

Informatiebeleid in een veranderende tijd

Verkennend onderzoek naar de staat van het
informatiebeleid bij de provincie Zeeland

Deel 1 Bestuurlijk rapport



Rekenkamer Zeeland
Middelburg, mei 2011

REKENKAMER ZEELAND

Leden

Dr. P. Castenmiller (voorzitter)

Drs. A.B.C. de Klerck

Onderzoekers

Dr. mr. M. Hoogwout (Hoogwout Kennistransfer BV)

Drs. A.C.F. van Galen (Rekenkamer Zeeland)

Secretariaat

Postadres: Postbus 6001

4330 LA Middelburg

Telefoon: 0118-631841

E-mail: rekenkamer@zeeland.nl

Website: www.rekenkamerzeeland.nl

Inhoud

Leeswijzer.....	4
1 Inleiding	5
Aanleiding.....	5
Aanpak.....	8
2 De informatiefunctie langs de meetlat.....	10
Het informatiebeleid vertoont witte vlekken.....	10
Organisatie: relatief krap bemeten	11
Uitvoering: wat wijst de praktijk uit	12
3 Conclusie en aanbevelingen	15
Conclusie.....	16
Aanbevelingen.....	17
4 Bestuurlijke reactie.....	21
5 Nawoord Rekenkamer Zeeland	23

Leeswijzer

Voor u ligt een onderzoek naar het informatiebeleid van de provincie. Het gaat om een verkennend onderzoek. Voor de Rekenkamer is dit een onderwerp dat buiten het normale onderzoeksspectrum ligt. Normaliter toetsen wij immers het gevoerde beleid op effectiviteit en efficiency. Dit onderzoeksonderwerp ligt meer op het terrein van de bedrijfsvoering. De reden om als Rekenkamer toch voor een dergelijk verkennend onderzoek te kiezen is tweërlei. Allereerst zijn de middelen die in een overheidsorganisatie gemoed zijn met automatisering en informatisering zeer aanzienlijk en daarmee ook de financiële risico's. Niet alleen met de aanschaf van systemen maar ook met beheer en onderhoud zijn aanzienlijke kosten gemoed.

Daarnaast is er in toenemende mate ook een beleidsmatige en bestuurlijke component aan informatiebeleid. Het stadium dat computers vooral veredelde typemachines waren ligt alweer bijna twee decennia achter ons. Steeds meer krijgen overheidsorganisaties, ook provincies, te maken met complexe automatiserings- en informatiseringsvraagstukken die een directe relatie hebben met wettelijke taken en beleidsvraagstukken.

Tenslotte wordt het belang van informatiebeleid gegeven deze ontwikkelingen steeds groter. De provincie transformeert namelijk steeds meer van een uitvoerende organisatie naar een informatieverwerkende organisatie. Overheden en organisaties vormen onderling steeds meer digitale netwerken.

De resultaten van het onderzoek geven we in twee deelrapporten weer. Het voorliggende rapport (deel 1) betreft een bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding, het doel, de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 2 beschrijft op hoofdlijnen de drie onderzochte aspecten van het informatiebeleid, namelijk het beleid, de organisatie en de uitvoering. In dit hoofdstuk wordt per aspect de meetlat beschreven die wij in het onderzoek hebben gehanteerd en het oordeel van de Rekenkamer over wat we in de praktijk hebben aangetroffen. In hoofdstuk 3 zijn de conclusies op een rij gezet en worden de naar aanleiding van die conclusies geformuleerde aanbevelingen beschreven. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten vervolgens de bestuurlijke reactie van het college van gedeputeerde staten en het nawoord van de Rekenkamer Zeeland.

Het onderzoek bevat daarnaast een tweede rapport (deel 2). In dit rapport van bevindingen worden de onderzoeksresultaten uitgebreid weergegeven. In de bijlagen in het rapport van bevindingen treft u onder meer een begrippenlijst aan, om het - in een rapport als dit onontbeerlijke - gebruikte vakjargon toe te lichten. Het rapport van bevindingen is te downloaden van de website van de Rekenkamer Zeeland.

1 Inleiding

Aanleiding

De Rekenkamer Zeeland heeft in haar onderzoeksprogramma 2008-2011 opgenomen om in 2011 de bedrijfsvoering van de provincie tot onderwerp van onderzoek te maken. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) is inmiddels niet meer weg te denken uit de bedrijfsprocessen bij overheden en het bedrijfsleven. Omdat het gebruik van ICT ook bij de provincie Zeeland zowel in geld als menskracht de afgelopen jaren een steeds belangrijker onderdeel is gaan uitmaken van de bedrijfsvoering is ervoor gekozen een apart deelonderzoek naar de opzet en uitvoering van het informatiebeleid uit te voeren. Bij de start van het deelonderzoek lag er geen concrete aanleiding om het onderzoek te focussen op specifieke onderwerpen uit het informatiebeleveld. Daarom is gekozen voor een gefaseerde aanpak waarbij in eerste instantie een brede schouw wordt gehouden, die een globale indruk moet geven over waar het goed gaat en waar aanleiding is om nader onderzoek uit te voeren. Het belangrijkste doel van het dit onderzoek is daarmee het verkennen van het nut om op het vlak van het provinciale ICT-beleid op specifieke onderdelen nader (rekenkamer)onderzoek te doen. De conclusies zijn daardoor vooral vanuit dit perspectief geformuleerd.

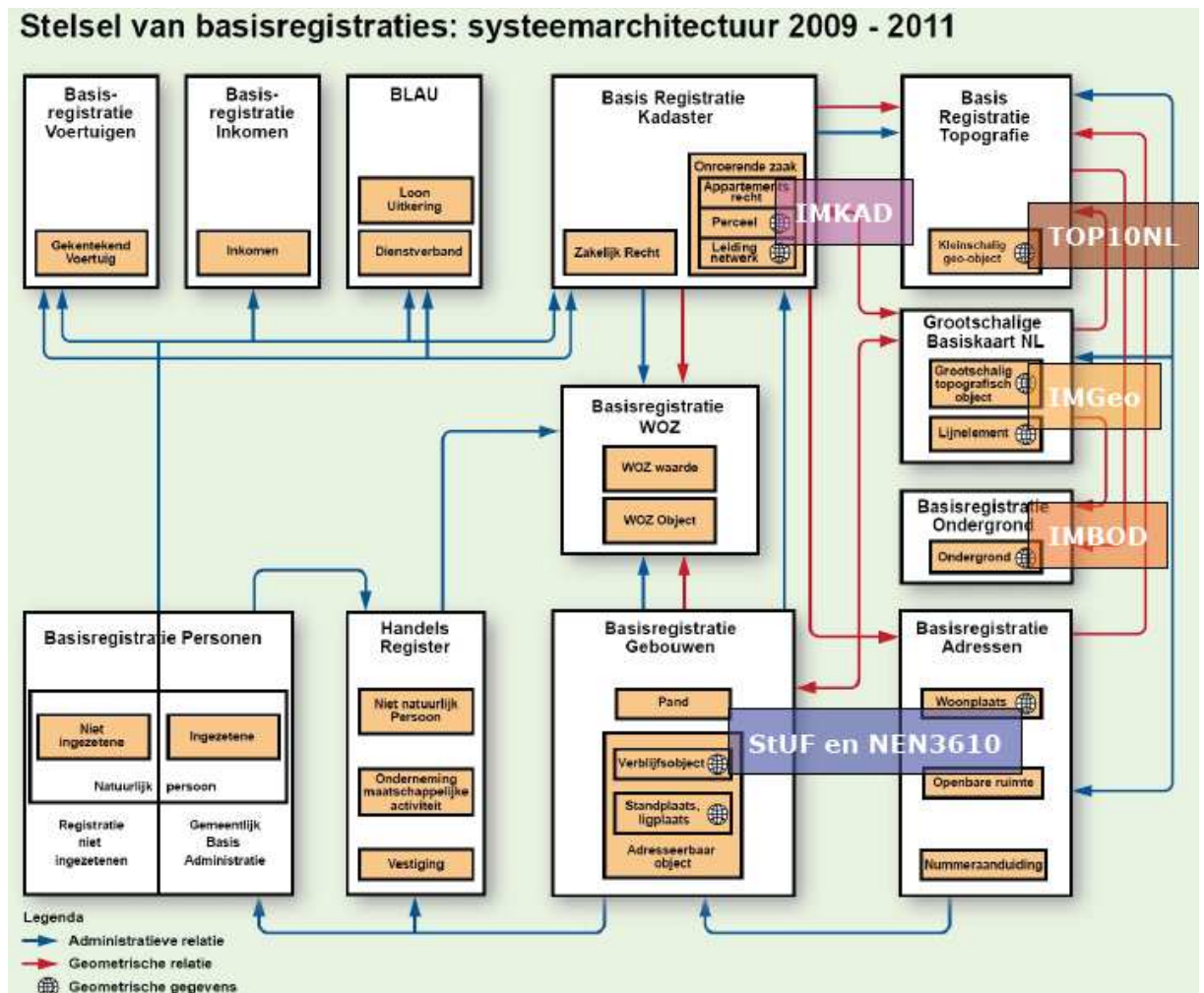
Informatiebeleid als centraal element in bedrijfsvoering

