

# Rapport vooronderzoek ICT.



rekenkamer Lelystad 

Datum: 11 november 2015

# Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	1
Werkwijze rekenkameronderzoeken.....	1
2. Probleemschets overheid & ICT.....	2
Een overheidsorganisatie is van nature complex.....	2
Politiek en bestuur zijn vaak te ambitieus .....	5
Te hoge verwachtingen van samenwerking en schaalvergroting .....	7
ICT is niet alleen een kostenpost; aandacht voor de baten van ICT is nodig .....	8
Het primaire proces en de doelen van de organisatie niet altijd leidend .....	9
De gevolgen van verandering worden vaak onderschat.....	10
Zakelijke onderbouwing en risicomangement laten vaak te wensen over .....	11
Perverse effecten van aanbestedingsprocedures .....	11
Vendor lock in: gemeenten zijn vaak in grote mate afhankelijk van leveranciers.....	13
De inzet van open source software kan voordelig zijn, maar dat hoeft niet.....	15
3. Het Lelystadse ICT beleid .....	17
Het Lelystadse ICT beleid staat in het STIP 2014 - 2016 .....	17
Informatievoorziening moet transparant en toegankelijk zijn.....	17
Informatievoorziening moet aansluiten bij behoefte van de gebruiker .....	18
Lelystad werkt onder architectuur.....	19
Informatievoorziening moet het streven naar een effectieve overheid ondersteunen.....	21
Lelystad werkt digitaal.....	21
Informatievoorziening moet standaard en geïntegreerd zijn .....	22
Informatievoorziening moet stabiel en veilig zijn.....	22
Informatievoorziening moet voldoen aan wet- en regelgeving .....	23
Informatievoorziening moet het nieuwe werken ondersteunen .....	24
Informatievoorziening moet volgend zijn op gemeentelijk beleid en kaders .....	25
Betrokkenheid van de raad bij ICT beleid .....	26
De Lelystadse prestaties op het gebied van ICT .....	27
4. Bijlage: ICT moties raad 18 juni 2013.....	29
Motie M1 - VVD .....	29
Motie M5 - PvdA .....	30
Reactie wethouder Luchtenveld 18 juni 2013.....	31
Reactie PvdA in vergadering 25 juni 2015 .....	32
5. Bronvermeldingen.....	33

# 1. Inleiding

## Werkwijze rekenkameronderzoeken

De rekenkamer Lelystad doet sinds 2006 onderzoek in de gemeente Lelystad. Dergelijke onderzoeken worden vooral uitgevoerd door externe onderzoekers. Soms doet de rekenkamer een vooronderzoek. Een vooronderzoek is een literatuurstudie op het gebied van het onderzoeksonderwerp, waarbij gebruikt wordt gemaakt van zowel externe als interne schriftelijke informatie. Het is een samenvattende verkenning naar bestaande en theoretische informatie over het te onderzoeken onderwerp. Een vooronderzoek is feitelijk en beschrijvend: er staan geen oordelen in. De informatie is bedoeld om een aanzet te geven voor een denkkader.

Met een vooronderzoek kan de raad zich alvast inlezen in wat er gaande is met betrekking tot een bepaald onderwerp van (mogelijk) rekenkameronderzoek. De raad krijgt het vooronderzoek ter informatie van de rekenkamer. Hij hoeft het rapport niet noodzakelijkerwijs te agenderen voor bespreking. Uiteraard staat het de raad vrij dit desgewenst wel te doen. De rekenkamer Lelystad is altijd tot toelichting van haar rapporten bereid.

Hoewel de rekenkamer Lelystad vooral de kleinere onderzoeksopdrachten uitzet zonder vooronderzoek, heeft zij heeft de afgelopen jaren wel steeds vaker een vooronderzoek uitgevoerd in voorbereiding op een onderzoek door externen. De rekenkamer probeert via vooronderzoeken meer vertrouwd te raken met een vraagstuk, voordat zij een onderzoek uit laat voeren. Deze kennis helpt de rekenkamer bij het formuleren van de onderzoeksvragen en het uitzetten van de onderzoeksopdracht. Bovendien geeft de rekenkamer met het vooronderzoek alvast achtergrondinformatie mee aan de externe onderzoeker om diens onderzoek op te baseren.

Voorgaande jaren werd het vooronderzoek als bijlage bij de onderzoeksopzet gevoegd. Op deze manier raakte het vooronderzoek een beetje op de achtergrond zodra de externe onderzoekers aan het werk gingen. Om de kennis uit het vooronderzoek beter te borgen, heeft de rekenkamer besloten het vooronderzoek als een separaat document te publiceren. De rekenkamer Lelystad hoopt dat de raad op deze manier de kennis uit vooronderzoek beter kan benutten.

## 2. Probleemschets overheid & ICT

### Een overheidsorganisatie is van nature complex

De overheid is van nature een complexe organisatie. Van buitenaf spreken we van dé overheid, maar er is niet zoiets als één overheid. Zo zijn er de rijksoverheid, de regionale en de lokale overheden. Daarbij komt ook nog eens de invloed vanuit Europa. Het is niet zo dat één van de overheden in beginsel de baas is of de leiding heeft. De diverse overheden zijn gelijkwaardig, maar moeten wel met elkaar en met partijen uit de samenleving samenwerken.

---

*Ter illustratie: de gemeente heeft recentelijk - met de decentralisaties in het sociale domein - een groot nieuw werkgebied erbij gekregen en moet samenwerken met partijen in de samenleving. Dat is op zich al een hele verandering, die ook zijn weerslag heeft op de ICT in de gemeente.*

---

Bovendien kan het zomaar zijn dat de gemeente in de toekomst niet steeds dezelfde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zal hebben. Maatschappelijke ontwikkelingen, nieuw eigen beleid of nieuw beleid (of wetgeving) van andere overheden, kunnen het takenpakket van gemeenten veranderen. Taken die de gemeente in jaar één nog heeft, kan zij in jaar drie of jaar vijf kwijt zijn. En dergelijke veranderingen hebben vaak ook invloed op het gebruik van ICT. Het realiseren van een politieke doelstelling leidt soms tot een (grote) organisatieverandering. Bijvoorbeeld doordat een organisatie nieuwe taken bovenop de bestaande krijgt of doordat taken worden verplaatst van de ene naar de andere organisatie. Door de sterke verwevenheid van bedrijfsprocessen met ICT, heeft wijziging van het één meestal grote consequenties voor het ander. Dit wordt vaak onderschat.

Het werkgebied van de gemeente is dus van nature ingewikkeld en aan veranderingen onderhevig. Daarmee moet de organisatie op de één of andere manier rekening houden. Dat alleen al maakt het besturen van ICT-projecten bij de overheid ingewikkelder, dan in het bedrijfsleven. Zelfs de gemeente Lelystad is – nog afgezien van dat grotere geheel van maatschappelijke organisaties en andere overheden - op zich al een relatief grote organisatie. De gemeente heeft voor de dienstverlening aan haar ruim 75.000 inwoners een groter apparaat in huis, dan een gemiddeld Lelystads bedrijf. De gemeente heeft daarmee een groot aantal potentiële gebruikers van haar systemen, zowel intern (raad, college, medewerkers) als extern (bijvoorbeeld het maatschappelijk middenveld, andere gemeenten, de inwoners van de stad, etc).



Een andere complicerende factor is de besluitvorming bij de overheid: die is vaak veel ingewikkelder dan in het bedrijfsleven. Denk alleen al aan de (besluitvormings)procedures en de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke belangen die van invloed zijn op de besluitvorming. Het bestuur en de politiek hebben bovendien soms ingewikkelde (beleids)doelstellingen, die op hun beurt gevolgen kunnen hebben voor de automatisering. De politiek is dan misschien geneigd te veronderstellen dat zij een simpele vraag stelt. Zij denkt daarbij misschien ook, dat een simpele vraag ook wel tot een simpel antwoord zal leiden. Het tegendeel is vaak waar. ICT-systemen zijn meestal nogal star. Een eenmaal ingeslagen weg bij de ontwikkeling van een ICT-systeem is vaak achteraf moeilijk bij te sturen. Ook wijzigingen 'onderweg' zijn vaak technisch lastig te realiseren. Het ontwikkelen van een ICT-systeem is gebaat bij een zo stabiel mogelijke politieke en organisatorische omgeving en bij het zo vroeg en specifiek mogelijk omschrijven van doelen en eisen.

Wanneer dat niet gebeurt - zeker bij de ontwikkeling van een ICT-systeem door een externe ICT-leverancier - is het risico groot dat de gemeente iets anders geleverd krijgt dan ze had bedoeld. Dat komt doordat de leverancier zich, zonder scherp gedefinieerde projectdoelen en daaruit voortvloeiende producteisen, een incompleet - en misschien zelfs onjuist - beeld vormt van wat de opdrachtgever van hem en de op te leveren producten verwacht. In ieder geval moeten dan op een later tijdstip wijzigingen worden aangebracht. Dat leidt op zijn beurt weer tot overschrijdingen in tijd en budget.

---

*Bijvoorbeeld: het is misschien vrij eenvoudig de thuisadministratie bij te houden in een Excel-sheet. Het is dan ook relatief makkelijk hierin een wijziging aan te brengen. Het aantal variabelen is immers vrij klein.*

*Echter, het is vanwege het grote aantal variabelen veel lastiger verandering aan te brengen de administratie van een grote organisatie. Een wijziging in één onderdeel van het systeem kan (grote) gevolgen hebben voor daaropvolgende onderdelen. Een soort cascade-effect.*

---

Dus ideeën die in eerste instantie vrij eenvoudig lijken, kunnen vanwege een eventueel cascade-effect vaak best lastig (en kostbaar) zijn in de uitvoering en grote gevolgen hebben.

---

*Bijvoorbeeld. De gemeente heeft voor de uitvoering van haar (bedrijfs)processen een informatiehuishouding ingericht. Deze wordt ondersteund door ICT: hardware, software, beheer en gebruikersondersteuning. De software die in gebruik is bij de gemeente kent een gelaagde opbouw: van de gebruikersapplicaties tot de systeemlagen, die niet direct zichtbaar zijn voor gebruikers. Dit is een ingewikkeld geheel, met tal van onderlinge samenhangen. ICT dient binnen de doelstellingen van de gemeente op zich veel doelen: het efficiënter maken van de gemeentelijke organisatie, verbeteren van de dienstverlening, maar ook het doeltreffender maken van beleid. Processen, applicaties en netwerken worden daardoor ingewikkelder. Daarnaast verandert de manier waarop data wordt ontsloten. Door flexwerken, werken vanuit huis en mobiele toepassingen neemt het aantal ingangen naar toepassingen en data binnen de organisatie toe. Inwoners krijgen meer toegang tot gegevens en netwerken, bijvoorbeeld via het digitale loket op de website van de gemeente Lelystad. Daarbij komt dat de ontwikkelingen op het gebied van ICT heel snel gaan. Expertise en kennis zijn dus snel verouderd. Het komt voor dat nog tijdens de ontwikkeling van een ICT-systeem alweer nieuwe technieken beschikbaar komen, die de ingeslagen weg in een nieuw licht plaatsen.*

---

We kunnen deze complexiteit verhelder en in een model zetten aan de hand van drie aspecten:

- **Omvang:** hoe groter een project is, hoe groter de complexiteit en daarmee het risico op falen. Dit wordt vaak uitgedrukt in geld: hoe hoog kosten van een project?
- **Organisatie:** hoeveel betrokkenen zijn er bij een project? Zijn zij alle intern of zijn er ook externen bij betrokken (bijvoorbeeld externe organisaties)? Hoeveel partijen / organisaties spelen daarin een rol? Lagen de partijen op één lijn of waren de belangen tegengesteld? Was het duidelijk wat partijen van elkaar verwachtten? Etc.
- **Techniek:** hoe groot is een systeem? Hoeveel functies zitten erin? In welke context wordt het systeem uiteindelijk gebruikt? Wordt het gebruikt in een kleine organisatie als enige programma of wordt het gebruikt in een heel grote organisatie, waarin misschien wel honderden andere programma's draaien? De laatste situatie is natuurlijk veel complexer. Dan zijn er veel meer verbanden en koppelingen.

