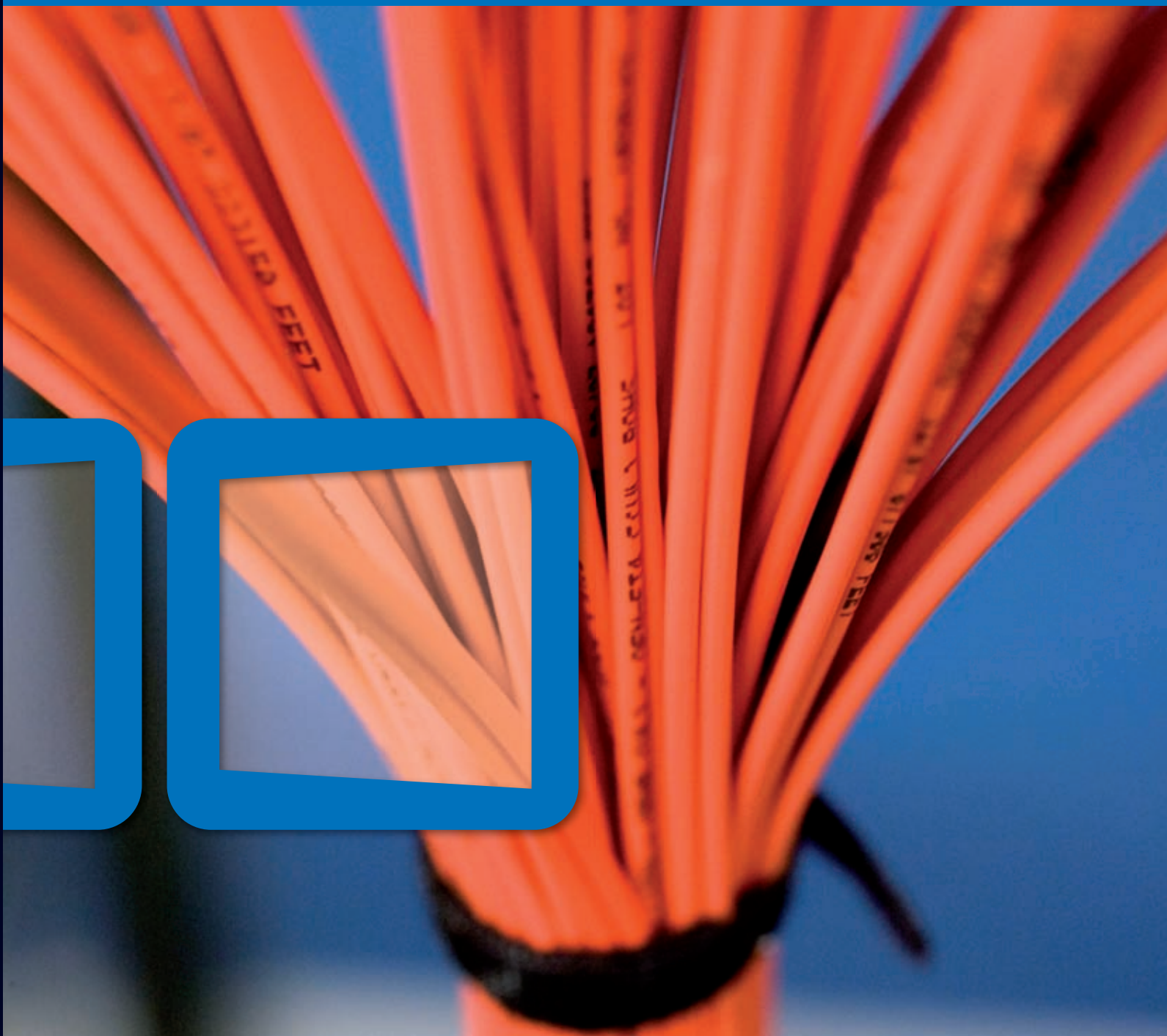


baat het niet dan kost het wel

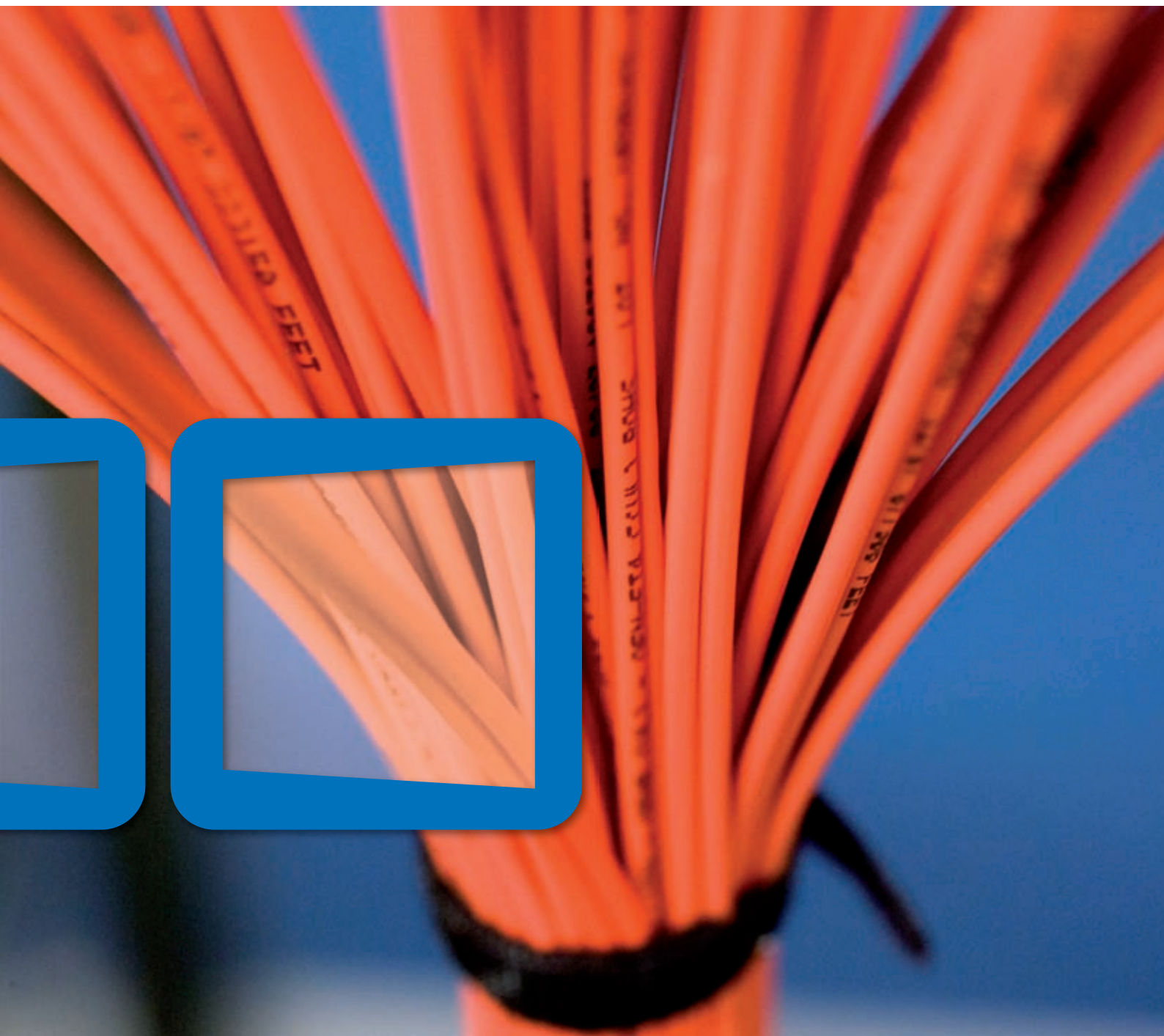
onderzoek naar kosten en baten van grote ICT-projecten



Rekenkamer
ROTTERDAM

baat het niet dan kost het wel

onderzoek naar kosten en baten van grote ICT-projecten



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Voor u ligt het tweede deel van het onderzoek ICT, waarin de rekenkamer zich enerzijds heeft gericht op het inzichtelijk krijgen van de kosten en baten van grote ICT-projecten en anderzijds op het geven van een oordeel over het thans lopende verbetertraject 'plan van aanpak Grip op ICT'.

Over beide trajecten is de rekenkamer over het algemeen vrij kritisch. Door het ontbreken van heldere definities is het bij voorbaat al lastig om de kosten en baten per project vast te kunnen stellen. Uiteindelijk is de rekenkamer daar – met gebruikmaking van eigen definities – in geslaagd. Het daaruit voortvloeiende financiële beeld wijkt in niet geringe mate af van het financiële beeld zoals dat tot op heden door het college is gepresenteerd.

Het door het college geïnitieerde verbeterprogramma is naar de mening van de rekenkamer te optimistisch ingezet. Ondanks een voortvarende start onder leiding van de CIO zijn er nog nauwelijks effecten waar te nemen in termen van grip op budget, tijd en kwaliteit. Blijkbaar is daar toch meer tijd voor nodig dan aanvankelijk door het college werd verondersteld.

Meer dan welk onderwerp ook gaat ICT gebukt onder het imago van technische complexiteit, terwijl de kern niet zozeer technologie is maar veeleer informatievoorziening en dienstverlening. In een recent verschenen rapport van de WRR 'iOverheid' wordt ondermeer vastgesteld dat de overheid, stap voor stap en besluit na besluit, onder invloed van digitalisering fundamenteel van karakter verandert. Zicht op en inzicht in de consequenties van dat transformatietraject zijn essentieel om grip te krijgen en te behouden op dat complexe veranderingstraject. Dat begint met grip te krijgen op de kosten en baten en functionaliteiten van de lopende ICT-projecten. Onderhavig rapport maakt naar de mening van de rekenkamer duidelijk dat in Rotterdam nog een lange weg te gaan is.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is alle contactpersonen en geïnterviewden erkentelijk voor hun medewerking. Dat geldt in bijzondere mate voor de CIO en zijn medewerkers. Het onderzoek werd verricht door Esther Doodkorte, Ed Elferink (projectleider), Willem Gordijn en Wendy de Winter daarbij ondersteund door Filip den Eerzamen (Eerzamen Audit & Consulting) en Machiel van Lieshout (Inobit).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

9	1-1	aanleiding
9	1-2	doelstelling en onderzoeksvragen
10	1-3	leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

11	2-1	hoofdconclusies
11	2-2	toelichting op de hoofdconclusies
15	2-3	aanbevelingen aan het college

3 reactie en nawoord

19	3-1	reactie college
21	3-2	nawoord

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding nota van bevindingen

27	1-1	aanleiding onderzoek
28	1-2	doel- en vraagstelling
28	1-3	afbakening
30	1-4	verantwoordelijkheden
30	1-5	leeswijzer

2 definitie kosten en baten ICT-projecten

31	2-1	inleiding
31	2-2	definities van ICT-projectkosten en integrale ICT-kosten
31	2-2-1	definitie ICT-kosten
34	2-2-2	definitie ICT-projectkosten
38	2-2-3	algemeen geaccepteerde definities van ICT baten

3 actuele ICT-kosten en -baten

41	3-1	inleiding
41	3-2	Oracle FIS
41	3-2-1	inleiding
42	3-2-2	projectkosten Oracle FIS
44	3-3	CBS-projecten
44	3-3-1	inleiding
44	3-3-2	uitputting investeringskrediet CBS-projecten
47	3-3-3	geschatte totale investeringsuitgaven CBS-projecten
48	3-3-4	exploitatiekosten CBS-projecten
49	3-3-5	dekking investering Concernbedrijfsvoeringssystemen en
50	3-4	totale kosten ICT
53	3-5	ICT-kosten diensten
54	3-6	baten en inverdieneffecten

	4	resultaten CBS-projecten, ONS en Columbus
57	4-1	inleiding
58	4-2	algemene bevindingen planning en scope
58	4-3	algemene bevindingen kosten en baten
59	4-4	algemene bevindingen overig
60	4-5	Oracle FIS
62	4-6	Oracle DOHR
64	4-7	Datachains
67	4-8	ONS
68	4-9	Columbus
	5	status CIO verbeterprogramma
71	5-1	inleiding
72	5-2	'aanpak Grip op ICT' en aanvullende maatregelen
73	5-3	bevindingen status verbeterprogramma 'aanpak Grip op ICT'
74	5-3-1	betrokkenheid bestuur en management
74	5-3-2	duidelijke en simpele organisatiestructuur
77	5-3-3	waarborgen in ICT-keten
81	5-3-4	adequaat toezicht
83	5-3-5	project management standaard
83	5-3-6	borgen en delen kennis
84	5-4	resultaten interne analyse de CIO/college
86	5-5	beeld van de diensten op de CIO functie en verbeterprogramma

deel 3 bijlagen

91	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
92	bijlage 2	normenkader en criteria
95	bijlage 3	detailoverzicht programma's
123	bijlage 4	geïnterviewde en geraadpleegde personen
125	bijlage 5	gebruikte afkortingen
126	bijlage 6	risico's bij aanvang verbetertraject
127	bijlage 7	beknopte beschrijving CIO verbeterplan
129	bijlage 8	positionering CIO en organisatiestructuur
134	bijlage 9	organisatieplaatje CIO programmabureau

bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

1-1 aanleiding

De gemeenteraad heeft de Rekenkamer Rotterdam per brief van 17 juli 2008 verzocht onderzoek te doen naar de concern ICT-projecten van de gemeente Rotterdam. Aanleiding hiervoor was het advies van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) over de gemeenterekening 2007, dat als volgt luidt:

De COR beveelt de gemeenteraad aan om de Rotterdamse rekenkamer te verzoeken onderzoek te doen naar de omvang van de totale baten (inverdieneffecten) en lasten van concern ICT-plannen in de periode 2004-2007 en de politieke en ambtelijke aansturing, alsmede de project- en procesbeheersing inzake ICT-systemen.

De Rekenkamer Rotterdam heeft per brief van 7 augustus 2008 laten weten het raadsverzoek tot onderzoek naar ICT te honoreren.

De rekenkamer heeft het onderzoek in twee delen opgesplitst:

- een deel over de huidige structuur van sturing en beheersing van concernbrede ICT-projecten en een beschrijving van het ingezette verbetertraject;
- een deel over de kosten en baten van die projecten en een actualisatie van het verbetertraject.

De rekenkamer heeft de gemeenteraad geïnformeerd over de tweedeling met haar brief van 29 mei 2009, kenmerk RR/09 – 61/EE. Daarvoor was de tweedeling al besproken met de CRR.

Het eerste deel is gepubliceerd op 13 oktober 2009.¹ Het tweede deel is onderzocht in 2010 en vastgelegd in onderliggend rapport.

1-2 doelstelling en onderzoeksvragen

Met het onderzoek beoogt de rekenkamer:

- meer inzicht te geven in geplande en gerealiseerde kosten en baten van de concernbedrijfsvoeringssystemen alsmede van een tweetal dienstsystemen, te weten ONS en Columbus;
- inzicht te geven in de voortgang van het verbetertraject en een oordeel vellen in hoeverre het verbeterprogramma oplossing biedt aan door de rekenkamer gerapporteerde risico's (zie het rapport Foutmelding in beeld).

De centrale vragen in het onderzoek zijn:

- *Wat zijn de beoogde en gerealiseerde kosten en baten (waaronder de inverdieneffecten) van de concernbedrijfsvoeringssystemen en dienstprojecten ONS en Columbus?*

¹ Foutmelding in beeld, onderzoek naar ICT-projecten in Rotterdam, Rekenkamer Rotterdam, oktober 2009

- Welke activiteiten zijn reeds ondernomen in het kader van het verbetertraject, en dragen deze bij aan de oplossing van de door de rekenkamer geconstateerde knelpunten?

De centrale vragen zijn uitgewerkt in de onderstaande onderzoeksvragen.

- 1 Welke kosten en baten moeten volgens gangbare, algemeen geaccepteerde definities, normen en/of criteria aan een ICT-project worden toegerekend?
- 2 Wat zijn de beoogde baten en lasten van de afzonderlijke concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- 3 Wat is de beoogde planning en scope van de afzonderlijke concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- 4 Wat zijn de gerealiseerde baten en lasten van de afzonderlijke concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- 5 Wat is de gerealiseerde planning en scope van de afzonderlijke concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- 6 Welke activiteiten zijn ondernomen in het kader van het verbetertraject?
- 7 In hoeverre dragen deze activiteiten bij aan:
 - a. een duidelijke en simpele organisatiestructuur;
 - b. betrokkenheid vanuit het bestuur en management;
 - c. keuze voor een managementstandaard en overeenkomstige inrichting van de organisatiestructuur;
 - d. waarborgen in de ICT-keten voor goede aansluiting tussen de niveaus en goede sturing en beheersingsinstrumenten per niveau;
 - e. adequaat toezicht;
 - f. kennis inzake projectmanagement van ICT-projecten.

1-3 leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen: de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen.

De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en de aanbevelingen, de reactie van het college hierop en het nawoord van de rekenkamer daarbij.

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies en aanbevelingen.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Met de door de raad beschikbaar gestelde kredieten heeft het college niet de oorspronkelijk beoogde en aan de raad toegezegde functionaliteiten van ICT-systemen gerealiseerd. Het concernkrediet² alleen is niet voldoende om alle kosten te dekken; investeringen voor een bedrag van naar schatting drie kwart van dit krediet, circa € 40 miljoen, worden via de dienstenbegrotingen gedekt.
- 2 De informatievoorziening over de voortgang van de ICT-projecten is niet consistent en vanaf de 2e MOAP 2010, als de MOAP's ook aan de raad worden gestuurd, wordt positiever over de voortgang van de projecten geoordeeld dan voorheen.
- 3 De CIO heeft met het verbetertraject positieve ontwikkelingen in gang gezet maar de effecten daarvan zijn nog niet voldoende zichtbaar. Het is onduidelijk of de CIO er in zal slagen om het verbetertraject eind 2011 geheel succesvol af te ronden. Gelet op de huidige stand van zaken acht de rekenkamer het waarschijnlijk dat de CIO hiervoor meer tijd nodig zal hebben, zodat het ook meer tijd zal vergen voordat het doel wordt bereikt dat ICT-functionaliteiten kunnen worden benut om de collegeprioriteiten sneller te realiseren.
- 4 De in het kader van het verbetertraject genomen maatregelen hebben niet geleid tot een toereikende governance rondom de ICT-functie waardoor er risico's bestaan op belangenverstrengeling, er geen sprake is van een toereikende sturing en de CIO niet in control is.
- 5 Het financieel bewustzijn rond ICT-projecten en -programma's en de financiële beheersing daarvan zijn onvoldoende ontwikkeld binnen de gemeente Rotterdam. Maatregelen om dit te verbeteren hebben niet het gewenste resultaat gehad.

2-2 toelichting op de hoofdconclusies

- 1 *Met de door de raad beschikbaar gestelde kredieten heeft het college niet de oorspronkelijk beoogde en aan de raad toegezegde functionaliteiten van ICT-systemen gerealiseerd. Het concernkrediet alleen is niet voldoende om alle kosten te dekken; investeringen voor een bedrag van naar schatting drie kwart van dit krediet, circa € 40 miljoen, worden via de dienstenbegrotingen gedekt.*

² Krediet concernbrede bedrijfsvoeringssystemen. Dit investeringskrediet bedraagt €54 miljoen.

De volgende tabel dient ter illustratie:

tabel 2-2-1: overzicht resultaten CBS-projecten, ONS en Columbus				
project	planning	scope	kosten	baten
Oracle FIS	gerealiseerd	gerealiseerd	gerealiseerd	deels gerealiseerd/deels niet meetbaar
• Fin	gerealiseerd	met kleine wijzigingen gerealiseerd	overschreden	beperkt/niet inzichtelijk
• Inkoop	overschreden	gerealiseerd	binnen budget	beperkt/niet inzichtelijk
• Subsidies	gerealiseerd	forse wijzigingen	overschreden	beperkt/niet inzichtelijk
Oracle DOHR	overschreden	ingeperkt	overschreden	beperkt/niet inzichtelijk
Datachains	overschreden	ingeperkt	overschreden	beperkt/niet inzichtelijk
• 1 ^e projectlijn	grotendeels gerealiseerd	ingeperkt		
• 2 ^e projectlijn	niet gerealiseerd	ingeperkt		
• 3 ^e projectlijn	niet gerealiseerd	ingeperkt		
• 4 ^e projectlijn	niet gerealiseerd	ingeperkt		
DMS	overschreden	ingeperkt	overschreden	niet gerealiseerd
ONS	overschreden	onbekend/niet inzichtelijk	overschreden	deels beperkte realisatie/deels niet inzichtelijk
Columbus	overschreden	ingeperkt	overschreden	deels beperkte realisatie/deels niet inzichtelijk

- Bij nagenoeg geen van de onderzochte systemen is de beoogde scope gerealiseerd waardoor niet alle oorspronkelijk beoogde baten gerealiseerd zullen worden.
- De scope van de projecten is aangepast aan het voor die projecten beschikbare krediet. Het college heeft de beschikbare middelen laten prevaleren boven de aan de raad toegezegde functionaliteiten (toegezegde meerwaarde van nieuwe systemen).
- Zelfs om de beperktere functionaliteiten te kunnen realiseren waren extra middelen nodig.
- Bij de meeste projecten zijn planning en budget ruim overschreden.
- Het concernkrediet voor de Concernbedrijfsvoeringssystemen (€ 54 miljoen) is kunstmatig verhoogd door niet in gebruik genomen onderdelen niet ten laste van het krediet te houden.
- Buiten het krediet om maken de diensten aanzienlijke kosten om systemen geïmplementeerd te krijgen.
- Voor het project Oracle FIS zijn de totale uitgaven (zowel concern- als dienstuitgaven) ongeveer 75% hoger dan de uitgaven die voor dit project uit het investeringskrediet zijn gedaan.

- h In de veronderstelling dat dit verhoudingsgetal bij benadering ook opgaat voor de overige projecten³ zou de totale investering in de CBS-projecten naar schatting 1¼ maal € 54 miljoen = € 94 miljoen bedragen. Dus nog circa € 40 miljoen extra.
- i De aan ICT-projecten bestede interne uren worden over het algemeen niet aan de projecten toegerekend.
- 2 De informatievoorziening over de voortgang van de ICT-projecten is niet consistent en vanaf de 2^e MOAP 2010, als de MOAP's ook aan de raad worden gestuurd, wordt positiever over de voortgang van de projecten geoordeeld dan voorheen.
- a ASR en de CIO rapporteren verschillend over voortgang van de projecten.
- b De weging van de voortgang van de ICT-projecten is vanaf de 2^e MOAP 2010 positiever dan daarvoor. De legenda is gewijzigd waardoor bijvoorbeeld projecten 'die niet volgens planning verliepen en problemen in de uitvoering kenden' tot de 2^e MOAP 2010 als rood werden gepresenteerd en vanaf die 2^e MOAP 2010 als oranje.
- c De 2^e MOAP 2010 is de eerste MOAP die ook aan de raad is gestuurd.
- 3 De CIO heeft met het verbetertraject positieve ontwikkelingen in gang gezet maar de effecten daarvan zijn nog niet voldoende zichtbaar. Het is onduidelijk of de CIO er in zal slagen om het verbetertraject eind 2011 geheel succesvol af te ronden. Gelet op de huidige stand van zaken acht de rekenkamer het waarschijnlijk dat de CIO hiervoor meer tijd nodig zal hebben, zodat het ook meer tijd zal vergen voordat het doel wordt bereikt dat ICT-functionaliteiten kunnen worden benut om de collegeprioriteiten sneller te realiseren.
- a De CIO heeft de volgende basisvoorwaarden gerealiseerd die van belang zijn voor een succesvol verbetertraject:
- er is een betere bestuurlijke betrokkenheid;
 - de CIO is zichtbaar in de organisatie;
 - onder de diensten wordt erkend dat de CIO een belangrijke bijdrage levert aan een duidelijke structuur binnen de ICT-functie;
 - het programmabureau van de CIO is volledig operationeel;
 - PRINCE2 is vastgesteld als projectmanagementstandaard die voor de hele organisatie geldt.
- b Het verbetertraject⁴ moet oktober 2011 zijn gerealiseerd en bestaat uit twee onderdelen: Basis op orde en benutten van ICT-functionaliteiten om collegeprioriteiten sneller te realiseren. Als eerste moest eind 2010 het onderdeel 'Basis op orde' zijn afgerond.
- Het is niet goed mogelijk te beoordelen in welke mate het verbetertraject is gerealiseerd en dus ook niet of eind 2010 de Basis op orde was.
 - Het is onvoldoende transparant welke concrete acties en maatregelen de CIO zal nemen, omdat deze niet in documenten zijn vastgelegd.
- c De voortgang van het traject is onduidelijk, omdat de resultaten niet kunnen worden afgezet tegen een uitvoeringsplan waarin concrete resultaten in de tijd zijn uitgezet.

³ De rekenkamer merkt op dat Oracle FIS als best-practice is geselecteerd. Hierdoor is de verhouding kosten concern/diensten bij andere projecten waarvan de ontwikkeling en implementatie minder voorspoedig is verlopen dan bij Oracle FIS mogelijk hoger (relatief meer kosten door diensten). Daar staat tegenover dat Oracle FIS ten opzichte van andere project bij relatief veel diensten is uitgerold. Per saldo is de rekenkamer van mening dat deze verhouding van investeringsuitgaven versus overige aan het project toe te kennen kosten een realistische verhouding is.

⁴ Verbeterplan 'Grip op ICT'.

- d Uit het onderzoek blijkt dat eind 2010 de tot dan toe genomen maatregelen niet tot gevolg hebben gehad dat er sprake is van Basis op orde. Verdere maatregelen en een verbetering van de naleving ervan zijn noodzakelijk (zie ook hoofdconclusie 4 en 5).
- e Omdat hieraan invulling moet worden gegeven naast het tweede deel van het verbeterplan, acht de rekenkamer het waarschijnlijk dat de CIO meer tijd nodig zal hebben om het verbeterplan af te ronden.
- 4 *De in het kader van het verbetertraject genomen maatregelen hebben niet geleid tot een toereikende governance rondom de ICT-functie waardoor er risico's bestaan op belangenverstrengeling, er geen sprake is van een toereikende sturing⁵ en de CIO niet in control is.*
- a De CIO is voor sommige projecten zelf opdrachtgever. Dit staat op gespannen voet met zijn kaderstellende en toezichhoudende rol en kan leiden tot belangenverstrengeling.
- b ASR voert in opdracht van het college de MOAP uit en rapporteert hierover direct aan de wethouder. ASR voert echter ook, op basis van een vooraf afgesproken budget, opdrachten uit voor CIO. Deze opdrachtgever-, opdrachtnemerrol houdt risico's in voor de onafhankelijkheid van ASR (het bekende credo: wie betaalt, bepaalt).
- c Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de CIO en de managers binnen zijn bureau zijn niet voldoende vastgelegd.
- d Het demandmanagement⁶ wordt deels omzeild door de diensten. Dit doorkruist het streven om wildgroei van ICT-programma's te voorkomen en tot standaardisering te komen. Ook loopt de gemeente hiermee het risico op inefficiënties in bijvoorbeeld de aanbesteding (dubbel werk, geen schaalvoordelen) en op gebreken in de informatievoorziening, omdat de verschillende pakketten niet of niet goed met elkaar communiceren.
- e De governance richt zich onvoldoende op de beheersing van kosten en baten van ICT-projecten:
- de financiële informatievoorziening rond ICT-projecten geeft onvoldoende zicht op de werkelijk gemaakte kosten en het krediet dat nog nodig is om het project conform de planning af te ronden;
 - vanuit portfoliomanagement⁷ is beperkte aandacht voor financiële beheersing. Ook wordt te weinig aandacht besteed aan het analyseren en beoordelen van de kwaliteit van de financiële beheersing op projectniveau;
 - de control per project is niet op orde. Zo worden onder meer geen controllers standaard aan een projectteam toegevoegd en worden projecten niet standaard periodiek door een controller beoordeeld op haalbaarheid en realisatie van scope, planning, kosten en baten;
 - de inrichting van de projectcontrolfunctie is niet toereikend. De projectcontrolfunctie richt zich te vaak op de financiële administratie ten behoeve van de managementrapportages. Er is te weinig aandacht voor het identificeren van blinde vlekken, toekomstige kansen en bedreigingen;

⁵ Toereikende sturing is het doel van 'Basis op orde'.

⁶ Demandmanagement: het voeren van de regie op de ICT-behoeften van de verschillende gebruikers.

⁷ Voor de samenhang en voortgang van ICT-projecten is het noodzakelijk dat de CIM de samenhang en de prioriteitstelling tussen de verschillende projecten bewaakt. Hiertoe bestaat het instrument portfoliomanagement.

- het projectmanagement en de externe omgeving worden onvoldoende scherp gehouden ten aanzien tot risico's voor en de realisatie van het project.
 - f De quality assurance⁸ is niet voldoende.
 - g De formele relatie tussen de CIO en de DIO is onduidelijk. Eveneens is onvoldoende duidelijk wat het doel van het CIO/de DIO platform is, welke bevoegdheden dit platform heeft en hoe die zich verhouden tot de stuurgroep Bedrijfsvoering.
- 5 *Het financieel bewustzijn rond ICT-projecten en –programma's en de financiële beheersing daarvan zijn onvoldoende ontwikkeld binnen de gemeente. Maatregelen om dit te verbeteren hebben niet het gewenste resultaat gehad.*
- a De gemeente beschikt niet over een goede definitie van kosten en baten van ICT die inzicht geeft in de kosten en baten per afzonderlijk project. Wel beschikt de gemeente over een definitie die inzicht kan geven in de totale ICT-kosten. Deze definitie wordt echter niet door alle diensten op dezelfde wijze toegepast.
 - b De ICT-governance is onvoldoende ingericht op het verkrijgen en controleren van betrouwbare financiële informatie (zie hoofdconclusie 4).
 - c Ook na het concernbreed voorschrijven van PRINCE2 geven de hernieuwde businesscases nog onvoldoende onderbouwing van de raming van kosten en baten in relatie tot de projectrisico's.
 - d Hoewel de CIO al veel heeft geïnvesteerd in het verbeteren van het opleidingsaanbod heeft dit niet geleid tot cursussen met voldoende aandacht voor financiële beheersing van ICT-projecten.
 - e Investeringskosten in Concernbedrijfsvoeringssystemen leiden na oplevering van deze systemen tot kapitaallasten die de diensten in hun exploitatie dienen te verwerken. Dit is onvoldoende inzichtelijk gemaakt voor de diensten. Deze hebben daardoor onvoldoende rekening gehouden met de hogere kapitaallasten die ten laste komen van het exploitatiebudget.
 - f Er vindt onvoldoende sturing plaats op de realisatie van baten. De baten worden niet goed benoemd en het ontbreekt aan indicatoren die de realisatie van de baten inzichtelijk kunnen maken.

2-3 aanbevelingen aan het college

De rekenkamer beveelt aan om:

- 1 gelet op het belang van ICT voor de gemeente en de sterke positie die de CIO nodig heeft om dit belang op adequate wijze te behartigen, deze positie structureel te borgen door de CIO lid te maken van de concern directie.
- 2 zorg te dragen voor een heldere definitie van kosten die duidelijk maakt:
 - a. welke kosten, op concern én dienstniveau, moeten worden toegerekend aan een project;
 - b. welke kosten (en/of uitgaven) als investeringskosten moeten worden aangemerkt die na oplevering van het systeem moeten worden geactiveerd;

⁸ Quality Assurance betreft het geheel van alle geplande en systematische acties die nodig zijn om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat een product of dienst voldoet aan de gewenste kwaliteitseisen.

- c. welke kosten (en/of uitgaven) direct ten laste van de exploitatie mogen worden gebracht.
- 3 de governance rond ICT-projecten zo in te richten dat:
 - a. taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle relevante actoren in ICT-projecten adequaat zijn geregeld en vastgelegd. Dit betreft onder meer de taakverdeling binnen het bureau de CIO en de verhouding tussen de CIO en DIO's;
 - b. alle relevante processen zijn beschreven en overeenkomstig wordt gehandeld:
 - beschrijf de processen van portfoliomanagement demandmanagement, programma management en project control en de rol die het programmabureau hierin vervult;
 - draag zorg voor een adequate toepassing door het bureau CIO;
 - zorg ervoor dat alle diensten zich committeren aan de uitvoering van het demandmanagement en portfoliomanagement;
 - c. er voldoende functiescheiding is:
 - de CIO op te dragen zijn opdrachtgeverschap voor ICT-projecten over te dragen aan projectmanagers buiten het bureau CIO, zodat de CIO zijn toezichthoudende verantwoordelijkheid op deugdelijke wijze kan invullen
 - ASR geen activiteiten uitvoert die op gespannen voet staan met de onafhankelijk rol die ASR heeft in het kader van de MOAP;
 - d. voorzien is in een adequate projectcontrol;
 - e. PRINCE2 ook in de praktijk wordt toegepast;
 - f. kosten tijdig, juist en volledig aan de projecten worden toegerekend:
 - op basis van de door het college vastgestelde definitie van kosten;
 - kosten op concern- én dienstniveau;
 - met toerekening van interne uren op basis van een adequate tijdregistratie;
- 4 Zorg te dragen voor een betrouwbare en consistente informatievoorziening aan college en raad over de omvangrijke ICT-projecten.
- 5 Op 7 juni 2010 heeft het college de raad geïnformeerd over de kosten en baten van ICT en ICT-projecten. In aanvulling op het verzoek van de raad om meer inzicht te krijgen in de kosten in verhouding tot de baten en risico's beveelt de rekenkamer aan om de raad een geactualiseerde versie hiervan te sturen die inzicht geeft in:
 - a. de uitputting van het krediet voor de CBS-projecten;
 - b. de relevante nog resterende risico's voor de realisatie ervan;
 - c. de wijze waarop het college met deze risico's wil omgaan;
 - d. de mate waarin het college het mogelijk acht om de projecten, volledig, op tijd en binnen het resterende concernkrediet af te ronden.
- 6 Zorg voor een duidelijk, organisatiebreed inzicht in de beschikbaar gestelde kredieten voor ICT-projecten en de kapitaallasten waarmee de diensten in de toekomst rekening moeten houden.
- 7 Borg de beschikbare kennis over ICT-projecten en de financiële beheersing van deze projecten binnen het CIO-programmabureau, evenals de lessons learned uit de individuele projecten en stel best practices samen.

- 8 De CIO op te dragen alsnog een concreet plan op te stellen met acties, maatregelen en in de tijd uitgezette resultaten voor het volledig afronden van het verbetertraject.
- 9 De voortgang van het verbetertraject onderdeel te maken van de MOAP en ASR op te dragen om die voortgang te toetsen en hierover te rapporteren aan het college.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie college

Ons college heeft kennisgenomen van de conclusies en aanbevelingen die de rekenkamer heeft geformuleerd naar aanleiding van het vervolgonderzoek naar de concern ICT-projecten van de gemeente Rotterdam. Met behulp van dit rapport zijn wij in staat verder sturing te geven aan het verbeterproces ICT. De bevindingen uit het rapport geven verdiept inzicht in enerzijds geplande en gerealiseerde kosten en baten van concernbedrijfsvoeringssystemen, en anderzijds de voortgang van het verbetertraject.

Op het punt van de geplande en gerealiseerde kosten en baten van de concernbedrijfsvoeringssystemen brengt de rekenkamer een aantal knelpunten scherp in beeld. Ons college deelt het oordeel van de rekenkamer dat financiële beheersing van dit soort projecten een belangrijk onderdeel is, en dat er in het verleden onvoldoende gestuurd is op kosten en baten van ICT projecten.

In besprekingen met raadsleden hebben wij al eerder laten weten dat de doorlooptijd van dit soort grote projecten maakt dat er de komende periode nog meer tegenvallers te verwachten zijn dan degene waar wij u in 2010 over rapporteerden. In het verleden genomen beslissingen in dit soort grote projecten hebben namelijk nog uitwerking in de komende jaren. Ons college zal uiteraard alles in het werk stellen om zulke tegenvallers tot een minimum te reduceren.

Ons college heeft de raad beter willen informeren en meer inzicht in deze materie willen verschaffen door vanaf 2010 rapportages van de Monitor Omvangrijke Automatiseringsprojecten ook aan de raad te doen toekomen. Aanvankelijk waren rapportages van deze Monitor alleen bedoeld als intern sturingsinstrument. Helaas is naar aanleiding van het omvormen van de bestaande rapportages voor bestuurlijk gebruik blijkaar de indruk ontstaan dat wij de rapportages positiever zouden hebben willen maken. Dit is geenszins het geval. Het onderliggende toetsingskader van de rapportages is namelijk identiek. Het handelingsperspectief van de raad is immers niet gelijk aan dat van het operationeel management.

Dat ons college de stand van zaken ten aanzien van ICT projecten op transparante wijze met de raad heeft gedeeld, moge ook blijken uit de medio 2010 aan de raad gepresenteerde conclusies over ICT projecten, waaronder:

- Het merendeel van de projecten kent grote afwijkingen in doorlooptijd, uiteindelijke kosten en opgeleverde producten ten opzichte van het oorspronkelijke plan;
- Rechtvaardiging van het merendeel van de projecten heeft plaatsgevonden op basis van een kwalitatieve business case waarbij de baten niet meetbaar zijn gemaakt;
- Bij de realisatie van projecten heeft, op een enkel project na, geen sturing plaatsgevonden op basis van de business case en is de verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijk realiseren van de business case niet belegd;

- Bij diverse projecten zijn de decentrale kosten niet meegenomen in de business case waarmee deze niet volledig is. Deze kosten komen voor rekening van de diensten en deelgemeenten.

De extrapolatie van de kosten bij de diensten die ten grondslag ligt aan de in de hoofdconclusies van het rekenkamerrapport vermelde schatting van de totale kosten, laten wij overigens nadrukkelijk voor rekening van de rekenkamer. Onzes inziens is deze extrapolatie niet verantwoord.

Wij willen stilstaan bij de conclusies van de rekenkamer ten aanzien van de resultaten van het verbeterprogramma, en dan met name de mate waarin dit dossier “in control” is gebracht. De veronderstelling dat het mogelijk zou zijn om op een dergelijk dossier in een jaar volledig in control te komen, is onzes inziens niet realistisch, en gebaseerd op een misverstand ten aanzien van onze doelstellingen in deze. Deze inschatting is overigens niet alleen gebaseerd op de Rotterdamse situatie. Het beter sturen op Informatie en ICT is een thema dat in vele (overheids)organisaties speelt, waarbij niet zelden de in Rotterdam genomen maatregelen als voorbeeld worden gesteld.

Het feit dat wij nu de randvoorwaarden voor governance op Informatie en ICT hebben verankerd, mag niet verward worden met het op orde zijn op dit dossier. De nu inzichtelijk gemaakte problematiek zal in de loop van 2011 in de grootst mogelijke mate beheersbaar worden gemaakt, middels de nu ingerichte sturingsmechanismen. Daarbij zal gelden: tijdens de verbouwing blijft de winkel open.

Hoewel wij op onderdelen met de rekenkamer van mening verschillen, delen wij de conclusie dat actie en bestuurlijke aandacht nodig blijft om dit taaie en complexe dossier verder onder controle te krijgen. Een groot aantal van de aanbevelingen van de rekenkamer is terecht en wordt door ons dan ook onderschreven. Hieronder gaan wij nader op de diverse aanbevelingen in.

De governance op informatie en ICT kan niet los gezien worden van de organisatieontwikkeling van de gemeente in het algemeen en de sturing op de bedrijfsvoering in het bijzonder. Op 29 januari 2011 heeft ons college een sturingsmodel voor de bedrijfsvoering vastgesteld met daarin een uitgewerkte verdeling van taken en verantwoordelijkheden van centraal en decentraal binnen het concern (aanbeveling 3). De CIO vervult de sturende rol voor het domein Informatie en ICT, en neemt deel aan de vergaderingen van de concerndirectie als Informatie en ICT onderwerp van bespreking zijn (aanbeveling 1).

Daarnaast hebben wij, als gevolg van de in de eerste en derde bestuursrapportage 2010 aangehaalde evaluatie van de monitor omvangrijke automatiseringsprojecten, per 1 maart 2011 een nieuwe rolverdeling vastgesteld tussen CIO en ASR bij het monitoren van ICT projecten (aanbeveling 3). Ten aanzien van het opdrachtgeverschap van de CIO aan ASR geldt overigens dat het door de rekenkamer benoemde risico van “wie betaalt, bepaalt” ook in de oude situatie slechts beperkt aanwezig was: noch in de nieuwe, noch in de oude situatie worden de ASR-activiteiten rondom het monitoren van ICT-projecten gefinancierd vanuit het CIO-budget.

Wij zullen de raad halfjaarlijks blijven rapporteren over de stand van zaken ten aanzien van ICT projecten (aanbeveling 4). Bij inhoud en vorm van de rapportages zullen wij de aanbevelingen (aanbeveling 5) van de rekenkamer betrekken.

Ten aanzien van kostendefinities (aanbeveling 2) hebben wij in de derde bestuursrapportage 2010 aan de raad toegezegd dat ons college aan de raad zal gaan rapporteren volgens een nieuwe kostenindeling. Deze indeling sluit aan bij een landelijke benchmark, zodat de kosten voor ICT kunnen worden vergeleken met soortgelijke organisaties. De benchmark is uiteraard gebaseerd op gangbare kostendefinities, die ook binnengemeentelijk zullen worden gehanteerd. Voor wat betreft de definitie van te activeren investeringskosten wordt aangesloten op de normen voor de verslaggeving zoals accountants die hanteren. Via deze benchmark zal ook het door de rekenkamer gewenste inzicht in kapitaallasten ontstaan (aanbeveling 6).

Dat wij de aanbeveling over het borgen van beschikbare kennis over beheersing van ICT projecten (aanbeveling 7) ter harte nemen, moge blijken uit het feit dat er recent een kennisbank ("wiki") over ICT projectmanagement op Sjaan is gepubliceerd. Ook is er een werkplan CIO 2011 opgesteld (aanbeveling 8).

Met betrekking tot de aanbeveling om ook het CIO programma te toetsen (aanbeveling 9), stellen wij voor om bij de toetsing van de jaarrekening 2011, de externe accountant ook om een oordeel te vragen over de resultaten van het CIO-programma.

Concluderend kunnen wij stellen dat wij met de rekenkamer van mening zijn dat dit dossier ook in 2011 nadrukkelijk om aandacht vraagt. Hoewel wij de formulering van de conclusies te scherp vinden in relatie tot de fase van de verbeteraanpak, zien we de aanbevelingen vooral als een ondersteuning van de ingeslagen weg.

3-2 nawoord

De rekenkamer waardeert de positieve opmerkingen van het college over de bijdrage die dit rapport levert aan het inzicht in de kosten en baten van concernbedrijfsvoeringssystemen en aan de verdere sturing van het college aan het verbeterproces ICT. De reactie van het college geeft de rekenkamer nog wel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het college gaat niet inhoudelijk in op één van de belangrijkste conclusies van de rekenkamer, namelijk dat het college de aan de raad toegezegde functionaliteiten van ICT-systemen niet binnen de gestelde tijd en beschikbaar gestelde kredieten heeft gerealiseerd. Wel vermeldt het college dat de raad is geïnformeerd dat er nog meer tegenvallers op het gebied van ICT-projecten zijn te verwachten. Het college zal de raad halfjaarlijks blijven informeren over de stand van zaken waarbij bij inhoud en vorm van de rapportages de aanbevelingen van de rekenkamer zullen worden betrokken. De rekenkamer benadrukt in dit verband dat het van belang is dat het college eerst expliciet maakt welke van de geplande functionaliteiten nu wel of niet gerealiseerd zullen worden, wanneer en tegen welke kosten. Om invulling te geven aan de toezegging om verdere tegenvallers tot een minimum te reduceren, zou het college daarbij tevens expliciet moeten maken welke risico's er nog bestaan en welke maatregelen het neemt om die te beperken.

