



Onderzoekplan

Rekenkamercommissie gemeente Bloemendaal (RKC-B) en
rekenkamercommissie gemeente Heemstede (RKC-H)

Evaluatie van de samenwerking tussen de gemeente Bloemendaal en de gemeente Heemstede op het gebied van Automatisering en Informatisering

Februari 2019

1. Inleiding

De gemeenten Bloemendaal en Heemstede werken al een paar jaar samen op automatisering (GRIT) en informatisering. Op 1 januari 2016 is de lichte gemeenschappelijke regeling GRIT formeel van start gegaan.

De gemeenten werken zowel samen op het gebied van automatisering als informatisering. In het najaar van 2016 is in de gemeenten Bloemendaal en Heemstede het informatiebeleidsplan 2017-2020 vastgesteld zodat verder invulling kan worden gegeven aan de uitwerking van de digitalisering van Bloemendaal & Heemstede. Per 1 april 2017 zijn de automatisering (GRIT) en tevens de informatisering ondergebracht in het gezamenlijke programma Digitalisering met als doel de grote afhankelijkheid die er is tussen automatisering en informatisering te bewaken.

In 2017 verscheen een zogenaamd GATEWAY review-rapport over de realisatie van de gemeenschappelijke ICT-infrastructuur- en beheerorganisatie. Het reviewteam constateerde daarbij (in juni 2017) "dat essentiële randvoorwaarden voor een geslaagde implementatie van de gemeenschappelijke ICT-infrastructuur ontbreken".

In 2018 deed de rekenkamercommissie van de gemeente Heemstede een onderzoek naar de samenwerking met de gemeente Bloemendaal. Uit dit onderzoek kwam naar voren "dat de samenwerking op ICT-gebied nog niet goed verloopt." Er zou te weinig duidelijkheid zijn over de aansturing, verantwoordelijkheden en de besluitvorming (governance) en er zou meer transparantie over kosten en opbrengsten en risico's nodig zijn.

In januari 2019 werd in de gemeenteraad van Bloemendaal het bovengenoemde rapport van de Heemstedse rekenkamercommissie besproken. Tijdens die bespreking bleek dat de samenwerking op het gebied van automatisering en informatisering vragen oproept bij de Bloemendaalse raadsleden, met name wat betreft de kosten en de opbrengsten van de samenwerking op het gebied van ICT.

De rekenkamercommissie van Bloemendaal besloot daarop een onderzoek naar de automatisering (GRIT) en informatisering in gang te zetten. De raad van Heemstede gaf aan de voorkeur te hebben voor een gezamenlijk onderzoek, dus door beide rekenkamercommissies. Beide rekenkamercommissies hebben overlegd en met elkaar

vast gesteld dit in gezamenlijkheid op te willen pakken. In februari 2019 hebben zij gezamenlijk het onderhavige onderzoekvoorstel opgesteld.

2. Achtergrond en afbakening

2.1 Maatschappelijke context

De overheid digitaliseert steeds meer en in hoog tempo. ICT is een cruciale schakel geworden in het contact met de burger evenals voor de uitvoering van het gemeentelijk werk in de organisatie.

Beleidsafdelingen en uitvoerende afdelingen zijn in hoge mate afhankelijk geworden van het goed functioneren van geautomatiseerde informatiesystemen voor de uitvoering van hun processen. Denk daarbij aan bedrijfsprocessen zoals de financiële, personele en materiële administratie, documentmanagement, het gebruik en de vulling van (landelijke) basisregistraties, de behandeling van vergunningaanvragen en burgerzaken en de ondersteuning van de in- en externe communicatie.

Die ontwikkelingen spelen zich af tegen de achtergrond van een steeds complexer wordende omgeving en dat stelt eisen aan de bij de gemeente aanwezige noodzakelijke (technische) kennis en governance:

- Gemeenten hebben te maken met steeds meer (nieuwe) wetgeving die uitwerking heeft op de informatiehuishouding van gemeenten. Denk aan de AVG en de Omgevingswet/Dso.
- Burgers en bedrijven stellen steeds hoger eisen aan de digitale dienstverlening van de gemeenten. Denk aan 24/7 beschikbaarheid van diensten.
- De techniek ontwikkelt zich in een razend tempo. Denk aan de ontwikkelingen op het gebied van AI, blockchain en cloudoplossingen. Gemeenten moeten anticiperen op deze technologische ontwikkelingen en koers bepalen.
- Door de veelheid aan beschikbare data ontstaan er nieuwe mogelijkheden op het gebied van informatie gestuurd werken, maar daarop moet de organisatie wel ingericht worden.

