMG zijn constatering en aanbevelingen gerapporteerd aan de CIM en de adjunct directeur DMC. De strekking van het rapport was herkenbaar voor de directie DMC, die, in overleg met de toenmalige wethouder Baljeu, heeft besloten om een verbetertraject te starten. Vrij snel na het verschijnen van het KPMG rapport start de organisatie met een verbetertraject. Ten behoeve van het verbetertraject heeft de CIM een kwartiermaker ingehuurd. Deze kwartiermaker heeft als taak om in een plan van aanpak te beschrijven hoe Rotterdam opvolging gaat geven aan het rapport en de aanbevelingen.

5-4 opzet van verbetertraject

De organisatie heeft adequaat op de tekortkomingen gereageerd door een verbetertraject op te starten. Dit traject verkeert nog in de startfase, maar beoogt op lange termijn een goed functionerende governancestructuur neer te zetten. Ook wordt op korte termijn helderheid geboden in de huidige (financiële) stand van zaken met betrekking tot de concern ICT-projecten. De aanzet om de CIO een krachtigere positie te geven zal een grote bijdrage kunnen leveren aan een goed functionerend ICT-beleid en de realisatie van projecten. Er zijn echter signalen dat de uitvoering van de quick win projecten niet zullen leiden tot het gewenste inzicht. Zo lijkt het erop dat geen volledig (financieel) inzicht kan worden geboden in de stand van zaken zoals het verbeterprogramma beoogde. Ook is nog niet bekend wat de consequenties zullen zijn van het voornemen om de nog beschikbare vrije ruimte in het concernkrediet te gebruiken voor concernprojecten die prioriteit krijgen en enkele projecten met lagere prioriteit 'on hold' te zetten totdat het benodigde inzicht is verkregen. Voor deze projecten zullen dan opnieuw businesscases moeten worden gemaakt en aanvullende budgetten aangevraagd moeten worden om deze projecten conform afgesproken scope af te kunnen ronden.

De kwartiermaker is in het najaar van 2008 aan de slag gegaan met een ronde te velde. Dit resulteerde in een plan van aanpak. Dit plan heeft als doel enerzijds aan de slag te gaan met de aanbevelingen van KPMG via het 'CBS op orde project'⁴⁷ dat bestaat uit vier deelprojecten die onmiddellijk opgepakt worden en tot "quick wins" zullen moeten leiden (de zogenoemde vier quick win projecten). Anderzijds wordt er een meer langetermijnverbeterprogramma gestart voor de algehele ICT-governance, te weten het CIM+programma.⁴⁸

In de uitvoering van het voorgestelde plan van aanpak van het verbetertraject zitten nog de nodige onzekerheden. Invulling van deze verbeterpunten wordt aan de nieuwe CIO overgelaten. Vooral de politiek-bestuurlijke context zorgt nog voor de nodige onzekerheden met betrekking tot timing en doorlooptijd.

5-4-1 CBS op orde

Het project CBS op orde wordt onder leiding van de kwartiermaker en zijn projectteam uitgevoerd en bestaat uit de volgende vier deelprojecten:

1. Onvolledig/achterstalling onderhoud;

⁴⁷ Dit is het project 'concernbedrijfsvoeringssystemen op orde'. Het project is een belangrijk onderdeel van het verbetertraject.

⁴⁸ Het CIM+programma betreft vooral een globaal kader waarbinnen een nieuwe CIO (CIM) moet worden gepositioneerd. De nadere uitwerking van dit kader wordt geheel aan de nieuwe CIO overgelaten. Het programma omvat eveneens de aanstelling van de nieuwe CIO, die in plaats van de directeur DMC invulling moet gaan geven aan het ICT-beleid.

2. Financiële analyse;
3. Stabilisatie CBS;
4. Governance CBS.

Hieronder wordt kort op deze deelprojecten ingegaan.

onvolledig/achterstallig onderhoud

Op de terreinen van autorisaties, wijzigingsbeheer, masterdatamanagement en releasemanagement is sprake van achterstallig onderhoud. Met het maken van een plan van aanpak voor deze vier terreinen en het beschikbaar stellen van capaciteit en middelen moet deze achterstand worden weggewerkt. In het volgende rapport zullen de uitvoering en de resultaten van dit project worden meegenomen.

financiële analyse

De kwartiermaker heeft onder meer vastgesteld dat financiële ramingen van concernbedrijfsvoeringssystemen slechts in beperkte mate zijn gebaseerd op realistische cijfers of ervaringscijfers, waardoor scopewijzigingen in projecten geen uitzondering zijn en inzicht in de budgetuitputting in relatie tot hetgeen reeds is gerealiseerd, beperkt is. Dit maakt het lastig om een reële schatting te maken van de kosten die nog gemaakt moeten worden om systemen in beheer te nemen alsmede van de doorontwikkeling hiervan.

Om een duidelijk beeld te krijgen van de kosten en baten brengt een werkgroep de kosten en baten van alle concernbedrijfsvoeringssystemen in kaart. Volgens de opzet van dit project wordt geanalyseerd wat de realisatie (werkelijke kosten en baten) is geweest van de opgeleverde en in implementatie zijnde projecten betreffende de applicaties van de concernbedrijfsvoeringssystemen. Ook wordt gekeken naar wat voor het huidige uitgavenniveau allemaal wel en niet gerealiseerd is. Daarnaast wordt getracht om per project nieuwe ramingen op te stellen wat de investerings- en beheerskosten (toekomstige budgetclaims) zullen zijn tot afronding (estimate to completion).⁴⁹ In het plan van aanpak van dit deelproject staat vermeld dat de rapportage hierover aan het einde van het eerste kwartaal 2009 gereed moet zijn. De rekenkamer constateert dat de rapportage op 1 juni 2009 nog niet is afgerond. De organisatie beschikt niet over een toereikende (financiële) administratie om de (nog te maken) kosten, baten en estimate to completion inzichtelijk te maken. Ook de projectmanagers hebben dit overzicht niet inzichtelijk paraat. Daarnaast heeft de rekenkamer vanuit DMC signalen ontvangen dat de definitieve rapportage over de kosten en baten zich zal beperken tot welke financiën er nu nog beschikbaar zijn voor het afronden van de projecten. Het projectteam lijkt niet in staat om op detailniveau alle gemaakte kosten tot nu toe te achterhalen in relatie tot de geraamde kosten en kwaliteit. In tegenstelling tot de toezegging in het projectplan zal dus niet worden onderzocht wat voor de reeds uitgegeven middelen allemaal wel en niet gerealiseerd is.

In de rapportage van de werkgroep zal de focus komen te liggen op de resterende middelen die beschikbaar zijn om de projecten te kunnen afronden. Uit de eerste bevindingen van het projectteam blijkt dat de financiële risico's op de diverse

⁴⁹ Hier wordt een link gelegd met het stabilisatieproject. De estimate to completion wordt enerzijds geraamd in het financiële project, anderzijds moet de informatie hierover worden opgeleverd vanuit de projecten. De projectmanagers moeten hiervoor een nieuwe businesscase opstellen.

projecten van de concernbedrijfsvoeringssystemen groot lijken te zijn; zo groot dat met een aanzienlijke overschrijding van het concernkrediet rekening gehouden moet worden als de projecten met de huidige scope op dezelfde wijze worden voortgezet. Ook blijkt het voor het projectteam lastig om met enige nauwkeurigheid de nog beschikbare vrije ruimte in het investeringskrediet van €54 mln te achterhalen. Daarnaast bestaat door het ontbreken van een verplichtingenadministratie bij een aantal projecten onvoldoende inzicht in de omvang van de reeds aangegane verplichtingen. Ook het desbetreffende projectmanagement zelf kan geen goed inzicht bieden in de aangegane verplichtingen voor hun project. Uit een interne evaluatie van het (onafhankelijke) team blijkt dat achterliggende oorzaken hiervan zijn:

- Ontbreken van een heldere planning van werkzaamheden tot einde project, zodat beheer van het project in tijd, resultaten en geld onmogelijk wordt;
- Onduidelijke besluitvorming binnen projecten waardoor het karakter en inhoud van oorspronkelijke ambities moeilijk te achterhalen zijn;
- Geen goed inzicht in onderscheid tussen scope verbreding (waarvoor additioneel budget aangevraagd zou moeten worden), tegenvallers en wettelijke verplichtingen;
- Financiële baten (inverdieneffecten, return on investment) kunnen niet worden bepaald vanuit de projecten, en zijn, indien bepaald, van kwalitatieve aard en in algemene woorden geschreven.