Deze drie aspecten geven een indicatie van de faalrisico's. Misschien is een project te groot, zijn er te veel organisaties of gebruikers bij betrokken of is het systeem zelf te ingewikkeld. Soms is complexiteit een gegeven: bijvoorbeeld omdat wetgeving nu eenmaal voor alle burgers tegelijkertijd moet ingaan. Als dit een gegeven is, dan moeten andere randvoorwaarden aan een project - zoals de doorlooptijd en het budget - hiermee realistisch in overeenstemming worden gebracht.

## Politiek en bestuur zijn vaak te ambitieus

Een eigenschap van de politiek is dat zij vaak wil, dat het bestuur ingewikkelde problemen het liefst zo snel mogelijk oplost. Wethouders tonen op hun beurt graag daadkracht. Die daadkracht tonen zij dan door een ambitieus project te presenteren en daar een concrete, liefst nabije deadline aan te verbinden. Daarbij komt dat beslissers in politiek en bestuur ICT vaak zien als een soort wondermiddel voor het oplossen van allerlei beleidsvraagstukken. Helaas hebben zij zelf vaak onvoldoende zicht op de mogelijkheden, maar vooral ook de onmogelijkheden van ICT. Dat vergroot het risico dat ze de technische mogelijkheden overschatten. Tegelijkertijd onderschatten ze hoeveel tijd, geld en menskracht de daadwerkelijke realisatie zal kosten. Deadlines worden vaak niet bepaald op basis van een onderbouwde en realistische planning, maar op basis van politieke overwegingen. Wanneer andere randvoorwaarden dan ook vooraf vaststaan - zoals het budget en op te leveren functionaliteiten - is er een risico, dat het ICT-project te ambitieus is en daarom niet succesvol kan worden afgerond binnen de afgesproken termijn.

---

*Bijvoorbeeld: alleen al een onrealistisch tijdspad is een serieus risico voor het succesvol kunnen uitvoeren van een project. Bijkomend risico is dat dan ook vaak niet voldoende tijd wordt genomen om doelen en eisen te specificeren. Onduidelijk, onzorgvuldig of onvoldoende gedetailleerd uitgewerkte doelen en eisen dragen verder bij aan het afbreukrisico.*

---

Politiek en bestuur willen vaak (te) snel iets veranderen, terwijl er daarbij noodzakelijkerwijs ook sprake is van enorme veranderingen aan de achterkant. ICT leveranciers hebben voor hun voortbestaan liefst grote opdrachten nodig. Zij zullen de potentiële opdrachtgever om commerciële redenen vaak ook niet tegenspreken. Met andere woorden: elk van de partijen heeft belang bij grote en ambitieuze projecten en ze hebben allemaal uit zichzelf de neiging te denken in grote oplossingen voor grote problemen. Zij bieden elkaar op dit punt geen tegenwicht, maar versterken elkaar juist. Daardoor ontstaat er gemakkelijk een spiraal die onvermijdelijk leidt tot een complex project met de status van een politiek feit. Een elegante weg terug is er dan ook niet meer.

---

*Een goed, recent voorbeeld van 'doormodderen' is af te leiden uit het oordeel van de Ondernemingskamer over de bestuurders en toezichthouders van het failliete Meavita. Ter verbetering van haar bedrijfsprocessen via ICT toepassingen, besloot het bestuur van Meavita te gaan werken aan de TVfoon. Meavita bestelde hiervoor 10.000 settopboxen. Het was de bedoeling dat die boxen zouden worden geïnstalleerd bij de thuiszorgmedewerkers en bij patiënten. Dan zou hulp niet zo vaak naar de mensen toe hoeven komen. Echter, medewerkers en patiënten verzetten zich tegen de kastjes. De uitrol bleef daarom achter bij de verwachtingen. Op het hoogtepunt waren 1.300 kastjes geïnstalleerd bij medewerkers en 100 bij patiënten. De kosten voor 10.000 aangeschafte kastjes waren €4 miljoen (exclusief installatiekosten). Een nieuwe directeur besloot vervolgens in 2006 zonder verdere ruggespraak nog eens 30.000 settopboxen aan te schaffen. De organisatie van Meavita was hierover kritisch en ook de accountant waarschuwde. Meavita was op dat moment al in de financiële problemen. De bestuurders en toezichthouders waren echter bang voor reputatieschade en wilden bewijzen, dat zij TVfoon tot een goed einde konden brengen. De uiteindelijke financiële strop van het TVfoon project bedroeg - na aftrek van een ontvangen subsidie van € 6 miljoen - € 14 miljoen.*

*Bron: uitspraak Ondernemingskamer gerechtshof Amsterdam van 2 november 2015 zaaknummers 200.135.666/01OK en 200.135.666/02 OK.*

---

6

Zoals gezegd: een politiek-bestuurlijke omgeving is dynamisch. Die dynamiek kan betekenen, dat randvoorwaarden voor een ICT-project veranderen of dat er nieuwe eisen aan het project worden gesteld. Belangrijke wijzigingen zouden aanleiding moeten zijn voor herbezinning op de uitgangspunten van het project.

---

*Schijnbaar kleine wijzigingen kunnen grote gevolgen hebben voor het ontwikkelproces. Als er tijdens de projectuitvoering signalen komen over ontstane problemen of nieuwe risico's op het gebied van planning, inzet van mensen, budget of op te leveren functionaliteiten, zou dat aanleiding kunnen (misschien wel moeten) zijn voor herbezinning op de uitgangspunten. Ook deze signalen leiden echter in de praktijk vaak niet tot de noodzakelijke herbezinning. Dat kan komen doordat al genomen politieke beslissingen moeilijk zijn terug te draaien.*

---



Dat gebeurt echter lang niet altijd. Het gevolg is dat het aanvankelijk uitgestippelde ontwikkelingstraject overeind blijft, waardoor de projectmanagementtaak aanzienlijk ingewikkelder wordt. Als er in het project geen momenten van herbezinning zijn ingebouwd, wordt de kans kleiner dat de signalen worden herkend en dat op het juiste moment de juiste bijstellingen plaatsvinden. Ten slotte komt het bij de overheid vaker dan bij het bedrijfsleven voor dat een project doormoddert. Het bedrijfsleven heeft te maken met de tucht van de markt en stopt hierdoor eerder met projecten die niet rendabel zijn.

Grote projecten gaan meestal met veel prestige gepaard. Projecten bij de overheid zijn eigenlijk altijd wel vrij groot. Nog afgezien daarvan is het natuurlijk ook best interessant om grote projecten te definiëren. Daar zit ambitie achter. Vooral de rol van ambitie en realiteitszin zou meer moeten worden onderkend. Dit realisme houdt het besef in dat:

- ICT geen snelle oplossing (quick fix) is voor een probleem;
- Politieke deadlines zeer schadelijk kunnen zijn voor een project;
- Er ook bij ICT ambities een kloof is tussen beleid en uitvoering;
- Heroverwegingen tijdens een project bijna onvermijdelijk zijn;
- Een exit-strategie doormodderen voorkomt.

## **Te hoge verwachtingen van samenwerking en schaalvergroting**

7

Er zijn verschillende redenen waarom organisaties samenwerken bij ICT-projecten. Zo zijn er projecten, waarbij organisaties gezamenlijk streven naar meer doelmatigheid door een gezamenlijk ICT-systeem te ontwikkelen en te gaan gebruiken. Hiervoor worden bedrijfsprocessen dan ook gestandaardiseerd en op elkaar afgestemd. Dit streven naar meer doelmatigheid kan een eigen initiatief zijn van de deelnemende organisaties, maar dat is niet altijd het geval. Een andere reden voor samenwerking tussen organisaties is, dat ze voor hun werkprocessen afhankelijk zijn van informatie van anderen. Bijvoorbeeld omdat ze deel uitmaken van een keten. Het ICT-project is er dan op gericht om de informatie-uitwisseling tussen de organisaties in de keten te verbeteren (of mogelijk te maken).

Echter, in de praktijk handelen organisaties vaak primair vanuit hun eigen doelen. De bijdrage aan de samenwerking en de acceptatie van ICT-oplossingen zal vaak afhangen van de mate waarin de oplossing bijdraagt aan de eigen doelen of een antwoord vormt op problemen, die de organisatie zelf ondervindt bij de taakuitvoering. Het betrekken van andere organisaties maakt ICT projecten ingewikkelder. De andere organisaties zijn meestal zelfstandig. Dat betekent dat centrale regie of doorzettingsmacht vaak ontbreekt (en vaak ook onmogelijk is).

Bovendien: ICT-systemen staan meestal niet op zichzelf, maar moeten aangesloten worden op andere - vaak bestaande - systemen. Dat is een belangrijke technische complicatie. Het succes van de technische realisatie van een ICT-systeem is mede afhankelijk van deze aansluiting tussen systemen. Binnen één organisatie is aansluiting vaak al een lastige opgave. Als er echter verschillende organisaties betrokken zijn, wordt het aansluiten van systemen organisatorisch en technisch extra ingewikkeld. Bijvoorbeeld omdat bepaalde ICT-systemen met elkaar moeten communiceren, terwijl hier vooraf geen rekening mee was gehouden. Of omdat gegevens van twee of meer organisaties bij elkaar moeten worden gevoegd, terwijl die gegevens niet bij elkaar passen (conversieproblematiek).

Door samenwerking en schaalvergroting wordt een ICT-project dus meestal eigenlijk ingewikkelder en daarmee vaak duurder. Helaas is de realiteit dat schaalvoordelen (en daarmee ook die van gecentraliseerde 'Shared Service Centers') in de praktijk nogal tegenvallen. Dat komt doordat 'One Size Fits All' – meestal vanwege een gebrek aan flexibiliteit voor het primaire proces - vaak niet werkt. Gebrek aan flexibiliteit zorgt voor meer bureaucratie. Een eenzijdige gerichtheid op efficiëntie kan leiden tot ineffectiviteit, verzuiling en gebrek aan kwaliteit. Dat leidt op zijn beurt weer tot schijn efficiëntie. Daarentegen leidt een gerichtheid op effectiviteit meestal tot hogere kwaliteit, met als mogelijk neveneffect lagere kosten en meer efficiëntie.