Informatiebeleid vormt de basis voor het nemen van beslissingen op ICT-gebied. Het beleid omvat de doelen, middelen, wegen en prioriteiten om informatievoorziening te ontwikkelen en te beheren. Met andere woorden in het informatiebeleid worden het wie, wat, waar, wanneer en waarmee voor alle elementen van de informatievoorziening en de samenhang ertussen, vastgelegd.

Provincies zijn in essentie steeds meer informatieverwerkende en informatieproducerende organisaties. De meeste medewerkers houden zich bezig met het verzamelen, verwerken, beheren en analyseren van informatie. De output van de provinciale organisatie heeft over het algemeen ook steeds meer een informatiekarakter. De provincie maakt onder meer beleidsdocumenten, beschikkingen, kaarten, bestekken en contracten. Nog maar weinig provinciale diensten en producten hebben een fysiek karakter, zoals het werk van de sluiswachter en de kantonnier.

Doordat de provincie veel meer dan 'vroeger' het geval was informatie verwerkt, bewerkt en produceert neemt het belang van ondersteunende technologieën zoals ICT toe. ICT is niet alleen meer een middel om de bedrijfsvoering efficiënter en effectiever te maken of om de dienstverlening aan de klanten van de provincie te verbeteren. Het ontwikkelt zich ook steeds meer als een wettelijke verplichting in relatie tot de kern van het provinciale takenpakket. Steeds meer wet- en regelgeving vereisen een goed functionerende ICT-component. Zo is in de

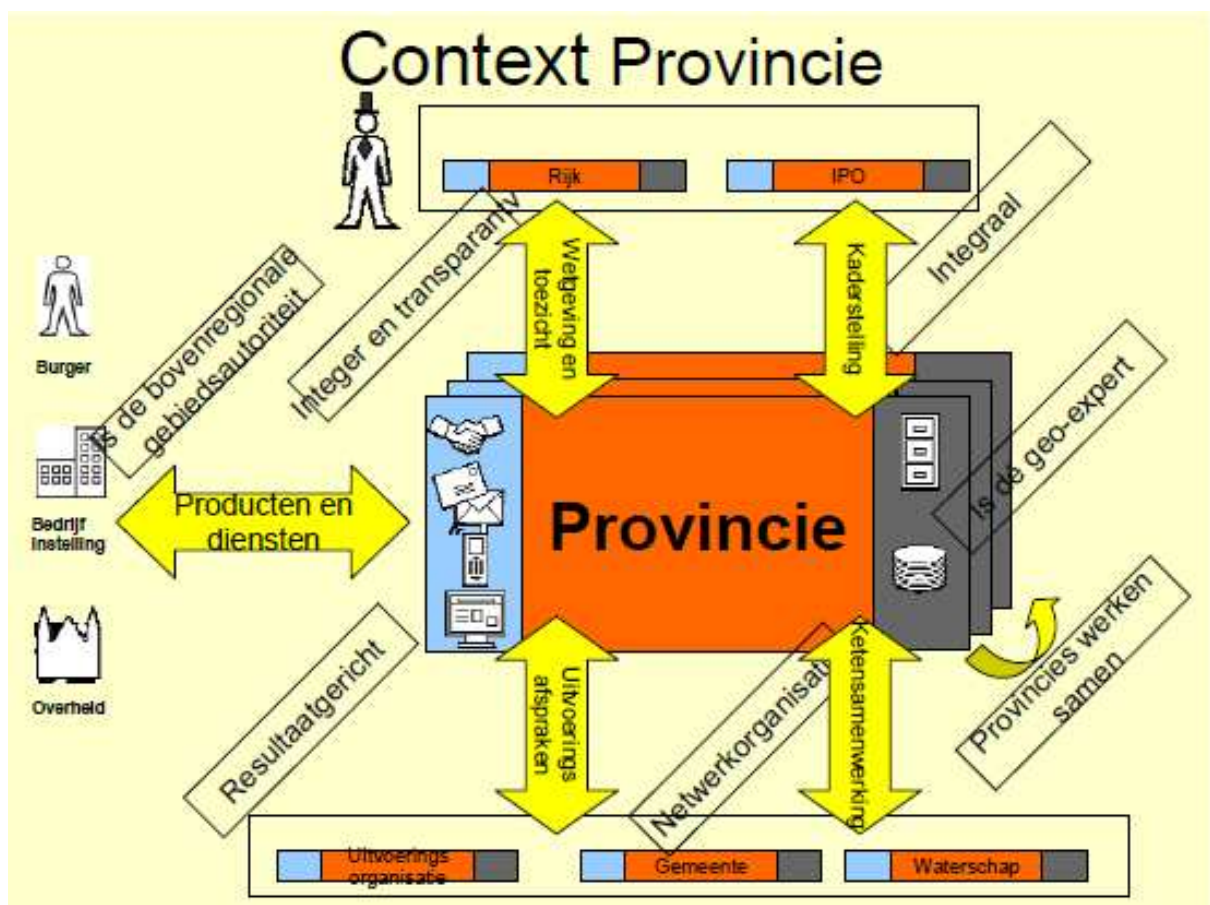
periode 2007 – 2011 het aantal taken met een wettelijke verplichting ten aanzien van de inrichting en het gebruik van ICT bij de provincie toegenomen van 2 naar 12 taken.¹



Figuur 1 Deze figuur illustreert schematisch de veelheid aan verschillende basisregistraties en de complexe relaties tussen de verschillende basisregistraties.
Bron: Provinciale EnTerprise Referentie Architectuur (PETRA)

¹ Het gaat dan onder andere om de volgende wetten en regelingen: Wet ruimtelijk ordening (Wro; voorheen DURP Digitale Uitwisseling van Ruimtelijke Processen), Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo; Omgevingsloket Online), EU dienstenrichtlijn (Antwoord voor Bedrijven), Europese richtlijn Inspire (infrastructuur voor ruimtelijk e informatie, geo-informatie), Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb), Wet gemeentelijk basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA), Wet basisregistraties adressen en gebouwen (Wet BAG), Handelsregisterwet 2007 (NHR), Basisregistratie Kadaster/Topografie (BRK/BRT), Basisregistratie Ondergrond (BRO), Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (WION; kabels en leidingen), Basisregistraties Grootschalige Topografie (BGT) en het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO; Risicokaart).