Allocatie van resterend budget zal pas gebeuren nadat de CIO is aangesteld en er nieuwe ramingen per project voorhanden zijn. Projectmanagers zullen opnieuw een businesscase moeten schrijven, welke beoordeeld zal worden door de nieuwe CIO. Op die manier wordt getracht de bestaande situatie financieel beheersbaar te maken. Om de huidige concern projecten conform overeengekomen scope en kwaliteit ten uitvoer te brengen moet rekening worden gehouden met een significant additioneel krediet bovenop de huidige kredietfaciliteit van €54 mln.

stabilisatie CBS

Dit deelproject hangt nauw samen met de financiële analyse. Bekend is dat in de huidige ontwikkeling van de concernbedrijfsvoeringssystemen onduidelijkheid bestaat over besluitvorming. Tevens is er onvoldoende zicht op het budget en de beheersing. Er is sprake van onevenwichtigheid tussen vraag- en aanbodzijde en onevenwichtige besturing van ontwikkeling en beheer.

Met dit project wordt beoogd dat de betrokken partijen van de vraag- en aanbodkant de uitgangspunten herdefiniëren en de stand van zaken erkennen zoals deze uit financiële analyse is gebleken. Dit zal vervolgens als startpunt dienen om realistische ambitieniveaus, behoeftestellingen, ICT-prioriteiten en een planning vast te stellen en te implementeren. In andere woorden: er zal worden besloten welke projecten nog mogen worden afgerond vanuit het resterende krediet en welke (tijdelijk) zullen worden stopgezet.

Totdat deze afweging is gemaakt moeten de projecten 'on hold' blijven, wat inhoudt dat zij geen nieuwe ontwikkelfases meer mogen ingaan. De rekenkamer merkt op dat het 'on hold' gaan ook aanzienlijke kosten met zich mee kan brengen. Zo zijn de projectorganisaties vooralsnog in stand gehouden, terwijl er niet naar volgende fases in het project mag worden overgegaan. Daarnaast kent het 'on hold' zetten nog een ander vraagstuk, namelijk de regeling van de projectafbouw. Belangrijke aspecten daarbij zijn: hoe worden reeds afgesloten contracten afgehandeld, hoe waarborg je de deskundigheid en kennis over hetgeen al is bereikt, als je alle (externe) resources afstoot. Op de vraag wat de betekenis is van het 'on hold' zetten voor de uitputting

van de kredietlimiet van €54 miljoen, kan de gemeente vooralsnog geen duidelijk antwoord geven.

Ook signaleert de rekenkamer enige risico's in de afweging welke projecten zullen worden stopgezet. Er zal prioriteit worden gegeven aan projecten die wettelijk zijn voorgeschreven, dan wel die voor de realisatie van de concerngedachte essentieel zijn.

governance CBS

Zoals al door de rekenkamer en KPMG is beschreven, ontbreekt het de medewerkers binnen de gemeente Rotterdam aan een totaalinzicht in de huidige governancestructuur. In het deelproject Governance CBS kunnen opdrachtgevers van de ICT-projecten onduidelijkheden melden aan OIM. OIM tracht deze problemen zo spoedig mogelijk op te lossen. Mocht dit niet realistisch zijn, dan wordt het probleem geparkeerd voor het langetermijnverbetertraject (het zogenoemde CIM+ programma). Door het projectmanagement van dit deelproject is aangegeven dat het momenteel de intentie is om de lopende ICT-projecten volgens het nieuwe governancemodel aan te sturen. Er is echter nog geen programmabureau CIO dat een concrete invulling aan het nieuwe governancemodel heeft gegeven. De nieuwe CIO zal hier op krachtige wijze invulling aan moeten gaan geven. Door dit niet te doen zetten de lopende ICT-projecten op dit moment hun huidige koers voort. De rekenkamer vraagt zich af hoe de projectuitvoering zal verlopen in de transitieperiode van het huidige naar het gewenste governancemodel in de komende twee jaar.

5-4-2 governance/programma CIM+

Zoals al beschreven is er naast de vier programma's die op korte termijn de huidige situatie in kaart moeten brengen, ook een verbeterproject gestart om het functioneren op de lange termijn te waarborgen. Dit betreft het zogenoemde CIM+programma. De rekenkamer merkt op dat hiervan slechts de contouren zijn beschreven. Er zijn vier trajecten voorgesteld (te weten: het visietraject, het governanceproject, het systeemproject en het Business Process Management). Aan geen enkel traject wordt verplicht uitvoering gegeven en ook de invulling van de trajecten zelf staat geheel open. Het enige concreet genomen besluit (vanuit dit programma) is de aanstelling van een nieuwe CIO. Met het benoemen van een nieuwe CIO die alleen informatiebeleid en ICT in zijn takenpakket heeft, wil men de positie van de CIO versterken ten opzichte van de huidige CIM-functie.

Op 12 mei 2009 heeft het college de aanstelling van een nieuwe CIO goedgekeurd. Deze wordt hiërarchisch gepositioneerd onder de directeur DMC (huidige CIM). De nieuwe CIO heeft wel een direct mandaat vanuit de gemeentesecretaris en het college.

Beschrijving van taken en bevoegdheden in de op 12 mei 2009 vastgestelde agendapost

"De CIO is het informatie en ICT-boegbeeld van de gemeente Rotterdam. Maakt als CIO in de positie van adjunct-directeur deel uit van het MT van DMC, de BSD-directie die verantwoordelijk is voor de integrale inzet van middelen. Acteert op basis van de in deze agenda-post beschreven opdracht afkomstig van het college en de gemeentesecretaris. "

"De aandachtsgebieden van de CIO zijn te onderscheiden in drie domeinen die in paragraaf 3 van deze toelichting verder uitgewerkt worden in termen van verantwoordelijkheden en organisatorische ophanging.

Beleid en Kaderstelling

- Ontwikkelen, onderhouden en promoten van de Informatie en ICT-visie, strategie, beleid en architectuur voor de primaire en ondersteunende processen van de gemeente Rotterdam.
- Regisseren van de afstemming en wisselwerking tussen 'business' en I(CT).
- Opstellen en toetsen van gemeentelijke centrale en decentrale architectuur kaders (concern, proces, technische infrastructuur)
- Ontwikkelen en beheren van het stelsel van de gemeentebrede I- en ICT-governance.
- Optimaliseren van de "business" performance door de inzet van Informatie en ICT.
- Bevorderen van de interoperabiliteit tussen onderdelen van de gemeente onder meer door het formuleren, vaststellen en handhaven van standaards.
- Bevorderen van een zo veilig, efficiënt en duurzaam mogelijke inzet van ICT.
- Control organiseren op de naleving van ICT-beleid en governance.

