

**Strategisch Informatiebeleid
provincie Noord-Brabant**

Deel I: Bestuurlijk rapport

6 februari 2012

ISBN 978-90-8768-033-6

Inhoudsopgave

Leeswijzer	4
1 Inleiding	5
1.1 Context	5
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	6
1.3 Aanpak onderzoek	8
1.3.1 Basisvereisten	8
1.3.2 Afbakening	9
2 Beantwoording onderzoeksvragen	10
3 Conclusie en aanbevelingen	16
3.1 Conclusies	16
3.2 Aanbevelingen	18
4 Reactie Gedeputeerde Staten	20
5 Nawoord Zuidelijke Rekenkamer	25
6 Samenvatting bevindingen	27
6.1 Ontwikkelingen strategisch informatiebeleid	27
6.1.1 Project @Brabant	27
6.1.2 Informatiebeleid 2003-2007	30
6.1.3 Brabant Andere Provincie	33
6.1.4 Anders Werken	34
6.1.5 Verbindend Brabant	35
6.1.6 Strategisch informatiebeleid 2010-2011	38
6.2 Huidige strategische informatiebeleid	42
6.3 Interne sturing, beheersing en verantwoording	45
6.3.1 Organisatie	45
6.3.2 Planning	47
6.3.3 Risicomanagement	51
6.3.4 Verantwoording	52
6.4 Betrokkenheid Provinciale Staten	54
Bijlage I Basiseisen governance-cyclus	57

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode juli 2011 - november 2011 onderzoek verricht naar de vormgeving en uitvoering van het strategische informatiebeleid binnen de provincie Noord-Brabant in de periode 2006 tot juli 2011. Binnen het governance-gedachtegoed wordt strategisch informatiebeleid aangeduid met de term 'IT-governance'.

In het verlengde van de definities die het Ministerie van Financiën (1996) hanteert ten aanzien van corporate governance (bestuur van ondernemingen) en government governance (bestuur van overheidsorganisaties)¹ definieert de Algemene Rekenkamer IT-governance als:

'De gezamenlijke verantwoordelijkheid van de top van de organisatie en de toezichthouder(s) voor:

- de interne sturing van de ICT-voorziening van de organisatie;
- de interne beheersing van de ICT-voorziening van de organisatie;
- de externe verantwoording over de ICT-voorziening van de organisatie;
- het (externe) toezicht op de ICT-voorziening van de organisatie.'

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Het voorliggende rapport, Deel I, betreft een bestuurlijke rapportage.

In hoofdstuk 1 van dit rapport worden eerst de context, doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak van het onderzoek toegelicht.

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen kort beantwoord.

In hoofdstuk 3 worden de conclusies die uit het onderzoek voortvloeien en enkele aanbevelingen geformuleerd. Voorts zijn in het rapport de bestuurlijke reactie op het onderzoek (hoofdstuk 4) en een nawoord van de rekenkamer (hoofdstuk 5) opgenomen. Hoofdstuk 6 tot slot bevat een samenvatting van de bevindingen.

In deel II worden de bevindingen van het onderzoek, gebaseerd op een documentanalyse en interviews met betrokkenen binnen de provincie, weergegeven. In dat deelrapport wordt achtereenvolgens ingegaan op de ontwikkelingen in het strategische informatiebeleid van de provincie in de afgelopen jaren en de stand van zaken rond het huidige beleid, de aansturing en beheersing van en verantwoording over dit beleid en tot slot de betrokkenheid van Provinciale Staten bij de vormgeving en uitvoering van het beleid.

¹ Het sturen en beheersen van ondernemingen, respectievelijk overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden.

1 Inleiding

1.1 Context

Informatievoorziening en Informatie- en communicatie technologie

Provincies opereren adequaat als zij de beleidsdoelen, die ze in het kader van hun (wettelijke) taken hebben geformuleerd, realiseren. Over de mate waarin sprake is van doelrealisatie dienen Gedeputeerde Staten (GS) jaarlijks verantwoording af te leggen aan Provinciale Staten (PS). Verder is het van belang dat GS in alle fasen van de beleidscyclus doeltreffend en doelmatig omgaan met de middelen die door PS ter beschikking zijn gesteld voor het bereiken van de beleidsdoelen.

Voor een adequaat beleidsvormingsproces en voor het geven van inzicht in (de doelmatigheid en doeltreffendheid van) de realisatie van beleidsdoelen in het kader van de jaarlijkse verantwoording is het noodzakelijk dat voldoende relevante en betrouwbare beleidsinformatie voorhanden is.

Naast verantwoordingsinformatie in het kader van de begrotingscyclus is informatie over de uitvoering van beleid ook onmisbaar voor degenen die dit beleid uitvoeren. Daarbij gaat het zowel om betrokkenen binnen als buiten de provincie (bedrijven, ketenpartners, maatschappelijke instellingen, mede-overheden op lokaal niveau). Door haar positie als middenbestuur verbindt de provincie en overbrugt tegenstrijdige belangen. Dit vereist kennisintensieve en kwalitatief hoogwaardige informatie. Ook vanuit het hierboven beschreven oogpunt is een goede informatievoorziening onontbeerlijk.

In de huidige maatschappij is Informatie- en communicatie technologie (ICT) niet meer weg te denken, zeker ook als het om informatievoorziening gaat. Ook op alle niveaus binnen de overheid is informatisering/digitalisering de afgelopen jaren tot in de haarvaten doorgedrongen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateert in het rapport *Overheid* (maart 2011) dat de inzet van ICT binnen overheidsland op zowel nationaal, lokaal als Europees niveau 'als welhaast vanzelfsprekend wordt gezien'. Daarbij wordt ICT niet langer beschouwd als een louter ondersteunende technologie om processen effectiever en efficiënter te maken, maar als een strategisch middel dat overheden in staat stelt beter tegemoet te komen aan maatschappelijke behoeften. Dankzij ICT kan flexibeler en klantgerichter worden gewerkt en beter worden samengewerkt met ketenpartners. Dit geldt zeker ook voor provincies gezien hun toenemende rol als regisseur in een regionaal speelveld, waarbij ondersteuning van ketens, samenwerking met andere overheidsorganen en private organisaties centraal staat.

Kortom, provincies kunnen bij de inrichting van de informatievoorziening niet om de inzet van ICT als strategisch middel heen.

Ze dienen informatievoorziening en de onderliggende technische voorzieningen in onderlinge samenhang in beschouwing te nemen.

In termen van het governance-gedachtegoed wordt dit proces aangeduid als IT-governance. Daarbij kan voor IT ook ICT worden gelezen. IT-governance is echter de gangbare term. Gezien het strategische belang van de combinatie informatievoorziening en ICT voor de beleidsuitvoering hanteert de Zuidelijke Rekenkamer de term strategisch informatiebeleid.

IT Governance

In 2006 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) onderzoek verricht naar de wijze waarop de ministeries van Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) IT-governance in de praktijk brengen².

Daarbij hanteerde zij de volgende definitie van IT-governance:

‘IT-governance is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de top van de organisatie en de toezichthouder(s) voor:

- de interne sturing van de ICT-voorziening van de organisatie;
- de interne beheersing van de ICT-voorziening van de organisatie;
- de externe verantwoording over de ICT-voorziening van de organisatie;
- het (externe) toezicht op de ICT-voorziening van de organisatie.’³

Op grond van bovenstaande definitie is volgens de rekenkamer sprake van adequaat strategisch informatiebeleid indien de provincie op strategisch niveau (GS/directieraad) beschikt over een heldere visie op de inzet van informatietechnologie ter ondersteuning van de informatievoorziening. Daarbij dient een goede aansturing en beheersing te zijn gewaarborgd, evenals het op adequate wijze afleggen van verantwoording hierover aan Provinciale Staten (PS) en het uitoefenen van toezicht hierop ten behoeve van PS.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Zoals hiervoor uiteen is gezet is een betrouwbare informatievoorziening noodzakelijk voor het goed functioneren van (de processen van) de provincie en speelt een adequate ondersteuning door ICT hier meer en meer een essentiële rol bij. Kortom, het proces rondom de digitalisering van de informatievoorziening raakt het ‘hart’ van de provinciale organisatie.

In de periode 2000 tot en met 2003 is in de provincie, op initiatief van PS, invulling gegeven aan een extern gericht ICT-stimuleringsbeleid in het project @Brabant. Het hoofddoel van dit project was van de provincie een excellente ICT-provincie te maken.

² Grip op Informatievoorziening. IT-governance bij ministeries. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 505, nummer 2.

³ De Algemene Rekenkamer heeft hier nog een vijfde component aan toegevoegd, omdat bij ministeries Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's) vaak een belangrijke rol spelen bij de realisatie van de beleidsdoelen. In dat geval moet de IT-governance zich uitstrekken tot de ICT-voorziening van de betreffende RWT's. De vijfde component luidt: ‘de aansturing van en het toezicht op de ICT-voorziening van de RWT door het ministerie.’

Aan dit doel zijn een drietal ambities gekoppeld: Bewustwording en participatie, E-government en Toepassing van ICT op provinciale beleidsterreinen. Het project is na afloop (in 2005) geëvalueerd door de commissie Beleidsevaluatie⁴. Naar aanleiding van deze evaluatie is een beleidsadvies opgesteld waarin aanbevelingen zijn opgenomen voor de wijze waarop de provincie het door @Brabant ingezette beleid kon continueren. Deze betreffen onder andere het op meer gestructureerde, procesmatige wijze aanpakken en beheren van ICT-projecten, waarin eveneens momenten voor (bij)sturing zijn verweven.

In juli 2003 hebben GS het rapport 'Scenario's informatiebeleid 2003-2007' besproken. Het rapport schetst drie mogelijke ontwikkelingsrichtingen en na te streven ambitieniveaus voor het ICT-beleid van de provincie in de periode 2003-2007. Hierbij heeft het Bestuursakkoord 2003-2007 als uitgangspunt gediend. GS hebben destijds voor het volgende scenario gekozen: "Het ICT-beleid voor de periode 2003-2007 richt zich op het creëren en beheren van voorzieningen die de provincie in staat stellen systematisch intern en extern samen te werken. In het bijzonder betreft het de uitvoering van drie programma's:

1. Het programma elektronische overheid met als klantproduct de doorontwikkeling van www.brabant.nl tot een provinciaal loket en een duurzame informatievoorziening, waarmee primaire processen hun producten en diensten ook elektronisch aan klanten en partners aanbieden. Hiermee wordt een extra impuls gegeven aan E-government.
2. Het programma resultaatgericht management met als klantproduct de herinrichting, invoering en uitbouw van een administratiesysteem, waarmee primaire en ondersteunende processen hun doelstellingen en prestatie-indicatoren - en de realisatie daarvan - ook elektronisch en controleerbaar vastleggen, meten en rapporteren.
3. Het programma integraal samenwerken met als klantproduct de ontwikkeling en realisatie van een informatiesysteem, waarmee de primaire processen op een efficiënte en effectieve wijze integraal, intern en extern en gebiedsgericht kunnen samenwerken."

Het rapport is in september 2003 door GS ter kennisneming aan de commissie voor Bestuur en Middelen aangeboden. De rekenkamer heeft geconstateerd dat sindsdien het onderwerp (strategisch) *informatiebeleid* niet meer expliciet ter sprake is gekomen/is behandeld in een vergadering van PS of een Statencommissie. Wel hebben PS de afgelopen jaren nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het onderwerp ICT. Dit blijkt onder meer uit verslagen van de behandeling van de jaarstukken en recent de Agenda van Brabant en uit overdrachtdossiers van de voormalige Statencommissie Economie, Mobiliteit en Grote Stedenbeleid (EMG), Bestuur en Middelen (BM) en de Rekeningcommissie (RC).

⁴ Evaluatie @brabant. Berenschot, 20 januari 2006.

Op grond van informatie in de provinciale programmabegrotingen en jaarstukken van de afgelopen jaren constateert de rekenkamer dat, met name in het kader van het programma Verbindend Brabant, op het gebied van ICT in financiële zin sprake is (geweest) van een substantiële middeleninzet.

Bovenstaande feiten en ontwikkelingen vormen voor de rekenkamer aanleiding om binnen de provincie Noord-Brabant onderzoek te verrichten naar de stand van zaken ten aanzien van het strategische informatiebeleid. Daarnaast wil de rekenkamer door middel van onderzoek inzicht bieden in de wijze waarop PS invulling geven aan hun kaderstellende, autoriserende en controlerende rol bij de vormgeving en uitvoering van het strategische informatiebeleid. Tot slot beoogt de rekenkamer, met het oog op de toekomst, aandachtspunten te formuleren voor GS en PS.

Met het oog op deze doelstellingen heeft de rekenkamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe heeft het strategische informatiebeleid zich de afgelopen jaren binnen de provincie ontwikkeld?
2. Beschikt de provincie thans over een actueel strategisch informatiebeleid dat in de pas loopt met recente ontwikkelingen op dit gebied?
3. In hoeverre voldoet (de uitvoering van) het strategische informatiebeleid, of onderdelen daarvan, aan de basisvereisten met betrekking tot de aspecten:
 - a. aansturing;
 - b. beheersing;
 - c. verantwoording;
 - d. toezicht?
4. Op welke wijze worden PS betrokken bij de vormgeving en uitvoering van het strategische informatiebeleid, of onderdelen daarvan (kaderstelling, beschikbaar stellen middelen en controle)?
5. Welke lessen kunnen worden getrokken voor de vormgeving en uitvoering van toekomstig strategisch informatiebeleid?

1.3 Aanpak onderzoek

1.3.1 Basisvereisten

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 3a tot en met 3d heeft de rekenkamer de aspecten van de governance-cyclus, aansturing - beheersing - verantwoording - toezicht, nader uitgewerkt in activiteiten en daaraan te stellen basisvereisten. Daarvoor heeft zij onder meer gebruik gemaakt van het IT-governance beschrijvingskader dat de Algemene Rekenkamer in 2006 heeft opgesteld ten behoeve van het onderzoek naar IT-governance bij ministeries. De uitwerking van de governance-cyclus is opgenomen in bijlage I.

1.3.2 Afbakening

Het vertrekpunt van het onderzoek vormt de behandeling van het rapport 'Evaluatie @Brabant' in de vergadering van PS van 21 april 2006.

In die vergadering hebben PS de lessen uit het rapport en de aanbevelingen onderschreven. Tevens hebben zij GS gevraagd deze aanbevelingen te onderschrijven en aan te geven welke resultaten nog herkenbaar zijn in de provinciale organisatie en hierover te rapporteren aan de commissie Bestuur en Middelen voor 1 november 2006. Het onderzoek heeft betrekking op de periode tot juli 2011.

Zoals ook uit het beschrijvingskader blijkt is de inrichting van het strategische informatiebeleid een complexe en veelomvattende aangelegenheid. Voor de rekenkamer vormt het strategische informatiebeleid van de provincie voor het eerst onderwerp van onderzoek. Met het oog op deze feiten en gezien de beschikbare onderzoekscapaciteit (tijd en middelen) kiest de rekenkamer ervoor in het onderzoek het accent te leggen op de volgende aspecten van IT-governance en bijbehorende activiteiten:

- Interne sturing: planning en organisatie;
- Beheersing: risicomanagement;
- Verantwoording.

2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. *Hoe heeft het strategische informatiebeleid zich de afgelopen jaren binnen de provincie ontwikkeld?*
2. *Beschikt de provincie thans over een actueel strategisch informatiebeleid dat in de pas loopt met recente ontwikkelingen op dit gebied?*

In de afgelopen jaren zijn er diverse (strategische) informatiebeleidsnotities opgesteld waarin een relatie wordt gelegd met ICT.

Vanaf 2005 tot heden betreft het:

- Evaluatie project @Brabant (commissie Beleidsevaluatie);
- Informatievoorziening in het licht van @Brabant (GS voorstel opgesteld door IIV);
- Scenario's Informatiebeleid 2003-2007 (Projectgroep Scenario's Informatiebeleid 2003-2007, Afdeling I&A);
- Brabant, de andere provincie. Streefbeeld en architectuurschets integrale informatievoorziening (afdelingen DIV, GEO en I&A);
- Programma Anders Werken (Taskforce Anders Werken, bestaande uit een externe programmamanager, twee medewerkers concernstaf, twee werknemers uniformering werkprocessen, een medewerker I&A en twee externe adviseurs);
- Programma Verbindend Brabant 2007-2011 (programmamanager Verbindend Brabant, tevens directielid);
- Strategisch informatiebeleid 2010-2011 (I-team concernstaf, bestaande uit de programmamanager Verbindend Brabant, twee strategisch adviseurs informatiebeleid, een strategisch innovatieadviseur en de IT-controller);
- iBrabant: open en innovatief (verantwoordelijke aansturing I-kolom).

In al deze notities wordt de (toenemende) noodzaak om ICT bewuster in te zetten in relatie tot de informatievoorziening en dienstverlening van de provincie onderkend. Met het oog hierop worden ambities en/of doelen geformuleerd en acties voorgesteld om deze te verwezenlijken. Voor een korte weergave van de inhoud van de notities wordt verwezen naar de samenvatting. In het Rapport van Bevindingen wordt de inhoud van de beleidsnotities uitgebreid beschreven.

Op basis van een analyse van de inhoud van bovenstaande notities constateert de rekenkamer dat wat betreft de ambities en/of doelen van de provincie er in hoge mate sprake is van een herhaling van zetten. Daarnaast constateert de rekenkamer dat de notities beleidsarm, instrumenteel en op de korte termijn gericht zijn. De nadruk ligt vooral op het op orde krijgen van zaken als de architectuur, het applicatielandschap en het beheer. In die zin is sprake van een laag strategisch gehalte. Van een strategisch informatiebeleid dat in de

pas loopt met recente ontwikkelingen op dit gebied is naar de mening van de rekenkamer vooralsnog dan ook geen sprake.

