

Realisatie I-visie gemeente Maastricht

Analyse van de doeltreffendheid van plateau 1, in het kader van de Realisatie I-Visie Gemeente Maastricht

Plan van aanpak

Rekenkamer Maastricht

Versie 9 juni 2008

1. Achtergrond en aanleiding

Achtergrond

De Rekenkamer Maastricht (verder: Rekenkamer) doet onderzoek naar het gevoerde beleid door de Gemeente Maastricht (verder: Gemeente). In dat kader heeft de Rekenkamer het voornemen een onderzoek in te stellen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestedingen in het kader van informatie- en communicatietechnologie (ICT) binnen de Gemeente.

Directe aanleiding voor het onderzoek zijn aanzienlijke investeringen in het kader van de I-visie van de Gemeente. Het betreffen vooral investeringen in de eigen bedrijfsvoering alsmede ook in de ICT ten behoeve van burgers. De gemeentelijke gegevenshuishouding en informatievoorziening ondersteunen veel werkprocessen. Informatieverwerking is 'core business' voor de gemeentelijke organisatie. Digitale dienstverlening en transparantie worden in één adem genoemd. Diverse externe ontwikkelingen moeten worden vertaald naar de organisatie van de Gemeente. Zo is er de burgerservicecode die normen stelt voor de contacten tussen burger en overheid. En in het kader van het programma Andere Overheid is de landelijke overheid al enkele jaren bezig met een ambitieus stimuleringsprogramma voor de hele overheid richting verdergaande digitalisering en een effectiever en efficiënter opererende overheid.

Ook vanuit wet- en regelgeving is de ontwikkeling van de informatievoorziening van de Gemeente van belang. Hierbij zijn te noemen het stroomlijnen van de basisgegevens (GBA), het project digitale uitwisseling in ruimtelijke processen (DURP), de wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen (WKPB), de Archiefwet en de Wet openbaarheid van bestuur. Daarnaast is de Gemeente in 2005 gestart met het programma De Uitdaging, dat ingrijpt op de strategie, structuur en cultuur van de gemeentelijke organisatie.

De Gemeente heeft 30 maart 2006 haar plan van aanpak gepresenteerd met betrekking tot de realisatie I-Visie. Dit plan betreft een integraal, gemeentebreed Plan van aanpak, waarin alle relevante informatiserings- en automatiseringsactiviteiten en -projecten zijn opgenomen en van waaruit deze integraal kunnen worden aangestuurd. Blijkens voornoemd plan komt dit neer op een totaalinvestering van ruim € 16 miljoen, gedurende de jaren 2006 tot en met 2014.

De Gemeente heeft op basis van de ontwikkelingsvisie van het programma De Uitdaging en de I-Visie, alsmede rekening houdende met wet- en regelgeving, een "E-missie" geformuleerd die de doelstellingen op het terrein van ICT-beleid aangeeft. In het *Plan van aanpak realisatie I-Visie* zijn projecten uitgewerkt die aan deze doelstellingen moeten bijdragen.

Het realiseren van de doelstellingen op met name het e-dienstverleningsgebied vergt een aanzienlijke investering en leidt ook structureel tot hogere informatiserings- en automatiseringskosten. Ter uitvoering van het plan van aanpak is een zogenaamde

plateauplanning opgesteld. Deze voorziet in de realisatie van de I-visie via 3 plateaus die volgtijdelijk worden uitgevoerd en die het mogelijk maken tempo en richting van de ontwikkelingen periodiek bij te sturen.

Realisatie van de gehele I-visie omvat een 80-tal projecten die vervolgens weer zijn geclusterd tot 6 grote clusters van projecten:

1. frontoffice en procesmanagement
2. generieke componenten
3. managementinformatie
4. basisregistraties en kernregistraties
5. infrastructuur
6. architectuurkaders en informatiebeveiliging.

De 6 clusters van projecten komen in ieder plateau terug.

In het eerste plateau worden de belangrijkste randvoorwaarden gecreëerd om in de volgende plateaus over te kunnen gaan tot het planmatig herontwerpen en digitaliseren van gemeentelijke processen. Volgens het Plan van Aanpak zijn de belangrijkste resultaten die in deze fase bereikt dienen te worden:

- het (tijdig) voldoen aan de landelijke wet- en regelgeving
- het inrichten van belangrijke I&A-randvoorwaarden voor standaardisatie en verdere digitalisering
- het verzilveren van een aantal mogelijke quick wins
- het onder controle brengen van de belangrijkste risico's in de huidige informatiearchitectuur.