### **ICT is niet alleen een kostenpost; aandacht voor de baten van ICT is nodig**

Er moet een goede verhouding tussen kosten en baten van ICT. Dat veronderstelt meteen ook een helder zicht op kosten en op baten van ICT. Niet alleen de kosten van aanschaf en implementatie, maar ook de kosten na ingebruikname moeten inzichtelijk zijn. Dit geldt ook voor diverse interne kosten zoals kosten van verdere ontwikkeling, migratie, onderhoud en beheer, inzet van eigen personeel en opleidingskosten. Veel ICT- kosten komen namelijk vaak in de fase na implementatie van een ICT-project. Door een goed zicht op de totale kosten, komt de verhouding tussen kosten en baten in een heel ander daglicht te staan.

De kosten van het (algemene) ICT beleid moeten worden afgezet tegen de baten. Met andere woorden de meerwaarde van het ICT beleid voor de eindgebruiker en de samenleving en de besparingen, die door inzet van ICT zijn gerealiseerd. In het bedrijfsleven wordt de waarde van ICT over het algemeen in geld uitgedrukt. Bij de overheid kan dat niet altijd. De baten bij de overheid kunnen ook maatschappelijk zijn zoals, gezondheid en levensgeluk van inwoners of onderwijs. Dat is niet zo makkelijk in geld te meten.

In de ondersteunende ICT organisatie worden deze primaire baten meestal niet gerealiseerd; hooguit besparingen door minder inzet voor onderhoud en beheer ten opzichte van de oude systemen en de kostenbesparingen die zijn gerealiseerd door de inzet van ICT. Het gebrek aan inzicht in baten, kosten en besparingen is in het algemeen een belangrijke oorzaak van het niet verkrijgen van de gewenste resultaten met ICT.

### Het primaire proces en de doelen van de organisatie niet altijd leidend

Een ICT-project richt zich idealiter vanaf het begin op de doelen van de organisatie en de daarvan afgeleide gewenste kwaliteit en functionaliteit. Niet op middel, tijd en budgetten: dat zijn consequenties van de keuze voor bepaalde doelen. Te veel aandacht voor tijd en geld gaat vaak ten koste van kwaliteit, waardoor ook de baten kunnen tegenvallen<sup>1</sup>. Door een gebrek aan functionele en technische kwaliteit zullen de herstel-, beheer- en onderhoudskosten later bij gebruik in de praktijk veel hoger zijn dan nodig.

In de praktijk weten opdrachtgevers eigenlijk niet goed te specificeren wat ze precies willen hebben. Het is altijd moeilijk de 'wat-vraag' helder te krijgen en goed te formuleren. Bij de ontwikkeling en aanschaf van ICT-systemen en programmatuur, is het belangrijk goed te weten met welk doel deze moet worden gebruikt. Dus: wat de doelstelling is en wat de toegevoegde waarde moet zijn van die toepassingen voor dat doel. Die doelstelling kan bijvoorbeeld te maken hebben met de taken die een gemeentelijke organisatie heeft. Deze taken zijn afgeleid van de strategische doelstellingen van de gemeente. Daarbij is het belangrijk dat de organisatie de ICT goed afstemt op de doelstellingen uit het primaire proces.

Een veel voorkomend, fundamenteel probleem van ICT-projecten is, dat doel en middel worden verward. Een organisatie wil geen software in gebruik nemen (middel), maar de bedrijfsvoering verbeteren (doel). Maar zodra een project het label krijgt van ICT project, kan dat eraan bijdragen dat de focus komt op het middel (de aan te schaffen software) en niet op het doel (het primaire proces / het verbeteren van de bedrijfsvoering). De belangen van de eindgebruiker dreigen dan op de achtergrond te verdwijnen. En dat terwijl de werkprocessen van de organisatie zich niet zouden moeten aanpassen aan de software, maar de software zou moeten werken naar het model van de organisatie.

---

<sup>1</sup> Immers, de organisatie gaat er dan voor zorgen de doorlooptijden en kosten binnen de perken blijven. Bijvoorbeeld door dingen niet te doen in termen van functionaliteit of door dingen niet te doen in termen van aspecten, zoals betrouwbaarheid, beschikbaarheid, beveiliging, onderhoudbaarheid en noem maar op.

Een mogelijke verklaring voor dit verschijnsel is, dat veel grote organisaties nog relatief verzuimd zijn. Verzuiling leidt ertoe dat afdeling intern gericht worden, met een primaire focus op hun eigen werkzaamheden, efficiëntie en het voldoen aan procedures. Vanuit hun eigen perspectief richten deze afdelingen zich op het zo goed mogelijk uitvoeren van hun eigen taken en het bereiken van hun eigen doelen. Het grotere geheel wordt dan van ondergeschikt belang: ze zijn niet langer (optimaal) ondersteunend aan de organisatie als geheel. Hierdoor wordt de effectiviteit van de volledige organisatie aangetast. Volledige focus op kosten, efficiëntie, standaardisatie en het voldoen aan procedures gaat ten koste van effectiviteit. In het geval van een ICT-project kan het leiden tot gebrek aan kwaliteit en functionaliteit van de te ontwikkelen of aan te schaffen software. Het doel van de organisatie wordt secundair aan het doel van het ICT-project en de doelen van de specialisten die het ICT-project uitvoeren.

Van de organisatie wordt verwacht dat hun doelen worden aangepast aan het middel. Het middel is doel op zich geworden en past niet meer bij de doelstellingen van het primaire proces. Dit kan dan weer leiden tot hoge kosten voor reparatie van gebreken en beheer en onderhoud. De verwarring van doel en middel is een belangrijke oorzaak van mislukkende ICT-projecten. Een ICT-project is daarom idealiter altijd breder ingebed en wordt in de context van de organisatie uitgevoerd. Dat betekent dat ICT-projecten bij voorkeur geen zelfstandige projecten zijn.

### **De gevolgen van verandering worden vaak onderschat**

De staande organisatie zal de implementatie van nieuwe software meestal beschouwen als een automatiseringsproject. Dat is dus iets voor de automatiseringsspecialisten. De staande organisatie ziet wel wat ervan terecht komt, als de ICT afdeling de resultaten oplevert. Vaak blijkt dat - wanneer een (toekomstige) gebruiker zich wel geroepen voelt om een positieve bijdrage te leveren aan het project - hij/zij vervolgens tegen een muur aanloopt van standaardisatie van ICT: 'wat u wil kan niet en / of mag niet'. Het doel lijkt dan vooral standaardisatie van het proces en veel minder verbetering ervan. Gevolg hiervan is dat er maar weinig ruimte is voor initiatief van de gebruikers. Juist die 'systeemdwang' roept weerstand op. Mensen willen meestal best wel veranderen, maar willen niet veranderd worden. Zeker niet door een computersysteem. Sommige organisaties proberen door standaardisatie de kwaliteit van de lijnorganisatie te verbeteren. Nieuwe software dwingt innovatie echter niet af. Als er vervolgens veel nadruk wordt gelegd op opbrengsten en besparingen voor de organisatie, maar niet wordt gesproken over de gevolgen voor de gebruikers (en hoe hiermee om te gaan) roept dat ook weerstand op. Bijvoorbeeld wanneer de automatisering ertoe leidt dat mensen hun baan verliezen.

ICT-projecten leiden dus over het algemeen tot een organisatieverandering. Omgekeerd kunnen organisatieveranderingen grote gevolgen voor de ICT-infrastructuur hebben. Bij het realiseren van politieke doelstellingen wordt vaak de relatie tussen ICT en organisatie over het hoofd gezien. Omgekeerd komt het niet zelden voor dat een ICT-systeem wordt ontwikkeld, zonder dat de consequenties voor de organisaties die met het nieuwe systeem moeten gaan werken doordacht zijn. Het in gebruik nemen van een ICT-systeem betekent vaak verandering van werkprocessen. Het risico is dat onvoldoende rendement wordt gehaald uit het systeem omdat het onvoldoende aansluit bij de werkwijze of omdat gebruikers onvoldoende zijn voorbereid en opgeleid. Vele ICT projecten komen zo in de problemen.

### **Zakelijke onderbouwing en risicomanagement laten vaak te wensen over**

Uit onderzoeken blijkt, dat in het begin van een ICT-project in de praktijk veel problemen ontstaan door een gebrekkige zakelijke rechtvaardiging (business case) van ICT projecten. Een goede zakelijke rechtvaardiging is heel belangrijk voor een vormgeving van een ICT-project. Dit wordt echter te vaak gezien als een formaliteit. Een manier om goedkeuring te krijgen om geld uit te geven, waarna het document in een la verdwijnt. Het is juist belangrijk, dat ook tijdens de uitvoering van een project de zakelijke rechtvaardiging van tijd tot tijd opnieuw bekeken wordt en vooral ook bijgewerkt wordt. Uit de hoorzittingen van de commissie Elias blijkt, dat aanbestedende overheidsdiensten de omvang en kosten van een ICT-project in 100% van de gevallen in eerste instantie onderschatten. In de praktijk valt daardoor een ICT-project altijd duurder uit, dan was voorzien. En met wisselend resultaat. Uit onderzochte business cases blijkt bovendien dat opbrengsten van ICT-projecten maar zeer beperkt waren gedefinieerd, meestal niet te meten waren en sterk werden beïnvloed door andere initiatieven zoals reorganisaties. Door de business case als formaliteit te behandelen, laat vaak ook het management van risico's te wensen over. Een behoorlijke risicoanalyse en het goed managen van risico's kan veel problemen voorkomen. Vaak wordt er vooraf in onvoldoende mate een risicoanalyse gemaakt (dus nadenken over wat zijn de belangrijkste risico's en hoe gaan we ermee om? Waardoor kunnen er overschrijdingen van tijden en geld optreden? Welke risico's zijn er voor het programma: niet alleen in middelen, maar ook in termen van de kwaliteit? En daartoe specifieke en geen generieke maatregelen nemen). Tekortkomingen op het gebied van de zakelijke onderbouwing en risicoanalyse verhogen het risico op falen.

### **Perverse effecten van aanbestedingsprocedures**

De relatie tussen de overheid en haar leveranciers is onvolwassen en bevat perverse prikkels. Goed opdrachtgeverschap is noodzakelijk voor een goede balans en voor goede verhoudingen. De overheid is vaak gedwongen te kiezen op basis van een aanbesteding. Daarbij komt ze niet altijd tot de waarde die ze zou willen hebben. Dat kan een aantal oorzaken hebben.



Zo denken overheidsopdrachtgevers het vaak beter te weten dan de markt, ondanks hun gebrek aan ICT-kennis. Leveranciers krijgen tijdens aanbestedingstrajecten zelden de kans zelf met ideeën of oplossingen te komen. Vaak besteedt de overheid zeer specifiek aan. Aanbestedingstrajecten zijn lang en (voor de leverancier) kostbaar, waarbij er te veel nadruk wordt gelegd op de prijs en doorlooptijd. Bovendien leggen strikte aanbestedingsregels beperkingen op aan de aanbestedende overheid. Tegelijkertijd maakt de overheid te weinig gebruik van de ruimte die de aanbestedingsregels wel degelijk ook bieden. De overheid is daardoor soms gedwongen om bijvoorbeeld te kiezen voor de aanbieder die de laagste prijs biedt, terwijl iedereen zich afvraagt hoe die aanbieder zo goedkoop kan werken.