Automatisering en informatisering raakt steeds meer doordrenkt in alle haarvaten van de gemeentelijke organisatie. Het is een onontbeerlijk onderdeel van zowel de interne bedrijfsvoering als de gemeentelijke dienstverlening aan de inwoners en ondernemers. De toenemende complexiteit maakt dat steeds meer organisaties zich in een digitale transformatie bevinden en bijvoorbeeld veranderen van een beheersorganisatie naar een regie-organisatie, zo ook de GRIT.

2.2 Achtergrond

De samenwerking Bloemendaal -Heemstede is mede gebaseerd op een rapport uit 2013 met de titel: Businesscase ICT-samenwerking Bloemendaal-Heemstede. In dit rapport werden de concrete mogelijkheden voor samenwerking op het terrein van automatisering en informatisering verkend.

Het rapport concludeert dat door samenwerking:

- Het realiseren van organisatiedoelen zoals het sneller en beter bedienen van medewerkers en inwoners beter mogelijk zal maken. (24/7 bereikbaarheid, ondersteunend flex-werken, etc.)
- Ontwikkelingen en landelijke vereisten beter het hoofd kunnen worden geboden,
- Kostenbesparing mogelijk is (meer voor minder, efficiënter en eenvoudiger)
- Het lerend vermogen van de organisatie toeneemt en inhuur kan worden beperkt,
- De continuïteit beter kan worden gewaarborgd (door o.a. personeel te delen)
- Het werk interessanter wordt.

Het rapport geeft ook duidelijk aan dat er sprake zal zijn van een groeimodel waarin de ICT samenwerking onderdeel wordt van samenwerking op het gebied van financieel beheer, P&O etc. Zodoende is – na de start van de samenwerking in 2015 – de samenwerking stap voor stap geïntensiveerd en uitgebreid over meer werkvelden.

De uitwerking van de Gemeenschappelijke Regeling Informatie Technologie (GRIT) 2015 is tot stand gekomen tegen de achtergrond van de volgende doelstelling: "De realisatie van de ICT infrastructuur en de beheerorganisatie waarborgt een solide fundament die het voor de organisaties mogelijk maakt optimaal gebruik te maken van ICT-toepassingen voor dienstverlening en overige taken. Dit geldt voor beide gemeenten afzonderlijk; maar tegelijk is er aan een randvoorwaarde voldaan om verdere (administratieve) samenwerking te faciliteren." (raadsbesluit van 30 oktober 2014)

Meer concreet zijn de doelstellingen van de ICT-samenwerking:

- Verminderen van de kwetsbaarheid, inclusief verhogen van de beschikbaarheid van systemen en bijbehorende ondersteuning;
- Verhogen van de kwaliteit van (interne) dienstverlening.

Vanuit de gemeenten zijn er zorgen over de hoogte van de budgetten die gepaard gaan met de samenwerking op het gebied van automatisering & informatisering:

- Naar aanleiding van de in 2017 uitgevoerde Gateway review is besloten het door GRIT uitgevoerde beheer van de ICT systemen te outsourcen naar een externe

partij. In 2019 zal derhalve sprake zijn van een transitiefase, waarin taken en kennis worden overgedragen aan de externe partij die uit de aanbesteding is gekomen. De verwachting is dat de transitiefase in 2019 leidt tot incidentele extrakosten, zo staat in de programmabegroting 2019 van de gemeente Heemstede

- Er is een project gestart ter invoering van het nieuwe systeem voor zaakgericht werken en het uitfaseren van de oude twee systemen. De invoering is uitgesteld omdat het noodzakelijk is eerst de omgevingen van beide gemeenten samen te voegen. De uitrol van Mozard in Heemstede kost o.a. extra tijd en geld.

De beide rekenkamers stellen zich de vraag in hoeverre in de huidige samenwerking op het gebied van ICT en informatisering de gestelde doelen worden bereikt, samengevat onder "de drie K's": Kosten, Kwetsbaarheid en Kwaliteit.