Het Plan van Aanpak vermeldt verder voor elk van de 6 clusters van projecten de beoogde resultaten en quick wins in deze fase (Plateau 1). De globale kosten voor plateau 1 waren begroot op € 4,3 mln.

In september 2006 is de plateauplanning nader uitgewerkt in een te volgen migratiepad voor realisatie van de I-Visie. Daarin zijn ook de belangrijkste mijlpalen van de geplande projecten opgenomen (projectopdrachten en projectplannen). De vaststelling van dit migratiepad en bijbehorende projectopdrachten en –plannen in september 2006 was de start van plateau 1. Plateau 1 is formeel op 1 oktober 2007 geëindigd, maar is feitelijk nog tot eind 2007 doorgegaan. In december 2007 heeft de gemeente een Herijking migratiepad I-Visie opgesteld, waarin wordt teruggeblikt op plateau 1 en vooruit gekeken naar de volgende plateaus. Deze Herijking is de Rekenkamer bij brief d.d. 12 december 2007 ter hand gesteld.

Aanleiding voor onderzoek

Vanuit de Raad is het verzoek gedaan onderzoek te doen naar de investeringen in ICT door de Gemeente. In de perceptie van de Raad merkt de burger nog (te) weinig van de investeringen in ICT, ergo het rendement van de bestedingen in het kader van informatietechnologie (ICT). Naar

aanleiding van het verzoek heeft de Rekenkamer in 2007 vooronderzoek verricht naar het ICT-beleid van de Gemeente. Dit vooronderzoek heeft geleid tot de beslissing het onderhavige onderzoek te starten.

2. Doelstelling

De realisatie I-Visie is een belangrijke operatie voor de Gemeente Maastricht en haar inwoners. Om deze succesvol te kunnen uitvoeren, is de realisatie van de eerste fase, ofwel plateau 1, van cruciaal belang. Na het afronden van plateau 1 moeten immers de belangrijkste randvoorwaarden zijn gecreëerd voor de volgende plateaus. Om die reden wil de Rekenkamer door middel van een onderzoek vaststellen of de beoogde resultaten voor plateau 1 zijn bereikt. Met andere woorden: of de implementatie van plateau 1 doeltreffend is geweest. De intern vastgestelde ambitieniveaus gelden hierbij als norm.

Deze doelstelling leidt tot de volgende **centrale onderzoeksvraag**:

In hoeverre is de implementatie van plateau 1 doeltreffend geweest? Anders geformuleerd: zijn de randvoorwaarden gecreëerd om in de plateaus 2 en 3 over te kunnen gaan tot het planmatig herontwerpen en digitaliseren van gemeentelijke processen?

Bij deze onderzoeksvraag past de volgende kanttekening. De Rekenkamer is niet van plan zelf de evaluatie van plateau 1 ter hand te nemen. Het vaststellen van de doeltreffendheid zoals hier bedoeld, dient te gebeuren door te beoordelen of intern een zodanige projectbewaking/controle heeft plaatsgevonden dat gewaarborgd is dat de doelen bereikt zijn alvorens met plateau 2 en 3 begonnen is.

Het is bij grote ICT-projecten niet ongebruikelijk dat gedurende de looptijd door wijziging van omstandigheden de doelstellingen en planningen worden aangepast. Dat is ook het geval voor de I-Visie van de gemeente Maastricht, en plateau 1 in het bijzonder. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het beoordelen van de doeltreffendheid van plateau 1. Om die reden zal de Rekenkamer onder meer aandacht besteden aan:

- de vertaling van de oorspronkelijke doelstellingen van de I-Visie naar projecten, en de besluitvorming daarover;
- het programma- en projectmanagement tijdens de looptijd van plateau 1;
- eventuele wijzigingen van doelstellingen of planning, en de besluitvorming daarover.

Dit onderzoek zal niet leiden tot uitspraken over de doelmatigheid van de realisatie I-Visie. De verwachting is dat het vaststellen van de doeltreffendheid al aanzienlijke inspanningen zal vergen. Buiten het onderzoek valt ook de rechtmatigheid van het aanschafbeleid en daarmee een materiële controle op het aanbestedingsbeleid. In deze zin zal de opvolging van de (Europese) aanbestedingsregels **niet** worden onderzocht.