Het Rijk stuurt via diverse programma's en projecten op het realiseren van meer samenwerking en samenhang tussen overheden aan de hand van de mogelijkheden die de ICT inmiddels biedt. Daarbij wordt onder andere gestreefd naar een landelijk dekkend stelsel van basisregistraties (figuur 1), waarbij overheden verplicht worden elkaars basisregistraties als enige betrouwbare bron te accepteren en te gebruiken. Ook hebben de provincies in een bestuursakkoord tussen het Rijk, Interprovinciaal overleg (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen beloofd om gemeenten in staat te stellen om namens hen als loket op te treden. Dit is alleen mogelijk indien de informatiestromen en de communicatie tussen de provincie en andere overheden door middel van het gebruik van ICT goed is opgezet.



Figuur 2 Schematische weergave van de maatschappelijke context waarbinnen de provincie opereert. Bron: PETRA

Vraagstelling

Gegeven de belangen die verbonden zijn met het goed functioneren van de informatievoorziening is een professionele opzet en uitvoering van het informatiebeleid onontbeerlijk geworden. De vraag of een en ander bij de provincie voldoende professioneel is opgepakt vormt daarmee de kernvraag van dit onderzoek.

Aanpak

Bij het beoordelen van de opzet en uitvoering van het provinciale informatiebeleid is gebruik gemaakt van een eenvoudig referentiemodel. Dit model richt zich op drie aspecten die met elkaar in balans moeten zijn:

1. **Beleid:** voor een professionele opzet en uitvoering dient de provincie te werken met een beleidskader dat richtinggevend is voor de uitdagingen die de provincie op het vlak van de informatievoorziening dient aan te gaan.
2. **Organisatie:** vervolgens dient de organisatie erop ingericht te zijn om het beleid goed te kunnen uitvoeren. Er moeten voldoende mensen zijn met de juiste expertises die over voldoende middelen kunnen beschikken. Daarnaast dienen er mechanismen te functioneren die er voor zorgen dat:
 - a. besluitvorming over de informatievoorziening zorgvuldig kan plaatsvinden en de juiste prioriteiten worden gesteld;
 - b. de ICT zowel bedrijfszeker als efficiënt kan functioneren.
3. **Uitvoering:** dit alles dient zich te vertalen in de resultaten van het informatiebeleid en de organisatie van de ICT in termen van de realisatie van beleidsdoelen, een goed werkende infrastructuur, tevreden gebruikers, projecten die op tijd en binnen budget worden uitgevoerd en geen onverwachte grote tegenvallers.

Deze drie aspecten hangen in belangrijke mate samen. Zonder beleid is de organisatie stuurloos. Zonder voldoende mensen en middelen kan het beleid niet worden uitgevoerd en zijn de resultaten navenant.

Per aspect is vervolgens de volgende driedeling toegepast :

1. **De meetlat:** wat hopen we te vinden? In dit onderdeel is het toetsingskader beschreven waaraan de situatie bij de provincie zal worden afgemeten. Het toetsingskader kan op zichzelf aanleiding voor discussie en meningsverschillen zijn. Het zou mooi zijn als iedereen kan instemmen met het gehanteerde toetsingskader, maar in de praktijk blijkt dat veel van wat er fout gaat vaak is terug te leiden tot verschillende opvattingen binnen de organisatie over wat wel en niet nastrevenswaardig is. Het bespreekbaar maken van deze verschillen beschouwen wij op zichzelf ook als een doel van het onderzoek. Het toetsingskader is daarom bewust apart weergegeven, zodat de hier geformuleerde normen ook apart kunnen worden besproken.
2. **De praktijk:** welke feiten kunnen worden geconstateerd? Dit deel omvat feitelijke constatering en de verklaringen die door de geïnterviewden in de organisatie voor die constatering zijn gegeven. In principe zou door het goed toepassen van hoor en wederhoor geen verschil van inzicht mogen bestaan over de gedane constatering in deze paragrafen.
3. **Het oordeel:** wat vinden we daarvan? In deze paragraaf wordt steeds het verband gelegd tussen de meetlat en de praktijk. Daarbij hechten we een waardeoordeel aan het verschil

tussen beide. Als de constatering niet overeenstemmen met de eisen uit het gehanteerde toetsingskader wil dat niet meteen zeggen dat het oordeel negatief zal zijn. Bij het vormen van het oordeel wordt rekening gehouden met aspecten als:

- a. eventuele verklaringen voor de afwijking;
- b. het risico en de schade die de provincie loopt en de inspanningen die nodig zijn om wel aan het criterium te kunnen voldoen.

Door haar aard is de beoordeling een waardeoordeel van de onderzoekers, gebaseerd op eigen expertise en ervaringen. De beoordeling is dan ook puur voor rekening van de onderzoekers.

De gegevens op basis waarvan de conclusies zijn getrokken, zijn verzameld aan de hand van een serie interviews die in januari en februari 2011 door de externe onderzoeker en de Rekenkamer zijn gehouden met diverse sleutelfunctionarissen van de provincie. Daarnaast is documentonderzoek uitgevoerd, specifiek gericht op het verzamelen van concrete informatie over de feitelijke situatie. Daartoe is onder andere een steekproef van projectdossiers doorgenomen.

Een conceptversie van de rapportage, specifiek gericht op het verifiëren van de constatering, is op 7 april 2011 besproken met een ambtelijke vertegenwoordiging onder leiding van de provinciesecretaris, de heer Verdult.

2 De informatiefunctie langs de meetlat

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de drie onderzochte aspecten van het informatiebeleid, namelijk het beleid, de organisatie en de uitvoering. Per aspect beschrijven wij kort de criteria - de meetlat - waaraan wij onze bevindingen hebben getoetst en het oordeel over wat we in de praktijk hebben aangetroffen.

Het informatiebeleid vertoont witte vlekken

Bij het beoordelen van het informatiebeleid van de provincie hebben wij de volgende criteria gehanteerd. Deze criteria geven een interpretatie van wat heden ten dage van beleid dat een overheidsorganisatie op informatiegebied voert, verwacht mag worden:

1. Er is een eenduidig en overkoepelend informatiebeleid opgesteld.
2. Het informatiebeleid is van buiten naar binnen opgezet.
3. Het informatiebeleid heeft een adequaat bereik.
4. Het informatiebeleid bevat SMART+C-doelstellingen.
5. Het informatiebeleid is realiseerbaar.
6. In het informatiebeleid ligt de nadruk op samenhang en delen.