Deze mening wordt gedeeld door de geïnterviewden binnen de provincie. Wel beschouwen zij, na jaren van een zekere windstilte ten aanzien van strategisch informatiebeleid, de notitie iBrabant als een stap in richting van een meer strategische benadering van de inzet van IT. In dit kader beoordelen enkele geïnterviewden de discussies, die thans plaatsvinden met medewerkers van de Technische Universiteit Eindhoven, over waar de provincie op het gebied van strategisch informatiebeleid/ICT naar toe moet, als een positieve ontwikkeling. Ook de sessies die eind 2011 voor medewerkers worden georganiseerd om mee te praten over de invulling van de Strategische I-visie in de toekomst en de uitvoering daarvan, behoren daartoe.

3. *In hoeverre voldoet (de uitvoering van) het strategische informatiebeleid, of onderdelen daarvan, aan de basisvereisten met betrekking tot de aspecten aansturing, beheersing en verantwoording?*

De rekenkamer heeft zich bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag gericht op de volgende aspecten:

- Interne sturing: organisatie en planning;
- Beheersing: risicomanagement;
- Verantwoording.

Interne sturing: organisatie

Wat betreft de organisatie zijn belangrijke basisvereisten:

- Regievoering ICT-functie belegd in de top van de organisatie bij een chief information officer (CIO);
- Een organisatiestructuur die voorziet in een heldere verdeling van functies, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op strategisch, tactisch en operationeel niveau en scheiding tussen vraag en aanbod (intern, extern);
- Indien sprake is van uitbesteding: adequate aansturing van de externe ICT-dienstverlener.

De bureaus die binnen de provincie verantwoordelijk zijn voor de vormgeving en uitvoering van Informatievoorziening en Technologie (I-bureaus) zijn in de organisatie ondergebracht bij de Gemeenschappelijke Dienst van de directie Middelen. In 2010 is ten aanzien van deze I-bureaus het regiemodel ingevoerd. Daarmee is een scheiding aangebracht tussen sturing (regieorganisatie) en uitvoering (uitvoeringsbureaus). Tot de regieorganisatie behoren de bureaus Informatie Vraag en Aanbod (IVA) en Informatie Advies en Architectuur (IAA). Tot de uitvoeringsbureaus behoren Informatie Systemen en Producten (ISP), Informatie Techniek en Data (ITD), Informatie Geodesie en documentaire informatievoorziening (DIV/Archief). Alle I-bureaus worden aangestuurd door een bureauhoofd.

De verantwoordelijkheid voor de aansturing van de I-bureaus gezamenlijk (de I-kolom genoemd) is belegd bij een daartoe op interim basis aangestelde manager. Daarmee is formeel geen sprake van het beleggen van de regievoering in de top van de organisatie. Dat de verantwoordelijke voor de aansturing van de I-kolom naar zeggen van enkele geïnterviewden te allen tijde kan 'aanschuiven' bij de directieraad, en daarmee volgens hen functioneert 'als ware hij een CIO', biedt in dat opzicht onvoldoende garanties voor een krachtige en gezaghebbende positionering in de top van de organisatie.

Met het aanstellen van een interim manager als verantwoordelijke voor de I-kolom is het I-team (waaronder de I-controller), dat in 2008 binnen de Concernstaf was ingericht, ondergebracht bij de regieorganisatie. Het I-team had als doel strategisch informatiebeleid te ontwikkelen, te realiseren en (concernbreed) te verbinden met andere domeinen. Het team werd destijds aangestuurd door de programmamanager Verbindend Brabant, die toen tevens directielid was. Geïnterviewden hebben aangegeven, dat na verloop van tijd bleek dat deze manier van aansturing van de I-bureaus niet uit de verf kwam, vooral vanwege ontoereikendheid wat sturingsmiddelen betreft. Vervolgens is de huidige verantwoordelijke voor de aansturing van de I-kolom aangesteld. Daarmee zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot I-zaken binnen de provincie hoofdzakelijk op tactisch en operationeel niveau ingevuld. Op strategisch niveau is alleen sprake van een formele verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder en algemeen directeur voor de bedrijfsvoering en daarmee ICT. Deze constatering is in interviews met betrokkenen binnen de provincie bevestigd. In aanvulling daarop is aangegeven, dat de noodzaak van een meer strategische benadering van informatiebeleid wel in toenemende mate door de bestuurlijke en ambtelijke top van de organisatie wordt onderkend.

Naast bovengenoemde I-bureaus is in 2009, in opdracht van de directieraad, een ICT-kernteam (IKT) van start gegaan. Dit team heeft als doel centraal te sturen op een goede selectie en uitvoering van I-projecten. Het vormt de trechter tussen enerzijds de vraag naar I-projecten en anderzijds het aanbod van middelen, kennis en capaciteit om deze projecten te realiseren. Voor de vraag naar I-projecten zijn de concernstaf en de I-adviseurs van de directies verantwoordelijk. Voor het aanbod de I-kolom.

De instelling van het IKT wordt door geïnterviewden beschouwd als een noodzakelijke stap om het projecten portfoliomanagement op orde te krijgen. Dat neemt niet weg dat sommige geïnterviewden de procedures van het IKT als 'een lastige hobbel' beschouwen. Het is dan ook voor velen de vraag of het IKT in de toekomst dezelfde, door sommigen als bureaucratisch ervaren, werkwijze dient voort te zetten en of er überhaupt nog een rol is weggelegd voor het IKT. Dit onderwerp is nog niet uitgekristalliseerd. Wat betreft de wijze waarop de provincie de afgelopen jaren invulling heeft gegeven aan het inhuren van externe ICT-dienstverleners is de gangbare route

dat als in de organisatie de benodigde kennis niet aanwezig is, deze wordt ingehuurd. Afgaande op de informatie in de jaarstukken en op basis van ambtelijk aangereikte informatie heeft dit in de periode 2007 tot en met 2011 ertoe geleid dat voor ruim € 32 miljoen is ingehuurd aan externe ICT arbeidscapaciteit. Het betreft met name inhuur van projectleiders voor ICT-projecten en applicatiebeheer.

De rekenkamer merkt hierbij op dat in 2011 van de (maximaal) 9 fte aan projectleiders voor ICT-projecten, 1 fte door een interne medewerker is ingevuld en de overige 8 fte door externen.

Uit de interviews met betrokkenen binnen de provincie is naar voren gekomen dat de kennis die de provincie minimaal in huis moet hebben om als goede opdrachtgever voor ICT-opgaven te kunnen functioneren, momenteel als zorgpunt wordt ervaren. Een door de geïnterviewden gedeelde opvatting is dat de provincie voor een groter deel van de operationele taken meer kennis en kunde in huis zou moeten hebben.

Wat dit betreft bevindt de provincie zich in een spagaat, aangezien de organisatie de komende jaren voor een krimpopgave staat. Momenteel vindt een analyse plaats naar ICT- inhuur door de TU Eindhoven. Daarbij staat de vraag centraal wat de provincie zelf aan ICT- kennis en -kunde in huis moet hebben en wat aan de markt overgelaten kan worden. In dit verband is een belangrijk aspect de wijze waarop sturing wordt gegeven aan externe partijen. Opgemerkt is dat alleen degene die zelf de regie op orde heeft, een goed antwoord kan formuleren op deze vraag, maar de provincie momenteel nog niet zover is.

Interne sturing: planning

Wat betreft de planning in relatie tot strategisch informatiebeleid zijn belangrijke aspecten:

- het beschikken over een langetermijnvisie (ICT-strategie) van de top van de provinciale organisatie op de inzet van ICT;
- jaarplannen, projectenportfolio en projectplannen;
- financiële sturing.

Het eerste aspect is aan de orde gekomen bij het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen.

Aan het tweede aspect is op meer structurele wijze invulling gegeven met de invoering van projecten portfoliomanagement door het IKT in 2009. Voorheen ontbrak het aan een dergelijke centrale manier van sturen en beheren van I-projecten, waardoor budgetten structureel werden overschreden en een woud aan systemen en applicaties is ontstaan. Het beeld in de organisatie is dat tot nu toe de procedures van het IKT op positieve wijze bijdragen aan het bereiken van de beoogde doelen (oplossen knelpunten).

Wel is noodgedwongen vooralsnog sprake van een korte termijn oplossing, bij gebrek aan een visie voor de langere termijn. Sommige geïnterviewden vinden

dat bij de huidige gang van zaken het accent meer is komen te liggen op de formele procedure eisen, dan op een goede inhoudelijke afweging. Zij achten het wenselijk dat hierin een betere balans wordt gevonden.

Naast kosten voor ICT-inhuur worden in de jaarstukken 2003 tot en met 2010 in de kostenverdeelstaat nog de kosten voor automatisering weergegeven. Er wordt geen inzicht gegeven in de samenstelling van deze kostenpost. In de periode 2007 tot en met 2010 betreft het ruim € 42 miljoen.

Wat betreft de ICT-uitgaven wordt in de 'ICT Investerings- en exploitatienota 2009-2013 (5 oktober 2009) onderscheid gemaakt naar ontwikkelings- en uitbreidingsinvesteringen, exploitatie- en beheerslasten en vervangings- en instandhoudingsinvesteringen. In tabellen worden de realisaties 2008 en ramingen voor de jaren 2009 tot en met 2012/2013 van deze budgetten weergegeven. Hieruit blijkt dat de verwachting is dat, bij ongewijzigd beleid, in deze periode de ICT-kosten structureel het budget overschrijden.

Met betrekking tot het projecten- en exploitatiebudget wordt opgemerkt dat in 2009, met het oog op een dreigende overschrijding van het budget met € 2,3 miljoen, maatregelen zijn getroffen om dit probleem op te lossen (eliminieren overschrijding in 2009). Daarbij wordt vermeld dat een onverhoopte overschrijding aan het eind van het jaar wordt opgelost door een eenmalige ophoging van het budget middels een overheveling vanuit andere budgetten. Over maatregelen in de jaren na 2009 om de verwachte overschrijdingen te elimineren wordt verder in de nota niet gesproken. Wel zijn in 2010 en 2011 zogenaamde I-agenda's opgesteld, waarin wordt aangegeven welke I-projecten in de betreffende jaren (niet) in uitvoering worden genomen en worden gefinancierd vanuit het centrale projectenbudget.

Voor de overschrijding van het exploitatiebudget worden als belangrijkste externe en interne oorzaken genoemd: een autonome trend tot digitaliseren waar de provincie weinig greep op heeft en de doorwerking van de eigen ICT-investeringen op de exploitatielasten. Op maatregelen om de verwachte overschrijdingen terug te dringen wordt niet ingegaan. De rekenkamer heeft vastgesteld dat een in maart 2010 aangekondigd beheerplan, dat hiervoor een oplossing moet bieden, in november 2011 nog niet is opgesteld.

Beheersing: risicomanagement

De rekenkamer heeft op basis van haar onderzoek geconstateerd dat binnen de provincie informatievoorziening/ICT geen onderwerp van risicomanagement vormt in de paragraaf Weerstandsvermogen van de jaarstukken. Daarnaast is tegenover de rekenkamer bevestigd dat er in het verleden geen risicoanalyses hebben plaatsgevonden die het projectniveau overstijgen. Op projectniveau heeft naar zeggen van de provincie de afgelopen jaren wel risicomanagement plaatsgevonden en wel in de vorm van audits, boardletters, de instelling van het IKT en de aanpassing van de sturing.

Verantwoording

De rekenkamer heeft geconstateerd dat in de periode 2007 tot en met 2011 in de verantwoordingsdocumenten ten aanzien van de bedrijfsvoering niet of nauwelijks inzicht wordt gegeven in strategisch informatiebeleid/ICT-beleid, de daaruit voortvloeiende resultaten en de risico's.

4. *Op welke wijze worden PS betrokken bij de vormgeving en uitvoering van het strategische informatiebeleid, of onderdelen daarvan (kaderstelling, beschikbaar stellen middelen en controle)?*

Zoals uit beantwoording van de eerste onderzoeksvraag naar voren is gekomen is het project @Brabant in 2000 op initiatief van PS van start gegaan. In de periode tot en met de evaluatie van het project (2005) zijn PS betrokken geweest bij de vormgeving van (delen van) het strategische informatiebeleid van de provincie.

Op basis van de onderzochte dossiers concludeert de rekenkamer dat in de periode 2006 tot en met 2011 van verdere betrokkenheid van PS geen sprake is geweest. Dit beeld wordt bevestigd door de meeste fracties uit PS die gereageerd hebben op schriftelijke vragen van de rekenkamer hieromtrent.

3 Conclusie en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Naar aanleiding van de beantwoording van de onderzoeksvragen formuleert de rekenkamer de volgende conclusies:

Wat betreft ontwikkelingen in het strategische informatiebeleid concludeert de rekenkamer, evenals de commissie Beleidsevaluatie dat in 2005 deed, dat onvoldoende sprake is geweest van een lerende organisatie. De provincie heeft de afgelopen jaren langs verschillende lijnen, met wisselende intensiteit en een over het algemeen beperkte daadkracht, getracht om een provinciaal strategisch informatiebeleid vorm te geven. De rekenkamer is van mening dat het daarbij in belangrijke mate heeft ontbroken aan samenhang, regie, doorzettingskracht en het voortborduren op eerdere ervaringen. Er is in hoge mate sprake geweest van een herhaling van zetten als het om het formuleren van ambities en doelen gaat.

Wel zijn in de afgelopen jaren op projectniveau resultaten geboekt.

Ook is op strategisch niveau nauwelijks of geen aansluiting gezocht bij andere overheden, waaronder provincies, die zich voor dezelfde vragen geplaatst zien.

Met betrekking tot het sturingsaspect organisatie concludeert de rekenkamer onder meer dat de inrichting van de I-organisatie vooral tot stand is gekomen naar aanleiding van probleemsituaties die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan op het gebied van informatievoorziening en ICT. Van een weloverwogen toekomstbeeld waar de provincie op het gebied van Informatievoorziening en ICT naar toe wil is tot op heden geen sprake.

Bovenstaande conclusie is tevens van toepassing op de wijze waarop de provincie de afgelopen jaren invulling heeft gegeven aan het inhuren van externe ICT-dienstverleners. Voor veel vraagstukken is een oplossing buiten de deur gezocht. Daarbij heeft de provincie zich onvoldoende rekenschap gegeven wat ze zelf aan kennis en kunde in huis zou moeten hebben en houden voor een goede uitvoering van het beleid. Ook in dat opzicht heeft de provincie zich niet een lerende organisatie getoond.

Ten aanzien van de planning concludeert de rekenkamer dat met de invoering in 2010 van een nieuw proces voor project portfolio management onder aanvoering van het IKT, goede stappen zijn gezet om meer grip te krijgen op de selectie en uitvoering van I-projecten. De rekenkamer merkt daarbij op dat het proces vooral gericht is op kostenbeheersing, wat ook de achterliggende reden was voor invoering ervan. De rekenkamer heeft geconstateerd dat sinds kort bij de toetsing van de projectvoorstellen door het IKT de strategische

waarde één van de criteria vormt. De mate waarin de betreffende toetspunten in de praktijk concreet meetbaar zijn laat nog te wensen over. Dit is naar de mening van de rekenkamer het logische gevolg van het ontbreken van een daadwerkelijke strategische visie op informatiebeleid.

Met de invoering van het project portfolio management is het IKT budgethouder geworden van het centrale projectenbudget. Daarmee is deels duidelijkheid geschapen in de financiële sturing, namelijk op het niveau van projecten. Wat betreft de financiële sturing van de in de ICT Investerings- en exploitatienota 2009-2013 onderscheiden exploitatie- en beheerskosten concludeert de rekenkamer dat hierover geen expliciete uitspraken zijn gedaan en ook op andere wijze niet duidelijk wordt hoe dit is georganiseerd. In dit verband wijst de rekenkamer op het feit dat het in maart 2010 aangekondigde beheerplan, waarin dit naar zeggen zal worden uitgewerkt, anno november 2011 nog niet is opgesteld.

In het verlengde hiervan concludeert de rekenkamer met betrekking tot het risicomangement als onderdeel van beheer, dat hieraan de afgelopen jaren gefragmenteerd, achteraf en met name op projectniveau invulling is gegeven. Van een structurele risico-inventarisatie, in onder meer de paragraaf Weerstandsvormen van de jaarstukken, op concernniveau als het om informatiebeleid/ICT gaat, is geen sprake.

Met betrekking tot de verantwoording over de realisatie van het strategische informatiebeleid in de jaarstukken concludeert de rekenkamer dat dit in de afgelopen bestuursperiode (2007-2011) summier en op projectniveau heeft plaatsgevonden. De rekenkamer acht ook dit een logisch gevolg van het ontbreken van een daadwerkelijk strategisch informatiebeleid.

Tot slot concludeert de rekenkamer dat PS zich tien jaar geleden weliswaar gedurende enige tijd hebben uitgesproken over provinciale ambities met betrekking tot het informatiebeleid, maar dat deze betrokkenheid in de loop van de tijd is losgelaten. Omdat informatiebeleid niet langer beschouwd kan worden als een beleidsinstrument dat alleen relevantie heeft voor GS als uitvoerende instantie, maar als een belangrijk strategisch middel dat de provincie beter in staat stelt om tegemoet te komen aan maatschappelijke behoeften, verdient het onderwerp systematische aandacht van PS.

De rekenkamer heeft en marge van haar onderzoek drie uitvoerige gesprekken gevoerd met vooraanstaande deskundigen op het terrein van het strategisch informatiebeleid. Met hen sprak de rekenkamer over de eisen die anno 2012 gesteld kunnen worden aan het informatiebeleid van een provinciaal bestuur en over de praktijklessen die zij in dat verband trekken op basis van hun jarenlange expertise. In deze gesprekken werd de rekenkamer bevestigd in de conclusies die zij naar aanleiding van haar onderzoek trekt.

De rekenkamer heeft een uitgebreid verslag van de gesprekken als extra document bij haar onderzoeksrapport toegevoegd. Volgens de rekenkamer bevatten de gespreksverslagen uiterst waardevolle inzichten die betrokken kunnen worden bij de uitwerking van een kaderstellende strategische visie waarvoor de rekenkamer pleit.