3 Aanpak en te verwachten resultaten

De Rekenkamer onderscheidt vier stappen die voor het onderzoek leidend zijn:

- a Voorbereiden van het onderzoek.
- b Opstellen object van onderzoek en de concretisering van het normenkader.
- c Analyse en opstellen van een nota van bevindingen.
- d Opstellen van de eindrapportage na bestuurlijke reactie.

Deze stappen worden hierna kort toegelicht door per stap het doel, de uit te voeren activiteiten en het te verwachte resultaat te beschrijven.

Stap 1 Voorbereiden onderzoek

De activiteiten die in dit kader zullen worden uitgevoerd zijn:

- a. Opstellen van de detailplanning en normstelling van het onderzoek;
- b. Vaststellen van de rolverdeling tussen leden Rekenkamer, dan wel uitbesteden van het onderzoek aan derden;
- c. Inventariseren en opvragen benodigde relevante documenten;
- d. Uitwerken van het globale normenkader op basis van het ambitieniveau;
- e. Bestuderen van opgevraagde informatie en op basis hiervan evaluatie van het Plan van Aanpak;
- f. Opstellen werkprogramma intern en extern en definitieve keuze van uitvoerenden;
- g. Toelichten Plan van Aanpak en maken van afspraken over communicatie en informatievergaring met betrokkenen;
- h. Samenstellen lijst van te interviewen personen (selectie op basis van eerste analyse documenten).

Te verwachten resultaat

Het concrete resultaat is een goed voorbereid onderzoek.

Stap 2 Opstellen van normenkader

Een goed normenkader maakt een transparant onderzoek mogelijk, versnelt het onderzoekswerk en geeft eenduidige onderzoeksresultaten. Het normenkader bij het onderzoek wordt enerzijds gevormd door de in het *Plan van aanpak realisatie I-Visie* vastgestelde doelen en anderzijds door aan te sluiten bij gangbare gebruiken bij soortgelijke ICT-projecten. De doelen, zoals afgeleid uit het *Plan van Aanpak realisatie I-Visie*, zijn in de Bijlage weergegeven.

Te verwachten resultaat

Fase 2 moet een concreet en bruikbaar normenkader opleveren.

Stap 3 Analyse en opstellen nota van bevindingen

In deze stap zal de Rekenkamer een antwoord trachten te geven op de geformuleerde onderzoeksvragen. Hiervoor is het nodig het in stap 2 verkregen normenkader te gebruiken.

In eerste aanleg zal analyse plaatsvinden van de belangrijkste beleidsdocumenten, waaronder het *Plan van aanpak realisatie I-Visie* d.d. 30 maart 2006. Daarnaast zal aanvullende informatie worden opgevraagd en zullen één of meer gesprekken worden gevoerd met bij het project betrokken ambtenaren.

De feitelijke bevindingen worden in een rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een ambtelijk wederhoor (Nota van bevindingen). Dit heeft tot doel de juistheid en de volledigheid van de feiten te controleren en eventueel aan te vullen.

Te verwachten resultaat

Stap 3 moet leiden tot inzicht in de mate waarin de beoogde resultaten in plateau 1 zijn gerealiseerd. Dat betekent dat daarmee tevens een antwoord kan worden gegeven op de vraag of de randvoorwaarden zijn gecreëerd voor een verantwoord vervolg naar de plateaus 2 en 3.

Stap 4: Opstellen eindrapportage na bestuurlijke reactie

De eindrapportage betreft het bundelen van de resultaten uit de stappen 2 en 3. Op basis van deze resultaten formuleert de Rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen aan de Gemeenteraad. De geformuleerde onderzoeksvraag zal van een antwoord worden voorzien.

Het concepteindrapport zal, conform het reglement van orde, aan het College worden aangeboden met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven.

De Rekenkamer bespreekt de reacties en besluit of deze reacties aanleiding zijn voor aanpassing van het eindrapport.

Het definitieve eindrapport wordt opgesteld.

De partijen die commentaar leveren, worden door de Rekenkamer geïnformeerd over de invloed van hun opmerkingen op het eindrapport. Eventueel kan besloten worden schriftelijke reacties integraal als bijlage in het eindrapport op te nemen.