De rekenkamer heeft geen twijfels over de goede intenties van het college ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad en heeft ook geconstateerd dat het toetsingskader niet is gewijzigd. Het omvormen van de bestaande rapportages voor

interne sturing naar rapportages voor de raad verklaart echter niet waarom de weging en presentatie van de stand van zaken is gewijzigd en de facto een positiever beeld geeft.

De raad heeft het college en de rekenkamer gevraagd om inzicht te verschaffen in de totale kosten en baten van ICT projecten. Het college heeft dat inzicht niet kunnen bieden. De rekenkamer geeft dat inzicht nu wel. Door uit te gaan van het best beheerste project (Oracle FIS) alsmede van registraties en opgaven van de diensten van hun kosten in dit project heeft de rekenkamer kunnen bepalen welke kosten minimaal gemaakt zijn. Tevens heeft zij een inschatting kunnen maken van de niet geregistreerde kosten. Door het verhoudingsgetal centrale – decentrale kosten dat hieruit naar voren kwam ook toe te passen op de overige onderzochte projecten heeft de rekenkamer bij benadering kunnen aangeven wat de totale kosten voor die projecten zijn. Zij acht dit een verantwoorde exploitatie van de kosten in de context van de vraag van de raad. Gelet op de mindere beheersing van de andere ICT-projecten, acht de rekenkamer het zelfs een conservatieve schatting. Het is nu aan het college om binnen het verbetertraject dusdanige voorzieningen te treffen dat alle kosten en baten voor ICT-projecten per project op betrouwbare wijze worden toegerekend en geregistreerd. De registratie en toerekening moeten zodanig zijn dat het door de raad gevraagde inzicht in de kosten en baten op structurele basis en met een voldoende mate van betrouwbaarheid kan worden geboden.

Bij het beoordelen van de stand van zaken rond het verbetertraject is de rekenkamer uitgegaan van de eigen ambities en planning van het college, zoals vastgelegd in het verbeterprogramma 'aanpak Grip op ICT'. De conclusies van de rekenkamer en de reactie hierop van het college maken duidelijk dat de verwezenlijking van die ambities binnen het gestelde tijdspad niet realistisch was. Het college heeft (veel) meer tijd nodig om het totaalpakket aan maatregelen uit te rollen en in de praktijk tot een adequate sturing en beheersing van ICT-projecten te komen.

In dit verband is het noodzakelijk dat het college een concreet plan opstelt dat inzichtelijk maakt welke resultaten het college wil bereiken om de sturing en beheersing van ICT-projecten te verbeteren, wanneer de noodzakelijke maatregelen daarvoor zullen worden uitgerold én wanneer dit ook in de praktijk moet hebben geleid tot de gewenste verbeteringen. Het is onduidelijk of het nieuwe werkplan van de CIO, waar het college naar verwijst, dit inzicht zal bieden.

De rekenkamer acht de wijze waarop het college ingaat op haar aanbevelingen onvoldoende concreet. Weliswaar gaat het college op elke aanbeveling in en geeft het de indruk hieraan tegemoet te komen, maar hoe het college dit precies gaat doen en in welke mate zij de aanbevelingen overneemt is onduidelijk. Het college vermeldt bijvoorbeeld dat het een nieuw sturingsmodel voor de bedrijfsvoering heeft vastgesteld met daarin een uitgewerkte verdeling van taken en verantwoordelijkheden van centraal en decentraal binnen het concern. Het college gaat verder niet in op de wijze waarop die rolverdeling concreet is vormgegeven maar gaat alleen summier in op de rol van de CIO.

De CIO vervult volgens het college een sturende rol voor het domein Informatie en ICT en neemt deel aan de vergaderingen van de concerndirectie als Informatie en ICT onderwerp van bespreking zijn. Het college gaat hier voorbij aan de essentie van de aanbeveling van de rekenkamer over de positie van de CIO. In dit tijdperk van digitalisering, de toenemende afhankelijkheid van ICT voor de primaire

bedrijfsprocessen (waaronder de dienstverlening aan de inwoners van Rotterdam) en de verwevenheid van allerhande processen is centrale regie onontbeerlijk. Die regie is in handen gelegd van de CIO. De CIO is een sleutelfiguur die een sterke onafhankelijke positie moet bekleden, net zoals dit ook in het bedrijfsleven en bij de Rijksoverheid is vormgegeven. Noch de ophanging van de CIO onder de directeur DMC, noch de nu door het college voorgestelde ad hoc aanwezigheid van de CIO in de concerndirectie voorzien in die sterke onafhankelijke positie. De rekenkamer is van mening dat de CIO onderdeel moet zijn van de concerndirectie en vergaande bevoegdheden moet hebben op het gebied van ICT.

Het college geeft aan per 1 maart 2011 een nieuwe rolverdeling te hebben vastgesteld tussen CIO en ASR bij het monitoren van ICT-projecten. Uit de reactie blijkt niet hoe die nieuwe rolverdeling is vormgegeven en of daarmee belangenverstrengeling bij ASR wordt voorkomen. Uit de reactie blijkt evenmin of maatregelen zijn genomen om het risico op belangenverstrengeling bij de CIO zelf te ondervangen.

De definitie van de rekenkamer van kosten van ICT is grotendeels gelijk aan de breed geaccepteerde standaard die is ontwikkeld door het Ministerie van Economische Zaken ('een landelijke benchmark'). De rekenkamer heeft hierin een nadere concretisering en verduidelijking aangebracht die is toegesneden op de gemeente Rotterdam. Zij adviseert de raad daarom het college op te dragen de rekenkamerdefinitie als concernstandaard te gebruiken.

Ten aanzien van de kapitaallasten zijn niet alleen de definitie en het daarmee verkregen inzicht van belang maar vooral de tijdige communicatie met de diensten over hun aandeel daarin en het moment waarop dat aandeel zal worden doorbelast. De diensten moet hiermee in hun meerjarenbegroting van de exploitatielasten rekening kunnen houden en niet, zoals thans het geval is, hiervoor ad hoc dekking moeten zoeken.

Het borgen van kennis van en ervaringen met ICT door middel van een centrale kennisbank ('wiki') acht de rekenkamer een goed initiatief dat daar zeker aan kan bijdragen.

De rekenkamer acht het geen goed voorstel van het college om de externe accountant te vragen bij de toetsing van de jaarrekening 2011 ook een oordeel te geven over de resultaten van het CIO-programma. Hierbij verwijst zij naar haar brief aan de raad (29 januari 2011), waarin de rekenkamer aangeeft dat de rol van de externe accountant beperkt zou moeten blijven tot de controle van de jaarrekening. De beoordeling van processen, en in dit kader het CIO-programma, dient te worden belegd bij de interne auditdienst.

Tot slot merkt de rekenkamer op dat zij in haar conclusies en aanbevelingen het accent heeft gelegd op de kostenkant van ICT. De batenkant is echter ook essentieel, zoals blijkt uit de tabel bij hoofdconclusie 1. De rekenkamer acht het daarom gewenst dat het college aangeeft hoe het zal waarborgen dat vooraf de te realiseren baten van ICT-projecten concreet worden benoemd en worden onderbouwd. Ook moet het college aangeven welke maatregelen het zal nemen die ertoe moeten leiden dat die baten binnen de beschikbare budgettaire kaders zullen worden gerealiseerd.

nota van bevindingen

1 inleiding nota van bevindingen

1-1 aanleiding onderzoek

De gemeenteraad heeft de Rekenkamer Rotterdam per brief van 17 juli 2008 verzocht onderzoek te doen naar de concern ICT-projecten van de gemeente Rotterdam. Aanleiding hiervoor was het advies van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) over de gemeenterekening 2007, dat als volgt luidt:

De COR beveelt de gemeenteraad aan om de Rotterdamse rekenkamer te verzoeken onderzoek te doen naar de omvang van de totale baten (inverdieneffecten) en lasten van concern ICT-plannen in de periode 2004-2007 en de politieke en ambtelijke aansturing, alsmede de project- en procesbeheersing inzake ICT-systemen.

De Rekenkamer Rotterdam heeft per brief van 7 augustus 2008 laten weten het raadsverzoek tot onderzoek naar ICT te honoreren.

Begin 2008 zijn de nieuwe directeur en adjunct-directeur Middelen en Control aangetreden. Zij konden zich op dat moment geen duidelijk beeld vormen van de bestaande ICT organisatie. Daarom hebben zij halverwege 2008 besloten om de ICT organisatie voor de concernbedrijfsvoeringssystemen (hierna Concernbedrijfsvoeringssystemen) te laten doorlichten. Naar aanleiding van de resultaten is begin 2009 een verbetertraject gestart. Dit is een groot traject dat de komende twee jaar zijn beslag moet krijgen en moet leiden tot een betere sturing en beheersing van ICT-projecten. Ook dient het verbetertraject meer inzicht te bieden in de kosten en baten. Het traject behelst een forse wijziging van de bestaande structuren.

Het vorenstaande betekende dat de ICT-governancestructuur tijdens het onderzoek van de rekenkamer in april-mei 2009 volop in beweging was. De rekenkamer heeft vervolgens besloten de publicatie van het onderzoek op te splitsen in twee delen.

- Een deel dat gaat over de huidige structuur van sturing en beheersing van concernbrede ICT-projecten en een beschrijving van het ingezette verbetertraject.
- Een deel dat gaat over de kosten en baten van die projecten en een actualisatie van het verbetertraject

De rekenkamer heeft de gemeenteraad geïnformeerd over de tweedeling met haar brief van 29 mei 2009, kenmerk RR/09 – 61/EE. Daarvoor is de tweedeling al besproken met de CRR.

Het eerste deel is gepubliceerd op 13 oktober 2009.⁹ Het tweede deel is onderzocht in 2010 en vastgelegd in onderliggend rapport.

⁹ Foutmelding in beeld, onderzoek naar ICT-projecten in Rotterdam, Rekenkamer Rotterdam, oktober 2009.

1-2 doel- en vraagstelling

Met het onderzoek beoogt de rekenkamer:

- meer inzicht te geven in geplande en gerealiseerde kosten en baten van de Concernbedrijfsvoeringssystemen alsmede van een tweetal dienstdiensten, te weten ONS en Columbus;
- inzicht te geven in de voortgang van het verbetertraject en een oordeel vellen in hoeverre het verbeterprogramma oplossing biedt aan door de rekenkamer gerapporteerde risico's (Foutmelding in beeld).

De centrale vragen in het onderzoek zijn:

- *Wat zijn de beoogde en gerealiseerde kosten en baten (waaronder de inverdieneffecten) van de concern bedrijfsvoering systemen en dienstprojecten ONS en Columbus?*
- *Welke activiteiten zijn reeds ondernomen in het kader van het verbetertraject en dragen deze bij aan de oplossing van de door de rekenkamer geconstateerde knelpunten?*

De centrale vragen zijn uitgewerkt in de onderstaande onderzoeksvragen.

- 1 Welke kosten en baten moeten volgens gangbare, algemeen geaccepteerde definities, normen en/of criteria aan een ICT-project worden toegerekend?
- 2 Wat zijn de beoogde baten en lasten van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- 3 Wat zijn de beoogde planning en scope van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- 4 Wat zijn de gerealiseerde baten en lasten van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- 5 Wat zijn de gerealiseerde planning en scope van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- 6 Welke activiteiten zijn ondernomen in het kader van het verbetertraject?
- 7 In hoeverre dragen deze activiteiten bij aan:
 - a. een duidelijke en simpele organisatiestructuur;
 - b. betrokkenheid vanuit het bestuur en management;
 - c. keuze voor een managementstandaard en overeenkomstige inrichting van de organisatiestructuur;
 - d. waarborgen in de ICT-keten voor goede aansluiting tussen de niveaus en goede sturing en beheersingsinstrumenten per niveau;
 - e. adequaat toezicht;
 - f. kennis inzake projectmanagement van ICT-projecten.

1-3 afbakening

De vraag van de raad betrof de concern ICT-plannen. Voor de afbakening hiervan is de rekenkamer in deel I uitgegaan van de plannen die de gemeente hieronder schaaft. Het gaat dan om de zogenoemde (ICT) Concernbedrijfsvoeringssystemen. De Directie Middelen en Control (DMC) vat daar de volgende systemen onder:

- Oracle FIS (Oracle modules Finance, Inkoop en Subsidies);
- Oracle HR;
- basis- en kernregistraties;
- Business Intelligence;
- Concern informatiearchitectuur;
- Procesarchitectuur;
- Document Management Systeem;

- Mijn Lokaal;
- Cityportal;
- Intranet;
- E-depot.

De rekenkamer richt haar onderzoek primair op de juistheid en volledigheid van de financiële analyse die in het kader van het CIM+ programma¹⁰ wordt gemaakt van de kosten en baten van de genoemde systemen.¹¹ Deze analyse moet inzicht geven in de gemaakte kosten, gerealiseerde onderdelen, nog te realiseren onderdelen en daarvoor nog te maken kosten voor deze systemen.

De rekenkamer heeft in deel I opgemerkt dat kosten van de Concernbedrijfsvoeringssystemen niet beperkt blijven tot de kosten van het concernkrediet. Ook de diensten waarbij de systemen (moeten) worden uitgerold investeren en maken kosten (en hebben er als het goed is ook baten van). De kosten en baten bij de diensten maakten in deel I geen onderdeel uit van de hiervoor genoemde financiële analyse. De rekenkamer wil met haar onderzoek deel II voor één project inzicht geven in de integrale kosten en baten van de hele keten van eindverantwoordelijke tot eindgebruiker. Zij heeft gekozen voor het concernbedrijfsvoeringssysteem Oracle FIS, waarvan de rekenkamer in deel I heeft vastgesteld dat dit een good practice is qua governance en waarvoor het dus reëel is te veronderstellen dat de kosten en baten inzichtelijk zijn te maken.

Voor het onderzoek naar planning, scope, kosten en baten van de Concernbedrijfsvoeringssystemen en twee dienstsysteem (hoofdstuk 4) noopt de beperkte capaciteit de rekenkamer tot het maken van keuzes. In dit geval tot de keuze om het onderzoek te beperken tot de grotere projecten en programma's die onderdeel zijn van de Concernbedrijfsvoeringssystemen. Daarnaast heeft de rekenkamer twee grote dienstgebonden systemen onderzocht, ONS en Columbus. Als groot definieert de rekenkamer systemen die meer dan € 5 miljoen kosten. Door het toepassen van deze definitie zijn enkele kleinere Concernbedrijfsvoeringssystemen (bijvoorbeeld Intranet, Mijn Lokaal en Cityportal) wel in de totale ICT-kosten meegenomen, maar niet specifiek onderzocht op planning, scope, kosten en baten.

Op specifiek verzoek van de gemeenteraad heeft de rekenkamer in aanvulling op het onderzoeksvoorstel toegezegd ook inzicht te verschaffen in de totale ICT-kosten en baten van het concern.

beperkingen

Uit het eerste deel van het onderzoek bleek dat de gemeente niet beschikte over een definitie van baten en lasten. Dit leidt er in de praktijk toe dat niet alle kosten en baten van een project worden geregistreerd en geïnventariseerd. Dit heeft als nadeel dat er geen volledige overzichten uit de administraties (kunnen) worden gegenereerd en dat het genereren van betrouwbare en vergelijkbare kosten- en batenoverzichten inzake ICT-projecten (zeer waarschijnlijk) beperkt mogelijk zal zijn.

¹⁰ Het CIM+ programma betreft vooral een globaal kader waarbinnen een nieuwe de CIO (CIM) moet worden gepositioneerd. De nadere uitwerking van dit kader wordt geheel aan de nieuwe de CIO over gelaten. Het programma omvat eveneens de aanstelling van de nieuwe CIO, die in plaats van de directeur DMC invulling moet gaan geven aan het ICT-beleid.

¹¹ Foutmelding in beeld, Rekenkamer Rotterdam, oktober 2009, blz. 70.

1-4 verantwoordelijkheden

Het college van Burgemeester en Wethouders neemt beslissingen over de ontwikkeling van ICT in de gemeente. Het college legt verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde beleid. Voor de concernsystemen is de bestuurlijk verantwoordelijke wethouder mevrouw J. Kriens. De gemeentesecretaris is ambtelijk verantwoordelijk voor de ICT-portefeuille.

1-5 leeswijzer

Dit rapport beantwoordt de twee centrale onderzoeksvragen. De eerste vraag, met betrekking tot de ICT-kosten en baten van het concern alsmede meer specifiek voor de geselecteerde Concernbedrijfsvoeringssystemen en twee dienssystemen, wordt beantwoord in de hoofdstukken 2 tot en met 4. Hoofdstuk 2 beschrijft definities van kosten en baten van ICT-projecten. In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van deze definities uiteengezet welke de totale ICT-kosten en baten zijn van het concern en in het bijzonder voor de Concernbedrijfsvoeringssystemen. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de diverse geselecteerde concernbedrijfsvoerings- en dienssystemen en belicht behalve kosten en baten ook de aspecten planning en scope van deze systemen. Hoofdstuk 5 gaat in op de tweede centrale onderzoeksvraag over de status en voortgang van het de CIO verbeterprogramma.

2 definitie kosten en baten ICT-projecten

2-1 inleiding

Een belangrijke stap naar beheersing van ICT-projecten is het op transparante wijze inzichtelijk maken van de ICT-kosten en baten. Het oordeel over de hoogte van ICT-kosten wordt bevorderd als er eenduidigheid bestaat over de definitie van het begrip ICT-kosten en over de grondslagen voor de waardering van investeringen binnen de gemeente Rotterdam. De gemeente beschikte ten tijde van het uitvoering van deel 1 van het onderzoek naar ICT (nog) niet over een adequate en eensluidende definitie van de begrippen kosten en baten van ICT-projecten. Ten tijde van deel 2 van het onderzoek naar ICT-projecten is er binnen het concern een definitie van kosten van ICT ontwikkeld. Een definitie van baten van ICT is er nog niet.

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer het antwoord op de onderstaande onderzoeksvraag:

Welke kosten en baten moeten volgens gangbare, algemeen geaccepteerde definities, normen en/of criteria aan een ICT-project worden toegerekend?

2-2 definities van ICT-projectkosten en integrale ICT-kosten

2-2-1 definitie ICT-kosten

De gemeente Rotterdam heeft een eigen definitie van ICT-kosten die de basis vormt voor het verkrijgen van inzicht in de exploitatiekosten van ICT. Deze definitie geeft echter geen inzicht in de kosten per afzonderlijk project. Ook wordt de definitie niet eenduidig binnen het concern toegepast.

Over ICT-kosten zijn verschillende definities in omloop die elkaar grotendeels overlappen. Kern is dat het gaat om de waarde (in geld) van middelen die worden gebruikt om een doel te realiseren. Vertaald naar dit onderzoek is het doel een ICT-programma, -project of -systeem. Om tot een goede definitie van ICT-kosten te komen heeft de rekenkamer verschillende definities vergeleken waaronder die van de Algemene rekenkamer,¹² van het ministerie van Economische Zaken¹³ en de pas ontwikkelde definitie van de gemeente Rotterdam zelf.

De definitie van de gemeente Rotterdam komt voort uit diverse P&C-circulaires van het concern en sluit dus aan op de wijze waarop nu al wordt gerapporteerd over de integrale ICT-kosten. In vergelijking met de andere definities is deze compleet. Mede gelet op de hiervoor genoemde overlap heeft de rekenkamer er daarom voor gekozen in dit onderzoek uit te gaan van de definitie van de gemeente voor het verkrijgen van

¹² Rapport 'Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B' algemene rekenkamer, juli 2008.

¹³ Handreiking voor kosten-batenanalyses voor ICT projecten, ministerie van Economische Zaken, 2007.

inzicht in de integrale ICT-kosten. De definitie van de gemeente luidt als volgt:

DEFINITIE ICT-KOSTEN CONCERN ROTTERDAM (2009)

Beleid en management:

- Planontwikkeling: kosten voor het opstellen van een informatieplan of een jaarplan automatisering;
- ICT (beleids)advies: kosten voor het opstellen/uitbrengen van beleidsadviezen over de informatievoorziening.
- Projectmanagement: kosten voor het leiden van ICT-projecten.
- I&A (overige) leiding: kosten voor het voeren van de algemene leiding over de I&A organisatie (algemene managementtaken hoofd I&A en/of chefs subafdelingen).

Aanschaf, ontwikkeling en invoering:

- Maatwerkontwikkeling: kosten voor het op specifieke gebruikersbehoeften toegesneden ontwikkelen van informatiesystemen, gereedschappen e.d. Vooral directe personeelskosten van ICT-personeel, maar ook kosten voor ontwikkelgereedschappen en testgereedschappen.
- Softwarepakketten: kosten van koop, huur, lease e.d. van licenties. Zowel materiele kosten, als personele kosten i.v.m. voorbereidend werk (vooronderzoek, offertes, aanbesteding e.d.).
- Hardwarecomponenten: kosten van koop, huur, lease e.d. van computers, netwerkcomponenten, randapparatuur e.d. Zowel materiele kosten, als personele kosten i.v.m. voorbereidend werk (vooronderzoek, offertes, aanbesteding e.d.).
- Invoeringskosten: Kosten benodigd voor het installeren en het leren omgaan met de systemen. Vooral personele kosten, zowel vanuit afdeling I&A als de lijn.

Beheer en onderhoud:

- Onderhoudslicenties, pakketbeheer: kosten voor administratie, onderhoud en technische ondersteuning op softwarepakketten. Aanschaf van nieuwe versies of upgrades vallen hier niet onder. Mix van personele en materiele kosten.
- Maatwerkonderhoud & beheer: kosten voor administratie, onderhoud en technische ondersteuning op in opdracht of in eigen beheer gebouwde informatiesystemen, gereedschappen e.d.; een mix van materiële en personele kosten.
- Hardwareonderhoud & beheer: kosten voor administratie, reparatie, vervanging defecte apparatuur; een mix van materiële en personele kosten.
- Gebruikersondersteuning: kosten voor het oplossen van vragen of problemen van gebruikers. Personele kosten, kosten inrichting helpdesk (ook tools, helpdeskdatabase). Materiele kosten in verband met reparatie of vervanging hier niet inbegrepen.

Kapitaallasten:

- De totale kosten van rente en afschrijving verbonden aan de geactiveerde ICT-investeringsprojecten.

De rekenkamer kan zich grotendeels vinden in deze definitie. Deze definitie wordt door de gemeente gehanteerd om richting de diensten hun ICT-kosten uit te vragen. Wel maakt de rekenkamer bij het toepassen van deze definitie voor het inzichtelijk maken van integrale ICT-kosten en baten in het algemeen en kosten en baten van de Concernbedrijfsvoeringssystemen in het bijzonder een drietal kanttekeningen.

Ten eerste wordt op basis van deze definitie geen direct inzicht verkregen in de uitputting van de diverse investeringskredieten. Door het gebruik van kredieten bestaat er verschil tussen het doen van uitgaven en het maken van kosten. Uitgaven ten laste van een investeringskrediet leiden tot kosten in de vorm van kapitaallasten

op het moment dat het ontwikkelde systeem in gebruik wordt genomen en wordt geactiveerd. De komende jaren zullen meer systemen in gebruik genomen gaan worden en zullen de kapitaallasten derhalve aanzienlijk gaan toenemen. Dit zal een opstuwend effect hebben op de jaarlijkse ICT-kosten, ervan uitgaande dat overige exploitatiekosten voor bijvoorbeeld beheer en onderhoud en beleid en management niet significant zullen gaan dalen. De rekenkamer acht het daarom van groot belang de financiële consequenties van investeringen (in de tijd) scherp inzichtelijk te maken teneinde op de daaruit voortvloeiende kosten op termijn scherp te kunnen sturen en beheersbaar te houden.

Ten tweede is uit de definitie en de op basis daarvan gerapporteerde ICT-kosten op dit moment niet te herleiden wat de integrale projectkosten zijn van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen. Het is derhalve niet duidelijk wat de totale projectkosten van een CBS-project als bijvoorbeeld Oracle FIS zijn. Uitgaven van Concernbedrijfsvoeringssystemen en andere projecten die voorgefinancierd worden uit een krediet, worden op het moment van activering (na ingebruikname) als kapitaallasten opgenomen in de jaarlijkse ICT-kosten. Het is onduidelijk in hoeverre uitgaven die door de diverse diensten worden gemaakt bij het ontwikkelen en uitrollen van Concernbedrijfsvoeringssystemen en die niet uit het krediet worden voorgefinancierd direct ten laste van de jaarlijkse exploitatiekosten worden geboekt. Het gaat hier bijvoorbeeld om personeelskosten van interne medewerkers die hebben meegewerkt aan de ontwikkeling en uitrol van Concernbedrijfsvoeringssystemen. Kosten, met name gerelateerd aan de ontwikkeling van een systeem, worden veelal direct als exploitatiekosten geboekt maar hadden mogelijk als projectkosten geactiveerd dienen te worden. In tegenstelling tot in de private sector bestaan er voor de (lokale) overheid geen duidelijke afspraken (zoals bijvoorbeeld de IFRS accounting regels) die bepalen welke kosten wel en niet aan een project moeten worden toebedeeld.

Ten derde heeft de rekenkamer geconstateerd dat de door de gemeente gehanteerde kostendefinitie niet bij alle bedrijfsonderdelen eenduidig wordt geïnterpreteerd en toegepast. Op concernniveau bestaat bijvoorbeeld geen gedetailleerd inzicht in welke kosten worden verantwoord onder de post 'aanschaf, ontwikkeling en invoering'. Hieronder vallen volgens de definitie onder andere kosten van het aanschaffen van software en hardware. Het is dus niet duidelijk op welke wijze diensten dit type kosten verantwoorden en of dat tussen de diensten onderling op een consistente wijze gebeurt. De CIO-office heeft dit inmiddels bevestigd en beoogt een verdere aanscherping van de definitie van exploitatiekosten op basis waarvan een eenduidige rapportage en benchmark met vergelijkbare instellingen mogelijk is.

De rekenkamer heeft om bovengenoemde redenen en om een adequaat antwoord te kunnen geven op de door de gemeenteraad gestelde vragen rondom de integrale kosten en baten van Concernbedrijfsvoeringssystemen een aangepaste definitie voor ICT-projectkosten opgesteld. Uitgangspunt bij de totstandkoming van deze definitie is dat alle kosten die bijdragen aan de waardecreatie van een project in principe als projectkosten meegenomen moeten worden en derhalve geactiveerd en afgeschreven moeten worden.

2-2-2 definitie ICT-projectkosten

Om inzicht te kunnen geven in de kosten per ICT-project heeft de rekenkamer een alternatieve definitie opgesteld. Met deze definitie wordt het onderscheid tussen investeringsuitgaven en uiteindelijke exploitatiekosten inzichtelijk gemaakt en kan op projectniveau inzicht worden verkregen in de integrale kosten van projecten die uit een investeringskrediet worden gefinancierd.

De totale kosten van een ICT-project bestaan volgens de rekenkamer uit de investeringsuitgaven (die gedurende de afschrijvingsperiode van het systeem na activering ervan zichtbaar worden in het exploitatieresultaat als kapitaallasten) en de kosten die door de diensten direct ten laste van het exploitatieresultaat worden gebracht om het project ontwikkeld en geïmplementeerd te krijgen.

De vraag van de gemeenteraad en het onderzoek van de rekenkamer richten zich primair op de kosten (en baten) van concern ICT-projecten, ofwel de concern bedrijfsvoeringssystemen. De Concernbedrijfsvoeringssystemen worden gefinancierd uit krediet dat daarvoor door de raad is gevoteerd. Ook diverse (grote) IT systemen die bij diensten worden ontwikkeld, worden gefinancierd op basis van een daarvoor beschikbaar gesteld krediet. Voor het ontwikkelen van deze projecten worden uitgaven gedaan ten laste van het krediet. Deze uitgaven worden pas zichtbaar als kosten nadat het project is ontwikkeld en in gebruik is genomen. Dan vindt activering plaats en worden de kosten van het project verantwoord als kapitaallasten. Kosten van ICT-projecten die niet ten laste van een krediet worden gefinancierd, worden direct verantwoord onder bijvoorbeeld 'beleid en management' en 'aanschaf, ontwikkeling en invoering'.

Niet alle kostensoorten uit de definitie van het concern zijn relevant voor de Concernbedrijfsvoeringssystemen, maar hebben wel betrekking op generieke ICT-kosten. De aanschaf van hardware en het onderhoud ervan hangen bijvoorbeeld over het algemeen niet samen met specifieke (concernbedrijfsvoerings-) systemen maar staan ten dienste van tal van systemen. Dit geldt ook voor de beheerskosten van het ICT Shared Service Centre Hieronder wordt toegelicht op welke punten de definitie van de rekenkamer afwijkt van de definitie van de gemeente.

De kostensoort 'beleid en management' heeft voor een groot deel betrekking op de kosten van de verschillende ICT-afdelingen van de diensten. Deze kosten zijn essentieel om het opzetten en uitvoeren van ICT-programma's en -projecten mogelijk te maken. Slechts een deel van deze kosten heeft een directe link met de ICT-projecten. Dit betreft het onderdeel 'projectmanagement: kosten voor het leiden van ICT-projecten'. Van de kostensoort beleid en management heeft de rekenkamer alleen deze kosten meegenomen voor het inventariseren van de totale kosten van de in hoofdstuk 2 gedefinieerde projecten.

Ook de kosten van hardware (koop, huur, lease van computers e.d.) rekent de rekenkamer niet tot de projectkosten. Deze kosten worden over het algemeen niet gemaakt voor en binnen de budgettaire kaders van de geselecteerde CBS- en dienstprojecten.

Aangezien de kosten en baten van Concernbedrijfsvoeringssystemen centraal staan is het onderzoek van de rekenkamer, is het van belang een duidelijk onderscheid te maken tussen investeringsuitgaven en exploitatiekosten.

investeringsuitgaven versus exploitatiekosten

Zoals blijkt uit de definitie van het concern is de aard van de kosten afhankelijk van de vraag of het ICT-project nog loopt en het systeem dus nog wordt ontwikkeld (aanschaf, ontwikkeling en invoering) of dat het project is afgerond en het systeem operationeel is (beheer en onderhoud).

Het begrip 'kosten' kan leiden tot spraakverwarring. In het dagelijks spraakgebruik zijn kosten de hoeveelheid geld die je uitgeeft, het bedrag dat je betaalt. Dit zijn kosten op kasbasis dus uitgaven. In het administratieve baten- en lastenstelsel dat verplicht is voor gemeenten, is pas sprake van kosten als het product is opgeleverd en worden de kosten aan de exploitatie toegerekend naar rato van het gebruik. (Als een geautomatiseerd systeem vijf jaar meegaat, wordt elk jaar 1/5 van de aanschafwaarde ten laste van de exploitatie gebracht.) Vanwege het verschil in aard van de kosten en de financieel-administratieve verwerking ervan maakt de rekenkamer in het vervolg van dit rapport onderscheid in investeringsuitgaven en exploitatiekosten.

Rekening houdende met bovenstaande komt de rekenkamer met een definitie van ICT-projectkosten die complementair aan de concerndefinitie van ICT-kosten de investeringsuitgaven beter inzichtelijk maakt en hiermee ook de samenhang expliciteert tussen ICT-investeringen en -exploitatiekosten. Deze definitie is hieronder in het groene kader weergegeven.¹⁴

investeringsuitgaven

Investeringsuitgaven betreffen de uitgaven voor:

- projectmanagement: uitgaven voor het leiden van ICT-projecten;
- maatwerkontwikkeling: (activeerbare) uitgaven voor het op specifieke gebruikersbehoeften toegesneden ontwikkelen van informatiesystemen, gereedschappen e.d. Vooral directe personeelskosten van ICT-personeel maar ook kosten voor ontwikkelgereedschappen en testgereedschappen;
- softwarepakketten: (activeerbare) uitgaven voor koop, huur, lease e.d. van licenties. Zowel materiele uitgaven, als personele uitgaven i.v.m. voorbereidend werk (vooronderzoek, offertes, aanbesteding e.d.);
- invoeringsuitgaven: (activeerbare) uitgaven voor het uitrollen en installeren van systemen.

¹⁴ Bij deze definitie is de rekenkamer onder meer uitgegaan van de notitie software van de commissie BBV van mei 2007.

exploitatiekosten

exploitatiekosten betreffen de uitgaven voor:

- onderhoudslicenties, pakketbeheer: kosten voor administratie, onderhoud en technische ondersteuning op softwarepakketten. Aanschaf van nieuwe versies of upgrades vallen hier niet onder; mix van personele en materiele kosten;
- maatwerkonderhoud & beheer: kosten voor administratie, onderhoud en technische ondersteuning op in opdracht of in eigen beheer gebouwde informatiesystemen, gereedschappen e.d.; mix van materiële en personele kosten;
- gebruikersondersteuning: kosten voor het oplossen van vragen of problemen van gebruikers. Personele kosten, kosten inrichting helpdesk (ook tools, helpdeskdatabase) en kosten voor opleiding van gebruikers. Materiele kosten in verband met reparatie of vervanging zijn hier niet inbegrepen;
- kapitaallasten: de totale kosten van rente en afschrijving van geactiveerde ICT-investeringsuitgaven.¹⁵

Investeringsuitgaven worden, vermeerderd met rentelasten, uiteindelijk als kapitaallasten verantwoord in het jaarlijkse exploitatieresultaat. De kosten van een ICT-project omvatten derhalve de exploitatiekosten waarin begrepen de totale afschrijvings- en rentelasten van betreffend project.

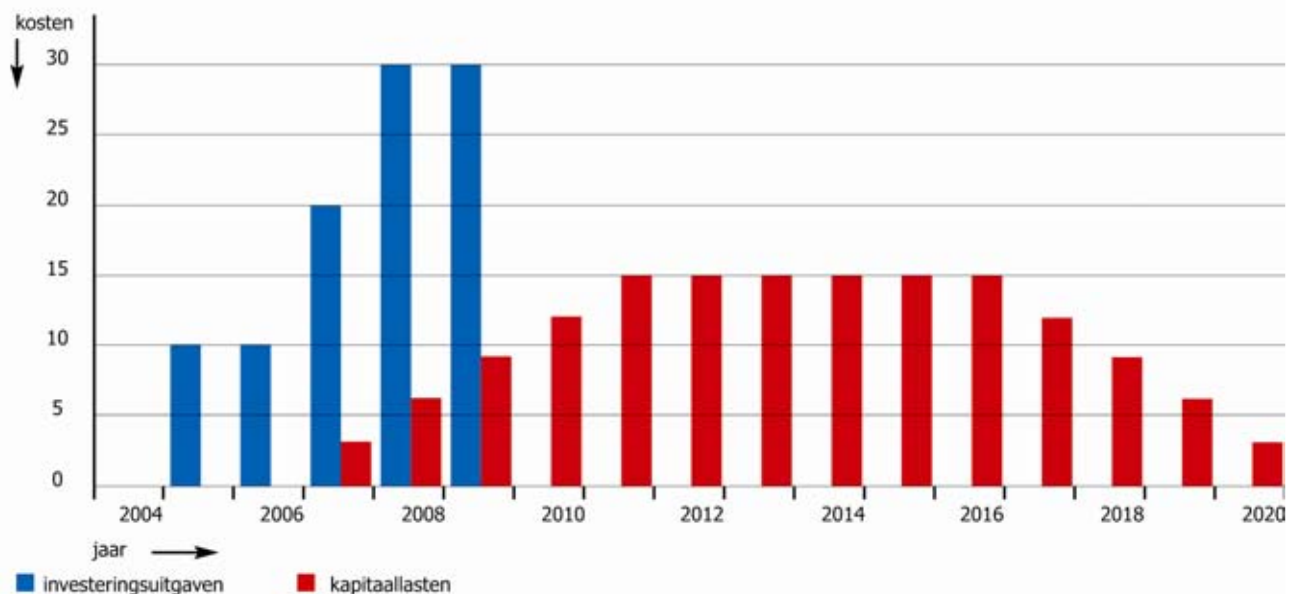
Voor de investeringsuitgaven stelt de raad het (investerings-)krediet vast. Dat is het budgettaire plafond voor het ontwikkelen van de desbetreffende geautomatiseerde systemen. De uitputting van deze kredieten blijkt uit de investeringsbijlage in de concernbegroting en het jaarverslag. Het geïnvesteerde bedrag betreft dus de uitgaven die ten laste van het beschikbaar gestelde krediet zijn gemaakt maar die nog niet als kosten zijn verantwoord. Deze uitgaven zijn onderdeel van de post 'materiële vaste activa in uitvoering' (projecten) op de balans. Er is geen relatie met de staat van baten en lasten in de jaarrekening.

Na oplevering van een geautomatiseerd systeem start de exploitatiefase. Tot de kosten van die fase rekent de rekenkamer alle kosten uit de definitie van de gemeente onder beheer en onderhoud en kapitaallasten met uitzondering van de onderhoudskosten voor hardware. De reden hiervoor is dat deze onderhoudskosten niet voor één systeem gemaakt worden.

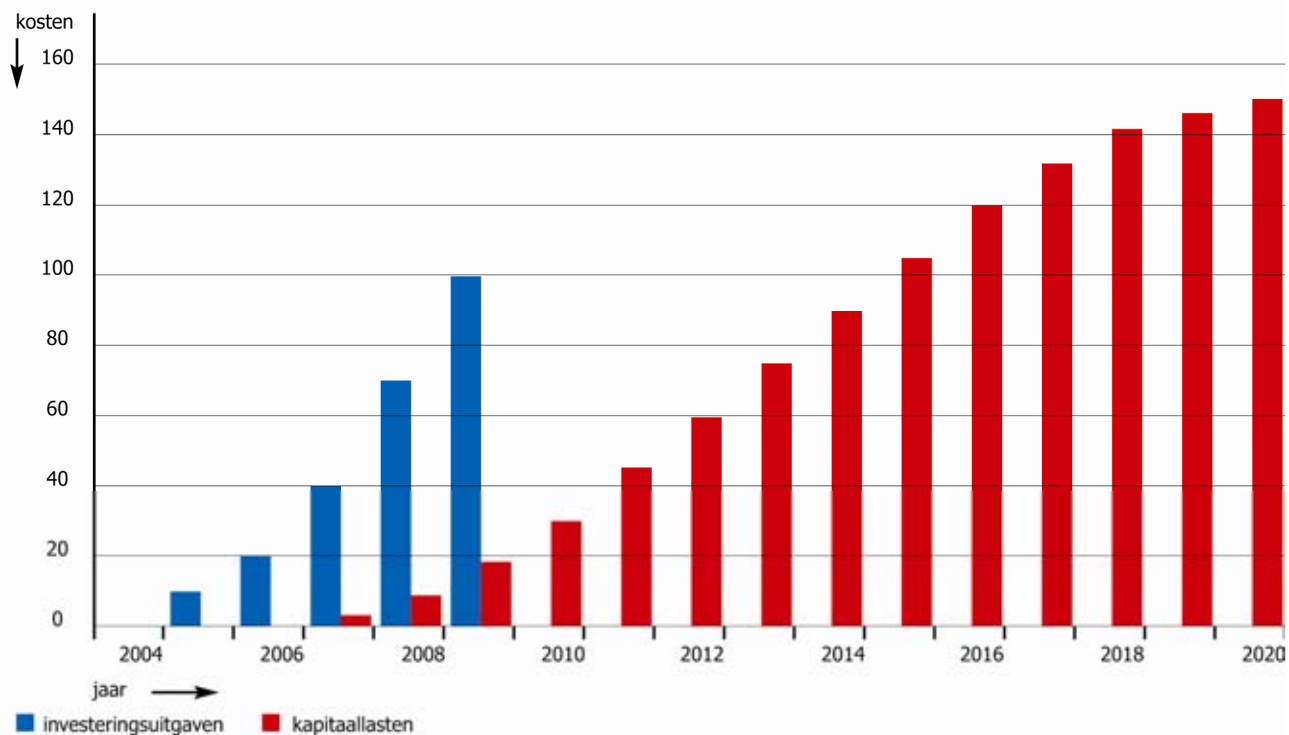
Het onderscheid tussen investeringsuitgaven en exploitatiekosten is van belang voor de raad. Via de investeringsparagraaf in de begroting stemt de raad in met de hoogte van de gevraagde investering (investeringsuitgaven). Dekking van die investering wordt vrijwel altijd doorgeschoven naar latere jaren wanneer de geactiveerde automatiseringsprojecten in de vorm van kapitaallasten op de exploitatie drukken. Naarmate meer (delen van) systemen worden opgeleverd en geactiveerd, nemen de kapitaallasten navenant toe.

¹⁵ De netto contante waarde van alle kapitaallasten van project X komen overeen met de totale investeringsuitgaven aan project X.

figuur 2-1: investeringsuitgaven en kapitaallasten per jaar



figuur 2-2: investeringsuitgaven en kapitaallasten cumulatief



Met de definitie die de rekenkamer hanteert voor projectkosten wordt inzichtelijk hoe de investeringsuitgaven in de vorm van kapitaallasten na activering terugkomen en worden verantwoord in de exploitatiekosten. Dit is in de figuren 2.1 en 2.2 grafisch weergegeven voor een fictieve investering. In figuur 2.1 is dit weergegeven voor de absolute uitgaven en kosten op jaarbasis, in figuur 2.2 is dit cumulatief weergegeven.¹⁶ Voor een totale groep projecten (bijvoorbeeld de Concernbedrijfsvoeringssystemen) of een afzonderlijk project betreft dit de cumulatieve waarde van de kapitaallasten (afschrijvingskosten vermeerderd met rentekosten, in dit voorbeeld gesteld op 4%) voor betreffend project gedurende de volledige afschrijvingsperiode van het project. In bovengenoemde figuren zijn niet de (exploitatie-) kosten weergegeven die op dienstniveau aanvullend worden gemaakt om betreffend project ontwikkeld en geïmplementeerd te krijgen.

2-2-3 algemeen geaccepteerde definities van ICT baten

Het ontbreekt zowel binnen als buiten de gemeente Rotterdam aan een gangbare, bruikbare definitie van ICT-baten. In diverse omschrijvingen van baten gaat het altijd om toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande situatie, vaak uitgedrukt in (economisch) nut voor de gebruiker en de mate waarin het project bijdraagt aan het realiseren van organisatiedoelen of gewenste effecten. Het is niet altijd mogelijk om baten te kwantificeren. Belangrijk blijft wel dat duidelijk wordt gemaakt wanneer baten (kunnen) worden gerealiseerd.

De gemeente beschikt nog niet over een definitie van baten. Aan de start van een ICT-project hoort een deugdelijke kosten-baten analyse te liggen, vastgelegd in een businesscase. Daarin moet onderbouwd worden dat de baten van het project in voldoende mate opwegen tegen de kosten. Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken en daarmee een onderbouwd besluit te kunnen nemen over het voorgestelde ICT-project is het van belang dat het voor alle betrokken duidelijk is wat onder baten moet worden verstaan.

Bij voorkeur zijn baten kwantificeerbaar, meetbaar en uit te drukken in geld. Dit is echter niet altijd mogelijk. Sommige baten zijn kwalitatief en moeilijk te kwantificeren. Een voorbeeld hiervan is het voldoen aan wettelijke vereisten.

Uit dit onderzoek blijkt dat baten van ICT-projecten moeilijk zijn te vatten in een definitie. De rekenkamer heeft geen gangbare, bruikbare definitie gevonden. Wel wordt het begrip omschreven; bijvoorbeeld in het kader van de kosten-baten afweging. Baten worden daarin onder meer geassocieerd met (economisch) nut voor de gebruiker en de mate waarin het project bijdraagt aan het realiseren van organisatiedoelen of gewenste effecten.¹⁷ Duidelijk is wel dat het bij baten altijd om toegevoegde waarde gaat ten opzichte van de bestaande situatie, omdat de baten de legitimering moeten vormen voor de inzet van de schaarse beschikbare middelen. Een belangrijk aspect hierbij is dat duidelijk wordt gemaakt wanneer baten (kunnen) worden gerealiseerd, dus dat in de business case aangegeven wordt wanneer de investering wordt terugverdiend.