3.2 Aanbevelingen

In het licht van bovenstaande conclusies formuleert de rekenkamer de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen aan GS

1. Leg zo spoedig mogelijk een kaderstellende strategische visie op het provinciale informatiebeleid aan PS voor. Formuleer in deze visie de provinciale ambities voor een samenhangende ontwikkeling van de informatievoorziening en de inzet van ICT binnen de provincie. Geef daarbij aan op welke wijze hiervoor afstemming is gezocht met andere overheden.
2. Formuleer op basis van de strategische visie in meerjarig perspectief de financiële en personele middelen die nodig zijn om de in de visie verwoorde ambities te realiseren.
3. Geef aan welke expertise binnen de provinciale organisatie permanent aanwezig dient te zijn en stem de tijdelijke inhuur van externe ICT-kennis en -ervaring daar op af. Zorg ervoor dat op strategische posities de afhankelijkheid van externe expertise zo gering mogelijk is.
4. Overweeg de verankering van de rol van CIO op directieniveau, met verantwoordelijkheid voor de organisatiebrede uitvoering van het informatiebeleid.
5. Rapporteer met ingang van 2011 in de Jaarstukken over de beleids- en bedrijfsrisico's die samenhangen met de uitvoering van het provinciale informatiebeleid en voer ten behoeve van die rapportage stelselmatig risico-analyses uit.
6. Zorg vooraf voor een goede 'afsluiting' van de beleidscyclus door het programmeren van evaluatie(s) van het informatiebeleid.

Aanbevelingen aan PS

1. Verzoek GS om met ingang van 2012 in de paragraaf Bedrijfsvoering van de Jaarstukken te rapporteren over de uitvoering van het provinciale informatiebeleid en daarbij langs de lijn van de drie 'W-vragen' (wat wilden we bereiken, wat gingen we daarvoor doen en wat mocht dat kosten?) aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- de mate waarin de provincie beschikt over een strategisch informatiebeleid dat in de pas loopt met recente ontwikkelingen op dit gebied;
 - de interne sturing en beheersing van de ICT-voorziening van de provinciale organisatie;
 - het (externe) toezicht op de ICT-voorziening van de organisatie.
Vraag van GS op dit punt een bestendige rapportagelijijn.
2. Leg in het controleprotocol voor de accountantscontrole vast dat de accountant met ingang van 2012 stelselmatig aan PS zijn bevindingen rapporteert over de stand van zaken rondom informatiebeveiliging. Daarbij dient in ieder geval aandacht geschonken te worden aan logistieke toegangsbeveiliging, wijzigingsbeheer en back-up & recovery.

4 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 2 januari 2012 heeft de rekenkamer het concept bestuurlijk rapport aangeboden aan HS van Noord-Brabant voor een bestuurlijke reactie. Op 30 januari 2012 ontving de rekenkamer het navolgende antwoord.

Algemeen

GS stellen vast dat er in betrekkelijk korte tijd een uitvoerige beschrijving is ontstaan van de ontwikkeling van het strategisch informatiebeleid van de provincie. De behandeling van dit onderwerp komt op een goed moment, juist ook omdat GS met betrekking tot het strategisch informatiebeleid deze collegeperiode concrete stappen willen zetten. Hoewel op een aantal details valt af te dingen (zie hierna), geeft het rapport naar het oordeel van het College een bruikbaar inzicht in de bestaande situatie en in de gang van zaken gedurende de afgelopen jaren.

Het College heeft met veel belangstelling kennis genomen van de drie door de Rekenkamer uitgevoerde interviews met externe deskundigen. Met name de adviezen die daarin schuil gaan over de inhuur van externen en over de positionering van de managementverantwoordelijkheid voor het informatiebeleid zullen wij betrekken bij de verdere invulling van het beleid.

Reactie op conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer maakt zeer terecht onderscheid tussen het strategisch informatiebeleid enerzijds en het ICT-beleid anderzijds. GS onderschrijven de conclusie dat informatiebeleid niet alleen relevantie heeft voor GS als uitvoerende instantie maar een steeds belangrijker strategisch middel vormt dat de provincie in staat stelt om tegemoet te komen aan maatschappelijke behoeften. Ook het rapport van de Rekenkamer laat echter zien dat dit onderscheid niet altijd eenvoudig te hanteren valt, naar het oordeel van GS is daardoor nogal sterk het accent komen te liggen op direct aan de ICT gerelateerde waarnemingen.

GS stellen vast dat er in de afgelopen jaren veel strategisch informatiebeleid verdeeld over inhoudelijke dossiers (en dus ook via verschillende commissies) is verhandeld: het heeft daarbij ontbroken aan een integrale kijk op het strategisch informatiebeleid. Tegelijkertijd is daarin sinds 2010 een kentering waarneembaar met het strategisch informatiebeleidsplan en de i-Visie (Visie iBrabant), waaraan GS meer aandacht zouden willen geven.

De Rekenkamer constateert naar de mening van GS terecht dat er met de invoering van het projectportfolioproces goede stappen zijn gezet om meer grip te krijgen op de selectie en uitvoering van I- projecten. Volgens GS wordt hierbij de strategische bijdrage van projecten aan het informatiebeleid getoetst. De uitvoerige lijst met gerealiseerde projecten in Bijlage II laat daar vele goede voorbeelden van zien.

Op het niveau van het strategisch informatiebeleid is de recente instelling van een eenheid 'kennis en onderzoek' van belang, onder meer met de instelling van deze 'functie' beoogt het College invulling te geven aan een speerpunt van het bestuursakkoord en indirect aan de Agenda van Brabant. De opmerking van de Rekenkamer dat de sturing de afgelopen jaren vooral gedreven zou zijn geweest door actuele probleemsituaties herkent het College dan ook niet. Met betrekking tot de inrichting van de I-kolom is het College zelfs van mening dat daar nu juist uitvoerig is nagedacht over de optimale inrichting en vormgeving. De goede kant hiervan is overigens dat in Brabant veel organisatorische inzet is gepleegd op een goede verbinding van informatie en ICT, onder meer tot uiting gekomen in de centrale en prominente positionering van de GEO- en de DIV-functies. Terecht stelt een van de geïnterviewde deskundigen dat dit in provinciaal land vitale onderdelen van het bedrijf zijn, die te vaak op zolder geplaatst zijn, terwijl ze het hart van de informatievoorziening vormen.

De Rekenkamer concludeert dat er te weinig lerend vermogen is getoond en dat er nauwelijks of geen aansluiting is gezocht bij andere overheden. GS merken hierover op dat in de recent door GS vastgestelde i-Visie nu juist nadrukkelijk een aantal op de ervaringen van de afgelopen jaren gestoelde opvattingen is geformuleerd. Ook met de hierboven reeds genoemde eenheid 'kennis en onderzoek' beogen GS te investeren in deze functie ten behoeve van lerend vermogen van de organisatie. Terzijde merken GS nog op dat op korte termijn ook de uitkomsten van een door de TUE opgesteld artikel 217a PW onderzoek met betrekking tot het projectportfoliomanagement beschikbaar komen. Deze resultaten zullen we meenemen in de uitwerking van de kaderstellende strategische visie conform de eerste aanbeveling. Ook de tweede aanbeveling van de Rekenkamer (formuleer in meerjarig perspectief de financiële en personele middelen die daarvoor nodig zijn) willen wij meenemen in de kaderstellende strategische visie.

Specifiek over de samenwerking met andere overheden is de waarneming van de Rekenkamer naar het oordeel van GS toch echt te beperkt geweest. Hierom willen we expliciet enkele vruchtbare samenwerkingen en verkenningen uit de afgelopen periode niet onvermeld laten:

- SIO - Strategisch I-overleg provincies: collectief van de I-hoofden van de 12 provincies die adviezen en besluiten voorbereiden voor de BOAG-MID, waarbij het accent sterk ligt op gezamenlijk aanpakken wat kan en wat aantoonbaar synergievoordelen oplevert. Daarnaast treedt het SIO op als gezamenlijk opdrachtgever van het GBO-provincies;
- GBO-provincies - de gemeenschappelijke beheerorganisatie provincies die als doel heeft het gemeenschappelijk beheer van producten en diensten (begonnen met de risicokaart, maar inmiddels sterk gegroeid in diensten waaronder de gezamenlijke aanschaf basisbestanden die belangrijke schaalvoordelen oplevert);

- ProGideon - de gezamenlijk georganiseerde bijdrage van de 12 provincies aan de Nationale Geoinformatieinfrastructuur, waarin verder alle overheden, geo-onderwijs en geo-bedrijfsleven participeren;
- NUP - de uitvoeringsagenda die vele aspecten van de implementatie van het digitale overheidsloket (o.a. invoering basisregistraties) gecoördineerd begeleidt;
- NORA en PETRA - het gaat hier om de referentiearchitecturen die voor de nationale (NORA) en provinciale (PETRA) overheid zijn uitgewerkt. De provincie is hierbij volop betrokken en past die ook toe in de eigen organisatie.

GS onderschrijven in grote lijnen de conclusies die worden getrokken ten aanzien van de inhuur van externe expertise, met dien verstande dat de praktijk op dit punt nogal eens weerbarstiger is dan de leer. Overigens moet de omvang van inhuur van kennis en capaciteit ook in het licht van de omvangrijke lijst met gerealiseerde projecten (Bijlage II) gezien worden: daar waar kennis en capaciteit van tijdelijke waarde is, wordt afgewogen om voor inhuur te kiezen. Daarbij is deze inhuur (inclusief de substantiële inzet binnen het programma Verbindend Brabant) de afgelopen jaren telkens in de jaarrekening transparant gemaakt conform de daarover gemaakte afspraken met PS. Bij de inrichting van de I-kolom in 2010 en recent ter toetsing nogmaals met de TUE is geïnventariseerd op welke functies eigen deskundigheid vereist is en welke functies zich lenen voor inhuur of uitbesteding. De komende tijd zal op basis van deze uitkomsten gestuurd worden.

De conclusie van de Rekenkamer dat er nog geen beheerplan beschikbaar is wordt door het College gedeeld. Er is werk gemaakt van projectportfoliomanagement. Projecten leiden in de regel tot nieuwe producten of diensten die in beheer genomen worden en waar oude producten of diensten plaats voor maken. Projectportfolio-management vereist dat nieuwe projecten pas groen licht krijgen als de consequenties voor beheer inzichtelijk en geaccepteerd zijn. Hiervoor is een beheerplan onmisbaar, maar is het wel van belang te bepalen op basis waarvan het beheer ingericht en gestuurd wordt. Daarvoor benodigde instrumenten worden hiervoor nu eerst in stelling gebracht waarvan het werken onder architectuur maar ook de optimalisatie van het IT-landschap cruciaal zijn.

Op de punten inhuur en beheerplan wordt momenteel gewerkt aan een bijstelling van de uitvoeringspraktijk, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met het gegeven dat er de komende jaren sprake is van een krimp budget. De aanbeveling van de Rekenkamer (over de verhouding tussen intern benodigde expertise en de inhuur van expertise) hebben wij op dit moment al in studie, juist ook omdat wij de waarneming dat wij op sommige punten te kwetsbaar zijn onderschrijven.

De aanbeveling van de Rekenkamer met betrekking tot de verankering van de rol van CIO op directieniveau (sic: in aanbeveling Rekenkamer - GS veronderstellen dat hiermee de directieraad wordt bedoeld) met verantwoordelijkheid voor de organisatiebrede uitvoering van het informatiebeleid zullen wij nader bestuderen. Met ingang van 2011 hebben wij de (eerder gescheiden) verantwoordelijkheid voor enerzijds het strategische beleid en anderzijds de regie-organisatie al gebundeld. Daarnaast is één van de leden van de directieraad nadrukkelijk opdrachtgever voor het opstellen van de eerder genoemde i-Visie. Tevens is de praktijk ontstaan dat frequent op het niveau van de directieraad over het informatiebeleid (zowel ICT als strategisch) wordt gesproken.

Maar met al het bovenstaande is nog niet een situatie ontstaan die overeenkomt met de suggesties van de Rekenkamer en de externe deskundigen. Wij merken hierbij wel op dat er meer domeinen binnen de bedrijfsvoering zijn die een dergelijke verankering rechtvaardigen. Wij zullen dan ook nader afwegen of wij de - meer instrumentele - suggestie van de Rekenkamer willen volgen, dan wel willen kiezen voor een set aan sturingsmechanismen.

Met betrekking tot risicomanagement merkt het College op dat er naast risicobeheersing achteraf en met name op projectniveau is ingegrepen op organisatorisch niveau vanwege het ontbreken van een heldere aansturing van de I-kolom en daarmee gepaard gaande risico's. Uit eigen risico-onderzoek (uitgevoerd in samenwerking met PWC eind 2009 begin 2010) kwamen nog andere aspecten naar voren als belangrijkste risico's en te nemen beheersmaatregelen. De uitkomsten zijn reeds opgepakt, voor of tijdens het onderzoek. Als voorbeelden van beheersmaatregelen noemen we hier nog het instrument van projectportfoliomanagement, dat steeds krachtiger wordt ingezet op sturing en afweging bij het maken van strategische keuzes over projecten en projectuitgaven, en de aanstelling van een IT-controller. Deze IT-controller rapporteert intern over risicobeheersing, niet alleen binnen de projectenportfolio maar ook voor de operationele IT-productieomgeving.

GS onderschrijven dat ICT nadrukkelijker invulling krijgt in begroting en jaarrekening, paragraaf Bedrijfsvoering (conform aanbeveling van de Rekenkamer aan PS). Voor het opnemen van eventuele risico's en afdekking daarvan via paragraaf Weerstandsvermogen is geen aanleiding en in de afgelopen jaren ook geen aanleiding geweest. Opname geschiedt immers alleen als er sprake is van risico's die niet anderszins financieel zijn afgedekt en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Wel zal de risicobeheersing terugkomen in paragraaf Bedrijfsvoering.

Ter afsluiting

Samenvattend geven GS aan de eerste drie aanbevelingen van de Rekenkamer over te nemen, door binnen enkele maanden een startnotitie voor een

kaderstellende strategische visie op het provinciale informatiebeleid aan PS voor te leggen en daarin deze aanbevelingen nader uit te werken.

De vierde aanbeveling met betrekking tot de verankering van de rol van CIO zullen GS nader bestuderen, op basis van de verschillende suggesties van de Rekenkamer en de externe deskundigen.

De vijfde en zesde aanbeveling worden onderschreven door het college: risicobeheersing en risicoanalyse zijn reeds onderwerp van intern risico-onderzoek, maar zullen samen met een evaluatie van het informatiebeleid vanaf 2012 nadrukkelijker invulling krijgen in de begroting en jaarrekening.

Mede dankzij uw resultaten kunnen wij in de toekomst scherper toezien op de verankering van ons beleid.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

5 Nawoord Zuidelijke Rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat GS onderkennen dat informatiebeleid niet alleen relevantie heeft voor GS als uitvoerende instantie, maar een steeds belangrijker strategisch middel vormt dat de provincie in staat stelt om tegemoet te komen aan maatschappelijke behoeften. GS erkennen in dat verband dat het de afgelopen jaren ontbroken heeft aan een integrale kijk op het strategisch informatiebeleid, zoals de rekenkamer heeft vastgesteld. GS spreken van een kentering sinds 2010 en wijzen daarbij op het strategisch informatiebeleidsplan en de i-Visie. De rekenkamer tekent daarbij aan dat de i-Visie ten tijde van het onderzoek van de rekenkamer nog niet door GS was vastgesteld en ook overigens een weinig strategisch karakter heeft, zoals in de interviews met de rekenkamer bevestigd. GS melden dat projecten thans worden getoetst op hun strategische bijdrage aan het informatiebeleid. Naar de mening van de rekenkamer is dat een lastige zaak, wanneer niet helder omschreven is wat het strategisch informatiebeleid precies inhoudt. In dit verband merkt de rekenkamer op dat ook de relatie met de recent in het leven geroepen eenheid 'Kennis en Onderzoek' nog verder vorm moet krijgen.

GS pareren de conclusie van de rekenkamer dat de provincie weinig lerend vermogen heeft getoond met de opmerking dat in de recente i-Visie juist een aantal op de ervaringen van de afgelopen jaren gestoelde opvattingen is geformuleerd. De rekenkamer tekent daarbij aan dat een analyse van de verschillende beleidsdocumenten toch vooral een herhaling van zetten te zien geeft. Indien GS bedoelen dat zij dit keer wel door zullen pakken en zich in de toekomst op dit punt een lerende organisatie gaan betonen, juicht de rekenkamer dat uiteraard toe.

De rekenkamer heeft opmerkingen gemaakt over het gebrek aan samenwerking met andere overheden, waaronder provincies, op strategisch niveau. In antwoord daarop geven GS vijf voorbeelden van terreinen waarop wel samenwerking heeft plaatsgevonden. De rekenkamer heeft met haar opmerking niet zozeer gedoeld op dit soort projectmatige samenwerkingsvormen, maar vooral op overleg op strategisch niveau. De rekenkamer vindt het in dat verband bijvoorbeeld opmerkelijk dat waar de provincie Noord-Brabant bezig is met de ontwikkeling van een strategisch informatiebeleid, er geen overleg op niveau heeft plaatsgevonden met de provincie Limburg, die zich op hetzelfde moment voor dezelfde vragen geplaatst zag.


De rekenkamer stelt met instemming vast dat GS de conclusies van de rekenkamer ten aanzien van inhuur en het beheerplan onderschrijven en aangeven te werken aan een bijstelling van de uitvoeringspraktijk. Enig voorbehoud maken GS in hun reactie op de aanbeveling van de rekenkamer om de CIO-functie op directieniveau te verankeren. Uiteraard is het aan GS om te

besluiten hoe zij de provinciale organisatie inrichten. Toch wil de rekenkamer er op wijzen dat in vrijwel alle wetenschappelijke analyses van succes- en faalfactoren van informatiebeleid, deze verankering als kritieke succesfactor naar voren komt. Strategische kennis en kunde op IT-gebied, zo is de heersende opvatting, dienen in de top van de organisatie te worden verankerd. De rekenkamer stelt vast dat de provincie in dit verband nog stappen moet zetten.