Het definitieve eindrapport wordt aangeboden aan de Gemeenteraad.

Te verwachten resultaat

Het resultaat van stap 4 is een onderzoeksrapport dat conclusies bevat ten aanzien van de doeltreffendheid van de implementatie van plateau 1 van de Realisatie I-Visie door de Gemeente. Daar waar mogelijk worden aanbevelingen gedaan voor aanpassing van de plateaus 2 en 3, zowel qua inhoud als qua tijdsverdeling.

In het rapport zal aandacht worden besteed aan de leereffecten voor de Gemeente.

4 Onderzoeksteam en planning

a. Onderzoeksteam

Het onderzoek wordt door de Rekenkamer onder haar regie uitgevoerd, waarbij zij zich laat bijstaan door deskundigen. De uitvoering van het onderzoek zal naar alle waarschijnlijkheid deels uitbesteed worden aan ICT-adviseurs en/of business proces experts met relevante ervaring.

De secretaris maakt verslagen van de interviews en werkbijeenkomsten van de Rekenkamer. Ook zorgt zij voor de logistieke aspecten van het onderzoek.

Een belangrijk deel van het onderzoek bestaat uit kennisneming van documentatie en interviews.

De Rekenkamer is voor inhoudelijke informatie afhankelijk van de organisatie van de Gemeente. Via de gemeentesecretaris zal de benodigde informatie verkregen moeten worden. Zonder deze medewerking kan de Rekenkamer de doelstelling van het onderzoek niet realiseren.

b. Planning

Het streven is het eindrapport in november 2008 af te ronden. Op die manier is behandeling in de vergadering van de Gemeenteraad voor het eind van het jaar mogelijk.

De Rekenkamer voorziet in totaal circa 30 dagen aan het onderzoek te besteden. Deze dagen zijn als volgt over de stappen verdeeld:

Stap	Planning	Dagen onderzoeksteam
1. Voorbereiding	Januari-april 2008	4 dagen
2. Normenkader, selectie uitvoerenden, informatievergaring	Mei-juni 2008	9 dagen
3. Analyse risico's, nota van bevindingen	Juni-augustus 2008	12 dagen
4. Opstellen eindrapportage	derde kwartaal 2008	5 dagen
Totaal	Januari 2008 – september 2008	30 dagen

Gezien de noodzaak van uitbesteding van (een deel van) het onderzoek – een nieuwe werkwijze voor de Rekenkamer - betreft dit slechts een ruwe schatting. De plenaire bijeenkomsten van de Rekenkamer zijn in deze raming niet verdisconteerd.

Van de ambtelijke organisatie wordt verwacht dat zij capaciteit vrijmaakt voor het geven van interviews, het aanleveren van informatie en het geven van commentaar op de nota van bevindingen.

Bijlage: Doelstellingen plateau 1 per cluster

Voor alle clusters dient te worden nagegaan of:

- 1) wordt voldaan aan de relevante wet en regelgeving;
- 2) een deugdelijke basis wordt gelegd voor een I&A plan;
- 3) op projectmatige wijze alle belangrijke risico's worden weggenomen ten aanzien van de huidige informatiearchitectuur en
- 4) op volgorde van belangrijkheid per cluster de aanwezigheid en kwaliteit van de toegezegde deliverables kan worden vastgesteld.

D1) Cluster: Frontoffice en procesmanagement

Belang: dit cluster heeft de hoogste impact op de organisatie. De bevindingen naar aanleiding van het onderzoek wegen dan ook relatief zwaar.

Resultaten en quick wins:

- Een categorisering van informatiesystemen naar toekomstvastheid/bestendigheid;
- Een herevaluatie op contentmanagement op intra- en internet en het daadwerkelijk uitgebreide productenscala op de website van de Gemeente waaronder de digitale belastingbalie, DigiD, Ogone, interne kassasoftware en een personeelsplanningapplicatie;
- Vervanging van het raadsinformatiesysteem en het collegestukkensysteem;
- Invoering van de elektronische formulierengenerator en 'Call the Major';
- Procedures en richtlijnen die aantoonbaar leiden tot het naleven van 'Verdrag van Aarhus';
- Concrete resultaten vanuit het onderzoek implementatie omgevingsvergunning;
- Zijn de 33 geselecteerde processen in voldoende mate representatief voor de gemeentelijke processen*;
- Uitkomsten efficiency meting op circa 33 processen.