Aan de hand van deze zes criteria zien wij dat de provincie zich bevindt in een proces van professionalisering van de informatiefunctie en het informatiebeleid. In dit proces heeft men wel de nodige voortgang weten te boeken, maar is men nog lang niet bij het einde. Het bewustzijn leeft dat de samenhang tussen informatiesystemen onderling en tussen informatievoorziening en beleid steeds belangrijker wordt. Men lijkt er echter nog niet goed in te slagen om boven de materie uit te stijgen en de informatievoorziening als geheel te beschouwen. Deze impressie wordt opgewekt door de volgende constatering:

- Het van kracht zijnde beleidsdocument 'Doorverbinden' maakt de indruk de verschillende onderdelen wel te benoemen, maar er verder weinig mee te doen voor wat betreft het aanbrengen van samenhang of het stellen van kaders.
- In de nota wordt vooral een aantal nieuwe zaken beschreven zonder dat er een analyse aan ten grondslag heeft gelegen of de huidige taken adequaat worden ondersteund met de huidige ICT.
- De opstellers van het informatiebeleid lijken standaard achter de landelijk gedicteerde trends aan te lopen (open source, NUP, digitalisering, et cetera), zonder dat er sprake is van een serieuze afweging of en hoever de provincie in de verschillende trends wenst mee te gaan. Dit wrekt zich in de uitvoering, wanneer blijkt dat bepaalde overgenomen voornemens nauwelijks van de grond lijken te komen.
- Het werken onder architectuur wordt wel als belangrijk ervaren. Medewerkers worden gestimuleerd om zich hierin te verdiepen. Er is echter geen vastgestelde provinciale architectuur, waarin alle uitgangspunten en standaarden die de provincie hanteert zijn

beschreven. Ook beschikt de provincie niet over de functie van informatiearchitect. Ter vergelijking: de provincie Flevoland heeft als kleinste provincie al de beschikking over minimaal 3 fte aan architecten.

- Daar waar het beleid wel goed is uitgewerkt, is een en ander vooral door de mogelijkheden van technologie bepaald en niet zozeer door de behoefte van de provinciale organisatie of de Zeeuwse samenleving.
- De relatie tussen kosten van het informatiebeleid en wat de provincie ermee probeert te bereiken ontbreekt veelal.

Omdat de consequenties van veel ontwikkelingen op dit moment nog moeilijk in te schatten zijn, worden veel beleidskeuzen ten aanzien van ICT gebaseerd op de veronderstelling dat in de kerntaken en werkwijze van de provincie niet veel zal veranderen. Dit is echter onwaarschijnlijk, gegeven de ontwikkelingen waarop provincies momenteel een antwoord moeten vinden.

Veel van de ontwikkelingen die relevant zijn voor het informatiebeleid en de daaruit voortvloeiende investeringen en inspanningen van de organisatie hebben te maken met hoe de provincie wenst om te gaan met haar klanten. Juist op dit punt heeft de provincie geen uitgesproken beleid of visie. Wij beschouwen dit als een gemis voor de provincie.

Organisatie: relatief krap bemeten

De organisatie van de informatiefuncties moet in principe toegesneden zijn op het uitvoeren van het informatiebeleid van de provincie. Daarbij onderkennen wij de volgende aspecten:

1. Er zijn voldoende mensen en middelen om de beleidsopgave te kunnen realiseren.
2. Er is een effectieve en duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden, budgetten en bevoegdheden om een beleidsopgave te kunnen realiseren.
3. Er is een hoge mate van concentratie van de ICT-expertise en een onderscheid van functies, zo mogelijk gebaseerd op een professionele standaard zoals ITIL en BiSL.
4. De provincie werkt met zodanige besluitvormingsprocedures dat een zorgvuldige afweging van alle relevante belangen en argumenten gewaarborgd is.
5. De provincie gebruikt zodanige systemen en procedures dat een effectieve en efficiënte uitvoering kan worden geborgd.

Aan de hand van deze vijf criteria is het algemene oordeel dat de ICT-organisatie van de provincie een relatief degelijke indruk maakt, maar verder kan professionaliseren in de wijze waarop de informatiefunctie is georganiseerd.

De provincie heeft door het samenvoegen van het Functioneel Overleg (FO) DIV, ICT en GEO in het Functioneel Overleg Digitale Dienstverlening (FODD) een stap gemaakt naar een afstemmingsstructuur die meer is toegesneden op de toenemende samenhang in het informatie- en applicatielandschap. In de nieuwe reorganisatievoornemens worden de mogelijkheden om de ICT-expertise nog verder te concentreren bewust meegenomen.

Besluitvorming over ICT-gerelateerde veranderingen en investeringen kan binnen de huidige sectorale organisatiestructuur nog plaatsvinden in afwijking van het informatiebeleid. De directies zijn relatief autonoom. Gegeven het feit dat er meer dan 1400 (versies van) applicaties in omloop zijn, geeft al aan dat veel investeringsbeslissingen buiten het zicht en medeweten van het I&A-cluster worden genomen. Met de invoering van het besturingssysteem Windows 7 op korte termijn op alle werkplekken wordt overigens geprobeerd het applicatiebestand aanzienlijk op te schonen.

De provincie lijkt zich niet aan haar eigen voornemens te houden voor wat betreft het gebruik van de Prince2-methode om ICT-implementatietrajecten beheersbaar te houden. Ook de toets aan architectuurprincipes lijkt niet afdoende geborgd. Alhoewel de Prince2-methode niet als essentieel hoeft te worden beschouwd voor een geslaagde uitvoering van projecten, is het wel wenselijk dat de provincie één methode kiest en dan ook daadwerkelijk gebruikt. De ervaringen met ICT-projecten bij de overheid zijn zodanig dat een consequent doorgevoerde professionele(re) projectmatige aanpak geen overbodige luxe is.

Uitvoering: wat wijst de praktijk uit

De volgende criteria zijn gebruikt bij het beoordelen van de uitvoering:

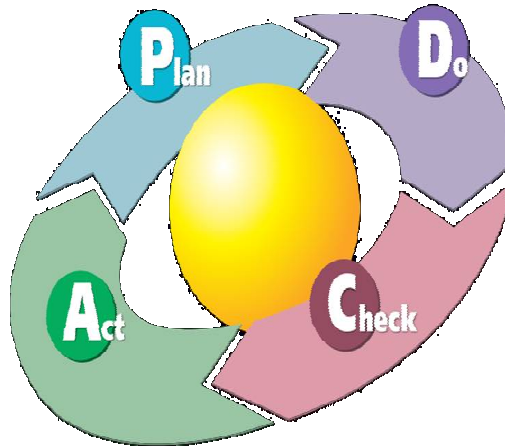
1. De in het beleid voorgenomen acties en projecten voor de implementatie van nieuwe ICT-investeringen worden conform de beleidsvoornemens ook opgepakt.
2. Projecten worden conform plan en binnen tijd en budget geïmplementeerd en opgeleverd. Er is met andere woorden nauwelijks sprake van onvoorziene tegenvallers.
3. De investeringen in de informatievoorziening worden zodanig gebruikt dat de verhouding tussen investering en gebruik verantwoord genoemd kan worden.
4. De gebruikers zijn tevreden over het gebruik en de ondersteuning.
5. De verantwoording over de uitvoering geeft een adequaat beeld over de staat van de uitvoering.

