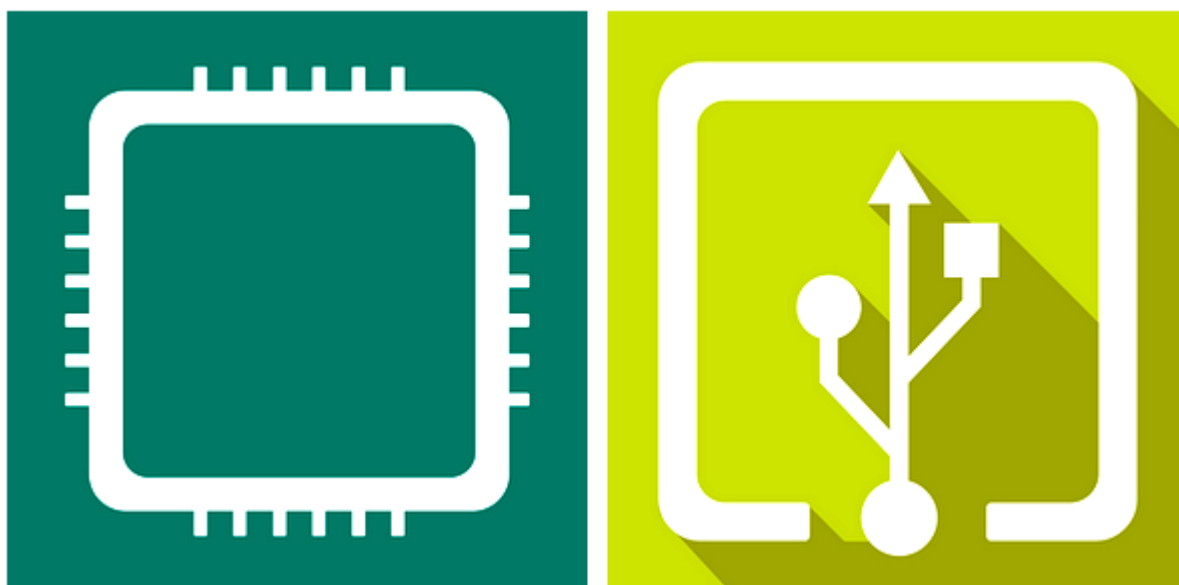


# ICT-beleid

*Onderzoek door de rekenkamercommissie Hoorn naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke ICT-beleid*



Rekenkamercommissie gemeente Hoorn – 13 november 2017



## **Samenstelling Rekenkamercommissie**

### **Externe leden**

De heer drs. A. Slot RA, voorzitter

Mevrouw G.B.M. Steenbergen

De heer drs. P.T.J. de Wit

Mevrouw Mr. R. Ngalle

### **Interne leden**

De heer T.L.M. Bennis

De heer A.J. Kamminga

De heer R. Vinkenborg

### **Secretariaat**

Mevrouw drs. K. Bongers (wnd. secretaris/onderzoeker)

### **Adres**

Postbus 603

1620 AR Hoorn

### **Telefoonnummer**

0229- 252200

### **E-mail**

[rekenkamer@hoorn.nl](mailto:rekenkamer@hoorn.nl)

De rekenkamercommissie is bij raadsbesluit van 14 september 2004 ingesteld en na benoeming van de interne en externe leden in september 2005 met haar werkzaamheden gestart. De commissie bekleedt een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

Haar taak is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:

1. rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
2. doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
3. doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Hiertoe voert de rekenkamer onderzoek uit. Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