Leveranciers op hun beurt onderschatten overheidsopdrachten vaak. Ze gaan er om commerciële redenen te snel vanuit, dat ze wel kunnen leveren wat wordt gevraagd. Zij denken vaak ook dat ze hun systemen heel snel kunnen aanpassen aan wat de overheid wil. Maar die systemen zijn daarvoor meestal eigenlijk te weinig duurzaam. Software slijt namelijk niet door het gebruik, maar door het aanpassen ervan. Soms schrijven leveranciers in op opdrachten, waarvan ze vooraf al weten dat ze niet aan de criteria voldoen of op opdrachten die überhaupt eigenlijk niet volgens het bestek te realiseren zijn. Eigenlijk zouden leveranciers dan geen offerte uit moeten brengen, maar dat doen ze wel.

12

*Leveranciers hebben problemen bij de uitvoering van programma's van wensen en eisen, ondanks het feit dat ze er 'ja' tegen hebben gezegd. Maar misschien heeft dit meer te maken met een overschatting van de eigen mogelijkheden, dan met het bewust proberen iets uit te lokken of wat dan ook. Dat is in aanbestedingsrechtelijke zin erg. Degene die niet 100% aan het bestek kan voldoen, valt bij voorbaat af. Bijvoorbeeld. Een goedbedoelende leverancier schrijft, niet in omdat hij slechts aan 94 van de 100 eisen kan voldoen. Hij zegt dan: ik begin er maar niet aan. Een andere, niet goedwillende leverancier zegt: ja hoor, ik kan aan alle eisen voldoen. Hij zal dan misschien ook nog met een lage prijs komen, waarna hij de handtekening onder het contract krijgt. Vervolgens gaat men aan de slag en blijkt, dat er heel veel meerwerk nodig is. Uiteindelijk is de opdrachtgever misschien wel veel slechter af met de leverancier die zei aan 100 wensen tegemoet te kunnen komen, dan hij zou zijn met de leverancier die zei aan slechts 94 eisen tegemoet te kunnen komen.*

Citaat uit verslag hoorzitting d.d. 25 april 2014 van de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid met Stephan Corvers, directeur/eigenaar Corvers Procurement Services bv.

Daardoor gaan belangen die eigenlijk zouden moeten samenvallen in de aanbesteding- en gunningsfase, juist uiteen lopen. Om bij zulke uiteenlopende belangen te verwachten dat leveranciers handelen in het belang van de gemeente, is zoets als een vos vragen om op de kippen te passen.

## Vendor lock in: gemeenten zijn vaak in grote mate afhankelijk van leveranciers

Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw heeft de overheid de opvatting, dat innovatie vooral een zaak is voor de markt. Daar waar de overheid vroeger ICT-innovatie aanjoeg, is zij zich terug gaan trekken. Gevolg was dat specialistische kennis en deskundigheid langzamerhand bij de overheidsorganisaties is gaan ontbreken. Het is daarom niet vreemd, dat de overheid niet altijd voldoende expertise in huis heeft en daarom een beroep doet op externen. Een gevolg van onvoldoende kennis en deskundigheid is, dat de overheid daardoor een aanmerkelijk zwakkere positie heeft gekregen ten opzichte van de leveranciers. De leveranciers weten altijd meer dan de opdrachtgever. Soms is de kennisvoorsprong van leveranciers zo groot, dat de opdrachtgever ze niet meer kan aansturen.

Afgezien daarvan houden externen zich bij de overheid inmiddels niet alleen meer bezig met de ontwikkeling en uitvoering, maar ook met de projectleiding, advies en coördinatie<sup>2</sup>. De macht van leveranciers is daarmee verhoudingsgewijs fors toegenomen.

13

*Soms denk je dat je spreekt met de overheid of met overheden, maar dan blijkt dat alle personen waarmee je aan tafel zit, door die overheid zijn ingehuurd bij commerciële bedrijven. Dat voelt heel raar. Dan denk je: hoe is het toch mogelijk dat hier niemand vanuit de 'echte' overheid zit?*

Citaat uit verslag hoorzitting d.d. 25 april 2014 van de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid met Hans Mulder, European Research Director van de Standish Group en directeur VIAgroep NV.

<sup>2</sup> ICT advisering door externen lijkt ook bij de gemeente Lelystad voor te komen, getuige bijvoorbeeld het 'Advies Rapport Technische Infrastructuur Key2Documenten' d.d. 26 november 2014, zoals geschreven door Centric voor de gemeente Lelystad, op basis waarvan een digitaal managementsysteem is aangeschaft.

Een bijzondere vorm van afhankelijkheid is de zogenaamde 'vendor lock-in'. De overheid wordt daarbij zeer afhankelijk van één leverancier, omdat die leverancier al heel diep in een project – bijvoorbeeld een ontwikkelproject - zit. Eigenlijk kan die overheidsorganisatie dan niet meer van die leverancier af. In de gemeentelijke context hebben naar verluidt ongeveer zeven grote ICT-leveranciers behoorlijk veel macht. In feite is er al vanaf ongeveer 1992 langzamerhand een soort oligopolie ontstaan van een beperkt aantal leveranciers. Deze leveranciers bepalen de facto wat er gebeurt in de gemeentelijke ICT. Een dergelijke afhankelijkheid wordt gezien als onwenselijk. Zo kwam Britse overheid in het recente verleden tot het inzicht dat zij - vanwege te grote afhankelijkheid van enkele grote leveranciers - de hoofdprijs moest betalen voor verouderde techniek.

Te grote afhankelijkheid van externe (software)leveranciers is een reëel en actueel probleem. NRC en Reporter Radio hebben 17 oktober 2015 bericht over hun enquête over 'vendor lock in' bij gemeenten. Uit de enquête bleek dat bijna alle gemeenten gebruik maken van dezelfde twee leveranciers voor software, terwijl de meeste ontevreden zijn over de kwaliteit en de prijs ervan. Hierdoor wordt volgens deskundigen te veel geld aan ICT besteed. Bij 90 procent van de gemeenten zijn dezelfde twee bedrijven hoofdleverancier: Centric en PinkRoccade. Het probleem zou deels door de gemeenten zelf zijn ontstaan, die in het verleden vaak maatwerk hebben geëist en niet samen optrokken. Er zou ook te weinig kennis zijn bij gemeenten om de situatie te veranderen. De leveranciers zouden hier misbruik van maken, door hoge tarieven te eisen voor diensten en upgrades die alleen zij kunnen bieden. Het is moeilijk om over te schakelen van leverancier omdat het koppelen van bestaande systemen met nieuwe systemen problemen oplevert. Twee derde van de gemeenten zou hier al problemen mee hebben gehad. Het probleem is extra actueel, omdat veel gemeenten door de steeds verdergaande decentralisaties nieuwe software hebben moeten aanschaffen<sup>3</sup>. Ook vanuit het oogpunt van continuïteit van dienstverlening is te grote afhankelijkheid van de leverancier geen goede zaak.

---

*Bijvoorbeeld: als een leverancier zijn contract beëindigt omdat het hem te duur wordt om (verouderde) software aan te passen, heeft de gemeente een probleem aangezien de gemeente verantwoordelijk de continuïteit. Het is als overheid goed na te gaan in hoeverre ICT behoort tot de kern van de overheidsorganisatie en welke kennis de overheid in huis moet hebben heeft om dit in goede banen te leiden.*

---

<sup>3</sup> PinkRoccade en Centric 'misbruiken marktmacht': De twee grote leveranciers van gemeentelijke software hebben een feitelijke monopoliepositie. NRC, 17 oktober 2015. Gegijzeld door de softwareboer. NRC, 17 oktober 2015.

## De inzet van open source software kan voordelig zijn, maar dat hoeft niet

In 2002 werd *de motie Vendrik* met een overweldigende meerderheid aangenomen. Er moest worden gestandaardiseerd op zogenaamde open standaarden<sup>4</sup> en open-sourcesoftware zou de voorkeur krijgen. Belangrijkste doel: onafhankelijker worden van leveranciers en sneller kunnen migreren.

Het rijksbeleid om bij voorkeur open-sourcesoftware te gebruiken is echter nooit echt goed van de grond gekomen. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn, dat open source niet altijd goedkoper is dan gesloten broncode. Bovendien is lang niet elke door de overheid gevraagde functionaliteit in open source beschikbaar. Een oplossing die bij een leverancier 'op de plank' ligt, kan daardoor bedrijfsmatig gezien beter passen dan een open source toepassing.

De vaak genoemde voordelen van open source zijn:

- **Kostenbesparing.** Open source kan worden gebruikt zonder eventuele octrooikosten.
- **Kwaliteit.** Het proces waarin open source tot stand komt vergroot de kans dat alle relevante belangen worden meegenomen.
- **Leveranciersonafhankelijkheid.** Open-sourcesoftware wordt ook wel gezien als een belangrijk middel om de leveranciersafhankelijkheid van gemeenten te doorbreken. Bij open source is het – althans in theorie - makkelijker om over te stappen op een andere producent met een ander softwareproduct.
- **Duurzaamheid.** Het gebruik van open source maakt het waarschijnlijker dat de data ook in de toekomst bruikbaar zullen zijn.

Het is in de praktijk overigens niet gebleken dat deze mogelijke voordelen zich altijd en overal voordoen. In het algemeen is open source niet per definitie beter dan gesloten broncode of andersom. Open-sourcelicenties geven de gebruiker het recht de broncode te gebruiken, te kopiëren, aan te passen en te verspreiden. Dat kan in de oorspronkelijke of in aangepaste vorm. Dit recht geldt in elk geval voor niet-commercieel gebruik en (afhankelijk van de licentievorm) vaak ook voor commercieel gebruik.

---

<sup>4</sup> Een standaard is niet meer en niet minder dan een verzameling afspraken, die ervoor zorgt dat applicaties en andere onderdelen van de totale software binnen de gemeentelijke organisatie gegevens van elkaar kunnen verwerken. Deze afspraken bevorderen de samenwerking tussen organisaties (ook wel interoperabiliteit genoemd). Standaarden kunnen gesloten zijn of open. Een gesloten standaard is een standaard die is vastgesteld en wordt onderhouden door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon (meestal een bedrijf of een groep bedrijven). Veel gesloten standaarden hebben onderdelen die octrooirechtelijk beschermd zijn en waarvoor de gebruiker moet betalen. Open standaarden zijn vrij te gebruiken.

'Open' betekent in dit geval niet altijd 'gratis'. Aan het gebruik van software bij een grote organisatie zoals een gemeente zijn altijd kosten verbonden: voor aanschaf (waaronder de licentiekosten), implementatie, exploitatie (waaronder beheer) en onderhoud. Daarin verschillen open broncode niet van gesloten broncode. Het belangrijkste verschil is dat de softwarelicenties (onderdeel van de aanschafkosten) bij open-sourcesoftware in principe niets kosten. Dat voordeel is waarschijnlijk minder groot dan het in eerste instantie lijkt, want licentiekosten maken maar een beperkt deel uit van de totale kosten van software. Ongeveer 70% van ICT-kosten worden gemaakt in beheer en onderhoud. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in een niet officieel rapport becijferd, dat de overheid mogelijk 60 miljoen euro per jaar zou kunnen besparen in een minimumscenario voor open source. In dit minimumscenario zouden alleen de generieke ICT-voorzieningen moeten voldoen aan open source.