Tevens is de vraag aan de orde of de interne en externe governance voldoende ondersteunend is aan de ambities en doelstellingen. Hoe zijn de raden betrokken geweest? In welke mate hebben de raden van Bloemendaal en Heemstede hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het I&A-beleid opgepakt en ingevuld en waren er verschillen constateerbaar tussen de raden?

Uit het voor-onderzoek kwam tenslotte naar voren dat de gekozen aanpak bij de informatisering, zoals gaande weg de structuur en werkwijze verder te ontwikkelen, mogelijk van invloed is (geweest) op de continuïteit en effectiviteit. In het onderzoek zal daarom ook aandacht worden besteed aan de impact van de samenwerking op de medewerkers.

Daarnaast hebben de beide raden in 2015 bij de samenwerking de eis gesteld dat deze ten allen tijde te ontvlechten moet zijn. De rekenkamercommissies zullen onderzoeken of op dit moment aan deze eis wordt voldaan en wat het zou vergen wanneer tot ontvlechting zou worden overgegaan.

2.3 afbakening van het onderzoek

De gezamenlijke rekenkamercommissie hebben besloten dat het onderzoek betrekking moet hebben op de informatisering (digitale dienstverlening, zaakgericht werken,

informatie gestuurd werken) en automatisering (infrastructuur, hardware, applicaties), omdat deze zaken onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en de gemeenten op beide vlakken ook met elkaar optrekken.

Beide rekenkamercommissies waren van mening dat een evaluerend onderzoek waarin de vraag beantwoord wordt wat de samenwerking heeft opgeleverd te prefereren was boven een beschrijvend onderzoek van de stand van zaken.

Bij de start van de samenwerking is geen nulmeting uitgevoerd. Om de vraagstelling te beantwoorden zal de evaluatie plaatsvinden tegen de achtergrond van de gestelde doelstellingen (kwaliteit, kwetsbaarheid). Er zal gebruik gemaakt worden van een normenkader.

Tevens zullen ook de kosten belicht worden. Hierbij zal gebruik gemaakt worden kengetallen van vergelijkbare gemeenten.

Beide rekenkamercommissies waren voorts van mening dat zodoende het onderzoek op zakelijke wijze antwoord zou moeten geven op de vraag wat de samenwerking tot nu toe heeft opgeleverd en dat het – in de vorm van conclusies en aanbevelingen – aanknopingspunten zou moeten bieden voor de beide gemeenteraden omtrent de vraag “hoe verder?”

Het onderzoek wordt voorts als volgt afgebakend;

- Het onderzoek is gericht op de raadsleden, het college en de medewerkers van beide gemeenten die betrokken zijn bij aanschaf of huur, onderhoud en gebruik van computers en softwareprogramma's ("toepassingen").
- Het accent van het onderzoek licht op de wijze waarop de samenwerking op het gebied van automatisering en informatisering wordt bestuurd, gemanaged en gecontroleerd (de governance). -
- Primair zal worden onderzocht wat het resultaat is van de inzet van mensen en middelen op de gestelde doelen (de drie K's: kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten).
- Zijdelings zal ook aandacht worden besteed aan andere factoren die het resultaat van de samenwerking kunnen beïnvloeden zoals de organisatiecultuur, benodigde en beschikbare kennis en het toekomst perspectief zodat de conclusies en aanbevelingen op een zo breed mogelijk beeld zijn gebaseerd.
- Het onderzoek beslaat de periode van 1 januari 2015 tot 30 maart 2019. Documenten van eerdere datum zijn relevant voor zover ze bijdragen aan de analyse.
- De uitkomsten van audits (i.c. auditcommissies), van de accountantscontrole (managementbrief/letter), van Gateway 1 en Gateway 2 worden als bevindingen meegenomen en niet opnieuw onderzocht.
- Buiten beschouwing blijven het onderwerp ICT-veiligheid (inclusief de toepassing van de AVG), het gebruik van de ICT door inwoners en het onderwerp 'informatie' Beide eerst

genoemde onderwerpen zijn zo omvangrijk dat zij een apart onderzoek zouden vergen; het derde onderwerp is onderdeel van het communicatiebeleid. Hiernaar heeft de Bloemendaalse rekenkamercommissie in 2016 een onderzoek verricht.