De rekenkamercommissie heeft als ambitie dat zij door middel van onafhankelijk, professioneel en relevant onderzoek een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Hoorn en dat de resultaten van onderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SAMENVATTING</b>   | <b>4</b>  |
| <b>INLEIDING</b>  | <b>5</b>  |
| <b>AANLEIDING</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>ONDERZOEKSOPZET &amp; VRAAGSTELLING</b> .....                      | <b>5</b>  |
| <b>REIKWIJDTE</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>METHODEN VAN ONDERZOEK</b> .....                                   | <b>6</b>  |
| <b>NORMENKADER</b> .....  | <b>6</b>  |
| <b>LEESWIJZER</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>1. ICT: LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN EN SITUATIE IN HOORN</b>         | <b>8</b>  |
| <b>THEMA 1: HET DOEL VAN ICT</b> .....                                | <b>8</b>  |
| <b>THEMA 2: ICT EN PUBLIEKSDIENSTVERLENING</b> .....                  | <b>8</b>  |
| <b>THEMA 3: DIGITAAL WERKEN BINNEN BELEIDSAFDELINGEN</b> .....        | <b>9</b>  |
| <b>THEMA 4: INFORMATIEBEVEILIGING</b> .....                           | <b>10</b> |
| <b>THEMA 5: POSITIE ICT-DESKUNDIGHEID BINNEN GEMEENTEN</b> .....      | <b>11</b> |
| <b>THEMA 6: ICT-BUDGET</b> .....                                      | <b>12</b> |
| <b>THEMA 7: OPEN DATA</b> .....                                       | <b>12</b> |
| <b>THEMA 8: OPEN STANDAARDEN/OPEN SOURCE</b> .....                    | <b>13</b> |
| <b>2. ICT-BELEID HOORN: RAAD, COLLEGE EN AMBTELIJKE ORGANISATIE</b>   | <b>14</b> |
| <b>INFORMATIESTRATEGIE “RICHTEN”</b> .....                            | <b>14</b> |
| <b>PROGRAMMA HARMONISATIE WEST-FRIES INFORMATIELANDSCHAP</b> .....    | <b>16</b> |
| <b>HET STRATEGISCH EN TACTISCH INFORMATIEBEVEILIGINGSBELEID</b> ..... | <b>17</b> |
| <b>DIGITALE AGENDA 2020 VAN DE VNG</b> .....                          | <b>18</b> |
| <b>GIBIT</b> .....  | <b>18</b> |
| <b>3. DOELMATIGHEID &amp; DOELTREFFENDHEID</b>                        | <b>19</b> |
| <b>3.1 DOELMATIGHEID</b> .....  | <b>19</b> |
| 3.1.1. <b>INVESTERINGEN ICT 2016</b> .....                            | <b>19</b> |
| 3.1.2 <b>INVESTERINGEN ICT 2017</b> .....                             | <b>19</b> |
| 3.1.3 <b>KADERSTELLING DOOR DE RAAD</b> .....                         | <b>20</b> |
| 3.1.4 <b>CONTROLE DOOR DE RAAD</b> .....                              | <b>20</b> |
| <b>3.2 DOELTREFFENDHEID</b> .....                                     | <b>20</b> |
| 3.2.1 <b>INFORMATIEVOORZIENING RAAD</b> .....                         | <b>20</b> |
| 3.2.2 <b>PROCESSEN BINNEN DE GEMEENTE</b> .....                       | <b>21</b> |
| <b>4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>                                 | <b>22</b> |
| <b>4.1 CONCLUSIES</b> .....   | <b>22</b> |
| <b>4.2 AANBEVELINGEN</b> .....  | <b>26</b> |
| <b>5. BESTUURLIJKE REACTIE</b>  | <b>27</b> |
| <b>6. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE</b>                                 | <b>30</b> |
| <b>BIJLAGE A GERAADPLEEGDE PERSONEN/FUNCTIES</b>                      | <b>31</b> |
| <b>BIJLAGE B RAPPORTAGE INZAKE BEOORDELING 4 PROCESSEN</b>            | <b>32</b> |
| <b>BIJLAGE C RAPPORTAGE INZAKE BEOORDELING 4 PROCESSEN</b>            | <b>41</b> |

# Samenvatting

Op vrijwel alle terreinen van het taakveld van de gemeente, speelt informatie- en communicatietechnologie (ICT) een belangrijke rol. Met ICT zijn aanzienlijke kosten gemoeid. En nu de wetgeving rond de bescherming van persoonsgegevens steeds strikter wordt, worden er ook hogere eisen gesteld aan de informatiebeveiliging. Deze ontwikkelingen brengen risico's met zich mee voor de doelmatigheid en doeltreffendheid.

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het door de gemeente Hoorn gevoerde ICT-beleid, met als doel om aanbevelingen te doen ter (verdere) verbetering van het gevoerde beleid.

De rekenkamercommissie heeft zich bij aanvang van het onderzoek gerealiseerd dat haar rapport goed leesbaar zou moeten zijn voor haar doelgroep: de gemeenteraad. Het is dan ook niet geschreven als een technisch rapport met veel vaktermen, dat alleen begrijpelijk is voor ICT-deskundigen.

Voor vaktechnische expertise heeft de rekenkamercommissie beroep gedaan op een extern ingehuurd ICT-deskundige, die vier uitvoeringsprocessen van de gemeente heeft beoordeeld. Deze deskundige heeft in opdracht van de rekenkamercommissie ook de analyse beoordeeld van de stand van zaken van de informatiebeveiliging, die de gemeente zelf heeft uitgevoerd. In het rapport heeft de rekenkamercommissie bovendien een samenvattend beeld geschetst van de relevante ontwikkelingen in het ICT-beleid in Nederlandse gemeenten, zodat de Hoornse bevindingen ook tegen dat algemene beeld kunnen worden afgezet.

Op basis van het onderzoek concludeert de rekenkamercommissie dat de gemeente Hoorn ten opzichte van andere gemeenten goed scoort op informatiebeveiliging en digitale dienstverlening. Echter, de raad is maar beperkt betrokken bij het gevoerde beleid. Hij wordt incidenteel over ICT-onderwerpen geïnformeerd door het college. De financiële kaders worden door de raad gesteld bij de kadernota en goedgekeurd bij de jaarrekening. Inhoudelijke kaders (doel van het ICT-beleid, prioriteiten, tijdspaden etc.) worden door de raad echter niet gesteld.

De rekenkamercommissie doet naar aanleiding van het onderzoek in hoofdstuk 4 een aantal aanbevelingen. Die aanbevelingen zijn er alle op gericht de kaderstelling en controle door de gemeenteraad te versterken.

Het conceptrapport werd op 10 oktober 2017 aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd voor een reactie op de conclusies en aanbevelingen. Deze reactie vindt u in hoofdstuk 5. De rekenkamercommissie sluit het rapport in hoofdstuk 6 af met een nawoord.