¹⁶ In beide figuren wordt het effect in de vorm van kapitaallasten weergegeven van een investering van 100 die in vijf jaar tijd wordt uitgegeven, te weten 10 in jaar één, 10 in jaar twee, 20 in jaar drie, 30 in jaar vier en 30 in jaar vijf. Vanaf jaar drie wordt begonnen met activeren.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de handreiking voor kosten-batenanalyses voor ICT-projecten, Ministerie van Economische Zaken, december 2007.

Een uitputtende definitie van ICT baten opstellen is dus complex. Hieronder volgt een selectie van een aantal veelvoorkomende ICT baten. Een handreiking van het Ministerie van Economische Zaken laat zien dat ICT-projecten voornamelijk baten met zich meebrengen op het gebied van tijdbesparing, verhoogde kwaliteit, kostenbesparingen, risicovermindering en beschikbaarheid van informatie. Naast deze baten is ook voldoen aan wet- en regelgeving een reden die binnen de gemeente Rotterdam wordt gebruikt om de investeringen in ICT-projecten te kunnen rechtvaardigen. De rekenkamer is van mening dat onderstaande tabel een redelijk uitputtend overzicht biedt van de baten die met ICT-projecten gerealiseerd zullen kunnen worden.

tabel 2-1: baten ICT

Baten	Toelichting
tijdsbesparing (doorlooptijd)	1 geautomatiseerd beschikbaar stellen van gegevens 2 minder tijdrovend zoekproces voor juiste data 3 minder tijd nodig voor controleren en corrigeren van gegevens 4 minder dataprocessing door gemeenschappelijke standaarden voor data en processen
verbetering van kwaliteit (service)	1 vermindering aantal fouten, klachten en werk dat opnieuw gedaan moet worden 2 vermindering van aantal malen dat klanten gegevens moeten aanleveren 3 betere kwaliteit van data (volledigheid) 4 verbetering dienstverlening
kostenbesparingen (efficiëntie)	1 automatiseren van arbeidsintensieve processen 2 lagere kosten van data- en/of softwarebeheer 3 vermindering van toekomstige kosten 4 vermindering subadministraties 5 efficiënter gebruik van middelen
vermindering van risico's (betrouwbaarheid)	1 vermindering van fraude 2 verbetering van betrouwbaarheid van dienstverlening
beschikbaarheid van informatie	1 verbetering van informatie ten behoeve van besluitvormingsproces 2 verbetering van mogelijkheden voor het verzamelen van meer en nieuwe data 3 verbetering van transparantie ¹⁸

¹⁸ Zie onder meer de handreiking voor kosten-batenanalyses voor ICT projecten, ministerie van Economische Zaken, 2007 en Inrichten en optimaliseren van organisaties, ICT-gedreven organisatieverbetering, Peter Noordam, 2005.



3 actuele ICT-kosten en -baten

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de totale CBS-projectkosten binnen de gemeente en de totale ICT-kosten van de gemeente Rotterdam. Het hoofdstuk bestaat uit drie onderdelen, te weten in paragraaf 3.2 de kosten voor het CBS-programma Oracle FIS (inclusief de kosten op dienstniveau). In paragraaf 3.3 een kostenoverzicht voor alle CBS-projecten. In paragraaf 3.4 tenslotte, heeft de rekenkamer een inschatting gemaakt van de totale ICT-kosten binnen de gemeente.

Om zicht te krijgen op de totale kosten van CBS-projecten heeft de rekenkamer allereerst alle kosten geïnventariseerd die zijn gemaakt voor het CBS-project FIS. De uitkomsten hiervan heeft zij vervolgens gebruikt om een schatting te maken van de kosten voor andere CBS-projecten. Daarnaast baseert de rekenkamer zich hiervoor op overzichten van de gemeente die de uitputting van het krediet CBS-projecten inzichtelijk maken. Hierdoor ontstaat een schatting van de totaaluitgaven voor CBS-projecten.

In een separaat traject heeft de rekenkamer geprobeerd de totale kosten van alle ICT binnen de gemeente (alle programma's, projecten, kapitaallasten etc.) inzichtelijk te krijgen. De rekenkamer baseert zich hiervoor onder andere op jaarrekeningen en andere verantwoordingsdocumenten.

Voor de bepaling van de integrale projectkosten van het CBS-project Oracle FIS alsmede de totale kosten van alle CBS-projecten is gebruik gemaakt van de definitie van de rekenkamer. Voor de indicatie van de totale ICT-kosten (jaarlijkse exploitatiekosten, inclusief reeds geboekte kapitaallasten, maar exclusief investeringsuitgaven die nog niet als kapitaallasten zijn geboekt) is gebruik gemaakt van de kostendefinitie van de gemeente welke ook de basis is voor de gemeentelijke verantwoordingsinformatie.

3-2 Oracle FIS

3-2-1 inleiding

Het ICT-project Oracle FIS is een verzamelnaam voor de ontwikkeling en uitrol van drie modules van het Oracle eBS-systeem, te weten de systemen Oracle Fin(anciën), Oracle Inkoop en Oracle Subsidies. In 2001 is vastgesteld dat het gebruik van veel verschillende pakketten voor de financiële administratie bij de diverse diensten onder meer leidde tot problemen bij het opstellen van geconsolideerde informatie zoals de begroting en jaarrekening van de gemeente en de bestuursrapportages. Bovendien boden de gebruikte pakketten niet voldoende functionaliteit om in alle informatiebehoeften van diensten, deelgemeenten en concern te voorzien. Daarnaast was er ook behoefte aan het ondersteunen van (delen van) primaire en/of andere

ondersteunende processen. Een concernbreed systeem maakt het tevens mogelijk een gemeenschappelijke administratieve dienst (SSC FIN) op te zetten.

In 2003 is daarom gestart met het ontwikkelen van een nieuw systeem (Oracle) om voor een aantal grotere diensten de verouderde financiële systemen te vervangen.

3-2-2 projectkosten Oracle FIS

De totale projectkosten van het programma Oracle FIS zijn tenminste € 20,9 miljoen (exclusief licentiekosten). Deze bestaan enerzijds uit de investeringsuitgaven die zijn gedaan voor het ontwikkelen en implementeren van dit systeem, anderzijds uit kosten die door de dienst worden gemaakt voor de ontwikkeling en implementatie van dit programma (dus niet voor het beheer ervan) die direct door de diensten in de jaarlijkse exploitatielasten worden verantwoord.

Van de totale projectkosten heeft de rekenkamer berekend dat 58% in de vorm van investeringsuitgaven (gelijk aan de netto contante waarde van de toekomstige kapitaallasten) en 42% als exploitatiekosten verantwoord wordt. Uit het onderzoek blijkt dat deze exploitatiekosten aan de lage kant zijn, omdat niet alle relevante kosten die door diensten zijn gemaakt voor Oracle FIS ook als zodanig zijn geoormerkt. Met name interne uren zijn veelal niet (volledig) toegerekend aan het project. De rekenkamer heeft geen goede inschatting kunnen maken van het aantal interne uren dat (ten onrechte) niet aan het project is toegerekend.

Licentiekosten van Oracle FIS zijn in vergelijking met de licentiekosten die diensten maakten voor hun voormalige financiële pakketten fors gestegen (van ± € 1 miljoen naar ± € 4,5 miljoen).

Uit de gemeentebrede analyse van de totale ICT-uitgaven voor Oracle FIS blijkt dat voor de ontwikkeling en implementatie hiervan zowel op centraal als decentraal niveau kosten worden gemaakt. De uitgaven die op concernniveau zijn gedaan voor Oracle FIS zijn transparant. Dit geldt niet voor de kosten die op dienstniveau zijn gemaakt voor de ontwikkeling en uitrol van Oracle FIS.

Bovenop de uitgaven ten laste van het concern investeringskrediet worden bij de diensten kosten gemaakt om de concernsystemen ontwikkeld en uitgerold te krijgen. Deze kosten hebben voor een deel betrekking op het mede helpen ontwikkelen van het betreffende systeem en om het realiseren van veranderingen in de organisatie en processen die nodig zijn om het systeem binnen de organisatie geïmplementeerd en goed functionerend te krijgen. Anderzijds gaat het om kosten die binnen de dienst gemaakt worden om te zorgen dat de functionaliteit van het betreffende project geborgd is, bijvoorbeeld het samenstellen van een handleiding en het trainen van eindgebruikers.

Ten tijde van het onderzoek (ijkpunt begin 2010) zijn voor Oracle FIS uitgaven gedaan ten laste van het concernkrediet CBS van € 12,2 miljoen (initieel budget was € 14,1 miljoen). De aangeschafte Oracle licenties zijn uit een apart stuk van het concernkrediet gefinancierd. Deze bedragen voor Oracle FIS naar inschatting € 4,5 miljoen.¹⁹ Daarnaast zijn op dienstniveau diverse kosten gemaakt van in totaal

¹⁹ De rekenkamer is voor deze inschatting ervan uit gegaan dat ongeveer 65% van de totale hoeveelheid licenties van Oracle betrekking heeft op Oracle FIS.

€ 8,7 miljoen. Deze kosten zijn op basis van de rekenkamerdefinitie aangemerkt als 'projectkosten'. Dit zijn dus kosten die evenals de centrale uitgaven die ten laste van het concernkrediet zijn gebracht, optellen tot de integrale projectkosten. In de praktijk wordt dit onderscheid niet gemaakt, omdat dienstspecifieke kosten die voor een specifiek project worden gemaakt direct ten laste van het exploitatieresultaat worden gebracht en niet in relatie tot het project worden beschouwd.

Uit de inventarisatie onder alle diensten blijkt dat van de € 8,7 miljoen aan projectkosten € 2,2 miljoen is besteed aan de opzet van de projectorganisatie en nazorg, € 1,5 miljoen aan personeelskosten van eigen medewerkers en € 0,4 miljoen aan inhuur van externe medewerkers. Een bedrag van € 3,5 miljoen kan door de diensten niet worden toebedeeld aan een specifieke kostencategorie en wordt derhalve als 'diverse' verantwoord. Het restant wordt verantwoord onder tal van kleine kostenposten.

Naast de € 8,7 miljoen aan projectkosten geven de diensten aan voor Oracle FIS in totaal € 4,5 miljoen aan licentiekosten te hebben uitgegeven. Daarnaast geven diensten desgevraagd aan dat de licentiekosten met de implementatie van Oracle FIS aanzienlijk zijn gestegen. Licentiekosten die de diensten maakten voor hun financiële pakketten vóór de roll-out van Oracle FIS bedroegen in totaal ruim € 1 miljoen.

tabel 3-1: Projectkosten Oracle FIS (status begin 2010)

kostenonderdeel	x € 1000	toelichting
projectuitgaven	12.200	uitgaven ten laste van het investeringskrediet Oracle FIS
licentie-uitgaven	4.500	uitgaven ten laste van het investeringskrediet Oracle
'projectkosten' diensten	8.700	opgave diensten van kosten die gemaakt zijn om Oracle FIS geïmplementeerd te krijgen
totaal	25.400	totale projectkosten Oracle FIS

Voor het CBS-project Oracle FIS betekenen bovengenoemde cijfers een verhouding in de projectuitgaven concern < > dienst van ongeveer 58% - 42%.²⁰ Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat de totale projectkosten van Oracle FIS in de praktijk significant (75%) hoger zijn dan de uitgaven die voor Oracle FIS ten laste van het investeringskrediet zijn gedaan. De kosten die de diensten aanvullend op deze investeringskosten maken voor een specifiek project, worden niet als kosten voor Oracle FIS geoordeeld, maar direct in het jaarlijkse exploitatieresultaat genomen. Deze zijn daarmee wel onderdeel van de totale ICT-kosten.

Uit de informatie die van alle diensten is ontvangen, alsmede een workshop die met alle dienstcontrollers is gehouden, blijkt tevens dat het inzicht in de gemaakte kosten

²⁰ Berekend op basis van de verhouding actuele projectuitgaven concern versus 'projectkosten' diensten per begin 2010.

bij de diensten, dat met de inventarisatie van de rekenkamer is verkregen, onvolledig is. Daar waar voor de ontwikkeling en implementatie gebruik is gemaakt van externe inhuur zijn de kosten daarvan als projectkosten meegenomen. Echter, het blijkt dat veel interne uren, die door eigen medewerkers ten behoeve van het project zijn gemaakt, niet bij alle diensten zijn geadministreerd als projectkosten. Dit komt met name, doordat een tijdregistratie hiervoor ontbreekt. Van diensten die wel een opgave hebben gedaan van bestede interne uren, heeft de rekenkamer deze meegenomen in de projectkosten. Het bedrag van € 1,5 miljoen dat door de diensten is gerapporteerd als kosten voor eigen medewerkers, is volgens de rekenkamer lager dan de daadwerkelijk gemaakte kosten van intern personeel. Dit betekent dat voor Oracle FIS gemaakte personeelskosten van eigen medewerkers niet als ICT-kosten zijn verantwoord, maar als personeelskosten.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat er groot verschil bestaat tussen de diverse diensten met betrekking tot de mate waarin tijdens de uitrolfase gebruik is gemaakt van externe krachten dan wel van interne medewerkers. Het kostenaspect is hierin in veel gevallen doorslaggevend geweest volgens de betrokken controllers. De daadwerkelijke integrale projectkosten zijn, los van de vraag of deze al dan niet activeerbaar zijn, in de praktijk hoger dan uit de beschikbare en gerapporteerde cijfers (zoals bijvoorbeeld opgenomen in de MOAP) blijkt.

3-3 CBS-projecten

3-3-1 inleiding

Voor de initiële ontwikkeling van Oracle FIN en Oracle HR was een eerste krediet beschikbaar gesteld van € 11,2 miljoen. Projecten (onder de naam Mensen Met Pit (MMP)) die hieruit zijn gefinancierd zijn in 2005 opgeleverd en met ingang van 2006 geactiveerd en overgedragen aan de Servicedienst.

In 2004 heeft de raad een collegevoorstel goedgekeurd voor ontwikkeling van een aantal Concernbedrijfsvoeringssystemen. Hiervoor is door de raad akkoord gegeven op een ontwikkelkrediet van € 38,6 miljoen. Dit concernkrediet CBS werd vanaf januari 2005 beschikbaar gesteld voor een periode van 4 jaar. In 2008 is het oorspronkelijke krediet verhoogd met € 14,8 miljoen naar € 53,4 miljoen door toevoeging van de programma's basisregistraties en ICT-architectuur. Er zijn in 2009 nog enkele stukjes budget onder het krediet gebracht, waardoor het totale concernkrediet vanaf 2009 € 54 miljoen bedraagt.

Vanuit het concernkrediet worden verschillende programma's gefinancierd die tezamen de concern bedrijfsvoering systemen (Concernbedrijfsvoeringssystemen) vormen. Vanaf 2005 zou ontwikkeling plaatsvinden van in ieder geval de volgende programma's:

- ontwikkeling en uitrol van de FIN-onderdelen van Oracle bij alle diensten
- ontwikkeling en implementatie van een concern subsidiesysteem
- ontwikkeling en implementatie van Inkoop en I-Procurement
- ontwikkeling en implementatie van een concern Document Management Systeem (DMS)
- verdere ontwikkeling van HR-functionaliteit (Doorontwikkeling HR ofwel DoHR)

In 2008 zijn daar de volgende programma's aan toegevoegd:

- ontwikkeling van de ICT-architectuur

- ontwikkeling en uitrol van de basisregistraties (Datachains)
- dienstverlening
- E-depot
- internet
- intranet
- uitgaven en kosten CBS-projecten

Het beschikbare concernkrediet voor de CBS-projecten is grotendeels uitgeput (uitgegeven dan wel reeds geoormerkt). Er resteert nog € 0,7 miljoen voor eventuele tegenvallers.

Zoals in juni 2010 door het college is gerapporteerd aan de raad, is van het totale krediet voor de Concernbedrijfsvoeringssystemen van € 54 miljoen € 44 miljoen uitgegeven. Een bedrag van € 9,3 miljoen is geoormerkt voor uitgaven die nog gedaan moeten worden voor de afronding van de projecten die uit dit krediet worden gefinancierd. Deze voorziene uitgaven zijn vastgelegd deels in de vorm van harde verplichtingen, deels in de vorm van reserveringen. De resterende € 0,7 miljoen is nog beschikbaar als 'onvoorzien' en dient om onvoorziene tegenvallers op de CBS-projecten op te kunnen vangen.

3-3-2 uitputting investeringskrediet CBS-projecten

Indien de diverse CBS-programma's en projecten conform oorspronkelijk scope zouden zijn uitgevoerd, zou het daarvoor door de raad beschikbaar gestelde krediet verre van toereikend zijn geweest. Bij de meeste projecten is de scope aangepast zonder dat hiervoor het budget naar rato neerwaarts is bijgesteld. De rekenkamer constateert dat binnen het concernkrediet is gebleven doordat bij diverse CBS-projecten de oorspronkelijke scope (soms zelfs significant) neerwaarts is bijgesteld.

Op dit moment zit er geen ruimte meer in het krediet zit om resterende risico's bij het afronden van de projecten nog op te kunnen vangen. Door het besluit (delen van) een project niet in gebruik te nemen, de kosten wel te activeren maar vervolgens weer aan het krediet toe te voegen, wordt ten onrechte nieuwe ruimte in het investeringskrediet gecreëerd. In feite is het investeringskrediet voor de CBS-projecten met tenminste € 6 miljoen (11%) overschreden, nog afgezien van de ingeperkte scope van diverse projecten.

Het aanvragen van een krediet voor ICT-projecten impliceert dat uitgaven die direct betrekking hebben op die projecten ten laste van dit krediet moeten worden gebracht. In de praktijk blijkt dat niet consequent te worden toegepast en worden uitgaven soms op alternatieve wijze gedekt. Dit gebeurt ook met terugwerkende kracht: de uitgaven zijn al gedaan en ten laste van het krediet gebracht, maar worden teruggeboekt, bijvoorbeeld indien een (module van een) systeem niet blijkt te functioneren en als verlies moet worden genomen. Door dit te doen, ontstaat dan nieuwe ruimte in het investeringskrediet, hetgeen volgens de rekenkamer niet toegestaan noch wenselijk is. Voorbeelden hiervan zijn de volgende:

- In het rapport 'Foutmelding in beeld' werd al een voorbeeld genoemd, te weten de initiële kosten van het project Doc.Loods van € 4 miljoen die als aanloopverliezen uit het krediet zijn gehaald en ten laste van de algemene concernmiddelen zijn gebracht. In oktober 2009 was hier nog geen dekking voor aanwezig. Inmiddels is door de CIO aangegeven dat de aanloopverliezen opnieuw berekend moeten gaan worden in

verband met het stoppen van de uitrol, mutaties ten opzichte van het geraamde aantal werkplekken, gewijzigde tarief en gereduceerde beheerskosten van de Servicedienst.

- Een module van Oracle HRM, te weten Functioneren en Beoordelen, is begin 2009 opgeleverd en kort na (gedeeltelijke) in gebruik name uit gebruik genomen. Volgens de gemeente is het met de ontwikkeling van deze module gemoeide bedrag van € 1,2 miljoen bij ingebruikname geactiveerd en ten laste van het concernkrediet gebracht. De rekenkamer constateerde echter dat het krediet niet neerwaarts is bijgesteld. De module was in eerste instantie opgeleverd en in gebruik genomen. Vervolgens is besloten deze module uit gebruik te nemen en direct ten laste van de exploitatierekening 2009 te brengen. Met deze beslissing is binnen het concernkrediet nieuwe ruimte ontstaan ter grootte van € 1,2 miljoen.²¹
- Op het concernproject Internet (City Portal) is ultimo 2009 een overschrijding op de projectbegroting gerealiseerd van ± € 0,5 miljoen en wordt een totale overschrijding voorzien van € 0,75 miljoen. Besloten is deze overschrijding voor rekening van algemene middelen te nemen. De beschikbare middelen binnen de kredietruimte schieten te kort om dit project conform scope af te ronden en het ontstane tekort wordt ten laste van andere budgetten gebracht. In de MOAP over het eerste kwartaal 2010 wordt echter gemeld dat het tekort van € 0,75 miljoen deels zal worden bekostigd uit het concernkrediet en deels uit de lopende exploitatie van het webbureau. Het is de rekenkamer niet geheel duidelijk welke constructie zal worden gehanteerd voor het verwerken van dit ontstane tekort. Daarnaast constateert de rekenkamer dat, indien gekozen wordt voor dekking ten laste van het concernkrediet, de resterende onvoorzien middelen is besteed en het concernkrediet is uitgeput.

De rekenkamer constateert dat met de uitvoering van de CBS-projecten, gelet op de actuele stand van uitgaven, reeds aangegane verplichtingen en de beschikbare post onvoorzien per eind juni 2010, de grenzen van het concernkrediet in feite al zijn overschreden. Op basis van bovenstaande voorbeelden betreft dit een bedrag van in totaal ± € 6 miljoen. Dit staat nog los van de vraag of de initieel beoogde scope van een project voor het daarvoor toegekende budget ook daadwerkelijk gerealiseerd is. In hoofdstuk 5 gaat de rekenkamer hierop nader in.

Hierbij komt dat aan sommige CBS-projecten naar de mening van de rekenkamer nog significante risico's kleven die kunnen belemmeren dat de ramingen van de diverse CBS-projecten binnen het concernkrediet, met inachtneming van de post onvoorzien, gehaald gaan worden. De MOAP signaleert bij diverse projecten risico's met betrekking tot de kwaliteit van de projectorganisatie en de (krappe) planning. Daarnaast geeft de MOAP aan dat bij meerdere projecten onvoldoende inzicht bestaat in de planning (bijvoorbeeld opleverdatum) en nog benodigde financiële middelen tot afronding van het project. Project Datachains is hier een voorbeeld van. Het project DMS bevatte medio 2010 nog dermate grote risico's dat hiervoor het projectbudget en de vrij beschikbare middelen (onvoorzien) niet toereikend zouden zijn. Ten tijde van het onderzoek (begin juli 2010) is besloten het project DMS voor onbepaalde tijd stop te zetten.²² Het is niet duidelijk op welke wijze dit project nog zal worden voortgezet.

²¹ Interne notitie Stand van zaken concernkrediet, 22 maart 2010, kenmerk 402416.

²² Tijdens de stuurgroep ECM van 01-07-2010, waarin de CIO zitting heeft, is besloten om de concernuitrol van Doc.Loods te stoppen.

Daarnaast is bij diverse CBS-projecten besloten tot reductie van de vooraf bepaalde scope (bijvoorbeeld vermindering van het aantal roll-outs) en is besloten voor toekomstige roll-outs additionele budgetten aan te gaan vragen. Alleen van Oracle FIS blijkt dat het project nagenoeg conform scope is uitgerold.

De rekenkamer stelt op basis van bovenstaande vast dat het beschikbare concernkrediet aanzienlijk zou zijn overschreden, indien was vastgehouden aan de oorspronkelijk vastgestelde scope van de diverse Concernbedrijfsvoeringssystemen die ten laste van het concernkrediet zijn of worden gefinancierd.

3-3-3 **geschatte totale investeringsuitgaven CBS-projecten**

De maximale uitgaven ten laste van het beschikbare investeringskrediet voor de Concernbedrijfsvoeringssystemen bedragen € 54 miljoen. Uit de inventarisatie van de rekenkamer blijkt dat naast de uitgaven uit het concernkrediet een bedrag van minstens € 40 miljoen aan CBS-projectkosten zijn of nog moeten worden gemaakt door de diensten om de Concernbedrijfsvoeringssystemen ontwikkeld en geïmplementeerd te krijgen. In dit bedrag is de waarde van een onbekend aantal interne uren niet meegenomen, omdat deze niet bij alle diensten (volledig) worden geoormerkt op deze projecten.

Uit paragraaf 3.2 kan worden afgeleid dat totale uitgaven voor Oracle FIS (zowel concern- als dienstuitgaven) ongeveer 75% hoger zijn dan de uitgaven die voor dit project enkel uit het investeringskrediet zijn gedaan.²³ Bovenop de investeringen uit het concernkrediet gaat het hierbij om uitgaven bij de diensten die aan dit project worden toegerekend. In de veronderstelling van de rekenkamer dat dit verhoudingsgetal bij benadering ook opgaat voor de overige projecten zou de totale investering in de CBS-projecten naar schatting $1\frac{3}{4}$ maal € 54 miljoen = € 94 miljoen bedragen.²⁴ De rekenkamer benadrukt dat dit slechts een grove indicatie is van de werkelijke projectkosten van de ontwikkeling en implementatie van de CBS-projecten.

Het bedrag aan projectuitgaven bij de diensten van € 40 miljoen is een grove calculatie van de uitgaven die op dienstniveau gedaan zijn en gedeeltelijk nog gedaan moeten worden om de concernsystemen, die uit het concernkrediet worden gefinancierd, binnen de diverse diensten uitgerold en geïmplementeerd te krijgen. Hierbij zijn dus niet inbegrepen de exploitatiekosten om het systeem geïmplementeerd te houden (onderhoud, beheer etc.). Hierbij wordt nog opgemerkt dat bij diverse diensten interne uren van medewerkers ten onrechte niet zijn toegerekend aan de ontwikkeling en uitrol van projecten. De kosten van die uren konden in deze berekening dan ook niet worden meegenomen en maken geen onderdeel uit van bovengenoemde totale investeringswaarde.

Mede door het feit dat niet in alle gevallen intern bestede uren aan een project ook daadwerkelijk aan betreffend project zijn toegerekend, vallen de werkelijke projectkosten hoger uit. Aangezien geen inzicht aanwezig is in het aantal uren dat ten

²³ In deze berekening zijn de licentiekosten niet meegenomen, aangezien deze uit een apart onderdeel van het concernkrediet worden gefinancierd.

²⁴ De rekenkamer merkt hierbij op dat Oracle FIS als best-practice is geselecteerd. Hierdoor is de verhouding kosten concern/diensten bij andere projecten waarvan de ontwikkeling en implementatie minder voorspoedig is verlopen dan bij Oracle FIS mogelijk hoger (relatief meer kosten door diensten). Daar staat tegenover dat Oracle FIS ten opzichte van andere project bij relatief veel diensten is uitgerold. Per saldo is de rekenkamer van mening dat deze verhouding van investeringsuitgaven versus overige aan het project toe te kennen kosten een realistische verhouding is.

onrechte niet is toegeschreven aan het project kan de rekenkamer hier geen reële inschatting van maken.

3-3-4 exploitatiekosten CBS-projecten

Diensten maken kosten om ICT-projecten uitgerold te krijgen binnen de dienst. Deze kosten worden veelal volledig als exploitatiekosten geboekt.²⁵ Diensten kunnen het onderscheid tussen kosten ten behoeve van de ontwikkeling en uitrol van een project en kosten om bepaalde organisatorische veranderingen te bewerkstelligen niet expliciteren.

Zoals in hoofdstuk 2 uiteen is gezet leiden investeringen in ICT-projecten pas na oplevering van die projecten tot exploitatiekosten, namelijk de kapitaallasten bestaande uit afschrijving en rente. Eind 2008 zijn de eerste onderdelen van de Concernbedrijfsvoeringssystemen geactiveerd met een waarde van € 8,8 miljoen. Per ultimo 2009 betreft dit € 26 miljoen. Een bedrag van € 17 miljoen is wel uitgegeven maar nog niet geactiveerd.²⁶ Concernbedrijfsvoeringssystemen worden over een periode van 10 jaar afgeschreven. In 2009 zijn de eerste kapitaallasten van het CBS concernkrediet in de rekening van lasten en baten verwerkt (circa € 1,2 miljoen). De kapitaallasten voor de Concernbedrijfsvoeringssystemen bedragen in 2010 circa € 3,4 miljoen en zullen met ingang van 2011 maximaal € 7 miljoen per jaar gaan bedragen.²⁷

Gelet op de definities van zowel de gemeente als de rekenkamer ligt het voor de hand ook de uitgaven die de diensten doen voor de ontwikkeling en invoering als investeringsuitgaven aan te merken. Naar analogie van de investeringsuitgaven op concernniveau zouden die dan ook geactiveerd moeten worden en als kapitaallasten terug moeten komen in de exploitatie. Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden of de diensten dit in de praktijk doen. Wel blijkt dat niet alle uitgaven aan interne uren, die aan het ICT-project worden besteed, aan de projecten worden toegerekend. Dit is mede omdat ze niet als zodanig worden bijgehouden en geadministreerd (zie par. 3.2). Anderzijds komt dit omdat het bij de (lokale) overheid ontbreekt aan duidelijke richtlijnen (zoals bijvoorbeeld de IFRS²⁸ regels in het bedrijfsleven), waarin is voorgeschreven welke interne kosten al dan niet op projecten geactiveerd moeten worden. Diverse uitgaven die mogelijk als 'projectkosten' meegenomen moeten worden,²⁹ worden bij de diensten direct als exploitatiekosten genomen. Het betreft bijvoorbeeld de uren van eigen personeel die zijn betrokken bij de ontwikkeling en uitrol van een project. Tevens kan door diensten geen duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen kosten die worden toegewezen aan de ontwikkeling en implementatie van een systeem of aan de organisatorische- of procesveranderingen die noodzakelijk zijn om het systeem te kunnen uitrollen. Uit de inventarisatie onder de diensten blijkt dat dit tussen diensten onderling verschilt.

²⁵ Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld bij SoZaWe de implementatie van Oracle en bij Gemeente belastingen Rotterdam een upgrade (Upgrade R12).

²⁶ Dit bedrag staat op de balans opgenomen als 'materiele vaste activa in uitvoering'.

²⁷ Deze bedragen zijn exclusief de kapitaallasten voor het eerdere MMP krediet ad € 3 miljoen.

²⁸ International Financial Reporting Standards.

²⁹ Conform de definitie van de rekenkamer.

Naast de inzet van interne medewerkers bij het ontwikkelen en implementeren van het systeem geven diensten aan dat ook hogere inzet is vereist voor het werken met het systeem. Enkele reacties van diensten zijn in onderstaand kader weergegeven.

Grotere belasting op dienstorganisatie door invoering Oracle FIS

Uit reacties van enkele diensten bij de beantwoording van de vragenlijst over kosten en baten van Oracle FIS blijkt dat:

- 'van uren eigen personeel is het zeer problematisch om daar een goede inschatting van te geven';
- 'de implementatie van Oracle FIS heeft een grotere belasting gelegd op de interne organisatie, met name in het rapportage proces, en binnen de financiële / inkoop organisatie. Het gaat in totaal om een toename van 2,5 fte's respectievelijk 2 fte's;
- 'de administratieve lasten voor de dienst zijn door de implementatie van Oracle FIS vergroot. Dit heeft geleid tot verhoging van de personele bezetting met 1 fte's;
- 'behoudens een beperkte formatie-uitbreiding (1 fte doordat FIS wat omslachtiger werkt dan het vorige pakket) kleven er geen grote nadelen aan het werken met FIS'.

3-3-5 dekking investering Concernbedrijfsvoeringssystemen en generieke ICT-voorzieningen

Diensten krijgen de komende jaren kapitaallasten doorbelast als gevolg van eerder gedane investeringen in Concernbedrijfsvoeringssystemen en generieke ICT voorzieningen. De stuurgroep Bedrijfsvoering signaleert een risico voor de continuïteit van de ICT-voorzieningen indien voor de dekking van deze kapitaallasten binnen de dienstbegrotingen geen of onvoldoende dekking kan worden gevonden. De rekenkamer heeft niet expliciet onderzocht in hoeverre de diensten in hun begrotingen voorzieningen hebben getroffen om deze toekomstig door te belasten kosten te kunnen dekken, maar acht dit wel een risico voor de continuïteit van de ICT-voorzieningen.

Het investeringskrediet is een interne (leen-)faciliteit die het mogelijk maakt om uitgaven te doen. Het krediet dient niet ter dekking van kosten. Dekking vindt achteraf plaats via de kapitaallasten. Deze worden op concern en/of dienstniveau in de begroting opgenomen en uit de voor die begroting beschikbare middelen gedekt.

Dekking van de kapitaallasten voor de Concernbedrijfsvoeringssystemen gebeurt topdown. De uitgaven die door het concern voor ICT-projecten worden gemaakt en ten laste van het investeringskrediet worden gebracht, worden door het concern doorbelast aan de diensten. Deze moeten daarvoor binnen hun eigen exploitatiebegroting dekking zoeken. Uit stukken van de stuurgroep Bedrijfsvoering blijkt dat de aan de diensten door te belasten concernkosten van de Concernbedrijfsvoeringssystemen (kapitaallasten en beheer- en exploitatiekosten van in productie zijnde Concernbedrijfsvoeringssystemen en generieke ICT-voorzieningen) à € 11,9 miljoen voor 2010 ³⁰ niet bij diensten waren voorzien. Daarom is door de stuurgroep besloten om deze kosten over 2010 niet door te belasten maar ten laste van de concernfinanciën te nemen. Met ingang van 2011 zullen deze kosten via een verdeelsleutel wel aan de diensten worden doorbelast. De geraamde kosten voor 2011

³⁰ Van deze kosten betreft € 6,4 miljoen de kapitaallasten van MMP en reeds geactiveerde concernsystemen, € 5,3 miljoen de kosten voor de ICT uitvoeringsorganisatie generieke ICT en € 0,2 miljoen kosten van de demandorganisatie generieke ICT (invulling de CIO office).

(en verder) betreffen € 14,4 miljoen, waarvan € 8,6 miljoen betrekking hebben op kapitaallasten MMP en reeds geactiveerde CBS-projecten.³¹

De stuurgroep Bedrijfsvoering signaleert hierbij als risico dat voorzieningen als Concernbedrijfsvoeringssystemen en generieke ICT voorzieningen niet langer beheerd kunnen worden indien voor de benodigde kapitaallasten en beheer- en exploitatiekosten van deze systemen en voorzieningen geen dekking gevonden kan worden door middel van doorbelasting aan de diensten. Dit zou volgens de stuurgroep betekenen dat de bedrijfsvoering en de dienstverlening van de gemeente ernstig zou worden belemmerd of zelfs onmogelijk wordt. De rekenkamer heeft niet onderzocht in hoeverre de diensten in hun begrotingen voorzieningen hebben getroffen om deze door te belasten kosten te kunnen dekken. De rekenkamer erkent dat het een risico is indien diensten voor de vanaf 2011 door te belasten kapitaallasten geen voorzieningen hebben getroffen en hiervoor alsnog een meerjarige begrotingswijziging moeten doorvoeren.

3-4 totale kosten ICT

De totale ICT-kosten van de gemeente Rotterdam worden jaarlijks verantwoord in het jaarverslag. Deze bedroegen in 2008 € 87 miljoen, in 2009 € 83 miljoen en in de prognose voor 2010 € 114 miljoen. Kapitaallasten over 2008 zijn hierin niet meegenomen, evenmin als de dienstgerelateerde kapitaallasten over 2009. De totale feitelijke kosten voor ICT liggen hoger dan verantwoord als ICT-kosten, met name doordat interne uren bij diensten die zijn besteed aan ICT-projecten niet worden geormerkt als en meegerekend in de ICT-kosten.

Het grootste deel van de investeringsuitgaven aan de Concernbedrijfsvoeringssystemen en andere systemen die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld bij diensten wordt de komende jaren als kapitaallasten genomen in de jaarlijkse exploitatiekosten. Anno 2010 is een klein deel van deze investeringsuitgaven reeds verantwoord in het exploitatieresultaat. Het grootste deel hiervan, ± 80%, zal de komende jaren ten laste van het exploitatieresultaat worden geboekt. De toekomstige kapitaallasten zullen de komende jaren als gevolg van de diverse investeringen de afgelopen jaren een groter beslag gaan leggen op de beschikbare ICT-middelen.

totale kredietruimte

Behalve concernsystemen worden ook dienstspecifieke systemen ontwikkeld. Hiervoor worden door de betrokken diensten zelf kredieten bij de gemeenteraad aangevraagd. Volgens een opgave van de Afdeling Begrotingszaken staat medio 2010 in totaal voor ruim € 126 miljoen aan kredieten uit voor ICT investeringen. Hiervan heeft € 53,4 miljoen betrekking op de Concernbedrijfsvoeringssystemen, de overige kredieten zijn gerelateerd aan investeringen die door de diensten zijn geïnitieerd. Hiervan is een aanzienlijk deel (± € 32 miljoen) voor de Servicedienst Rotterdam. Het initiële krediet van project Columbus ³² (€ 12,4 miljoen) maakt geen onderdeel meer uit van het door Begrotingszaken bijgehouden kredietoverzicht, aangezien dit krediet reeds is uitgegeven. Voor de afronding van Columbus (project Columbus GREX) is een additioneel krediet aangevraagd van € 0,84 miljoen. Dit krediet is nog niet door de raad gevoteerd en is derhalve ook nog niet zichtbaar in het kredietoverzicht.

³¹ Bron: Oplegnotitie Stuurgroep Bedrijfsvoering over verrekening concern ICT voorzieningen – 4 juni 2010.

³² Voor een beschrijving van project Columbus, zie paragraaf 4.10.

exploitatiekosten

Naast de kosten voortvloeiend uit de investeringen (kapitaallasten), worden er uitgaven gedaan die direct als kosten worden geboekt. De gemeente maakt hiervoor sinds 2008 conform de definitie van ICT-kosten onderscheid tussen de posten 'beleid en management', 'aanschaf, ontwikkeling en invoering' en 'beheer en onderhoud'. De diensten rapporteren hun ICT-kosten volgens deze indeling. Kosten die op deze wijze worden verantwoord, zijn allemaal kosten die direct als exploitatiekosten worden verantwoord.

De totale kosten voor beheer en onderhoud bij concern en diensten betroffen in 2008, 2009 circa € 50 miljoen per jaar.³³ De prognose voor 2010 is dat de totale beheerskosten circa € 61 miljoen bedragen. De stijging van deze prognose met 12% ten opzichte van de begroting 2010 wordt door het college verklaard door (onder andere) kosten voor nazorg na in gebruik name van een nieuwe applicatie bij Gemeentebelastingen, toename van het aantal gebruikers en uitrol Concernbedrijfsvoeringssystemen bij Sport en Recreatie. De stijging van de prognose 2010 ICT-kosten ten opzichte van de realisatiecijfers 2009 met ruim 20% wordt niet nader toegelicht.

De post 'aanschaf, ontwikkeling en invoering' bevat conform de door de gemeente gehanteerde definitie onder andere kosten van softwarepakketten en hardwarecomponenten. Hieronder vallen kosten van koop, huur, lease van licenties, computers, netwerkcomponenten, randapparatuur en gaat het zowel om materiele kosten als om personele kosten in verband met voorbereidend werk. In deze laatste categorie gaat het om alle personele kosten inzake ICT die niet als (activeerbare) projectkosten worden geboekt maar direct ten laste van de exploitatiekosten.

Onduidelijkheid toerekening kosten

De rekenkamer heeft tijdens het onderzoek geen duidelijk antwoord kunnen krijgen op de vraag hoeveel de aanschafkosten van hardware (PC's, printers etc.) bedroegen. De CIO heeft geen inzicht in de opbouw van de post 'aanschaf, ontwikkeling en invoering', aangezien dit niet op meer gedetailleerd niveau aan de diensten wordt uitgevraagd. Daarnaast is onduidelijk of kosten van hardware direct in de exploitatie worden geboekt of dat op hardware ten laste van een investeringskrediet wordt aangeschaft en wordt afgeschreven over een bepaalde termijn. Er zijn enkele kredieten (bijvoorbeeld ICT infrastructuur à € 11,5 miljoen en reguliere ICT- vervanging à € 4 miljoen) waaruit mogelijk ICT hardware kan worden gefinancierd. In dat geval worden kosten van aanschaf van hardware verantwoord als kapitaallasten.

³³ Bron: jaarverslag 2009, juni brief aan de raad over kosten en baten van ICT en ICT projecten.

Overzicht totale kosten ICT 2007-2010

Uit de jaarverslagen van de gemeente Rotterdam en van de afzonderlijke diensten blijken de volgende bedragen aan totale ICT-kosten ³⁴ over de afgelopen jaren:

tabel 3-2: ICT-kosten 2007-2010

kosten in € 1000	realisatie 2007 ³⁵	realisatie 2008	realisatie 2009	prognose 2010	totaal 2007-2010
beleid en management	11.704	11.310	10.081	10.827	43.382
aanschaf, ontwikkeling en invoering	20.830	24.832	17.682	31.145	94.489
beheer en onderhoud	43.598	49.900	50.928	61.545	205.971
kapitaallasten concernkrediet	?	?	4.200	6.420	10.620
kapitaallasten dienstkrediet	?	?	?	5.000	5.000
totaal	76.133	86.042	82.891	114.397	359.462

Uit de analyse van de beschikbare verantwoordingsinformatie over ICT-kosten en baten blijkt dat vanaf begrotingsjaar 2007 inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel de totale ICT-kosten per jaar bedroegen. Over de jaren 2004 tot en met 2006 kan dit inzicht niet worden gegenereerd in lijn met de onderverdeling in kostensoorten.

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, zijn de kapitaallasten voor begrotingsjaar 2010 geraamd op € 11,4 miljoen (€ 6,4 miljoen concern ± € 5 miljoen diensten). Hiervan bedragen de kapitaallasten voor alleen de Concernbedrijfsvoeringssystemen in 2010 € 3,4 miljoen en voor MMP € 3 miljoen. ³⁶ De overige € 5 miljoen zijn kapitaallasten van investeringen die op dienstenniveau zijn gedaan ten laste van aan diensten gevoterde kredieten, bijvoorbeeld voor projecten ONS en Columbus.

Het begrotingsjaar 2010 is het eerste jaar dat kapitaallasten door de diensten gerapporteerd moeten worden. Daarbij hoefde geen onderscheid te worden gemaakt in afschrijvingskosten en rentekosten, zodat inzicht daarin (ook op concernniveau) ontbreekt. Ook kan door DMC/Begrotingszaken geen inzicht worden verschaft in de kapitaallasten over de jaren 2007 en 2008 aangezien deze in die jaren nog niet werden uitgevraagd bij de diensten. In 2009 is € 4,2 miljoen aan kapitaallasten geboekt die voortvloeien uit investeringen ten laste van het concernkrediet. Hoeveel kapitaallasten in 2009 zijn geboekt uit investeringen bij de diensten is onbekend.

De rekenkamer constateert dat in de diverse begrotings- en verantwoordingsinformatie aan de raad niet expliciet inzicht wordt gegeven in de

³⁴ Dit betreft alle ICT-kosten conform de door de gemeente Rotterdam gehanteerde definitie, dus bijvoorbeeld inclusief de aanschaf van ICT hardware en software.

³⁵ Brief beantwoording vraag ICT-kosten in 2007 en 2008, 6 juli 2009, kenmerk 315015.

³⁶ Oplegnotitie Stuurgroep Bedrijfsvoering, 27-05-2010. Uit tabel opbouw kosten op pagina 3 blijkt dat de totale kapitaallasten voor MMP en CBS € 6,4 miljoen bedragen. Op pagina 2 van deze notitie staat de kapitaallasten CBS in 2010 € 3,4 miljoen bedragen.

verwachte lange termijn ontwikkeling van de ICT-kosten. Op basis van het onderzoek constateert de rekenkamer dat de ICT exploitatiekosten over de afgelopen jaren een stijgende lijn laten zien, met name de beheerskosten. In lijn met de ontwikkeling van de kapitaallasten van de ten laste van de investeringskredieten gefinancierde projecten (zie paragraaf 3.3.6) zal ook de ontwikkeling van de totale ICT-kapitaallasten een stijging laten zien voor de komende jaren, aangezien meer investeringen geactiveerd zullen gaan worden. Uit de tabel blijkt tevens dat van de totale investeringsuitgaven ten laste van het concernkrediet anno 2010 nog slechts een beperkt deel is verantwoord als exploitatiekosten. Dit betekent dat de komende jaren het grootste deel van de kosten van de Concernbedrijfsvoeringssystemen ($\pm 80\%$) in het exploitatieresultaat verantwoord gaat worden.