Een maximumscenario waarin zoveel mogelijk open source worden toegepast, zou naar schatting ongeveer 1 miljard euro per jaar besparen. De gemeente Ede heeft met de invoering van zo veel mogelijk open standaarden en open-sourcesoftware naar verluidt 89% bespaard op de kosten van zijn ICT. Of open source leidt tot kostenbesparingen is van geval tot geval verschillend. Soms is de besparing helemaal niet groot of is er juist sprake van hogere kosten.

Sommige gebruikers van open-sourcesoftware geven aan dat de totale kosten van open source vaak hoog zijn door (meer)kosten van de expertise bij installatie, transitie, documentatie, implementatie, ondersteuning en beheer van de software. Vaak zal bovendien het beëindigen van de relatie met een leverancier uitstapkosten met zich meebrengen.

Bij de keuze voor software zijn meer aspecten van belang dan alleen de kosten. De software moet ook passen binnen de informatie- en ICT-architectuur van de gemeentelijke organisatie en de uitwerking daarvan voor de verschillende onderdelen hiervan. Bovendien: het aanbod op de huidige softwaremarkt verandert continu en er zijn allerlei mengvormen van open en gesloten software.



### 3. Het Lelystadse ICT beleid

#### Het Lelystadse ICT beleid staat in het STIP 2014 - 2016

Het strategisch ICT-beleid staat in het Strategisch InformatiebeleidsPlan 2014-2016 (STIP). Dit document is op dit moment het beleidskader voor het informatiemanagement en ICT in de gemeente Lelystad. Doelstelling van het beleid in STIP 2014- 2016:

*Het doel van het strategisch informatieplan is te komen tot een efficiënte en effectieve informatievoorziening, die de organisatie ondersteunt in het realiseren van haar doelstellingen. Daarnaast fungeert het strategisch informatieplan als toetsingskader bij vraagstukken over informatie en/of systemen. Zo zullen afwegingen gemaakt moeten worden tussen privacy enerzijds en het vanuit Open Overheid delen van informatie anderzijds. Hetzelfde geldt voor maatwerk versus standaardisatie. In de doorvertaling van het STIP naar tactisch en operationeel niveau zullen deze dilemma's verder uitgewerkt worden.*

Bron: STIP 2014- 2016

17

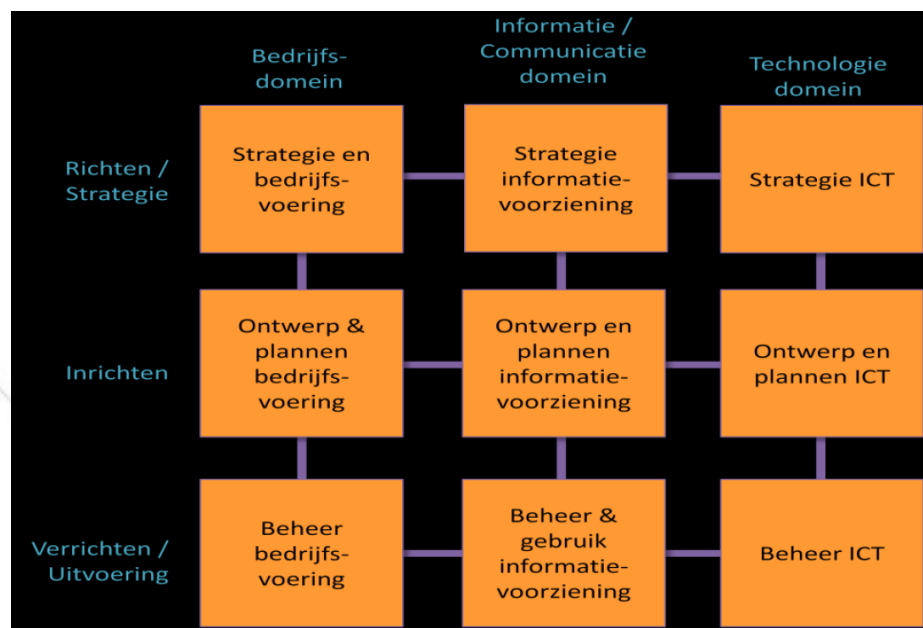
In het STIP staat dat bovendien, dat een grotere standaardisering van de informatievoorziening nodig is om in te spelen op de toegenomen complexiteit. De gemeente Lelystad wil over drie jaar de beschikking hebben over een gestandaardiseerde informatiehuishouding. De gemeente wil intern/extern met (keten) partners, burgers en bedrijven efficiënt en veilig informatie delen. De uitgangspunten van het STIP bespreken we hierna.

#### Informatievoorziening moet transparant en toegankelijk zijn

De gemeente wil door ontwikkelen naar een Open Overheid. Van daaruit wil Lelystad open en transparant informatie met burgers en bedrijven delen. Voor de toegankelijkheid van informatie geldt: 'Openbaar, tenzij...' Voor de wijze van beschikbaar stellen van informatie wil de gemeente werken met open standaarden. Zo wil de gemeente een betere uitwisselbaarheid van informatie tussen diverse partijen (burgers, bedrijven en ketenpartners) mogelijk maken. Het STIP-thema stabiel en veilig is een noodzakelijke voorwaarde voor realiseren van dit thema. Tevens zal 'eenmalig opslaan en meervoudig ontsluiten', een belangrijke voorwaarde zijn. Transparant en toegankelijk zal intern uitgedragen worden. 'Less is more' geldt voor het aanschaffen en beheren van applicaties. De uitwisselbaarheid wordt groter door het 'lean en mean' te houden van deze bronnen. Daarom al bij aanschaf hier op te sturen, ook op de mogelijkheid om met open standaarden te werken.

## Informatievoorziening moet aansluiten bij behoefte van de gebruiker

Op de gemeente komen steeds meer taken af (decentralisaties) en minder middelen. Deze tegenstelling maakt het voor gemeenten steeds lastiger om hun taken optimaal te kunnen blijven uitvoeren. Meer dan voorheen zal er gekeken worden naar het optimaliseren van werkprocessen, dienen er keuzes gemaakt worden in de uit te voeren taken, en wordt samenwerken belangrijker dan ooit. Het is en blijft van groot belang dat informatiemanagement & ICT niet een op zichzelf staande opererende organisatie-eenheden zijn, maar aansluit bij de 'business'. De informatie-adviseurs van de gemeente Lelystad<sup>5</sup> hebben een belangrijke rol bij het onderkennen van de wensen van de gebruiker (business) en het inpassen van deze wensen in de bestaande informatievoorziening zonder daarbij afbreuk te doen aan de andere uitgangspunten uit dit strategisch informatieplan. De diverse vormen van afstemming tussen business, informatiemanagement en uitvoering worden in het STIP als volgt schematisch weergegeven:



Bron: STIP 2014- 2016

<sup>5</sup> De cluster informatiemanagement is organisatorisch ondergebracht bij Facilitaire zaken, advies en beheer (FAB) onder team ICT.

## Lelystad werkt onder architectuur

De ontwikkelingen die in het STIP zijn geschetst, hebben de volgende consequenties voor de informatievoorziening:

- de informatievoorziening groeit door groei van het takenpakket van de gemeente;
- de informatievoorziening wordt ingewikkelder door de groei van het aantal samenwerkingsverbanden;
- de informatievoorziening verandert door de toepassing van nieuwe technische mogelijkheden;
- de informatievoorziening standaardiseert, gedwongen door de wet en gedreven door de behoefte aan samenwerking;
- de informatievoorziening verschuift van autonoom, gemeentelijk naar gedeeld, landelijk.

Door te werken onder architectuur (directiebesluit 28-11-2011), kan de gemeente Lelystad bewust, stapsgewijs en gecontroleerd de informatievoorziening transformeren van de huidige situatie naar het gewenste beeld. De gemeente Lelystad streeft naar maximale eenvoud in de informatievoorziening en bedenkt zo min mogelijk zelf en doet zo veel mogelijk samen met anderen. Eenvoud wordt bereikt door bij de gewenste veranderingen die in dit document worden beschreven, steeds het totale ontwerp van de informatievoorziening in het oog te houden en daarbij scherp te letten op overlap in gegevensverzamelingen, koppelingen en applicaties. Door de ontwikkeling van voorzieningen op landelijk niveau (zoals de basisregistraties en andere NUP-bouwstenen<sup>6</sup>) hoeven gemeenten steeds minder zelf voorzieningen in de lucht te houden. Daarmee worden kosten en inspanningen bespaard. Bovendien heeft de overheid hierdoor één gezicht voor burgers en bedrijven.

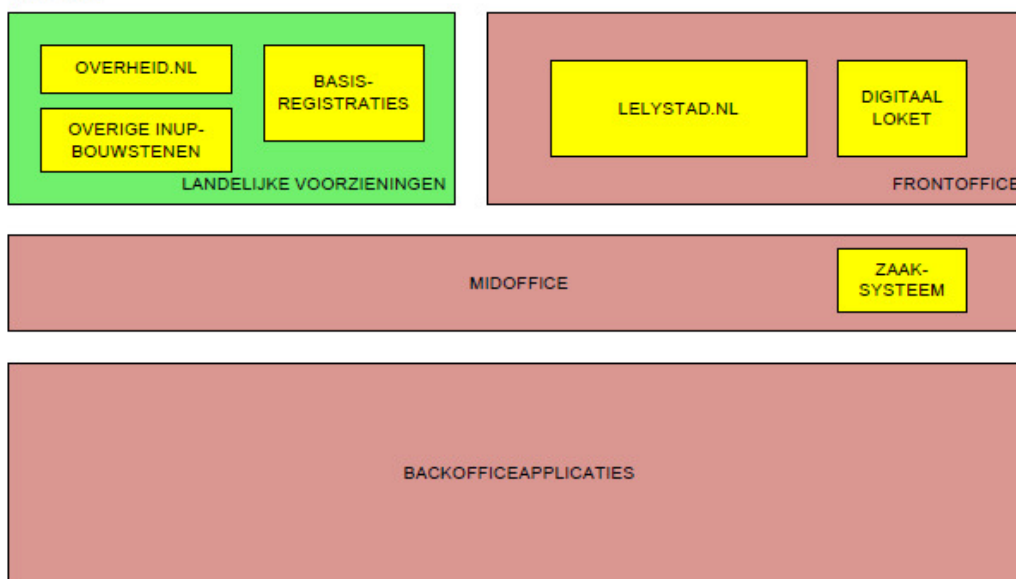
Leidend uitgangspunt<sup>7</sup> is dat de gemeente Lelystad geen eigen informatievoorziening realiseert, als de beoogde functionaliteit wordt geboden door publieke voorzieningen op landelijk of regionaal niveau. Lelystad sluit aan bij het initiatief 'de basisgemeente' van instituut KING. Het reduceren van complexiteit en het aansluiten bij landelijke standaards en landelijke voorzieningen zijn een rode draad in het Strategisch Informatieplan.

Een schematische weergave van de beoogde ontwikkeling staat op de volgende pagina.