Dit rapport werd op 13 november 2017 door de rekenkamercommissie voor publicatie vastgesteld.

## Aanleiding

De taken en bevoegdheden van gemeenten zijn van nature ingewikkeld en aan veranderingen onderhevig, terwijl de uitvoeringspraktijk meer ondersteund wordt met informatie- en communicatie technologie (ICT) die steeds verder wordt ontwikkeld en waarvoor in de regel door de gemeente expertise moet worden ingehuurd. Dat maakt het besturen van ICT-projecten en het voeren van een adequaat ICT-beleid bij gemeenten ingewikkeld. En daaraan kleven risico's voor doelmatigheid (zijn de kosten niet te hoog?) en doeltreffendheid (hebben we de juiste systemen en hebben we de informatiebeveiliging op orde?)

Het financieel belang is groot: met ICT zijn soms (zeer) grote investeringen gemoeid. Bovendien worden veel uitvoeringsprocessen ondersteund met ICT en is het voor een goede bedrijfsvoering en ook voor een goede dienstverlening aan burgers van groot belang dat alles naar behoren werkt en beveiligd is. Dat laatste is zeker van belang nu de wetgeving rond de bescherming van persoonsgegevens steeds strikter wordt, terwijl gemeenten in het sociaal domein steeds meer gegevens moeten uitwisselen met zorgverleners, waaronder ook privacygevoelige gegevens van burgers.

Dit alles was aanleiding voor de rekenkamercommissie Hoorn om onderzoek te doen naar het door de gemeente gevoerde ICT-beleid.

## Onderzoeksopzet & vraagstelling

### Onderzoekperiode

De feitelijke onderzoekswerkzaamheden werden uitgevoerd in de periode februari 2017 tot en met juli 2017. Een presentatie aan de raad is voorzien op 21 november 2017.

### Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

***In hoeverre is het ICT-beleid bij de gemeente Hoorn doeltreffend en doelmatig?***

Bij deze centrale onderzoeksvraag formuleerde de rekenkamercommissie de volgende deelvragen:

- **Onderzoeksvraag 1:** Welk ICT-beleid hanteert de gemeente Hoorn?
- **Onderzoeksvraag 2:** Wat is de betrokkenheid van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de diensten van de ambtelijke organisatie hierbij?
- **Onderzoeksvraag 3:** Is dit doelmatig?
- **Onderzoeksvraag 4:** Is dit doeltreffend?

## Reikwijdte

Dit rekenkameronderzoek is in opzet geen ICT-technisch onderzoek, maar een onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door de gemeente Hoorn gevoerde ICT-beleid.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamercommissie waar mogelijk gebruik gemaakt van informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde ICT-beleid dat door de gemeente zelf verzameld wordt.

Echter, om goed zicht te krijgen op hoe het ICT-beleid binnen de gemeente feitelijk uitwerkt in de dagelijkse praktijk, is door de rekenkamercommissie een externe ICT-expert ingehuurd. Deze expert beoordeelde voor de rekenkamercommissie vier uitvoeringsprocessen die in verregaande mate worden ondersteund met ICT, te weten:

- één proces op het terrein van publieksdienstverlening;
- één proces van de backoffice;
- digitaal werken in de keten;
- en een proces op het terrein van open data.

Daarnaast beoordeelde de ICT-expert ten behoeve van de rekenkamercommissie of de gemeente Hoorn de maatregelen uit de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten heeft geïmplementeerd, of weet waar de lacunes zitten en daarvoor op korte termijn adequate maatregelen zal treffen, zoals moet blijken uit een door de gemeente uitgevoerd onderzoek (een zogenoemde “GAP-analyse”).

De rekenkamercommissie heeft de bevindingen van de bedoelde ICT-expert (zie bijlagen B en C bij dit rapport) gebruikt voor haar rapportage.

## Methoden van onderzoek

Als methoden van onderzoek werden gebruikt:

- Dossieronderzoek: Bestuderen van relevante stukken, zoals beleids- en raadsstukken en reeds in het land uitgevoerde rekenkameronderzoeken naar ICT-beleid<sup>1</sup>;
- Interviews met beleidsambtenaren en de verantwoordelijke portefeuillehouder;
- Expertbeoordeling van vier ICT-ondersteunde uitvoeringsprocessen;
- Expertbeoordeling van de GAP-analyse.

## Normenkader

De Rekenkamercommissie wil transparant zijn over de normen die zij in haar onderzoek hanteert. Zij beoordeelt de onderzoeksbevindingen dan ook -conform haar onderzoeksprotocol- aan de hand van een vooraf geformuleerd, expliciet normenkader. Normen worden door de rekenkamercommissie gehanteerd als referentiewaarden. Als aan de norm wordt voldaan dan is sprake van een optimale situatie. Het normenkader vindt u op de volgende bladzijde.

---

<sup>1</sup> Met name de rapportages van de rekenkamers Lelystad en Weert zijn bestudeerd.