De gemeente geeft terecht aan dat deze kapitaallasten niet beïnvloedbaar zijn omdat deze logisch voortvloeien uit eerder gedane investering (die wel beïnvloedbaar waren). De toekomstige kapitaallasten zullen een opwaarts drukkend effect hebben op de beschikbare ICT middelen voor de komende jaren.

Uit dit onderzoek naar de Concernbedrijfsvoeringssystemen en een tweetal grote dienstsystemen blijkt dat de beheerskosten door de nieuwe ICT ontwikkelingen vooralsnog niet (zullen) afnemen. Wellicht is het nog te vroeg om conclusies te trekken, maar vanuit de diensten worden de nodige zorgen geuit met betrekking tot bijvoorbeeld de forse stijging van de licentiekosten en de benodigde capaciteit om met de nieuwe systemen te kunnen werken. Er zijn in het onderzoek naar Oracle FIS voorbeelden aangetroffen waarbij de kosten voor licenties significant waren toegenomen (tot zelfs met een factor 10). Met het oog op bovenstaande ontwikkelingen verwacht de rekenkamer dat de ICT-kosten de komende jaren verder zullen gaan toenemen.

3-5 ICT-kosten diensten

Door de investeringen in ICT-systemen de afgelopen jaren gaan de niet beïnvloedbare kapitaallasten de komende jaren steviger drukken op de ICT budgetten van diensten. Het risico hierbij is dat vooralsnog beperkt rekening is gehouden met voorzieningen in de meerjarenramingen van de diensten om de structurele doorbelasting van kapitaallasten te kunnen dekken.

De kapitaallasten van de Concernbedrijfsvoeringssystemen worden doorbelast aan de diensten die gebruik maken van de betreffende systemen. De hoogte ervan is afhankelijk van de kosten die het concern voor deze systemen heeft gemaakt, het aantal diensten dat er gebruik van maakt, het moment van activering en de verdeelsleutel. De diensten hebben hier nauwelijks tot geen invloed op; de doorbelaste kapitaallasten zijn voor hen een gegeven en niet beïnvloedbaar. Het vorenstaande geldt ook voor de uitgaven voor onderhoud en beheer op concernniveau. Deze worden eveneens doorbelast aan de diensten, zonder dat die daar invloed op hebben.

Het concern geeft desgevraagd aan bij het sturen op en beheersen van kosten weinig tot geen prioriteit te hebben gegeven aan kapitaallasten. De aandacht is vooral uitgegaan naar (het sturen op) direct beïnvloedbare kosten als beheer, onderhoud en uitvoering. Kapitaallasten zijn een resultaat van eerder genomen besluiten om krediet beschikbaar te stellen en hiervan uitgaven te gaan doen. Kapitaallasten zijn derhalve niet beïnvloedbaar. Er is naar de mening van de rekenkamer vooralsnog beperkt

rekening mee gehouden met de structurele doorbelasting van kapitaallasten in de meerjarenramingen van de diensten. Doordat diensten de door te belasten kapitaallasten de komende jaren moeten gaan dekken in hun jaarlijkse ICT-kosten, zal de vrije ruimte voor overige ICT-kosten in het ICT-budget (beheer, onderhoud etc.) onder druk komen.

3-6 baten en inverdieneffecten

In zowel de eerste als de derde bestuursrapportage aan de gemeenteraad is gerapporteerd dat beoogde baten en inverdieneffecten vooralsnog niet gerealiseerd zijn. Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat specifiek voor Oracle FIS de baten in beperkte mate zijn gerealiseerd. Zoals blijkt in hoofdstuk 4 geldt dit ook voor de andere onderzochte CBS- en dienstprojecten.

Doordat de beoogde baten en inverdieneffecten nog niet of beperkt zijn gerealiseerd, wordt niet voldaan aan het beoogde uitgangspunt dat kapitaal- en exploitatielasten van de gedane investeringen uit de inverdieneffecten zouden worden gedekt. De verwachting was dat de kapitaallasten van de Concernbedrijfsvoeringssystemen in 2010 gedekt zouden worden uit gerealiseerde baten en inverdieneffecten. Deze baten zijn vooralsnog niet gerealiseerd waardoor in 2010 een tegenvaller resulteert van € 7 miljoen op de Concernbedrijfsvoeringssystemen en generieke voorzieningen.

Uit de vraag van de raad aan de rekenkamer en de toelichting die hierop gegeven is door de CRR blijkt dat bij de raad de indruk is ontstaan dat (extra) kredieten zouden worden gecompenseerd door baten en invendien effecten. Zoals uit de vorige paragraaf blijkt vindt dekking plaats door de kapitaallasten door te belasten aan de diensten. Dit gaat niet gepaard met een gelijktijdige verhoging van het budget. Dit betekent dat, voor zover daarvan sprake is, invendien effecten moeten worden gerealiseerd op dienstniveau ter compensatie van de hogere kosten. In hoofdstuk 5 gaat de rekenkamer hier nader op in.

Het college rapporteert begin juni 2010 aan de raad dat anno juni 2010 geen gefundeerde uitspraak kan worden gedaan over de aanvaardbaarheid van de kosten voor ICT in relatie tot de prestaties.³⁷ Wel onderzoekt de CIO mogelijkheden om hierover op basis van benchmarks met vergelijkbare organisaties uitspraken te kunnen doen.

Uit de rapportage 'rapportage baten ICT – projecten' ³⁸ naar aanleiding van een onderzoek dat in opdracht van de CIO door ASR is uitgevoerd, blijkt dat voor de meeste projecten de baten onvoldoende meetbaar zijn gemaakt en voor een beperkt aantal projecten aantoonbaar wordt gestuurd op het realiseren van baten (met name bij projecten in het kader van voldoen aan wet- en regelgeving).

Voor Oracle FIS zijn de meeste diensten van mening dat de mogelijke baten van het gebruik van dit systeem, indien aanwezig, vooral op concernniveau zullen liggen, maar niet op dienstniveau. De concernbaten betreffen dan met name de kwaliteit en consistentie van de financiële gegevens en de te behalen efficiency in het consolidatieproces.

³⁷ Rapportage 'kosten en baten van ICT en ICT projecten, 1 juni 2010, kenmerk 461740.

³⁸ Rapportage baten ICT projecten, ASR, 13 april 2010, kenmerk 11082-13019-F-134 JV/tr.

In de derde bestuursrapportage van 2010 ³⁹ rapporteert de wethouder een tegenvaller van € 7 miljoen op de Concernbedrijfsvoeringssystemen die veroorzaakt wordt doordat beoogde besparingen niet volledig zijn gerealiseerd. Bij het doen van de investeringen voor de Concernbedrijfsvoeringssystemen was het uitgangspunt dat de kapitaallasten en exploitatiekosten van de Concernbedrijfsvoeringssystemen zouden kunnen worden gedekt uit besparingen. Uit gesprekken met diensten blijkt dat deze besparingen vooralsnog niet op het niveau van de diensten zijn gerealiseerd.

³⁹ Derde bestuursrapportage aan gemeenteraad, Rotterdam, 19 november 2010.



4 resultaten CBS-projecten, ONS en Columbus

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of de gemeente Rotterdam tijdig de informatiseringssystemen heeft gekregen die werden beoogd. Het gaat daarbij om de oplevering van de beoogde programma's conform de gedefinieerde scope, kwaliteit en baten binnen de gestelde tijd en budget. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een analyse gemaakt van de geselecteerde projecten op basis van de onderliggende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de beoogde baten en lasten van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- Wat is de beoogde planning en scope van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- Wat zijn de gerealiseerde baten en lasten van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- Wat is de gerealiseerde planning en scope van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?

Het hoofdstuk zelf beschrijft de resultaten van de analyse door de rekenkamer van de geraamde versus de gerealiseerde planning, scope, baten en lasten. In paragraaf 4.2 worden enkele algemene bevindingen geschetst die betrekking hebben op alle projecten. In paragrafen 4.3 tot en met 4.8 zijn per project beknopt de belangrijkste verschillen tussen de initiële versus de gerealiseerde planning, scope, kosten en baten beschreven. De uitgebreide (meer gedetailleerde) beschrijving van de onderzoeksvragen met betrekking tot de gerealiseerde en beoogde planning, scope, kosten en baten staat beschreven in bijlage 3.⁴⁰

Het project Oracle FIS is met betrekking tot gerealiseerde kosten en baten tot op het niveau van de afzonderlijke diensten onderzocht. Hiertoe is een vragenlijst uitgezet onder de dienstcontrollers en is een workshop georganiseerd om de resultaten van de vragenlijst te bespreken en om scherper inzicht te krijgen in de dienstgerelateerde kosten van Oracle FIS. Voor de overige CBS-projecten en twee grote dienstprojecten zijn de beoogde en gerealiseerde planning, scope en financiële resultaten onderzocht op basis van de beschikbare projectdocumentatie en gesprekken met projectverantwoordelijken.

Het project Oracle algemeen is niet afzonderlijk onderzocht, omdat het niet voldoet aan de gestelde voorwaarden van een CBS-project. Het betreft hier specifieke kosten gemaakt voor de aanschaf van licenties ten behoeve van de programma's Oracle HR en FIS, alsmede een upgrade van het pakket. De uitgaven tot nu toe (peildatum medio

⁴⁰ Aangezien project Columbus per eind 2009 is stopgezet is van dit project en het nieuw gestarte project Columbus GREX alleen op hoofdlijnen weergegeven hoe beoogde en gerealiseerde planning, scope, kosten en baten zijn. In bijlage 3 is van dit project geen meer gedetailleerde beschrijving opgenomen.

2010) bedragen € 6.17 miljoen. Het nieuwe taakstellend budget zal naar verwachting iets overschreden worden.

4-2 algemene bevindingen planning en scope

planning

Voor bijna alle projecten (met uitzondering van het grootste deel van Oracle FIS) constateert de rekenkamer dat tussentijds de planning fors is bijgesteld. Als voornaamste redenen hiervoor gelden gewijzigde regelgeving, voortschrijdend inzicht, maar ook budgettaire beperkingen en organisatorische problemen binnen het project.

scope

Met uitzondering van (het grootste deel van) Oracle FIS geldt ook dat bij alle onderzochte projecten de scope tussentijds is aangepast en in veel gevallen is gereduceerd. Dit houdt in dat gedurende het project minder en soms (ook) andere resultaten werden beoogd.

Scopeveranderingen komen in projecten vaak voor. Hierbij is het van groot belang dat de veranderingen adequaat worden gedocumenteerd en dat het bijbehorende budget hierop wordt aangepast. Uit de analyse van de projecten blijkt dat de scopewijzigingen over het algemeen beperkt inzichtelijk zijn, omdat deze niet afdoende zijn gedocumenteerd. Ook de impact van scopeveranderingen op het projectbudget is in veel gevallen niet transparant gemaakt. Laatste heeft met regelmaat (onvoorziene) financiële tegenvallers op de projecten veroorzaakt.

4-3 algemene bevindingen kosten en baten

kosten

Over het algemeen zijn voor de onderzochte projecten en programma's de oorspronkelijke projectbegrotingen niet gehaald. De realisatie van de meeste projecten vergde ondanks een veelal gereduceerde scope een groter budget dan bij aanvang van betreffend project werd beoogd. Indien de projecten conform de initiële scope zouden zijn uitgevoerd, dan zou voor een aantal projecten het kostenniveau aanzienlijk hoger hebben gelegen, dan wel zou de budgettaire overschrijding (nog) veel groter zijn geweest dan nu het geval is.

baten

Voorts constateert de rekenkamer dat de realisatie van baten veelal niet controleerbaar is. De meeste projecten beschrijven geen duidelijke baten. Daar waar baten zijn beschreven, is de realisatie daarvan veelal niet getoetst bij oplevering van de projecten, waardoor onduidelijk is in hoeverre baten zijn gerealiseerd. De wel controleerbare baten vallen over de hele linie lager uit dan beoogd. Dit wordt o.a. veroorzaakt doordat veelal beoogd was dat met het nieuwe (in de regel duurdere) systeem minder fte's nodig zijn om dezelfde taken uit te voeren. In de praktijk blijft het aantal fte's echter onveranderd doordat dezelfde medewerkers een ander takenpakket krijgen toegewezen. De kosten zijn hierdoor toegenomen (aantal fte's krimpt niet maar de kosten voor automatisering nemen toe). Uit de analyse van Oracle FIS blijkt zelfs sprake te zijn van een toename van 17 fte's bij de diensten voor het uitvoeren van taken met dit pakket.

In onderstaande tabel worden de projectresultaten met betrekking tot planning, scope, kosten en baten weergegeven:

tabel 4-1: overzicht resultaten CBS-projecten, ONS en Columbus

project	planning	scope	kosten	baten
Oracle FIS	gerealiseerd	gerealiseerd	gerealiseerd	deels gerealiseerd/deels niet meetbaar
• Fin	gerealiseerd	met kleine wijzigingen gerealiseerd	overschreden	beperkt/niet inzichtelijk
• Inkoop	overschreden	gerealiseerd	binnen budget	beperkt/niet inzichtelijk
• Subsidies	gerealiseerd	forse wijzigingen	overschreden	beperkt/niet inzichtelijk
Oracle DOHR	overschreden	ingeperkt	overschreden	beperkt/niet inzichtelijk
Datachains	overschreden	ingeperkt	overschreden	beperkt/niet inzichtelijk
• 1 ^e projectlijn	grotendeels gerealiseerd	ingeperkt		
• 2 ^e projectlijn	niet gerealiseerd	ingeperkt		
• 3 ^e projectlijn	niet gerealiseerd	ingeperkt		
• 4 ^e projectlijn	niet gerealiseerd	ingeperkt		
DMS	overschreden	ingeperkt	overschreden	niet gerealiseerd
ONS	overschreden	onbekend/niet inzichtelijk	overschreden	deels beperkte realisatie/deels niet inzichtelijk
Columbus	overschreden	ingeperkt	overschreden	deels beperkte realisatie/deels niet inzichtelijk

4-4 algemene bevindingen overig

Uit analyse van de onderzochte projecten en programma's constateert de rekenkamer daarnaast een aantal generieke bevindingen:

- Financieel inzicht in budgetten, reeds aangegane verplichtingen en actuele uitgaven schiet bij diverse onderzochte projecten tekort. Tevens kunnen de budgettaire consequenties van veranderingen in de scope niet inzichtelijk worden gemaakt. In het algemeen kan worden gesteld dat de projectscope gedurende het project ingeperkt is, zonder dat hiervoor het budget naar rato naar beneden is bijgesteld. Reden hiervan is dat de budgettraming behorende bij de oorspronkelijke scope veelal aan de lage kant bleek.
- Een momentopname van de gerealiseerde kosten geeft niet altijd een realistisch beeld van de werkelijkheid. Na uitvoering van de werkzaamheden worden facturen, onder andere door de Servicedienst Rotterdam, soms laat verzonden. Vaak wordt vanuit de Servicedienst Rotterdam weer gewacht op facturen van externen. Dit levert

langdurige gaten in begrote en gerealiseerde kosten op. Hiermee komt de budgetbeheersing in het gedrang. Er is geen zicht op de hoeveelheid uitstaande verplichtingen. Sommige projectverantwoordelijken dringen bij de SDR aan op het tijdig versturen van facturen.

- Zoals ook in het eerste ICT onderzoek van de rekenkamer (Foutmelding in Beeld) is gesteld, is de projectdocumentatie niet op uniforme wijze geschreven en opgeslagen. Soms wordt in één End Project Report gerapporteerd over meerdere projecten die ieder een eigen PID (Project Initiatie Document) kennen. Ook de inhoudelijke structuur en opzet verschilt per rapportage. Dit bemoeilijkt de zoektocht naar achteraf gewenste informatie voor de rekenkamer bij de uitvoering van dit onderzoek alsook bij het verzamelen en communiceren van informatie over kosten, baten en inverdieneffecten door projectverantwoordelijken naar de raad en andere organen met een controlerende functie.
- Veel personele mutaties hebben plaats gehad in de onderzochte projecten, waaronder op de functie van projectleider. Het is in de wereld van projectmanagement algemeen bekend dat het vervangen van een projectleider tijdens de uitvoering van een project geen positieve impact heeft op de projectkosten. Indien een project manager wordt vervangen gaat veel kennis van het project verloren en moet een nieuwe project manager ingewerkt worden. Een nieuwe project manager hanteert een andere aanpak en heeft andere inzichten, hetgeen meestal leidt tot veranderingen in het project.

4-5 Oracle FIS

De doelstelling van Oracle FIS is de invoering van een programma dat de financiële administratie ondersteunt en uniformeert. De gemeente beschikt na implementatie van Oracle FIS organisatiebreed over een programma dat de inkoop en subsidieverlening vereenvoudigt en een betere dienstverlening moet faciliteren. Hierdoor krijgt de gemeente een meer eenduidig inzicht in de financiën.⁴¹

Het ICT-project Oracle FIS is een verzamelnaam voor de ontwikkeling en uitrol van drie modules van het Oracle eBS-systeem, te weten de systemen Oracle Fin, Oracle Inkoop en Oracle Subsidies. Elk systeem bevat een eigen businesscase met eigen doelstellingen, planning, geraamde kosten en baten.

planning

Zowel voor het programma Oracle FIS als voor de twee van de drie onderliggende modules geldt dat het project overeenkomstig de planning is gerealiseerd. De module inkoop is met vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke planning gerealiseerd.

scope

Ten aanzien van de scope constateert de rekenkamer voor het gehele programma dat de algemene doelstellingen grotendeels zijn gerealiseerd. Voor de onderliggende modules is dit niet altijd het geval. De algemene doelstellingen van de (deel)projecten

⁴¹ Dit betreft een samenvatting van de doelstelling. In bijlage 3 wordt een volledig overzicht van alle doelstellingen gepresenteerd.

met betrekking tot de module Oracle Fin zijn grotendeels behaald. Er hebben zich tijdens het project wel enkele kleine scopewijzigingen voor gedaan die hebben geleid tot met name overschrijdingen in het budget. Zo is de Oracle Fin module leningen en garanties uit de scope gehaald. Hiervan bleek namelijk dat deze Oracle oplossing onvoldoende aansloot bij de eisen en wensen van gebruikers.⁴² De overige standaard processen en modules binnen Oracle Fin voor de gehele gemeente Rotterdam zijn wel opgeleverd. Ook de algemene doelstelling voor Oracle Inkoop is behaald. De projectdoelstelling voor de module Subsidies is met behoorlijke scopewijzigingen behaald. Het project is namelijk kort na de start volledig gewijzigd qua inhoud en omvang dan het project dat bij het schrijven van het PID (project initiatie document) voor ogen stond. Dit werd onder andere veroorzaakt door een onbruikbaar datamodel en een Oracle upgrade. De algemene projectdoelstelling is door de ingevoerde scopewijzigingen grotendeels gerealiseerd.

kosten

De kosten van Oracle FIS (de drie modules samen) zijn binnen het initieel geraamde budget van €15,7 miljoen gebleven.⁴³ Binnen dit geraamde totaalbudget zijn wel verschuivingen geweest. Daarnaast is het budget in het voorjaar 2009 verlaagd naar €14,1 miljoen. Binnen het projectbudget heeft de ontwikkeling en implementatie van de module Oracle Subsidies wel meer gekost (ruim € 2 miljoen) dan begroot (ruim € 1 miljoen). Dit verschil kan worden verklaard doordat het een risicovol project betrof met veel maatwerk. Tevens kampte het project met veel onduidelijkheden die te lang als pro memorie posten op de agenda bleven staan. Daarnaast had men met een overspannen markt te maken, waardoor tegen hoge kosten extern personeel ingehuurd moest worden. Doordat bij Oracle Fin besparingen zijn gerealiseerd ten opzichte van het oorspronkelijke budget, is het programma per saldo binnen budget gerealiseerd.

baten

Vanwege het kwalitatieve karakter van de geraamde baten is het moeilijk vast te stellen in welke mate de baten van Oracle FIS zijn gerealiseerd. De rekenkamer stelt vast dat de gerealiseerde baten derhalve niet inzichtelijk zijn. Vanwege het kwalitatieve karakter van de businesscase zijn inverteerders niet hard te maken. Voor het deel van de baten dat wel kan worden vastgesteld blijkt dat de geraamde baten in beperkte mate zijn gerealiseerd. Zo blijkt dat op het niveau van de diensten meer kosten worden gemaakt na invoering van Oracle FIS dan voorheen. Op het niveau van de drie onderliggende modules geldt het volgende. Voor de modules Financiën en Inkoop zijn afzonderlijke baten benoemd. De module Subsidies verwijst naar de beoogde baten van de module financiën. De beoogde baten zijn voornamelijk kwalitatief benoemd en blijken moeilijk meetbaar. Alleen voor de module Inkoop zijn de baten deels gekwantificeerd. In de originele businesscase is een beoogde besparing van € 2.720.000 genoemd voor de gehele gemeente. De gemeente heeft de mate waarin de kwantitatieve baten zijn gerealiseerd niet onderzocht en kan derhalve ook geen uitspraak doen over de daadwerkelijk

⁴² De module zou aangeschaft en geïmplementeerd worden voor met name twee diensten, DSV en BSD/DMC (Treasury). Bij de bestuursdienst wordt daarom voor de registratie van leningen en garanties momenteel een ander pakket gebruikt.

⁴³ Het beschikbare budget is ondergebracht bij de Kostenplaats Concernfinanciën (product BAM) en daarmee toegewezen aan directeur DMC. Binnen de kaders van het gevoteerde krediet voor Oracle FIS is directeur DMC formeel bevoegd tot budgetaanpassingen.

gerealiseerde baten. Ook de rekenkamer heeft deze baten bij gebrek aan informatie hierover niet kunnen aantonen.

4-6 Oracle DOHR

Het project DOHR heeft als doelstelling de in BOO (Basis Op Orde) benoemde processen te standaardiseren en optimaliseren en de benodigde functionaliteiten in het HR-systeem in te richten. Dit betreft het standaardiseren en optimaliseren van negen HR processen.⁴⁴ De prioriteitstelling van deze negen processen is vervolgens geclusterd in vier releases, te weten:

- 1 Werkprocessen Functioneren en beoordelen, Personeelsadministratie en P-dossier;
- 2 Werkproces Aan- en Afwezigheidsregistratie, Opleiden en Kwalificeren;
- 3 Werkproces Functioneren en Beoordelen, Loopbaanontwikkeling, Werving, Selectie, Aan- en Afwezigheidsregistratie, Opleiden en kwalificeren;
- 4 Werkproces declaratie.

In 2006 is het programma HR Optimalisatie (HRO) ingesteld. De gemeente had al eerder de keuze gemaakt om Oracle HR als personeelsmanagement- en informatiesysteem in te voeren. Het project Doorontwikkeling Oracle HR (DOHR) borduurt hierop voort en heeft als doelstelling een concernbreed HR binnen de gemeente door te voeren. Samen met het project Basis Op Orde (BOO) is DOHR een belangrijk project binnen het HR optimalisatieprogramma. Hiertoe worden in vier fases (releases) negen modules van het nieuw beoogde HR-systeem ingevoerd.

Planning

De oorspronkelijke planning van DOHR is fors overschreden. Volgens de oorspronkelijke planning moesten vier releases worden opgeleverd in 2009. Uiteindelijk is alleen de eerste release opgeleverd. Deze zou in maart 2008 moeten zijn uitgerold en in juli 2008 zou de nazorgfase afgerond moeten zijn. Pas per februari 2009 was de release volledig uitgerold. Het slot van het project (de vierde release), moest mei 2009 gereed zijn.⁴⁵ De laatste drie releases zijn echter niet meer ontwikkeld en in gebruik genomen.

scope

De scope van DOHR is sterk gereduceerd. Van de oorspronkelijke vier releases is er uiteindelijk een uitgerold. Het project DOHR is derhalve niet opgeleverd overeenkomstig de initiële doelstellingen. De doelstellingen van het project bleken al snel (najaar 2007) te ambitieus en niet realistisch. Begin 2008 heeft er, naar aanleiding van een ASR rapportage over Oracle HR, een majeure scopewijziging plaatsgevonden. Dit onderzoek bracht ook aan het licht dat de brongegevens van onvoldoende kwaliteit waren. Naar aanleiding hiervan werd het project DOHR opgesplitst in twee nieuwe onderdelen (release 1.0 en 1.1). Release 1.1 is in het leven geroepen om de datakwaliteit (basisinrichting) van de brongegevens van de in 2006 uitgerolde modules op voldoende niveau te brengen. Hiervoor is binnen het programma extra budget

⁴⁴ Dit zijn: Functioneren en beoordelen, Loopbaanontwikkeling (mobiliteit), P-dossier, Personeelsadministratie, Werving, Selectie, Aan- en afwezigheidsregistratie, Declaratie, Opleiding en Kwalificeren.

⁴⁵ PID Doorontwikkeling Oracle HR (DOHR), versie 0.4, 11-10-2007.

beschikbaar gemaakt. Dit is ten koste gegaan van het budget dat voor de andere fases beschikbaar was. Releases 2, 3 en 4 kwamen daardoor te vervallen. Van de negen modules die initieel opgeleverd zouden worden, zijn er in totaal vier gerealiseerd. Daarnaast is besloten om de benodigde werkzaamheden voor BOO in de vorm van werkpakketten af te ronden en deze toe te voegen aan de scope van DOHR.⁴⁶

kosten

De kosten voor het project DOHR (met gereduceerde scope) overschrijden de initieel geraamde kosten van maximaal € 4,05 miljoen met tenminste € 0,4 miljoen. Volgens de rekenkamer zal er in totaal, na de oplevering van de werkpakketten medio 2010, op concernniveau in ieder geval € 4,26 miljoen (plus uitgaven voor werkpakketten circa € 225.000) aan kosten gemaakt zijn. De kosten van intern personeel en de kosten gemaakt bij de diensten voor Oracle HR zijn hierin niet meegenomen. In de initiële raming waren in totaliteit ook 9235 interne uren (1154 dagen) begroot. Deze zijn niet meegenomen in de kostenraming voor het projectbudget. Ongeveer 5,4 fte zou nodig zijn om de geraamde interne uren te kunnen maken. Dit zou aanvullend tenminste ongeveer (5,4 * € 55.000) € 300.000 interne personeelslasten met zich mee hebben meegebracht. Ook de kosten voor functioneel beheer na uitrol van de modules waren niet begroot en zullen uit andere budgetten moeten worden gedekt (budget onderhoud en beheer). Of en in hoeverre de kosten van intern personeel en kosten gemaakt bij de diensten binnen de geraamde zijn gebleven heeft de gemeente niet onderzocht. Voor de rekenkamer waren deze gegevens niet te achterhalen, doordat interne uren niet worden geadministreerd.

baten

Het is onduidelijk in hoeverre de geschatte baten gerealiseerd zijn. Wel is zeker dat de besparingen die genoemd worden in het PID DOHR slechts voor een klein gedeelte behaald kunnen zijn, gezien de beperkte gerealiseerde scope van het project ten opzichte van de businesscase (minder dan de helft is uiteindelijk opgeleverd). Dit geldt voor de verwachte kwalitatieve én kwantitatieve opbrengsten.

Resultaat van Oracle DOHR is een beperkte invoering (minder dan de helft gerealiseerd) van een programma dat de HR-administratie ondersteunt. De gemeente beschikt nu organisatiebreed over een programma dat de loopbaanontwikkeling, de personeelsadministratie en het p-dossier faciliteert. Ook zou de kwaliteit van de brongegevens verbeterd moeten zijn. De onderdelen 'opleidingen en kwalificeren', de aan- en afwezigheidsregistraties, declaraties en de werving en selectie zijn nog niet vervangen. De verbetering van de brongegevens en de eerste onderdelen uit het HR-programma hebben meer gekost dan vooraf verwacht. De beoogde baten zullen door de beperkte oplevering van het programma maar ten dele zijn gerealiseerd.

⁴⁶ Onderbouwing Basis op orde Oracle HR, 27-10-2009.

4-7 Datachains

Het programma Datachains heeft als doel een stelsel van basis en kernregistraties in te richten ten behoeve van de informatiehuishouding van de gemeente Rotterdam.⁴⁷ Met dit stelsel kunnen dan gegevens eenmalig worden opgeslagen en nadien meervoudig worden gebruikt, hetgeen moet leiden tot eenduidige en meervoudige informatievoorzieningen.

Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen basisregistraties enerzijds en kernregistraties anderzijds. Basisregistraties zijn landelijk vastgestelde registraties (bijvoorbeeld gegevens zoals opgenomen in de GBA, Gemeentelijke Basis Administratie) die voldoen aan wettelijke eisen.

Kernregistraties zijn gemeentelijk vastgestelde registraties die uit zowel basis- als kerngegevens bestaan.⁴⁸

Het programma is ingericht volgens vier programmalijnen. De eerste programmalijn is het programma 'verbinden basisregistraties'. Hieronder vallen de projecten die de verschillende registraties inrichten bij de diensten. De tweede programmalijn 'infrastructuur' bevat projecten en initiatieven met infrastructurele voorzieningen. Programmalijn 3 'support' bevat ontwikkelingen die het gehele stelsel ondersteunen in kwaliteit, distributie, inbedding en samenhang. Programmalijn 4 'aansluiten van diensten' is erop gericht diensten toegang te geven tot de centrale infrastructuur.⁴⁹

planning

De initiële planning van het project is voor een aanzienlijk deel van de onderliggende projecten niet gehaald. De projecten in programmalijn 1 zijn grotendeels conform de planning afgerond, met uitzondering van twee deelprojecten. Programmalijnen, drie en vier hebben de initiële planning overschreden, (programmalijnen 3 en 4 zijn met meer dan een jaar overschreden,⁵⁰ programmalijn 2 is binnen de tijd gebleven).

scope

De scope van dit project is grotendeels niet gerealiseerd. Alleen voor de eerste programmalijn komt de gerealiseerde scope redelijk overeen met de beoogde scope. De scope van de tweede programmalijn is drastisch gewijzigd en naar beneden bijgesteld. De derde en vierde programmalijn zijn nog niet afgerond en het bijbehorende project kent problemen in de realisatie.

kosten

Voor de uitvoering van Datachains is een oorspronkelijk bedrag van € 11,5 miljoen geraamd. Dit budget is medio 2010 bijna volledig besteed. Indien rekening gehouden wordt met de prognose van nog te maken kosten (in juni 2010 nog € 1,45 miljoen) zal het totaal aan gemaakte kosten (€ 12,95 miljoen) boven het taakstellend budget gaan uitkomen.

⁴⁷ Governance in het programma datachains, versie 0.6.

⁴⁸ Projectplan 2008-2010 Project Basisregistratie Geografie, versie 4.0, 27-11-2007.

⁴⁹ Programmaplan Datachains, de kracht van verbinding en standaardisatie, versie 5.

⁵⁰ Het project programmalijn 3 is op delen nog niet afgerond zoals het programma basisregistraties en het project stelselvorming Kernregistraties. Delen van programmalijn 3 zijn al wel gerealiseerd maar wachten op implementatie of ingebruikname. Er is derhalve ook nog geen End Project Report beschikbaar.

baten

Het is voor de rekenkamer niet mogelijk om vast te stellen of de beoogde baten zijn behaald. Voor een deel omdat de beoogde baten niet zijn beschreven. Daar waar de baten zijn beschreven en gekwantificeerd, zijn deze niet aantoonbaar gerealiseerd. Voor programmalijnen 3 en 4 zijn de behaalde kwalitatieve baten op dit moment nog niet inzichtelijk. Het project moet nog worden afgerond.

DMS

De doelstelling van DMS is het tegemoet komen aan de wens van een aantal diensten en deelgemeenten tot de implementatie van het DMS.⁵¹

In 2004 is binnen de Bestuursdienst de keuze gemaakt om met een Document Management Systeem (DMS) te gaan werken. Er is toen voor gekozen om alleen voor de postregistratie en het archiefbeheer een applicatie te ontwikkelen, te weten Doc.Loods. Doc.Loods 2.0 moet als concernstandaard gaan fungeren binnen de gemeente Rotterdam. Daarnaast moet deze applicatie op termijn uitgroeien tot een volwaardig Document Management Systeem (DMS) voor alle diensten en deelgemeenten van Rotterdam.⁵²

planning

De planning van DMS is overschreden. Volgens de initiële planning moesten de huidige post- en archiefsystemen van de deelnemers uiterlijk 30 juni 2009 vervangen zijn door het Document Management Systeem Hummingbird (Doc.Loods).⁵³ Daartoe zou in vijf fasen, met bijbehorende planning per fase, het project worden gerealiseerd in de periode juli 2007 tot juli 2009. Door onder andere een slechte opleverkwaliteit van een tussentijds product (release 2.0) door de leverancier en inadequaat projectmanagement van zowel opdrachtgever BSD als opdrachtnemer SDR heeft het programma grote vertraging opgelopen.⁵⁴ Per 1 juni 2010 is DMS nog bij géén van de geplande diensten in gebruik genomen.⁵⁵ Er is in het eerste kwartaal van 2010 gestart met de uitrol bij 5 diensten. De uitrol is daarna echter in zijn geheel stopgezet wegens technische problemen en zal zoals het er nu naar uit ziet niet meer worden afgerond.⁵⁶

scope

De beoogde scope van DMS is niet gerealiseerd. Het project diende volgens het PID concreet de volgende deelproducten op te leveren, namelijk:

⁵¹ Hiertoe zijn ontwikkelen en uitrollen bij de huidige gebruikers van de nieuwe release 2.0 van Doc.Loods inclusief de daarvoor benodigde herijking van de hosting en het beheer noodzakelijke randvoorwaarden. (bron doelstelling: PID Deelproject Uitrol 30/11/2007 versie 1.0).

⁵² PID Doc.Loods ondermeer uitrol versie 2.0, 15 mei 2008.

⁵³ Plan van aanpak concernimplementatie DMS Doc.Loods, bestuursdienst, versie 1.1, 26 september 2007.

⁵⁴ Brief aan gemeentesecretaris inzake uitkomsten MOAP rapportage, dd. 24 april 2009. Eveneens heeft de rekenkamer dit in meerdere interviews vernomen.

⁵⁵ Niet heel DMS overeenkomstig de PID is uitgerold. Wel is het onderdeel Doc.Loods in gebruik bij de Bestuursdienst, het Gemeentearchief, de deelgemeente Centrum en de Stadsregio, en op beperkte schaal bij Sport & Recreatie en ROTEB. Daarnaast wordt de op Doc.Loods gebaseerde dossiermodule gebruikt door medewerkers van o.a. dS+V en Gemeentewerken t.b.v. de uitvoering van de omgevingsvergunning.

⁵⁶ ICT grote projecten, 1e kwartaalrapportage 2010, dd. 1 juli 2010.

- de applicatie Doc.Loods 2.0 zelf,
 - een dienstverleningsovereenkomst,
 - een deelproduct dat betrekking heeft op het beheer,
 - een adviesfunctie voor de deelnemers inzake de inrichting van het systeem, en
 - de mogelijkheid om eventuele aanpassingen bij deelnemers uit te voeren.⁵⁷
- DMS zou bij 7 diensten en 3 deelgemeenten worden uitgerold.⁵⁸ Uiteindelijk is DMS nergens uitgerold omdat er technische problemen optraden bij de uitrol. De stuurgroep Enterprise Content Management (ECM) heeft recentelijk besloten (1 juli 2010) DMS/Doc.Loods stop te zetten. De stuurgroep constateerde dat er sprake is van voortschrijdend inzicht over het delen van documenten via andere kanalen. De archief functie die bij enkele diensten uitgerold is, blijft wel in gebruik.

kosten

Gedurende het project bleek de begroting te krap en werd een aantal keer aanvullend budget aangevraagd, waardoor het budget uiteindelijk € 7,8 miljoen werd. In oktober 2009 is naar aanleiding van de financiële analyse het taakstellend budget naar beneden bijgesteld tot ongeveer € 6,65 miljoen, per 24 juni 2010 is het taakstellend budget nog verder naar beneden bijgesteld tot € 5,76 miljoen. Deze kosten zijn exclusief de aanloopverliezen van € 4 miljoen die voor de ontwikkeling van Doc.Loods zijn gemaakt.

De gerealiseerde kosten zijn per april/mei 2010 met € 6,14 miljoen al hoger dan het nieuwe taakstellend budget. In de rapportage ICT-projecten Gemeente Rotterdam van 1e kwartaal 2010 wordt een besteed bedrag (inclusief verplichtingen) van € 5,76 miljoen weergegeven. Na afronding van DMS is volgens de rapportage nog € 0,9 miljoen beschikbaar voor aanvullende projecten. Het project zal volgens de rapportage binnen budget worden afgerond.⁵⁹

bat en

De geraamde bat en van de oorspronkelijke businesscase zijn voornamelijk kwalitatief. Een groot deel hiervan zal niet gerealiseerd zijn vanwege de zeer beperkte implementatie van het programma. Medio 2010 is op advies van de MOAP besloten het programma DMS stop te zetten. Uit nadere analyse was gebleken dat nog een aanzienlijk uitgave gedaan had moeten worden om de oorspronkelijke doelstellingen van het programma Doc.Loods te kunnen halen. Op het moment van afsluiten van het programma was bij geen van de diensten het document management systeem in gebruik genomen.

⁵⁷ In het ambtelijk wederhoor wordt aangegeven dat de eerste drie deelproducten zijn opgeleverd. De rekenkamer heeft dit niet op basis van de voor haar beschikbare documenten kunnen vaststellen.

⁵⁸ PID Doc.Loods ondermeer uitrol versie 2.0, 15 mei 2008.

⁵⁹ rapportage ICT projecten Gemeente Rotterdam 1e kwartaal 2010, 1 juni 2010.

4-8 ONS

ONS heeft als doelstelling het opleveren van een operationeel informatiesysteem dat primaire processen rond het bepalen, heffen en innen van gemeentelijke belastingen ondersteunt.

De werkprocessen binnen Gemeentebelastingen Rotterdam (GBR) zijn deels geautomatiseerd. Het oude systeem van GBR moest worden vervangen vanwege de technische levensduur en daarnaast ook vanwege een verschuiving in de dienstverlening en samenwerking binnen en buiten het concern. Ons Nieuwe Systeem (ONS) is het systeem dat het oude belastingstelsel vervangt. Het is een dienstspecifiek systeem dat is ontwikkeld en in gebruik genomen door GBR.

planning

Het project ONS is niet conform de oorspronkelijke planning (per 12 mei 2008) afgerond, maar is in april 2009 in productie gegaan. Het project is juli 2009 formeel afgerond. Dit is meer dan een jaar later dan gepland. De belasting aanslagoplegging is derhalve in dat jaar nog met het oude systeem gedaan. De aanslagheffing is wel met het nieuwe systeem ONS gedaan.⁶⁰ In 2010 is ook de aanslagoplegging voor het eerst met het nieuwe systeem ONS gedaan.

scope

De rekenkamer kan niet vaststellen of en, zo ja, in welke mate de scope is gerealiseerd. ONS heeft geen End Project Report, waarin wordt teruggekoppeld wat er van de scope is behaald. De evaluatie in het jaarverslag blikt ook niet terug op de scope. Ook op basis van het documentonderzoek en aanvullende gesprekken met de projectleiding kan de rekenkamer slechts zeer beperkt achterhalen in welke mate de oorspronkelijke projectscope is gerealiseerd. De beoogde scope varieert en fluctueert in verschillende documenten,⁶¹ waardoor het voor de rekenkamer niet duidelijk is waarop de uiteindelijk gerealiseerde scope zou moeten worden getoetst. Door het ontbreken van het End Project Report kan ook niet goed worden vastgesteld wat er daadwerkelijk precies is gerealiseerd en wat niet. GBR heeft aangegeven dat het doel, het opleveren van een systeem van belastingheffing- en inning, is opgeleverd, zij het dat op sommige sub-onderdelen andere keuzes zijn gemaakt. Het is voor de rekenkamer door een gebrekkig aangeduide scope en het ontbrekende inzicht in de excelsheets niet duidelijk of de gemaakte keuzes hebben geleid tot het realiseren van de volledig beoogde scope of dat feitelijk een kleiner product dan beoogd is opgeleverd.

kosten

Het oorspronkelijke budget voor ONS is fors overschreden. In het Plan van Aanpak ligt het totaal aan geschatte kosten € 6,4 miljoen. Voor het project is een taakstellend

⁶⁰ Jaarrekening 2009 GBR.

⁶¹ De scope staat omschreven in het projectplan van november 2006, in een scopingplan van februari 2007 en in de businesscases van na die datum. De scope in deze verschillende documenten verschilt in inhoud en kwaliteit. Het is niet navolgbaar hoe en waarop de veranderingen in de tijd zijn opgetreden, noch wat hiervan de financiële consequenties waren. De gemeente heeft aangegeven dat niet zozeer de scope in de business case als wel een set Excel planningsheets de basis vormden van het project.

out-of-pocket budget beschikbaar gesteld van € 4,6 miljoen het resterende deel kwam direct ten laste van de exploitatie. Het out-of-pocket budget (het bedrag dat wordt gefinancierd uit een krediet) van € 4,6 miljoen is aanvankelijk naar schatting voldoende, zo werd in de businesscase aangegeven. Het is twee keer opgehoogd (tot € 9,9 miljoen) en in de jaarrekening 2009 zijn de uiteindelijke investeringsuitgaven van € 9,8 miljoen terug te vinden. De kosten voor nazorg komen hier nog bovenop. In relatie tot de kostendefinitie van de rekenkamer zijn dit nog niet het totale kosten. Zo ontbreken nog kosten van de uren van interne medewerkers, de kapitaallasten en een deel van de exploitatiekosten dat niet aan dit project is toebedeeld.

baten

Het is onduidelijk in hoeverre de baten zijn gerealiseerd. De formatie is per 1 januari 2010 teruggebracht van 242 fte naar 210 fte. (In het beoogde scenario's was voorzien in een 3, 5, 10 en 20% personele reductie (t.o.v. een formatie van 220 fte)). De slankere organisatie is wel op onderdelen hoger van kwaliteit.⁶² Alhoewel volgens de begroting 2010 een besparing van € 600.000,- per jaar ⁶³ gerealiseerd wordt, is op dit moment nog niet met zekerheid te zeggen dat er een besparing gerealiseerd wordt door lagere licentiekosten. De licentiekosten voor het oude systeem GH worden niet meer betaald. Dit levert een jaarlijkse besparing op van € 600.000 maar het is nog onduidelijk hoe hoog de kosten voor het nieuwe systeem ONS zullen zijn. In 2009 en tot 1 juni 2010 heeft GBR nog geen licentiekosten doorbelast gekregen. Deze kosten zijn als pro memorie post in de begroting 2010 opgenomen.

Het nieuwe systeem past volgens de gemeente binnen de randvoorwaarden van concernarchitectuur. Het oude systeem niet. Daarnaast biedt het nieuwe systeem meer mogelijkheden op het gebied van generieke oplossingen (i.p.v. maatwerkoplossingen huidige systeem), kan procesbesturing geoptimaliseerd worden en is intra- en intergemeentelijke samenwerking mogelijk.⁶⁴

4-9 Columbus

Columbus is een programma waarin een aantal projecten zijn opgenomen. De belangrijkste doelstelling van het project Columbus is de vervanging van een aantal bedrijfsinformatiesystemen binnen het OBR. Dit zijn de systemen: grondexploitatie (Grobis), projecteninformatie, vastgoedbeheer, financiën en personeelsinformatie.

planning

De beoogde planning van het project Columbus is niet gehaald. De oorspronkelijke planning was januari 2006. Columbus zou volgens de laatst bijgestelde planning in januari 2009 opgeleverd moeten zijn. De implementatie van het nieuwe programma Columbus, en daarmee ook de vervanging van het oude grondexploitatiesysteem Grobis bleken niet gereed per 1 januari 2009. OBR heeft eind 2009 besloten om het oorspronkelijke project Columbus te stoppen maar wel het onderdeel Grondexploitatie te gaan realiseren. Hiervoor is een nieuw project gestart, te weten Columbus GREX.