Ontwikkeling

- Versterken van de samenhang en aansturing van de Informatie en ICT-ontwikkelingen van de gemeente Rotterdam.
- Inrichten en onderhouden van portfolio- programma- en projectmanagement van (concernbrede) ICT-projecten.
- Professionaliseren van de Informatie- en ICT- discipline.
- Adviseren en ondersteunen bij business- en procesinrichting.
- Control organiseren op de Rotterdamse I en ICT-projecten.

Beheer en Uitvoering

- Opdrachtgeverschap voor concern-breed ICT-beheer inclusief gegevensinfrastructuur, applicatieinfrastructuur en technische infrastructuur (o.a. KCR, ISR en andere SSC's/diensten).
- Opdrachtgeverschap voor concernbreed procesmanagement.
- Inrichten en onderhouden van demandmanagement en i(CT) regieorganisatie.
- Inrichten en onderhouden van informatiemanagement.
- Control organiseren op het beheer en de uitvoering van de Rotterdamse ICT."

De CIO wordt verantwoordelijk voor het programmamanagement van concernbedrijfsvoeringssystemen, informatiebeveiliging en het portfoliomanagement van de overige dienstenprojecten. Dit is een belangrijke taak die nu niet expliciet binnen de organisatie is belegd. Goedkeuring van de Stuurgroep Bedrijfsvoering is niet meer vereist. De stuurgroep krijgt in het nieuwe governancemodel een adviserende rol naar de CIO. Ter ondersteuning van de CIO wordt een programmabureau ingericht. Dit programmabureau krijgt als hoofdtak het ontwikkelen en coördineren van een programma, waarmee bestuurlijke en bedrijfsvoeringambities naar een samenhangende ICT-omgeving vertaald worden. Er wordt beoogd 7 fte voor dit bureau in te vullen. Het is aan de nieuwe CIO om hier invulling aan te geven. De besluitvorming over zowel de resultaten uit de vier deelprojecten als over de verdere inrichting van de governancestructuur wordt overgelaten aan de nieuw te installeren CIO. Deze is per 1 augustus 2009 aangetreden.

5-5 risico's met betrekking tot het verbeterprogramma

De rekenkamer ziet nog belangrijke risico's in de huidige plannen voor een nieuwe governancestructuur. De verbetering van de governancestructuur richt zich met name op het versterken van de positie van de CIO, zijnde het directie/programmamanagement. Hierdoor wordt voorbij gegaan aan de knelpunten die ontstaan door de (huidige) beperkte betrokkenheid van de wethouder. Ook knelpunten in de structuur op het niveau van het projectmanagement

blijven vooralsnog onaangepakt. Voor wat betreft de wijzigingen in de positie van de CIO zijn risico's te constateren.

In de nu gekozen basisstructuur signaleert de rekenkamer belangrijke risico's. Belangrijk risico is dat het verbeterprogramma zich alleen richt op de positie van de nieuwe CIO. Het ontbreekt aan verbeteringen die erop gericht zijn om het bestuurlijk niveau meer te betrekken bij de realisatie van het ICT-beleid. De rekenkamer neemt waar dat op bestuurlijk niveau de ICT nog steeds alleen wordt beschouwd als middel om organisatieveranderingen te bewerkstelligen,⁵⁰ waardoor het college voorbij gaat aan het belang dat ICT heeft voor het primaire proces.

Daarnaast zijn er vooralsnog geen structuurverbeteringen voorzien op het projectniveau. De benodigde verbetering in quality assurance voor het projectmanagementteam en op het niveau van directie/programmamanagement maakt vooralsnog geen onderdeel uit van het verbeterprogramma. Dit wordt als beleidsvraagstuk overgelaten aan de nieuwe CIO. De rekenkamer is van mening dat het essentieel is onder andere de financial-controlfunctie op projectniveau te verbeteren. Uit ambtelijk wederhoor is gebleken dat de verbetering van de financial-controlfunctie op projectniveau onderdeel uitmaakt van het CIO-programma. De rekenkamer heeft hierover nog geen informatie kunnen terugvinden en kan daardoor niet vaststellen in hoeverre het CIO-programma de gewenste verbetering op financial control kan realiseren.

Een ander risico betreft de positie van de nieuwe CIO. Ondanks het directe (functionele) mandaat dat hij heeft van het college en gemeentesecretaris, gaat de nieuwe CIO onderdeel uitmaken van de directie DMC en valt daarmee hiërarchisch onder de directeur DMC. Dit heeft tot gevolg dat de CIO formeel voorstellen inzake ICT kan doen, maar voor het verkrijgen van de middelen hiervoor nog afhankelijk is van de directeur DMC, die bovendien ook eindverantwoordelijk blijft voor de financiën en het HRM-beleid. Ook zal de CIO geen deel gaan uitmaken van het concernberaad. Hierdoor verkrijgt de CIO niet die positie binnen de organisatie, waarmee hij verplicht ontwikkelingen in het ICT-beleid en de uitvoering daarvan kan afdwingen. In de optiek van de rekenkamer zou de CIO een volwaardige positie naast de directeur DMC in het concernberaad moeten hebben.

Voorts wijst de rekenkamer op enkele andere risico's. Zo is nog steeds geen eenduidige definitie voor kosten en baten van ICT-projecten vastgesteld en wordt in het verbeterprogramma hier ook niet in voorzien. De controle van de financiële kant van een project vindt daardoor plaats op basis van niet-transparante projectinformatie over kosten en baten. Daardoor bestaat het risico dat geen concernbrede vergelijking kan worden opgesteld van de kosten, baten en de kredietuitputting. Of en in hoeverre de bestaande visie op ICT-gebied (beleidsplan ICT 2004-2007) moet of gaat wijzigen door het verandertraject is eveneens onduidelijk.

Een andere belangrijke factor voor het welslagen van het verbeterprogramma is de mate waarin de concerngedachte kan worden gewaarborgd. Dit zal een

⁵⁰ Dit blijkt onder meer uit de gekozen sturingsarrangementen, de mate van verantwoording naar de raad, het ontbreken van de wens om als portefeuillehouder toezicht te willen houden en de betrokkenheid van het college bij het verbetertraject.

cultuurverandering in de organisatie vergen die moet worden ondersteund door harde afspraken (strakke ‘spelregels’). Deze moeten bovendien ook in lijn zijn met PRINCE2. Vooralsnog zijn deze harde afspraken niet opgesteld. Er wordt niet gestuurd op de concerngedachte. In de huidige beleidsvoorschriften is opgenomen dat alle projecten moeten worden aangemeld bij een centraal punt (de CIO), die over de projecten besluit en de monitoring uitvoert. Door de beperkt aanwezige concerngedachte blijkt de aanmelding van projecten en acceptatie van de besluitvorming bij de diensten nu nog niet goed te werken, zo geven de meeste geïnterviewden aan. In het verbetertraject wordt deze onderliggende oorzaak niet geraakt. Mogelijkerwijze kan de vorming van de Shared Service Centra hier wel een positieve invloed op hebben, maar in het verbeterprogramma wordt hier niet expliciet aandacht voor gevraagd.