## Normenkader onderzoek ICT-beleid gemeente Hoorn

| Onderzoeksvraag  | Norm   |
|--|--|
| 1. Welk ICT-beleid hanteert de gemeente Hoorn?   | <p>Het antwoord op deze onderzoeksvraag is grotendeels beschrijvend van aard. Voor zover de rekenkamercommissie oordeelt, hanteert zij de volgende normen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>A.</b> Beleidsuitgangspunten voor ICT-beleid zijn gelegitimeerd vanuit de door de raad geformuleerde primaire beleidsdoelstellingen (met andere woorden: ICT-beleid is dienend aan primair gemeentelijk beleid). Deze beleidsuitgangspunten zijn vervolgens overgenomen in een centraal ICT-plan.</li> <li><b>B.</b> De gemeente heeft een inkoop- en aanbestedingsbeleid waaruit blijkt waar de bevoegdheden ten aanzien van het doen van ICT-investeringen is belegd.</li> <li><b>C.</b> Het ICT-beleid sluit aan op landelijke normen voor de informatieagenda voor gemeenten .</li> </ul>               |
| 2. Wat is de betrokkenheid van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de diensten van de ambtelijke organisatie hierbij? | <p>Ook het antwoord op deze onderzoeksvraag is grotendeels beschrijvend van aard. Voor zover de rekenkamercommissie oordeelt, hanteert zij bij de beantwoording van deze vraag de volgende normen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>D.</b> Het ICT-beleid beschrijft de betrokkenheid van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie.</li> <li><b>E.</b> Met betrekking tot de totstandkoming, vaststelling, communicatie, sturing en verantwoording rond ICT-beleid zijn tussen college en raad afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling.</li> <li><b>F.</b> De raad stelt minimaal de financiële kaders vast, wordt periodiek geïnformeerd over de financiële voortgang en bijzondere risico's en is in staat bij te sturen.</li> </ul> |
| 3. Is dit doelmatig?   | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>G.</b> Het ICT-beleid wordt gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, waarbij er een expliciete afweging wordt gemaakt tussen kosten en baten.</li> </ul>  |
| 4. Is dit doeltreffend?  | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>H.</b> De gemeente heeft inzicht in de mate waarin het ICT-beleid doeltreffend is.</li> <li><b>I.</b> Periodiek wordt gerapporteerd aan de gemeenteraad of ICT-projecten binnen de gestelde personele en financiële kaders en doorlooptijd blijven.</li> <li><b>J.</b> Per doelstelling is aangegeven hoe het geformuleerde doel is behaald en wat dat heeft betekend in inzet in euro's en fte's. Wanneer de doelstelling niet is gehaald, is aangegeven waarom dit niet is gehaald en is ook aangegeven welke maatregelen getroffen zijn of worden voorgesteld om bij te sturen.</li> </ul>  |

### Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoeksrapport is als volgt:

- In hoofdstuk 1 wordt eerst aan de hand van 8 thema's een beeld geschetst van ICT in gemeenteland, per thema steeds toegespitst op de gemeente Hoorn;
- Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 antwoord gegeven op vragen 1 & 2 (welk ICT-beleid heeft de gemeente Hoorn en hoe zijn college, ambtelijk apparaat en de gemeenteraad hierbij betrokken?);
- In hoofdstuk 3 wordt antwoord gegeven op onderzoeksvragen 3 en 4 over doelmatigheid en doeltreffendheid;
- Hoofdstuk 4 trekt de rekenkamercommissie conclusies en doet zij aanbevelingen;
- Hoofdstuk 5 bevat de reactie van het college van burgemeester en wethouders op de conclusies en aanbevelingen;
- Het rapport wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met het nawoord van de rekenkamercommissie.

# 1. ICT: landelijke ontwikkelingen en situatie in Hoorn

Hieronder wordt aan de hand van 8 belangrijke thema's<sup>2</sup> geschetst, hoe ICT een rol speelt in beleid en uitvoering van de gemeente. Dat doen we door eerst het landelijke beeld te schetsen en vervolgens door dit toe te spitsen op de gemeente Hoorn (in de grijze kaders).

## Thema 1: Het doel van ICT

Uitgangspunt voor gemeenten is kort en goed: ICT-beleid is geen primair beleid, maar dienend aan het realiseren van primaire beleidsdoelen van de gemeente. Zo is bijvoorbeeld de keus voor aanschaf en gebruik van een specifiek softwarepakket, een bepaalde website of inhuur van ICT-deskundigheid op zichzelf niet interessant voor de raad. De vraag of met deze softwaretoepassingen goede dienstverlening kan worden geleverd aan de burger, is dat uiteraard wel.

### Het doel van ICT voor de gemeente Hoorn

In Hoorn zijn de ICT-doelen van het college en de strategische ICT-keuzes van de ambtelijke organisatie de basis voor de richting en realisatie van het ICT beleid. De gemeenteraad is bij de besluitvorming niet betrokken, maar wordt hierover in parallelle sessies geïnformeerd.

Naast de lokale doelen, wordt ook gewerkt aan landelijke ICT ontwikkelingen binnen de overheid, die een directe invloed hebben op keuzes voor de ICT van de gemeente Hoorn (denk hierbij aan het realiseren en gebruik van basisregistraties en de generieke digitale infrastructuur van de overheid (GDI). De Digitale Agenda 2020 van de VNG is hierbij voor de gemeente Hoorn een belangrijke routekaart.