⁶² Jaarverslag 2009 GBR.

⁶³ Begroting GBR 2010.

⁶⁴ Businesscase ONS, versie 0.1, 18 januari 2007.

Volgens het nieuwe projectplan Columbus GREX zou het grondexploitatiesysteem op 1 juni 2010 zijn geïmplementeerd.⁶⁵ In de monitorrapportage van het tweede kwartaal 2010 wordt gesproken over migratie in juli 2010. Ten tijde van het afronden van dit onderzoeksrapport in november 2010 was de projectmigratie vanwege technische problemen nog niet gerealiseerd.

scope

In de oorspronkelijke scope van het programma Columbus waren diverse projecten opgenomen gericht op de vernieuwing van:

- de technische infrastructuur om gegevens tussen systemen uit te kunnen wisselen;
- vervanging van oude systemen voor financiële- en personeelsadministratie;
- module voor projectmanagement en –administratie;
- systeem voor grondexploitatie;
- management informatiesysteem.

Met het besluit om met Columbus te stoppen en door te gaan met Columbus GREX is de oorspronkelijke projectscope gereduceerd. De herziene scope voorziet in het uitrollen van het grondexploitatiesysteem. De ondersteuning van de werkprocessen van werkencoördinatie, gronduitgifte, verwerving en overige kosten en opbrengsten (oko), alle modules van het project Horizon, alsmede de projectmanagement module en een deel van Broker (voor inzet externe inhuur) zijn uit de scope gehaald. De reeds gedane investering in deze modules is in 2009 versneld afgeschreven.

Het scope van het nieuwe project Columbus GREX is vooral op het gereedmaken van onderdeel grondexploitatie van het oorspronkelijke project Columbus. Daarnaast is het erop gericht om de overige (voor een aanzienlijk deel gereed zijnde) applicaties die niet zijn stopgezet zover gebruiksklaar te maken dat de huidige applicatie Grobis uitgefaseerd (gestopt) kan worden.

kosten

De gerealiseerde kosten overschrijden het oorspronkelijke geraamde budget. In de halfjaarlijkse ICT rapportage wordt een initieel budget van € 12,4 miljoen genoemd.⁶⁶ Het is de rekenkamer onduidelijk hoe deze raming c.q. dit budget tot stand is gekomen. De gerealiseerde kosten bij afsluiting van het project eind 2009 liggen hoger, namelijk op € 13,5 miljoen. Dit bedrag bestaat uit uitgaven die ten laste van een investeringskrediet (€ 8,2 miljoen) zijn gedaan en uit interne (personeels)kosten (om en nabij de € 5,3 miljoen) die direct in het jaar van uitgeven als kosten in het exploitatieresultaat zijn verantwoord.

Daarnaast is het project Columbus GREX opgestart, waarvoor nieuw budget is aangevraagd en gevoteerd. Dit krediet bedroeg bij aanvang van het project € 0,54 miljoen en is inmiddels bijgesteld naar € 0,84 miljoen. Dit bedrag is exclusief interne (personeels)kosten, de reeds gemaakte en nog te verwachten kosten hiervan heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen.

Investerings op Columbus worden door OBR in 5 jaar afgeschreven, beginnend in het jaar van investeren. Voor de afschrijvingen op de investeringen die uit het

⁶⁵ Projectplan Columbus GREX, versie 1.0, 5-2-2009.

⁶⁶ Rapportage ICT projecten Gemeente Rotterdam 1e kwartaal 2010, 1 juni 2010.

concernkrediet worden gedaan, geldt dat pas geactiveerd (en vanaf dat moment afgeschreven) kan worden bij in gebruik name van het betreffende systeem. De rekenkamer constateert dat op dit punt door OBR andere accounting principes worden toegepast.

baten

Hoe hoog de behaalde baten van Columbus/Columbus GREX exact zijn, kan niet worden hardgemaakt. Zeker is dat de geschatte baten van € 3 miljoen per jaar niet behaald zullen worden. Hiervan zal, gezien de beperkte scope van het project, maar een beperkt deel van gerealiseerd worden. De wethouder schreef begin juni 2010 aan de raad dat er van de € 3 miljoen beoogde besparingen naar de verwachting € 0,5 miljoen euro per jaar gerealiseerd zal worden. Het is de rekenkamer niet duidelijk geworden hoe die besparing van € 0,5 miljoen euro is opgebouwd. De rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen in hoeverre in deze calculatie rekening is gehouden met langer dan beoogd doorlopende beheerskosten (o.a. licentiekosten) van het systeem Grobis met $\pm$ € 0,8 miljoen per jaar. Tevens merkt de rekenkamer op dat er mogelijk helemaal geen sprake kan zijn van baten, gezien het feit dat als gevolg van het reduceren van de oorspronkelijke projectscope een aanzienlijk bedrag als verlies is afgeboekt. Voor delen van de oorspronkelijke scope zijn wel de nodige investeringen gedaan en directe (exploitatie) kosten gemaakt die uiteindelijk niet tot een werkend systeem of iets van waarde hebben geleid.

Voor het project Columbus GREX, dat op dit moment nog loopt, zijn de geschatte baten € 100.000 per jaar (met name door lagere beheer- en onderhoudskosten van het nieuwe systeem in vergelijking met beheers- en onderhoudskosten van huidige systeem Grobis).⁶⁷ Het is nog onbekend of deze baten gerealiseerd zullen worden. Daarnaast kan de rekenkamer uit de herziene business case ⁶⁸ niet afleiden waar de voorziene besparing van € 100.000 per jaar op is gebaseerd .

In de derde bestuursrapportage 2010 aan de gemeenteraad vermeldt het college dat onvoldoende voortgang is gerapporteerd op het project Columbus GREX. Om deze reden heeft de wethouder de CIO verzocht nader onderzoek te doen naar dit project en te adviseren hoe dit project alsnog succesvol kan worden afgerond. Er wordt geen inzicht verschaft in de mogelijke consequenties hiervan op planning, kosten en baten.

⁶⁷ BC 9-9-2010, daarnaast schrijft de wethouder 7 juni 2010 aan de raad dat er een besparing van € 0,5 miljoen per jaar zou plaatsvinden, OBR kan dit echter niet bevestigen.

⁶⁸ Business Case Columbus/GREX – 9 september 2010.

5 status CIO verbeterprogramma

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het ICT verbetertraject dat door de CIO in gang is gezet. De CIO is in augustus 2009 voor een periode van twee jaar benoemd. Zijn opdracht ⁶⁹ is om de Informatie- en ICT omgeving van de gemeente Rotterdam optimaal in te richten en te laten functioneren. Dit doet de CIO als adviseur van het college voor informatie en ICT. Tevens is de CIO opdrachtgever voor gemeentebrede ICT. Meer specifiek heeft de CIO de opdracht om medio 2011 de visie- en strategieontwikkeling, de governance, de informatie – en ICT-projectportfolio en de ontwikkel-, verander- en beheercomponent op orde te hebben.

Om het ICT-beleid op orde te brengen is een verbetertraject gestart. In het rekenkamerrapport 'Foutmelding in beeld' waren reeds de aanleiding en de contouren van het verbetertraject uiteengezet. Het verbetertraject moet leiden tot een goede governance rondom de ICT functie met heldere en bij alle relevante actoren bekend zijnde spelregels en afspraken. De cultuur binnen de ICT (gebruikers) organisatie moet dusdanig zijn dat afspraken en spelregels ook daadwerkelijk worden nageleefd in het belang van een goed en efficiënt functionerende ICT functie.

In het rapport 'Foutmelding in beeld' heeft de rekenkamer een aantal risico's gesignaleerd in het verbeterprogramma (deze zijn opgenomen in bijlage 6). Op basis van deze geconstateerde risico's heeft de rekenkamer normen opgesteld waaraan het verbetertraject moet voldoen indien het succesvol wil zijn. Deze normen zijn:

- het krijgen van afdoende betrokkenheid vanuit het bestuur en management;
- het opzetten van een duidelijke en simpele organisatiestructuur;
- waarborgen in de ICT-keten voor goede aansluiting tussen de niveaus en goede sturing en beheersingsinstrumenten per niveau;
- organiseren van adequaat toezicht;
- een duidelijke keuze voor een managementstandaard en overeenkomstige inrichting van de organisatiestructuur;
- het borgen en delen van kennis (best practices) inzake projectmanagement van ICT-projecten.

De rekenkamer heeft de uitvoering van het door de CIO opgestelde plan van aanpak in het afgelopen jaar gemonitord alsmede een beeld gevormd van de genomen maatregelen en, voor zover mogelijk, de resultaten daarvan beoordeeld. Dit onderzoek beoogt inzicht te verschaffen in de actuele stand van zaken per medio 2010 met betrekking tot de maatregelen die door de CIO zijn of worden genomen. Waar mogelijk wordt ook inzicht gegeven in de eventuele resultaten van de verbetermaatregelen, met als peildatum 1 oktober 2010. De beschrijving van de huidige situatie is tot stand gekomen op basis van door de CIO beschikbaar gesteld materiaal en gesprekken die

⁶⁹ Op 7 juli 2009 is door het college de opdracht van de CIO bepaald, alsmede het kader waarbinnen deze opdracht uitgevoerd wordt.

zijn gevoerd met de verantwoordelijk wethouder, de gemeentesecretaris, de CIO en medewerkers van het de CIO programmabureau, Begrotingszaken en DMC. Daarnaast zijn telefonisch gesprekken gevoerd met de directeuren of hun plaatsvervangers van alle diensten om een beeld te krijgen van de zichtbaarheid van de CIO en in gang gezette verbetermaatregelen in de praktijk. De rekenkamer merkt daarbij op dat het bijzonder lastig bleek om een scherp beeld van de huidige status van het verbetertraject te krijgen. Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleken veel zaken die door de CIO en zijn mensen in gang zijn gezet, nog in wording en waren relevante documenten nog in concept.

De rekenkamer realiseert zich dat de CIO met zijn verbetertraject nu ongeveer halverwege is en dat het volledige verbetertraject derhalve nog niet is afgerond. Wel moet, volgens de initiële planning van het verbetertraject, inmiddels het eerste onderdeel (Basis op orde) zijn beslag hebben gekregen binnen de gemeente.

In paragraaf 5.2 van dit hoofdstuk wordt eerst kort het verbeterplan beschreven. Daarna wordt in paragraaf 5.3 per norm voor het verbetertraject een korte beschrijving gegeven van de stand van zaken. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de brief die de CIO en het college in juni 2010 naar de raad hebben gestuurd. In deze brief verschaft het college inzicht in de resultaten van de kosten-batenanalyse van ICT en ICT-projecten. Paragraaf 5.5 gaat tenslotte in op de mate waarin het verbeterplan al zichtbaar zijn beslag heeft gekregen binnen de organisatie.

5-2 ‘aanpak Grip op ICT’ en aanvullende maatregelen

De CIO heeft in januari 2010 zijn verbeterplan ‘aanpak Grip op ICT’ naar de raad gestuurd. Het plan kent twee fasen, namelijk de Basis op orde en het beter benutten van ICT-mogelijkheden voor de collegedoelstellingen. Dit plan moet in oktober 2011 gerealiseerd zijn. In juni 2010 is een voortgangsrapportage naar de raad gestuurd, waarin inzicht wordt gegeven in de kosten en baten van ICT-projecten en aanvullende verbetermaatregelen. De belangrijkste conclusie hieruit met betrekking tot kosten en baten van ICT-projecten is dat nog geen gefundeerde uitspraak kan worden gedaan over de aanvaardbaarheid van kosten voor ICT in relatie tot de prestaties.

Met betrekking tot het verbeterprogramma worden drie maatregelen aangekondigd, te weten (a) het verbeteren van de sturing door de ambtelijke top door afspraken in de managementcontracten vast te leggen, (b) een scherpe definitie van baten op te stellen alsmede het expliciet toedelen van de verantwoordelijkheid om de baten te realiseren en (c) een review van de monitor en de wijze waarop met de monitor wordt gewerkt in besturing en verantwoording.

De CIO heeft op basis van de koers van het reeds ingezette verbetertraject, de conclusies en aanbevelingen van eerder uitgevoerde studies (KPMG, kwartiermaker en Rekenkamer Rotterdam) alsmede het raadsbesluit naar aanleiding van de behandeling van het rapport van de Rekenkamer Rotterdam (Foutmelding in beeld) en de motie ‘weten wat er gebeurt’ de aanzet gegeven tot het verbeterplan ‘aanpak Grip op ICT’. Dit plan van aanpak heeft het college eind januari 2010 aan de raad verzonden. In het plan van aanpak ‘aanpak Grip op ICT’ heeft het college uiteengezet welke verbeterstappen genomen zullen gaan worden om ten aanzien van ICT orde op zaken te stellen en tot een transparante verantwoording en besturing van ICT-activiteiten te komen.

Het plan van aanpak kent twee fasen:

- de eerste fase bevat maatregelen gericht op het realiseren van toereikende sturing ('Basis op orde'),
- de tweede fase bevat maatregelen om mogelijkheden van ICT beter te benutten in het realiseren van collegedoelstellingen.

In oktober 2011 moet het verbeterplan gerealiseerd zijn. Een korte beschrijving van dit plan is opgenomen in bijlage 7.

Naast het plan van aanpak voor het verbeterprogramma heeft het college ook begin juni 2010 een rapportage naar de raad gestuurd.⁷⁰ In deze rapportage verschaft het college inzicht in de tot dan toe gerealiseerde kosten en baten van ICT en ICT-projecten. Daarnaast geeft het college aan dat de CIO langs drie lijnen op korte termijn aanvullend een aantal acties heeft uitgezet om nog meer grip te krijgen op ICT, te weten:

- Sturing door de ambtelijke top verbeteren door afspraken in de managementcontracten vast te leggen.
- Scherpe definiëring van de baten en expliciete verantwoordelijkheidstoedeling voor het realiseren van de baten.
- Een review van de monitor en de wijze waarop met de monitor wordt gewerkt in besturing en verantwoording.

De status van deze acties is door de rekenkamer meegenomen in het onderzoek.

5-3 bevindingen status verbeterprogramma 'aanpak Grip op ICT'

Het verbeterprogramma is door de CIO niet nader uitgewerkt in een concreet uitvoeringsplan met in de tijd uitgezette resultaten. Mede hierdoor is het lastig om te bepalen of het verbeterprogramma op koers ligt.

De rekenkamer merkt op dat een gedetailleerde uitwerking van 'aanpak Grip op ICT' niet is geschied in de vorm van een concreet uitvoeringsplan, waarin resultaten in de tijd zijn uitgezet en ook volgbaar zijn. De CIO heeft gekozen voor een 'pragmatische aanpak'. Dit houdt in dat bijvoorbeeld met betrekking tot het intern functioneren van CIO-office met afzonderlijke medewerkers van het programmabureau werkafspraken zijn gemaakt, die zijn vastgelegd in persoonlijke plannen waarin ook persoonlijke doelstellingen zijn opgenomen. De verschillende acties en maatregelen die de CIO heeft genomen of nog gaat nemen, zijn niet in documenten vastgelegd⁷¹ maar worden door de CIO in diverse gremia besproken en in gang gezet. De rekenkamer signaleert dat het hierdoor tussentijds voor anderen niet inzichtelijk is in welke mate het verbeterprogramma op koers ligt en/of de beoogde doelstellingen in oktober 2011 gerealiseerd zullen gaan worden. In de onderstaande beschrijvingen per norm schetst de rekenkamer daarom een beeld van de ontwikkelingen tot nu toe, zonder dat zij daarbij inzichtelijk kan maken of de gewenste eindresultaten tijdig zullen worden behaald.

⁷⁰ Kosten en baten van ICT en ICT projecten, College van B&W, juni 2010, kenmerk 461740.

⁷¹ Door het ontbreken van vastleggingen, heeft de rekenkamer zich voor het verkrijgen van inzicht met name gebaseerd op gesprekken die met de CIO en zijn medewerkers van het programmabureau zijn gevoerd.

5-3-1 betrokkenheid bestuur en management

De rekenkamer constateert dat de betrokkenheid van bestuur en ambtelijk topmanagement bij informatiebeleid en ICT zaken is toegenomen.

De rekenkamer constateert op basis van interviews met zowel CIO, de verantwoordelijk wethouder als de gemeentesecretaris dat er met meer regelmaat en frequenter dan in de situatie voor de benoeming van CIO, formele en informele communicatie plaatsvindt tussen CIO, wethouder en gemeentesecretaris over informatiebeleid en ICT zaken. ICT komt aan de orde in dit reguliere stafoverleg en er wordt aandacht besteed aan specifieke projecten indien dit nodig of wenselijk is. De verantwoordelijk wethouder en ambtelijke top benadrukken dat ICT een strategisch belangrijk instrument is voor het bereiken van doelstellingen binnen het programma organisatie en financiën en voor de concernvorming. Ook bij de vorming van de shared service centres (SSC) speelt ICT een belangrijke, bijna voorwaardelijke, rol. Naar de overtuiging van de bestuurlijke en ambtelijke top is de positie en invulling van de CIO functie dusdanig vormgegeven dat hiermee genoemde ambitie ook in de praktijk gerealiseerd kan gaan worden. Ook blijkt uit diverse gesprekken met de wethouder, gemeentesecretaris en dienstdirecteuren dat de aandacht voor ICT op bestuurlijk en ambtelijk niveau sinds de komst van de CIO is toegenomen.

5-3-2 duidelijke en simpele organisatiestructuur

De CIO hangt direct (functioneel) onder de gemeentesecretaris en de verantwoordelijk wethouder. De rekenkamer constateert dat de opdracht van de CIO helder is gedefinieerd. Conform deze opdracht heeft de CIO het volledige mandaat namens het college en gemeentesecretaris om zijn opdracht uit te voeren. Wat naar de mening van de rekenkamer nog niet duidelijk is geregeld, zijn de formele bevoegdheden die de CIO heeft om dit mandaat uit te voeren. Onduidelijk is welke besluiten de CIO in de dagelijkse praktijk mag en kan nemen en voor welke zaken hij toestemming van de wethouder en/of de gemeentesecretaris nodig heeft.

Het programmabureau is ingericht en ondersteunt de CIO in het uitvoeren van zijn verbeterprogramma. Voor de uitwerking van het programma en de inrichting van het bureau en de werkprocessen, is bewust gekozen voor een pragmatische aanpak. De rekenkamer constateert dat de bevoegdheden van de medewerkers van het programmabureau alsmede de interne werkprocessen van de diverse onderdelen van het programmabureau vooralsnog niet transparant zijn. Dit maakt het lastig inzichtelijk te krijgen op welke wijze vanuit het programmabureau wordt bijgedragen aan aanpak 'Grip op ICT'. Dit beeld wordt bevestigd vanuit de diensten.

Het CIO/de DIO platform is ingericht om op strategisch niveau te borgen dat ICT aansluiting vindt bij concernontwikkelingen. Het is nog niet geheel duidelijk, ook niet voor deelnemers aan het CIO/de DIO overleg vanuit de domeinen/diensten, wat de precieze status en bevoegdheden zijn van het CIO/de DIO overleg.

positie en mandaat CIO.

De CIO hangt direct (functioneel) onder de gemeentesecretaris en de verantwoordelijk wethouder. Vanuit die positie is de CIO het eerste aanspreekpunt voor het college op het gebied van ICT. Organisatorisch maken de CIO en zijn programmabureau deel uit van de Directie Middelen en Control (DMC). De CIO is in de positie van adjunct directeur onderdeel van het managementteam van DMC. De CIO heeft een eigen

budget voor de inrichting en bemensing van het programmabureau en het uitvoeren van de taken die bij het programmabureau zijn belegd.

De instelling en opdracht van de CIO zijn vastgelegd in twee collegebesluiten, te weten 'Instelling van de functie van Chief Information Officer (CIO) Rotterdam'⁷² en 'Opdracht de CIO Rotterdam'.⁷³ Verder is in 'aanpak Grip op ICT' als maatregel opgenomen dat de CIO door het Stads MT wordt geconsulteerd bij het formuleren van organisatiedoelstellingen in relatie tot informatievoorziening. De verantwoordelijkheid voor het ICT-beleid bij de diensten blijft bij de informatiemanagers van de diensten belegd.⁷⁴ Overeenkomstig de collegebesluiten is de CIO benoemd voor een periode van twee jaar. Het is nog niet duidelijk op welke wijze de functie van de CIO na deze opbouwfase zal worden gecontinueerd. In bijlage 8 is in meer detail uiteengezet op welke wijze de CIO en zijn programmabureau zijn ingericht en gepositioneerd binnen de huidige organisatiestructuur.

Volgens de rekenkamer is met de benoeming van de CIO en de definiëring van de opdracht en het kader waarbinnen de opdracht dient te worden uitgevoerd een goede eerste stap gemaakt in de ambitie van het college om meer grip op ICT te krijgen. De rekenkamer constateert dat de opdracht van de CIO helder is gedefinieerd. Conform deze opdracht heeft de CIO het volledige mandaat namens het college en de gemeentesecretaris om zijn opdracht uit te voeren. Wat naar de mening van de rekenkamer nog niet duidelijk is geregeld, zijn de formele bevoegdheden die de CIO heeft om dit mandaat uit te voeren. Onduidelijk is welke besluiten de CIO in de dagelijkse praktijk mag en kan nemen en voor welke zaken de CIO toestemming van de wethouder en/of de gemeentesecretaris nodig heeft. Met betrekking tot de decentrale information officers is vastgelegd dat de CIO instemming/vetorecht heeft bij de benoeming van informatiemanagers bij de diensten van de gemeente Rotterdam. Onduidelijk is vooralsnog welke andere concrete bevoegdheden de CIO heeft richting de decentrale information officers. Indien de CIO bepaalde zaken niet op directe wijze voor elkaar krijgt richting een dienst bestaat de mogelijkheid dat dit met interventie van de secretaris of de wethouder alsnog geschiedt. Deze escalatiemogelijkheid is in de praktijk nog niet nodig gebleken.

programmabureau

De CIO wordt ondersteund door een programmabureau. Vanaf augustus 2009 is de CIO van start gegaan met het inrichten hiervan en het invullen van de daarmee ontstane vacatures. Sinds januari 2010 is het programmabureau volledig bezet en geeft het invulling aan de werkzaamheden om grip te krijgen op de ICT binnen de gemeente.

De rekenkamer constateert dat de opzet en doelstelling van het programmabureau duidelijk zijn vastgelegd. De bevoegdheden van de diverse managers binnen het programmabureau zijn vooralsnog niet duidelijk. Zo is het onduidelijk in welke mate de managers zelf besluiten kunnen nemen om de bij hun functie behorende taken te realiseren. Met name bevoegdheden richting andere spelers in het ICT domein zijn niet vastgelegd en niet helder. Deze zijn ook niet benoemd in het governance

⁷² Agendapost B&W, 12 mei 2009, kenmerk 272623.

⁷³ Agendapost B&W, 7 juli 2010, kenmerk 314409.

⁷⁴ Doelstelling is om niet per dienst, maar per domein een informatiemanager verantwoordelijk te laten zijn. Dit zijn de zogenoemde Domein Informatie Officers (DIO). De omvorming van diensten naar domeinen staat voor de komende jaren op het programma van de gemeente.

document dat de CIO medio 2010 heeft opgeleverd. Voorts constateert de rekenkamer dat de CIO heeft gekozen voor een aanpak waarbij taken en beoogde resultaten van de diverse managers in zijn programmabureau zijn vastgelegd in persoonlijke werkafspraken. Om deze reden kostte het de rekenkamer de nodige inspanning om zicht te krijgen op de wijze waarop de CIO vorm en inhoud heeft gegeven aan zijn programmabureau.

Met betrekking tot het intern functioneren van het programmabureau en de wijze waarop intern de processen zijn ingericht en werken, constateert de rekenkamer dat dit niet transparant is. Uit de inventarisatie onder de diensten bleek onder meer dat de werkwijze van de (onderdelen van de) de CIO office niet bij alle diensten bekend is.

Voorts stelt de rekenkamer vast dat het plan van aanpak zoals gepresenteerd aan de raad (aanpak Grip op ICT) niet zichtbaar is uitgewerkt in concrete activiteiten en vertaald in concrete acties in de tijd. De CIO heeft aangegeven dat bewust is gekozen voor een pragmatische aanpak. Een belangrijk nadeel hiervan is dat de betrokkenen en belanghebbenden van ICT (bijvoorbeeld op dienstniveau) niet echt goed zicht hebben op concrete acties die door de CIO en zijn bureau worden uitgevoerd. Dit beeld wordt door de ICT vertegenwoordigers op dienstniveau bevestigd.

In bijlage 9 is een organigram opgenomen waarin het de CIO programmabureau met de diverse onderdelen is uitgewerkt.

sturing van concernbrede ontwikkelingen

Om te borgen dat de inrichting van Informatie en ICT aansluit bij de concernontwikkelingen is op strategisch niveau, separaat van de stuurgroep Bedrijfsvoering, het CIO/de DIO platform ingericht. In het CIO/de DIO overleg zitten behalve de CIO ook DIO's, de decentrale information officers. De DIO is de vertegenwoordiger op ICT gebied vanuit de domeinen. Hij of zij is functioneel verantwoordelijk voor ICT binnen het betreffende domein en is verantwoordelijk voor de regie op het gebied van ICT van de tot het domein behorende diensten.⁷⁵ De diensten wordt geacht onder regie van de DIO binnen hun domein de ICT functie slagvaardig in te richten (functies informatiemanager, domeinarchitect en security-officer). Zoals beschreven in het Informatiebeleid 2010-2014 ⁷⁶ geschiedt dit bij voorkeur op domeinniveau omdat hierdoor goed kan worden aangesloten op de inrichting van dienstoverstijgende processen en ondersteunende ICT-voorzieningen.

Na de kick-off van CIO/de DIO dag heeft rond de zomer 2010 het CIO/de DIO overleg voor het eerst plaatsgevonden. Het is de bedoeling dat het CIO/de DIO overleg vier tot zes keer per jaar zal worden gehouden. Het CIO/de DIO platform beoogt concernbrede kaders op informatie en ICT gebied op te stellen. De rekenkamer constateert, mede op basis van de uitkomsten van de telefonische enquête onder de dienstdirecteuren, dat het doel van het CIO/de DIO platform nog niet voor iedereen helder is en dat eveneens onduidelijk is in hoeverre het CIO/de DIO platform ook besluitvormende bevoegdheden heeft en hoe het zich verhoudt tot de taken en bevoegdheden van de

⁷⁵ De domeinvorming binnen de gemeente Rotterdam is nog in ontwikkeling. Dit betekent dat nog niet voor ieder domein een de DIO aanwezig is. Van diensten die nog geen deel uitmaken van een domein, nemen dienstdirecteuren deel aan het CIO/de DIO overleg, al dan niet vergezeld door hun dienst ICT manager.

⁷⁶ Informatiebeleid 2010-2014 – versterken en vernieuwen, doc. nr. 475854, 14 oktober 2010.

stuurgroep Bedrijfsvoering. Ook zijn de meningen verdeeld over de mate waarin tijdens dit overleg door DIO's bindende besluiten kunnen worden genomen. In het governance document wordt gesproken over 'besluiten van het CIO/de DIO overleg' die door de CIO in de stuurgroep Bedrijfsvoering worden geagendeerd indien deze bedrijfsvoering aspecten raken. Het blijft onduidelijk wat de precieze status en bevoegdheden zijn van het CIO/de DIO overleg.

Daarnaast zijn door de CIO de Architecture- en Security Board ingericht, alsmede klantenpanels en diverse stuurgroepen op programma- en projectniveau. Deze worden verder behandeld onder de besturingsmechanismen (paragraaf 5.3.3)

5-3-3 waarborgen in ICT-keten

De waarborgen in de ICT-keten kunnen nog worden verbeterd. De CIO heeft nu verschillende rollen; waarbij zijn rollen als opdrachtgever en controleur op gespannen voet met elkaar staan. Wel stelt de rekenkamer vast dat de CIO met zijn verbeterprogramma een belangrijke bijdrage levert aan het aanbrengen van een duidelijke structuur in het ICT domein en hiermee aan een sterke behoefte van de diverse ICT stakeholders tegemoet komt. Het is nog te vroeg om een duidelijk beeld te kunnen geven over de werking van de specifieke sturingsinstrumenten maar binnen het concern bestaat al een positief beeld over het vernieuwde functioneren van het klantenpanel.

Binnen het programmabureau is een stevige rol belegd voor portfoliomanagement en demandmanagement. Wil dit beheersingsmechanisme adequaat kunnen werken, dan dienen de CIO en het programmabureau zelf een toereikende monitoring op de stuurgroep en de projectmanagers uit te voeren. Naar de mening van de CIO is het in dit stadium van het opzetten van portfoliomanagement nog te vroeg om uitspraken te doen over de toegevoegde waarde hiervan in het beter beheersen van kosten en baten. De rekenkamer constateert dat geen informatie wordt verschaft over trends en de verwachte prognoses van de ICT-kostenontwikkeling. Vanuit portfoliomanagement wordt op dit moment in mindere mate aandacht besteed aan het analyseren en beoordelen van de kwaliteit van financiële beheersing op project/programma niveau.

Door middel van demandmanagement wordt getracht wildgroei van ICT-programma's te voorkomen en standaardisering verder door te zetten. De rekenkamer heeft in dit kader vastgesteld dat diensten het kanaal via demandmanagement nu nog omzeilen en zelf maatregelen treffen op het gebied van ICT buiten bestaande procedures en richtlijnen om. Ook heeft de CIO aangegeven meer en beter dan in het verleden te gaan sturen op de te realiseren baten van projecten en hiervoor ook duidelijk het opdrachtgeverschap te beleggen in de organisatie. Voor zover de business cases zijn herzien, zijn deze kwalitatief nog steeds niet toereikend.

verschillende rollen CIO

De CIO moet ervoor zorgen dat de basis ICT, de generieke componenten en de procesondersteunende ICT optimaal wordt ingericht om de concernambities te kunnen realiseren. Om dit te kunnen realiseren heeft de CIO de volgende rollen:

- De CIO is kaderstellend aan alle proceseigenaren in hun opdrachtgeverschap voor ICT;
- De CIO is opdrachtgever voor basis ICT en generieke ICT componenten;
- De CIO heeft de verantwoordelijkheid erop toe te zien dat ICT-projecten adequaat bestuurd en beheerst worden.

De kaderstellende en toezichhoudende rol van de CIO staan op gespannen voet met de rol van de CIO als opdrachtgever van de basis ICT en generieke voorzieningen. Voor deze voorzieningen stelt de CIO in feite zijn eigen kaders en moet hij ook zelf beoordelen of binnen de kaders is gewerkt. Deze rollen moeten gescheiden zijn. In de praktijk, zo constateert de rekenkamer, ontbreekt deze scheiding in rollen. De CIO heeft na zijn start in augustus 2009 het opdrachtgeverschap van de basis ICT-projecten en generieke componenten naar zich toegetrokken. De CIO is zowel opdrachtgever als ambtelijk verantwoordelijk voor DMS, Intranet en ICT Migratie. Voor Datachairs is de CIO wel ambtelijk verantwoordelijk maar geen opdrachtgever. In lijn met zijn rol is de CIO kaderstellend aan alle proceseigenaren in hun opdrachtgeverschap voor ICT. Voor de basis ICT en generieke ICT componenten (waaronder DMS, Intranet en ICT Migratie) betekent dit dat de CIO als opdrachtgever voor deze projecten invulling geeft aan het kader dat door hemzelf is opgesteld en waarop hij moet toetsen of controleren. De rekenkamer constateert dat op dit punt een spanningsveld bestaat.

specifieke sturingsmechanismen

De CIO heeft de volgende specifieke sturingsmechanismen ingezet, te weten:

- **Architecture en security board:** De CIO is voorzitter van de architecture board, aan wie projectleiders van ICT-projecten hun projectstart- en –eindarchitectuur ter goedkeuring voorleggen. De security board ziet toe op de implementatie van het informatie beveiligingsbeleid van het concern.
- **Klantenpanels:** Onder voorzitterschap van de CIO (gedelegeerd aan de demandmanager) wordt overlegd over de kwaliteit van en wijzigingen op de ICT voorzieningen. De panels adviseren de CIO in zijn rol van opdrachtgever. Sinds de komst van de CIO is de inhoud van wat in de klantenpanels wordt besproken, van inhoud veranderd, namelijk van ad-hoc problemen naar discussies over thema's.
- **Stuurgroepen van projecten:** Conform PRINCE2 adviseren stuurgroepen de opdrachtgever over fase-overgangen en andere mijlpalen binnen een project. In de stuurgroep zijn in ieder geval de rollen van opdrachtgever (op directieniveau), senior gebruiker en senior leverancier ingevuld.

Het is nog te vroeg in het verbetertraject om een duidelijk beeld te kunnen geven over de verbeterde werking van dit sturingsmodel. Wel stelt de rekenkamer vast dat de CIO met zijn verbeterprogramma een belangrijke bijdrage levert aan het aanbrengen van een duidelijke structuur in het ICT domein en hiermee aan een sterke behoefte van de diverse ICT stakeholders tegemoet komt. Tevens constateert de rekenkamer op basis van de interviews, dat binnen het concern een positief beeld bestaat over het vernieuwde functioneren van het klantenpanel als sturingsinstrument. In hoeverre de stuurgroepen van projecten volledig conform PRINCE2 zijn ingericht en als sturingsinstrument functioneren, heeft de rekenkamer nog niet kunnen vaststellen.

project- en programma beheersing

Vanuit het de CIO programmabureau is een aantal maatregelen genomen om het gebrek aan (financiële) sturing en controle, waarvan sprake was voor de komst van CIO, te reduceren. Om deze reden is binnen het programmabureau een stevige rol belegd voor portfoliomanagement en demandmanagement. Dit is verankerd in een beheersingsmechanisme, waarin drie niveaus worden onderscheiden.

Niveau 1

De basis verantwoordelijkheid voor de raming en realisatie ligt bij de stuurgroep en projectmanager. In de praktijk blijkt vaak dat de rol van project controller, die de projectmanager financieel ondersteunt, ingevuld wordt door de lijn. De rekenkamer is kritisch over de wijze waarop en de mate waarin de project manager door de (financial) controller enerzijds financieel wordt ondersteund en tegelijkertijd kritisch wordt gemonitord. Ten opzichte van de periode voordat de CIO is aangesteld, is op dit vlak weinig verandering in werkwijze waarneembaar. Controllers worden niet standaard aan een projectteam toegevoegd, noch worden projecten standaard periodiek door een controller beoordeeld op de haalbaarheid en realisatie van scope, planning, kosten en baten. De quality assurance is nog niet voldoende.

Niveau 2

Wanneer sprake is van omvangrijke automatiseringsprojecten vallen projecten binnen de MOAP van ASR. ASR toetst in hoeverre de governance aansluit bij de risico's die de gemeente loopt en maakt indien nodig afspraken ter aanscherping hiervan. De rekenkamer merkt op dat de CIO primair verantwoordelijk is om afspraken te maken met de dienst ter verscherping van de maatregelen waar nodig. Vanuit de onafhankelijke rol die ASR als toezichthouder moet vervullen, acht de rekenkamer het vanuit het oogpunt van functiescheiding niet juist indien ASR met de diensten afspraken gaat maken over de project governance. Dit is en blijft primair de verantwoordelijkheid van CIO.

Niveau 3

Het de CIO bureau voert portfoliomanagement over de omvangrijke ICT-projecten en kan op basis van MOAP rapportages en eigen bevindingen met de directie van een dienst aanvullende afspraken maken t.a.v. de governance van projecten. Indien nodig wordt geëscaleerd naar de wethouder.

De rekenkamer herkent de eerste twee niveaus uit de situatie ten tijde van voor de benoeming van CIO. Deze zijn in feite onveranderd. Het derde niveau is met de inrichting van de CIO functie opgezet. Ten aanzien van de structuur van dit model merkt de rekenkamer op dat niveau 3 (portfoliomanagement) niet slechts moet steunen op de uitkomsten van de toets door ASR maar met name af moet gaan op de resultaten van de stuurgroep en de projectmanager. Wil dit model adequaat kunnen werken, dan dienen de CIO en het programmabureau zelf een toereikende monitoring op de stuurgroep en de projectmanager uit te voeren.

De wijze waarop portfoliomanagement wordt ingericht, is ten tijde van het onderzoek nog niet volledig uitgekristalliseerd en moet nog nader worden uitgewerkt. In de brief van het college (juni 2010) werd niet toegelicht welke rol portfoliomanagement gaat spelen en op welke wijze in het streven naar verdere verbetering van kostenbeheersing. Volgens de CIO is vanuit de afdeling portfoliomanagement een opzet gemaakt om over de belangrijkste programma's en projecten heen overzicht te bewaren op kosten en baten. Van alle omvangrijke ICT-projecten is een overzicht. Hier is bewust gekozen voor de omvangrijke projecten. Dit betekent dat niet alle ICT-projecten van de gemeente hierin opgenomen zijn. Het is (medio 2010) nog niet duidelijk of dit ook zal gaan gebeuren op het moment dat de CIO voldoende grip heeft op die projecten die nu in het portfolio-overzicht zijn opgenomen. Naar de mening van de CIO is het in dit stadium van het opzetten van portfoliomanagement nog te

vroeg om uitspraken te doen over de toegevoegde waarde hiervan in het beter beheersen van kosten en baten.

financiële beheersing

Binnen de afdeling portfoliomanagement wordt aandacht besteed aan de financiële beheersing van projecten. In het kader van 'Basis op orde' en het inzicht krijgen in de exacte financiële situatie van projecten en (deel-)programma's, is veel aandacht gericht op het inventariseren van kosten en baten van afzonderlijke projecten, met name van projecten die in de MOAP zijn opgenomen. Vanuit portfoliomanagement wordt op dit moment in mindere mate aandacht besteed aan het analyseren en beoordelen van de kwaliteit van financiële beheersing op project/programma niveau. Om deze reden wordt wel inzicht verkregen in verschillen, maar in mindere mate wat de oorzaken hiervan zijn en waarom de kwaliteit van financiële informatie (bijvoorbeeld: ramingen, estimate to complete) bij enkele projecten achterblijft.

demandmanagement

Een belangrijk onderdeel van het de CIO verbeterprogramma is het inrichten van demandmanagement. Door middel van demandmanagement wordt getracht de regie op verzoeken die vanuit diensten aan het Shared Service Centre ICT (SSC ICT) worden gedaan te verbeteren. Zoals de CIO uiteenzet in de brief aan de raad van begin juni 2010, zal de CIO toezien op een adequate toetsing en prioritering van deze verzoeken, teneinde wildgroei te voorkomen en standaardisering verder kan worden doorgezet. De rekenkamer is van mening dat de CIO met dit instrument inderdaad meer zicht krijgt op verzoeken op ICT gebied vanuit de diensten en hierdoor betere en strakkere regie kan voeren op wat wel en niet wenselijk is. De rekenkamer signaleert dat de prestaties van de Service Dienst Rotterdam (SSC ICT) hierbij van doorslaggevend belang zijn. Uit de inventarisatie onder de diensten bleek dat veel diensten enthousiast zijn over demandmanagement, maar kritischer over het functioneren van het SSC ICT. De rekenkamer heeft in dit kader vastgesteld dat diensten het kanaal via demandmanagement omzeilen en zelf maatregelen treffen op het gebied van ICT buiten bestaande procedures en richtlijnen om (bijvoorbeeld door ICT-voorzieningen direct in de markt in te kopen).

actualisatie business cases

De CIO heeft aangegeven meer en beter dan in het verleden te gaan sturen op de te realiseren baten van projecten en hiervoor ook duidelijk het opdrachtgeverschap te beleggen in de organisatie.

Van twee projecten heeft de CIO aangegeven de business case te willen actualiseren. Dit betreffen de business cases van het project DMS en het Project IM. Voor project DMS was eerder al aangekondigd dat een herziene business case zou worden opgesteld. Vooralsnog is dit niet gebeurd, en het is onduidelijk of dit nog zal gaan gebeuren voor het afronden van dit project. Begin juli 2010 is namelijk gecommuniceerd dat binnen het gehele concern is gestopt met het verder uitrollen van de huidige versie van DMS (Doc.Loods).⁷⁷ Van project Columbus GREX is begin september 2010 een herziene business case verschenen.

⁷⁷ Tijdens ambtelijk wederhoor heeft de rekenkamer vernomen en vastgesteld dat deze is opgesteld.

De updates van de business cases van het project IM en Columbus GREX zijn door de rekenkamer beoordeeld. Kwalitatief zijn de herziene business cases nog steeds niet toereikend. Zo merkt de rekenkamer op dat de geraamde baten van deze projecten op basis van de door de rekenkamer ontvangen informatie slechts beperkt onderbouwd zijn.⁷⁸ Uit de herziene business cases kan niet worden afgeleid op welke wijze de geraamde baten gecalculeerd en onderbouwd zijn. Eveneens is in de herziene business cases geen inzicht verschaft in de eventuele risico's die het realiseren van deze baten in de weg kunnen staan. De wijze waarop baten inzichtelijk worden gemaakt is wel aanzienlijk verbeterd ten opzichte van de wijze waarop de oorspronkelijke CBS business cases zijn uitgewerkt, maar zijn met betrekking tot de onderbouwing van de beoogde baten nog ontoereikend.

5-3-4 adequaat toezicht

Het college heeft de aanbeveling om de rol van Audit Services Rotterdam (ASR) als onafhankelijk toezichthouder te verstevigen, onderschreven. De ASR is verantwoordelijk voor het op onafhankelijke wijze uitvoeren van de MOAP en hierover met een hogere frequentie dan voorheen te rapporteren aan de wethouder. Daarnaast heeft ASR na de benoeming van de CIO een aanvullende rol gekregen waarbij op verzoek en in opdracht van de CIO aanvullende onderzoeken kunnen worden uitgevoerd. De rekenkamer stelt vast dat er nog geen projecten zijn waarover met verhoogde frequentie is gerapporteerd. Ook constateert de rekenkamer dat de onafhankelijkheid van ASR met het sluiten van de overeenkomst tussen de CIO en ASR in het geding is gekomen. Tenslotte valt het de rekenkamer op dat met ingang van 2010 de MOAP's een andere legenda kennen die in feite een meer positief beeld geven van de stand van de projecten dan voorheen het geval was.

De CIO heeft onderkend dat de toezichtfunctie verbetering behoeft. Om deze reden heeft een externe partij in het najaar van 2010 de opdracht gekregen de toetsende functie rondom ICT te onderzoeken.

In 'aanpak Grip op ICT' heeft het college de aanbeveling van de rekenkamer om de rol van Audit Services Rotterdam (ASR) als onafhankelijk toezichthouder te verstevigen, onderschreven. De toetsende functie wordt in belangrijke mate uitgevoerd door ASR. ASR is, evenals in de periode voor augustus 2009, verantwoordelijk voor het op onafhankelijke wijze uitvoeren van de MOAP en het hierover rapporteren aan de wethouder. Wel heeft het college in 'aanpak Grip op ICT' aangegeven dat de frequentie waarmee over projecten wordt gerapporteerd verhoogd zal worden, met name voor projecten die 'bijzondere bestuurlijke aandacht' vereisen. Voor deze projecten is bepaald dat tussentijdse rapportages van ASR, inclusief de schriftelijke reactie van de algemeen directeur van de betreffende dienst, door de CIO maandelijks wordt voorgelegd aan de wethouder en de gemeentesecretaris.