Op basis van deze vijf criteria is het algemene beeld, dat uit dit verkennende onderzoek naar voren komt, dat de uitvoering bij de provincie geen al te grote zorgpunten kent (met uitzondering van het DMS-project). Beleidsdoelstellingen met betrekking tot de invoering van het NUP lijken relatief voortvarend te worden gehaald en, waar het niet lukt, is dat voor een belangrijk deel te wijten aan oorzaken die buiten de invloedssfeer van de provincie liggen. Projecten en activiteiten overschrijden niet structureel het beschikbare budget. Het aantal klachten en meldingen is beperkt en, voor zover zij zich hebben uitgesproken, zijn medewerkers redelijk tevreden over de dienstverlening. De constatering met betrekking tot de uitvoering roepen echter de volgende aandachtspunten op:

Sluiten van de beleidscyclus voorkomt dat beleid papieren tijger wordt

Wij constateren dat de provincie niet consistent in het uitvoeren van hetgeen men zich voorneemt. Dit hoeft in beginsel niet erg te zijn als voortschrijdend inzicht tot betere

beleidskeuzen leidt. Het plan 'Doorverbinden' leende zich door zijn opzet niet voor sturing en evaluatie. De sturingsketen ofwel feedbackloop in de beleidscyclus lijkt daarmee niet gesloten.



Figuur 3 De plan-do-check-act cirkel is een vorm van feedbackloop die kenmerkend is voor veel kwaliteitssystemen en beleidscycli. Monitoring van de resultaten (check) moet leiden tot bijsturing (act) als er verschillen zijn tussen datgene wat gepland is (plan) en datgene wat uitgevoerd is (do).

Doordat de feedbackloop op het beleid niet gesloten is, is nooit bewust besloten om van bepaalde onderdelen uit het oorspronkelijke beleidsplan af te zien. De status van het beleidsplan als richtinggevend kader in de organisatie is daardoor zwak. Het verdient aanbeveling het beleidsplan beter in te bedden in de planning- & controlcyclus zodat het nut ervan voor de organisatie kan toenemen. De provincie werkt met managementrapportages (maraps) op het niveau van organisatieonderdelen. Het zicht op het realiseren van beleidsdoelen uit meer organisatiebrede beleidsnota's, zoals het beleidskader voor het informatiebeleid, lijkt daardoor te vertroebelen. Men moet relatief veel moeite doen om op basis van de gegevens uit de verschillende maraps een beeld te reconstrueren over de beleidsdoelstellingen versus de realisatie.

Invoering DMS als testcase

Ondanks de constatering dat de provincie nauwelijks gebruik maakt van de voorgenomen methode van projectmanagement Prince2 en de managementinformatie met betrekking tot ICT-projecten nog niet optimaal is, zijn er maar weinig voorbeelden van projecten die beheersmatig uit de hand zijn gelopen. Alleen de invoering van het DMS Corsa en de aanbesteding van een opvolger voor dit systeem vormen hierop een uitzondering. Vanwege het bijzondere karakter en de ingrijpendheid van dit traject op de organisatie is het gerechtvaardigd om het project apart te beschouwen.

De wijze waarop de provincie het traject oorspronkelijk heeft opgepakt is voor verbetering vatbaar. De organisatie heeft dit echter ook zelf onderkend. Door het betrekken van externe expertise op de belangrijke momenten is geprobeerd het project weer in goede banen te

leiden. De tijdelijke opschorting van de nieuwe aanbesteding zien wij dan ook als een teken van een zich professionaliserende ICT-organisatie.

Het werken met een gebrekkig DMS dat op afzienbare termijn vervangen gaat worden, roept een aantal vragen op. Het beheer en gebruik van het systeem vragen aanzienlijke inspanningen en investeringen van de provinciale organisatie. Deze inspanningen lijken op het eerste gezicht weggegooid geld. De organisatie mag en kan immers nog niet volledig vertrouwen op de in het DMS opgeslagen informatie. Alles wat erin is opgenomen moet uiteindelijk worden geconverteerd naar het nieuwe systeem. Deze omzetting zal naar verwachting ook arbeidsintensief zijn. Bovendien zullen, zolang de provincie nog geen formele toestemming tot substitutie heeft verkregen van de archiefinspectie², alle documenten ook in fysieke vorm opgeslagen moeten blijven. Zover wij hebben kunnen waarnemen is substitutie nog lang niet aan de orde. Daarnaast is het vrijwel zeker dat de documenten die nu worden gescand niet onder de substitutieregeling zullen mogen vallen. Substitutie vereist namelijk dat de omzetting plaatsvindt volgens een - vooraf - goedgekeurde procedure, die de kans op verschillen tussen het originele en digitale document feitelijk moet uitsluiten. De kans is reëel dat de provincie de archiefinspectie niet kan overtuigen van de degelijkheid van de procedures in het verleden, waardoor de reeds gescande archieven niet voor substitutie in aanmerking komen, tenzij ze opnieuw worden gescand volgens de procedure op basis waarvan men alsnog substitutie heeft gekregen.

De provincie had er ook voor kunnen kiezen te stoppen met scannen totdat de techniek zich betrouwbaar genoeg heeft getoond. Ook kan men alsnog overwegen om alleen die documenten te digitaliseren waarvan men meteen de vruchten kan plukken en waarmee dus direct efficiencywinsten geboekt kunnen worden. Voor de overige taken en processen, waar men nog steeds voornamelijk werkt op basis van de papieren documentstromen, kan dan overwogen worden alleen de afgesloten dossiers (de statische archieven) te digitaliseren indien men het belangrijk genoeg vindt dat deze ook in de toekomst via het nieuwe systeem digitaal ontsloten moeten kunnen worden.

Gebruikersondersteuning in verhouding tot aantal meldingen?

De provincie heeft vier verschillende helpdesks voor het faciliteren van gebruikers van ICT-voorzieningen. Gegeven de omvang van de organisatie is dit nogal ruim bemeten. Het kan daarom mogelijk voordeel bieden als de ondersteuning verder wordt geclusterd en de provincie haar functioneel beheer meer baseert op standaarden in de sector zoals BiSL.

² Nader uitgezocht moet worden of de provinciale archiefinspectie deze substitutie mag verlenen aan de provinciale organisatie of dat er teruggevallen moet worden op een landelijke inspectiedienst.

3 Conclusie en aanbevelingen

De keuze om een verkennend onderzoek op het terrein van bedrijfsvoering uit te voeren heeft als gevolg dat dit een rapport is geworden dat vrij technisch van aard is. Het biedt daarmee veel informatie voor de organisatie om mee aan de slag te gaan. Voorafgaand aan de conclusie en aanbevelingen belichten we twee aspecten die een meer bestuurlijke insteek hebben en die daarom voor provinciale staten van belang zijn.

Allereerst betreft dit het dienstverleningsbeleid. Dienstverleningsbeleid beantwoordt de vraag hoe de provincie haar interne en externe doelgroepen wil benaderen. In de publieke dienstverlening zien we een steeds duidelijkere beweging van specialistische publieksfuncties naar een meer generalistische benadering waar vaak sprake is van één Klant Contact Centrum dat vaak 24 uur per dag online bereikbaar is.