In de ontwikkeling van de ICT van de afgelopen jaren is dit ook duidelijk zichtbaar. De meeste ontwikkelingen hebben plaatsgevonden bij de digitale burgerdienstverlening, het sociaal domein en verbinding met ketenpartners. In de interviews die voor dit rekenkameronderzoek werden gehouden werd aanvullend aangegeven dat het nieuwe werken een belangrijke reden was voor de vernieuwing van de ICT-infrastructuur.

ICT is volgens de wethouder geen politiek thema, zou het misschien volgens hem ook niet moeten zijn, m.u.v. de controlerende taak van de raad (denk aan informatieveiligheid en privacy) of kaderstelling (financieel).

## Thema 2: ICT en publieksdienstverlening

De meeste gemeenten zetten sinds begin jaren 2000 in op het verbeteren van publieks-dienstverlening met behulp van ICT. Zij richtten zich met name op producten van burgerzaken en vergunningverlening. Digitalisering van de publieksdienstverlening leidde tot grote investeringen in ICT. De relatie tussen het doel en deze investeringen was echter duidelijk.

---

<sup>2</sup> Zie ook [https://vng.nl/files/vng/05\\_gemeenten\\_op\\_weg\\_naar\\_2020\\_bijlage.pdf](https://vng.nl/files/vng/05_gemeenten_op_weg_naar_2020_bijlage.pdf), <https://www.kinggemeenten.nl/werk-en-inkomen#visievorming>, <https://www.kinggemeenten.nl/secties/monitor-doelgerichte-digitalisering> en de rapporten van de rekenkamer Lelystad en Weert over ICT-beleid



## Publieksdienstverlening en de gemeente Hoorn

Ook binnen de gemeente Hoorn zijn de afgelopen jaren stappen gezet in het ontwikkelen van digitale dienstverlening. Op dit moment is de ontwikkeling van de dienstverlening als pijler ondergebracht binnen het begrotingsprogramma “dienstverlening”. Een belangrijk uitgangspunt is dat er wordt gedigitaliseerd waar het mogelijk en wenselijk is, zodat er meer ruimte ontstaat voor persoonlijk contact voor de mensen die het nodig hebben en de situaties die daar om vragen.

Als belangrijke ontwikkeling werd in de interviews voor dit rekenkameronderzoek de bouw in 2017 van de nieuwe website genoemd. Met deze website wordt beoogd meer vraaggericht te werken. De diensten en producten van de gemeente zouden ook beter toegankelijk moeten worden. Voor zover bekend waren uit de gebruikersgroep wel ambtenaren, maar geen burgers betrokken bij het definiëren van de benodigde specificaties.

In oktober 2016 werd bij de behandeling van de begroting 2017 een motie met betrekking tot ICT en digitale dienstverlening ingediend. In deze motie vroeg de raad aan het college om plannen voor ICT en digitale dienstverlening aan de raad voor te leggen en hierin expliciete doelstellingen te formuleren. Daarnaast vroeg de raad aan het college om deze plannen te voorzien van een dekkingsvoorstel. Het college reageerde schriftelijk op deze motie: “Wij zijn van mening dat uw betrokkenheid via parallelle sessies en informatievoorziening via de cyclusdocumenten meer recht doet aan uw bedoeling dan het aan de Raad voorleggen van uitvoeringsplannen op het gebied van ICT en Digitale dienstverlening.”<sup>3</sup> De raad heeft de motie op basis van dit antwoord ingetrokken. De raad wordt besluitvormend op inhoudelijk niveau dus niet betrokken bij digitalisering van publieksdienstverlening.

## Thema 3: Digitaal werken binnen beleidsafdelingen

Vervolgens is digitaal werken bij publieksdienstverlening in alle gemeenten uitgebreid naar ander afdelingen en directies (denk bijvoorbeeld aan beleidsafdelingen), die niet rechtstreeks te maken hebben met publieksdienstverlening. Zaakgericht werken, digitaal samenwerken door ambtenaren en documentmanagement werden opgepakt en ook dat vereiste investeringen bijvoorbeeld in SharePoint, Ibabs en dergelijke. Hier was het verband tussen primaire beleidsdoelen (door de gemeenteraad vastgesteld) en de investeringen minder duidelijk, althans indirect. Door het vaak uitblijven van focus en beperkte projectbeheersing verloopt bij veel gemeenten de invoering van het digitaal werken overigens moeizaam: planningen worden niet gehaald en budgetten worden in de regel ruimschoots overschreden.

## Beleidsafdelingen en ICT in Hoorn

Omdat in Hoorn niet systematisch over de voortgang van ICT-projecten aan de gemeenteraad wordt gerapporteerd, is op grond van het rekenkameronderzoek niet duidelijk hoe Hoorn op dit punt scoort ten opzichte van andere gemeenten. Ambtenaren geven aan dat digitaal werken de norm is in Hoorn. De keuze om te werken met laptops en smartphones en het generiek gebruiken van het zaaksysteem voor zowel klantzaken als interne zaken, heeft ertoe geleid dat het mogelijk is digitaal (samen) te werken en ook digitaal te kunnen vergaderen.