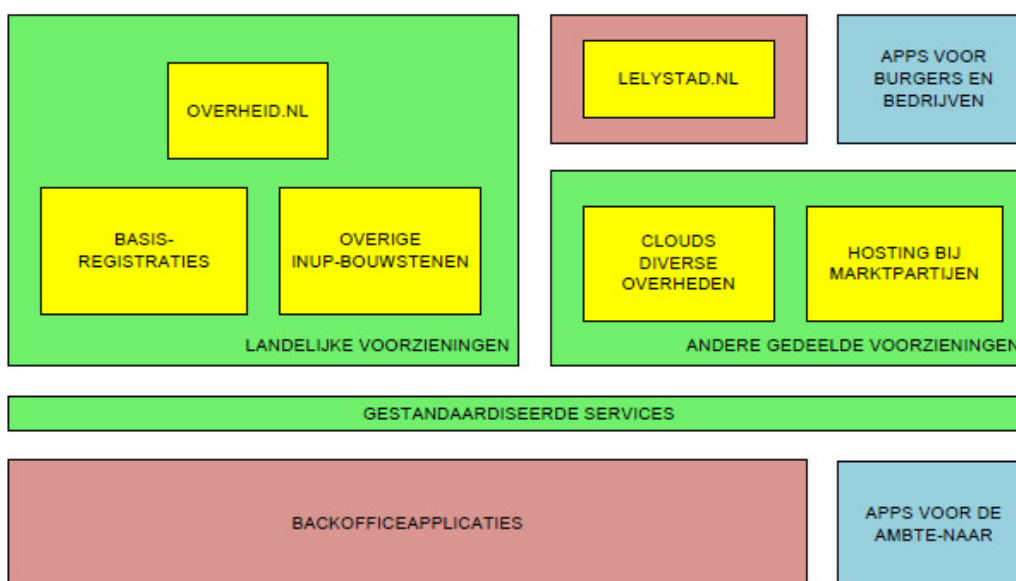
<sup>6</sup> NUP = Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid.

<sup>7</sup> In het STIP genoemd 'kaderstelling'.

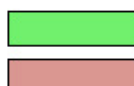
## 2013



## 2016



### Toelichting



gedeelde voorzieningen

voorzieningen specifiek voor gem. Lelystad

De grootte van de blokken geeft het belang aan van deze onderdelen binnen de totale informatievoorziening.

Bron: STIP 2014- 2016

## Informatievoorziening moet het streven naar een effectieve overheid ondersteunen

De overheid staat aan de vooravond van een aantal grote hervormingen gericht op een compacte slagvaardiger overheidsorganisatie. De omslag hierin dient een goedkopere, flexibele en efficiëntere dienstverlening met minder bestuurlijke-/ambtelijke drukte en regeldruk op te leveren. Wil de overheid goedkoper en efficiënter werken – en daarbij ook nog eens haar dienstverlening kwalitatief verbeteren – moeten processen en informatie op elkaar aangesloten worden. Het aantal proceslagen dient verminderd te worden en er dient een verplichte afname vanuit centrale basisregistraties plaats te vinden. De overheid gaat werken met een kleine set gestandaardiseerde informatiesystemen – volgens de ontwikkelde NUP-bouwstenen. Vanuit samengestelde shared service organisaties – intern/extern - zal de gemeente en haar ketenpartners gedeelde informatiesystemen 7\*24 uur beschikbaar stellen. De organisatie zet in op een sterke doorontwikkeling van het e-loket, uniforme digitale diensten, intelligente systemen voor burgers en het koppelen aan landelijke systemen naar het volledige digitale inwinnen van informatie. Over 3 jaar<sup>8</sup> zal de gemeentelijke dienstverlening ondersteund worden uit interne, externe shared service centers van waaruit informatie met samenwerkende (keten) partners uit gecentraliseerde gegevensbronnen gedeeld worden. De succesfactor in deze visie ligt verankerd in ‘de kunst van het loslaten’!

21

## Lelystad werkt digitaal

De afgelopen jaren hebben in het teken gestaan van het digitaliseren van papieren stukken. De komende jaren zal het vraagstuk rondom digitaal verkrijgen en het gezamenlijk delen van informatie met ketenpartners centraal staan. Processen, informatiearchitectuur, beveiliging, basisregistraties en werken in ketens staan allemaal in relatie tot het volledig open en transparant delen van informatie tussen burgers, bedrijven en overheden in systemen en in sociale netwerken.

De dienstverlening aan burger en bedrijven zal steeds meer op digitale platformen plaatsvinden. Niet alleen aanvragen, maar ook afhandeling zal meer en meer online gebeuren. Primaire (Backoffice) systemen zullen gevoed worden vanuit landelijke basisregistraties. Daarnaast zullen gestandaardiseerde NUP-bouwstenen zorg dragen voor het verbinden van te delen informatiebronnen waarbij ingewikkelde interne koppelingen tot het verleden behoren. Leidend principe<sup>9</sup> is dat de gemeente vanuit een externe vraaggerichte houding en de veranderende behoeften in de samenleving in nieuwe vormen van digitale verwerking van informatie zal voorzien. Daarbij sluit de gemeente aan bij landelijke samenwerkingsvormen (zoals de NUP-bouwstenen van KING). Ter ondersteuning van het ambtelijk apparaat zullen vormen van ‘Bring Your Own device’ het digitaal werken optimaal ondersteunen.

---

<sup>8</sup> Dus in 2016.

<sup>9</sup> In het STIP weer genaamd ‘kaderstelling’.



Kortom: de gemeente Lelystad gaat ook aan de voorkant meer digitaal werken; zowel de burger als de ambtenaar. Bij deze ontwikkeling wordt gekozen voor digitale oplossingen binnen landelijke samenwerking. Digitaal blijft digitaal! Verwerking van informatie wordt uitgevoerd door intelligente systemen. Lelystad deelt informatie niet alleen in systemen maar ook in sociale netwerken.

### **Informatievoorziening moet standaard en geïntegreerd zijn**

Lokale overheden zijn genoodzaakt om steeds meer te doen met minder middelen. Om hier invulling aan te kunnen geven dient er meer dan ooit gekeken worden naar 'wat er al is', dient het aantal varianten in applicaties terug gebracht worden naar een absoluut minimum (idealiter één). Het delen van informatie zal in digitale en sociale netwerken slimmer en efficiënter plaatsvinden. Belangrijk hierbij is dat iedereen zich hieraan committeert. Zo dient de organisatie eerder te overwegen om een werkproces aan te passen, in plaats van het 'op maat' laten maken van een informatiesysteem, zodat het huidig gehanteerde werkproces er in past. Om dit te bereiken wordt aangesloten bij de bouwstenen van het NUP (nationaal uitvoering programma). Zo wordt informatie eenmaal opgeslagen, maar meervoudig gebruikt. Daarnaast benadrukt de organisatie in het STIP het belang van koppeling van systemen en gegevens. Om dit te kunnen doen wil de gemeente meer op zoek naar bestaande beproefde voorzieningen. Bijvoorbeeld landelijke voorzieningen als het om de basisregistraties gaat, informatiesysteem koppelen op basis van open standaarden (bv Stuf-XML, digi koppeling, etc.) en minder maatwerk. Dit STIP thema heeft in meer of mindere mate een relatie met alle andere thema's. Bij het tijdig uitvoeren van de NUP bouwstenen zoals landelijk is bepaald, weten de andere thema's precies waar ze aan toe zijn en wanneer ze wat kunnen verwachten.

Als leidend principe kiest Lelystad voor de NUP bouwstenen. Hiermee wil de gemeente de fundamenteën leggen om informatie meer te integreren via standaard koppelingen. Dit heeft als voordeel dat toekomstige veranderingen in informatiesystemen, niet hoeft te leiden tot het opnieuw realiseren van een koppeling, maar gebruik kan worden gemaakt van de bestaande (standaard) koppeling. Gemeente Lelystad zet op dit moment in op de realisatie van de NUP bouwstenen volgens de landelijke planning van KING.

### **Informatievoorziening moet stabiel en veilig zijn**

Stabiliteit en veiligheid zijn noodzakelijke randvoorwaarden voor een adequate informatievoorziening. Dagelijks worden informatiesystemen geconfronteerd met hack pogingen vormen van phishing, lekken op websites (Diginotar), virussen, DDOS-aanvallen etc. Dit vraagt om visie en beleidskaders waarbinnen (geschetste) ontwikkelingen veilig kunnen worden ingezet.

De complexiteit van systemen neemt toe door het meer delen van gegevens, meer toegang door diverse in- en externe belanghebbenden en door het openstellen voor verschillende technische kanalen. Dit STIP-thema gaat hand in hand met het STIP-thema 'Transparant en toegankelijk'. De interne beveiligingsorganisatie (ICT, Security Officer, beveiliging advies groep) moet in nauw contact te staan met de 'Informatiebeveiliging Beheer Groep' om adequaat te kunnen handelen op landelijke incidenten.

Als leidend principe sluit Lelystad aan op standaarden zoals GEMMA 2.0<sup>10</sup> en de Baseline Informatiebeveiliging KING. Dit maakt samenwerking in de keten mogelijk. Het zorgt voor good practices en het is een referentiekader waar potentiële partners eerder mee zullen instemmen. Medewerkers van buiten de organisatie hanteren minimaal dezelfde beveiligingsrichtlijnen als interne medewerkers. Denk aan VOG, eed/belofte, authenticatie en autorisatie, pasje zichtbaar dragen, clean desk en voorbeeldgedrag. Veiligheid is zo sterk als de zwakste schakel. Daarom staat bewustzijn van informatiebeveiliging hoog op de agenda, bijvoorbeeld door dit op te nemen in de P&C-cyclus en de managers erover te laten rapporteren. De gemeente wil leveranciersafspraken met vaste leveranciers inzetten om de weg naar stabiliteit te verkorten. Deze afspraken verdienen volgens de organisatie de voorkeur boven een open benadering. Trusted partners kennen de gemeente. Korte lijnen leiden tot een ingespeelde samenwerking tussen leverancier en afnemer. Met name in geval van beveiligingsincidenten kan hier winst geboekt worden.

23

### **Informatievoorziening moet voldoen aan wet- en regelgeving**

De ontwikkelingen in de informatietechnologie volgen elkaar in een hoog tempo op. Het grens overstijgende delen van informatie zal de komende jaren snel toenemen. Landelijke wet- en regelgeving loopt vaak achter op deze ontwikkelingen. Dat kan inefficiëntie in de hand werken. Maar om claims en procedures te voorkomen, moet wel met wet- en regelgeving rekening worden gehouden. Het vastleggen en beschikbaar stellen van digitale informatie is gebonden aan diverse wet- en regelgeving op het gebied van privacy, GBA en wettelijke archiefbepalingen. Wijzigingen in de informatievoorziening laten onverlet dat nog steeds aan deze wetgeving moet worden voldaan.

---

<sup>10</sup> Gemma betekent 'Gemeentelijke Model Architectuur' en is ontworpen om de informatievoorziening en communicatie binnen de gemeente (De elektronische gemeente) inhoudelijk goed op te zetten.