3. Centrale vraagstelling en deelvragen

Hoofdvraag

Wat heeft de samenwerking op het gebied van informatisering & automatisering opgeleverd?

Wij benaderen de hoofdvraag door middel van de beantwoording van de deelvragen.

Onderzoeksvragen

1. Wat heeft de samenwerking opgeleverd op het gebied van de 3K's (kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit)?
2. Op welke wijze is de in- en externe governance ondersteunen aan de ambities en doelstellingen van de samenwerking? (structuur, taken, organigram, rapportages).
3. Wat is de impact van de samenwerking op de betrokken medewerkers (motivatie, verloop)
4. Hoe kan de samenwerking worden ontvlochten en wat zijn daarvan de gevolgen?

3.1 Methode van onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een schriftelijk deel (onderzoek van beschikbare rapporten, evaluaties, voortgangsverslagen), een mondeling deel (interviews met direct betrokkenen) en een vergelijkend deel (toetsing van gegevens van de organisatie aan benchmarkgegevens en kengetallen van vergelijkbare gemeenten).

De aanpak is als volgt:

- Eerst worden beleidsdocumenten bestudeerd en geanalyseerd zoals begrotingen, raadsbesluiten, eerder onderzoek op dit gebied (o.a. Gateway Review 1 en 2), opgestelde werkprogramma's en andere relevante documentatie.
- Vervolgens wordt betrokkenen gevraagd te participeren in interviews.
- Mogelijk worden aanvullend enkele schriftelijke vragen of een vragenlijst voorgelegd aan betrokkenen, om zaken te verduidelijken als daar aanleiding toe is.

- De (financiële) cijfers worden vergeleken met cijfers van vergelijkbare gemeenten.
- De op deze wijze verzamelde data wordt geanalyseerd en de bevindingen worden gekoppeld aan de opgestelde deelvragen van dit onderzoek.
- De rapportage wordt daarna voor ambtelijke wederhoor verstuurd naar de gemeentesecretarissen. Het onderzoekteam schrijft een eerste aanzet voor de conclusies en aanbevelingen.
- Vervolgens stellen de gezamenlijke rekenkamercommissies de conclusies en aanbevelingen op. Conclusies en aanbevelingen zullen zo nodig ook specifiek aan één van beide gemeenten gericht worden.
- Daarna wordt het rapport aan de colleges van B&W aangeboden voor bestuurlijk commentaar.
- Na het nawoord van de rekenkamercommissies wordt het rapport aan de raden van Bloemendaal en Heemstede aangeboden.

3.2. onderzoeksteam en begeleidingscommissie

De rekenkamercommissies zijn samen opdrachtgever van het onderzoeksteam. Het onderzoeksteam bestaat uit twee onderzoekers van de rekenkamercommissie van Bloemendaal en een externe consultant die namens de rekenkamercommissie Heemstede deelneemt aan het onderzoek. De leden van de rekenkamercommissie van Bloemendaal hebben onderzoekervaring en zijn gewend hun eigen onderzoeken uit te voeren. De externe consultant die Heemstede voor dit onderzoek aantrekt, wordt door de rekenkamercommissie van Heemstede bekostigd.

Eén van de twee onderzoekers van Bloemendaal is projectleider.

De begeleidingscommissie wordt gevormd door de 2 overige leden van de rekenkamercommissie van Bloemendaal en 3 leden van de rekenkamercommissie Heemstede. De begeleidingscommissie zal de voortgang van het onderzoek volgen en sturen. Zij komt gedurende het onderzoek 2 à 3 keer bijeen.