<sup>3</sup> Brief 28 oktober 2016 aan de raad, zaaknummer 1370059.

Als belangrijke indicatoren van de stelling dat het gelukt is om in Hoorn geheel ICT-ondersteund te werken in beleidsafdelingen, voerden ambtenaren in de interviews aan dat het aantal zaken in het zaakstelsel groter is dan in andere organisaties gebruikelijk en dat verhuizingen van medewerkers en afdelingen binnen het stadhuis veel minder dan voorheen leidt tot arbeidstijdverlies. Het is de rekenkamercommissie niet geheel duidelijk waarom dit indicaties zouden zijn dat in Hoorn geheel ICT-ondersteund wordt gewerkt.

Een belangrijke succesfactor van digitaal werken is overigens dat ambtenaren digitaal vaardig zijn. Op basis van een interne nulmeting in 2016 is geconstateerd dat medewerkers voldoende vaardig zijn.

## **Thema 4: Informatiebeveiliging**

Naar aanleiding van de 3 decentralisaties in het Sociaal Domein (werk, zorg en jeugd) – is er overigens behoefte om ook “in de keten” digitaal te kunnen werken. De decentralisaties in het Sociaal Domein verplichten gemeenten zelfs om samen te werken met ketenpartners (denk bijvoorbeeld aan de Centra voor Jeugd en Gezin, thuiszorginstellingen en dergelijke). Digitale uitwisseling van gegevens is noodzakelijk, maar wordt tegelijkertijd bemoeilijkt door privacy-wetgeving, die steeds strenger wordt.

Gemeenten moeten ervoor zorgen dat informatie die vertrouwelijk is vertrouwelijk blijft. Het beveiligen van privacygevoelige informatie en de fysieke beveiliging van het gebouw zijn dan ook belangrijke thema's.

In een resolutie van de VNG is afgesproken dat gemeenten beschikken over een informatie-beveiligingsbeleid en deze vaststellen aan de hand van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG).

De Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) wordt op 25 mei 2018 vervangen door de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De WBP en de AVG geven invulling aan de bescherming van de privacy van personen bij de verwerking van persoonsgegevens. De invoering van de AVG en informatieveiligheid is een ingewikkeld proces met veel aspecten. Een uitdaging voor alle gemeenten in Nederland.

Sinds 1 januari 2016 geldt de meldplicht datalekken. Bij een datalek gaat het om toegang tot of vernietiging, wijziging of vrijkomen van persoonsgegevens zonder dat dit de bedoeling is. Persoonsgegevens mogen bijvoorbeeld niet gezien worden door personen die het niet nodig hebben. De wet stelt verplicht dat een ernstig datalek binnen 72 uur wordt gemeld aan de Autoriteit Persoonsgegevens (onafhankelijk toezichthouder). Het datalek moet aan de persoon worden gemeld als de inbreuk waarschijnlijk ongunstige gevolgen heeft voor zijn of haar privéleven.

### **Informatiebeveiliging gemeente Hoorn**

Begin 2016 had de gemeente Hoorn nog geen informatiebeveiligingsbeleid. Het college besloot in haar vergadering van 1 maart 2016 om in te stemmen met het strategisch informatiebeveiligingsbeleid, zoals voorgesteld door de directie. Zij deed aanvullend het verzoek om dit onderwerp te agenderen voor de Stuurgroep projecten, zodat daarin dieper kan worden ingegaan op de bestuurlijke keuzes en de ‘was-wordt’-lijst (wat verandert er concreet?).

De raad was hierbij niet betrokken. In het collegebesluit van 1 maart 2016 is het volgende vermeld:

“Het strategische deel omvat doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden en moet vastgesteld worden door het college. Het tactische deel omvat maatregelen voor beveiliging van informatie en moet vastgesteld worden door de directie.”

Ten tijde van het rekenkameronderzoek werd binnen de ambtelijke organisatie een zogenoemde “GAP-analyse” uitgevoerd. Daarin wordt onderzocht of Hoorn voldoet aan de BIG en welke maatregelen zo nodig moeten worden getroffen. De rekenkamercommissie heeft de resultaten van deze GAP-analyse laten beoordelen door een ICT-deskundige (daarover meer in het volgende hoofdstuk).

In Hoorn is overigens het proces “melden van datalekken” ingericht en binnen de gemeente worden maatregelen getroffen om te kunnen voldoen aan de eisen van de AVG. Zo wordt binnenkort gestart met het aanwijzen van een “functionaris gegevensbescherming” (FG). In de bewustwordingscampagne is hier veel aandacht aan besteed, omdat datalekken vaak worden veroorzaakt door menselijk handelen. In verband met de meldingsplicht is het belangrijk dat men weet wat een datalek is en deze snel meldt.

In 2016 zijn er door de gemeente Hoorn 22 datalekken intern gemeld, waarvan 9 bij de Autoriteit Persoonsgegevens. In 4 gevallen is de betrokken burger per brief geïnformeerd. De organisatie is bezig met het op orde brengen van de informatiebeveiliging, zodat het voorkomen van dergelijke incidenten in de toekomst zoveel mogelijk wordt voorkomen. (Zie verder bijlage C bij dit rapport, met daarin de resultaten van het onderzoek naar informatiebeveiliging in opdracht van de rekenkamercommissie).