Afsluitend is de rekenkamer verheugd dat GS binnen enkele maanden een startnotitie voor een kaderstellende strategische visie aan PS voorleggen. De rekenkamer hoopt dat de bespreking van die notitie de aanzet geeft voor blijvende aandacht bij GS en PS voor dit essentiële onderwerp. Bij die bespreking dient volgens de rekenkamer ook expliciet stilgestaan te worden bij een zo ruim mogelijke invulling van de kaderstellende en controlerende rol van PS.

De rekenkamer vraagt in dat verband bijzondere aandacht voor de uitkomst van de interviews die zij met externe deskundigheden heeft gehouden over de vormgeving van een provinciaal strategisch informatiebeleid.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 6 februari 2012.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
directeur-secretaris

6 Samenvatting bevindingen

In dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de bevindingen zoals deze uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. De onderzoeksvragen vormen hierbij de leidraad. Voor een uitgebreide weergave van de bevindingen wordt verwezen naar Deel II van de onderzoeksrapportage. Dit 'Rapport van Bevindingen' kunt u vinden op de website van de Zuidelijke Rekenkamer (www.zuidelijkerekenkamer.nl).

6.1 Ontwikkelingen strategisch informatiebeleid

1. *Hoe heeft het strategische informatiebeleid zich de afgelopen jaren binnen de provincie ontwikkeld?*

In de afgelopen jaren zijn er verschillende beleidsplannen, nota's en notities opgesteld met betrekking tot informatievoorziening in relatie tot ICT. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- het project @Brabant;
- het strategische informatiebeleidsplan 2003-2007;
- Brabant andere provincie;
- Anders Werken;
- Verbindend Brabant 2007-2011;
- Strategisch informatiebeleid 2010-2011;

6.1.1 Project @Brabant

In 2000 is op initiatief van PS het project @Brabant van start gegaan. De hoofddoelstelling van het project, dat in de periode 2000 tot en met 2003 is uitgevoerd, was van de provincie Noord-Brabant in brede zin een excellente ICT-provincie te maken. In 2005 heeft Berenschot, in opdracht van de Commissie Beleidsevaluatie, het project @Brabant geëvalueerd. De evaluatie heeft tot verschillende conclusies en aanbevelingen geleid. Met betrekking tot de doelstellingen en ambities wordt onder meer geconcludeerd dat @Brabant niet heeft geleid tot een excellente ICT-provincie, in de zin dat de provincie zich nadrukkelijk van andere provincies onderscheidt in de toepassing van ICT. Wel heeft het project als eerste toepassing van ICT in enkel maatschappelijke sectoren aangekaart. Niet aan bod is echter gekomen de wijze waarop de provincie haar dienstverlening richting burgers, bedrijven, andere overheden en maatschappelijke organisaties digitaal zou moeten vormgeven. En intern heeft het project bij de beleidsdirecties geen blijvende aandacht voor de toepassing van ICT bewerkstelligd.

Met betrekking tot de projectorganisatie wordt onder meer geconcludeerd dat conform opdracht en kaders vanuit PS invulling is gegeven aan het project. Dat het project desondanks beperkt aan de doelstellingen heeft voldaan ligt, zo wordt geconcludeerd, mede in het feit dat (eind)verantwoordelijkheden voor

het project niet eenduidig waren belegd. Hierdoor heeft de organisatie niet geleerd van de lessen van @Brabant en is een aantal essentiële elementen niet uitgevoerd. Een implementatieplan om opvolging te geven aan @Brabant is bijvoorbeeld niet uitgevoerd omdat niet duidelijk was wie daarvoor verantwoordelijk was. Tot slot wordt geconcludeerd dat in de programmering in een vroeg stadium de middelen waren verdeeld, wat de bewegingsruimte van het project heeft beperkt en het innovatieve karakter ondermijnd.

De aanbevelingen in het evaluatierapport hebben voornamelijk betrekking op het geven van opdracht tot (door PS) en het uitvoeren van (grote) projecten (door GS). Meer specifieke aanbevelingen zijn:

- Het besef dat ICT een belangrijk en bruikbaar instrument is, is binnen de provinciale organisatie slechts mondjesmaat doorgedrongen. Zowel GS als PS doen er in de toekomst goed aan om de eigen organisatie mee te krijgen. Dit dient op een wijze te gebeuren die ‘vrijblijvendheid’ inperkt.
- Een project heeft per definitie een tijdelijk karakter en zal na verloop van tijd ophouden te bestaan. Het is van belang dat de lijnorganisatie de resultaten en lopende projecten overneemt.
- Integrale projecten als @Brabant zullen vaker voorkomen. Aanbevolen wordt de wijze waarop de organisatie projecten organiseert en aanstuurt nader te onderzoeken en handvatten hiervoor op een structurele wijze in de organisatie vorm te geven.

GS hebben in februari 2006 een eindrapportage van het project @Brabant opgesteld. Hierin wordt onder meer ingegaan op de mate waarin invulling is gegeven aan de adviezen van de begeleidingscommissie⁵. Samengevat luiden de algemene aanbevelingen van deze commissie:

1. Versterk de aandacht voor mogelijkheden van ICT in de beleidsvelden van de provincie en bewerkstellig dat de deskundigheidsontwikkeling binnen de beleidsafdelingen verder wordt uitgebouwd.
2. Ontwikkel per pijler van de duurzaamheidbalans een ICT-kansenkaart. Onderwerp de plannen van derden en eigen plannen voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken aan een ICT-toets.
3. Toets de jaarplannen van de provinciale steunfuncties aan een visie op mogelijkheden en toepassing van ICT bij realisatie van uitvoeringsdoelen.
4. Geef zelf het goede voorbeeld door inzet van ICT bij het verbeteren van de effectiviteit en de efficiëntie van de provinciale overheid in NB.
5. Breng samen met andere lagere overheden in de provincie de komende jaren zoveel mogelijk informatie online.

GS concluderen met betrekking tot het opvolgen van de aanbevelingen dat deze organisatiebreed in de provincie nog niet met dezelfde intensiteit zijn overgenomen. ‘Er zijn enkele belangrijke initiatieven te noemen, die het

⁵ Een commissie met externe deskundigen die de uitvoering van het project hebben begeleid en GS tussentijds en na afloop van het project van adviezen hebben voorzien

gevolg zijn van het project @Brabant. De noodzaak om ICT bewuster in te zetten bij het formuleren of uitvoeren van beleid voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken blijft onverkort gelden. Een deel van die ambitie kan in nauwe samenwerking met de beleidsdirecties onder de vlag van ‘Streefbeeld Ben de Andere Provincie’ en ‘Scenario’s Informatiebeleid’ worden verwezenlijkt.’

In oktober 2006 ontvangt de commissie BM ter kennisneming een notitie waarin GS, op verzoek van PS, onder meer aangeven welke resultaten nog herkenbaar zijn naar aanleiding van het project @Brabant. In de notitie worden 5 thema’s aan de orde gesteld.

Thema 1: De provincie als innovator via extern gerichte ICT-projecten. Hier worden enkele ICT-projecten uit de jaarplannen van de beleidsdirecties opgesomd, die aansluiten bij de aanbevelingen van de externe commissie. Het betreft de digitalisering van het subsidie- en vergunningverleningproces, de Producten- en Dienstencatalogus op Internet en het provinciebreed, samen met gemeenten, regio’s en waterschappen ontsluiten van milieu-informatie.

Thema 2: De provincie als open beleidsvormer naar burgers en doelgroepen. De provincie wil een open en betrokken beleidsvormer wil zijn; ‘een zichtbare en herkenbare bestuurslaag, die beleid maakt en uitvoert in interactie met burgers en doelgroepen’. ICT speelt daar een belangrijke rol bij.

Thema 3: De provincie als betrouwbare dienstverlener/zakenpartner naar klanten en partners. Dit houdt in dat de provincie een toegankelijke, moderne dienstverlener wil zijn naar klanten en een betrouwbare partner voor rijk, gemeenten en externe instellingen. Daarbij streeft de provincie verbetering van de dienstverlening en het bevorderen van ketensamenwerking na. ICT wordt hierbij als een krachtig hulpmiddel beschouwd.

Thema 4: De provincie als één gezicht naar buiten en één geheel intern (integraal). Hiertoe wil de provincie, naast door het rijk verplicht gestelde basisregistraties, ook gebruik maken van kernregistraties die zij zelf nodig acht. Ook op het niveau van applicaties en technische infrastructuur wordt integratie nodig geacht; meer gebruik van basisvoorzieningen, die hun functies aan de gehele organisatie aanbieden. Open standaarden moeten het daarbij mogelijk maken deze basisvoorzieningen op elkaar aan te sluiten. Tot slot worden als vormen van integratie genoemd gebiedsgericht werken en samenwerking met andere overheidspartners (van uitwisselen van informatie tot ketensamenwerking).

Thema 5: De provincie als stuurbare en controleerbare organisatie (bedrijfsvoering). De organisatie realiseert doelen op een doeltreffende en praktische manier (resultaatgericht en afrekenbaar). Daartoe moet de sturing van de bedrijfsvoering worden gebaseerd op een duidelijke planning en

controlcyclus. Gekoppelde/integrale bedrijfsvoeringssystemen zorgen daarbij voor de juiste managementinformatie.

Tot slot wordt het volgende geconcludeerd:

‘In de aanbevelingen van de externe commissie wordt ingegaan op de rol die de provincie zelf kan spelen. In de tijd gezien sluit dit aan bij de toenemende aandacht voor de Andere Overheid. Daarmee zijn de thema’s de provincie als open beleidsvormer (thema 2) en de provincie als elektronische dienstverlener (thema 3) meer in beeld gekomen. Deze thema’s geven de voorkant van de informatievoorziening van de provincie aan. Daarmee treedt de provincie de maatschappij tegemoet. Deze voorzijde kan niet zonder een efficiënte back-office, waarvoor de thema’s bedrijfsvoering (thema 5) en integrale werkwijze (thema 4) staan. De notitie laat zien dat er anno 2006 binnen de provincie veel op deze gebieden gebeurt. In de komende bestuursperiode zal het gebruik van ICT bij de maatschappelijke rol van de provincie Noord-Brabant alleen nog maar toenemen.’

6.1.2 Informatiebeleid 2003-2007

In het laatste jaar van de uitvoering van het project @Brabant verschijnt het rapport ‘Scenario’s Informatiebeleid 2003-2007’ van de gelijknamige projectgroep. Het doel van het rapport is het bestuur een keuze te geven in de ontwikkelingsrichting en het na te streven ambitieniveau van ICT-ontwikkeling in de periode 2003-2007. In het rapport worden drie scenario’s geschetst:

- Scenario 1: trendbreuk naar beneden wat betreft ICT investeringen (10% minder geld/personele capaciteit). ICT-strategie: laten renderen wat er is. Realisatie van beleidsdoelen is verbonden met individuele medewerkers die met bestaande ICT-voorzieningen meer samenhang, resultaat en zichtbaarheid moeten creëren. In het kader van de uitwerking bestuursakkoord is een klein extra budget benodigd om het budget voor de komende vier jaar structureel op dit niveau te brengen.
- Scenario 2: voortzetten huidige trend. Groei ICT-budget conform prijsindex met geleidelijke structurele groei (circa 10%). Samen met individuele afdelingen werkt I&A verder aan de geleidelijke ontwikkeling van ICT-voorzieningen, waarmee elke afdeling zich de komende periode kan verbeteren. Zo wordt voldoende basis gecreëerd om de beleidsdoelen te realiseren. Dit vergt een extra budget van circa € 9 miljoen.
- Scenario 3: trendbreuk naar boven. De inzet van ICT om het ideaalbeeld te bereiken wordt geïntensiveerd. De provincie treedt naar buiten met één gezicht en werkt intensiever samen met partners. Vrijblijvendheid van beleid is niet meer acceptabel: resultaatgerichtheid en afrekenbaarheid zijn vereist. Met de uitvoering van enkele concernbrede programma’s wordt een stelsel van ICT-voorzieningen gerealiseerd, dat deze ambities systematisch ondersteunt. Benodigd extra budget: € 14 miljoen.

Vanwege de voorkeur van de directieraad en afdelingshoofden voor scenario 3, is dit scenario nader uitgewerkt, aangeduid als scenario 3R. Daarbij staat R

voor realistisch streefbeeld. Bij de uitwerking hebben de missie en visie uit het bestuursakkoord 2003-2007 de basis gevormd. Deze komen erop neer dat de provincie een organisatie wil zijn die wordt gewaardeerd door klanten, partners, de maatschappij en hogere bestuursorganen. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag wat ICT te bieden heeft voor het vervullen van deze missie en visie en wat voor de periode 2003-2007 haalbaar is. Daarbij worden verschillende doelgroepen onderscheiden.

Burgers/doelgroepen:

- krijgen informatie integraal en gebiedsgericht aangeboden.
- kunnen alle informatie vinden op één plek (Brabantplaza);
- kunnen zich abonneren op specifieke categorieën informatie;
- hebben meerdere kanalen en media beschikbaar om met de provincie te communiceren.

Klanten/partners:

- kunnen transactiediensten elektronisch indienen;
- kunnen diensten aanbieden op het provincieloket;
- kennen de kwaliteitseisen voor de afhandeling per transactiedienst;
- hebben inzicht in de status en voortgang van de afhandeling van door hen aangevraagde diensten;
- hebben inzicht in welke regels voor hen belangrijk zijn, welke rol partijen hebben in de uitvoering en volgens welke procedure de uitvoering plaatsvindt.

Staten en hogere organen:

- beschikken over managementinformatiesystemen;
- beschikken over voorzieningen voor management sturingsinformatie;
- hebben kaders en normen elektronisch beschikbaar;
- beschikken op deelgebieden over voorzieningen voor monitoring.

Medewerkers:

- hebben optimale toegang tot informatie voor de uitoefening van taken;
- beschikken over faciliteiten om samen te werken;
- kunnen tijd- en locatieafhankelijk werken;
- hebben een herkenbare en planbare rol en bijdrage aan het geheel.

Realisatie van bovenstaande ICT-ambities, zo wordt opgemerkt, hangt sterk af van het verandervermogen van de inhoudelijke afdelingen en de mate waarin zij in staat zijn hun processen om te vormen. Daarnaast zijn investeringen in leiderschap (sturing), beleid en strategie, medewerkers en middelen nodig. Tot slot wordt opgemerkt dat integraliteit tussen processen en ICT betekent dat het sturen van ICT-ontwikkelingen geen zaak is van I&A alleen, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van concern, afdelingen en I&A. In november 2003 laten GS de commissie BM weten dat de ambities in de nota Scenario's Informatiebeleid 2003-2007 goed zijn verwoord, maar zij er voor

kiezen de implementatie vooralsnog conform scenario 2 te starten. Dit scenario is uitgewerkt in de 'Bijlage Uitwerking Bestuursakkoord 2003-2007'. In het hoofdstuk 'Bedrijfsvoering' worden de volgende doelstellingen genoemd:

- A. Bevorderen/waarborgen betrouwbare, open en transparante organisatie;
- B. Sturen op resultaat, effectief en efficiënt;
- C. Waarborgen kwalitatief hoogwaardig ambtelijk apparaat;
- D. Zorg dragen voor efficiënte en effectieve inzet van financiële middelen;
- E. Zorg dragen voor optimale verwerving/benutting van kennis/technologie;
- F. Zorg dragen voor goede werkomgeving;
- G. Bijdragen aan optimaal laten verlopen en optimaliseren van processen.

In een tabel wordt vervolgens aangegeven welke zaken op het gebied van IT een rol spelen bij de operationalisering van deze doelstellingen. Het betreft:

- Verdergaande digitalisering van informatie en invoering van het model elektronische overheid ter realisatie van een communicatieve overheid die informatie duurzaam gebruikt, beheert en beschikbaar stelt (doelen A, E);
- Invoeren ICT-voorzieningen waarmee het mogelijk wordt tegelijkertijd in beleidskolommen te functioneren en samen te werken in een gebied- en klantgerichte omgeving (doelen E, G);
- Invoeren informatiesystemen ter ondersteuning van resultaatgericht management (doelen B, D, G):
 - verbeteren overzichts-informatie uit gearchiveerde documenten;
 - juiste, tijdige, volledige financiële stuurinformatie/herinrichting SAP;
- Waarborgen en continueren van de (in voorgaande jaren/bestuursperiodes) gerealiseerde kwaliteit van ondersteunende voorzieningen/de ondersteunende organisatie (doelen A t/m G).

Vervolgens worden de te behalen resultaten voor het bedrijfsvoeringsproduct 'Informatisering en automatisering' weergegeven. Deze betreffen:

- Herinrichting, invoering en uitbouw administratiesysteem, waarmee primaire en ondersteunende processen hun doelstellingen en prestatie-indicatoren - en realisatie daarvan - ook elektronisch en controleerbaar vastleggen, meten en rapporteren (doelen B, D en G);
- Doorontwikkeling www.brabant.nl tot provinciaal loket en duurzame informatievoorziening, waarmee primaire processen hun producten en diensten ook elektronisch aan klanten en partners aanbieden (doel E);
- Ontwikkeling en realisatie van een informatiesysteem waarin de primaire processen integraal, extern en gebiedsgericht, samenwerken op een efficiënte en effectieve wijze (doelen E en G);
- Actueel houden, beheren en exploiteren van ICT-voorzieningen naar tevredenheid van de gebruikers. Tevens het in beheer en exploitatie nemen van door projecten op te leveren nieuwe of gewijzigde voorzieningen (doelen B en F).

Tot slot worden in een tabel de lasten voor informatievoorziening en automatisering voor de jaren 2004 tot en met 2007 weergegeven.