Leidend principe is dat in ieder geval voldaan moet worden aan:

- Volgen van landelijke getoetste bouwstenen vanuit NUP, KING, GEMMA.
- KPI's<sup>11</sup> archiefwet 1995.
- Wet RGT<sup>12</sup>.
- Inrichting digitale beheeromgeving op basis van RODIN<sup>13</sup>.
- SharePoint als DMS<sup>14</sup> én RMA<sup>15</sup> dient aan wettelijke normen (denk aan NEN 2082, NEN-ISO 15489) en GEMMA architectuur te voldoen.

### Informatievoorziening moet het nieuwe werken ondersteunen

Het Nieuwe Werken vereist, dat alle relevante informatie op iedere willekeurige werkplek en onafhankelijk van besturingsplatform en apparaat beschikbaar is. Goed versiebeheer en het delen van informatie is hierbij belangrijk. Het Nieuwe Werken betekent ook dat medewerkers onafhankelijk van locatie kunnen communiceren en mobiel bereikbaar zijn. De gemeente Lelystad wil graag dat medewerkers van de gemeente Lelystad in 2017 onderling goed samenwerken met burgers, bedrijven en ketenpartners via sociale media. De gemeente wil daarvoor een samenwerkingsplatform hebben met alle documenten, waarin een groot deel van het werk en de afspraken zijn vastgelegd en logisch en in samenhang zijn verzameld. Oftewel: de informatie op dit platform is betrouwbaar, authentiek, online toegankelijk en onafhankelijk van besturingssysteem en op elk 'device' beschikbaar voor alle medewerkers en haar ketenpartners. De medewerkers maken idealiter op dit platform hun eigen wiki's, voeren discussies, delen een gemeenschappelijke kalender en hun eigen contacten.

Daarnaast wil de gemeente de informatievoorziening aanpassen aan de mobiliteit en kennis van de medewerker. Daarvoor investeert de gemeente in 'Mobile Device Management'.

---

<sup>11</sup> Kritische prestatie indicatoren.

<sup>12</sup> Wet Revitalisering Generiek Toezicht. De invoering van deze wet houdt een forse verandering in van het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering door gemeenten van onder meer de Archiefwet 1995. Het specifieke toezicht door de provincies is vervangen door generiek toezicht op de gemeentelijke archiefketen op basis van de Gemeentewet. Voor de gemeente betekent dit dat nadruk komt te liggen op eigen verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering; een versterking van horizontale verantwoording door interne verslaglegging aan College en intern toezicht op de taakuitvoering door de Raad.

<sup>13</sup> Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer.

<sup>14</sup> Document management systeem.

<sup>15</sup> Record Management Applicatie.

Tablets en smartphones behoren tot de standaard dienstverlening van de informatievoorziening. Leidende principes voor de dienstverlening zijn:

- Bring Your Own Device (BYOD) of vormen hiervan is in het beleid verankerd inclusief de daarbij behorende financiële consequenties.
- Telefonie is volledig ingebed in de toekomstige werkplekomgeving van de medewerker. We werken niet alleen 'nieuw' en samen, maar vooral ook 'mobiel'.
- Lync functionaliteiten worden volledig gebruikt, zodat bijvoorbeeld videoconferentie of live chatten met bestuurders mogelijk is.
- Sociale media is volledig ingebed in de werkplekomgeving om sneller en effectiever met elkaar te kunnen communiceren.

De afgelopen jaren zijn grote stappen gezet in het nieuwe werken. De komende jaren zal de focus verschuiven van het 'nieuwe' werken naar 'mobiel werken'. Smartphones en tablets zullen de ICT-standaard worden. Medewerkers zetten hun eigen gereedschappen in met vormen van BYOD (bring your own device). Meer aandacht zal worden besteed aan de inzet van social media als onderdeel van het werk.

### **Informatievoorziening moet volgend zijn op gemeentelijk beleid en kaders**

Informatievoorziening is een ondersteunend proces, dat moet bijdragen aan het bereiken van de doelen van de gemeente. Deze doelen zijn vastgelegd in gemeentelijk beleid en kaders, zoals het collegeprogramma en uitgewerkt in kadernota's/ programmabegrotingen en het concernplan. Informatievoorziening is geen doel op zich, maar wordt zodanig ingericht dat het daarmee een bijdrage levert aan het bereiken van de ambities.

Leidend principe hierbij is dat de uitgangspunten van het Strategisch Informatieplan om de vier jaar herijkt bij de start van een nieuw college. Daarbij wordt uitgegaan van het collegeprogramma. Halverwege het collegeprogramma worden de uitgangspunten van het STIP nogmaals getoetst, maar dan op basis van de kadernota/ programmabegroting en het concernplan en worden waar nodig bijgesteld.

## Betrokkenheid van de raad bij ICT beleid

Het STIP 2014 - 2016 is februari 2014 vastgesteld door de directie. Daarbij heeft de directie tevens besloten de portefeuillehouder over de uitwerking te informeren. Het is opmerkelijk dat de raad niet lijkt te zijn betrokken bij de totstandkoming van het STIP. De raad lijkt ook niet expliciet te zijn geïnformeerd over het STIP<sup>16</sup>. Het is ook opmerkelijk dat in het stuk wordt verwezen naar horizontale verantwoording van college aan raad en de controlerende rol van de raad in het kader van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht. Nog opmerkelijker is, dat in het STIP termen als 'kaderstelling' worden gebruikt, maar dat de raad - hoewel hij wel het primaat van kaderstelling heeft - kennelijk deze kaders niet stelt. De directie heeft immers het STIP vastgesteld en informeert slechts de portefeuillehouder. Het is de vraag of de organisatie stil heeft gestaan bij de wenselijkheid van de betrokkenheid van college en raad bij de totstandkoming en vaststelling van dit beleid. De raad heeft wel interesse getoond in ICT.

Zo vroeg de VVD fractie bijvoorbeeld in de vergadering van 16 april 2013<sup>17</sup> om benchmarkgegevens op het gebied van onder andere ICT. De concerncontroller verwees daarop naar de benchmark 'Vensters op de bedrijfsvoering'<sup>18</sup>, waaraan de gemeente Lelystad heeft deelgenomen. Deze benchmark is overigens in oktober 2014 afgerond, maar naar het zich laat aanzien heeft de raad deze benchmark niet ontvangen. De PvdA fractie vroeg 16 april 2013 naar de betrokkenheid van de raad bij het ICT beleid<sup>19</sup>. D66 vroeg toen naar de kosten van het raadsinformatiesysteem. Uit de raadsnotulen van 18 juni 2013 en 25 juni 2013 blijkt weer belangstelling van raadsfracties voor ICT. De VVD roept in een motie<sup>20</sup> op tot samenwerking met andere overheden, onder andere op het gebied van ICT. Deze motie is aangenomen. De PvdA dient ook een motie in<sup>21</sup>, waarin de fractie onder andere oproept de raad een kaderstellende notitie betreffende het gemeentelijk ICT-beleid voor te leggen. In de toelichting op de motie geeft de fractie aan, dat de raad zicht kwijt is op het gemeentelijk ICT-beleid. Deze motie trekt de fractie later (tijdelijk) in, aangezien het college heeft geuit niet zo veel zin te hebben deze uit te voeren. Later doet het college via het agendaoverleg het aanbod een bijpraatsessie te organiseren over ICT<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> Althans niet door de organisatie of het college. Via het rekenkameronderzoek 'open overheid, open vizier', heeft de raad alsnog kennis kunnen nemen van (het bestaan van) het STIP 2014 – 2016.

<sup>17</sup> De bespreking van de doorlichting van programma 6.

<sup>18</sup> Dat is een benchmark die is opgezet door onder andere de Vereniging voor Gemeentesecretarissen, de VNG, King. Deze benchmark is specifiek gericht op de bedrijfsvoering, oftewel het gedeelte dat hier in Programma 6 beschreven wordt en is precies bedoeld om antwoord te geven op de kosten afgezet tegen de kosten bij andere, vergelijkbare of minder vergelijkbare gemeenten uit. Daarbij wordt het verschil in productie, oftewel in kwaliteit, in producten en in andere zaken die je met elkaar zou kunnen vergelijken meegenomen. Bij een benchmark is er altijd in meer of mindere mate een risico dat de vergelijkingen soms toch niet helemaal opgaan (appels met peren vergelijken).

<sup>19</sup> De fractie vroeg concreet wanneer de raad voor het laatste ICT-beleid had vastgesteld.

<sup>20</sup> Zie bijlage voor de tekst.

<sup>21</sup> Zie bijlage voor de tekst.

<sup>22</sup> Citaat uit verslag agendaoverleg 2 oktober 2013: 'Van het aanbod van het college voor een bijpraatsessie ICT wordt gebruik gemaakt. Het college wordt verzocht dit uit te breiden met de



## De Lelystadse prestaties op het gebied van ICT

De gemeentelijke organisatie lijkt een vrij goed inzicht te hebben in de kosten en prestaties van haar ICT. Het inzicht in de baten en toegevoegde waarde lijkt minder goed. Het goede inzicht in de kosten komt mede door de deelname van de organisatie aan de ICT benchmark gemeenten van 2014<sup>23</sup>. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de gemeente Lelystad, vergeleken met de andere deelnemende gemeenten:

- Bovengemiddeld kosten maakt voor ICT. De ICT-kosten per inwoner zijn fors hoger dan de 100.000-gemeenten.
- Fors hogere kosten maakt voor de totale (technische) infrastructuur. Met name de kapitaalslasten van servers en storage zijn hoog. Dit duidt op hoge investeringen in het recente verleden. De omgeving lijkt over gedimensioneerd.
- Een selectie uit de vergelijking van ICT-kosten per primair proces: vooral de kosten voor ICT van financiën en bedrijfsvoering zijn in verhouding hoog (Lelystad 37,9% bij een gemiddelde van de benchmark van 23,9%). Dat geldt ook voor economische zaken (Lelystad 13,5% bij een gemiddelde van de benchmark van 2,7%) en verkeer, vervoer en waterstaat (Lelystad 6% bij een gemiddelde van de benchmark van 0,9%). Voor ruimtelijke ordening en huisvesting zijn de kosten veel lager in Lelystad (Lelystad 5,3% bij een gemiddelde van de benchmark van 13,5%). Ook in de categorie generiek zijn de kosten lager (Lelystad 4,8% bij een gemiddelde van de benchmark van 13,4%).
- Office is de 'duurste' applicatie. Dit is – gezien het jaartal van meting - waarschijnlijk exclusief de kosten voor SharePoint (ook van Microsoft).
- Hoge kosten maakt voor telefonie. Vooral de mobiele kosten zijn hoog. Dat komt door een duur contract en geen integratie met vaste telefonie. Dit leidt tot hoge kosten voor interne gesprekken.
- Lelystad is iets onder het gemiddelde qua ICT-volwassenheid (Lelystad scoort 1,4 en het gemiddelde van de benchmark is 1,7).

De resultaten van het onderzoek leiden tot de volgende aanbevelingen:

- Onderzoek de redenen voor de hoge infrastructuurkosten. Die verdieping zou kunnen leiden tot kostenverlaging.
- Vernieuw of breek het huidige telefoniecontract op. Door vast/mobiel integratie zijn kosten eenvoudig te vermijden.