## **Thema 5: Positie ICT-deskundigheid binnen gemeenten**

In bedrijven wordt ICT in de regel gezien als een kritiek bedrijfsmiddel. Ook gemeenten beseffen steeds meer dat ICT een strategische waarde is, maar de beheersingsorganisatie in gemeenten volgt de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen nog niet altijd. Daar waar in de private domein (banken, verzekeraars) en grote publieke organisaties (Belastingdienst, UWV) de Chief Information Officer (CIO) al enige jaren een vaste positie heeft in het bestuur van de organisatie, wordt in gemeenten de CIO meer gezien als ‘een rol’ van een afdelingsmanager of een senior beleidsmedewerker. Gemeenten zien ICT vaak ook nog als iets van bedrijfsvoering: dat is een taak van het college van BenW, niet zozeer van de gemeenteraad. Hier staat de gemeenteraad dan ook – bedoeld of onbedoeld- buiten spel. Hoewel steeds meer gemeenten een ICT-functionaris hebben die op strategisch niveau de ICT coördineert of aanstuurt (meestal adviseert die het MT of de directie), doorbreekt dit nog niet het impliciete idee dat de gemeenteraad geen rol heeft bij het vaststellen van ICT-beleid.

### **Positie ICT-deskundigheid in de gemeente Hoorn**

In Hoorn is in 2014 een strategisch informatieplan vastgesteld door de directie. Dit informatieplan was een dynamisch document dat door de directie in 2016 is vernieuwd en opnieuw werd vastgesteld.

In Hoorn wordt ICT op directie- en collegeniveau gezien als een ‘kritiek bedrijfsmiddel’. In 2013 is de afdeling Informatievoorziening opgericht en is het afdelingshoofd een lid van het MT geworden.

Het college vindt de digitale infrastructuur zeker zo belangrijk voor het functioneren van de gemeente als fysieke infrastructuur.

## Thema 6: ICT-budget

Budgetten zijn in gemeenteland niet altijd gecentraliseerd, hoewel de beweging is dat dit wel steeds meer gebeurt. Sommige gemeenten met een al enige jaren strategisch functionerend informatiemanagement, maken plannen om ‘door te ontwikkelen’ naar juist weer afschaling van centraal gecoördineerde ICT, omdat de lijn in staat is dit zelf op te pakken.

### ICT-budget gemeente Hoorn

Budgetten zijn binnen de gemeente Hoorn centraal gepositioneerd binnen het team Informatiemanagement & Control en Automatisering (IC&A). Dit geldt ook voor de investeringsbudgetten voor toekomstige ontwikkelingen. Investerings- en ontwikkelingen worden in overleg met de teams binnen de gemeente bepaald en opgenomen in de kadernota, waarna goedkeuring volgt door de gemeenteraad, die inhoudelijk dus niet is betrokken investeringsbeslissingen.

## Thema 7: Open data

Het openstellen van data door gemeenten staat landelijk nog in de kinderschoenen. In het Trendrapport Open Data 2016 van de Algemene Rekenkamer<sup>4</sup> wordt onder andere geconcludeerd dat “nog niet alles wat open kan, open is”. Vooral de grotere gemeenten hebben een open-data portal en dan meestal geo-gerelateerde data, zoals de ligging van openbare voorzieningen en beheergebieden. Kleinere gemeenten hebben in de regel nog geen open-data portal. Echter, met het van kracht worden van de nieuwe Omgevingswet (naar verwachting in 2019) worden gemeenten verplicht om alle gebiedsgerichte informatie open te stellen. Hier moet door veel gemeenten nog een slag worden gemaakt. Uit het rekenkamerrapport over ICT-beleid van de gemeente Lelystad<sup>5</sup> blijkt dat diverse gemeenten met open data-portals experimenteren, vaak in samenwerking met ketenpartners, onderzoeksinstituten en bedrijven.

### Gebruik open data door de gemeente Hoorn

Als onderdeel van het thema “democratische stad” binnen de collegestrategie, is een programma Data gestart. Een belangrijk onderdeel hiervan is het beschikbaar maken van gegevens als open data, met als doel om als gemeente beter in staat te zijn om onafhankelijk van andere partijen te kunnen werken. Zonder tussenkomst van derden kunnen de benodigde gegevens door de gemeente, maar ook door burgers worden benaderd.

Vanuit het programma Data is gestart met het beschikbaar stellen van een aantal datasets in een eigen portaal. Ambtelijk werd aangegeven dat de uitdaging bij het aanbieden van open data vooral ligt in het actueel houden ervan: Verouderde gegevens leiden makkelijk tot verkeerde conclusies en niet tot een gelijkwaardige informatiepositie. Het portaal van de gemeente Hoorn bevat daarom volgens de ambtenaren uitsluitend datasets die actueel worden gehouden.