Tabel 1: Programmatische lasten Informatievoorziening en automatisering

Ondersteunend product	2004	2005	2006	2007
Programmatie lasten				
90.24 Informatievoorziening en automatisering				
Continuering ICT-beheer (Horizonplanning)	63.529	63.529	63.529	63.529
Scenario 1: renderen bestaande ICT (veegronde)	206.000	57.000	87.000	95.000
Scenario 2: beheer huidige ICT kwal continueren	23.000	25.000	273.000	439.000
Scenario 2: projecten conform trend voortzetten	1.500.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
Scenario 2: projectresultaten beheren	0	75.000	325.000	600.000
ICT-component concernprojecten	250.000	250.000	250.000	250.000
Beheer ICT-component concernprojecten	80.000	80.000	80.000	80.000
Totaal	2.122.529	2.550.529	3.078.529	3.527.529

6.1.3 Brabant Andere Provincie

Halverwege de bestuursperiode 2003-2007 (juni 2005) verschijnt de notitie 'Brabant, de andere provincie. Streefbeeld en architectuurschets integrale informatievoorziening'. Deze notitie is opgesteld door medewerkers van de afdelingen Documentaire Informatievoorziening, Geodesie en Informatisering en automatisering. De titel is een variant op het actieprogramma 'Andere Overheid' van het Rijk. In de inleiding wordt onder meer opgemerkt dat de ontwikkelingen in de informatiesamenleving snel gaan en burgers van de overheid elektronische dienstverlening eisen. Dit vergt een andere inrichting van de informatievoorziening bij de provincie en een andere manier van werken. Hierop wordt in de notitie ingegaan.

Eerst wordt een streefbeeld voor 2008 over de interactie tussen provincie en samenleving geschetst. Daarbij worden 4 doelgroepen onderscheiden; Brabantse burgers, bedrijfsleven, organisaties voor publieke dienstverlening en andere overheidsorganen. Afhankelijk van de doelgroep ligt het accent op dienstverlening, dan wel participatie. Streefbeeld dienstverlening: in 2008 vinden nagenoeg alle transacties met de provincie langs elektronische weg plaats en is het mogelijk via andere websites van de overheid automatisch te worden doorgeleid naar de service van de provincie. Streefbeeld participatie: in 2008 is meer sprake van interactieve beleidsvorming via internet.

Het streefbeeld voor de interne manier van werken is digitaal werken en integratie van ondersteunende processen in het primaire proces. Dit vergt centrale regie en duidelijke kaders, richtlijnen en standaarden. Wat dit betreft worden de volgende conclusies getrokken:

- Standaardisering is noodzakelijk voor koppeling van gegevens en applicaties.
- Integrale informatievoorziening vergt integratie op verschillende niveaus.
- De complexiteit (applicaties, infrastructuur, leveranciers) moet verminderen.

- De functies van integrale digitale informatievoorziening worden ingevuld door horizontale applicaties; applicaties die organisatiebreed, verplicht, voor dit doel worden gebruikt.
- De toekomst van het naast elkaar bestaan van verschillende omgevingen, (Novell, Microsoft) moet worden onderzocht.
- Momenteel niet kiezen voor gebruik van Open Source Software vanwege het risico op een niet beheerbare infrastructuur.
- Op een aantal terreinen ontbreekt specifieke kennis om het streefbeeld te bereiken. Bijscholing en/of externe deskundigheid is nodig.

Tot slot wordt ingegaan op de vraag ‘hoe verder?’ Opgemerkt wordt onder meer dat winst valt te halen door het aanbrengen van samenhang in een op vragen van burgers, bedrijven, instellingen en andere overheden afgestemde integrale digitale informatievoorziening. Om dit te bereiken wordt actieve sturing, gericht op herontwerp van werkprocessen, koppelen van informatie en het versterken van de samenwerking, nodig geacht. Niet alleen intern, maar vooral ook met de ketenpartners. Wanneer die sturing ontbreekt, zo wordt opgemerkt zullen beoogde doelen als verbetering dienstverlening vanuit een vraaggerichte benadering, lagere administratieve lasten en een verbetering van de eigen efficiency niet of nauwelijks worden bereikt. Ook wordt dan niet ingespeeld op wettelijke verplichtingen betreffende de landelijke invoering van authentieke registraties voor bedrijven, personen en vastgoed. ‘Dan is het effect alleen een verder groeiende complexiteit van de informatievoorziening tegen steeds hogere kosten.’ Tot slot wordt opgemerkt dat het streefbeeld bestemd is voor de gehele provinciale organisatie en het een uitdaging is aan verantwoordelijken en medewerkers uit de primaire processen om de ‘Andere provincie’ werkelijkheid te maken.

6.1.4 Anders Werken

Eind 2006 heeft de taskforce ‘Anders Werken’ in opdracht van directieraad het programma ‘Anders Werken’ opgesteld, met als ambitie: ‘De provincie is in 2015 een zelfbewuste open speler in het maatschappelijke speelveld en in relatie tot rijk, gemeenten en andere provincies. De proces- en bedrijfsvoering zijn volledig digitaal en transparant. Klanten worden snel en adequaat geholpen via gedecentraliseerde loketten en mobiele ambtelijke inzet.’ Om deze ambitie te realiseren heeft de taskforce drie lijnen uitgewerkt:

- *Het bedieningsconcept.* Wat doen we voor wie via welk kanaal?
- *Digitaal Werken.* Hoe organiseren we de werkprocessen?
- *Besturing en organisatie I&A.* Hoe besturen we de techniek?

In september 2008 geeft de directeur Middelen een presentatie in de commissie BM over het programma Anders Werken. Wat betreft kosten wordt opgemerkt dat de investeringen voor 2007-2011 worden geraamd op € 14,5 miljoen en omdat dit een stevig bedrag is er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bewezen oplossingen. Wat betreft risico’s wordt opgemerkt dat regelmatig audits worden verricht, waaronder een audit die in juni 2008 is

uitgevoerd door Het Expertise Centrum (HEC). Aangegeven wordt dat HEC concludeert dat Anders Werken de goede dingen doet, maar meer aandacht moet worden besteed aan een goede organisatie en aan de budgetten. Tot slot wordt opgemerkt dat oplopende investeringen en prijsstijgingen leiden tot oplopende exploitatielasten en de directies meer vragen naar specifieke toepassingen. Om dit in de hand te houden wordt ingezet op project portfolio management, afbouw van applicaties, een uniform verstrekkingenbeleid, invoering van een regie-organisatie en werken met mantelovereenkomsten.

Mede naar aanleiding van de HEC-audit heeft op initiatief van de concernstaf een herijking van het programma Anders Werken plaatsgevonden, zowel inhoudelijk als qua aansturing. Eén van de resultaten hiervan is dat het programma is toegevoegd aan het programma 'Verbindend Brabant', wat één van de programmalijnen vormt van het coalitieakkoord 2007-2011 'Vertrouwen in Brabant'.

6.1.5 Verbindend Brabant

In augustus 2008 presenteren GS het programmaplan 'Vertrouwen in Brabant'. Eén van de programmalijnen is 'Verbindend Brabant'. De ambitie daarvan is van Noord-Brabant een trotse provincie te maken die toonaangevend is in Nederland. De provincie wil in samenwerking met partners een regionale bestuurslaag vormen met visie en bestuurskracht, die sturing geeft aan de ontwikkeling van Brabant.

Onderdeel van de programmalijn is het thema Anders werken/dienstverlening. ICT komt met name onder dit thema aan bod. Het programmaplan Verbindend Brabant en daarbinnen het thema Anders Werken, is gedurende de periode 2007-2011 jaarlijks geactualiseerd.

Verbindend Brabant 2007-2011

De ambitie van de provincie is te komen tot actieve samenwerking met partners op het vlak van bereikbaarheid en daarmee gemak voor burgers en bedrijven, en samenwerking in de ontwikkeling van nieuwe voorzieningen:

- In 2007 wordt het bedieningsconcept voor dienstverlening aan burgers en bedrijven bepaald.
- De proces- en bedrijfsvoering is in 2011 zoveel mogelijk digitaal en transparant. Burgers en bedrijven ervaren minder lastendruk en worden snel en adequaat geholpen. Klanten zijn bovengemiddeld tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening.
- In de organisatie worden de nodige voorzieningen gerealiseerd om het bedieningsconcept en de dienstverlening waar te maken (digitaal werken). Het betreft IT, documentbeheer, inrichting en gebruik van werkruimtes, besturingsmodel en alle benodigde procedures.
- Aandacht wordt gegeven aan het trainen van nieuwe technieken en werkwijzen, het ontwikkelen van een andere houding en het ontwikkelen van competenties en het daarop aanspreken.

Verbindend Brabant 2008-2011

Resultaten in 2011:

- Eenmalige verstrekking van gegevens door burgers en bedrijven.
- Telefonische bereikbaarheid kwantitatief 100% en kwalitatief verbeterd.
- Voortgang in afhandeling dienstverlening is via internet te volgen.
- Medewerkers werken resultaatgericht en zijn aanspreekbaar op resultaten.
- Vergunning- en subsidieprocessen zijn gestroomlijnd, geüniformeerd en gedigitaliseerd.
- Het documentenbeheer is volledig gedigitaliseerd.
- Getrainde medewerkers (dienstverleningshandvest).

Resultaten Anders Werken in 2008; Bedieningsconcept:

- Alle provinciale loketten geïnteriseerd (internet, e-mail, telefoon) en getoetst op compleetheid, klantgroepen en gebruik.
- Op basis van de 1-loket-gedachte is een nieuw loketconcept ontworpen.
- Het dienstverleningshandvest is opgesteld, getoetst en vastgesteld.
- De website bevat een compleet en actueel overzicht van regelingen, bekendmakingen, producten en diensten.
- Minimaal 75% van de producten en diensten is via internet aan te vragen.
- De Brabantsite is toegankelijker voor de verschillende doelgroepen.
- Een visie op e-democratie is ontwikkeld.

Digitaal werken:

- Invoering van DigiD/BIN (Bedrijven Identificatie Nummer) gereed.
- De afhandeling van 20% van de diensten kan via internet worden gevolgd.
- Medewerkers kunnen zelf uitgaande documenten registreren (door middel van systemen, opleiding en training).

Verbindend Brabant 2009-2011

In 2009 wordt niet meer gesproken over de programmalijn Anders werken, maar over Klantgerichte dienstverlening. Anders werken maakt hier deel van uit. Resultaten Klantgerichte dienstverlening/Anders Werken:

- Eenduidige normen over kwaliteit dienstverlening.
- Eenmalige verstrekking gegevens door burgers en bedrijven.
- Telefonische bereikbaarheid kwantitatief 100% en kwalitatief wordt op basis van structureel onderzoek een 7 gescoord.
- Voortgang in afhandeling dienstverlening is via internet te volgen.
- Klanten kunnen gebruiken maken van een moderne internetpagina.
- Medewerkers werken resultaatgericht en zijn aanspreekbaar op resultaten.
- Vergunning- en subsidieprocessen zijn gestroomlijnd, geüniformeerd en gedigitaliseerd.
- Er wordt gemakkelijker samengewerkt door dossiergestuurd werken.
- Getrainde medewerkers (dienstverleningshandvest).
- Heldere en eenduidige aanspreekpunten voor klanten en partners.
- Medewerkers kunnen tijd- en plaats- onafhankelijk werken.
- Klantvriendelijker, herkenbaar en toegankelijker provinciehuis.

- Een upgrade van de werkplekken, vergaderfaciliteiten en restaurant.

Prioriteiten in 2009 Anders Werken:

- Nieuwe website (2.0) gerealiseerd.
- Dienstenrichtlijn (bedrijvenloket) geïmplementeerd.
- Door de organisatie aangewezen subsidieprocessen gedigitaliseerd.
- Activiteiten uit NUP e-dienstverlening gerealiseerd.
- Inrichting nieuw Document Management Systeem (DMS) ter voorbereiding van implementatie/uitrol in 2010.

Verbindend Brabant 2010-2011

In 2010 wordt niet meer gesproken over de programmalijn 'Klantgerichte dienstverlening', maar over 'Eén provincie'. Opgemerkt wordt dat de afgelopen periode de ambities 'het stimuleren van een relatiegerichte en transparante bedrijfsvoering' zijn geïntegreerd in de nieuwe opzet van een concernbrede veranderopgave. De activiteiten zijn als volgt gegroepeerd: Relatie in Zicht, Digitaal werken, Concernbrede veranderopgaven, Organisatiegericht huisvesten en Transparante bedrijfsvoering.

Resultaten Digitaal werken:

- Organisatiebreed gebruik van één DMS. Hierin worden documenten in allerlei vormen, proces- en besluitinformatie duurzaam en conform wettelijke regelingen vastgelegd en beheerd.
- Medewerkers hebben alle informatie die zij voor hun werkproces nodig hebben (digitaal) binnen handbereik.
- De meeste werkprocessen van medewerkers worden digitaal ondersteund.
- Er wordt gewerkt in een papierarm kantoor.
- Een randvoorwaarde voor flexwerken is door digitaal werken ingevuld.

Resultaten Subsidie- en vergunningen proces:

- Oplevering van een generiek, digitaal, subsidie afhandelingsysteem.
- Bij 6 regelingen is de bruikbaarheid van het systeem getoetst.
- Onderzoek is verricht naar de mogelijkheden de standaard applicatie SUM (Subsidie Monitor) van Gelderland, in Noord Brabant uit te rollen.
- Het digitaliseren van het vergunningen proces is, met het ontstaan van de omgevingsdiensten, onderwerp van discussie.

Resultaten digitale werkvloer, Identity management:

- Eénmalige gegevensopslag personeelsdata. Dit is nu verspreid in diverse bronbestanden en komt de beveiliging niet ten goede.
- Het functioneel ontwerp is gereed en getoetst. In 2010 worden de onderdelen single sign on (eenmalig inloggen) en Password selfservice opgeleverd.

Resultaten digitale werkvloer, Architectuur tool:

- Oplevering tool ter ondersteuning van het toetsen van projecten, het beschrijven van de IT-architectuur en ter ondersteuning van de informatie

en business architectuur. De vraag is of dit als ontwikkelproject binnen het programma of als lijnactiviteit moet worden opgepakt. Feitelijk is het een lijnverantwoordelijkheid.

Resultaten digitale werkvloer, Gemeentelijke Basis Administratie (GBA):

- Om te voldoen aan door het rijk gestelde eisen omtrent eenduidige gegevensverstrekking, wordt aansluiting gezocht bij de GBA voorziening.

Prioriteiten 2010:

- Gefaseerde invoering digitaal werken door middel van het nieuwe DMS.
- Toetsen bruikbaarheid digitale subsidie afhandelingsstelsel bij 6 representatieve regelingen. De resultaten van onderzoek naar toepassing van de applicatie SUM in NB worden uitgerold over alle regelingen.
- Eind 2010 opleveren single sign on en password selfservice.
- Eind 2010 tool ingericht en medewerkers opgeleid. In het tweede kwartaal 2010 de architectuur beschreven.

6.1.6 Strategisch informatiebeleid 2010-2011

In 2010 heeft de concernstaf, in opdracht van de directieraad, een strategisch informatiebeleid opgesteld. Aanleiding hiervoor vormt onder meer:

- Een accentverschuiving in de rollen van de provincie; meer nadruk op rollen gebiedsregisseur, zorgdrager voor uitvoering en toezichthouder.
- Transformatie naar een kleinere, sobere organisatie. Dit vergt integrale sturing op bedrijfsvoering; het beleid voor informatievoorziening moet aansluiten bij concernbreed beleid.
- Informatievoorziening als aanjager van innovatie biedt kansen om van de provincie een meer aantrekkelijke werkgever te maken. Met het oog op de vergrijzende provincie, is het belangrijk de kans te grijpen en 'i' te gebruiken om werfkracht op nieuwe werknemers te behouden.

Uitgaande van deze ontwikkelingen wordt de vraag gesteld of de provincie nog de juiste informatievoorzieningsprojecten kiest en uitvoert en of architectuur en beheer voldoende duurzaam zijn. Andere aandachtspunten zijn:

- Structurele overschrijding i-budgetten, zowel op ontwikkeling als beheer.
- Sturing/selectie/uitvoering i-projecten zijn voor verbetering vatbaar.
- Veel I-projecten zijn aanbod- of techniekgedreven.
- De architectuur is (nog) niet op alle onderdelen compleet en voldoende consistent met de nieuwe ambities en richtlijnen.

Om de problematiek op te lossen zijn al enkele besluiten genomen:

- Vaststelling I-agenda 2010 (selecteren van de juiste i-projecten).
- Inrichting ICT Kernteam, IKT (centraal sturen op uitvoering i-projecten).
- Vaststellen financiële kaders voor ontwikkeling en beheer.
- Inrichting regieorganisatie.

De volgende stap betreft het aanpassen van het strategische informatiebeleid. In de notitie wordt ingegaan op de bouwstenen daarvan.

1. Organisatie en processen

Doel: Informatievoorziening is op alle niveaus en op alle onderwerpen aangehaakt bij de (toekomstige) taken en organisatieprocessen.

De inrichting van de organisatie en onderliggende processen vormen het vertrekpunt voor het bepalen van informatiebehoeften en daarmee de kaders om te bepalen welke i-projecten uitgevoerd moeten worden. Uitgangspunten voor het bepalen van informatiebehoeften zijn dat ze voort komen uit de organisatie en beleidsinhoudelijke ambities, geschaard kunnen worden onder de kernrollen en het toekomstbeeld van de organisatie en zich richten op optimalisering van werkprocessen en dienstverlening aan derden.

Noodzakelijke veranderingen op het gebied van informatie zijn: van gegevens naar informatie in context, van zoeken naar vinden, van kokers naar ketens (samenwerken met ketenpartners), van individuele naar collectieve kennis en van aanbod naar vraag (vraaggericht werken).