De rekenkamer stelt vast dat, ondanks dat enkele projecten bijzondere aandacht krijgen van CIO, er vooralsnog geen projecten zijn waarover met verhoogde frequentie wordt gerapporteerd aan de wethouder, anders dan dat de CIO hierover mondeling met de wethouder communiceert. Indien de CIO met de wethouder communiceert inzake ICT-projecten, is dit niet gebaseerd op een tussentijdse rapportage van ASR maar op basis van eigen bevindingen of observaties.

⁷⁸ In de geactualiseerde business case van Project IM wordt aangegeven dat bij de reeds gedane uitgaven van € 8,3 miljoen tot op heden geen baten zijn gerealiseerd. Aangegeven wordt dat nog geraamde kosten € 6,7 miljoen bedragen en dat hiermee voor € 6 miljoen aan structurele bezuinigingen gerealiseerd kunnen gaan worden.

Per begin 2010 is tussen de CIO en ASR een overeenkomst gesloten waarin is vastgelegd dat ASR in opdracht van de CIO een vastgestelde capaciteit beschikbaar stelt om bepaalde onderzoeken te kunnen uitvoeren. In dit kader heeft ASR afgelopen jaar bijvoorbeeld de kwaliteit van de business cases beoordeeld en een onderzoek gedaan naar de realisatie van baten op de diverse omvangrijke automatiseringsprojecten. Deze overeenkomst is afgesloten voor de duur van een jaar. Door deze overeenkomst die leidt tot een opdrachtnemer – opdrachtgeverrelatie tussen ASR en de CIO met een daaraan gekoppeld budget komt de onafhankelijkheid van ASR in het gedrang. ASR kan vanuit het perspectief van de MOAP gedwongen worden om een oordeel uit te spreken over eigen werkzaamheden die in opdracht van de CIO zijn uitgevoerd (het zogenaamde collisie gevaar). Ook bestaat door deze relatie het risico dat de CIO invloed uitoefent op het beeld dat ASR geeft in de MOAP. Of hiervan sprake is geweest kan de rekenkamer niet vaststellen. Wel constateert zij het volgende:

- Vanaf de MOAP van het eerste kwartaal 2010 zijn in tegenstelling tot de MOAP over Q4 2009 geen rode stoplichten meer opgenomen. Opvallend is dat een groter aantal projecten in het eerste kwartaal 2010 niet getoetst is (40% van alle lopende MOAP projecten), waarvan enkele in de vorige MOAP op rood stonden. Ondanks dat geen aanvullend inzicht is verkregen, kleuren deze projecten niet langer 'rood', maar 'grijs', terwijl in de legenda niet wordt toegelicht wat grijs betekent. De CIO rapportage van mei/juni 2010, waarin ook inzichtelijk wordt gemaakt welke baten met de diverse projecten zijn gerealiseerd, is gebaseerd op de MOAP van het eerste kwartaal en een aanvullend onderzoek dat ASR heeft uitgevoerd naar de baten en business cases van ICT-projecten.
- In de MOAP over het tweede kwartaal 2010 is ten opzichte van de MOAP over het eerste kwartaal 2010 een aanpassing gemaakt die leidt tot een positiever beeld over de stand van de projecten.
 - De legenda van de status van de projecten is aangepast. Aan de kleuren die projecten scoren hangen met ingang van het tweede kwartaal 2010 andere waarden. Zo kreeg een project in de MOAP's de kleur rood wanneer sprake was van urgente risico's, ofwel indien ontwikkelingen binnen de omgeving van het project een nadelig effect hadden op het project. In de MOAP van het eerste kwartaal betekent rood echter dat 'het project niet volgens planning verloopt en dat er problemen zijn in de uitvoering. Ondanks genomen maatregelen zal het eindresultaat naar verwachting niet gehaald worden'. Oranje in de MOAP van het tweede kwartaal betekent 'het project loopt niet volgens planning en er zijn problemen in de uitvoering. Er zijn maatregelen genomen waardoor het resultaat naar verwachting gehaald zal worden'. In de MOAP's daarvoor betekende oranje 'het project kent aandachtspunten'. In de MOAP over het tweede kwartaal zijn enkele projecten op oranje gezet, die in lijn met de eerdere betekenis van de kleuren rood zouden zijn.
- Het inzicht in het verloop van de projecten is met ingang van de tweede kwartaal MOAP afgenomen, doordat geen trendanalyse meer is opgenomen over het verloop.

In ambtelijk wederhoor heeft de CIO aangegeven dat met ingang van het tweede kwartaal 2010 ook aan de raad wordt gerapporteerd over de uitkomsten van de MOAP. Het verschuiven van de rapportage naar bestuurlijk niveau maakte volgens de CIO een aanpassing van de MOAP noodzakelijk. In overleg tussen wethouder, directeur ASR en de CIO is gepoogd tot een meer op de gemeenteraad gerichte rapportage te komen. Ten aanzien van de trendanalyse is er voor gekozen deze niet in de rapportage aan de

raad op te nemen. Het is de rekenkamer niet duidelijk waarom een rapportage aan de raad een ander (positiever) beeld zou moeten geven dan een rapportage aan het college en waarom die rapportage geen inzicht zou moeten bieden in het vermoedelijke verloop van het project. Zeker niet daar de raad regelmatig kenbaar heeft gemaakt wel over die informatie te willen beschikken.

Behalve het risico van belangenverstrengeling bij ASR is er ook het risico dat college en raad geconfronteerd worden met verschillende oordelen, omdat ASR en de CIO elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een oordeel geven. Dit heeft de rekenkamer in de praktijk ook geconstateerd:

- Er zitten accentverschillen tussen de MOAP rapportage over het eerste kwartaal van 2010 en de rapportage die door ASR in opdracht van de CIO is opgesteld. Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek dat in opdracht van de CIO is uitgevoerd naar de gerealiseerde baten van ICT-projecten en is 'mede gebaseerd' op de MOAP over het eerste kwartaal. Bij diverse projecten is de toonzetting in de MOAP ernstiger dan in de eerste kwartaalrapportage die in opdracht van de CIO is opgesteld. De MOAP bevat bijvoorbeeld risico's van de projecten en geeft in meer detail de bestaande pijnpunten van de projecten weer. Zowel ASR als de CIO hebben aangegeven dat deze werkwijze eenmalig was en in het vervolg rapportages afzonderlijk van elkaar tot stand komen;
- Financiële informatie (initieel budget, bijgesteld budget, actuals, ramingen) is niet voor alle projecten consistent tussen beide rapportages. Aangezien beide rapportages door ASR zijn opgesteld, zou in ieder geval deze financiële informatie consistent moeten zijn.

De CIO heeft onderkend dat de toezichtfunctie verbetering behoeft. Om deze reden heeft een externe partij in het najaar van 2010 de opdracht gekregen de toetsende functie rondom ICT te onderzoeken. Eind 2010 zal op basis van de uitkomsten van dit onderzoek worden gezien welke wijzigingen in de toetsende functie wenselijk zijn.

5-3-5 project management standaard

De CIO heeft ervoor gekozen om PRINCE2 als managementstandaard in te voeren en hanteert deze als basis voor de inrichting van de ICT governance structuur.

Ten tijde van het rapport 'Foutmelding in beeld' hanteerde de gemeente Rotterdam diverse managementstandaarden. De structuur van de organisatie was hierdoor onduidelijk. Met de herinrichting van de nieuwe governance structuur blijkt dat de gemeente expliciet heeft gekozen voor de projectmanagement standaard PRINCE2. Dit is ook door de wethouder en de CIO bevestigd in de BVM-commissievergadering van 24 november 2010.

De beoogde governancestructuur stemt in grote mate overeen met de inrichting van een organisatie die PRINCE2 als standaard hanteert. Wel constateert de rekenkamer dat de quality assurance op project niveau op het gebied van financiële beheersing nog niet goed is belegd en dat het nog ontbreekt aan toetsing op naleving van de managementstandaard. Dit blijkt onder andere uit het feit dat voor diverse projecten betrouwbare cijfers over ramingen en actuele bestedingen en aangegane verplichtingen ontbreken.

5-3-6 borgen en delen kennis

De gemeente heeft opleidingsmodules ontwikkeld in samenwerking met De Rotterdamse School om te voorzien in opleidingen voor het kunnen besturen, managen en beheren van ICT-projecten. Op deze wijze wil de gemeente borgen dat de gehanteerde project management

methodieken (PRINCE2 en MSP) bekend worden onder en 'tussen de oren komen' van de medewerkers. Een kanttekening hierbij is dat de aandacht voor financiële beheersing en het houden van toezicht op ICT (-projecten) in het cursusaanbod beperkt is. Kennis en ervaring wordt in de optiek van de rekenkamer nog onvoldoende overgedragen. Er bleek slechts beperkt gebruik te worden gemaakt van het opleidingscurriculum door concern en diensten. Een concreet plan voor het opzetten van het kenniscentrum ontbreekt. Derhalve heeft de rekenkamer geen duidelijk beeld kunnen krijgen van de contouren, inrichting en spelregels van dit kenniscentrum.

Via de Rotterdamse School worden diverse opleidingen en cursussen op het gebied van informatie, ICT en (ICT) project management worden aangeboden. Deze ICT-opleidingen en cursussen richten zich onder andere op de terreinen Beleid en Architectuur, Ontwikkeling, Beheer en leiderschap. De aangeboden leerlijn reikt cursisten kennis aan om ICT-projecten te kunnen besturen, managen en beheren. Op deze wijze wil de gemeente borgen dat de methodieken (PRINCE2 en MSP) bekend worden onder en 'tussen de oren komen' van de medewerkers. Een kanttekening hierbij in het licht van de onderzoeksresultaten in zowel dit rekenkamerrapport als in het rapport 'Foutmelding in Beeld' is dat de aandacht voor financiële beheersing en het houden van toezicht op ICT (-projecten) in het cursusaanbod beperkt is. Kennis en ervaring zoals aanwezig bij ASR, aan wie de CIO ook de verantwoordelijkheid voor het houden van toezicht heeft uitbesteed, wordt in de optiek van de rekenkamer onvoldoende overgedragen.

Ten tijde van het onderzoek bleek er slechts beperkt gebruik te worden gemaakt van het opleidingscurriculum. Om deze reden is in het CIO/de DIO platform door de CIO een voorstel neergelegd om hier actief op te gaan sturen. Initieel was de insteek om Prince2 certificering verplicht te stellen. Na intern beraad is er voor gekozen om de directie van diensten betrokken bij projecten op training te sturen. De rekenkamer is van mening dat er op dit moment geen duidelijke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van het (al dan niet verplicht) deelnemen aan trainingen om de noodzakelijke kennis en project management methodiek tussen de oren van betrokken medewerkers te krijgen.

Het plan 'aanpak Grip op ICT' geeft aan dat het aanbieden van het ICT opleidingscurriculum een eerste stap is in het opzetten van het ICT-kenniscentrum en dat dit verder zal worden ontwikkeld naarmate het de CIO programma verder wordt ingevuld. In de junibrief geeft het college aan dat met ingang van januari 2010 het kenniscentrum ICT is gestart in samenwerking met de Rotterdamse School. Een concreet plan voor het opzetten van het kenniscentrum ontbreekt. Derhalve heeft de rekenkamer geen duidelijk beeld kunnen krijgen van de contouren, inrichting en spelregels van dit kenniscentrum. Met name het borgen en beschikbaar stellen van best-practices en lessons learned is in de huidige opzet nog onvoldoende belicht. Het is derhalve nog niet duidelijk hoe en waar precies het kenniscentrum gestalte heeft gekregen of gaat krijgen.

5-4 resultaten interne analyse de CIO/college

In de informatievoorziening aan de raad mist de rekenkamer de concrete onderbouwing op welke punten de genomen verbetermaatregelen het verschil maken met de voorgaande situatie (voor het de CIO tijdperk) en op welke nu precies 'actiever gestuurd' wordt.

In de brief van het college aan de raad van begin juni 2010 en de achterliggende rapportage van ASR,⁷⁹ geeft het college zijn resultaten weer van de analyse naar kosten en baten, die in de eerste helft van 2010 zijn geïnventariseerd. De conclusies van het college zijn in lijn met de eerder door de rekenkamer gerapporteerde bevindingen. Verder wordt geconstateerd dat:

- er geen gefundeerde uitspraak worden gedaan over de aanvaardbaarheid van de (totale) ICT-kosten in relatie tot de prestaties
- de realisatie van een geprofessionaliseerde ICT functie langer duurt dan gedacht, dat de beoogde besparingen tot op heden nog niet gerealiseerd zijn en naar verwachting lager uitvallen dan gedacht. Daarnaast is het vereiste kwaliteitsniveau nog niet gerealiseerd;
- onvoldoende is gestuurd op realisatie van baten.

Verder schetst het college een aantal maatregelen dat is getroffen om de Grip op ICT-projecten te verbeteren, zoals het verstevigen van de sturing door de ambtelijke top, het invoeren van de standaard project management methodiek PRINCE2 en het toetsen van de validiteit van business cases van onder de MOAP vallende projecten door ASR. Ook schetst het college de status van kosten en baten van ICT-projecten en beschrijft de status van enkele projecten.

De rekenkamer vindt dat de genoemde brief aan de raad geen duidelijk beeld schetst van de totale ICT-kostenontwikkeling en wijze waarop de verbetering tot stand moet worden gebracht. Met betrekking tot het inzicht in kosten en baten ontbreekt het inzicht in de totale kosten en kostenontwikkeling van ICT. In de brief wordt alleen aangegeven wat de totale begrote en geprognosticeerde ICT-kosten voor 2010 zijn.⁸⁰ Vervolgens wordt van een aantal (risicovolle) projecten, bijvoorbeeld de concernsystemen die uit het beschikbare concernkrediet van € 54 miljoen worden gefinancierd, aangegeven wat de financiële status is.

Daarnaast wordt ook de nog vrij beschikbare ruimte in het concernkrediet (€ 0,7 miljoen) niet duidelijk toegelicht. Zo merkt de rekenkamer op dat binnen de kredietruimte nog een post onvoorzien is opgenomen (van € 0,7 miljoen), waarvan alle toekomstige onvoorziene tegenvallers op de CBS-projecten moeten worden afgedekt. Voor alle CBS-projecten is een inschatting gemaakt van de nog te maken kosten tot oplevering project. Er wordt in de rapportage aan de raad echter geen verband gelegd met nog aanwezige projectrisico's, die naar de inschatting van de rekenkamer voor sommige projecten nog steeds significant zijn. Deze risico's kunnen, kijkend naar de nog beperkte post onvoorzien in het krediet, veroorzaken dat de huidige ramingen tot afronding van het project niet toereikend zullen zijn.

Daarnaast wordt er slechts een selectie van CBS-projecten beschreven in de juni brief. Het college geeft aan dat dit de meest complexe en risicovolle projecten zijn. In dat kader is het de rekenkamer niet duidelijk waarom een project als Concerninformatie Architectuur niet is beschreven. Dit vanwege het feit dat dit project van groot strategisch belang is en er op dit project, in tegenstelling tot de meeste andere wel beschreven projecten, nog relatief veel geld uitgegeven gaat worden.

⁷⁹ ICT projecten Gemeente Rotterdam – rapportage 1e kwartaal 2010, ASR, kenmerk 11082-10008313-F-218 MH/pw.

⁸⁰ Tabel 1 uit de brief aan de raad geeft de begrote en geprognosticeerde kosten voor ICT weer, ook wordt inzicht geboden in de realisatie van de eerste 3 maanden van het jaar. Hoe de kapitaallasten en projectkosten die gefinancierd zijn uit de exploitatie zich gaan ontwikkelen in 2010 en de komende jaren is volstrekt onduidelijk.

Ten aanzien van de wijze waarop de beschreven maatregelen in de aansturing tot verbetering moeten leiden tekent de rekenkamer aan dat in de vorige situatie het opdrachtgeverschap van omvangrijke automatiseringsprojecten ook al was belegd op hoog ambtelijk niveau. De rekenkamer mist de concrete onderbouwing waar de genomen verbetermaatregel het verschil maakt met de voorgaande situatie en op welke nu precies 'actiever gestuurd' wordt.

5-5 beeld van de diensten op de CIO functie en verbeterprogramma

Uit de inventarisatie blijkt dat de functie van de CIO binnen de organisatie goed zichtbaar is op het niveau waar de verantwoordelijkheid voor ICT bij de diensten ligt. Ongeveer de helft van de diensten geeft aan dat ICT al stevig op de agenda van de dienst stond, maar dat door de komst van de CIO tot een duidelijker aanspreekpunt voor ICT zaken heeft geleid

De meeste diensten geven aan met name op operationeel niveau nog niet tevreden te zijn over de ICT dienstverlening. Met name de prestaties van de servicedienst worden frequent genoemd als oorzaak hiervan.

Over het algemeen ervaren de diensten het CIO/de DIO platform als constructief, echter is de rol van de DIO en de bevoegdheden van deze functie nog niet voldoende duidelijk.

In september 2010 heeft de rekenkamer onder de diensten geïnventariseerd in welke mate de CIO en het door hem in gang gezette verbeterprogramma binnen de gemeente zichtbaar is en zijn vruchten begint af te werpen. Over het algemeen kan worden gesteld dat diensten positief zijn over de nieuwe functie van de CIO en de toegenomen aandacht die mede daardoor is ontstaan voor ICT. Ten aanzien van de effecten van het door de CIO in gang gezette verbeterprogramma zijn de diensten gematigd positief. Diensten spreken zich positief uit over de in gang gezette verbetermaatregelen maar realiseren zich dat het te vroeg is hiervan al concrete resultaten van te merken.

Uit de inventarisatie blijkt dat de functie van de CIO binnen de organisatie goed zichtbaar is op het niveau waar de verantwoordelijkheid voor ICT bij de diensten ligt. Nagenoeg alle diensten geven aan dat de nieuwe functie van de CIO goed zichtbaar is binnen de organisatie. Met de benoeming van de CIO is de aandacht voor ICT met name op concernniveau steviger is geworden. Ongeveer de helft van de diensten geeft aan dat ICT al stevig op de agenda van de dienst stond maar dat door de komst van de CIO tot een duidelijker aanspreekpunt voor ICT zaken heeft geleid. De andere helft is van mening dat ICT sinds het aantreden van de CIO steviger op de agenda is gekomen.

De reactie van de diensten is meer verdeeld over de voorlopige effecten van het verbeterprogramma. Op tactisch niveau merkt ongeveer de helft van de diensten een positief effect van het verbetertraject. De meeste diensten geven aan met name op operationeel niveau nog niet tevreden te zijn. Met name de performance van de servicedienst wordt frequent genoemd als oorzaak hiervan. Diensten zijn met name ontevreden over de wachttijden in combinatie met de relatief hoge kosten van de ICT serviceverlening. Enkele diensten geven aan om deze reden buiten het systeem en de geldende procedures om ICT diensten in te kopen.

De rol van de DIO is nog niet voor alle diensten helder. Dit hangt samen met het feit dat de domeinontwikkeling nog in volle gang is. Dit betekent dat voor een tweetal domeinen er inmiddels een de DIO is aangesteld die ook door de diensten die hij of zij vertegenwoordigt gemandateerd is om namens betreffende diensten toezeggingen te doen. Daarnaast nemen in het CIO/de DIO overleg nog een aantal dienstdirecteuren zitting, al dan niet vergezeld door hun ICT manager. In het algemeen ervaart men het CIO/de DIO platform als constructief.

Uit de inventarisatie komen een aantal kanttekeningen en suggesties door de diensten:

- De impuls die op concernniveau is gegeven aan de kwaliteit van ICT (resources) moet ook op decentraal niveau worden doorgetrokken om de beoogde effecten binnen de organisatie te kunnen realiseren. Diensten zijn van mening dat meer nodig is dan training alleen maar dat geïnvesteerd moet worden in de juiste set van ICT-kennis en vaardigheden.
- Op dit moment is vooral de CIO zichtbaar binnen de organisatie en zijn programmabureau in mindere mate, met uitzondering van de klantenpanels (demandmanagement). Zichtbaarheid en toegevoegde waarde van het programmabureau binnen de organisatie kan en moet naar de mening van de meeste diensten worden geïntensiveerd.
- Een aantal diensten signaleert dat de focus van het ICT verbeterprogramma vooral technisch/instrumenteel van aard is en in mindere mate is gericht op de behoefte van de gebruikers. Dit wordt zichtbaar bijvoorbeeld bij Concernbedrijfsvoeringssystemen als Oracle die technisch gezien goed zijn neergezet maar die nog onvoldoende aansluiten bij de werkprocessen van de dienst.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen

Op verzoek van de raad in 2008 heeft de rekenkamer aangekondigd een onderzoek te starten naar het onderwerp ICT. Tijdens de uitvoering van het onderzoek in april-mei 2009 bleek dat de ICT-governancestructuur volop in beweging was. De rekenkamer heeft toen besloten de publicatie van het onderzoek op te splitsen in twee delen. Het eerste deel is gepubliceerd op 13 oktober 2009. In december 2009 is vervolgens de onderzoeksopzet voor deel 2 aan de raad toegestuurd.

onderzoekswerkzaamheden

De onderzoekswerkzaamheden zijn in het voorjaar gestart en in november 2010 afgerond. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen.

documenten

Binnen de gemeente, in het bijzonder bij het programmabureau van CIO, is informatie gezocht met betrekking tot de (beoogde) kosten en baten van ICT-projecten en over de voortgang van het verbetertraject. Het verzamelde materiaal bestond uit documenten van uiteenlopende aard, zoals beleidsnotities en verslagen van raads- en directievergaderingen en informatiedocumenten uit de ICT-projecten. Ook zijn documenten van ASR (MOAP-rapportages) nader bestudeerd.

selectie ICT-projecten

De rekenkamer heeft zes ICT-projecten geselecteerd. De criteria op basis waarvan deze selectie heeft plaatsgevonden, staan beschreven in paragraaf 2.3.

interviews

Gesproken is met de ambtelijk eerstverantwoordelijke, CIO, en medewerkers van het programmabureau van CIO. Op verschillende momenten zijn aan de CIO ook elektronisch vragen gesteld. Deze zijn door de CIO schriftelijk beantwoord.

Daarnaast is gesproken met medewerkers van ASR en de verantwoordelijke projectmanagers voor de onderzochte ICT-projecten. In een plenaire sessie is gesproken met dienstcontrollers van de gemeentelijke diensten.

In oktober 2010 is een interview gehouden met de bestuurlijk eerstverantwoordelijke, de portefeuillehouder Organisatie. Een overzicht van alle geïnterviewden is als bijlage 4 opgenomen.

procedure

In december 2009 verzond de rekenkamer de onderzoeksopzet naar de raad, het college van B en W en CIO. Op 10 december 2010 startte ambtelijk wederhoor.

bijlage 2 normenkader en criteria

Kosten

- 1 De kosten van ICT-projecten kunnen worden gesplitst in projectkosten en exploitatiekosten (en proceskosten).
- 2 Onder projectkosten verstaat de rekenkamer:
 - maatwerkontwikkeling: kosten voor het op specifieke gebruikersbehoeften toegesneden ontwikkelen van informatiesystemen, gereedschappen e.d. Vooral directe personeelskosten van ICT-personeel, maar ook kosten voor ontwikkelgereedschappen en testgereedschappen;
 - softwarepakketten: kosten van koop, huur, lease e.d. van licenties. Zowel materiele kosten, als personele kosten i.v.m. voorbereidend werk (vooronderzoek, offertes, aanbesteding e.d.);
 - invoeringskosten: kosten benodigd voor het installeren en het leren omgaan met de systemen (onder andere het opleiden van kerngebruikers en eindgebruikers).
 - projectmanagement: kosten voor het leiden van ICT-projecten.
- 3 Onder exploitatiekosten verstaat de rekenkamer:
 - Onderhoudslicenties, pakketbeheer: kosten voor administratie, onderhoud en technische ondersteuning op softwarepakketten. Aanschaf van nieuwe versies of upgrades vallen hier niet onder. Mix van personele en materiele kosten;
 - Maatwerkonderhoud & beheer: kosten voor administratie, onderhoud en technische ondersteuning op in opdracht of in eigen beheer gebouwde informatiesystemen, gereedschappen e.d. Mix van materiële en personele kosten;
 - Gebruikersondersteuning: kosten voor het oplossen van vragen of problemen van gebruikers. Personele kosten, kosten inrichting helpdesk (ook tools, helpdeskdatabase).
- 4 Onder proceskosten verstaat de rekenkamer:
 - algemene leiding van een ICT-afdeling zoals DMC, de CIO office en ICT afdelingen van diensten;
 - afschrijving op materiele kosten zoals hardware die ingezet wordt ter ondersteuning van de projectmedewerkers en niet deel uitmaken van de voor het project te maken overhead;
 - Gezien de complexiteit en diepgang van deze kosten enerzijds en de beperkte onderzoekscapaciteit anderzijds, worden proceskosten buiten de scope van dit onderzoek gelaten.
- 5 In een document (PID) worden de verwachte projectkosten SMART beschreven.
- 6 In een document (End Project Report) worden de gerealiseerde projectkosten na afronding van een project beschreven.
- 7 De gerealiseerde projectkosten en indien van toepassing nog te verwachten projectkosten sluiten aan bij de tijdens de nulmeting geraamde projectkosten.
- 8 Indien gerealiseerde projectkosten en, indien van toepassing, nog te verwachten projectkosten niet aansluiten bij de tijdens de nulmeting geraamde projectkosten, wordt een verklaring hiervoor in een document (Exception Report) beschreven.

Baten

- 1 De baten van ICT-projecten worden gesplitst in kwantitatieve en kwalitatieve baten.
- 2 Kwalitatieve baten worden in woorden uitgedrukt. Bijvoorbeeld een verbetering van dienstverlening naar de burgers of het beter borgen en delen van kennis in de organisatie (één systeem waar iedereen wat van weet).
- 3 Kwantitatieve baten worden in getallen (euro's) uitgedrukt. Bijvoorbeeld inkrimping met 4 fte's x € 50.000, - = € 200.000, - per jaar. Of synergievoordeel: 3 systemen die € 35.000, - per jaar kosten worden vervangen door één systeem dat € 60.000, - per jaar kost.
- 4 In een document (PID) worden baten vergeleken met de baten uit eenzelfde situatie voor de start van het project. De situatie voor de start van het programma wordt de 'nulmeting' genoemd. Hierin staat de huidige situatie beschreven en wordt beschreven welke baten na afronding van het project gerealiseerd zijn.
- 5 In een document (End Project Report) worden de gerealiseerde baten na afloop beschreven.
- 6 De gerealiseerde baten sluiten aan bij de tijdens de nulmeting benoemde baten.
- 7 Indien gerealiseerde baten niet aansluiten aan bij de tijdens de nulmeting benoemde baten, wordt hiervoor een verklaring gegeven in een document (Post Project Review).

Planning & scope

- 1 In een document (PID) staan een planning en de beoogde scope van een project beschreven.
- 2 De gerealiseerde planning en scope van een project sluiten aan bij de tijdens de nulmeting benoemde planning en scope van een project.
- 3 Indien de gerealiseerde planning en scope van een project niet aansluiten bij de tijdens de nulmeting benoemde planning en scope van een project, wordt hiervoor een verklaring gegeven in een document (Exception Report).
- 4 Indien de gerealiseerde planning en scope niet aansluiten bij de beoogde planning en scope van het project, wordt de invloed hiervan op kosten en baten beschreven in een document.

Verbetertraject

De activiteiten die zijn ondernomen in het kader van het verbetertraject dragen bij aan:

- 1 een duidelijke en simpele organisatiestructuur;
 - taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd binnen het programmabureau;
 - de procedures t.a.v. het opstarten van nieuwe ICT-projecten zijn helder voor alle betrokkenen binnen de Gemeente Rotterdam;
- 2 betrokkenheid vanuit het bestuur en management;
- 3 keuze voor een managementstandaard en overeenkomstige inrichting van de organisatiestructuur;
- 4 waarborgen in de ICT-keten voor goede aansluiting tussen de niveaus en goede sturing en beheersingsinstrumenten per niveau;
- 5 adequaat toezicht;
 - op ieder niveau bestaande uit een onafhankelijk toezichtsorgaan;

- 6 kennis inzake projectmanagement van ICT-projecten;
 - wordt geborgd binnen de organisatie;
 - wordt gedeeld binnen de organisatie;
 - wordt jaarlijks geactualiseerd;
- 7 transparantie van financiële informatie naar de raad;
 - er zijn duidelijke afspraken omtrent periodieke rapportages aan de raad;
 - deze afspraken worden nageleefd.

bijlage 3 detailoverzicht programma's

In deze bijlage worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Wat zijn de beoogde baten en lasten van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- Wat is de beoogde planning en scope van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- Wat zijn de gerealiseerde baten en lasten van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?
- Wat is de gerealiseerde planning en scope van de afzonderlijke Concernbedrijfsvoeringssystemen, ONS en Columbus?

Oracle FIS

Het project Oracle FIS betreft de uitrol van drie Oracle systemen in drie modules (Oracle Fin, Oracle inkoop en Oracle Subsidies). Voor het totale project geldt dat de planning, de scope en de kosten conform de beoogde situatie zijn gerealiseerd. De mate waarin de baten zijn gerealiseerd is niet goed meetbaar. Een deel van de subjectieve baten lijkt wel te zijn gerealiseerd.

Het ICT-project Oracle FIS is een verzamelnaam voor de ontwikkeling en uitrol van een drietal Oracle systemen, te weten de systemen Oracle Fin, Oracle Inkoop en Oracle Subsidies.

inleiding

In 2001 is vastgesteld dat het gebruik van veel verschillende pakketten voor de financiële administratie onder meer leidde tot problemen bij het opstellen van geconsolideerde informatie zoals de begroting en jaarrekening van de gemeente en de bestuursrapportages. Bovendien boden de gebruikte pakketten niet voldoende functionaliteit om in alle informatiebehoeften van diensten, deelgemeenten en concern te voorzien. Daarnaast was er ook behoefte aan het ondersteunen van (delen van) primaire en/of andere ondersteunende processen. Een concernbreed systeem maakt het mogelijk een gemeenschappelijke administratieve dienst (SSC FIN) op te zetten. In 2003 is daarom gestart met het project Financiën om voor een aantal grotere diensten het verouderde financiële systeem te vervangen. Bij STZ, JOS, SoZaWe en dS+V zijn de nieuwe financiële systemen geïmplementeerd. Het project Oracle Financiën, Inkoop en Subsidies (FIS) is een vervolg hierop en heeft als doel de financiële, inkoop- en subsidieprocessen bij de overige diensten op dezelfde manier in te richten en te implementeren. Dit project bestaat uit drie modules (financiën, inkoop, en subsidies), die elk een eigen businesscase bevatten met eigen doelstellingen, planning, geraamde kosten en baten.

Samengevat is de ontwikkeling van de scope, planning, kosten en baten van dit project als volgt.

tabel 5-1: realisatie Oracle FIS

project	planning	scope	kosten	baten
Oracle FIS - totaal	gerealiseerd	gerealiseerd	gerealiseerd	deels gerealiseerd/deels niet meetbaar
• Fin	gerealiseerd	met kleine wijzigingen gerealiseerd	onderschreden	beperkt/niet inzichtelijk
• Inkoop	overschreden	gerealiseerd	binnen budget	beperkt/niet inzichtelijk
• Subsidies	gerealiseerd	forse wijzigingen	overschreden	beperkt/niet inzichtelijk

Hieronder wordt nader toegelicht met betrekking tot de ontwikkelingen die in de planning, scope, kosten en baten hebben plaatsgevonden.

planning

Zowel voor het programma Oracle FIS als voor twee onderliggende modules geldt dat het project overeenkomstig de planning is gerealiseerd. De module inkoop is niet conform de initiële planning opgeleverd. Volgens planning diende de module begin 2008 bij de koploperdiensten⁸¹ te worden uitgerold.⁸² Bij vijf andere diensten moest de module eind 2008 worden uitgerold.⁸³ Voor de implementatie van Inkoop bij de resterende diensten is geen planning weergegeven in het BID. Oracle Inkoop is op dit moment bij vijf diensten uitgerold en zal in 2010 nog bij vier kleine diensten en de kostenplaats concern financiën worden uitgerold. In totaliteit maken dan 11 diensten gebruik van Oracle Inkoop. Momenteel staan nog enkele PM-posten voor uitrol 2009/2010. (uitrol/ implementatie van Inkoop naar meerdere diensten) waarvoor nog extra budget voor is aangevraagd.

tabel 5-2: planning en realisatie planning Oracle FIS

Programma Oracle FIS	gepland eind	gerealiseerd eind
Module Oracle Fin	13 februari 2008 bij 14 diensten	februari 2008
Module Oracle Inkoop	begin 2008 bij 4 diensten	2010
Module Oracle Subsidies	7 mei 2007 bij JOS en DS+V; in 2010 bij de GGD	2010

scope

De rekenkamer constateert dat voor het gehele programma kan worden gesteld dat de algemene doelstellingen grotendeels zijn gerealiseerd. Voor de onderliggende modules

⁸¹ Het aantal koploperdiensten is onduidelijk. In het PID worden eerst vier koploperdiensten genoemd; later worden er vijf weergegeven. Het PID is inconsistent en geeft geen duidelijkheid.

⁸² PID Arif, versie 2.0, 12-7-2007.

⁸³ Projectvoorstel voor de implementatie van Oracle Purchasing, i-Procurement en Contracts, 4-6-2009, versie 1.0.

is dit niet altijd het geval. De algemene doelstellingen van de (deel)projecten met betrekking tot de module Oracle Financiën zijn grotendeels behaald. Het algemene doel is een efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering, die een beter dienstverleningsconcept ondersteunt. Er hebben zich tijdens het project wel enkele kleine scope wijzigingen voor gedaan die hebben geleid tot met name overschrijdingen in het budget. Zo is de Oracle Fin module leningen en garanties is uit de scope gehaald. Uit latere beoordeling bleek namelijk dat deze Oracle oplossing onvoldoende aansloot bij de eisen en wensen van gebruikers.⁸⁴ De overige standaard processen en modules voor de gehele gemeente Rotterdam, zoals de grootboekadministratie, de debiteurenadministratie, projectadministratie en facturenadministratie, zijn opgeleverd. Wel moet gemeentebreed nog de volgende aanvullende modules worden geïmplementeerd:

- proces: van aanvraag tot subsidie (A2S, Afdeling Subsidies);
- module: koppeling basisregistraties/BSN en BOB;
- module: maatwerkoplossing Oracle Subsidies (SU).⁸⁵

Ook de algemene doelstelling voor Oracle Inkoop is behaald. De beoogde inrichting van drie Oracle eBS omgevingen, te weten een bestelsysteem, een contractendatabase en/of een inkoopstelsysteem is gerealiseerd. De scope is overeenkomstig de opzet gerealiseerd.

De projectdoelstelling voor de module Subsidies is met behoorlijke scopewijzigingen behaald. Het project is namelijk kort na de start volledig gewijzigd qua inhoud en omvang dan het project dat bij het schrijven van het PID voor ogen stond. Dit werd onder andere veroorzaakt door een onbruikbaar datamodel en een Oracle upgrade. De algemene projectdoelstelling is met de ingevoerde scopewijzigingen wel grotendeels gerealiseerd.

⁸⁴ De module zou aangeschaft en geïmplementeerd worden voor met name twee diensten, DSV en BSD/DMC (Treasury). Bij de bestuursdienst wordt daarom voor de registratie van leningen en garanties momenteel een ander pakket gebruikt.

⁸⁵ Projectvoorstel Oracle Fin, versie 1.0, 15-6-2009.

tabel 5-3: planning en realisatie scope Oracle FIS

programma Oracle FIS	geplande scope	gerealiseerde scope
module Oracle Fin	een efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering, die een beter dienstverleningsconcept ondersteunt. In navolging van bovengenoemde doelstelling is in 2003 een traject gestart bij vier koploperdiensten, te weten STZ, JOS, dS+V en SoZaWe. Dit traject heeft geleid tot de ontwikkeling van een template (1.0). De implementatie van Rotterdam Template 2.0 (aanvullende functies) dient gerealiseerd te worden voor alle gemeentelijke diensten.	Op wat kleine beargumenteerde beperkingen in de scope na, is de beoogde functionaliteit binnen de gestelde toleranties in tijd en geld geleverd. Zo is de Oracle FIN module leningen en garanties is uit scope gehaald. Uit latere beoordeling bleek dat de Oracle oplossing onvoldoende aansloot bij de eisen en wensen van gebruikers. De module zou aangeschaft en geïmplementeerd worden voor met name twee diensten, DSV en BSD/DMC (Treasury). Bij de bestuursdienst wordt voor de registratie van leningen en garanties momenteel een ander pakket gebruikt.
module Oracle Inkoop	De inrichting van drie Oracle eBS omgevingen. Een bestelsysteem, een contractendatabase en/of een Inkoopstelsysteem. Voor Inkoop dient een Inkoop template ontwikkeld te worden.	De projecten zijn binnen de afgesproken toleranties voor tijd en geld gerealiseerd. Momenteel staan nog enkele PM-posten open voor uitrol 2009/2010.
module Oracle Subsidies	- Een ingerichte businessflow 'van subsidieaanvraag tot subsidieafrekening' conform Programma van Eisen Concernstelsysteem Subsidies d.d. 30 juni 2005 als onderdeel van de Rotterdam Financieel Template - Een ingerichte, uitgerolde en beheerde businessflow 'van subsidieaanvraag tot subsidieafrekening' bij de diensten dS+V en JOS. - Opgeleide testers, functioneel beheerders en eindgebruikers. - Rapportages conform Programma van Eisen concernstelsysteem Subsidies d.d. 30 juni 2005. - Beheer-, gebruikers- en trainingsdocumentatie.⁸⁶	De projectdoelstelling is behaald zij het met behoorlijke scopewijzigingen en daarmee overschrijdingen in budget en tijd. Het project is namelijk kort na de start volledig gewijzigd qua inhoud en omvang dan het project dat bij het schrijven van het PID voor ogen stond. Dit werd o.a. veroorzaakt door een onbruikbaar datamodel en een Oracle upgrade.

kosten

De realisatie van Oracle FIS (de drie modules samen) is binnen het initieel geraamde budget van € 15,7 miljoen gebleven.⁸⁷ Binnen het totaalbudget van €15,7 miljoen zijn wel verschuivingen geweest en het budget is in het voorjaar 2009 verlaagd naar €14,1 miljoen. Medio mei 2010 bedragen de gerealiseerde kosten €12,1 miljoen. Deze kosten zijn herleid uit de afsluitende projectrapportages. Totale raming voor projecten 2009/2010 binnen programma FIS bedraagt €1,18 miljoen. Als de gerealiseerde kosten volledig zijn en de nog uit te voeren projecten de raming niet te ver overschrijden, dan

⁸⁶ PID Concernstelsysteem Subsidies, september 2006.

⁸⁷ Het beschikbare budget is ondergebracht bij de Kostenplaats Concernfinanciën (product BAM) en daarmee toegewezen aan directeur DMC. Binnen de kaders van het gevoteerde krediet voor Oracle FIS is directeur DMC formeel bevoegd tot budgetaanpassingen.

blijft de oplevering van het project binnen het geraamde budget. De rekenkamer acht dit waarschijnlijk.

Binnen het projectbudget heeft de ontwikkeling en implementatie van de module Oracle Subsidies wel meer gekost (€ 2 miljoen) dan begroot (€ 1 miljoen). Dit verschil kan worden verklaard doordat het een risicovol project betrof met veel maatwerk. Daarnaast is uit diverse interne analyses gebleken dat het project matig is aangestuurd. De communicatie tussen project manager en gebruikers verliep niet soepel door uiteenlopende verwachtingen. Tevens kampte het project met veel onduidelijkheden die te lang als pro memorie posten op de agenda bleven staan. Daarnaast had men met een overspannen markt te maken, waardoor tegen hoge kosten extern personeel ingehuurd moest worden. Compensatie voor deze overschrijdingen heeft binnen het totaalbudget voor het programma plaatsgevonden door bijvoorbeeld onderschrijdingen op de projecten Uitrol Oracle FIS 2008 en het projectbureau (ondersteuning DMC).

tabel 5-4: planning en realisatie kosten Oracle FIS (in €)

krediet	planning	krediet	begroot	gerealiseerd	verschil
krediet per 2005	15.700.000				
krediet per 2008	14.100.000				
deelprogramma					
uitrol Oracle Fin 2007		2.698.000	2.783.000	2.764.000	19.000
Uitrol Oracle Fin 2008		3.521.000	3.796.000	3.381.000	415.000
uitrol Oracle Fin 2009/2010		1.181.000			
Oracle Subsidies, ontwikkeling en implementatie		1.768.000	1.068.000	2.023.000	- 995.000
Oracle Inkoop		4.050.000	4.016.000	4.048.000	- 32.000
Oracle Begroten ondersteuning DMC		538.000			
		400.000			
totaal	29.800.000	14.156.000	11.663.000	12.216.000	- 553.000

De beschreven kosten zijn afkomstig uit de businesscase van het project. De kosten zoals die volgens de definitie van de rekenkamer moeten worden berekend, vallen door ontbrekende gegevens van bijvoorbeeld interne uren en afschrijvingen, niet te achterhalen.

baten

De mate waarin de baten van Oracle FIS zijn gerealiseerd is moeilijk vast te stellen en is niet door de gemeente zelf onderzocht. Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de baten door de Rekenkamer Rotterdam.

tabel 5-5: geplande en gerealiseerde baten Oracle FIS

programma Oracle FIS	gepland	gerealiseerd
module Oracle Fin	1 Verbetering van P&C-processen. 2 Versterking van de financiële functie/vermindering kwetsbaarheid. 3 Doelmatige aanschaf, implementatie, beheer & onderhoud.	• Inverdieneffecten niet kwantificeerbaar. • Invoering van de Rotterdam Template en implementatie van Oracle Applications levert op niveau van het concern een meer eenduidig inzicht in financiën op. • Op niveau van de diensten worden meer kosten gemaakt na invoering van de CBS dan voorheen. • Bij sommige Diensten is extra fte nodig voor uitvoering van dezelfde activiteiten via het nieuwe systeem.
module Oracle Inkoop	• Een besparing van € 2.720.000 voor de gehele gemeente. • Een eenduidige vastlegging van bestelaanvragen, offerte aanvragen en contracten ondersteund door het ontwikkelde inkooptemplate binnen Oracle eBS. • Verkorten implementatietijd bij koploper en peletondiensten, doordat het inkooptemplate voor 80% de dagelijkse processen zal afdekken binnen de diensten. • Het inkooptemplate zal binnen Oracle eBS aansluiten op de Oracle FIN template. Hierdoor wordt er gebruik gemaakt van één systeem waar vastlegging plaatsvindt van gegevens. • Succesvolle implementatie bij de koploperdiensten, op basis van de template die 100% van gevalideerde functionaliteiten omvat.⁸⁸	Zie hierboven.
module Oracle Subsidies	Voor baten van de module subsidies wordt in het PID verwezen naar de oorspronkelijke PID van het project Fin.	Zie hierboven.

budget Oracle

Het budget Oracle is niet afzonderlijk onderzocht omdat het niet voldoet aan de gestelde voorwaarden van een CBS-project. Het betreft hier specifieke kosten gemaakt voor de aanschaf van licenties ten behoeve van de programma's Oracle HR en FIS. De uitgaven tot en met 2009 bedragen € 6.171.076. Daarnaast staan er voor 2009/2010 nog € 100.000 aan verplichtingen uit, waarmee de kosten iets boven het nieuw taakstellend budget van € 6.224.851 zullen uitkomen.⁸⁹

⁸⁸ PID ARIF, versie 2.0,, 12-7-2007.