Tot slot spelen ook de beschikbare capaciteit en deskundigheid een belangrijke rol in het welslagen van het programma. Op dit moment ontbreekt het aan toereikende capaciteit in combinatie met deskundigheid om de governancestructuur goed te kunnen invullen. De rekenkamer constateert dat voor dit aspect eveneens geen expliciete aandacht in het verbeterprogramma is gevraagd. Nergens wordt duidelijk aangegeven hoe op korte termijn gekwalificeerde nieuwe medewerkers kunnen worden geworven en welke alternatieven er zijn mocht deze werving in de praktijk lastig blijken.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen

Op verzoek van de raad 2008 heeft de rekenkamer aangekondigd een onderzoek te starten naar het onderwerp ICT. De rekenkamer heeft in maart 2009 de onderzoeksopzet aan de raad toegestuurd.

Om tot deze onderzoeksopzet te komen heeft de rekenkamer in de periode van oktober 2008 tot februari 2009 een vooronderzoek uitgevoerd. Het vooronderzoek heeft onder meer geresulteerd in de volgende aandachtspunten die van belang zijn voor de uitvoering van het onderzoek:

- De voor de raad beschikbaar gestelde informatie over ICT- projecten komt voornamelijk neer op de Monitor Grote Projecten (MGP) en de Planning&Control-rapportages.
- Het genereren van betrouwbare en vergelijkbare kosten- en batenoverzichten inzake ICT-projecten is (zeer waarschijnlijk) beperkt mogelijk. Kosten, baten en inverteerders zijn pas inventariseerbaar en vergelijkbaar als de definities van kosten en baten al voorafgaand aan de projecten eenduidig zijn vastgesteld. Uit het vooronderzoek blijkt niet dat dit het geval is. Ook blijkt uit ervaring van de Algemene Rekenkamer dat bijvoorbeeld projectadministraties beperkt inzichtelijk zijn gemaakt en kosten en baten veelal niet op uniforme wijze worden geregistreerd. Hierdoor kan maar een beperkt inzicht worden gerealiseerd.⁵¹
- Het begrip ICT-project is evenmin eenduidig gedefinieerd. Ook ontbreekt een eenduidige definitie van het begrip concern ICT-project.

Ook is gesproken met een lid van de COR die het verzoek van de raad heeft toegelicht. Op basis van de resultaten van het vooronderzoek en de toelichting van de COR is de onderzoeksopzet tot stand gekomen.

onderzoekswerkzaamheden

De onderzoekswerkzaamheden zijn in maart 2009 gestart en in juni 2009 afgerond. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen.

Binnen de gemeente is voornamelijk informatie verzameld bij de directie DMC. Het betrof documenten van uiteenlopende aard, zoals beleidsnota's, verslagen van commissie- en raadsvergaderingen, MGP-rapportages en informatiedocumenten uit de ICT-projecten. Ook zijn documenten van ASR (MOAP-rapportages) nader bestudeerd.

Kanttekening bij de analyse van de documenten is dat niet alle relevante data beschikbaar zijn, zoals de kosten van ICT-projecten. Door het ontbreken van een

⁵¹ Bron: gesprek met medewerkers van de Algemene Rekenkamer.

kostendefinitie kunnen geen volledige overzichten uit de administraties worden gegenereerd.

Naast de documentenanalyse zijn interviews gehouden. Gesproken is met de ambtelijk eerstverantwoordelijke, de directeur Middelen en Control, en een aantal medewerkers van de afdeling OIM en met medewerkers van ASR. In juni 2009 is een interview gehouden met de bestuurlijk eerstverantwoordelijke, de portefeuillehouder Organisatie. Daarnaast is onder meer nog gesproken met vertegenwoordigers van de Stuurgroep Bedrijfsvoering en de adviesgroep ICT en de mensen die zijn ingehuurd voor het ontwikkelen en begeleiden van het verbetertraject. Een overzicht van alle geïnterviewden is als bijlage 5 opgenomen.

Ten aanzien van het verbetertraject geldt dat het net is opgestart. Tijdens de uitvoering van het onderzoek waren er nog geen officiële resultaten verschenen. De rekenkamer heeft zich daarom in haar analyse over het verbetertraject moeten baseren op de interviews en de eerste indicaties en analyses door de projectteams.

In samenhang vormen bovengenoemde bronnen (algemene documenten, interviewverslagen, onderzoeksgegevens en aanvullend bij navraag verkregen of verzamelde informatie) de feitelijke basis van dit onderzoek.

onderzoeksrapport

De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 17 juli 2009 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de gemeentesecretaris met het verzoek binnen drie weken een schriftelijke reactie te geven over eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden. De gemeentesecretaris heeft hierop uitstel gevraagd voor de reactie op 20 augustus. De rekenkamer is ten dele hiermee akkoord gegaan en heeft uitstel verleend tot 15 augustus 2009. De ambtelijke reactie heeft de rekenkamer op 20 augustus 2009 ontvangen.

Na verwerking van de ontvangen reactie is de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota is, met de nota van bevindingen als bijlage, voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W ter attentie van de wethouder, de heer L.M.M. Bolsius. Dit is gebeurd bij brief van 27 augustus 2009, met het verzoek uiterlijk 9 september 2009 te reageren. B en W hebben de formele reactie op 15 september 2009 aan de rekenkamer toegezonden.

De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer hierop zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt toegezonden aan de gemeenteraad en B en W. Daarmee wordt het rapport openbaar.

bijlage 2 normenkader en criteria

normenkader ICT

sturing en beheersing

sturing en beheersing door college (bestuurlijk niveau)

- 1 Het college streeft een bepaald doel na met het ICT-beleid inzake nieuwe ICT-projecten. Deze beleidsdoelstelling is SMART geformuleerd, dat wil zeggen:
 - Specifiek: er is één uitleg mogelijk (eenduidig);
 - Meetbaar: het doel is kwantitatief geformuleerd;
 - Afgesproken: er is een formeel besluit;
 - Realistisch: de streefaantallen zijn onderbouwd, er zijn geen twijfels over de haalbaarheid;
 - Tijdgebonden: er is aangegeven wanneer een bepaald doel moet zijn bereikt.
- 2 Het college heeft toetsingscriteria vastgesteld waarmee kan worden vastgesteld of deze beleidsdoelen worden bereikt.
- 3 Het college heeft ICT-governance kaders opgesteld voor de uitvoering van het ICT-beleid (en de hieraan bijdragende ICT-projecten).
- 4 Het college waarborgt de naleving van beleid en wet- en regelgeving.
- 5 Het college heeft afspraken gemaakt om zich periodiek, en indien nodig ad hoc, te laten informeren over de beleidsuitvoering.
- 6 Het college heeft eisen gesteld aan de informatievoorziening hieromtrent (baten, lasten, risico's en de voortgang van projecten).
- 7 Het college stuurt indien nodig bij.

sturing en beheersing door ambtelijke leiding (directie/programmamanagement)

- 1 De CIO/CIM is als onderdeel van de ambtelijke leiding verantwoordelijk voor de sturing en beheersing van ICT binnen de gemeente Rotterdam. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de CIO /de CIM zijn duidelijk gedefinieerd.
- 2 De CIO/CIM heeft tot taak de politieke leiding gevraagd (conform afspraken met college) en ongevraagd te adviseren over doelstellingen, (en voorstellen aan het college te doen over de) start en uitvoering, kosten en risico's van grote ICT-projecten.
- 3 De CIO/CIM is verantwoordelijk voor het opstellen en actueel houden van de gemeentelijke/concern strategie en visie op geautomatiseerde informatievoorziening en ICT en ontwikkelt en onderhoudt, vanuit de afgesproken kaders, de concernarchitectuur en standaarden.
- 4 De CIO/CIM geeft een oordeel over de start van ICT-projecten en op kritieke momenten tijdens de uitvoering daarvan. Hij moet als opdrachtgever namens de Bestuursraad functioneren voor generieke concern ICT voorzieningen.
- 5 De CIO/CIM is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de gestelde kaders binnen de gemeente.