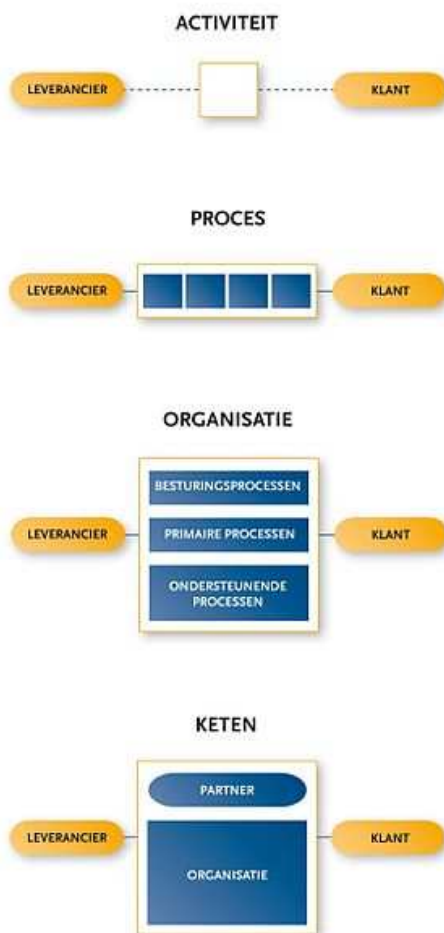
Bij de vormgeving van een provinciaal dienstverleningsbeleid moet ook de vraag beantwoord worden of de provincie het klantcontact zelf of via de gemeenten wil vormgeven. De provincies hebben zich in een bestuursakkoord uitgesproken om gemeenten daartoe in staat te stellen. Hier ligt binnen de provincie Zeeland echter nog geen duidelijk antwoord op. Een Zeeuwse visie op de wijze waarop de dienstverlening wordt vormgegeven is mede in het licht van veranderde takenpakketten echter wel noodzakelijk. Provinciale Staten zullen zich een mening moeten vormen over de rol die de provincie hierin wil spelen. Het is een vraag die verder reikt dan de strikte bedrijfsvoering en, afhankelijk van de keuze, meer of minder investeringen zal vragen van de kant van de provincie.

Vervolgens is er de vraag hoe de provincie haar rol en taken voor de toekomst ziet. In het collegeprogramma “Stuwende Krachten” is dit een apart onderwerp. Het college zet er de komende periode op in dat de provinciale organisatie beter aansluit bij de kerntaken, waarbij integraliteit een belangrijk uitgangspunt vormt. Een extern bureau voert een analyse uit naar de taken en de omvang van het provinciale apparaat. Gegeven het (toenemende) belang van de integraliteit van informatiebeleid, de samenhang met gemeentelijke taken en eventuele shared service gedachten is het naar de mening van de rekenkamer van groot belang dat het onderwerp informatiebeleid daarbij aparte aandacht krijgt.

Hier doet zich wel een spanning voor: aan de ene kant is er de behoefte om de organisatie en de inrichting van de informatiefunctie goed op te pakken. Aan de andere kant zien is er de behoefte om de organisatie in omvang te beperken. Het is daarbij van belang dat de provincie zich voor de toekomst rekenschap geeft van de toenemende betekenis van informatiebeleid en de organisatie en uitvoering ervan.

Conclusie

Het verkennende onderzoek levert een relatief positief beeld op van de informatiefunctie bij de provincie. Er zijn niet direct grote aandachtspunten aan te wijzen die noodzaken tot (zwaar) ingrijpen. De informatiefunctie bij de provincie Zeeland bevindt zich in een proces van professionalisering. Men zet geleidelijk stappen in de organisatie van de informatievoorziening richting steeds meer samenhang, zowel tussen de kolommen waarin de organisatie is georganiseerd, als tussen ICT-beleid en de kerntaken die de ICT gebruiken, als tussen de provincie en haar omgeving. In termen van het INK-model bevindt de provincie zich met de organisatie van haar ICT tussen niveau 1 (activiteitengericht) en niveau 2 (procesgericht).



Figuur 4 De vier INK-niveaus.

Om een goed oordeel over de kwaliteit van de organisatie te kunnen vormen, bevat het INK-managementmodel een vierdimensionale bril. Voor alle vijf organisatiegebieden (inspirerend leiderschap, bouwen op vertrouwen, samenwerking, resultaatgerichtheid, continu verbeteren en vernieuwen) wordt zo een overzicht verkregen op het niveau van de activiteit, het proces, de organisatie als geheel en de keten. De vier niveaus geven telkens een verbreding van de systeemgrenzen aan.

De nadruk ligt op degelijkheid en relatief veel zelf doen. Het informatiebeleid maakt daarbij de indruk vooral aanbodgericht te zijn. De mogelijkheden van de techniek bepalen het aanbod. In veel mindere mate wordt geredeneerd vanuit de behoefte aan ICT om kerntaken beter uit te voeren. Het verband tussen kosten, inspanningen en rendementen van ICT-gerelateerde

investeringen krijgt daarbij nog niet de nadruk die een verder geëvolueerde organisatie zou passen. Op veel vlakken zijn bewegingen in gang gezet om wel die kant op te groeien. Dit proces van verdere professionalisering kan hooguit nog versneld worden.

Conclusie

Op basis van het verkennende onderzoek concluderen wij dat het informatiebeleid bij de provincie voldoende professioneel wordt opgepakt. Het nut van het uitvoeren van diepgaander rekenkameronderzoek op de uitvoering van het provinciale informatiebeleid vinden wij daarom niet zinvol. Dit neemt niet weg dat het onderzoek wel aanknopingspunten voor verbetering heeft opgeleverd.

Aanbevelingen

Het verkennend onderzoek leidt tot de volgende aanbevelingen:

1. Herbezin fundamenteel op het informatiebeleid.
 2. Stel een dienstverleningsvisie op.
 3. Overweeg het benoemen van een informatiearchitect.
 4. Regel substitutie voor de gedigitaliseerde documentstromen.
 5. Professionaliseer het projectmatig werken.
 6. Geef een meer bedrijfsmatige basis aan de financiering van de informatievoorziening.
- Hieronder worden de aanbevelingen nader toegelicht.

Aanbeveling 1

Maak van de gelegenheid gebruik om fundamenteeler na te denken over wat voor soort organisatie van de informatiefunctie het beste bij de toekomstige provincie past

De provincie staat aan de vooravond van een bijzondere periode. In het verkiezingsjaar 2011 verandert het bestuur, maar kan ook het takenpakket van de provincie ingrijpende wijzigingen ondergaan. Grote bezuinigingstaakstellingen noodzaken tot een meer fundamentele heroverweging over wat de provincie Zeeland nog zelf wenst te doen en wat mogelijk beter kan worden overgelaten aan derden. Dit geldt niet alleen voor de kerntaken maar ook voor de wijze waarop de provincie bij haar kerntaken ondersteund wenst te worden door ICT. De kans is groot dat de organisatie en haar takenpakket kleiner gaan worden. Daar past mogelijk een hele andere organisatie van de informatiefunctie bij.

In 2011 loopt het van kracht zijnde beleidskader 'Doorverbinden' af en zal een nieuw kader moeten worden vastgesteld. Dat is het aangewezen moment om fundamenteeler stil te staan bij de vraag wat voor een soort informatiebeleid en organisatie van de informatiefunctie het beste bij de provincie past.