⁸⁹ Notitie stand van zaken krediet concernbedrijfsvoering systemen per ultimo 2010 (stand 22 maart).

Van dit budget zijn licenties aangeschaft en zijn enkele aanvullende uitgaven (upgrades, optimalisatie) gedaan voor Oracle FIS en HR.

Oracle Doorontwikkeling Oracle HR

In 2006 is het programma HR Optimalisatie (HRO) ingesteld. De gemeente had al eerder de keuze gemaakt om Oracle HR als personeelsmanagement- en informatiesysteem in te voeren. Begin 2006 werden namelijk de modules personeels- en salarisadministratie en ziekteverzuim binnen de gemeente operationeel. Het project Doorontwikkeling Oracle HR (DOHR) borduurt hierop voort en heeft als doelstelling een concernbreed HR binnen de gemeente door te voeren. Samen met DOHR is het project Basis Op Orde (BOO) een belangrijk project binnen het HR optimalisatieprogramma. BOO is erop gericht HR processen te inventariseren en benoemen. Ook wordt er een prioriteitstelling gemaakt van HR processen voor automatisering. Het project DOHR heeft vervolgens als doelstelling de in BOO benoemde processen te standaardiseren en optimaliseren en de benodigde functionaliteiten in het HR-systeem in te richten. Dit betreft het standaardiseren en optimaliseren van negen HR processen.⁹⁰ De prioriteitstelling van deze negen processen is vervolgens geclusterd in vier releases:

- 1 werkprocessen Functioneren en beoordelen (deel 1), Personeelsadministratie en P-dossier;
- 2 werkproces Aan- en Afwezigheidsregistratie (deel 1), Opleiden en Kwalificeren (deel 1);
- 3 werkproces functioneren en beoordelen (deel 2), Loopbaanontwikkeling, Werving, Selectie, Aan- en Afwezigheidsregistratie (deel 2), Opleiden en kwalificeren (deel 2);
- 4 werkproces declaratie.

Het project BOO maakt geen deel uit van het project DOHR.⁹¹

tabel 5-6: realisatie Oracle DOHR

project	planning	scope	kosten	baten
Oracle DOHR	overschreden	ingeperkt	overschreden	beperkt/niet inzichtelijk

Hieronder vindt een nadere toelichting plaats van de ontwikkelingen die in de planning, scope, kosten en baten hebben plaatsgevonden.

planning

De initiële planning van het programma DOHR is niet gerealiseerd. Het eerste onderdeel van het programma is later dan gepland opgeleverd. De andere onderdelen zijn niet meer uitgevoerd.

⁹⁰ Dit zijn: Functioneren en beoordelen, Loopbaanontwikkeling (mobiliteit), P-dossier, Personeelsadministratie, Werving, Selectie, Aan- en afwezigheidsregistratie, Declaratie, Opleiding en kwalificeren.

⁹¹ PID Doorontwikkeling Oracle HR (DOHR), versie 0.4, 11-10-2007.

tabel 5-7: planning en realisatie tijdplanning Oracle DOHR

programma Oracle DOHR	gepland eind	gerealiseerd eind
release 1	maart 2008	2 februari 2009
release 2	juni 2008	release niet uitgevoerd
release 3	november 2008	release niet uitgevoerd
release 4	februari 2009	release niet uitgevoerd

scope

Het project DOHR is niet opgeleverd overeenkomstig de initiële doelstellingen. De doelstellingen van het project bleken al snel te ambitieus en niet realistisch. Begin 2008 heeft er, in navolging op een ASR rapportage over Oracle HR een scopewijziging plaatsgevonden. Volgens het onderzoek van ASR was het niet mogelijk om aan de doelstellingen van het project te kunnen voldoen. Dit onderzoek bracht ook aan het licht dat de brongegevens van onvoldoende kwaliteit waren. Naar aanleiding hiervan werd het project DOHR opgesplitst in release 1.0 en 1.1. Release 1.1 is in het leven geroepen om de datakwaliteit (basisinrichting) van de brongegevens van de in 2006 uitgerolde modules op voldoende niveau te brengen. Hiervoor is binnen het programma extra budget beschikbaar gemaakt. Dit is ten koste gegaan van het budget dat voor de andere releases beschikbaar was. Release 2, 3 en 4 kwamen daardoor te vervallen. Van de negen modules die initieel opgeleverd zouden worden, zijn er daardoor in totaal vier gerealiseerd. Dit zijn de modules 'functioneren en beoordelen', loopbaanontwikkeling, personeelsadministratie (HR Self Service) en het P-dossier.⁹² Van deze vier modules is 'functioneren en beoordelen', na een kort gebruik, weer uit gebruik genomen wegens stabiliteitsproblemen. Er dient nog besluitvorming plaats te vinden over eventuele activering van deze module in een later stadium. Daarnaast is besloten om de benodigde werkzaamheden voor BOO in de vorm van werkpakketten af te ronden en deze toe te voegen aan de scope van DOHR.⁹³ Deze werkpakketten dienen medio 2010 te worden opgeleverd. Het is op dit moment nog onduidelijk of de scope van de werkpakketten geheel zullen worden gerealiseerd.

⁹² Hoofdpijnenrapportage project DOHR, 5 februari 2009.

⁹³ Onderbouwing Basis op orde Oracle HR, 27-10-2009.

tabel 5-8: geplande en gerealiseerde scope Oracle DOHR

gepland	gerealiseerd
Het standaardiseren en optimaliseren van de volgende negen HR processen: • Functioneren en beoordelen • Loopbaanontwikkeling (mobiliteit) • P-dossier • Personeelsadministratie • Werving • Selectie • Aan- en Afwezigheidsregistratie • Declaratie • Opleiding en kwalificeren. De prioritering (definitieve volgorde) van de negen HR processen wordt geclusterd in vier releases: 1 werkprocessen Functioneren en beoordelen (deel 1), Personeelsadministratie en P-dossier; 2 werkproces Aan- en Afwezigheidsregistratie (deel 1), Opleiden en Kwalificeren (deel 1); 3 werkproces functioneren en beoordelen (deel 2) Loopbaanontwikkeling, Werving, Selectie, Aan- en Afwezigheidsregistratie (deel 2), Opleiden en kwalificeren (deel 2); 4 werkproces declaratie.	De modules: • functioneren en beoordelen • loopbaanontwikkeling • personeelsadministratie (HR Self Service) en • P-dossier zijn gerealiseerd.⁹⁴ De module functioneren en beoordelen is echter, na een kort gebruik, weer uit gebruik genomen wegens stabiliteitsproblemen. Wel zijn er binnen de scope van DOHR aanvullende, aan de start van het project onvoorziene, werkzaamheden verricht om de datakwaliteit van eerder uitgerolde modules op orde te brengen.

kosten

Zoals in hoofdstuk 5 aangegeven overschrijden de kosten voor het project DOHR de initieel geraamde kosten van maximaal € 4 miljoen met tenminste € 0,4 miljoen. Aanvullend merkt de rekenkamer op dat de kosten van het project DOHR niet transparant zijn gerapporteerd. Tot aan de voorjaarsretraite is er een nieuw taakstellend budget toegekend van ongeveer € 4,7 miljoen. Hierop was volgens de notitie concernbrede bedrijfsvoering systemen tot oktober 2009 € 4,3 miljoen uitgegeven.⁹⁵ Op 22 maart 2010 wordt echter in een interne notitie gemeld dat er tot en met 2008 slechts € 3,37 miljoen is uitgegeven.⁹⁶ In 2009 zouden de totale uitgaven per 22 maart 2010 op € 3 miljoen uitkomen. Dit is ruim € 1,3 miljoen lager dan de genoemde € 4,3 miljoen in eerder verschenen notitie concernbrede bedrijfsvoering systemen.

⁹⁴ Hoofddijnenrapportage project DOHR, 5 februari 2009.

⁹⁵ Notitie krediet concernbrede bedrijfsvoeringssystemen, 15 oktober 2009.

⁹⁶ Stand van zaken krediet concern bedrijfsvoering systemen per ultimo 2010, 22 maart 2010.

Een bedrag van € 1,38 miljoen (waarvan € 1,2 miljoen voor functioneren en beoordelen) wordt in de laatste notitie van de investering afgetrokken. De genoemde reden hiervoor is dat voor het project functioneren en beoordelen, het hierop uitgegeven bedrag van € 1,2 miljoen ten laste van de exploitatierekening 2009 gebracht wordt.⁹⁷ Dit bedrag is wel uitgegeven, maar kan niet als investering worden aangemerkt omdat de applicatie weer uit gebruik is genomen. Er wordt voorgesteld om een budgetoverheveling van € 1,38 miljoen te laten plaatsvinden.⁹⁸ De rekenkamer is van mening dat de gemaakte kosten op deze wijze niet transparant worden weergegeven.

tabel 5-9: planning en realisatie kosten Oracle DOHR

programma Oracle DOHR	gepland		gerealiseerd
	inschatting uren	kosten in €	
• procesontwerp		1.230.200	
• KCR: systeemrealisatie	10.560	1.241.673	
• KCR: overige kosten	11.729	590.383	
• verandermanagement en communicatie	-	264.000	
• brongegevens: opschoning en aanvulling	680	81.600	
• stuurgroep	320	0	
• OIM	275	336.000	
• APM	1.920	0	
• projectleider proces	1.920	0	
• werkgroep	5.600	0	
• dienst projectleider	1.120	27.500	
• groep	275	206.250	
• project support	1.650	5.000	
• projectvoorbereiding	-	-	
• teambuilding	-	-	
subtotaal		3.982.606	
bij: onvoorzien 10%		215.055	
af: budget project Rotterdamse school		150.000	
totaal		4.047.661	4.260.000

De beschreven kosten zijn afkomstig uit de businesscase van het project. Kosten voor interne uren, hardware etc. zijn niet doorberekend. De kosten zoals die volgens de definitie van de rekenkamer moeten worden berekend, vallen door ontbrekende gegevens niet te achterhalen. Wel zijn naast de genoemde kosten ook kosten voor licenties gemaakt. Uit de businesscase blijkt dat voor alle modules/releases al licenties zijn aangekocht. De rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen welke kosten hiermee gemoeid zijn.

⁹⁷ Notitie stand van zaken krediet concernbedrijfsvoeringssystemen per ultimo 2010 (stand 22 maart).

⁹⁸ Notitie stand van zaken krediet concernbedrijfsvoeringssystemen per ultimo 2010 (stand 22 maart).

baten

Het is onduidelijk in hoeverre de geschatte baten gerealiseerd zijn. Wel is zeker dat de genoemde besparingen slechts voor een klein gedeelte behaald kunnen zijn, gezien de beperkte gerealiseerde scope van het project. Zo is onduidelijk of er administratieve verbeteringen zijn opgetreden door de invoering van het P-dossier. Hiernaar is ook geen onderzoek verricht. De afnemende administratieve lasten en concernbrede processtandaarden kunnen slechts ten dele gerealiseerd zijn aangezien maar drie van de beoogde negen modules blijvend in gebruik zijn genomen.

tabel 5-10: planning en realisatie baten Oracle DOHR

gepland	gerealiseerd
In totaliteit wordt het besparingspotentieel optimalisatie HR geschat op 28,5% besparing op de jaarlijkse kosten voor P&O. Het besparingspotentieel zou daarmee maximaal € 6.490.000 per jaar zijn. Daarnaast worden de volgende kwalitatieve opbrengsten verwacht: • zelfbediening voor management en medewerkers middels MSS/ESS die de kwaliteit van het HR proces in hoge mate ondersteunt (o.a. raadplegen/muteren eigen gegevens, planning functiegebonden gesprek, beoordeling); • administratieve verbeteringen in de zin van elektronische P-dossiers, online verlofaanvraag, declaraties, opleidingaanvraag, cafetaria aanvragen, etc.; • afnemende administratieve last voor managers en P&O medewerkers; • concernbrede processtandaarden tussen diensten die de structurele en zakelijke sturing op P&O-prestaties ondersteunt. Samenhangend beleid en instrumentarium rond interne en externe mobiliteit inclusief om-, her- en bijscholingsbeleid en instrumenten.⁹⁹	Het is onduidelijk in hoeverre de geschatte baten gerealiseerd zijn. Minder dan de helft van de oorspronkelijke scope van het project is gerealiseerd. Zelfbediening middels MSS moet inmiddels mogelijk zijn. Ook de beoogde administratieve verbeteringen zullen grotendeels gerealiseerd zijn door de invoering van het P-dossier. De afnemende administratieve lasten en concernbrede processtandaarden zullen slechts ten dele gerealiseerd zijn aangezien maar vier van de beoogde negen modules zijn uitgerold.

Voor de initiële businesscase inclusief kwantitatieve opbrengsten van HR optimalisatie wordt in het PID DOHR verwezen naar de berekening van het besparingspotentieel in het ATOS Eindrapport Businesscase HR Optimalisatie.¹⁰⁰ In totaliteit werd het besparingspotentieel van de optimalisatie HR geschat op 28,5% op de jaarlijkse kosten voor P&O (maximaal € 6.490.000 per jaar). De genoemde baten en berekening worden niet goed onderbouwd. In de businesscase van DOHR wordt niet gespecificeerd hoe de P&O kosten exact berekend zijn en welke module welk deel van de besparingen zou moeten realiseren. Een betrouwbare herberekening is daardoor onmogelijk. In de eerste halfjaarlijkse ICT rapportage staat vermeld dat de kostenbesparingen voor een klein deel gerealiseerd zijn. De rekenkamer plaatst hier vraagtekens bij, aangezien geen onderzoek is verricht naar het behalen van deze baten. Daarnaast acht de rekenkamer het onwaarschijnlijk dat alle baten kunnen worden gerealiseerd, aangezien minder dan de helft van de oorspronkelijke scope van het project is gerealiseerd. Voorts is het aantal gemeentelijke diensten gereduceerd

⁹⁹ PID Doorontwikkeling Oracle HR (DOHR), versie 0.4, 11-10-2007.

¹⁰⁰ ATOS Eindrapport Businesscase HR Optimalisatie, november 2005.

van 22 naar 17, waardoor het project bij minder diensten kan worden uitgerold (en dus hogere kosten per dienst om te verdisconteren met de te verwachten baten).

Datachains

Het programma Datachains heeft als doel een stelsel van basis en kernregistraties in te richten ten behoeve van de informatiehuishouding van de gemeente Rotterdam.¹⁰¹

Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen basisregistraties enerzijds en kernregistraties anderzijds. Basisregistraties zijn landelijk vastgestelde registraties (basisgegevens) die voldoen aan wettelijke eisen. Kernregistraties zijn gemeentelijk vastgestelde registraties die uit zowel basis- als kerngegevens bestaan.¹⁰²

Het programma is ingericht volgens vier programmalijnen. De eerste programmalijn is het programma 'verbinden basisregistraties'. Hieronder vallen de projecten die de verschillende registraties inrichten bij de diensten. De tweede programmalijn 'infrastructuur' bevat projecten en initiatieven met infrastructurele voorzieningen. Programmalijn 3 'support' bevat ontwikkelingen die het gehele stelsel ondersteunen in kwaliteit, distributie, inbedding en samenhang. Programmalijn 4 'aansluiten van diensten' is erop gericht diensten toegang te geven tot de centrale infrastructuur.¹⁰³

Het resultaat is dat de organisatie nu waarschijnlijk over kwalitatief betere brongegevens beschikt. Dit tegen de kosten die waren geraamd om het gehele stelsel van informatievoorziening kwalitatief te verbeteren. Dit verbeterde informatiestelsel, waarbij diensten integraal kunnen beschikken over betere registraties en deze kunnen verwerken tot managementinformatie voor het concern, is nog steeds niet gerealiseerd.

Samengevat is de ontwikkeling van de scope, planning, kosten en baten van het project Datachains als volgt.

tabel 5-11: planning en realisatie Datachains

project	planning	scope	kosten	baten
Datachains	overschreden	ingeperkt	overschreden	beperkt/niet inzichtelijk
• 1 ^e projectlijn	grotendeels gerealiseerd	ingeperkt		
• 2 ^e projectlijn	niet gerealiseerd	ingeperkt		
• 3 ^e projectlijn	niet gerealiseerd	ingeperkt		
• 4 ^e projectlijn	niet gerealiseerd	ingeperkt		

planning

In onderstaande tabel worden de initiële en gerealiseerde planning voor het programma Datachains en de bijbehorende projecten weergegeven. Hieruit blijkt dat de initiële planning veelal niet is gerealiseerd (met uitzondering van de eerste

¹⁰¹ Governance in het programma datachains, versie 0.6.

¹⁰² Projectplan 2008-2010 Project Basisregistratie Geografie, versie 4.0, 27-11-2007.

¹⁰³ Programmaplan Datachains, de kracht van verbinding en standaardisatie, versie 5.

programmalijs). De initiële planning van het project is voor een aanzienlijk deel van de onderliggende projecten niet gehaald.

tabel 5-12: planning en realisatie tijdplanning Datachains

programma Datachains	start	gepland eind	gerealiseerd eind
<i>programmalijs 1: verbinden basisregistratie</i>			
kernregistratie Geografie	2005	2010	6 januari 2010
kernregistratie Medewerkers	1 november 2008	31 december 2009	31 december 2009
Nieuw Handelsregister	1 januari 2008	31 december 2010	1 januari 2010
GBA als basisregistratie fase 2	1 januari 2009	31 maart 2010	31 maart 2010
kernregistratie GAPW fase 1	1 september 2007	mei 2008	juni 2008
kernregistratie GAPW fase 2	mei 2008	2010	31 maart 2010
<i>programmalijs 2: aansluiten diensten</i>			
POAB fase 3	1 juni 2007	1 januari 2010	1 mei 2010
<i>programmalijs 3: infrastructuur</i>			
stelselvorming	1 januari 2008	31 maart 2009	nog niet afgerond
<i>programmalijs 4: support</i>			
stelselvorming	1 januari 2008	31 maart 2009	nog niet afgerond

tabel 5-13: planning en realisatie scope Datachains

programma Datachains	gepland	gerealiseerd
	kernregistratie Geografie	
programmaliijn 1	De huidige beschikbare geografische informatie beperkt zich binnen de gemeente tot kleinschalige topografie. In 2005 is besloten dat de kwaliteit van topografische informatie omhoog kan. Naast een kleinschalige topografische kaart is bijvoorbeeld ook behoefte aan een grootschalige topografische kaart. Alle gemeentelijke diensten dienen gebruik te maken van deze geografische informatie. Het project kernregistratie Geografie levert acht basisproducten op, die de geografische informatie binnen de gemeente Rotterdam op een hoger niveau moeten brengen. Dit zijn een grootschalige basiskaart Rotterdam (GBK), een kleinschalige basiskaart Rotterdam (KBK), een Leidingenverzamelkaart (LVZK), een kadastrale kaart, een gemeentelijke eigendommenkaart, territoriale indeling Rotterdam (TIR), Luchtfoto's en Panoramafoto's. Er zijn 10 kwaliteitseisen gesteld voor het opzetten en aansluiten van de kernregistratie Geografie, waaronder het opstellen van een beheerorganisatie.¹⁰⁴	De acht in het PID genoemde basisbestanden zijn opgeleverd. De inhoud van deze producten is vastgelegd in productbeschrijvingen en er zijn werkprocessen opgesteld m.b.t. de inwinning van producten. Aan de tien kwaliteitseisen wordt voor het grootste deel voldaan. Er is alleen voor gekozen om de beheerorganisatie Geografie (gebruikersraad Geografie) niet op te richten. Dit zal, anders dan in het PID, alleen op concernniveau worden gedaan.¹⁰⁵
	kernregistratie medewerkers	
programmaliijn 2	Het project dient een kernregistratie medewerkers op te leveren. Deze registratie is voornamelijk van belang voor de bedrijfsvoering van de gemeente (en niet gericht op uitoefening van de publieke taak).¹⁰⁶ Dit project dient een aantal projectresultaten op te leveren: • het in productie brengen van de Oracle Identity Manager (OIM) (installatie, inrichten functioneel én technisch beheer); • koppeling tussen Oracle HR en OIM; • koppelingen OIM en bronsystemen bij diensten; • koppeling met bronsystemen concernbreed doorgevoerd; • functionaliteit externe inhuur in productie; • Verandermanagement.	Per 14-12-2009 is de OIM in productie en zijn de beheerorganisaties ingericht. Gemeentebreed Oracle HR is ook gekoppeld aan OIM. De levering van e-mailadressen uit bronsystemen bij de diensten verloopt goed volgens het eindrapport. De levering van telefoonnummers vanuit de diensten verloopt, met uitzondering van ASR, Bibliotheek, S&R en STZ, zonder problemen. De vastlegging van extern personeel verloopt bij de diensten GW, OBR, dS+V en Roteb nog niet goed, bij S&R en STZ levert dit ook problemen op. Van de deelgemeenten zijn alleen Hoek van Holland, Kralingen-Crooswijk en deelgemeente Noord gekoppeld via e-mail en telefoon.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Projectplan 2008-2010 Project Basisregistratie Geografie, versie 4.0, 27-11-2007.

¹⁰⁵ Project eindrapport kernregistratie Geografie, versie 1.0, 6 januari 2010.

¹⁰⁶ PID, kernregistratie medewerkers (KRM), versie r1s2, definitief.

¹⁰⁷ EPR Kernregistratie medewerkers, versie 1.0, 14-12-2009.

tabel 5-13 (2): planning en realisatie scope Datachains

programma Datachains	gepland	realisatie
Nieuw handelsregister (NHR)		
programmaliijn 3	Het doel van het project is de implementatie van een Nieuw Handelsregister eind 2010. In dit register moeten alle niet-natuurlijke personen (bedrijven) in Rotterdam geregistreerd worden. Naast de registratie moet voorzien worden in bijbehorend berichtenverkeer met de landelijke voorzieningen met afnemende diensten en de implementatie van bijbehorende ondersteunende processen. De volgende producten worden opgeleverd: een lijst met gewenste bedrijfsgegevens afnemers, een overzicht van gegevenslevering (korte en lange termijn), een overzicht met abonnementsvormen, een lijst met gegevensdefinities van de KvK, de terugmeldingsprocedure van afnemers aan GBR en relaties met andere kernregistraties.¹⁰⁸ De inhoud van het NHR wordt ontworpen, gerealiseerd en geïmplementeerd bij GBR. De rol van Rotterdam in landelijke ontwikkelingen wordt beschreven. Er worden procedures voor leveranciers en afnemers van de basisregistratie gegeven, koppelingen gemaakt op landelijke voorzieningen, een aansluiting op de BOB gemaakt en decentrale systemen worden op de universele adapter aangesloten. Tot slot wordt een beschrijving verrekeningssystematiek voor de basisregistratie NHR Rotterdam gegeven.¹⁰⁹	Er is geen NHR ontwikkeld binnen de gemeente Rotterdam. Uit gesprekken die de rekenkamer gevoerd heeft, blijkt dat de ambitie voor dit project vanwege nieuwe inzichten en grote afhankelijkheid van ontwikkelingen op landelijk niveau drastisch naar beneden is bijgesteld. De gemeente Rotterdam heeft met 6 andere gemeenten deelgenomen aan een pilot waarin het berichtenverkeer tussen KvK's en gemeenten onderzocht is. Hieruit bleek dat het aantal terugmeldingen zeer gering was voor de gemeente Rotterdam.¹¹⁰ Waar in het oorspronkelijke PID GBR nog bronhouder van het NHR zou worden, heeft men ervoor gekozen dit toch bij de KvK te laten. De verwachting is wel dat door recente ontwikkelingen op landelijk niveau, er opnieuw een project zal starten voor de aansluiting van Rotterdam op het Nieuw Handelsregister.
GBA als basisregistratie		
	Van 2007 tot 2010 wordt GBA dé basisregistratie van persoonsgegevens voor de gehele overheid. De gemeente Rotterdam moet hier ook in mee. De kern hiervan vormen het verplichte gebruik van authentieke gegevens en de verplichte terugmelding aan basisregistraties bij twijfel van juistheid. Op het moment van gebruik moeten persoonsgegevens identiek zijn aan de gegevens in de GBA als basisregistratie. Na afronding van het project dient een aantal GBA processen beoordeeld, vastgelegd en geïmplementeerd te zijn. De processen terugmeldingen en adresonderzoek maken hier een belangrijk onderdeel van uit. Voorts dienen GBA processen geactualiseerd, beschreven en verankerd te worden. Voor de overige doelstellingen van het project wordt verwezen naar het PID.¹¹¹	Op 8 en 9 december heeft PZR een landelijke GBA audit succesvol doorstaan. Het hoofddoel van het project, het verhogen van de kwaliteit van de GBA zodat deze voldoet aan wettelijke kwaliteitseisen, is hiermee behaald. De gerealiseerde scope komt voor het grootste deel overeen met de beoogde scope. Voor de processen terugmeldingen en adresonderzoek zijn voorbereidende werkzaamheden verricht, alleen dient een aantal werkzaamheden nog te worden afgerond. De nieuwe procedures voor terugmelding en adres in onderzoek moeten nog ontwikkeld en getest worden. De Rotterdamse Terugmeldfaciliteit (RTMF) is nog niet gereed, waardoor de herinrichting van de twee processen nog niet heeft kunnen plaatsvinden.¹¹²

¹⁰⁸ PID Nieuw Handels Register, versie 0.2, 28 december 2007.

¹⁰⁹ PID Basisregistratie bedrijven fase 2, versie 0.5.

¹¹⁰ Eindrapportage pilot uitwisseling gegevens Gemeenten/KvK's.

¹¹¹ PID GBA als basisregistratie fase 2, 28-2-2009.

¹¹² Project eindrapport GBA Fase 2, 15 juni 2010.

tabel 5-13 (3): planning en realisatie scope Datachains

programma Datachains	gepland	gerealiseerd
		GAPW fase 1 en 2
programmalijn 2	Het project richt zich op het verzamelen, opslaan en beschikbaar stellen van gegevens m.b.t. Gebouwen, Adressen, Percelen en Wijkindeling. Het project dient BAG- en Kerngegevens aan het centraal gegevensmagazijn beschikbaar te stellen, zodat de kernregistraties Gebouwen, Adressen, Percelen en Wijkindeling met deze gegevens kunnen worden gevuld. De gegevensleveringen aan het gegevensmagazijn moeten voldoen aan de eisen/standaards van VROM en de gemeente. GAPW bestaat uit 3 fasen, de eerste fase is inventarisatie en analyse van GAPW/BAG behoeften en is afgesloten op 1 juli 2008. De tweede fase bouwt hierop voort. Op 23 oktober 2008 is besloten het PID te wijzigen in het leveren van Kern- en BAG gegevens middels het gegevensmagazijn. Al uitgevoerde activiteiten moeten worden aangepast op levering van Kern- en BAG gegevens via het gegevensmagazijn per 1 januari 2010.	In fase 1 van het GAPW project is geïnventariseerd welke gegevens opgenomen moeten worden in de Kernregistratie Gebouwen, Adressen, Percelen en Wijkindeling van de gemeente Rotterdam. Op basis daarvan is een gegevensmodel opgesteld. Dit model vormt het uitgangspunt voor het leveren van GAPW gegevens uit BRS aan het centraal gegevensmagazijn. Er kon doordat er geen testcapaciteit beschikbaar was geen aansluiting gerealiseerd tussen GAPW gegevens uit BRS met het gegevensmagazijn. De benodigde functionaliteit is wel gemaakt, maar moet nog getest en aangesloten worden. Deze twee onderdelen zullen buiten het project worden afgerond. Ook is de gemeente nog niet aangesloten op de landelijke voorziening, wegens het niet voldoen aan de eisen/standaards van het ministerie VROM met betrekking tot de onderdelen bouwjaar van bijgebouwen en geldigheid brondocument. In het eindrapport wordt genoemd dat men over bouwjaar nog in overleg is met VROM om tot een acceptabele werkspraak te komen. Aan het punt geldigheid kan niet worden voldaan vanwege technische beperkingen (koppeling BRS).¹¹³
		POAB fase 3
	Het project POAB fase 3 dient een ontsluiting van authentieke basisgegevens bij 12 gemeentelijke diensten en 12 deelgemeenten te realiseren via de Back Office Broker (BOB) of een andere centrale applicatie als DMS. De gegevens uit het centraal opslagmagazijn.	In mei 2008 is de scope van het project herzien. Er kwamen diverse verzoeken binnen tot (door)ontwikkelingen bij de project- en beheerorganisatie, welke ten laste zijn gebracht van de projectopdracht: het aansluiten van diensten. Daarnaast zou de capaciteit onvoldoende zijn om de wettelijke termijn te halen en betrouwbaar beheer op de bestaande infrastructuur te kunnen plegen.¹¹⁴ Besloten is daarom om de scope van het project te beperken tot het aansluiten van een beperkter aantal diensten op de Back Office Broker. In een tweede scopewijziging is besloten de deelgemeenten, directie Veiligheid, dS+V, de bestuurdienst en het niet meer binnen project aan te sluiten. Redenen hiervoor zijn dat bij de deelgemeenten het functioneel en technisch beheer onvoldoende belegd is en de scope van Doc.Loods gewijzigd is.

¹¹³ Fase 2 eindrapport, versie 1.0, 30 maart 2010.

¹¹⁴ Notitie scope POAB t.o.v. budget, 17 december 2008.

tabel 5-13 (4): planning en realisatie scope Datachains

programma Datachains	planning	realisatie
programmalijn 3	Dit project levert twee deelproducten op: 1. Opzet van een stelsel. Het inrichten van een infrastructuur die de stelselvorming mogelijk maakt zodat er een samenhangend geheel ontstaat van basis- en kernregistraties waarvan afnemers gebruik zullen gaan maken in hun dagelijkse processen. Hiertoe worden beleid, kaders en functionaliteit vormgegeven, technische realisatie waaronder het ontwikkelen van een gegevensmagazijn en het aansluiten van diensten op het stelsel. Voorts worden een centrale en decentrale enterprise service bus, een terugmeldvoorziening en een kwaliteitsinstrument om de consistentie van de gegevensbronnen en het gegevensmagazijn te meten, opgeleverd. 2. Opzet beheer. Het beschrijven en opzetten van een beheerorganisatie die in staat is de architectuur te beheren. Hierin worden ondermeer geregeld de governance, opzet van een expertisecentrum en het beheer van de infrastructuur.¹¹⁵	<i>infrastructuur</i> Het programma Basisregistraties heeft de verplichtingen en rechten van de afzonderlijke bronhouders beschreven en de beheergovernance aan de CIO aangeboden. Tevens is een eerste aanzet opgesteld rond de kwaliteit. Doordat het project Stelselvorming Kernregistraties en basisregistraties nog niet zijn afgerond is er nog geen End Project Report beschikbaar. Gedurende de uitvoering van het project bleek dS+V problemen te hebben met de aansluiting van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). Hierdoor kon per 31-12-2009 nog niet beschikt worden over BAG gegevens via het gegevensmagazijn. Ook zijn er problemen opgetreden met de berichtenuitwisselingsstandaard, er zaten fouten in het standaard uitwisselingsformaat.
programmalijn 4	Zie programmalijn 3.	<i>support</i> Zie programmalijn 3.

kosten

Voor de uitvoering van Datachains is initieel een bedrag van € 11,5 miljoen geraamd. Het budget van € 11,5 miljoen is in juli 2010 bijna besteed. Indien rekening gehouden wordt met de prognose van nog te maken kosten zal het totaal gemaakte kosten boven het taakstellend budget uitkomen.

Uit een overzicht van het krediet concernbedrijfsvoeringssystemen blijkt dat in juni 2010 € 1,45 miljoen aan het taakstellend budget voor Datachains wordt toegevoegd voor werkplannen 2010. Het totale budget komt hiermee op € 13 miljoen. Ten aanzien van de onderliggende deelprojecten in het programma Datachains blijkt dat op sommige projecten minder budget is uitgegeven dan geraamd en dat andere projecten juist meer budget hebben gevegd.

¹¹⁵ PID Stelselvorming kernregistraties, versie 14, 10-7-2008.

tabel 5-14: planning en realisatie kosten Datachains x € 1000

programma Datachains	geraamde kosten	taakstellend budget per oktober 2009	gerealiseerde kosten
<i>programmaliijn 1: verbinden</i>	7.550	6.429	6.783
kernregistratie Geografie	1.850	1.767	1.765 ¹¹⁶
kernregistratie Medewerkers	977	888	974
Nieuw Handelsregister (basisregistratie bedrijven)	100 ¹¹⁷	40	42
GBA fase 2	650	600	337
kernregistratie GAPW fase 1	1.091	607	1.027 ¹¹⁸
kernregistratie GAPW fase 2	2.527	2.527	2.638 ¹¹⁹
<i>programmaliijn 2: aansluiten diensten</i>	2.911	1.997	1.868
POAB fase 3	2.911	1.997	1.868 ¹²⁰
<i>programmaliijn 3: infrastructuur</i>	2.580 (deel)	2.808 (deel)	2.940
stelselvorming kernregistraties	2008: 950 2009: 1.630	2.808	2.940 ¹²¹
<i>programmaliijn 4: support</i>	zie programmaliijn 3	zie programmaliijn 3	zie programmaliijn 3
stelselvorming kernregistraties			
programmabureau		266	
totaal	13.031	11.500	11.600

¹¹⁶ EPR kernregistratie Geografie.

¹¹⁷ Voor het PID Basisregistratie bedrijven is € 1.545.000 begroot, uit gesprekken heeft de rekenkamer begrepen dat er echter maar € 100.000 budget beschikbaar is gesteld o.b.v. een nooit formeel vastgesteld PID.

¹¹⁸ Notitie stuurgroep GAPW, 16 juni 2008.

¹¹⁹ Fase 2 eindrapport, 30 maart 2010.

¹²⁰ EPR: inclusief prognose is de geschatte eindstand € 1.886.461.

¹²¹ Uitgaven per tweede kwartaal 2010, op dat moment is nog € 0,25 miljoen extra geraamd om tot afronding van het project te komen

baten

Het is voor de rekenkamer niet mogelijk om vast te stellen of de beoogde baten zijn behaald.

tabel 5-15: planning en realisatie baten Datachains

programma Datachains	planning	realisatie
programmalijn 1	<i>kernregistratie Geografie</i>	
	Voor het project kernregistratie Geografie staan geen baten beschreven in het PID	In de eindrapportage Geografie worden de gerealiseerde baten opgesplitst in behaalde baten voor de afdeling landmeten van GW en de baten bij het concern Rotterdam. De kwaliteit van bestanden is verbeterd en inwinning-verwerkingsprocessen zijn efficiënter geworden. Door het principe eenmalige inwinning en meervoudig gebruik kunnen meerdere afdelingen binnen de gemeente de inwinning en het bijhouden van geografische informatie aan de beheerorganisatie Geografie overlaten. De belangrijkste baat van het project is de vrije beschikbaarheid van informatie. • De integratie van kernregistratie Geografie en het beheersysteem van de buitenruimte levert op de werven van GW een efficiencyvoordeel op. • Door koppeling kernregistratie Geografie en GAPW wordt adresinformatie nog maar op één plek opgeslagen. • Deelgemeenten maken nu gebruik van de kernregistratie Geografie en kopen hun geografische data niet meer in bij externe leveranciers.¹²² Er is geen onderzoek verricht naar het genoemde efficiency voordeel van GW.

¹²² Project eindrapport kernregistratie Geografie, 6 januari 2010.

tabel 5-15 (2): planning en realisatie baten Datachains

programma Datachains	planning	realisatie
	Kernregistratie medewerkers	
	De verwachte baten van de te realiseren oplossing zijn kwalitatief en vrij algemeen van aard: 'De gemeente Rotterdam streeft naar een efficiëntie- en kwaliteitsverbetering van de ondersteuning van gemeentelijke processen die gebruikmaken van medewerkersgegevens door deze aan te sluiten op de te realiseren Kernregistratie Medewerkers.' Meer concreet zijn de baten: • Het beschikbaar krijgen van een gemeentebreed benaderbaar actueel en volledig bronbestand van medewerkersgegevens. • Het verdwijnen (op termijn) van dienstspecifieke subadministraties met medewerkersgegevens. Als 'Quick Win': een actuele en volledige gemeentebrede telefoongids (herbouw van I*RIS in fase 2 van dit project).¹²³	Er zijn alleen kwalitatieve baten benoemd. Er is niet te controleren in hoeverre deze behaald zijn. In het EPR worden de baten uit het PID genoemd, maar er wordt niet verduidelijkt of deze baten al dan niet behaald zijn.¹²⁴ In de halfjaarlijkse ICT rapportage staat dat kernregistratie medewerkers bijvoorbeeld een basis is voor autorisatiebeheer en telefoongidsen. Op het behalen van de beoogde baten is echter niet gestuurd volgens de rapportage.¹²⁵ Het beschikbaar krijgen van een actueel en volledig bronbestand van medewerkergegevens, het verdwijnen van subadministraties en een actuele en volledige gemeentebrede telefoongids zijn daarmee niet zeker.
	Nieuw Handelsregister	
	Medewerkers van GBR kunnen online gegevens opvragen op de site van de Kamer van Koophandel. Aan deze opvragingen zijn kosten verbonden. In 2006 heeft dit GBR ongeveer € 75.000,- gekost. Welke andere diensten gebruik maken van KvK-online en hoeveel dat per jaar kost, zal blijken uit de inventarisatie fase. De meeste gegevens die online bij de KvK opgevraagd worden kunnen nu ook uit het BEMUS systeem worden gehaald. Het online raadplegen zal daardoor geminimaliseerd worden, wat een kostenbesparing oplevert. De besparing bij GBR wordt geschat op € 50.000.¹²⁶	Het Nieuw Handelsregister is niet ingevoerd bij GBR. De geschatte baten van € 50.000 per jaar zullen derhalve niet worden behaald.

¹²³ PID, kernregistratie medewerkers (KRM), versie r1s1, concept.

¹²⁴ Kernregistratie Medewerkers, project eindrapport, versie 1.0, 14-12-2009.

¹²⁵ rapportage ICT projecten Gemeente Rotterdam 1e kwartaal 2010, 1 juni 2010.

¹²⁶ PID, NHR, versie 0.3, 28 december 2007.

tabel 5-15 (3): planning en realisatie baten Datachains

programma Datachains	planning	realisatie
	GBA fase 2	
	Een organisatie die op ieder gewenst moment kan aantonen hoe het gesteld is met de kwaliteit en vertrouwelijkheid van haar processen, procedures en gegevens in relatie tot de ingezette mensen en middelen geeft blijk van controle over de organisatie. Dit impliceert dat men niet alleen het goede doet (effectiviteit), maar ook dat men dat goed doet (doelmatigheid). Dit betekent minder rework als gevolg van fouten, en dus lagere uitvoeringskosten. Maar dit betekent ook dat andere overheidsinstanties hun werk beter kunnen doen. Sociale Zaken zal bijvoorbeeld minder uitkeringen ten onrechte verstrekken, de IB-groep zal minder studiefinanciering uitkeren en illegale bewoning is door de gemeente beter te bestrijden. De invoering van de basisregistratie personen en de implementatie van het burgerservicenummer (BSN) versterken de relatie tussen de kwaliteit van de GBA en de kwaliteit van de dienstverlening van veel andere overheidsinstanties, omdat iedere overheidsinstantie gebruik moet maken en uit moet gaan van de gegevens uit de GBA. Maatregelen ter bescherming van privacy en ter waarborging van de kwaliteit van de gegevens in de GBA zorgen dus landelijk voor een betere dienstverlening en een efficiëntere inzet van middelen.¹²⁷	Uit een kwaliteitsaudit van 8 en 9 december 2009 blijkt dat is voldaan aan het verhogen van de kwaliteit van de GBA zodat deze voldoet aan wettelijke kwaliteitseisen, waarmee het project behaald is.¹²⁸

¹²⁷ PID GBA als basisregistratie, fase 2.

¹²⁸ Project eindrapport GBA Fase 2, 15 juni 2010.

tabel 5-15 (4): planning en realisatie baten Datachains

programma Datachains	planning	realisatie
	GAPW fase 1.2	
	De te verwachten kwalitatieve baten van het project zijn: • Voldoen aan de geldende wet- en regelgeving m.b.t. de Basisregistraties Adressen en Gebouwen en het lokale Rotterdam beleid inzake het stelsel van kernregistraties; • Adequate gegevensuitwisseling tussen diensten in het concern Rotterdam; • Afgestemde gegevensdefinities binnen het stelsel van Kernregistraties; • Betrouwbare authentieke gegevens die binnengemeentelijk verplicht worden afgenomen; • Verbeterde dienstverlening: - hulpdiensten kunnen beschikken over een éénduidig adressenbestand dat in combinatie met de kaart een sterk verbeterde ontsluiting naar gebouwen realiseert; - Burgerzaken, GBR en andere diensten beschikken over hetzelfde referentiekader, dit betekent een verlaging van de administratieve lasten. • Verbeterde handhaving: - Handhavers beschikken over up-to-date gegevens; - Allerlei onwettige situaties worden opgespoord en rechtgezet. Authentieke Kernregistraties leidt primair tot een éénmalige kostenpost en structureel tot een stijging van de baten. Deze zullen in dit project niet gekwantificeerd worden.¹²⁹	De belangrijkste baat, voldoen aan de geldende wet- en regelgeving m.b.t. de Basisregistraties Adressen en Gebouwen, is bij de afsluiting van het project nog niet behaald.¹³⁰ Toen was de gemeente nog niet aangesloten op de landelijke voorziening, wegens het niet voldoen aan de eisen/standaards van het ministerie VROM met betrekking tot de onderdelen bouwjaar van bijgebouwen en geldigheid brondocument. In het eindrapport wordt genoemd dat men over bouwjaar nog in overleg is met VROM om tot een acceptabele werkafpraak te komen. Aan het punt geldigheid is niet voldaan vanwege technische beperkingen (koppeling BRS).¹³¹ Uit ambtelijk wederhoor is gebleken dat de gemeente inmiddels (per september 2010) wel is aangesloten op de landelijke voorziening. Het EPR gaat niet in op het behalen van kwalitatieve baten, waardoor deze niet inzichtelijk zijn.
programmaliijn2	Er staan geen baten beschreven in het Plan van Aanpak POAB fase 3. ¹³²	n.v.t.
programmaliijn 3 en 4	infrastructuur en support	
	• Eenmalige vastlegging en meermalig gebruik • Borging van een eenduidige informatievoorziening • Efficiency op het gebruik van resources.	Het project is nog niet afgerond, daarom is nog niet inzichtelijk welke baten behaald zijn.

¹²⁹ PID GAPW, fase 2, versie 0.72, 15 december 2008.

¹³⁰ Fase 2 eindrapport, versie 1.0, 30 maart 2010.

¹³¹ Fase 2 eindrapport, versie 1.0, 30 maart 2010.

¹³² Plan van Aanpak Project Ontsluiting Authentieke Basisregistratie (POAB) fase 3, versie 1.0, 8-5-2007.

DMS

In het jaar 2004 is binnen de Bestuursdienst de keuze gemaakt om met een Document Management Systeem (DMS) te gaan werken. Er is toen voor gekozen om alleen voor de postregistratie en het archiefbeheer een applicatie te ontwikkelen, te weten Doc.Loods (eerder bekend onder de naam Rosetta). Doc.Loods moet als concernstandaard gaan fungeren binnen de gemeente Rotterdam. Daarnaast moet deze applicatie op termijn uitgroeien tot een volwaardig Document Management Systeem (DMS) voor alle diensten en deelgemeenten van Rotterdam. ¹³³

In 2006 en 2007 is Doc.Loods (versie 1.0) al uitgerold bij een viertal diensten, te weten de Centrumraad (nu deelgemeente centrum), de bestuursdienst, het GAR en de Stadsregio. Na deze uitrol bleek er bij meerdere diensten interesse te zijn in een dergelijk systeem. Hiervoor zijn een programmaplan en begroting gemaakt en aan de hand daarvan is besloten het project ook nog bij een aantal andere diensten uit te rollen (op basis van Doc.Loods release 2.0).