2. Projecten

Sturing selectie en uitvoering i-projecten op hoofdlijnen:

1. DR stelt kaders en richtlijnen vast voor strategisch informatiebeleid.
2. DR (opdrachtgever) stelt de jaarlijkse I-agenda vast (projecten portfolio).
3. IKT (opdrachtnemer) is verantwoordelijk voor sturing uitvoering I-agenda.
4. IKT/IT-controller is regisseur van i-projecten portfolioproses en bewaakt dat projecten binnen de kaders worden gerealiseerd.
5. GD/i (Gemeenschappelijke Dienst) verstrekt IKT integrale adviezen over projectvoorstellen (beheer, architectuur), de concernstaf over inhoud. GD/i is verantwoordelijk voor actualisatie capaciteitsplanning, zodat zij IKT (en opdrachtgevers) kan melden wanneer een project in uitvoering genomen kan worden.
6. GD/i is verantwoordelijk voor in uitvoering nemen I-projecten waarvan globaal en definitief plan van aanpak zijn goedgekeurd door IKT. Uitvoering kan intern of extern plaatsvinden.
7. Directies die i-projecten zonder tussenkomst GD/i uitbesteden moeten deze melden bij IKT (kaders architectuur/beheer gelden hier ook voor).

Projectenportfolio management:

1. Uit strategische kaders (kernrollen, Bestuursakkoord, Provincie 2015) afleiden welke i-behoeften concernbreed en directiespecifiek bestaan. Informatieadviseurs verzamelen deze binnen directies en de concernstaf prioriteert ze en voorziet ze van advies.
2. Informatieadviseurs bepalen samen met de regieorganisatie IIV de oplossingrichting van alle behoeven (moet een behoefte wel tot een i-project leiden).
3. Projecten moeten binnen gestelde kaders en op basis van professioneel projectleiderschap en opdrachtgeverschap worden uitgevoerd.

3. Architectuur

Doelen:

- In 2015 moet de architectuur compleet, consistent, stabiel, bekend, toekomstvast en normstellend zijn. Uitgangspunten zijn openheid, transparantie en standaardisatie. In 2010 worden hiertoe de eerste noodzakelijke stappen gezet.
- Ieder (nieuw) product voor informatievoorziening voldoet aan de kaders en richtlijnen die vanuit architectuur gesteld worden.

Uitgangspunten architectuur:

- Afspraken die vastliggen in de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA) en Provinciale Enterprise Referentie Architectuur (PETRA). Indien deze afspraken niet compleet zijn, vult de provincie ze aan, liefst in interprovinciaal verband. NORA-principes richten zich op de provincie als uitvoeringsorganisatie en minder als ontwikkelingsorganisatie. Hiervoor zijn aanvullende principes gewenst.
- De architectuur ondersteunt het principe 'Open Overheid' en sluit aan bij maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Hierbij geldt het uitgangspunt 'alle informatie openbaar, tenzij'. Dat betekent dat open data principes moeten worden gehanteerd.
- De architectuur is volledig, stabiel, concernbreed bekend en wordt gehandhaafd. Daarvan is nog geen sprake; intern en extern worden/zijn bouwstenen ontwikkeld die niet aansluiten op de architectuur. Er moet worden gewerkt aan het op orde krijgen van de architectuur. Daarbij moet rekening worden gehouden met ICT-trends en -behoeften op landelijk niveau, behoefte aan managementinformatie en trends als web 2.0 en de combinatie van administratieve en geografische gegevens.

Open standaarden/Open source Software

De provincie heeft zich gecommitteerd aan het programma Nederland Open in Verbinding (NOiV). Dit programma stimuleert gebruik van open standaarden en open source software. De overheid wil een gelijk speelveld bevorderen op de softwaremarkt. Bij gelijke geschiktheid geniet open source software voorkeur boven closed source software. De provincie voert een passief beleid; pas als een softwarepakket toe is aan vervanging of (substantiële) update gaat de provincie na of een open source oplossing voorkeur geniet.

Basisregistraties

Basisregistraties zijn eenmalig verzamelde gegevens die meervoudig kunnen worden gebruikt. Twee sporen: 1) opstellen visie op implementatie en gebruik basisregistraties en (2) zorgen dat de provincie (minimaal) voldoet aan afspraken over uniforme koppeling en gebruik van basisregistraties.

4. Beheer

Doelen:

- Betrouwbare en beheersbare IT-infrastructuur die voldoet aan de architectuurprincipes, tegen kosten die niet boven de norm liggen.
- Afbouwen applicatielandschap.
- Uniformiteit in afspraken over functioneel, technisch en applicatiebeheer.
- Vóór uitvoering projecten moeten beheersconsequenties bekend en geaccepteerd zijn.

Uitgangspunten beheer:

- Elke directie is zelf verantwoordelijk voor functioneel beheer en het up-to-date zijn van data (Internet, intranet, inhoudelijke gegevens).
- Eisen vanuit beheer worden meegenomen in de architectuur van de ICT-infrastructuur, zodat deze efficiënt en effectief te beheren is.
- Het huidige niveau van ICT-ontwikkeling leidt op termijn tot substantieel toenemende exploitatielasten (zie ICT investerings- en exploitatienota 2009-2013). De stijging wordt deels opgevangen door structurele verhoging van het exploitatiebudget (€ 1 miljoen per jaar). Voor meer grip op de exploitatielasten moeten effecten van nieuwe projecten op beheer worden meegenomen in de business case van projecten.
- In het licht van hoe meer applicaties, hoe meer beheerskosten is het huidige aantal applicaties (meer dan 500) ongewenst. Dat moet minder.
- Naast traditionele applicaties wordt meer gebruik gemaakt van websites. Ook het beheren daarvan brengt de nodige beheerskosten met zich mee.
- Voor sturing op verlaging beheerskosten is het nodig kosten up-to-date beschikbaar te hebben. Splitsing ICT-budget in beheer, ontwikkeling en vervanging maakt deze kosten inzichtelijk.
- Herijking projectfinanciering: concernbrede projecten en directie- en programmaspecifieke i-projecten financieren uit centrale ICT-ontwikkel-/exploitatiebudget.

Tot slot wordt opgemerkt dat het ambitieniveau van beheer moet worden uitgewerkt in een beheerplan waarin keuzes worden gemaakt.

5. Budget

Doel: Realisatie i-projecten, beheer en architectuur binnen budgettaire kaders en verbetering financiële administratie van het ontwikkel- en beheerbudget.

Uitgangspunten (korte/langere termijn):

- DR besluit over financiering (lopende) i-projecten:
- Ontwikkelbudget verhogen naar € 2 miljoen per jaar. Concernstaf is budgethouder. Exploitatiebudget verhogen met € 1 miljoen per jaar.
- Splitsen budgetten voor ontwikkeling en beheer.
- Alle i-projecten bekostigen vanuit centrale ontwikkelbudget.
- Directies financieren i-projecten (deels) als centrale projectenbudget onvoldoende toereikend is; zeker als het directiespecifieke projecten zijn.

- Medewerkers/externe deskundigen kunnen alleen tijdschrijven op i-projecten/beheer waar goedkeuring aan is verleend door de DR.
- Bedrijfsvoeringsysteem levert informatie over uitputting budgetten en capaciteitsinzet (op basis van tijdschrijfcodes).

In maart 2009 is een dreigende overschrijding van het projecten- en exploitatiebudget van € 2,3 miljoen geconstateerd. Daarop zijn maatregelen genomen. 1) maatregelen ter vermindering tekort projectenbudget (€ 1,3 miljoen):

- Opnieuw beoordelen nut/noodzaak lopende i-projecten, met als resultaat stopzetten of later uitvoeren van projecten. Voor nieuwe i-projecten vindt deze weging ook plaats (i-agenda);
- De lijnorganisatie wordt verantwoordelijk voor financiering van i-projecten die alleen bestemd zijn voor de eigen directie.

2) Structurele verhoging projectenbudget tot € 2 miljoen per jaar en het exploitatiebudget met € 1 miljoen.

Onder exploitatielasten vallen beheer/licenties infrastructuur en applicaties, telecommunicatie en overige informatievoorziening.

Oorzaken meerjarige stijging exploitatielasten:

- Autonome trend tot digitaliseren waar de provincie weinig greep op heeft;
- Doorwerking eigen investeringen, bijvoorbeeld in het kader van Verbindend Brabant, op de exploitatielasten.

6.2 Huidige strategische informatiebeleid

2. Beschikt de provincie thans over een actueel strategisch informatiebeleid dat in de pas loopt met recente ontwikkelingen op dit gebied?

Een laatste, ten tijde van het rekenkameronderzoek nog niet door DR/GS vastgestelde, notitie omtrent strategisch informatiebeleid is de notitie 'iBrabant: open en innovatief'. Het betreft 'een statement over de visie van de provincie op informatisering, ICT en zaken die daarmee samenhangen'. Aangegeven wordt dat de notitie voort bouwt op de in 2010 vastgestelde I-Visie. Uit navraag is de rekenkamer gebleken dat het de hiervoor besproken notitie 'Strategisch Informatiebeleid 2010-2011' betreft. In de notitie worden eerst enkele relevante maatschappelijke ontwikkelingen geschetst. Deze worden vertaald naar en aangevuld met enkele provinciale trends en vervolgens wordt de betekenis daarvan voor de ICT van de provincie aangeduid.

Tot slot wordt een aantal voorgenomen acties opgesomd.

Hieronder worden de onderwerpen samengevat.

Maatschappelijke ontwikkelingen

- Behoeftte aan een open overheid.
- Digitale agenda van Nederland: ICT voor innovatie en economische groei door meer ruimte voor ondernemers om slimmer te werken, over een snelle, open infrastructuur, die met vertrouwen kan worden gebruikt en waarop met kennis wordt gewerkt. Digitale stedenagenda: het innovatief aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op lokaal niveau via de mogelijkheden die ICT en internet bieden.
- Specifiek voor ICT; de beweging richting cloud computing en landelijke afspraken betreffende gebruik open source software en open standaarden.
- De trend te komen tot plaats-, tijd- en apparaat- onafhankelijk werken.

Provinciale ontwikkelingen

- Informatiseringsbeleid is ondersteunend aan de provinciale ambities ten aanzien van implementatie van de *digitale agenda van Europa*, de *digitale agenda van Nederland* en de *digitale stedenagenda*.
- De provincie heeft veel data waarmee bedrijfsleven/partners ontwikkelingen tot stand kunnen brengen en de economie ondersteunen. Hiertoe zorgt de provincie voor goede toegankelijkheid en beschikbaarheid van data en bevordert dat andere beheerders van data dat ook doen.
- De provincie wil een open, transparante organisatie zijn. Bereikbaarheid en beschikbaarheid van de organisatie worden zo ingericht dat elke partner in korte tijd met de juiste persoon bij de provincie in verbinding komt. Hierbij hoort het uitgangspunt 'Alle informatie is openbaar, tenzij...'. Informatiebeveiliging moet erop gericht zijn een omgeving te creëren waarin burgers, bedrijven en overheden met vertrouwen kunnen genieten van veiligheid, integriteit en beschikbaarheid van gegevens.

Organisatieontwikkelingen

- Bij interne ICT keuzes eerst kijken naar verwachtingen buiten de organisatie. De organisatieontwikkeling en Agenda van Brabant vormen hiervoor belangrijke indicaties. De volgorde is: ICT begint bij nadenken over benodigde kennis en informatie, vertaalt deze in diensten en levert systemen en technische voorzieningen waarop ze kunnen draaien.
- Om samenwerking/uitwisseling mogelijk te maken wordt aangesloten bij wat elders ontwikkeld is (actieve volger zijn, geen voorloper) en wordt gebruik gemaakt van open standaarden en open source. I faciliteert samenwerking binnen het provinciehuis en met partners en maakt het mogelijk dat kennis en informatie van de provincie beschikbaar zijn voor de Brabantse samenleving en voor medewerkers van de provincie.
- De provincie stimuleert hergebruik van ontwikkelde zaken; eerst kijken of wat de provincie wil al bij andere overheden is ontwikkeld. Er wordt aangesloten bij/een bijdrage geleverd aan landelijke initiatieven en programma's (basisregistraties, NUP, PETRA).

- Om slim/efficiënt te werken moeten kennis/kunde binnen de organisatie beter worden ontsloten en gebruik worden gemaakt van kennis/ervaring binnen de samenleving. Integrale samenwerking en co-creatie zowel intern als extern spelen hierbij een belangrijke rol.
- De provincie wil een moderne organisatie zijn waar ook jonge mensen graag willen werken. Bij de organisatieinrichting wordt daarmee rekening gehouden. Vanuit ICT worden medewerkers gefaciliteerd. Door proven technology zijn kosten makkelijker beheersbaar. Voorzieningen worden een zaak van de medewerker zelf (Bring Your Own). Er komt meer nadruk te liggen op toegankelijkheid. Bedrijfsapplicaties worden apparaat onafhankelijk aangeboden.
- 7 x 24 uur bereikbaarheid vergt aanvullende technische voorzieningen. De organisatorische gevolgen kunnen fors zijn, wat veel aandacht vereist.
- ICT is faciliterend aan de doelstellingen van het programma Organisatie Ontwikkeling. De systemen worden zo ingericht dat optimaal wordt bijgedragen aan deze doelstellingen.

ICT Organisatie

- Systemen ontwikkelen vanuit behoefte aan functionaliteit/ondersteuning van de gebruiker.
- Het niveau van ondersteuning door het Dienstenplein wordt gehandhaafd, waarbij rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen op het vlak van Bring Your Own.

Actiepunten

1. De principes van Open Overheid integreren in de beleidsplannen van alle directies. ICT is hierbij faciliterend en ondersteunend.
2. De Agenda van Brabant omvat de ambitie een topregio te zijn wat betreft kennis en innovatie. Dit vergt van de provincie een prominente rol bij het organiseren en faciliteren van ontwikkeling en uitwisseling van kennis en faciliteren van samenwerking. Hiertoe richt de provincie in 2011 en 2012 een platform voor beoogde partners in.
3. De architectuur dient voorbereid te zijn op de geschetste ambities. De provincie is een gegevensverwerkend bedrijf:
 - Gegevens zijn een productiefactor en worden als zodanig gemanaged;
 - Gegevens worden qua verantwoording voor kwaliteit ondergebracht bij een directie (gegevenseigenaarschap);
 - Wat betreft de belangrijkste gegevenstypen/soorten worden de principes van master data management ondergebracht in de werkwijze van de I-kolom. Deze principes dragen bij aan de noodzaak van rationalisatie van het applicatielandschap. De architectuurprincipes worden dit jaar onderwerp van discussie met de DR.
4. Het applicatielandschap rationaliseren en terugbrengen tot een bruikbare en beheersbare set van informatiesystemen. Het streven is 1 operating system in plaats van de huidige 3. Dit actiepunt wordt in samenspraak met gebruikers uitgevoerd, een planning wordt na de zomer voorgelegd aan de DR.

5. Voor vaste kosten wordt een niveau gezocht dat past bij de organisatie in 2015 (kleinere omvang, forse inhuur diensten en nieuwe kantooromgeving).
6. In 2013 wordt het provinciehuis gerenoveerd. Dit biedt kansen op het punt van ICT het been bij te trekken. In 2011 worden mogelijkheden en daarbij horende kosten verkend. Een voorstel wordt dit jaar aan de DR voorgelegd.
7. De faciliteiten verschuiven van aangeboden middelen naar Bring Your Own. Voor ICT betekent dit faciliteren toegang tot systemen onafhankelijk van het type apparaat. Een voorstel over zakelijk en privé-gebruik wordt dit jaar met DR, OR en fiscus besproken.
8. Aansluiten aanbod gespecialiseerd ICT-personeel op vraag. Wat moet core competentie van I-bureaus zijn en welke expertise wordt ingehuurd? Met de TUE wordt dit onderzocht.
9. Om grip te behouden op aantal en samenhang tussen projecten beoordelen regiebureau en IKT de wenselijkheid en financiële haalbaarheid van elk project. Dit leidt tot reductie van het aantal projecten en vergroot de sturing. Werkwijze en samenstelling IKT worden geëvalueerd, nadere voorstellen worden aan de DR voorgelegd.
10. In de uitwerking van de digitale agenda moet gekeken worden naar wat de provincie wel en niet doet en hoe de interne ICT-praktijk wordt verknoot met buiten. Rapportage aan de DR in oktober 2011.

6.3 Interne sturing, beheersing en verantwoording

3. *In hoeverre voldoet (de uitvoering van) het strategische informatiebeleid, of onderdelen daarvan, aan de basisvereisten met betrekking tot de aspecten aansturing, beheersing, verantwoording en toezicht?*

De rekenkamer heeft ervoor gekozen het onderzoek te beperken tot de interne sturing, de beheersing en de verantwoording. Aldus wordt ingegaan op de basisvereisten met betrekking tot organisatie en planning (als onderdelen van sturing), risicomangement (als onderdeel van beheersing) en verantwoording.

6.3.1 Organisatie

Organisatiestructuur

Sinds 2010 kent de provincie een besturings- en organisatiemodel I&T (Informatievoorziening en Technologie). Aan de vraagkant van dit model wordt de 'I' ingevuld door de Concernstaf (strategie, innovatie en controle functie) en binnen de beleidsdirecties door I-adviseurs. De aanbodkant is ondergebracht bij 4 I-bureaus van de GD binnen de directie Middelen; de I-kolom. Binnen de I-kolom is sprake van scheiding tussen sturing (regieorganisatie) en uitvoering (uitvoeringsbureaus). Tot de regieorganisatie behoren de bureaus Informatie Vraag en Aanbod (IVA) en Informatie Advies en Architectuur (IAA). Tot de uitvoeringsbureaus behoren Informatie Systemen en Producten (ISP),

Informatie Techniek en Data (ITD) en Informatie Geodesie (landmeters) en documentaire informatievoorziening (DIV/Archief).