- 6 De CIO/CIM bewaakt de samenhang in informatievoorziening en ICT-projecten binnen de gemeente door applicatie- en projectenportfoliomanagement.
- 7 De CIO/CIM stelt op basis van de gestelde kaders eisen aan projectbeheersingsmethodieken en hij ondersteunt audits, reviews en second opinions.
- 8 Er worden transparante definities voor de kosten en baten van projecten gehanteerd.
- 9 Er bestaat een Project Support Office (PSO). Deze is verantwoordelijk voor:
 - Beheer Lessons Learned Reports
 - Beheer + ondersteuning projectdocumentatie/ -training en -methodieken

sturing en beheersing in projecten (projectniveau)

1. Er wordt een projectbrief opgesteld voordat een Project wordt geïnitieerd.
2. Er wordt een project board ingericht en een executive (beslissers, CIO of afgevaardigde van CIO, bijvoorbeeld programmamanager) en projectmanager (uitvoerder) benoemd.
 - Er wordt een senior supplier in de project board opgenomen;
 - Er wordt een senior user in de project board opgenomen.
3. De projectmanager stelt de businesscase/PID op en legt deze ter akkoord voor aan de project board hetgeen leidt tot een go/no-go van het project.
4. Omvangrijke en risicovolle projecten overeenkomstig de procedures Monitor Grote Projecten (MGP) en Monitor Omvangrijke Automatiseringsprojecten (MOAP) worden bij de monitors aangemeld.
 - De projectmanager schrijft het PID overeenkomstig de voorschriften van MOAP en/of MGP en conform de AS (Architectuur Services) en legt deze aan de project board ter goedkeuring voor.
5. De projectmanager heeft toetsingscriteria vastgesteld waarmee kan worden vastgesteld of de resultaten worden bereikt.
 - De toetsingscriteria zijn meetbaar geformuleerd;
 - Resultaten zijn van te voren bepaald;
 - Projecttoleranties (financieel en in tijd) zijn (per fase) gedefinieerd;
 - Een Risk Log wordt aangelegd en bijgehouden.
6. De projectmanager streeft met het nieuwe ICT project het resultaat zoals gedefinieerd in de businesscase / PID na (beoogde resultaten zijn onder meer: baten, datum gereed zijn project, realisatie van project binnen de beschikbare capaciteit)
7. Wet en regelgeving en interne procedures/richtlijnen worden nageleefd
8. Besluitvorming vindt gefaseerd plaats
 - Er zijn vooraf duidelijke mijlpalen en beslismomenten gedefinieerd.
 - Per projectfase legt de projectmanager het faseplan ter goedkeuring voor aan de project board
9. Bij beslismomenten is er duidelijkheid over de risico's (Risk Log) en de gevolgen voor het resultaat en de financiële betekenis van de beslissing.
10. Beslissingen worden genomen op basis van goed onderbouwde plannen en nieuwe fasen worden beoordeeld binnen de gehele planning.
 - Doelen en resultaten zijn duidelijk, binnen en gespecificeerde doorlooptijd, actoren en rollen zijn helder.
11. De businesscase wordt per projectfase geëvalueerd en zonodig bijgesteld.
12. De projectmanager voert voortgangscontroles uit en draagt indien nodig zorg voor bijsturing van het project. Bij overschrijding van de projecttoleranties meldt de

projectmanager deze tijdig bij en legt een exception report voor aan de project board.

13. De projectmanager levert per projectfase voortgangsrapportages aan project board.
 - Deze rapportages maken de status van het project, de beheersing en voortgang en resterende risico's ervan inzichtelijk.
 - Wijzigingen ten opzichte van het projectplan worden in de voortgangsrapportage toegelicht.
14. Er vinden periodiek audits, evaluaties en monitoring van/op het project plaats.
15. Het project en de monitoring daarvan worden afgesloten door middel van evaluatie van het project; de resultaten daarvan worden gerapporteerd aan de CIO/CIM en aan de wethouder
16. Het Lessons Learned Report wordt gefinaliseerd en in de organisatie (PSO) geborgd.

toezicht

toezicht door college

1. Er vindt structureel en onafhankelijk toezicht plaats.
2. Het college beoordeelt aan de hand van de verantwoording de mate waarin het beleid is gerealiseerd.
3. Het college beoordeelt aan de hand van de verantwoording de mate waarin de organisatie de financiën, projecten en eventuele risico's beheerst en er waarborgen en controls in de organisatiestructuur zijn ingebouwd.
4. Het college grijpt desnoods in.

verantwoording

verantwoording door de ambtelijke leiding

1. De CIO/CIM legt periodiek verantwoording af aan het college. De CIO/CIM legt verantwoording af over de wijze waarop hij het ICT-beleid heeft vormgegeven en heeft aangestuurd en de wijze waarop hij risico's identificeert en beheerst. Ook legt hij verantwoording af indien de uitvoering van de projecten niet binnen de gestelde kaders wordt gerealiseerd. De informatie wordt op een zodanig tijdstip aangeleverd dat het college in staat is deze informatie te beoordelen en mee te nemen in de besluitvorming.
2. De verantwoordingsinformatie is juist.
3. Het verantwoorde resultaat is correct:
 - bronbestanden zijn juist verwerkt en bevatten juiste informatie.
4. De informatie is volledig:
 - in het verantwoorde resultaat zijn alle en meeste recente gegevens uit de bronbestanden opgenomen.
5. De verantwoordingsinformatie is consistent:
 - gegevens zijn naar hun aard gelijk (de verantwoorde resultaten zijn naar hun aard gelijk in de verschillende rapportages en consistent in de tijd).
6. De verantwoordingsinformatie is begrijpelijk:
 - Het is duidelijk op welke periode de verantwoorde resultaten betrekking hebben en de gehanteerde informatie van de verantwoorde resultaten is uitgelegd.
7. Indien nodig wordt tussentijds gerapporteerd aan het college als blijkt dat de uitvoering van het beleid dan wel een project niet binnen de gestelde kaders kan plaatsvinden of als een extra investeringsbeslissing moet worden genomen.

project verantwoording

1. De project board legt periodiek verantwoording af.
2. Afhankelijk van het project legt de project board periodiek aan de ambtelijke leiding (directie/programmamanagement) verantwoording af over de voortgang van het project. Hierbij wordt tenminste aandacht besteed aan:
 - De mate waarin de tot dan toe bereikte mijlpalen op schema liggen en het project voldoet aan de beoogde resultaten
 - De beoogde baten en lasten (ook financieel gekwantificeerd)
 - De gerealiseerde baten en lasten
 - Een verklaring voor een eventuele afwijking tussen beoogde en gerealiseerde baten en lasten.
 - Projectbeheersing
 - Kwaliteit
 - Informatie
 - Afhankelijkheden/randvoorwaarden
 - Risico's en risicobeheersing
 - Bijzonderheden
 - Vooruitblik
 - De verantwoordingseisen die zijn gesteld in de MOAP en MGP
3. De verantwoordingsinformatie is tijdig aangeleverd:
 - de informatie wordt op een zodanig tijdstip aangeleverd dat de ambtelijke leiding in staat is deze informatie te beoordelen en mee te nemen in de besluitvorming.
4. De verantwoordingsinformatie is juist:
 - het verantwoorde resultaat is correct (bronbestanden zijn juist verwerkt en bevatten juiste informatie).
5. De informatie is volledig:
 - in het verantwoorde resultaat zijn alle en meeste recente gegevens uit de bronbestanden opgenomen.
6. De verantwoordingsinformatie is consistent:
 - gegevens zijn naar hun aard gelijk (de verantwoorde resultaten zijn naar hun aard gelijk in de verschillende rapportages en consistent in de tijd).
7. De verantwoordingsinformatie is begrijpelijk:
 - het is duidelijk op welke periode de verantwoorde resultaten betrekking hebben en de gehanteerde informatie van de verantwoorde resultaten is uitgelegd.
8. Indien nodig wordt tussentijds gerapporteerd aan de ambtelijke leiding als blijkt dat de uitvoering van het project niet binnen de gestelde kaders kan plaatsvinden of als een extra investeringsbeslissing moet worden genomen voor uitbreiding van het project.