Bij een fundamentele heroverweging van het informatiebeleid dienen vooral de volgende overwegingen te worden meegenomen:

- In hoeverre leiden veranderingen in het takenpakket tot andere eisen aan de infrastructuur en de ICT-ondersteuning.
- In hoeverre is het nog rendabel om te investeren in onder andere complexe generieke workflowsystemen als een zeer belangrijk deel van de transactiedienstverlening mogelijk op afstand wordt geplaatst (denk aan omgevingsdienst en afbouw kleine subsidies).
- In hoeverre maken technologische ontwikkelingen zoals cloud computing en open source kantoorautomatisering het mogelijk om veel standaard ICT-beheertaken en infrastructuur aanzienlijk goedkoper te organiseren.
- In hoeverre ziet de provincie een toekomst om als shared service center op te treden voor (semi-)overheidsorganisaties in de regio. Een dergelijke keuze is niet vrijblijvend en kan grote consequenties hebben voor de overige ICT- en organisatiegerelateerde investeringen.
- In hoeverre veranderen samenwerkingsverbanden de behoefte aan ondersteuning en infrastructuur bij de provincie.
- In hoeverre rechtvaardigt de toekomstige omvang van de organisatie en de te beheren infrastructuur nog een i-functie met de specialismen en van de omvang, die deze nu bij de provincie heeft.

Bij de fundamentele heroverweging van het informatiebeleid is het ook van belang dat de provincie een duidelijke positie inneemt ten aanzien van ontwikkelingen die door het Rijk worden voorgestaan, maar waarbij de provincie zelf nog steeds autonoom is. Daarbij valt te denken aan open source-beleid, bepaalde componenten uit het NUP, de adoptie van servicenormen zoals de burger service code, de introductie van klancontactcentra, het streven naar 25% lastenverlichting voor burgers en bedrijven, het zaakgericht werken en de digitalisering van documentstromen. Niet alle ontwikkelingen hoeven koste wat het kost te worden overgenomen. Het is aan te raden om voor iedere ontwikkeling een eigen kosten-batenanalyse bepalend te laten zijn voor de overname van een ontwikkeling in het eigen beleid. De ontwikkelingen die de provincie wel wenst over te nemen dienen vervolgens voldoende concreet te worden gemaakt zodat ook daadwerkelijk op de realisatie gestuurd kan worden.

Aanbeveling 2

Stel een integraal dienstverleningsbeleid op

We weten dat de keuzen over hoe de provincie haar doelgroepen wenst te benaderen van grote invloed zijn op - zo niet bepalend zijn voor - het informatiebeleid. Het is daarom wenselijk dat er op korte termijn richtinggevende uitspraken komen over een integraal dienstverleningsbeleid. Deze uitspraken dienen in ieder geval helderheid te scheppen over:

- De vraag hoe de provincie zich de samenwerking op dienstverleningsvlak met de gemeenten voorstelt (in het kader van de beloften uit het NUP akkoord en de VNG-visie op dienstverlening van de commissie Jorritsma, waarin de provincies zich hebben

gecommitteerd aan het uitgangspunt om gemeenten in staat te stellen ook namens hen als loket op te treden).

- De vraag in hoeverre de provincie haar klanten via het digitale kanaal en per telefoon/klantcontactcentrum wenst te ontvangen dient hierin te worden uitgesproken.
- De vraag in hoeverre de provincie gebruik wil maken van landelijke digitale loketten zoals Antwoord© voor Bedrijven, mijn.overheid.nl, ruimtelijkeplannen.nl en het overheidsloket online (OLO). Wordt het én-én, of alleen nog de digitale loketten van deze derden of alleen digitale en/of fysieke loketten van de provincie zelf.

In principe hoeft het dienstverleningsbeleid niet in een apart beleidsdocument te worden vastgelegd, zolang maar expliciet kan worden besloten over de relevante richtinggevende kaders op het gebied van de dienstverlening.

Aanbeveling 3

Overweeg het benoemen van een informatiearchitect

Tenzij de provincie qua informatiebeleid het roer volledig omgooit richting een veel simpelere infrastructuur met zo min mogelijk onderlinge verbanden en zoveel mogelijk relatief op zichzelf staande systemen, is het aan te raden de professionalisering van de informatiefunctie verder te brengen door het benoemen van een informatiearchitect. De persoon met deze functie moet de expliciete opdracht krijgen om de samenhang tussen de verschillende systemen en organisatieonderdelen - zowel binnen als buiten de provinciale organisatie - te bewaken en te stimuleren. Door de toenemende onderlinge afhankelijkheden van zowel systemen als gegevens wordt het bewaken van de samenhang alleen maar complexer. Daarnaast neemt ook het afbreukrisico toe als onderdelen in het netwerk van onderlinge verbanden falen. Het professionaliseren van de bewaking van de samenhang kan het meest concreet worden vormgegeven als minimaal één functionaris met kennis van zaken wordt aangewezen als verantwoordelijke voor de samenhang. De architect heeft een rol die vergelijkbaar is aan die van een concerncontroller in het bedrijfsleven. Hij/zij stelt en bewaakt kaders en rapporteert zo hoog mogelijk in de organisatie.

Een verdergaande variant is de benoeming van een CIO, een Chief Information Officer, waarmee het belang van de informatisering als strategisch speerpunt een permanente plaats aan de directietafel krijgt. Vooral bij het Rijk heeft de opschaling van de informatiefunctie met de benoeming van een rijks-CIO en CIO's bij alle departementen een grote vlucht genomen. De provincie kan dit bijvoorbeeld overwegen als de ambities met informatisering van strategisch belang worden voor het welslagen van grootschalige reorganisaties en bezuinigingsoperaties.

Aanbeveling 4

Regel substitutie voor de gedigitaliseerde documenten

Indien wordt voortgegaan met het provinciebreed digitaliseren van de in- en uitgaande documenten, schep dan zo snel mogelijk duidelijkheid over de mate waarin substitutie zal plaatsvinden, de termijn waarop dit zal gebeuren en in hoeverre in het verleden

gedigitaliseerde archieven onder de substitutieregeling zullen vallen. De onduidelijkheid hierover zorgt ook voor onduidelijkheid over het dwingende karakter van digitaal werken. Daarnaast wordt mogelijk voorkomen dat veel van het digitaliseringswerk, dat nu wordt gedaan, achteraf weggegooide moeite en geld blijkt te zijn geweest. Op basis van de voornemens omtrent substitutie en het tijdpad dat men daarbij denkt te doorlopen dient vervolgens een expliciete afweging te worden gemaakt in hoeverre het digitaliseren van documenten in de overbruggingsperiode nog rendabel en wenselijk is.

Aanbeveling 5

Professionaliseer het projectmatig werken

Ondanks de goede voornemens uit het vigerende beleidskader 'Doorverbinden' voor de digitale dienstverlening om met PRINCE2 en PSA's te gaan werken, is onze indruk dat de provincie nog niet met een eenduidige projectmanagementmethode werkt. Ook de managementinformatie is er niet op ingericht om projectleiders makkelijk overzicht te geven over hoe hun project er zowel financieel als qua inzet van medewerkers voor staat. Omdat projectmatig werken in de toekomst alleen maar een meer dominante vorm van werken zal worden in de provinciale organisatie, is het aan te raden in ieder geval consequent een eenduidige methode van projectmanagement te hanteren bij het uitvoeren van ICT- en organisatieontwikkelingstrajecten. Dit bevordert onder andere dat medewerkers onderling eenzelfde 'projecttaal' gaan praten en men makkelijker weet wat er van elkaar verwacht kan worden. Deze aanbeveling is niet alleen in het voordeel van het effectief en efficiënt uitvoeren van ICT-gerelateerde projecten, maar kan mogelijk ook andere soorten beleids- en organisatieontwikkelingsprojecten ten goede komen.