---

*presentatie van de gemeentesecretaris over de organisatie en de bedrijfsvoering. Hiervoor wordt voorsnog de reservedatum 26 november aangewezen (met 10 december als alternatief). Het is de bedoeling om deze presentaties nog verder te verbreden naar een programma voor de hele raad waarbij wordt gekeken naar de veranderende samenleving en de rol van de gemeente daarin.*

<sup>23</sup> Dit onderzoek is gebaseerd op een model voor het inzichtelijk maken van ICT-kosten en de 'kwaliteit' van ICT (total cost of ownership: de kosten die worden gemaakt om de totale ICT-voorziening in stand te houden). Het is de bedoeling dat de ICT Benchmark vergelijkbare gegevens oplevert en het verhaal achter de cijfers zichtbaar maakt.

Bij de controle van de jaarrekening 2014 van de gemeente Lelystad heeft de accountant een aantal constatering gedaan, waaronder enkele op ICT-gebied. De voor de controle relevante 'key controls'<sup>24</sup> zijn niet in alle gevallen door de accountant vast te stellen of specifiek aanwezig. De accountant heeft echter wel door gegevensgerichte controlewerkzaamheden voldoende controlezekerheid kunnen krijgen. De interne beheersingsmaatregelen in de digitale factuurverwerking zijn voldoende. Uit de beoordeling van de andere IT-systemen komt naar voren dat de inrichting van de systemen nog in belangrijke mate verbeterd kan worden.

---

<sup>24</sup> Key controls: een instrument dat op basis van procedures, die zijn beschreven op het niveau van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, toetst of een reproductie resulteert in dezelfde uitkomst.

## 4. Bijlage: ICT moties raad 18 juni 2013

### Motie M1 - VVD

"De raad van de gemeente Lelystad in vergadering bijeen op 18 juni en 25 juni 2013.

Overwegende dat:

- veel diensten, zoals belastingen, ICT-voorzieningen, sociale uitkeringen etc., bij diverse gemeenten gebruik kunnen maken van dezelfde programmatuur en dezelfde kennis;
- de verbetering van communicatiemogelijkheden het werken op afstand gelijkwaardig heeft gemaakt aan het werken ter plaatse;
- voor veel handelingen de kwaliteit de belangrijkste voorwaarde is, waarbij de kwantiteit maar een beperkte rol speelt;
- het gebruik kunnen maken van een zo hoog mogelijk kennisniveau door schaalvergroting wordt bevorderd;
- het gezamenlijk uitvoeren van diensten al diverse jaren wordt nagestreefd

Van mening zijnde dat:

- het gezamenlijk uitvoeren van diensten door gemeenten en andere overheidsorganen thans zeer noodzakelijk is;
- gestreefd dient te worden naar een redelijke verdeling van arbeidsplaatsen over de betreffende gemeenten en andere overheidsorganen;
- een gezamenlijke inspanning van de diverse raden en de staten daaraan desgewenst een bijdrage kan leveren.

Verzoekt het college:

- de samenwerking tussen gemeenten en andere overheidsorganen op het gebied van de uitvoerende taken hoge prioriteit te geven;
- de raad te informeren wanneer een mogelijke samenwerking niet tot stand dreigt te komen door het niet kunnen bereiken van overeenstemming over de verdeling van taken.

En gaat over tot de orde van de dag."

(Motie M1 is ingediend door de fractie van de VVD)

#### Toelichting VVD:

Veel kan worden bereikt wanneer gemeenten eventueel met andere overheidsorganen nog meer gaan samenwerken in uitvoerende diensten. De enorme ontwikkeling van de ICT samen met de communicatiemogelijkheden maakt gezamenlijke uitvoering van taken nu veel meer vanzelfsprekend dan enkele jaren geleden. Daarbij mag de discussie: wie gaat het uitvoeren en wie verliest dan arbeidsplaatsen, niet leidend zijn. Mogelijk dat juist de politiek door de handen ineen te slaan met andere gemeenten, hierin een doorbraak kan bereiken. Ook op dit punt dienen wij een motie in.

#### **Motie M5 - PvdA**

"De raad van de gemeente Lelystad in vergadering bijeen op 18 juni en 25 juni 2013  
Constaterende dat:

- het college de raad de afgelopen jaren niet heeft gevraagd om kaders voor ICT beleid vast te stellen;
- budgetten voor ICT-voorzieningen afgelopen jaren fors zijn toegenomen middels losse aanvragen in opvolgende kadernota's.

Overwegende dat:

- de kwaliteit van de gemeentelijke ICT-voorzieningen een belangrijke invloed kan hebben op de kwaliteit van dienstverlening aan burgers;
- verscheidene andere gemeenten samenwerkingsverbanden hebben gevormd om elektronische dienstverlening samen te ontwikkelen.

Roept het college op om:

- de raad een kaderstellende notitie betreffende het gemeentelijk ICT-beleid voor te leggen;
- daarin een expliciete en onderbouwde keuze te maken voor al dan niet uitbesteden aan commerciële bedrijven en/of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden;
- daarin ook kaders aan te dragen voor de manier waarop de gemeente elektronische diensten aanbiedt aan inwoners;

En gaat over tot de orde van de dag."

(Motie M5 is ingediend door de fractie van de PvdA)

#### Toelichting PvdA:

Wij zijn het zicht kwijt op het gemeentelijk ICT-beleid. We maken daar hoge kosten voor en die zijn de afgelopen jaren ook steeds nog opgeplust en aangevuld met incidentele bijdragen. Wij zien niet wat daarvan het effect is en wat de interne en externe resultaten zijn. Daarbij hebben we geen houvast aan vastgesteld ICT-beleid. Daarom willen we het college vragen op dit punt een kaderstellende nota voor te bereiden.

#### **Reactie wethouder Luchtenveld 18 juni 2013**

Als er het beeld is dat er veel meer is uitgegeven aan ICT, dan moet ik u melden dat er aan ICT juist minder is uitgegeven en dat dat ook een rol speelt in de bedrijfsvoeringskosten en dat de investeringen per werkplek zijn afgenomen. Niettemin, want dat zijn plekken waar het de burger geen pijn doet, zijn wij volop bezig om samenwerking te onderzoeken. We waren vergevorderd met samenwerking met de provincie op ICT-gebied. Dat is door de provincie afgeblazen. We zijn met Almere vergaand in gesprek, niet alleen over ICT maar ook over samenwerking op het terrein van de belastingen. Er zijn ook andere alternatieven; Tricijn, Dronten, et cetera. Er zijn meerdere mogelijkheden, maar soms wel weerbarstig omdat je denkt dat je voor 95% er bent en de 100 ook wel zult halen en dan wordt er toch weer om welke reden dan ook uiteindelijk niet tot samenwerking gekomen. We zullen daarover nog nader rapporteren. We hopen in positieve zin, we blijven daaraan trekken, maar het is wel een weerbarstige materie gebleken en dat geldt al helemaal voor samenwerking met de zes Flevolandse gemeenten samen. Daar zie je samenwerkingsverbanden over de provinciegrenzen heen ontstaan, die vaak hechter worden ervaren dan de samenwerking met de zes Flevolandse gemeenten.

Het ICT-beleid. Ik heb al gezegd dat het niet waar is dat die kosten enorm stijgen. We hebben ook geen behoefte aan een zware kadernota, maar we willen best nog een keer de stand van zaken in beeld brengen in een notitie. We willen u ook op de hoogte houden van onze gesprekken over mogelijke samenwerking op dat terrein.

De samenwerking in de uitvoerende diensten, een motie van de VVD. We zijn er al volop mee bezig. We geven daaraan prioriteit. Ik noemde net al de vergaande gesprekken met Almere. We hopen nog deze zomer met meer mededelingen te kunnen komen, anders kort na de zomer. Dus wat ons betreft hebben we die aansporing niet echt nodig en zou de motie in die zin overbodig zijn. Dat is al onderdeel van ons beleid.

## Reactie PvdA in vergadering 25 juni 2015

De motie rond het ICT-beleid trekken wij tijdelijk in. Het college heeft geuit niet zo veel zin te hebben deze uit te voeren. Dat vinden we op zich raar, want dan blijven we dus ad hoc voorstel na voorstel sturen zonder een beleidskader. Maar wij zitten ook niet te wachten op een ongerichte stapel papier en zullen na het reces een meer uitgewerkte motie aanbieden, waarin we duidelijker maken wat we bedoelen en wat we verwachten, zodat het college en wij met elkaar beter weten waar we nu om zitten te springen.



## 5. Bronvermeldingen.

- VNG: ontevreden gemeenten moeten samen optrekken, Binnenlands Bestuur, 19 oktober 2015.
- Gemeenten ontevreden over ICT, Binnenlands Bestuur, 17 oktober 2015.
- PinkRocade en Centric 'misbruiken marktmacht', De twee grote leveranciers van gemeentelijke software hebben een feitelijke monopoliepositie, NRC, 17 oktober 2015.
- Gegijzeld door de softwareboer, NRC, 17 oktober 2015.
- Duurste ICT project van de overheid gestopt, Binnenlands Bestuur, 2 mei 2015.
- Advies van de commissie van de Rekening van de gemeente Lelystad over de jaarstukken 2014, mei 2015.
- De ambtenaar van de toekomst is een robot, Binnenlands Bestuur, 26 april 2015.
- Bestuurders waarschuwen voor digitale dementie, Binnenlands Bestuur, 24 april 2015.
- Rekenkamerrapport doeltreffendheid en doelmatigheid ICT investeringen gemeente Amersfoort, rekenkamercommissie Amersfoort, 5 februari 2015.
- Advies Rapport Technische Infrastructuur Key2Documenten d.d. 26 november 2014, zoals geschreven door Centric voor de gemeente Lelystad.
- ICT benchmark gemeenten, management rapport gemeente Lelystad, M&I adviseurs, 2014.
- Eindrapport tijdelijke commissie ICT (commissie Elias), 15 oktober 2014.
- Bijlagen bij eindrapport tijdelijke commissie ICT, rapporten policy research, 2014
- De verslagen van de hoorzittingen van tijdelijke commissie ICT op vrijdag 25 april 2014 tot donderdag 5 juni 2014.
- Rapport Digitale Veiligheid, rekenkamer Den Haag, juli 2014.
- Raadslid wil onderzoek ICT bij Almere, Gemeente betaalt dubbel voor Fujitsu en Atos, Computable, 22 mei 2014.
- Strategisch informatiebeleidsplan gemeente Lelystad 2014 - 2016, februari 2014.
- De burger gaat digitaal, Nationale Ombudsman, 9 december 2013.
- Van wie is deze hond? Politieke sturing op dienstverlening en ICT, Raad voor het openbaar bestuur (Rob), juni 2013.
- Rapport aanpak van ICT door het Rijk 2012, lessons learned, Algemene Rekenkamer, maart 2013.
- Informatiebeleid, een basis voor beleidsresultaten, Delftse Rekenkamer, 9 mei 2012.
- Open standaarden en opensourcesoftware bij de rijksoverheid, Algemene Rekenkamer, 2011.
- Rapport Algemene Rekenkamer, ICT bij de politie 2010, juni 2011.
- De digitale overheid, bestuursrechtelijke aspecten, Houthoff Buruma, 25 mei 2011.
- Rapport Algemene Rekenkamer, Lessen uit ICT projecten B, 2008.
- Rapport Algemene Rekenkamer, Lessen uit ICT projecten A, 2007.