De verantwoordelijkheid voor de aansturing van de I-kolom is belegd bij een daartoe op interim basis aangestelde manager. Geïnterviewden binnen de provincie hebben opgemerkt dat deze manager bij de directieraad kan aanschuiven wanneer hij dat nodig acht en daarmee feitelijk als Chief Information Officer (CIO) fungeert.

Naast de bureaus van de I-kolom zijn er nog 3 I-adviseurs actief binnen de directies en zijn er nog 3 clusters binnen bureau Interne Dienstverlening die zich met ICT bezighouden: functioneel beheer, uitgave apparatuur en het Dienstenplein.

Aansturing externe dienstverlening

Uit de jaarstukken 2005 tot en met 2010 komen de volgende cijfers met betrekking tot inhuur op het terrein van ICT naar voren: 2005 tot en met 2007 ICT-advies respectievelijk € 2.748.743, € 4.632.664 en € 6.235.450 en 2008 tot en met 2010 ICT-werkzaamheden respectievelijk € 7.921.429, € 8.168.590 en € 4.708.968. De cijfers voor 2011 zijn gebaseerd op informatie die door de provincie is verstrekt (tabel 2 en 3).

Tabel 2: Inhuur arbeidscapaciteit ICT 2011 (Bron: opgave provincie)

Onderwerp	inhuur Fte's gemiddeld	Inhuur dienst	Totaal financiële omvang (in €)
ICT projecten Projectleiders, ontwikkelaars, testers, etc.	16 -19 fte		2,5 – 2,8 miljoen
Beheer applicaties Projectleider, informatieanalisten, ontwikkelaars en testers voor kleine wijzigings/beheerstaken t.a.v. applicaties. Daarnaast betreft het ook diensten zoals een SLA met SAP.	3 - 5 fte	60.000	600.000 -800.000
Technisch beheer en helpdesksupport Databasebeheer, technische softwarespecialisten (bv. Citrix/VM-ware, SAP) en diensten zoals supportcontract Microsoft, helpdesk support telecom, etc.	3 - 5 fte	150.000	600.000 – 800.000
Overige inhuur Betreft tijdelijke inhuur voor organieke functies, zoals tweetal ICT managementfuncties, ondersteuning werkplekvoorziening ICT en interne helpdesk en ondersteuning team architectuur.	7 - 8 fte		500.000 - 700.000
TOTAAL	29 -37 fte	210.000	4,2 - 5,1 mln

Tabel 3: Inhuur projectleiders ICT-projecten (bron: opgave provincie)

Jaar	Intern	Extern	Totaal
2009	2,5 fte	6 - 8 fte	8,5 – 10,5
2010	1 fte	6 - 8 fte	7 – 9
2011	1 fte	6 - 8 fte	7 – 9

Het uitgangspunt binnen de provincie is dat de kern van de regiefunctie moet bestaan uit eigen mensen waarbij een flexibele schil van tijdelijke externen kan worden ingezet. Met betrekking tot de uitvoeringsfunctie is het standpunt dat deze door de regiefunctie optimaal kan presteren. Of de uitvoerende functie intern wordt verricht, in samenwerking met partners of wordt ingekocht is vanuit deze optiek minder relevant.

Inhuur staat, ook vanwege de krimpopgave, hoog op de politieke agenda. Momenteel vindt een analyse plaats naar ICT- inhuur door de TU Eindhoven. Daarbij staat de vraag centraal wat de provincie zelf aan ICT- kennis en -kunde in huis moet hebben en wat aan de markt overgelaten kan worden. Maar ook de vraag hoe wordt voorkomen dat externe partijen hun eigen opdrachtgever worden. Goed opdrachtgeverschap is hiervoor noodzakelijk en een strakke regie. Geïnterviewden hebben opgemerkt dat op deze punten verbetering nodig is. Om een geringere afhankelijkheid van externe partijen te bewerkstelligen, is ook een gerichte inzet van opleiding en training van eigen medewerkers nodig. Dit gebeurt thans alleen op het gebied van IT-architectuur.

6.3.2 Planning

Langetermijnvisie

Met betrekking tot de langetermijnvisie komt uit hoofdstuk 2 naar voren dat hier momenteel binnen de provincie aan wordt gewerkt; recent is de notitie 'iBrabant: open en innovatief' opgesteld. In de notitie iBrabant worden een aantal actiepunten geformuleerd die de komende jaren nader dienen te worden vormgegeven en uitgekristalliseerd. De notitie is opgesteld door de verantwoordelijke voor de aansturing van de I-kolom. Een algemene indruk met betrekking tot de I-visie/iBrabant, die uit de interviews naar voren is gekomen, is dat deze nog een zeer beperkt strategisch gehalte heeft. Velen hebben in dit verband aangegeven, dat ICT binnen de organisatie nog te veel als een puur technische aangelegenheid wordt beschouwd en projecten nog te veel op ad hoc basis plaatsvinden. In dat opzicht is er nog onvoldoende sprake van integraliteit tussen beleid en ICT.

Gezien het feit dat de geïnterviewden de afgelopen jaren een zekere windstilte hebben ervaren ten aanzien van strategisch informatiebeleid, wordt de I-visie wel door de meesten beschouwd als een goede stap in richting van een meer strategische benadering van de inzet van IT.

Voort is een algemene indruk van de geïnterviewden dat op bestuurlijk niveau het belang van ICT nog niet volledig wordt onderkend. Wel ervaren ze dat thans de urgentie van strategisch informatiebeleid binnen de directieraad meer en meer wordt onderkend.

Jaarplannen, projectenportfolio en projectplannen

Naar aanleiding van onder meer structurele overschrijdingen van het budget voor I(CT)-projecten en onvoldoende sturing op selectie en uitvoering van I-projecten, is in 2010 een nieuw proces voor project portfoliomanagement ingevoerd. Belangrijk onderdeel van dit proces is het onderbouwd selecteren van I-projectvoorstellen die in uitvoering worden genomen (I-agenda).

Deze I-agenda komt als volgt tot stand:

1. Jaarlijkse inventarisatie informatiebehoeften per directie door informatieadviseurs en prioritering door het directie- of managementteam. Voor elk project wordt een 'Prospect i-projecten' ingevuld en ingeleverd bij de concernstaf. Dit formulier bevat een minimale hoeveelheid gegevens om een voorlopig oordeel te kunnen geven over het belang van het project.
2. De concernstaf maakt een totaal overzicht van de informatiebehoeften. Dit wordt besproken met de i-adviseurs en GD. Naar aanleiding daarvan stelt de concernstaf een advies op voor de DR.
3. De directies krijgen gelegenheid te reageren op het conceptadvies. Op basis daarvan stelt de concernstaf een definitief advies op. Dit wordt samen met het overzicht ter besluitvorming voorgelegd aan de DR.
4. De DR besluit welke informatiebehoeften in het betreffende jaar (niet) opgepakt worden en welke vanuit het centrale projectenbudget worden gefinancierd.
5. Op basis van het DR-besluit stelt de concernstaf in samenspraak met de GD en directies een globale jaarplanning op. Er blijft ruimte over voor behoeften die gedurende het jaar in beeld komen.
6. De door de DR gehonoreerde informatiebehoeften worden omgezet in een business case. Deze worden beoordeeld door het IKT en vormen de basis voor het besluit of sprake is van een i-project. Na goedkeuring van de business case worden projecten definitief opgenomen in de i-projectenportfolio en de integrale projectenplanning.
7. ICT-projectleiders rapporteren aan de opdrachtgever over de voortgang. Grote afwijkingen worden ook gemeld aan het IKT en aan de i-adviseur. De i-adviseurs bespreken de voortgang van de i-agenda met de IT controller. Deze rapporteert over de realisatie van de i-projectenportfolio aan de DR.

Eind 2011 is de werkwijze om tot de I-agenda te komen enigszins gewijzigd:

1. I-behoeften worden geïnventariseerd door het team 'klantservices' (I-adviseurs en demand managers uit de I-regieorganisatie).
2. Het beoordelen van de informatiebehoeften op basis van concerncriteria wordt gedaan door de I-regieorganisatie in aanwezigheid van I-adviseurs.

3. De opbrengst van de inventarisatie en het resultaat van de toetsing worden in werkconferenties met de organisatie besproken.
Voorts wordt er vanaf 2012 gekeken naar de mogelijkheid een meerjarige I-agenda samen te stellen.

Kaderstelling waarbinnen i-projecten worden geselecteerd en uitgevoerd:

1. I-projecten worden getoetst aan de hand van een business case waaruit strategische waarde, haalbaarheid en financiële waarde blijkt.
2. De uitvoering wordt door de regieorganisatie aangestuurd. Uitbestedingen moeten via de regieorganisatie lopen en worden aangemeld bij het IKT.
3. Aanvragen omvatten de financiële en organisatorische gevolgen voor beheer (het in gebruik nemen en beheren van ICT-voorzieningen). Hiervoor moeten middelen (budget en personele capaciteit) worden gereserveerd.
4. I-projecten streven standaardisering na. Dit levert, zowel bij aanschaf als beheer, schaalvoordelen op en bevordert uniform werken.
5. Er dient zoveel mogelijk te worden samengewerkt met andere directies en provincies.
6. In 2012 wordt aandacht besteedt aan sanering van applicaties. Bij de realisatie van I-projecten wordt meegewogen of het project uitfasering van bestaande applicatie(s) mogelijk maakt.
7. De capaciteit die van de directies wordt gevraagd voor realisatie van concernbrede I-voorzieningen komt terug in afzonderlijke projectplannen.

Wat de toetsing van I-projecten betreft blijkt uit de interviews dat op het punt van strategische waarde de I-visie nog weinig aanknopingspunten biedt. Een voorbeeld is het uitgangspunt 'werken onder architectuur'. Er bestaat nog geen vastomlijnd beeld van hoe de architectuur er in de toekomst zal uitzien. Op die manier is het lastig te beoordelen of een project past in het toekomstbeeld van de provincie.

Financiële sturing

In de jaarstukken 2003 tot en met 2010 is de enige centrale post waar een directe relatie wordt gelegd tussen kosten en ICT de post 'kosten van automatisering', weergegeven in de kostenverdeelstaat. Er wordt geen inzicht gegeven in de samenstelling van deze kostenpost. In de periode 2007 tot en met 2010 betreft het ruim € 42 miljoen.

In de 'ICT Investerings- en exploitatienota 2009-2013 (5 oktober 2009) worden de ICT-uitgaven voor de komende jaren weergegeven.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar drie categorieën:

1. Ontwikkelings- of uitbreidingsinvesteringen (projectenbudget). Het betreft investeringen in ICT-voorzieningen die zorgen dat de organisatie voorziet in de behoeften van klanten, medewerkers en externe partners. Hier vallen ook inhuur van externen en proceskosten onder.
2. Exploitatie- of beheerslasten. Lasten veroorzaakt door het in gebruik nemen en beheren van ICT-voorzieningen.

3. Vervangings- c.q. instandhoudingsinvesteringen. Investerings in hardware en software die economisch of technisch afgeschreven zijn.

In de nota worden in tabellen de realisaties en ramingen van de investeringen/ budgetten in de jaren 2008/2009 tot en met 2012/2013 weergegeven (zie tabellen hieronder, bedragen afgerond in duizenden euro's).

Tabel 4

	Realisatie 2008	2009	2010	2011	2012
Huidige raming generiek	2.200	2.000	2.000	2.000	2.000
Totaal	2.200	2.000	2.000	2.000	2.000
Budget		1.400	1.400	1.400	1.550
Saldo (tekort)*		600	600	600	450
* Fictief waarbij is uitgegaan van een onderverdeling van het budget geautomatiseerde toepassingen (zie bijlage 1) van 2/3 exploitatielasten en 1/3 projectenbudget.					

Concernbrede ICT-projecten worden gefinancierd uit een centraal budget dat door het IKT wordt beheerd. De voorzitter van het IKT (de verantwoordelijke voor de aansturing van de I-kolom) is budgethouder en beslissingsbevoegd.

Tabel 5

	Realisatie 2008	2009	2010	2011	2012
Basisinfrastructuur					
Huidige raming	4.300	4.500	4.500	4.500	4.500
Extra exploitatielasten projecten en AW*		252,5	542,5	732,5	900
A) Totaal	4.300	4.753	5.043	5.233	5.400
B) Budget		3.779	4.429	3.700	4.370
A-B Saldo (tekort)		974	614	1.533	1.030
Beheer applicaties					
Huidige raming	1.250	1.500	1.500	1.500	1.500
Totaal	1.250	1.500	1.500	1.500	1.500
Budget**		1.500	1.500	1.500	1.500
Saldo (tekort)		0	0	0	0
Telecommunicatie					
Huidige raming	666	780	850	925	1.000
Totaal	666	780	850	925	1.000
Budget		536	535	537	541
Saldo (tekort)		244	315	388	459
Saldo totaal (tekort)		1.218	929	1.921	1.489

* Een deel van de structurele kosten AW zal landen in exploitatie (5%) en een deel zal in applicatiebeheer landen.

** Fictief waarbij is uitgegaan van een onderverdeling van het budget geautomatiseerde toepassingen van 2/3 beheerslast en 1/3 projectenbudget.

Tabel 6

Investerings	2009	2010	2011	2012	2013
Ontwikkelingsinvesteringen					
AW	6.000	2.000	1.500		
Instandhoudings-/vervangingsinvesteringen					
Projecten*	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300
- Software**	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700
- Hardware	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
Totaal	10.600	6.600	6.100	4.600	4.600
* De bedragen voor projecten zijn onderdeel van het projectenbudget.					
** De bedragen voor soft- en hardware zijn onderdeel van het basisinfrastructuur budget.					

De in bovenstaande tabellen weergegeven overschrijdingen van het budget betreffen, zoals is aangegeven vanuit de ambtelijke organisatie, 'verwachte' overschrijdingen bij ongewijzigd beleid. In de ICT investerings- en exploitatienota wordt ter eliminatie van de dreigende overschrijding van het *projectenbudget* in 2009 een aantal maatregelen opgesomd. Over maatregelen in de jaren na 2009 om de verwachte overschrijdingen te elimineren wordt verder in de nota niet gesproken. Wel zijn in 2010 en 2011 I-agenda's opgesteld, waarin wordt aangegeven welke I-projecten in de betreffende jaren (niet) in uitvoering worden genomen en worden gefinancierd vanuit het centrale projectenbudget.

Op maatregelen om de verwachte overschrijding van het *exploitatiebudget* terug te dringen wordt in de nota niet ingegaan. De rekenkamer heeft vastgesteld dat een in maart 2010 aangekondigd beheerplan, dat hiervoor een oplossing zou moeten bieden, in november 2011 nog niet is opgesteld. De rekenkamer heeft ook geen voortgangsrapportages aangetroffen naar aanleiding van de investeringsnota. Daarnaast heeft niet of nauwelijks verantwoording plaats gevonden over de ICT investerings- en exploitatiekosten in de P&C-documenten.

6.3.3 Risicomanagement

Informatievoorziening/ICT maakt geen onderdeel uit van de beleids- dan wel bedrijfsrisico's die in de paragraaf Weerstandsvermogen worden weergegeven. Uit navraag bij betrokkenen binnen de provincie is gebleken dat ook anderszins informatievoorziening/ICT niet als zodanig onderwerp van risicomanagement

vormt. Wel, zo is aangegeven, zijn voor individuele projecten risicoanalyses uitgevoerd.

6.3.4 Verantwoording

De rekenkamer is voor de jaren 2008 tot en met 2010 nagegaan in hoeverre de jaarstukken en voorafgaand daaraan andere P&C-documenten, verantwoordingsinformatie bevatten over de uitvoering van strategisch informatiebeleid/ICT.

Verantwoording 2008

Uit bestudering van de P&C-documenten blijkt, dat zowel in de voorjaarsnota, najaarsbrief als de Jaarstukken 2008, bij het programma Verbindend Brabant (summer) aandacht wordt besteed aan acties in het kader van het thema Anders Werken. Deze hebben betrekking op het Bedieningsconcept, Digitaal Werken (digitalisering subsidie- en vergunningverleningsprocessen en acties in het kader van het realiseren van een 'digitale werkvloer'), de invoering van een besturingsmodel I&A en een portfoliomanagement proces.

De voorjaarsnota 2008 is op 27 juni 2008 besproken door PS, de najaarsbrief 2008 op 3 oktober 2008 en de Jaarstukken 2008 op 5 juni 2009. Uit de notulen van deze vergaderingen blijkt niet dat er opmerkingen zijn gemaakt of vragen zijn gesteld over het thema Anders Werken, ICT of informatievoorziening door PS.

In het Rapport van Bevindingen 2008 van de accountant wordt onder het kopje 'Waar is verbetering te realiseren?' onder meer verwezen naar Automatisering. De accountant concludeert dat het de provincie ontbreekt aan een duidelijke visie op de doorontwikkeling van de automatisering (met name SAP). Tevens constateert de accountant dat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die applicaties bieden om de AO/IC zoveel mogelijk in het systeem in te richten.

In hun reactie op de Boardletter laten GS weten dat in 2009 twee projecten starten waarbij de opmerkingen van de accountant worden meegenomen. Het betreft de projecten 'realiseren structurele oplossing projectenregistratie' en het project rondom het herontwerp van het subsidieproces ILG, dat binnen 'Anders werken met subsidies' wordt opgepakt.

Verantwoording 2009

Zowel in de Voorjaarsnota 2009, als de najaarsbrief 2009 wordt met betrekking tot ICT alleen kort ingegaan op kosten. In de voorjaarsnota wordt opgemerkt dat de voortgaande digitalisering leidt tot een stijging van ICT-exploitatie lasten. Nieuwe wettelijke taken/bestuursafspraken en eigen ambities in het kader van Anders Werken vragen om een structurele budgetverhoging van € 1,0 miljoen.

In de najaarsbrief 2009 wordt voorgesteld ter dekking van de gestegen ICT kosten de stelpost Overhead in te zetten voor de jaren 2009 (€ 1,3miljoen), 2010 (€ 600.000), 2011 (€ 567.564) en 2012 (€ 400.000).