Het programma (1.0) had als doel DMS gemeentebreed te implementeren, waarbij begonnen werd met negen diensten en deelgemeenten (Bibliotheek, GGD, Publiekszaken, S en R, Servicedienst, Stadstoezicht, SoZaWe, Roteb en deelgemeente Noord).

Samengevat is de ontwikkeling van de scope, planning, kosten en baten van het project DMS als volgt:

tabel 5-16: planning en realisatie DMS

project	planning	scope	kosten	baten
DMS	overschreden	ingeperkt	overschreden	niet gerealiseerd

Hieronder vindt een nadere toelichting plaats van de ontwikkelingen die in de planning, scope, kosten en baten hebben plaatsgevonden.

planning

De planning van DMS is overschreden. Volgens de initiële planning moesten de huidige post- en archiefsystemen van de deelnemers uiterlijk 30 juni 2009 vervangen zijn door het Document Management Systeem Hummingbird (Doc.Loods). ¹³⁴ Per 1 juni 2010 is DMS nog bij géén van de geplande diensten in gebruik genomen. De uitrol is in zijn geheel stopgezet wegens technische problemen en zal niet meer worden afgerond.

¹³³ PID Doc.Loods ondermeer uitrol versie 2.0, 15 mei 2008.

¹³⁴ Plan van aanpak concernimplementatie DMS Doc.Loods, bestuursdienst, versie 1.1, 26 september 2007.

tabel 5-17: planning en realisatie tijdsplanning

programma	gepland	gerealiseerd
totaal programma DMS	30 juni 2009: DMS Hummingbird. ¹³⁵	niet gerealiseerd
• fase 1: voorbereiding	eindigt 30-11-2007	?
• fase 2: release 2.0	eindigt 30-06-2008	Doc.Loods is op 1 juli 2009 opgeleverd
• fase 3: inrichting en beheer	eindigt 29-02-2008	niet plaatsgevonden
• fase 4: uitrol en overdracht	eindigt 30-06-2009	niet plaatsgevonden
• fase 5: communicatie	eindigt 30-06-2009	niet plaatsgevonden

scope

tabel 5-18: planning en realisatie scope DMS

gepland	gerealiseerd
Het project dient volgens het PID concreet de volgende deelproducten op te leveren: • De applicatie Doc.Loods 2.0. Deze nieuwe release is gebaseerd op het programma van eisen dat door het programma in samenwerking met potentiële en bestaande deelnemers is opgezet; • Een dienstverleningsovereenkomst (DVO) waarin het afgesproken niveau van dienstverlening beschreven staat alsook welke diensten tegen welke prijs worden geleverd in welke periode; • Een beheerde omgeving. Zowel functioneel als technisch wordt er beheer uitgevoerd op de applicatie Doc.Loods en de infrastructuur waar deze op draait. Dit beheer moet worden ingericht en geïmplementeerd; • Advies over de functionele en technische inrichting bij deelnemers. Bij de deelnemers worden door KCR diensten geleverd die betrekking hebben op de functionele inrichting van het systeem. Daarnaast wordt er geadviseerd of en zo ja welke aanpassingen er uitgevoerd worden op de infrastructuur om de applicatie probleemloos te laten werken; • Uitvoeren van eventuele aanpassingen bij deelnemers. Indien gewenst worden de benodigde aanpassingen door KCR uitgevoerd. Doc.Loods versie 2.0 zal volgens het plan van aanpak worden uitgerold bij 10 diensten, te weten de Bibliotheek, GGD, Publiekszaken, SenR, Servicedienst, SoZaWe, Roteb, en deelgemeenten Hillegersberg-Schiebroek, Hoogvliet en Noord.¹³⁶	Er is geen End project report, met daarin de realisatiegegevens beschikbaar aangezien DMS nog niet is afgerond. De rekenkamer baseert zich voor een inschatting van de gerealiseerde scope op gesprekken. Van de tien diensten waarbij DMS zou worden uitgerold, zijn er vijf voortijdig uitgestapt. Uiteindelijk is er bij vijf diensten een PID opgesteld. DMS is echter bij deze vijf diensten ook nog niet uitgerold omdat er technische problemen optraden bij de uitrol. Voor afronding van het project moet uitrol bij deze vijf diensten nog worden afgerond en dient de beheerssituatie nog te worden ingevuld.

¹³⁵ Plan van aanpak concernimplementatie DMS Doc.Loods, bestuursdienst, versie 1.1, 26 september 2007.

¹³⁶ PID Doc.Loods ondermeer uitrol versie 2.0, 15 mei 2008.

kosten

tabel 5-19: planning en realisatie kosten DMS (in €)

deelprojecten	begroting	taakstellend budget	gerealiseerd per 1-4-2010
Doc.Loods 1.0	957.000		2.402.234
projectvoorbereiding + PM	190.000		
projectrelease 2.0 + PM	155.000		1.835.000
project Inrichten beheer	130.000		54.678
project Uitrol	1.525.000		1.092.700
project Communicatie	37.000		
projectorganisatie	232.000		322.925
additionele kosten	n.v.t.		431.870
subtotaal	2.269.000		
onvoorzien 5%	113.500		
totaal	2.382.500	6.653.103	6.139.407

baten

tabel 5-20: planning en realisatie baten DMS

gepland	gerealiseerd
In het plan van aanpak (PID) concernimplementatie DMS Doc.Loods van september 2007 wordt verwezen naar een kosten-batenanalyse op concernniveau. In dit plan van aanpak zelf wordt deze kosten-baten analyse niet weergegeven. Wel wordt verwezen naar een aantal baten, te weten voordelen van centrale ontwikkeling en uitrol van Doc.Loods ten opzichte van een individuele implementatie door een deelnemer. Te denken valt aan eenmalige ontwikkelingskosten, professionele implementatiediensten en efficiënter beheer door concentratie van kennis en capaciteit en hergebruik van modellen, documenten en opleidingen. Voorts wordt genoemd dat individuele deelnemers in hun Plan van Aanpak een kosten-batenanalyse moeten maken waarbij de concerndoelstellingen met het DMS, zoals professioneel effectief en efficiënt documentbeheer, transparantie, samenwerking en kennisdeling, belangrijke baten vertegenwoordigen.¹³⁷	Een groot deel van de baten zal niet gerealiseerd zijn. Doc.Loods versie 1.0 is uitgerold bij slechts vier diensten. Doc.Loods 2.0 is bij geen van de vooraf vastgestelde tien deelnemers uitgerold. De behaalde voordelen (baten) van eenmalige ontwikkelingskosten, professionele implementatie en efficiënter beheer zullen daarom zeer beperkt zijn in verhouding tot de businesscase. Om de kwantitatieve baten in kaart te kunnen brengen hadden de prijzen van de individuele contracten afgezet moeten worden tegen het mantelcontract. Dit is echter niet gebeurd. Het is daarom ook onduidelijk of de kwantitatieve baten zijn gerealiseerd.

Daarnaast merkt de rekenkamer het volgende op. In oktober 2009 werd aangegeven dat DMS, in het bijzonder de verbetering van de dossiermodule van Doc.Loods alsook de ontwikkeling van een digitaal document beleidskader, van groot belang is om de

¹³⁷ PID Doc.Loods versie 2.0.

wettelijk verplichte invoering van de Wabo zeker te kunnen stellen.¹³⁸ Begin juli 2010 is gecommuniceerd dat de uitrol van de huidige versie van Doc.Loods voor onbepaalde tijd binnen het hele concern is stopgezet wegens technische problemen en onvoldoende functionaliteit voor de gebruikers. Het is voor de rekenkamer niet duidelijk of en zo ja, welke consequenties dit heeft voor de invoering van de Wabo. Het is in dit licht overigens opmerkelijk dat diensten de vrijheid hebben al dan niet aan te sluiten bij DMS.

ONS

Gemeentebelastingen Rotterdam (GBR) verstuurt en verwerkt zo'n 700.000 belastingaanslagen per jaar. Daarnaast ontvangt en verwerkt zij bezwaarschriften. De werkprocessen binnen GBR zijn deels geautomatiseerd. Het oude systeem van GBR moest worden vervangen vanwege de technische levensduur en daarnaast ook vanwege een verschuiving in de dienstverlening en samenwerking binnen en buiten het concern.¹³⁹ Ons Nieuwe Systeem (ONS) is het systeem dat het oude belastingstelsel vervangt. Het is een dienstspecifiek systeem dat is ontwikkeld en in gebruik genomen door GBR. ONS heeft als resultaat een operationeel informatiesysteem dat primaire processen rond het bepalen, heffen en innen van gemeentelijke belastingen ondersteunt.

Het project startte in september 2006 en is een Rotterdams vervolg (Ons nieuwe systeem) op het project Simba²⁵⁰⁰, dat in samenwerking met de gemeente Den Haag is gestart en door verlegde Haagse prioriteiten inmiddels is gestrand. De rekenkamer heeft het project SIMBA²⁵⁰⁰ waarvoor al vóór oktober 2006 werkzaamheden zijn verricht niet meegenomen in het onderzoek. In totaal zijn bij aanvang van het project ONS ongeveer € 500.000,- kosten gemaakt voor project SIMBA²⁵⁰⁰.

Samengevat is de ontwikkeling van de scope, planning, kosten en baten van het project ONS als volgt.

tabel 5-21: planning en realisatie ONS

project	planning	scope	kosten	baten
ONS	overschreden	onbekend/niet inzichtelijk	overschreden	deels beperkte realisatie/ deels niet inzichtelijk

Hieronder vindt een nadere toelichting plaats van de ontwikkelingen die in de planning, scope, kosten en baten hebben plaatsgevonden.

planning

Het project ONS is niet conform oorspronkelijke planning (per 12 mei 2008) afgerond, maar is in april 2009 in productie gegaan. Het project is pas eind 2009 formeel afgerond. Dit is meer dan een jaar later dan gepland. De belasting aanslagoplegging is

¹³⁸ Notitie Krediet Concernbrede Bedrijfsvoering, 15 oktober 2009, kenmerk 342366.

¹³⁹ Naast deze werd ook een aantal andere elementen door de GBR genoemd: inflexibiliteit, hoge beheerkosten en ondoelmatigheid van het oude systeem.

derhalve in dat jaar nog met het oude systeem gedaan. De aanslagheffing is wel met het nieuwe systeem ONS gedaan.¹⁴⁰ In 2010 is ook de aanslagoplegging voor het eerst met het nieuwe systeem ONS gedaan.

scope

De rekenkamer kan niet vaststellen welke scope werd beoogd en in welke mate deze scope is gerealiseerd. De beoogde scope varieert in verschillende documenten,¹⁴¹ waardoor het voor de rekenkamer niet duidelijk is waarop de scoperealisatie zou moeten worden getoetst. Daarnaast heeft ONS geen End Project Report, waarin wordt teruggekoppeld wat er van de scope is behaald.

De scope staat omschreven in het projectplan van november 2006, in een scopingplan van februari 2007 en in businesscases van na die datum. De scope in die documenten verschilt in inhoud en kwaliteit. Het is niet navolgbaar hoe en waarom de veranderingen in de tijd zijn opgetreden. Daarnaast is het van belang dat er in een End Project Report wordt teruggekoppeld wat er van de scope is behaald. ONS heeft geen End Project Report. De evaluatie van ONS in het jaarverslag blijkt ook niet terug op de scope. Niet zozeer de scope in de businesscase als wel een set van planningssheets in excel vormden de basis van wat er binnen het project ons moest gebeuren. In deze sheets zijn de voortgang en besluiten over het laten vervallen van onderdelen bijgehouden. Uiteindelijk is het doel, het opleveren van een systeem van belastingheffing en -inning in de volle breedte, gehaald volgens de dienst, zij het dat op sommige sub-onderdelen andere keuzes gemaakt zijn en moesten worden dan van te voren was voorzien

kosten

De geraamde kosten staan omschreven in het projectplan/ businesscase. Voor het project is een taakstellend out-of-pocket budget beschikbaar gesteld van € 4,6 miljoen. In het Plan van Aanpak wordt nog geen concrete uitspraak gedaan over in hoeverre dit budget past bij de scope van het project. Het out-of-pocket budget (het bedrag dat wordt gefinancierd uit een krediet) dat in de businesscase wordt aangegeven bedraagt € 4,6 miljoen.

De kostenramingen veranderen in de opvolgende businesscases. In de begroting 2008 is een aanvullend krediet van € 2,0 miljoen aangevraagd en goedgekeurd voor ONS. Hiermee kwam het budget op € 6,6 miljoen. Het krediet werd verhoogd vanwege noodzakelijke verbeteringen in de programmatuur. In de tweede Bestuursrapportage 2008 is al aan de raad gemeld dat het ontwikkelen van de nieuwe software meer tijd heeft gekost dan oorspronkelijk geschat. Daarnaast zijn er veel testbevindingen die ertoe hebben geleid dat werk over moet, voordat het nieuwe systeem geaccepteerd kan worden.¹⁴² Vervolgens is in december 2008 opnieuw een extra budget aangevraagd van € 3,2 miljoen, waarmee het totale projectbudget op € 9,9 miljoen komt. De extra € 3,2 miljoen die nodig is om het project succesvol af te ronden, is in de begroting van het GBR gedekt. Er dient nog extra in de kwaliteit van de software geïnvesteerd te worden om de kosten van beheer in de toekomst in de greep te

¹⁴⁰ Jaarrekening 2009 GBR.

¹⁴¹ De scope staat omschreven in het projectplan van november 2006, in een scopingplan van februari 2007 en in de businesscases van na die datum. De scope in deze verschillende documenten verschilt in inhoud en kwaliteit. Het is niet navolgbaar hoe en waarop de veranderingen in de tijd zijn opgetreden.

¹⁴² Tweede bestuursrapportage.

houden. Na definitieve oplevering zullen nog twee 'service packs' nodig zijn om de ambities volledig te realiseren. Die laatste kwaliteitsslag wordt in de beheerfase uitgevoerd.¹⁴³ De kosten voor nazorg komen hier nog bovenop.

In de jaarrekening 2009 zijn de uiteindelijke uitgaven voor ONS van € 9,8 miljoen terug te vinden. In relatie tot de kostendefinitie van de rekenkamer zijn dit nog niet het totale kosten. Zo ontbreken nog kosten van de uren van interne medewerkers, de kapitaallasten en een deel van de exploitatiekosten dat niet aan dit project is toebedeeld.

baten

Financieel gezien zou er een structurele vermindering van externe kosten voor applicatiegebruik moeten optreden. Applicatie-, ontwikkelings- en beheerkosten zouden in totaal met minimaal € 600.000 per jaar moeten afnemen, voornamelijk als gevolg van lagere licentiekosten. Daarnaast wordt een noodzakelijke, ingrijpende upgrade van de huidige applicatie en Oracle database 2007 voorkomen. Kosten hiervan zouden € 500.000,- bedragen. Voorts wordt verwacht dat door invoering van efficiëntere processen personele reductie kan plaatsvinden. Er zijn scenario's voor een 3, 5, 10 en 20% personele reductie (t.o.v. een formatie van 220 fte). Uitgaande van een gemiddelde loonsom van € 56.000 zou dit dus een besparing zijn van minimaal € 369.600,- (bij 6,6 fte) en maximaal € 2.464.000 (bij 44). Besparing op ICT-ontwikkeling en -beheer, hebben naar verwachting besparingen van twee tot drie fte tot gevolg.

Voorts zou het nieuwe systeem flexibeler zijn in het bieden van e-dienstverlening aan de burger en was het toenmalige systeem aan vervanging toe. Het nieuwe systeem past binnen de randvoorwaarden van concernarchitectuur. Het oude systeem niet. Daarnaast biedt het nieuwe systeem meer mogelijkheden op het gebied van generieke oplossingen (i.p.v. maatwerkoplossingen huidige systeem), kan procesbesturing geoptimaliseerd worden en is intra- en intergemeentelijke samenwerking mogelijk.¹⁴⁴

De formatie is per 1 januari 2010 teruggebracht van 242 fte naar 210 fte. De slankere organisatie is op onderdelen hoger van kwaliteit volgens de dienst.¹⁴⁵ Alhoewel volgens de begroting 2010 een besparing van € 600.000,- per jaar¹⁴⁶ gerealiseerd wordt, is op dit moment nog niet met zekerheid te zeggen dat er een besparing gerealiseerd wordt door lagere licentiekosten. De licentiekosten voor het oude systeem, GH, worden niet meer betaald. Dit levert een jaarlijkse besparing op van € 600.000 maar het is nog onduidelijk hoe hoog de kosten voor het nieuwe systeem ONS, zullen zijn. In 2009 en tot 1 juni 2010 heeft GBR nog geen licentiekosten doorbelast gekregen. Deze kosten zijn als pro memorie post in de begroting 2010 opgenomen.

Columbus

Over project Columbus/Columbus GREX zijn geen verdere details uitgewerkt in vergelijking tot de tekst die reeds in hoofdstuk 4 is opgenomen.

¹⁴³ Agendapost derde bestuursrapportage, 2 december 2008.

¹⁴⁴ Businesscase ONS, versie 0.1, 18 januari 2007.

¹⁴⁵ Jaarverslag 2009 GBR.

¹⁴⁶ Begroting GBR 2010.

bijlage 4 geïnterviewde en geraadpleegde personen

Dhr. J.M. Dekker	programmamanager
Mevr. L. Dikmans	interim architect concern informatie
Dhr. A.H.P. van Gils	gemeentesecretaris
Dhr. M.D. van Gilst	controller SDR
Dhr. M.M. de Goede	teamleider S en R
Dhr. M. Heidt	IT audit manager, ASR
Dhr. S. van der Helm	hoofd bedrijfsvoering DKC
Dhr. A. Hoogvliet	controller, GBR
Dhr. F. Iriks	adviseur P&C SDR
Dhr. J.C. Janssens	portfoliomanager
Dhr. M. de Jong	controller PZR
Mevr. J.M. Kievit	controller dS+V
Dhr. P.E. Koek	programmamanager
Mevr. H.A.M. Kouwenhoven	controller SoZaWe
Mevr. J. Kriens	wethouder
Mevr. M. Langelaar	projectmanager E-depot
Dhr. H. van der Linden	financial audit, ASR
Dhr. M. van Loon	hoofd FPC Bibliotheek
Dhr. J. Lugte	directeur STZ
Dhr. L. Maaswinkel	programmamanager
Dhr. J.B. Nijman	CIO
Dhr. P. Olij	programmamanager
Dhr. H. van Oostenbrugge	hoofd P&C STZ
Dhr. A.J.E. van Riel	directeur ICT, SDR
Dhr. L. Romijn	senior adviseur
Dhr. G. Smits	portfoliomanager
Dhr. H. Stadhouders	secretaris van het programmabureau
Dhr. P.R.T. Tol	controller, GBR (voorheen senior medewerker begrotingszaken)
Dhr. H.A. Twisk	hoofd bedrijfsvoering/controller
Dhr. A. Verhoeff	clustermanager GGD
Dhr. C.J. Verleg	hoofd informatievoorziening OBR
Dhr. W.W.M. Vermeer	demandmanager
Dhr. R. de Visch Eijbergen	project manager Oracle FIS
Dhr. J.P. Volker	IT auditor, ASR

In een telefonische interviewronde is gesproken met dan wel is schriftelijke input ontvangen van:

Mevr. I. Bakker	algemeen directeur JOS
Dhr. C.L. Berg	CFO GMT fysiek/ DIO fysiek
Dhr. A.R.D. van Burken	directeur Uitvoeringsorganisatie PZR
Dhr. A.P.W. van Eijndhoven	directeur ASR
Dhr. W. Hoogendoorn	directeur Bestuur en Communicatie BSD
Dhr. P.H. Laman	algemeen directeur SDR
Mevr. M. Meeuwsen	directeur Middelen SoZaWe/DIO sociaal
Dhr. S.H. Oosterloo	directeur DKC

Dhr. G. Reussink
Mevr. J. Steenhuis
Dhr. P.J.S. van Veen
Dhr. W. Velthuisen
Dhr. J. Vermeer
Dhr. A.L.H. Visser
Dhr. R.A.W. Voskuilen
Dhr. O. de Zwart

directeur BIB
directeur GAR
algemeen directeur S en R
algemeen directeur GBR
directeur Mensen en Middelen ROTEB
directeur OBR
directeur GW
directeur GGD

bijlage 5 gebruikte afkortingen

ASR	Audit Services Rotterdam
B en W	College van Burgemeester en Wethouders
BI	Business Intelligence
BSD	Bestuursdienst
BVM	Commissie Bestuur, Veiligheid en Middelen
CBS	Concern Bedrijfsvoering Syste(e)m(en)
CIM	Chief Information Manager
CIO	Chief Information Officer
COR	Commissie tot Onderzoek van de Rekening
DIO	Dentrale Information Officer
DMC	Directie Middelen en Control
DMS	Document Management Systeem
Doc.loads	Document loads
DOHR	Doorontwikkeling Oracle Human Resources
dS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
E-depot	Elektronisch Depot
FIN	Financiën
FIS	Financiën, Inkoop, Subsidies
fte	Fulltime-equivalent
GAR	Gemeente Archief Rotterdam
GMT	Gemeenschappelijk (Gemeentelijk) Management Team
HR(M)	Human Resource (Management)
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
ISR	ICT Service Rotterdam
IT	Informatie Technologie
KCR	Kennis Centrum Rotterdam
MGP	Monitor Grote Projecten
MOAP	Monitor Omvangrijke Automatiserings Projecten
MSP	Managing Succesful Programmes
OIM	Organisatie Informatie Management
ONS	Ons Nieuwe Systeem
PASO	Aan Oracle HR gekoppeld salarissysteem
PID	Project Initiatie Document
P&C	Planning & Control
PMT	Project Management Team
PRINCE2	PRojects In a Controlled Environment
PSO	Project Support Office
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
SSC	Shared Service Center
VUIST	Vernieuwen, Uitdagen, Inspireren, Samenwerken en Toekomst

bijlage 6 risico's bij aanvang verbetertraject

In het rapport 'Foutmelding in beeld' signaleerde de rekenkamer de volgende risico's aan bij de opzet van het CIO verbeterprogramma:

- Het verbeterprogramma richt zich alleen op de positie van de CIO en in mindere mate op noodzakelijke verbeteringen om meer bestuurlijke betrokkenheid bij de realisatie van het ICT beleid te borgen;
- De positie en het mandaat van de nieuwe de CIO resulteren onvoldoende tot de beoogde onafhankelijke positie van de CIO, aangezien deze hiërarchisch komt te vallen onder de verantwoordelijkheid van de directeur DMC;
- Het verbeterprogramma bevat onvoldoende structuurverbeteringen op projectniveau. Het risico is aanwezig dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan verbetering van quality assurance voor het projectmanagementteam en op het niveau van directie/programmamanagement, met name door het verstevigen van de project control functie;
- Het verbeterprogramma voorziet niet in een duidelijke definitie van kosten en baten, waardoor het geven van transparantie in (concernbrede) kosten en baten wordt bemoeilijkt;
- Harde afspraken en duidelijke spelregels ontbreken om de beoogde cultuurverandering (nodig voor de gewenste concernvorming) te kunnen realiseren;
- Ontoereikende beschikbaarheid van capaciteit en deskundigheid om de gewenste governancestructuur en daarbij behorende rollen goed in te kunnen vullen.

De rekenkamer heeft met het signaleren van bovengenoemde risico's beoogd de CIO bij het opzetten van het verbeterprogramma te sturen.

bijlage 7 **beknopte beschrijving CIO verbeterplan**

Het plan van aanpak 'aanpak Grip op ICT' kent twee fasen:

- 1 de eerste fase bevat maatregelen gericht op het realiseren van toereikende sturing ('Basis op orde'),
- 2 de tweede fase bevat maatregelen om mogelijkheden van ICT beter te benutten in het realiseren van collegedoelstellingen.

ad. 1. Maatregelen voor toereikende sturing (Basis op orde)

De eerste stappen en maatregelen van de CIO hadden als doelstelling:

- grip te krijgen op de ontwikkelingen in het beheers- en uitvoeringsdomein
- te kunnen sturen op inverdieneffecten en de beheersing van budgetten die gemoeid zijn met ICT.

De belangrijkste besluiten en maatregelen die in dit kader genomen zijn, betreffen:

- Positionering van de CIO en start van het programmabureau de CIO in januari 2010.
De nieuwe CIO:
 - is zodanig gepositioneerd dat hij voldoende slagkracht, met bijbehorend mandaat, heeft om zijn functie uit te kunnen voeren;
 - heeft zijn opdracht rechtstreeks van het college en is daarmee eerste adviseur voor informatiehuishouding en ICT;
 - heeft de beschikking over een programmabureau die hem ondersteunt bij het uitvoeren van zijn opdracht;
 - is niet budgettair afhankelijk van andere personen dan waarvan hij het mandaat ontvangt.
- Organiseren van de toezichtfunctie. In januari 2010 is een overeenkomst met ASR gesloten voor het invullen van hun rol als toezichthouder.
- Inrichten en verder vormgeven van het kenniscentrum ICT in samenwerking met de Rotterdamse School teneinde:
 - opgedane kennis van programma's en projecten met bijbehorende lessons learned te borgen;
 - methoden en technieken voor de diverse domeinen gemeentebreed beschikbaar te stellen;
 - best practices samen te stellen op basis van opgedane ervaring bij uitgevoerde programma's en projecten.

ad. 2 Beter benutten van ICT om collegedoelstellingen sneller te realiseren.

Besluiten en maatregelen die vorm en inhoud moeten gaan geven aan de ambitie om ICT beter te kunnen gaan benutten voor het realiseren van de collegedoelstellingen zijn:

- Er zal een herziene versie worden gemaakt van het beleidsplan ICT. Dit zal in oktober 2010 verschijnen en aan de raad worden voorgelegd. In dit beleidsplan zal het college nader ingaan op de wijze waarmee door het beter benutten van ICT collegedoelstellingen sneller gerealiseerd kunnen worden. In bijlagen van dit ICT beleidsplan zal een eerste aanzet van ICT-governance worden opgesteld, evenals een configuratieoverzicht van grote ICT-systemen inclusief eigenaren en hun onderlinge relaties.

In het kader van verantwoording aan de raad is in het plan van aanpak voorgenomen dat:

- Halfjaarlijks in april en oktober zullen ICT rapportages worden gestuurd aan de raad;
- In mei 2011 zal een jaarverslag totale ICT verschijnen;
- In oktober 2011 zal de inrichtingsfase de CIO worden afgesloten met een eindrapportage over het uitgevoerde verbeterplan ten aanzien van alle aspecten van ICT.

In de rapportage die het college begin juni 2010 naar de raad heeft gestuurd,¹⁴⁷ verschaft het college inzicht in ICT-kosten en baten van ICT en ICT-projecten. Daarnaast geeft het college aan dat de CIO langs drie lijnen op korte termijn een aantal acties heeft uitgezet, te weten:

- Sturing door de ambtelijke top verbeteren door afspraken in de managementcontracten vast te leggen;
- Scherpe definiëring van de baten en expliciete verantwoordelijkheidstoedeling voor het realiseren van de baten;
- Een review van de monitor en de wijze waarop met de monitor wordt gewerkt in besturing en verantwoording.

In het kader van verantwoording aan de raad is in het plan van aanpak voorgenomen dat:

- halfjaarlijks in april en oktober ICT rapportages zullen worden gestuurd aan de raad;
- in mei 2011 een jaarverslag totale ICT zal verschijnen;
- in oktober 2011 de inrichtingsfase de CIO zal worden afgesloten met een eindrapportage over het uitgevoerde verbeterplan ten aanzien van alle aspecten van ICT.

¹⁴⁷ Kosten en baten van ICT en ICT projecten, College van B&W, juni 2010, kenmerk 461740.

bijlage 8 positionering CIO en organisatiestructuur

positionering CIO

De CIO hangt direct (functioneel) onder de gemeentesecretaris en de verantwoordelijk wethouder. Vanuit die positie is hij het eerste aanspreekpunt voor het college op het gebied van ICT. Door deze wijze van ophanging en rapportage wordt beoogd dat informatievoorziening en ICT ook op bestuurlijk en ambtelijk topniveau meer aandacht krijgen dan in de periode voordat de CIO was benoemd. De beoordeling van het functioneren van de CIO geschiedt door de gemeentesecretaris.

Organisatorisch maken de CIO en zijn programmabureau deel uit van de Directie Middelen en Control (DMC). De CIO is in de positie van adjunct directeur onderdeel van het managementteam van DMC. De CIO heeft een eigen budget voor de bemensing van het programmabureau en het uitvoeren van de taken die bij het programmabureau zijn belegd.

De instelling en opdracht van de CIO zijn vastgelegd in twee collegebesluiten, te weten 'Instelling van de functie van Chief Information Officer (CIO) Rotterdam'¹⁴⁸ en 'Opdracht de CIO Rotterdam'¹⁴⁹. In deze documenten is geregeld dat de CIO:

- op strategisch niveau de schakel is tussen de gemeentelijke organisatie en de informatievoorziening en zorgt dat informatiemanagement op de bestuurlijke agenda staat;
- de politieke en ambtelijke leiding souffleert en bij hen 'aan tafel' zit als het gaat om organisatievraagstukken in relatie tot informatievoorziening;
- de wisselwerking tussen de businessprocessen en de informatievoorziening regisseert;
- beleid en kaders uitzet;
- op de samenhang en kwaliteit van I- en ICT-ontwikkelingen stuurt;
- de I- en ICT-projectportfolio verzorgt;
- opdrachtgever voor concernbreed ICT-beheer is.

In 'aanpak Grip op ICT' is als maatregel opgenomen dat de CIO door het Stads MT wordt geconsulteerd bij het formuleren van organisatiedoelstellingen in relatie tot informatievoorziening.

De opdracht van de CIO is erop gericht in twee jaar tijd de Informatie- en ICT organisatie dusdanig in te richten en vorm te geven dat hiermee voldaan kan worden aan de twee gestelde doelstellingen, te weten het krijgen van grip op de huidige ICT situatie en het realiseren van de ambitie om ICT beter te kunnen gaan benutten voor het realiseren van de collegedoelstellingen. Het is nog niet duidelijk op welke wijze de functie van de CIO na deze opbouwfase zal worden gecontinueerd. Wel is door de CIO aangegeven dat er een eindrapportage zal komen waarin verslag zal worden gedaan over de resultaten van het verbetertraject.

¹⁴⁸ Agendapost B&W, 12 mei 2009, kenmerk 272623.

¹⁴⁹ Agendapost B&W, 7 juli 2010, kenmerk 314409.

inrichting CIO programmabureau

De nieuwe CIO is vanaf augustus 2009 van start gegaan met het inrichten van het CIO-programmabureau en het invullen van de daarmee ontstane vacatures. De kaders van de diverse rollen binnen het programmabureau zijn uiteengezet in de agendapost van 7 juli 2010. Deze zijn door de CIO verder aangescherpt in zijn plan van aanpak 'aanpak Grip op ICT'.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek in het voorjaar van 2010 zijn alle vacatures binnen de CIO office ingevuld. De CIO office omvat momenteel naast de CIO vijf fte (Portfoliomanager, Programmamanager, Demandmanager, Projectcontroller, Administratief medewerker). Daarnaast heeft de CIO de beschikking over één fte ondersteuning vanuit DMC, te weten 0,5 fte Financial controller en 0,5 fte secretaris. Daarnaast is ruim acht fte beschikbaar in het ICT-domein. Deze medewerkers vallen formeel nog binnen de afdeling OIM, maar worden thans aangestuurd door de CIO. Tevens is 2,4 fte ondersteuning beschikbaar voor de CIO vanuit de afdeling OIM.

Het takenpakket van voormalige afdeling OIM is materieel gesplitst in een I-domein en een O-domein. De medewerkers binnen het I-domein worden aangestuurd vanuit het CIO-programmabureau. De medewerkers binnen het O-domein vallen onder de adjunct directeur DMC. Bij de komende reorganisatie wordt deze opsplitsing geformaliseerd.

Om optimaal sturing te kunnen geven aan ICT en ICT-projecten is het programmabureau opgedeeld in 4 taakvelden, te weten:

- programmamanagement,
- demandmanagement,
- beleid, strategie, kaderstelling en architectuurontwikkeling (BSKA)
- Overkoepelend is binnen het programmabureau de functie van portfoliomanagement ingericht.

Portfoliomanagement zorgt voor de integrale beheersing en toetsing van ICT en ICT-programma's en projecten. Zowel de portfoliococontroller als de financial controller rapporteren aan de portfoliomanager.

Demandmanagement heeft als doel de regie te verbeteren op verzoeken die vanuit de diensten aan het Shared Service Centre ICT worden gedaan.

De afdeling **BSKA** is verantwoordelijk voor het definiëren van een coherente en consistente set van principes en standaarden die dient als richtlijn voor het ontwerp van de gehele ICT omgeving van Rotterdam. Voor de uitvoering van de taken maakt de afdeling gebruik van capaciteit vanuit het I-domein (I-medewerkers van het voormalige OIM).

Programmamanagement heeft als voornaamste opdracht het managen en beheersen van (concernbrede) IT programma's en -projecten. Als opdrachtgever voor de generieke ICT-projecten (waarvoor de CIO zelf verantwoordelijk is) zijn de taken gericht op het versterken van het programmamanagement zodat meer Grip op ICT wordt gerealiseerd.

governance

Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek was de CIO bezig om het gewenste besturingsmodel, met daarbij behorende rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verder in te richten. Dit doet de CIO zowel op strategisch als op tactisch niveau.

Op strategisch niveau maakt de CIO onderdeel uit van de stuurgroep Bedrijfsvoering, waardoor in principe de integratie van ICT met de planning en control van het concern is geborgd. De directeur DMC, die voor de komst van de CIO als CIM de ICT-portefeuille beheerde, zit eveneens als lid in deze stuurgroep. In de stuurgroep is nu de CIO degene die als eindverantwoordelijke voor ICT relevante ICT issues inbrengt en hierover verantwoording draagt. Hierdoor neemt de directeur DMC vanuit een meer zuivere rol deel aan de stuurgroep Bedrijfsvoering.

De CIO moet ervoor zorgen dat de basis ICT, de generieke componenten en de procesondersteunende ICT optimaal wordt ingericht om de concernambities te kunnen realiseren. Om dit te kunnen realiseren heeft de CIO de volgende rollen:

- De CIO is kaderstellend aan alle proceseigenaren in hun opdrachtgeverschap voor ICT;
- De CIO is opdrachtgever voor basis ICT en generieke ICT componenten;
- De CIO heeft de verantwoordelijkheid erop toe te zien dat ICT-projecten adequaat bestuurd en beheerst worden.

De CIO heeft na zijn start in augustus 2009 het opdrachtgeverschap van de basis ICT-projecten en generieke componenten naar zich toegetrokken. De CIO is opdrachtgever voor de CBS-projecten DMS, Intranet en ICT Migratie. Voor deze projecten is de CIO tevens ambtelijk verantwoordelijk, evenals voor het CBS-project Datachains. Voor Datachains is de CIO echter geen opdrachtgever.

In lijn met de rollen van de CIO zoals uitgewerkt in het (concept) governance document is de CIO kaderstellend aan alle proceseigenaren in hun opdrachtgeverschap voor ICT. Voor de basis ICT en generieke ICT componenten betekent dit dat de CIO als opdrachtgever voor deze projecten invulling geeft aan het kader dat door de CIO zelf is opgesteld en waarop hij ook een toetsende of controlerende rol heeft. De rekenkamer is van mening dat op dit punt een spanningsveld bestaat.

Om uitvoering te kunnen geven aan de kaderstellende rol stuurt de CIO informatiemanagers bij diensten functioneel aan met betrekking tot de gemeentelijke kaders die voor ICT van toepassing zijn en waartoe door het Stads MT is besloten. Om te borgen dat de inrichting van Informatie en ICT aansluit bij concernontwikkelingen, is op strategisch niveau separaat van de stuurgroep Bedrijfsvoering, het CIO/DIO platform ingericht. Na de kick-off van CIO/DIO dag heeft rond de zomer 2010 het CIO/DIO overleg voor het eerst plaatsgevonden. Het is de bedoeling dat het CIO/DIO overleg vier tot zes keer per jaar zal worden gehouden. Binnen het CIO/DIO-platform vindt op directieniveau overleg plaats tussen informatie en ICT-beleid, informatievraag en ICT uitvoering. Het CIO/DIO platform beoogt concernbrede kaders op informatie en ICT gebied op te stellen. De rekenkamer constateert, mede op basis van de uitkomsten van de telefonische enquête onder de dienstdirecteuren, dat het doel van het CIO/DIO platform nog niet voor iedereen helder is en dat eveneens onduidelijk is in hoeverre het CIO/DIO platform ook besluitvormende bevoegdheden

heeft en hoe het zich verhoudt tot de taken en bevoegdheden van de stuurgroep Bedrijfsvoering.

De rekenkamer is van mening dat het CIO/DIO platform in opzet een goed instrument is om de aansluiting en integratie tussen de diverse relevante spelers in het ICT-domein te borgen. Hiermee wordt, mits goed functionerend in de praktijk, tegemoet gekomen aan het eerder geconstateerde gebrek aan interactie tussen concern en diensten.

In het CIO/DIO overleg zitten behalve de CIO ook DIO's, de Decentrale Information Officers. De DIO is de vertegenwoordiger op ICT gebied vanuit de domeinen. Hij of zij is functioneel verantwoordelijk voor ICT binnen het betreffende domein en is verantwoordelijk voor de regie van de tot het domein behorende diensten. Binnen iedere dienst is hiervoor een informatiemanager verantwoordelijk.

De domeinvorming binnen de gemeente Rotterdam is nog in ontwikkeling. Dit betekent dat nog niet voor ieder domein een DIO aanwezig is. Van diensten die nog geen deel uitmaken van een domein, nemen dienstdirecteuren deel aan het CIO/DIO overleg, al dan niet vergezeld door hun dienst ICT manager.

De diensten wordt geacht onder regie van de DIO binnen hun domein de ICT functie slagvaardig in te richten (functies informatiemanager, domeinarchitect en security-officer). Zoals beschreven in het Informatiebeleid 2010-2014¹⁵⁰ geschiedt dit bij voorkeur op domeinniveau omdat hierdoor goed kan worden aangesloten op de inrichting van dienstoverstijgende processen en ondersteunende ICT-voorzieningen.

Uit de telefonische enquête die de rekenkamer in september 2010 heeft gehouden onder dienstdirecteuren blijkt dat het nog niet voor iedereen duidelijk is wat het doel is van het CIO/DIO overleg en hoe dit overleg zich verhoudt tot bijvoorbeeld de stuurgroep Bedrijfsvoering. Ook zijn de meningen verdeeld in welke mate tijdens dit overleg door DIO's bindende besluiten kunnen worden genomen.

Op tactisch niveau richt de CIO specifieke sturingsmechanismen in, te weten:

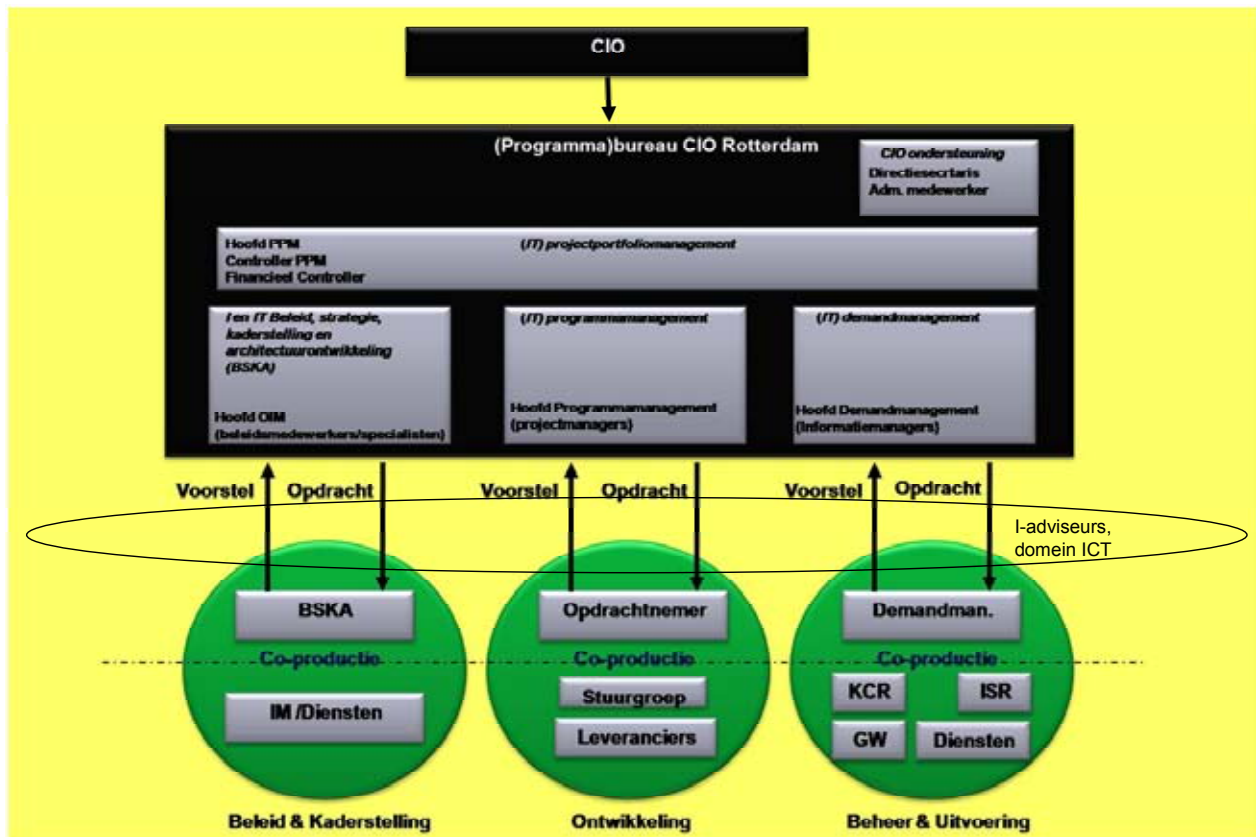
- Architecture en security board: de CIO is voorzitter van de architecture board, aan wie projectleiders van ICT-projecten hun projectstart- en -eindarchitectuur ter goedkeuring voorleggen. De security board ziet toe op de implementatie van het informatiebeveiligingsbeleid van het concern.
- Klantenpanels: onder voorzitterschap van de CIO (gedelegeerd aan de demandmanager) wordt overlegd over de kwaliteit van en wijzigingen op de ICT voorzieningen. De panels adviseren de CIO in zijn rol van opdrachtgever.
- Stuurgroepen van projecten: conform PRINCE2 adviseren stuurgroepen de opdrachtgever over faseovergangen en andere mijlpalen binnen een project. In de stuurgroep zijn in ieder geval de rollen van opdrachtgever (op directieniveau), senior gebruiker en senior leverancier ingevuld.

De CIO heeft in diverse gesprekken aangegeven dat hij door het houden van gesprekken met alle stakeholders, veel inspanningen heeft verricht om het onderwerp ICT steviger op de politiek-bestuurlijke agenda te krijgen en om op alle niveaus stevig

¹⁵⁰ Informatiebeleid 2010-2014 – versterken en vernieuwen, doc. nr. 475854, 14 oktober 2010

draagvlak te creëren. Uit diverse gesprekken met de wethouder, gemeentesecretaris en dienstdirecteuren blijkt dat de aandacht voor ICT op bestuurlijk en ambtelijk niveau sinds de komst van de CIO is toegenomen.

bijlage 9 organisatieplaatje CIO programmabureau



de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Gemeente Rotterdam



basisontwerp, lay-out en drukwerk
De werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
april 2011

ISBN/EAN
978-90-76655-62-8