kwaliteit verantwoording aan raad

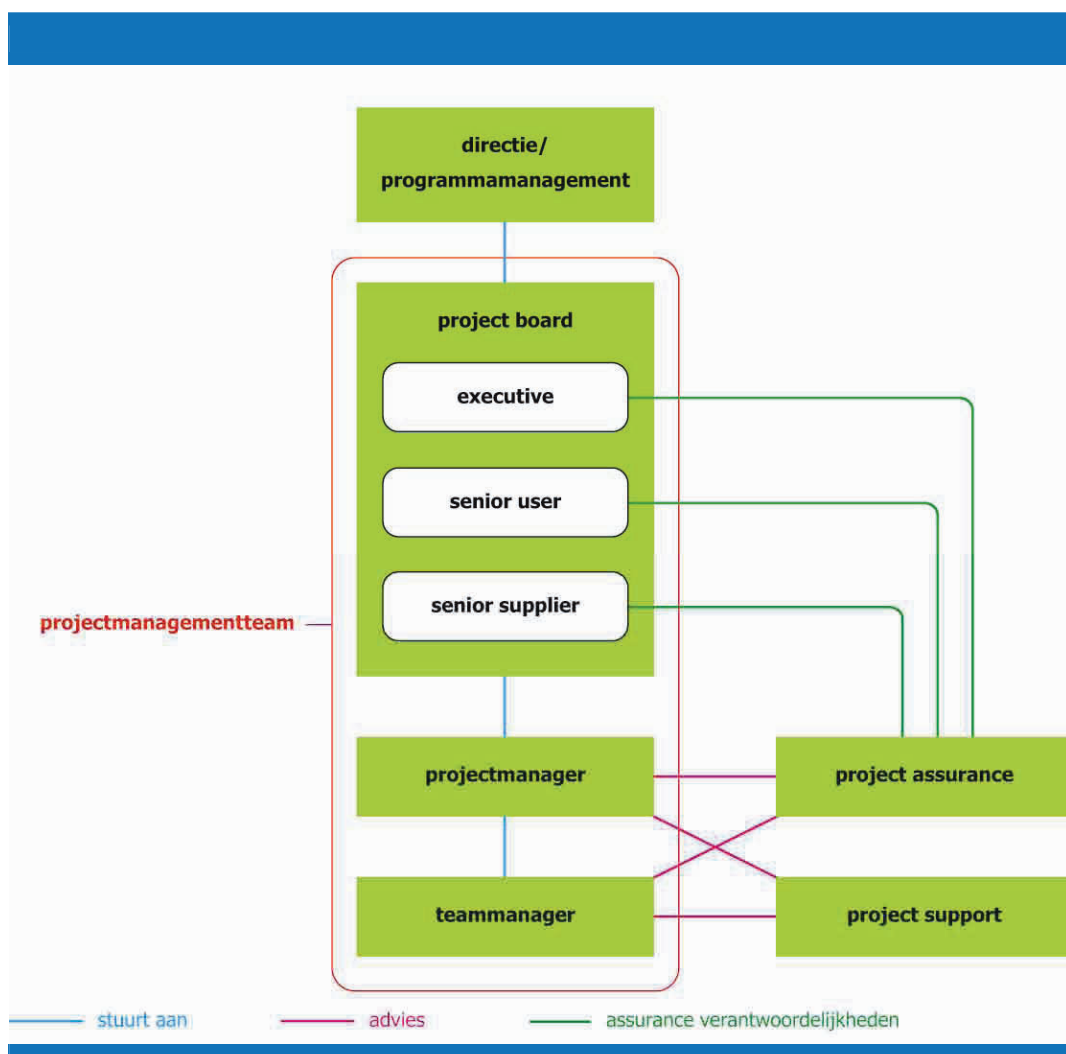
verantwoording door college

1. Het college legt periodiek verantwoording af:
 - het college legt aan de raad verantwoording af over de uitvoering van het ICT-beleid binnen de gestelde kaders door de raad, de risico's en de mate waarin deze beheerst worden, en over de voortgang van de projecten. Hierbij wordt tenminste per project aandacht besteed aan:
 - de mate waarin de tot dan toe bereikte mijlpalen op schema liggen en het project voldoet aan de beoogde doelstellingen en resultaten
 - De beoogde baten en lasten (ook financieel gekwantificeerd)

- De gerealiseerde baten en lasten
 - Een verklaring voor een eventuele afwijking tussen beoogde en gerealiseerde baten en lasten.
 - een analyse die rapporteert over concernbreed gesignaleerde trends in de voortgang van de ICT-projecten
 - een beschrijving van de risico's en de risicobeheersing
2. De verantwoordingsinformatie is tijdig aangeleverd:
 - de informatie wordt op een zodanig tijdstip aangeleverd dat de raad in staat is deze informatie te beoordelen en mee te nemen in haar besluitvorming.
 3. De verantwoordingsinformatie is juist:
 - het verantwoorde resultaat is correct (bronbestanden zijn juist verwerkt en bevatten juiste informatie).
 4. De informatie is volledig:
 - in het verantwoorde resultaat zijn alle en meeste recente gegevens uit de bronbestanden opgenomen.
 5. De verantwoordingsinformatie is consistent:
 - gegevens zijn naar hun aard gelijk (de verantwoorde resultaten zijn naar hun aard gelijk in de verschillende rapportages en consistent in de tijd).
 6. De verantwoordingsinformatie is begrijpelijk:
 - het is duidelijk op welke periode de verantwoorde resultaten betrekking hebben en de gehanteerde informatie van de verantwoorde resultaten is door het college uitgelegd aan de raad.
 7. Indien nodig wordt tussentijds gerapporteerd aan de raad als blijkt dat de uitvoering van het ICT-beleid niet binnen de gestelde kaders kan plaatsvinden, er nieuwe risico's worden gesignaleerd dan wel wijziging in de risico's optreden die materiële impact hebben op de kosten of doorlooptijd van het project, of als een extra investeringsbeslissing moet worden genomen voor de uitvoering van een ICT project. Daarbij moet ook aandacht worden besteed aan de gevolgen van een nieuwe beslissing en/of wijziging in risico's.

bijlage 3 toelichting op de PRINCE2-methodiek

PRINCE2-projectorganisatie



directie/programmamanagement

Boven het directie/programmamanagement staat het college, dat bestuurlijk eindverantwoordelijk is voor de strategische en beleidsmatige beslissingen en de kaders van de organisatie. Het directie/programmamanagement is verantwoordelijk voor het nemen en uitvoeren van de strategisch en beleidsmatige beslissingen en vormgeven van de kaders van de organisatie. Binnen de gemeente Rotterdam is dat de

ambtelijke leiding (gemeentesecretaris, directeur Dienst Middelen en Control dan wel de CIO en de Stuurgroep Bedrijfsvoering).

project board

De project board is als stuurgroep eindverantwoordelijk voor het project en bestaat altijd uit

- één executive (opdrachtgever of gedelegeerd opdrachtgever uit het directie/programmamanagement, voorzitter van de project board, eindverantwoordelijke voor het gehele project en daarmee bevoegd om alle beslissingen te nemen)
- een of meerdere senior user(s) (vertegenwoordiger van de gebruikers van het systeem)
- een of meerdere senior supplier(s) (levert menskracht, goederen en/of diensten voor het project)

Toezicht/Beheersing

De project board neemt de beslissing over het vrijgeven van budget voor een volgende stage (fase) van een project. De project board stelt daarbij ook vast wat de limieten qua doorlooptijd en investering zijn voor deze volgende fase.

