



opzet onderzoek ICT deel II

	1	inleiding
5	1-1	Aanleiding
6	1-2	bestuurlijke verantwoordelijkheid
	2	doel- en vraagstelling
7	2-1	doelstelling
7	2-2	centrale vragen en onderzoeksvragen
	3	afbakening van het onderzoek
	4	onderzoeksaanpak
11	4-1	normen
11	4-2	documentenonderzoek
12	4-3	interviews
	5	organisatie, planning en procedure van het onderzoek
13	5-1	organisatie
13	5-2	planning en procedure

1 inleiding

1-1 Aanleiding

De gemeenteraad (raad) 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 over de gemeenterekening 2007 van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR), 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. Tijdens de uitvoering van het onderzoek in april-mei 2009 is gebleken dat de ICT governancestructuur volop in beweging was. Na het aantreden van de nieuwe directeur en adjunct-directeur Middelen en Control begin 2008 bleken zij niet in staat te zijn zich een duidelijk beeld te vormen van de bestaande ICT organisatie. Daarom hebben zij halverwege 2008 besloten om de ICT organisatie voor de 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.

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.

De rekenkamer heeft de raad 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. Het tweede deel staat gepland voor medio 2010.

Dit onderzoeksvoorstel betreft de opzet van het onderzoek naar de kosten en baten van de ICT-projecten.



1-2 bestuurlijke verantwoordelijkheid

Het College van Burgemeester en Wethouders neemt beslissingen over de ontwikkeling van ICT in de gemeente. Het college legt verantwoording af aan de raad over het gevoerde beleid. Voor de concernsystemen is de verantwoordelijke wethouder de heer L.M.M. Bolsius; op dit moment waargenomen door mevrouw J. Kriens.

2 doel- en vraagstelling

2-1 doelstelling

Met het onderzoek beoogt de rekenkamer:

- meer inzicht te geven in geplande en gerealiseerde kosten en baten van de concernbedrijfsvoeringssystemen;
- inzicht te geven in de voortgang van het verbetertraject.

2-2 centrale vragen en onderzoeksvragen

De centrale vragen in het onderzoek zijn:

- Wat zijn de beoogde en gerealiseerde kosten en baten (waaronder de inverdieneffecten) van de concern bedrijfsvoeringssystemen?
- Welke activiteiten zijn reeds ondernomen in het kader van het verbetertraject, en draagt dit bij aan de oplossing van de door de rekenkamer geconstateerde knelpunten?

De centrale vragen zijn uitgewerkt in de onderstaande onderzoeksvragen.

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?
3. Wat is de beoogde planning en scope van de afzonderlijke concernbedrijfsvoeringssystemen?
4. Wat zijn de gerealiseerde baten en lasten van de afzonderlijke concernbedrijfsvoeringssystemen?
5. Wat is de gerealiseerde planning en scope van de afzonderlijke concernbedrijfsvoeringssystemen?
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.

3 afbakening van het onderzoek

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 Controle (DMC) vat daar de volgende systemen onder:

- Oracle FIS;
- Oracle HR;
- basis- en kernregistraties;
- Business Intelligence;
- Concerninformatiearchitectuur;
- Procesarchitectuur;
- Document Management Systeem;
- Mijn Loket;
- 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+ programma wordt gemaakt, van de kosten en baten van de genoemde systemen.¹ 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 het concernkrediet. Ook de diensten waarbij de systemen moeten worden uitgerold maken kosten (en hebben er als het goed is baten van). De kosten en baten bij de diensten maken geen deel uit van de hiervoor genoemde financiële analyse. De rekenkamer wil met haar onderzoek voor één project inzicht geven in de kosten en baten van de hele keten van eindverantwoordelijke tot eindgebruiker. Zij heeft gekozen voor Oracle FIS waarvan de rekenkamer in deel I heeft vastgesteld dat dit een good practice is qua governance en het dus reëel is te veronderstellen dat de kosten en baten inzichtelijk zijn te maken.

De beperkte capaciteit noopt de rekenkamer tot het maken van keuzes. In dit geval de keuze om het onderzoek te beperken tot de grote concernbedrijfsvoeringssystemen. Daarnaast zal de rekenkamer één of twee grote dienstgebonden systemen onderzoeken. Als groot definieert de rekenkamer systemen die meer dan € 5 miljoen kosten.

¹ Foutmelding in beeld, Rekenkamer Rotterdam, oktober 2009, blz. 70.

4 onderzoeksaanpak

4-1 normen

Bij het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het beleid en de informatie. Zij zal zich hierbij ten eerste baseren op wet- en regelgeving en op het eigen beleid van de raad en het college van B en W. Verder zal de rekenkamer normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen en relevante normen die de rekenkamer het eerste deel van haar onderzoek naar ICT heeft gehanteerd.

Cruciaal voor dit deel van het onderzoek is de vraag wat onder baten en lasten van ICT-projecten dient te worden verstaan. De gemeente beschikte ten tijde van het eerste deel van het onderzoek (nog) niet over een definitie van de begrippen baten en lasten van ICT-projecten. Mocht de gemeente bij de start van dit tweede deel van het onderzoek nog niet over een definitie beschikken dan zal de rekenkamer er zelf één ontwikkelen gebaseerd op vooraanstaande bronnen, zoals de Werkgroep ICT-projecten bij de overheid.²

Daarnaast is ook de projectafbakening van belang: wanneer begint en eindigt een project. Ook daarvoor zal de rekenkamer zo mogelijk aansluiten bij de afbakening die de gemeente hanteert of anders normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen en relevante normen.

4-2 documentenonderzoek

Nadat de onderzoeksvragen zijn uitgewerkt en normen zijn vastgesteld aan de hand waarvan wordt geoordeeld, zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- financiële analyse voor de CIO;
- door CIO gevraagde onderbouwing;
- projectdocumentatie, waaronder business cases, Project Initiation Documents, highlight reports, end stage reports.
- relevante raads(commis­sie)-, college- en stafverslagen;
- documentatie over het verbetertraject en de uitvoering daarvan;
- de resultaten van de deelprojecten uit het verbetertraject (quick win studies);
- begrotingen en jaarverslagen;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;

² Eindverslag werkgroep ICT-projecten bij de overheid, 24 juni 2009



4-3 interviews

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke wethouder;
- de betreffende hoofden van dienst (CIO, ASR, diensten waar concernsystemen worden geïmplementeerd);
- ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering en het verbetertraject (ASR, DMC, ondersteuning CIO, betrokken diensten);
- controllers bij de diensten;
- projectleiders van ICT projecten;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein (o.a. ingehuurde externen voor het verbetertraject).

5 organisatie, planning en procedure van het onderzoek

5-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- de heer E.L.M. Elferink (projectleider)
- mevrouw drs. E.D. Doodkorte;
- de heer drs. W.J. Gordijn;
- mevrouw drs. W. de Winter.

Verder zal externe expertise worden ingehuurd.

5-2 planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek start in november 2009. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptonderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt de ambtelijk verantwoordelijke in de gelegenheid hierop te reageren. Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd.

De reacties van het college worden, samen met het nawoord van de rekenkamer daarbij, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de raad worden aangeboden. Deze aanbieding staat gepland voor half 2010.