Aanbeveling 6

Geef een meer bedrijfsmatige basis aan de financiering van de informatievoorziening

De huidige manier van financieren van veel van de informatie-infrastructuur doet geen recht aan het structurele belang van de informatievoorziening voor de bedrijfsvoering van de provincie. Alleen investeringen boven de € 250.000 worden momenteel geactiveerd. Het kunnen reserveren voor vervangingen voorkomt dat men voor iedere herinvestering apart budget moet aanvragen en het risico loopt dat de claims door de omstandigheden van het moment niet kunnen worden gehonoreerd. Daarnaast kan door het activeren een betere basis worden gelegd voor kostencalculaties die inzichtelijk kunnen maken in hoeverre de investeringen in de informatievoorziening daadwerkelijk rendabel zijn.

4 Bestuurlijke reactie

Met zijn brief van 1 juli 2011 heeft het college van gedeputeerde staten van Zeeland zijn reactie gegeven op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. In dit hoofdstuk wordt deze reactie volledig geciteerd.

Op 31 mei hebben wij het concept eindrapport 'Informatiebeleid in een veranderende tijd van de Rekenkamer Zeeland' ontvangen. U heeft ons, zoals voorzien in het reglement van orde van de Rekenkamer Zeeland, uitgenodigd tot het leveren van een bestuurlijk commentaar.

U heeft geconcludeerd dat wij op basis van het verkennende onderzoek ons informatiebeleid voldoende professioneel oppakken. Wel heeft het verkennende onderzoek een aantal aanknopingspunten voor verbetering opgeleverd. De door u getrokken conclusies én de aanbevelingen zijn herkenbaar. Wij nemen de aanbevelingen dan ook over. Hieronder gaan wij hier nader op in.

Aanbevelingen 1 en 2

Herbezin fundamenteel op het informatiebeleid

Stel een dienstverleningsvisie op

Deze punten hangen nauw samen met de keuze voor het type provincie en het daarbij behorend takenpakket. Wij zullen dit meenemen bij de externe opdrachten voor de nieuwe organisatie en de discussie rondom de RUD (met een eventuele ICT ondersteuning vanuit de provincie) en de keuze voor de positionering van het wegenbeheer.

Aanbeveling 3

Overweeg de benoeming van een informatie architect

Ook deze aanbeveling nemen wij mee bij de inrichting van de nieuwe organisatie. Een tijdelijke oplossing ter overbrugging naar de nieuwe organisatie zou kunnen zijn om alle nieuwe beleidsnota's te toetsen op informatiebeleid aspecten door de medewerkers kwaliteitszorg waarbij deze desgewenst de relevante expertise kunnen inschakelen, zoals GIS, ICT, Digitale Media en DIV via een door hen te kiezen functioneel overleg zoals FO-DD of FO-KMA.

Aanbeveling 4

Regel substitutie voor de gedigitaliseerde documentenstroom

Deze aanbeveling onderschrijven wij volledig. Dit is al onderdeel van het programma e-Dienstverlening en zal ook binnen dit programma worden gerealiseerd. Naar verwachting zal dit eind 2012, begin 2013 een feit zijn. Wel willen we de constatering in het rapport onder paragraaf 4.3.3 dat de historisch gescande documenten mogelijk niet voor substitutie in aanmerking komen en de mogelijke keuze om daarom te stoppen met het digitaliseren van de

huidige documenten nuanceren. Ten eerste is het niet de bedoeling om deze historische documenten voor substitutie in aanmerking te laten komen, het papieren archief blijft voor deze documenten leidend. Echter de meerwaarde van het toch digitaliseren van deze documenten ligt in het feit dat de digitale beschikbaarheid van deze documenten ook al op dit moment leidt tot een efficiëntere werkwijze. Zo zijn bijvoorbeeld facturen digitaal beschikbaar voor de financiële administratie, zijn specifieke documenten beschikbaar voor publicatie via onze website, is de GS agenda digitaal op te stellen, zijn vergaderstukken beschikbaar, zijn bezwaar- en beroepszaken digitaal te volgen, zijn personeelsdossiers digitaal toegankelijk, etc. Er zou dan een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen welke documenten wel en welke niet gedigitaliseerd zouden moeten worden. Deze scheiding van documenten kost echter ook arbeidstijd. Het is in de praktijk voor de organisatie efficiënter om alles te scannen, en daarmee alle stukken eenvoudig digitaal toegankelijk te maken.

Aanbeveling 5

Professionaliseer het projectmatig werken

Deze aanbeveling wordt volledig onderschreven, zij het dat dit breder geldt dan uitsluitend voor ICT projecten. Ook dit punt wordt meegenomen bij de inrichting van de nieuwe organisatie.

Aanbeveling 6

Geef een meer bedrijfsmatige basis aan de financiering van de informatievoorziening

Het beleid van de provincie is er op gericht dat de structurele lasten ook structureel gedekt moeten worden. Zowel de afschrijvingslasten van grotere investeringen, de lasten van vervanging via de systematiek van het zogenaamde ideaalcomplex als de jaarlijkse lasten dienen structureel gedekt te zijn. Voor de totale kosten van de informatievoorziening is een budget beschikbaar. Aangegeven is dat het budget structureel te laag is omdat het structurele budget maar in beperkte mate is meegegroeid in de omvang van de informatievoorziening. Bij de prioriteitstelling in het kader van de begroting 2012 wordt door het college van Gedeputeerde Staten een extra bedrag opgenomen voor de kosten van informatiesystemen. De structurele dekking in de komende jaren wordt meegenomen bij de implementatie van de nieuwe organisatie.

5 Nawoord Rekenkamer Zeeland

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van Gedeputeerde Staten waarin zij de conclusies en aanbevelingen uit het rapport overnemen.

Naar de mening van de Rekenkamer is de uitwerking van met name een dienstverleningsvisie en daaraan gekoppeld het informatiebeleid, van groot belang. Daarbij dient de vraag beantwoord te worden hoe de publieke dienstverlening binnen de Zeeuwse openbare dienst wordt vormgegeven. Dit is een zaak waar ook Provinciale Staten zich nadrukkelijk over zullen moeten uitspreken.

Gedeputeerde Staten geven in hun bestuurlijke reactie aan dat ze dit aspect zullen meenemen bij de externe opdrachten voor de nieuwe organisatie. Wanneer de provincie hierbij insteekt op een integraal dienstverleningsbeleid voor zowel de interne als externe doelgroepen, sluit dit aan bij de aanbeveling van de Rekenkamer.

In de huidige organisatiestructuur is de organisatorische inbedding van het ICT-beleid kwetsbaar. De toenemende complexiteit van de ICT stelt in kwalitatieve en kwantitatieve zin eisen aan de inrichting van de ICT-organisatie. De versnippering van specifieke vakinhoudelijke kennis en kunde over de verschillende beleids- en stafdirecties kan een afbreukrisico worden voor de bedrijfskritische bedrijfsprocessen. Dit vormt naar onze mening een belangrijk aandachtspunt bij de implementatie van de nieuwe organisatie.