De Project Board komt altijd bijeen bij het einde van een fase (End Stage Assessment). Dan wordt het door de projectmanager opgestelde End Stage Report besproken. Dit rapport vat de fase samen en bevat een plan voor de volgende fase.

Indien vooraf gedefinieerde toleranties worden overschreden wordt door de projectmanager een exception report ingediend bij de project board. De project board komt dan bijeen in het exception assessment en neemt beslissingen op basis van de door de projectmanager geformuleerde adviezen. Dit wordt Management by Exception genoemd.

De project board wordt volgens de in het Project Initiation Document vastgelegde afspraken periodiek op de hoogte gehouden van de voortgang middels door de projectmanager opgestelde highlight reports.

Quality Assurance (QA)

De project board is eindverantwoordelijk voor de QA (de kwaliteit van het project en de uitkomsten daarvan). De QA kan worden gedelegeerd (aan bijvoorbeeld een extern auditor/controller en/of monitor).

projectmanagementteam (PMT)

Het PMT neemt alle beslissingen in het project zolang het project binnen de door de project board gestelde limieten blijft. Het PMT bestaat in ieder geval uit de project board en de projectmanager. Teammanagers bewaken de voortgang van de products (producten) en rapporteren aan de projectmanager.

Project Support Office (PSO)

Het PMT wordt bij grote projecten op administratief vlak ondersteund door een PSO. Het PSO kan ook advies/training/documentsjablonen verzorgen voor de aanpak van een project. Bij grote organisatie wordt de kennis (Lessons Learned Reports) en projectdocumentatie van meerdere projecten gebundeld en geborgd bij een centraal PSO.

businesscase

Een heldere businesscase rechtvaardigt een project in termen van geschatte kosten en verwachten baten en vormt daarmee één van de belangrijkste onderdelen van de PRINCE2-methodiek. Een heldere businesscase bevat:

- Redenen voor het project (verwijzing naar projectmandaat en projectbrief);
- Opties (overwogen alternatieven);
- Verwachte baten (in meetbare termen ten opzichte van de huidige situatie, nul-meting);
- Kosten (investering);
- Tijdspad (kostenoverzicht in de tijd);
- Investeringsbeoordeling (afweging tussen kosten enerzijds en de te verwachten baten/ risico's anderzijds);
- Evaluatie van de businesscase in termen van goed (alles zit mee), gemiddeld (tussen goed en slecht) en slecht (alles zit tegen);
- De businesscase kan veranderen door veranderende omstandigheden in de projectomgeving. Na elke fase bekijkt de project board of het project nog gerechtvaardigd is in het licht van de bijgestelde businesscase.

bijlage 4 beschrijving van de monitors

MOAP

Uitvoerende actor

Het college van B en W heeft begin 1999 besloten een periodieke monitor in te stellen op omvangrijke automatiseringsprojecten. Deze taak was toegekend aan de Directeur Middelen en Control (Directeur DMC). In 2006 heeft de directeur de uitvoering van de monitor expliciet belegd bij OIM. Deze afdeling heeft de MOAP een nieuwe invulling gegeven. Omdat OIM echter ook zelf betrokken is bij een aantal projecten die onder de monitor vallen en er mogelijk sprake zou kunnen zijn van belangenverstrengeling heeft het college in 2008 gekozen voor een onafhankelijke monitor door Audit Services Rotterdam (ASR). De MOAP wordt vanaf februari 2008 door ASR uitgevoerd.

Wat is het onderwerp

Vanaf 2006 worden ICT-projecten (die voldoen aan bepaalde criteria) op basis van een toetsingsprocedure gecheckt op beheersbaarheid en bestuurbaarheid. De monitor start bij het beoordelen van het PID aan het eind van de initiatiefase. Dit betekent dat de monitor pas in een relatief laat stadium betrokken wordt bij beoordeling van de projecten; de opstartfase en de projectinitiatie fase zijn dan immers grotendeels al afgerond. Voordat de monitor het PID heeft goedgekeurd, mag een project officieel niet van start.

Wat omvat de toetsing

Bij het toetsen van de voortgang wordt de nadruk gelegd op:

- o projectvoortgang;
- o risicobeheersing;
- o afwijkingen ten opzichte van het projectplan;
- o gerealiseerde resultaten.

De voortgang van projecten wordt gemonitord door ongeveer zeswekelijks een gesprek aan te gaan met de betreffende projectleider. Dit gebeurt op basis van ontvangen voortgangsrapportages, en indien aanwezig een up-to-date planning en financiële overzichten. Vervolgens wordt de stand van zaken per project samengevat waarbij wordt ingegaan op resultaten, planning, financiën, organisatie en informatie en risico's. Het project krijgt op basis van het stoplichtmodel een kleur toegekend, die de actuele status van het project kenmerkt. Ook wordt er een trendoverzicht met daarin de status van het project in ieder voortgangsgesprek weergegeven. Tot slot wordt ook weergegeven welke aanbevelingen aan de projectmanager zijn gedaan of welke afspraken gemaakt zijn. De capaciteit om de monitor uit te voeren is zowel voor OIM als voor ASR beperkt geweest. Met name hierdoor is slechts met een beperkte diepgang gemonitord.

Ontvanger van de rapportage

In 2006 stuurde OIM na uitvoering van een voortgangstoets per project een brief aan de wethouder organisatie, ongeacht of deze al dan niet bestuurlijke actie moest ondernemen. Per kwartaal werden de brieven gebundeld in een kwartaalrapportage, die eveneens naar de wethouder werd gestuurd. Na de overdracht van de werkzaamheden in 2008 stuurde ASR (op verzoek van de toenmalige wethouder Baljeu) eens per kwartaal voortgangsinformatie over automatiseringsprojecten naar de wethouder. Voorts werd het college ook op de hoogte gehouden van de voortgang door rapportages van tussentijdse toetsen van ASR. Op 25 juli 2008 besloot wethouder Baljeu de procedures voor de uitvoering en rapportage van de monitor te herzien. Op 27 augustus 2008 heeft de gemeentesecretaris de nieuwe procedures aangekondigd bij de diensten. De informatie uit tussentijdse toetsen van ASR wordt nu alleen gerapporteerd aan en beoordeeld door afdeling OIM en de CIM/CIO (en ook de verantwoordelijke hoofden van dienst of de concernproceseigenaar). De CIM/CIO moet nu beslissen welke informatie wordt doorgestuurd naar de wethouder. Wel ontvangt de wethouder nog een kwartaalrapportage.

MGP

Uitvoerende actor

Tot 2007 voerde afdeling Begrotingszaken een investeringsmonitor uit, waarin grote investeringen werden gemonitord. Niet alleen ICT investeringen, maar juist ook grote fysieke projecten. Vanaf 2007 is de investeringsmonitor omgedoopt in de monitor grote projecten. Ook de monitor grote projecten wordt door de afdeling Begrotingszaken uitgevoerd.