De Voorjaarsnota 2009 is op 10 juli en de najaarsbrief 2009 op 20 november 2009 besproken door PS. Uit de notulen van deze vergaderingen blijkt dat bij de behandeling van de voorjaarsnota opmerkingen zijn gemaakt over de programmalijn Anders Werken. Deze komen er op neer dat de programmalijn volgens de Staten een cultuuromslag ('omslag in de toren') vergen. 'Het gaat over een ander soort van werken.'

In de Jaarstukken 2009 worden de geleverde prestaties met betrekking tot 'Gedigitaliseerde klantprocessen' (subsidie- en vergunningverleningsproces) weergegeven. De accountant maakt in zijn rapport van bevindingen 2009 en boardletter 2009 geen specifieke opmerkingen over ICT/automatisering.

PS hebben de jaarstukken 2009 en het rapport van bevindingen van de accountant behandeld op 11 juni 2010. Met betrekking tot ICT vragen PS hoe GS omgaan met de aspecten investeren in mensen, de inrichting van systemen, ICT, faciliteiten en de inrichting van het gebouw. Hierop antwoordt de gedeputeerde dat het om zaken gaat die al lopen en waarvan wordt verwacht dat ze in de tweede helft van het jaar meer handen en voeten krijgen. De Staten zullen hierover tijdig worden geïnformeerd.

Verantwoording 2010

In de voorjaarsnota 2010 worden geen opmerkingen gemaakt over ICT. In de bestuursrapportage 2010-II (najaarsbrief) wordt opgemerkt dat in 2010 een nieuw proces voor project portfoliomanagement is ingericht en concernbreed een proces doorlopen is om de I-agenda 2010 samen te stellen. Dit proces en de resultaten hiervan worden kort beschreven. De bestuursrapportage 2010-II is op 12 november 2010 door PS behandeld. Uit de notulen van de vergadering blijkt niet dat ICT-/I-projecten en/of de I-agenda onderwerp van gesprek zijn geweest.

In de jaarstukken 2010 wordt niet ingegaan op behaalde resultaten in het kader van Anders Werken, digitale werkvloer of andere onderwerpen die betrekking hebben op ICT.

In de boardletter 2010 merkt de accountant over de nota Strategisch informatiebeleid 2010-2011 op, dat om de hierin beschreven ambities te verwezenlijken, de provincie een reorganisatie heeft doorgevoerd (scheiding tussen regie en uitvoering van IT werkzaamheden). 'Organisatiewijziging was nodig om beter in te kunnen spelen op de veranderende omgeving waarin de eisen worden verhoogd, de te beheren hoeveelheid gegevens, programmatuur en apparatuur toeneemt en de formatie afneemt.'

Verder wordt opgemerkt dat in het kader van digitaal werken in oktober 2010 een nieuw DMS is geïmplementeerd. De accountant stelt vast dat in opzet een gedegen projectaanpak is gedefinieerd. De provincie wordt wel geadviseerd spoedig na de live-datum een post-implementation audit uit te laten voeren op het digitaal werken proces.

Tot slot wordt merkt de accountant op dat de provincie een deel van de bevindingen met betrekking tot IT-beheer uit voorgaande jaren succesvol heeft opgevolgd. De volgende aanscherpingen worden nog nodig geacht: logische toegangsbeveiliging van SAP en Novell, in verband met de ontwikkeling naar single sign on, en aandacht voor bevoegdheden en verantwoordelijkheden die gepaard gaan met gebruik van passwords, digitale handtekeningen en dergelijke.

Met betrekking tot het advies van de accountant om een post-implementation audit te laten uitvoeren merken GS op dat ze deze opdracht graag met de specifieke EDP-audit kennis van de accountant willen vormgeven.

De Rekeningcommissie heeft op 20 december 2010 de boardletter en reactie van GS hierop besproken. Uit de notulen van deze vergadering blijkt dat met betrekking tot ICT wordt gepleit om vooral in te zetten op een samenhangende aanpak en niet te blijven steken in 'thematische' of ad hoc aanpak; mede in verband met efficiency en uiteindelijke effectiviteit.

6.4 Betrokkenheid Provinciale Staten

4. Op welke wijze worden PS betrokken bij de vormgeving en uitvoering van het strategische informatiebeleid, of onderdelen daarvan (kaderstelling, beschikbaar stellen middelen en controle)?

Zoals uit beantwoording van de eerste onderzoeksvraag naar voren is gekomen is het project @Brabant in 2000 op initiatief van PS van start gegaan. In de periode tot en met de evaluatie van het project (2005) zijn PS betrokken geweest bij de vormgeving van (delen van) het strategische informatiebeleid van de provincie. Op basis van de onderzochte dossiers concludeert de rekenkamer dat in de periode 2007 tot en met 2011 van verdere betrokkenheid van PS geen sprake geweest.

Om haar beeld te complementeren heeft de rekenkamer in het kader van haar onderzoek ook enkele schriftelijke vragen aan de fracties uit PS voorgelegd. De vragen hadden betrekking op de specifieke rol van PS ten aanzien van kaderstelling, het volgen van de beleidsuitvoering en controle. Met de vragen wilde de rekenkamer de observaties en opvattingen van PS over het onderwerp peilen.

De rekenkamer ontving van vijf fracties een inhoudelijke reactie. Vier fracties formuleerden een antwoord op alle gestelde vragen, één fractie overlegde een

algemene reactie. Op de vraag of men zicht heeft op het (strategisch) informatiebeleid van de provincie en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen, melden vier fracties dat dat niet of nauwelijks het geval is. Twee fracties geven daarbij aan dat een nota over het onderwerp (Strategisch informatiebeleid 2010-2011) niet via het stateninformatiesysteem achterhaald kon worden. Een fractie meldt dat zij vanaf 2006 regelmatig is geïnformeerd. Op de vraag of men zicht heeft op de middelen die met de uitvoering van het informatiebeleid gepaard gaan, wordt door twee fracties verwezen naar de begroting. Twee andere fracties geven expliciet aan dat zij geen totaalbeeld hebben, dan wel niet geïnformeerd worden over de kosten voor ICT. Wat kaderstelling door PS betreft, stellen alle vier fracties die hierop hebben geantwoord vast dat hiervan geen sprake is geweest.

De betrokkenheid bij de uitvoering van het beleid wordt door drie fracties als gering of onvoldoende beoordeeld, dan wel wordt gemeld dat zij alleen in de vorige bestuursperiode incidenteel door GS werden geïnformeerd over ontwikkelingen op ICT-gebied. Een fractie is van mening dat de betrokkenheid bij de uitvoering wel voldoende is.

Twee fracties stellen expliciet dat zij niet over voldoende informatie beschikken om de uitvoering van het beleid te kunnen controleren. Een derde fractie maakt melding van het feit dat er geen overzichtsnotitie is. Een fractie memoreert dat naar haar mening PS onvoldoende systematisch in positie zijn gebracht om zich uit te spreken over het beleid. Als voorbeeld wordt de ontwikkeling van de nieuwe provinciale website aangehaald. Een verzoek om daar een oordeel over te geven werd door de fractie als een adhoc vraag geïnterpreteerd. Deze fractie betreurt het dat de door haar gemaakte opmerkingen over de noodzaak van een goed werkende archieffunctie binnen de provinciale website, niet tot verbetering op dit punt hebben geleid. Een fractie geeft expliciet aan dat PS volgens haar wel over voldoende informatie beschikken om de uitvoering van het beleid te kunnen controleren. Ter toelichting wordt daarbij opgemerkt dat als PS om informatie vragen zij voldoende worden geïnformeerd.

De rekenkamer heeft de fracties gevraagd naar suggesties voor het verbeteren van de kaderstellende, autoriserende en controlerende rol van PS. Suggesties die in dat verband werden genoemd, zijn:

- het als integraal onderwerp agenderen in de statencommissie;
- verbeteren integrale verantwoording over de resultaten;
- aansluiten van het strategisch informatiebeleid op de nieuwe coalitie en de daarmee samenhangende wijzigingen in commissies en visie op kerntaken;
- verspreiden van een notitie ICT/informatiebeleid via een van de commissies, met de uitnodiging aan de commissie om inhoudelijke bijdragen te leveren.

- Als onderwerpen die in deze notitie aan de orde dienen te komen, worden genoemd:
 - de stand van zaken van diverse grote projecten;
 - vastleggen van ambities;
 - inzet van middelen en omschrijving van hetgeen daarmee bereikt dient te worden;
 - consequenties van ‘Het Nieuwe Werken’ voor het personeel;
 - beschrijving communicatie met burgers en externe relaties;
 - beschrijving communicatie intern;
 - aangrijpen verbouwing provinciehuis om visie te verduidelijken;
 - implementatie afspraken duurzaam ict-inkoopbeleid;
 - afspraken over minimum van twee informatiemomenten tijdens een bestuursperiode.

Bijlage I Basiseisen governance-cyclus

Interne sturing

Onder *interne sturing* verstaat de rekenkamer in navolging van de Algemene Rekenkamer ‘het proces waarbij richting wordt gegeven aan een organisatie om de beleidsdoelen te kunnen realiseren binnen de gestelde (wettelijke) kaders en de omgeving.’

In termen van IT-governance onderscheidt de rekenkamer wat interne sturing betreft de volgende activiteiten en daaraan te stellen basisvereisten:

1. Planning van de informatievoorziening en ICT.
Basisvereisten:
 - een langetermijnvisie (ICT-strategie) van de top van de provinciale organisatie op de inzet van ICT, met aandacht voor afstemming tussen organisatiedoelen en ICT, SMART-geformuleerde doelstellingen, succes- en faalfactoren, prestatie-indicatoren en aansluiting tussen de informatiebehoefte van de organisatie en van (eventuele) ketenpartners en ICT.
 - Jaarplannen met jaardoelstellingen, projectenportfolio en projectplannen.
 - Financiële sturing.
2. Organisatie van de informatievoorziening en ICT.
Basisvereisten:
 - Regievoering ICT-functie belegd in de top van de organisatie bij de chief information officer (CIO);
 - Een organisatiestructuur die voorziet in een heldere verdeling van functies, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op strategisch, tactisch en operationeel niveau⁶ en scheiding tussen vraag en aanbod (intern en/of extern);
 - Indien sprake is van uitbesteding: adequate aansturing van de externe ICT-dienstverlener onder meer door contractmanagement.
3. Vormgeving van de concern informatiearchitectuur.
Basisvereisten:
 - De informatiearchitectuur beschrijft de relatie tussen de bedrijfsprocessen en de structuur van de informatievoorziening. Deze structuur van de informatievoorziening betreft informatiesystemen en applicaties, de technische infrastructuur en gegevens die verwerkt worden door de informatiesystemen en applicaties;
 - Om afdelingen binnen een organisatie samen te kunnen laten werken dient sprake te zijn van één samenhangende en volledige informatiearchitectuur als standaard voor de gehele organisatie;

⁶ Het gaat hier om besturing en besluitvorming, beleidsvorming en -uitvoering, eigenaarschap, beheer en beveiliging van systemen, kwaliteitsbeheersing van dienstverlening en audit.

- Om in ketens te kunnen samenwerken dienen de betrokken organisaties ook elkaars architectuur te verstaan en op basis daarvan op elkaars processen, informatiestromen en technieken aan te sluiten.
4. Inrichting van ICT-processen en opstellen interne procedures, regels en richtlijnen.

Basisvereisten:

- Inrichten van/richtlijnen voor ICT-beheerprocessen:
 - Functioneel beheer
 - Applicatiebeheer
 - Technisch beheer
- Inrichten van/richtlijnen voor informatiebeveiliging;
- Inrichten van/richtlijnen voor projectmanagement:
 - kosten- batenanalyses;
 - technologische haalbaarheidsstudie;
 - onderzoek naar alternatieven;
 - projectbeheersing.
- Op het niveau van de gebruikersorganisatie en interne of externe ICT-dienstverlener:
 - Vastleggen van afspraken over niveau en omvang van de dienstverlening en daarmee gepaard gaande budget, in een Serviceniveau-overeenkomst (SNO)⁷;
 - Bewaken serviceniveau;
 - Contractmanagement/relatiemanagement;
- Procedures voor uitbesteding bij de keuze voor een externe ICT-dienstverlener;
- Richtlijnen voor softwareontwikkeling en testmanagement.

Interne beheersing

In de literatuur zijn diverse definities van interne beheersing te vinden. Bij vele daarvan gaat het bij interne beheersing om het proces gericht op het verkrijgen van inzicht in de (mate van) realisatie van de doelstellingen van de organisatie. Zo nodig worden op basis van dit inzicht maatregelen getroffen voor bijsturing zodat de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Vertaald naar IT-governance beschrijft de rekenkamer, in navolging van de Algemene Rekenkamer, interne beheersing als het 'op koers houden' van de ICT-voorziening.

Wat interne beheersing betreft zijn de volgende activiteiten en daaraan te stellen basisvereisten te onderscheiden:

1. Risicomanagement.

Basisvereisten:

- Periodieke inventarisatie/analyse van:
 - risico's van vitale systemen op basis van afhankelijkheids- en kwetsbaarheids-analyses (A&K-analyses);

⁷ De Engelse term hiervoor is Service Level Agreement (SLA).

- projectrisico's.
 - Continue risicobeheersing (risicoparagraaf in jaarplannen, periodiek risico-overleg).
- 2. Naleving interne procedures en richtlijnen en externe wet- en regelgeving.

Basisvereisten:

 - Interne procedures, regels en richtlijnen met betrekking tot onder meer:
 - ICT-beheersprocessen;
 - Informatiebeveiliging;
 - Projectmanagement;
 - Afspraken tussen gebruikersorganisatie en ICT-dienstverlener;
 - Uitbesteding;
 - softwareontwikkeling en testmanagement.
 - Externe wet- en regelgeving waaronder:
 - Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)
 - Archiefwet;
 - Informatiebeveiliging.
- 3. Informatie en communicatie in de vorm van periodieke en incidentele managementrapportages.

Basisvereisten:

 - Periodieke verantwoording over reguliere ICT-activiteiten (kosten, prestaties (uitvoering SNO), risico's, kwaliteit dienstverlening, klachten, storingen);
 - Periodieke verantwoording over ICT-projecten (voortgang, kosten, producten, mijlpalen, incidenten, risico's);
 - Incidentele rapportages, bijvoorbeeld rapportages over storingen en calamiteiten.
- 4. Voortgangscontrole op en bijsturing van de planning.

Basisvereisten:

 - Vergelijking tussen planning (informatieplan/ICT-strategie, jaarplannen, projectplannen) en realisatie op de aspecten tijd, kwaliteit en kosten;
 - Indien nodig bijsturen en nagaan of dit tot het gewenste resultaat leidt.
- 5. Uitvoeren van audits en evaluaties (intern of extern) en monitoring om na te gaan of de I/IT-voorziening naar behoren functioneert.

Externe verantwoording

Externe verantwoording betekent rekenschap afleggen aan externe belanghebbenden. Organisaties moeten richting hun belanghebbenden kunnen aantonen dat zij de bedrijfsprocessen beheersen (dat de bedrijfsvoering in 'control' is).

Verantwoording over de bedrijfsprocessen dient, conform het BBV, binnen provincies in ieder geval plaats te vinden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de Jaarstukken.

Uit de toelichting bij het BBV blijkt dat bedrijfsvoering bij provincies en gemeenten traditioneel bestaat uit de onderdelen personeel, informatisering, automatisering, communicatie, organisatie, financieel beheer en facilitaire dienstverlening.’

In dit opzicht is de bedrijfsvoeringsparagraaf een logische plaats om verantwoording af te leggen over strategisch informatiebeleid/IT-governance. Op die manier kunnen externe belanghebbenden beoordelen of de provincie grip heeft op de informatievoorziening.

Daarnaast is het, op grond van de ‘Regeling grote projecten’⁸, binnen de rijksoverheid gebruikelijk verantwoording af te leggen over grote projecten in voortgangsrapportages. De rekenkamer is van mening dat, conform het gedachtegoed van deze regeling, de provincie eveneens verantwoording dient af te leggen over grote projecten.

Wat externe verantwoording betreft zijn de volgende activiteiten en daaraan te stellen basisvereisten te onderscheiden:

1. Verantwoording afleggen in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Basisvereisten:

- Inzicht bieden in de informatievoorziening, het ondersteunende ICT-beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten;
- Inzicht bieden in de ICT-risico’s;

2. Verantwoording afleggen over grote ICT-projecten in voortgangsrapportages.

Basisvereisten:

- Inzicht bieden in de voortgang, prestaties, kosten, risico’s en kwaliteit.

Toezicht

In navolging van de Algemene Rekenkamer is een algemeen aanvaarde definitie van toezicht in overheidsland ‘het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.’

In termen van IT-governance betreft het verrichten van toezicht (voor de toezichthouder) de volgende activiteiten:

1. Informatieverzameling over de uitvoering van het ICT-beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten;
2. Het vormen van een oordeel hierover;
3. Het eventueel naar aanleiding hiervan interveniëren.

⁸ De Regeling grote projecten is een instrument van de Tweede Kamer. De Kamer kan besluiten dat een beleidsterrein of project zo belangrijk is dat ze een uitgebreide informatievoorziening daarover wil. Hiertoe kan de Kamer dit beleidsterrein of project aanmerken als ‘groot project’. De Tweede Kamer heeft de Regeling grote projecten laatstelijk vastgesteld op 22 juni 2006.

Met betrekking tot bovenstaande activiteiten zijn belangrijke basisvereisten dat:

- De rol van de toezichthouder op bestuurlijk niveau is belegd;
- Het toezicht door een onafhankelijke partij wordt gehouden;
- De werkzaamheden van de toezichthouder er op zijn gericht (aanvullende) zekerheid te geven over de kwaliteit van de (verantwoordings)informatie. Daarbij zijn belangrijke bronnen voor de toezichthouder voortgangsrapportages, bedrijfsvoeringsparagraaf, externe onderzoeken, bestuurlijk overleg en eigen onderzoek.