3.3 indicatieve planning

eind juni: bevindingenrapport

juni/juli: ambtelijke toetsing

juni/juli: opstellen conclusies en aanbevelingen

september: bestuurlijk commentaar

september: nawoord rekenkamercommissies gezamenlijk

oktober: aanbieden aan de raden van Bloemendaal en Heemstede

Bronnen

Documenten

1	29-03-2013	Business Case ICT-Samenwerking Bloemendaal en Heemstede - Capgemini
2	12-06-2013	Informatiebeleidsplan 2013-2015
3	2015	Gemeenschappelijke Regeling Informatie Technologie 2015 (GRIT)
4	10-10-2016	Informatiebeleidsplan 2016-2020
5	06-02-2017	Teamplan Programma Digitalisering 2017
6	28-03-2017	Grip op het ongrijpbare: Rekenkameronderzoek naar ICT Governance voor adequate sturing door de Lelystadse raad op ICT
7	01-06-2017	Gateway Review GRIT Heemstede – Bloemendaal
8	12-09-2017	Aanbevelingen Programma Digitalisering, Wineke de Porto, Bart van Oerle en Nanda Stalpers
9	01-11-2017	Rekenkameronderzoek gemeente Heemstede: Inzicht in de ontwikkeling van bedrijfsvoeringstaken van gemeente Heemstede door samenwerking met gemeente Bloemendaal
11	?	Presentatie Bedrijfsstrategie ICT, Slim samenwerken
12	April 2018	Jaarplan GRIT 2018, van beheer naar regie
13	24-04-2018	Collegeverklaring gemeente Bloemendaal ENSIA 2017
14	?	http://goederaad.vng.nl/informatiesamenleving-en-digitalisering.php

Toevoegen:

- audit en managementrapportages
- Gateway Review 2
- overdrachtsdocument van de oude raad van Heemstede aan de nieuwe raad van Heemstede

Interviews ter voorbereiding (verslagen beschikbaar?)

1. Gemeentesecretaris gemeenten Bloemendaal
2. Hoofd Dienstverlening
3. Hoofd Informatisering
4. Programmaleider Informatisering/CISO

Interviews ter uitvoering (nog te bezien)

- Beide gemeentesecretarissen, verantwoordelijk voor het samenwerkingsbeleid
- Beide griffiers (over de betrokkenheid van de raden)
- Beide burgemeesters, eindverantwoordelijken voor de ambtelijke organisaties
- CIO (benoemd?)
- Controller van beide gemeenten (Heemstede ivm GRIT), Bloemendaal en Heemstede i.v.m. Informatisering
- Hoofd Dienstverlening
- Programmaleider Informatisering en CISO (Security Officer)
- Programmaleider Informatisering
- Hoofd Burgerzaken
- Hoofd Data Science (directeur bedrijfsvoering waaronder GRIT valt)
- Manager programma GRIT
- Medewerkers van de betrokken ICT afdelingen
- Medewerkers – gebruikers van ICT systemen
- HR over kengetallen van de ICT afdelingen vanaf 2015
-

Bijlage¹

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is voor de onderwerpen kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid onderstaand normenkader opgesteld. Mogelijk wordt dit bij aanvang van het onderzoek nog aangevuld.

Kosten	Er wordt gestuurd op basis van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren, waaronder financiële indicatoren Er wordt structureel gebruikt gemaakt van business cases bij de besluitvorming over nieuwe it-investeringen It-projecten worden gemiddeld genomen binnen tijdpad, budget en kwaliteitsnormen Er is een compleet en eenduidig beeld van de investeringen en kosten van it Inkoop- en contractmanagement is ingericht en werkt naar behoren.
Kwaliteit	De it-doelstellingen zijn helder voor betrokkenen en worden onderschreven Informatiebeleid en informatiearchitectuur zijn uitgewerkt en vinden toepassing Er zijn eisen gesteld aan de kwaliteit van de it-dienstverlening Er sprake van een hoge tevredenheid over de it-dienstverlening Er wordt systematisch een it-kwaliteitsmodel toegepast Project- en projectportfolio-management is ingericht en werkt naar behoren Het is helder welke businessprocessen door welke applicaties worden ondersteund.
Kwetsbaarheid	Er is sprake van een stabiele ICT-infrastructuur en een gezamenlijke GRIT-omgeving Risico- en incidentmanagement is ingericht en werkt naar behoren De expertise en competenties van de bemensing zijn in beeld en op orde Ambtelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn eenduidig vastgesteld en belegd De raden hebben hun kaderstellende en controlerende taak ingevuld De nieuwste ICT-ontwikkelingen worden systematisch en proactief getoetst

¹ De begeleidingscommissie vraagt om duidelijk onderscheid te maken tussen normen die zijn afgeleid uit vastgestelde beleidsdoelen en normen "die elders bedacht zijn". Dit zal bij de uitvoering van dit onderzoeksvorstel worden gedaan.