Het accent ligt op twee van de drie onderkende fases voor het digitaliseren van de gemeentelijke processen, te weten de procesanalyse en de aanpassing van het frontoffice. De procesanalyse daarvan betreft een Ist- en Soll-beschrijving alsmede een efficiency inschatting. De aanpassing van het frontoffice heeft betrekking op de mogelijkheid voor digitale aanvraag inclusief identificatie en betaling. De fases worden doorlopen voor 33 (frontoffice-)processen, ook wel "producten" genoemd, die door de Gemeente als representatief zijn benoemd voor de overige processen.

D2) Cluster: Generieke Componenten

Belang: redelijk tot hoog daar het hier de aanschaf betreft van generieke componenten die dientengevolge op alle gemeentelijke werkprocessen van toepassing zijn en zorgen voor een gestandaardiseerde wijze van werken.

Resultaten/maatstaven en quick wins (bullet 4 en 5):

- Aanbesteding heeft formeel plaatsgehad volgens de Europese aanbestedingsregels;
- Een operationeel digitaal archief is in gebruik voor 10 soorten dossiers (vaakst geraadpleegd) en de binnenkomende post;
- Een ingerichte scanstraat, functionerend in het DMS (Database Management Systeem) en die tevens voldoet aan de juridische uitgangspunten met betrekking tot de bewaartermijn;
- Een DSP (documentair Structuur Plan);
- Een beschrijving van de vastgestelde kaders en werkwijze procesarchitectuur (business architectuur).

D3) Cluster: Management Informatie

Belang: midden, dient als basis voor een gemeentebrede managementinformatieomgeving.

Resultaten, tevens quick wins:

- Een gemeentebreed managementinformatie model, inclusief een voorstel voor een beleidsmonitor voor 7 beleidsprogramma's;
- Een gestructureerde analyse van de softwareoplossing voor het managementsysteem.

D4) Cluster: Basisregistraties en kernregistratie

Belang: hoog, betreft de correcte naleving van de wettelijke verplichting voor het inrichten van een aantal authentieke (basis)registraties. Inzet: eenmalige invoer en meervoudig gebruik van gegevens.

Resultaten, tevens quick wins:

- Implementatie BSN;
- Voorstel voor de wijze van inrichting van basisregistraties en kernregistraties, inclusief een proefsysteem basisregistratie personen en adressen;
- Planning en voorstel voor de invoering van overige basisregistraties;
- DURP: digitalisering van gemeentelijke bestemmingsplannen;
- Minimaal 3 applicaties gekoppeld aan de landelijke faciliteit voor gegevensuitwisseling.

D5) Cluster: Infrastructuur

Belang: midden, doorvoeren van alle noodzakelijke aanpassingen in de basale ICT-infrastructuur,

ter realisatie van de overige projecten.

Resultaten, tevens quick wins:

- Implementatie Microsoft Office 2003, inclusief outlook 2003;
- Implementatie gemeentelijke macro's in de nieuwe omgeving ter ondersteuning van handelingen in met name excel en word;
- Een adequaat uitgangspunt als startarchitectuur dat de basis vormt voor de gehele technische infrastructuur;
- Een technische upgrade van het gemeentelijk Unix platform inclusief de migratie van de ervan afhankelijke applicaties.

D6) Cluster: Architectuur en Informatiebeveiliging

Belang: hoog, informatiebeveiliging en inregeling van architectuurgebieden zijn van groot belang voor de algehele graad van security.

Resultaten, tevens quick wins:

- Een duidelijke en helder afgestemde norm- en maatstafstelling voor de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van het informatiseringsbeleid van de Gemeente;
- De resultaten van de hantering van EGEM als referentiearchitectuur als scan op de huidige functionaliteit voor procesmodellering, documentscanning, WFM etc. Dit moet leiden tot de gewenste startarchitectuur;
- Een gezamenlijk beeld van de gewenste informatiearchitectuur;
- Inrichting van een changeboard waardoor aan het proces van change management op systematische wijze gestalte wordt gegeven;
- Actieve bewaking van de 5 andere clusters met voldoende mandaat;
- De uitkomsten van een scan op basis van de code voor informatiebeveiliging.