Wat is het onderwerp

De MGP rapportage besteedt aandacht aan:

- de scope van het project,
- de tijdsplanning;
- de financiën;
- organisatie en informatie;
- de risico's.

Aan de hand van een stoplichtmodel wordt de mate van projectbeheersing aangeduid. De informatie die de MGP ontvangt voor het opstellen van de voortgangsrapportage wordt door de projectmanager in het daarvoor ontwikkelde format ingevuld. Het verzorgen van deze voortgangsrapportage is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de projectmanager en de ambtelijk opdrachtgever, waarbij de projectmanager de rol heeft om een voorstel te doen en de ambtelijk opdrachtgever om dit vast te stellen. Er dient te worden aangegeven wat de actuele stand van zaken is voor wat betreft behaalde resultaten, tijdsplanning (inclusief bestuurlijke besluitvormingsmomenten) en de sturing en beheersing (projectorganisatie, projectplan, rapportagestructuur, projectaudit). Er wordt een raming van het investeringsbedrag opgenomen (waarin ook afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke raming staan). Risico's en beheersmaatregelen worden weergegeven. Tot slot kan er nog een toelichting gegeven worden of kunnen bijzonderheden worden vermeld.

Wat omvat de toetsing

De toets van Begrotingszaken concentreert zich met name op output gegevens, de gegevens zoals door de verantwoordelijk projectmanager ingevuld in de formats. Er

wordt niet of nauwelijks gekeken naar het bestaan en de werking van de interne kwaliteitswaarborgen (checks and balances) die binnen en rondom het project zijn opgetuigd. Een gevolg hiervan is dat een project kwartalen lang keurig volgens planning verloopt (kleur groen in de monitor) maar ineens grote afwijkingen van de planning gesignaleerd kunnen worden (kleur rood in de monitor).

Ontvanger van de rapportage

Nadat de MGP door Begrotingszaken is getoetst en alle projecten zijn geconsolideerd, wordt de rapportage hiervan naar de ambtelijke leiding gestuurd ter verificatie. De voortgangsrapportage van de MGP wordt per kwartaal opgesteld. Het college ontvangt echter maar twee keer per het jaar, via Begrotingszaken, de rapportage. De MGP wordt in het college besproken en geaccordeerd. Vervolgens wordt de MGP besproken in de raadscommissie en, indien deze commissie dat noodzakelijk vindt, in de Raad.

bijlage 5 geïnterviewde en geraadpleegde personen

Dhr. L.W.M.M. Beljaars	Adjunct Directeur, Bestuursdienst (DMC)
Dhr. J. Bremmers	Kwartiermaker CIM+ programma, Public Partners
Dhr. E. Buscher	IT manager, KPMG
Dhr. J.J. Cival	Senior Adviseur, Bestuursdienst (OIM)
Dhr. A.H.P. van Gils	Gemeentesecretaris, Bestuursdienst
Dhr. M. Heidt	Audit manager IT, Audit Services Rotterdam
Dhr. W.A.J.J. Houtman	Directeur DMC, Bestuursdienst (DMC)
Dhr. R. Klunder	Projectmanager, Public Partners
Dhr. R.D. van Kooten	Auditor, Audit Services Rotterdam
Dhr. P. Lamers	Wethouder Organisatie
Mw. E.J.M. van Leeuwen	Senior Adviseur, Bestuursdienst (DMC, Begrotingszaken)
Dhr. L. Maaswinkel	Projectmanager, Bestuursdienst (DMC)
Mw. M.J.A. Meeuwsen	Afdelingshoofd, Bestuursdienst (OIM)
Dhr. J.B. Nijman	ICT manager, Gemeentewerken
Dhr. M. Scheurwater	Senior IT manager, KPMG
Dhr. H. van Smaalen	Directeur, Gemeentewerken
Dhr. H.A. Stadhouders	Directiesecretaris, Bestuursdienst (DMC)
Dhr. P.R.T. Tol	Senior Adviseur, Bestuursdienst (DMC, Begrotingszaken)
Dhr. H.A. Twisk	Afdelingshoofd, Bestuursdienst (DMC, Begrotingszaken)
Dhr. P.J.S. van Veen	Algemeen directeur Sport & Recreatie

bijlage 6 geraadpleegde bronnen

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer diverse bronnen gebruikt. Onderstaand zijn de bronnen weergegeven die openbaar zijn. De rekenkamer heeft echter ook veel bronnen geraadpleegd die niet openbaar zijn, zoals agendaposten van B en W, projectdossiers, notulen van diverse stuurgroepen en staven en beleidsdocumenten.

Algemeen gemeentelijke documenten

- Begrotingen gemeente Rotterdam 2004-2009
- Brief van B en W inzake beantwoording schriftelijke vraag over ICT- kosten, 6 juli 2009
- Investeringsmonitor, 2006
- Jaarverslagen gemeente Rotterdam 2004-2009
- Monitor Grote Projecten 2007-2009
- Monitor Omvangrijke Automatiseringsprojecten 2006-2009
- Notitie 'verrekening kosten concern ICT', 23 april 2009
- Raadscommissies 2004-2009
- Raadsvergaderingen 2004-2009

Documenten van ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties:

- Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 26 juni 2008 (26643, nr. 128)
- Kaderstellende visie op toezicht 'Minder last, meer effect' (2005)
- Rapportagemodel grote ICT-projecten d.d. 19 december 2008 (26643, nr. 135)

Rekenkamerrapporten

- Grip op informatievoorziening, IT governance bij ministeries (algemene rekenkamer, 2006)

Internet

- www.ogc.gov.uk/methods_prince_2.asp
- www.computerwoorden.nl/direct--7696-ICT%20Portfolio%20Management.htm

bijlage 7 lijst van afkortingen

ASR	Audit Services Rotterdam
B en W	College van Burgemeester en wethouders
BI	Business Intelligence
BSD	Bestuursdienst
BVM	Commissie Bestuur, Veiligheid en Middelen
CBS	Concern Bedrijfsvoering Syste(e)m(en)
CIM	Chief Information Manager
CIO	Chief Information Officer
COR	Commissie tot Onderzoek van de Rekening
DMC	Directie Middelen en Control
DMS	Document Management Systeem
Doc.loods	Document loods
DOHR	Doorontwikkeling Oracle Human Resources
dS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
E-depot	Elektronisch Depot
FIN	Financiën
FIS	Financiën, Inkoop, Subsidies
GAR	Gemeente Archief Rotterdam
GMT	Gemeenschappelijk (Gemeentelijk) Management Team
HR(M)	Human Resource (Management)
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
ISR	ICT Service Rotterdam
IT	Informatie Technologie
KCR	Kennis Centrum Rotterdam
MGP	Monitor Grote Projecten
MOAP	Monitor Omvangrijke Automatiserings Projecten
MSP	Managing Succesful Programmes
OIM	Organisatie Informatie Management
ONS	Ons Nieuwe Systeem
PASO	Aan Oracle HR gekoppeld salarissysteem
PID	Project Initiatie Document
P&C	Planning & Control
PMT	Project Management Team
PRINCE2	PRojects IN a Controlled Environment
PSO	Project Support Office
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
SSC	Shared Service Center
VUIST	Vernieuwen, Uitdagen, Inspireren, Samenwerken en Toekomst

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Tot 1 januari 2009 was Robert Mul directeur van de rekenkamer. De gemeenteraad benoemde op 14 mei 2009 zijn opvolger, Paul Hofstra. Hij is zijn werkzaamheden op 1 juni 2009 begonnen.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 417 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl



fotografie
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De Werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
oktober 2009

isbn
978-90-76655-51-2