4

[http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2016/03/Trendrapport\\_open\\_data\\_2016](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2016/03/Trendrapport_open_data_2016)

<sup>5</sup> <https://www.lelystad.nl/4/rekenkamer/Onderzoeken/ICT-in-de-gemeente-Lelystad.html>

Uitgangspunt van het Hoornse ICT-beleid is dat op termijn alle beschikbare data bij de bron ontsloten wordt voor wie deze mag zien (gemeenten, burgers, bedrijven, etc.) Om dit mogelijk te maken moeten softwareapplicaties in staat zijn om gegevens dynamisch beschikbaar te kunnen stellen. Dit kwaliteitscriterium wordt in Hoorn toegepast bij het vervangen van informatiesystemen. Een voorbeeld hiervan is het beheersysteem voor het beheer van de openbare ruimte.

## Thema 8: Open standaarden/open source

In Nederland wordt al jarenlang gesproken over de wens om te komen tot leveranciersafhankelijkheid en de daarmee verwachte mogelijkheid tot het besparen van kosten. Er wordt daarom landelijk gestreefd naar open standaarden en open source software (met vrij toegankelijke broncodes). Met gebruik van open standaarden en open source software wordt het mogelijk om software die van verschillende leveranciers afkomstig is op elkaar aan te sluiten en steeds te kiezen voor de beste (en goedkoopste) leverancier.

Dat lukt nog niet heel goed. Rond open standaarden is het Kwaliteitsinstituut Gemeenten (KING) al wel enige jaren bezig om via 'leveranciersmanagement' softwareleveranciers te dwingen tot het ontwikkelen van open standaarden. Dit heeft tot het vormen van een groep softwareleveranciers geleid, die zich geconformeerd hebben aan open standaarden.

### Gebruik open standaarden/open source software in Hoorn

Het ICT beleid van de gemeente Hoorn schrijft het toepassen van open standaarden voor. Er wordt gestreefd naar een informatievoorziening die gebaseerd is op de Gemeentelijke Model Architectuur (GEMMA), waar de open overheidsstandaarden een onderdeel van zijn. In interviews met ambtenaren werd aangegeven dat de Hoornse ICT-architecten actief participeren in de ontwikkeling en toepassing van de GEMMA en de berichten- en gegevensstandaarden. De rekenkamercommissie begrijpt hieruit dat zij ook extra alert zijn om waar mogelijk open standaarden en open source software te gebruiken.

Hoewel door de gemeente Hoorn in een aantal gevallen open standaarden worden gebruikt, is het toepassen ervan niet eenvoudig. De software die nu door Hoorn gebruikt wordt, is in de afgelopen decennia door leveranciers ontwikkeld en bevat veel complexe intelligentie. Leveranciers hebben hun systemen voor verschillende domeinen van de gemeente met hun eigen koppelingen ingericht. Hierdoor is er voor de gemeente Hoorn nog een grote afhankelijkheid van ontwikkelingen bij leveranciers en wanneer zij de nieuwe standaarden beschikbaar hebben.

Bij vervanging van informatiesystemen wordt het gebruik van open standaarden actief meegenomen als kwaliteitscriterium. Van leveranciers wordt verwacht dat zij de open standaarden ondersteunen en koppelvlakken implementeren die hiervan gebruik maken.

Binnen het ICT beleid is het gebruik van Open Source software echter geen uitgangspunt. Het toepassen hiervan vraagt andere vaardigheden van de beheerorganisatie en vaak ook capaciteit om te participeren in de ontwikkeling van de software.

## 2. ICT-beleid Hoorn: raad, college en ambtelijke organisatie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvragen 1 & 2:

### 1) Welk ICT-beleid hanteert de gemeente Hoorn?

en

### 2) Wat is de betrokkenheid van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de diensten van de ambtelijke organisatie hierbij?

## Informatiestrategie “Richten”

“Richten” is de informatiestrategie van de gemeente Hoorn. Dit stuk dateert uit mei 2016 en volgt op een gezamenlijk besluit van directie en MT uit februari 2013. De strategie is vervat in een presentatie, waarin visie, doelen en activiteiten worden genoemd. Informatievoorziening wordt aangemerkt als een kernactiviteit en er wordt in het stuk verwezen naar Hoorn2020 en “de Slimme Stad Hoorn” (daarover hieronder meer). Het stuk noemt de 10 uitgangspunten van de informatiestrategie. Hieronder worden ze in verkorte vorm weergegeven:

### ***Uitgangspunt 1: Architectuur***

*Hoorn werkt onder architectuur voor het definiëren en vastleggen van de eisen voor informatie- en ICT-systemen.<sup>6</sup>*

### ***Uitgangspunt 2: Standaarden***

*Hoorn gebruikt de algemeen geaccepteerde (overheids) standaarden zodat meervoudig gebruik van systemen en samenwerking met (regionale) samenwerkingsverbanden, andere overheidsorganisaties en ketenpartners, mogelijk worden.*

### ***Uitgangspunt 3: Processen***

*Gemeente Hoorn herontwerpt de bedrijfsprocessen op basis van de LEAN<sup>7</sup> methodiek.*

### ***Uitgangspunt 4: Gegevens en informatie***

---

<sup>6</sup> ICT-architectuur is een middel om doelstellingen van een organisatie te realiseren. Het bestaat uit een aantal onderdelen die werken onder architectuur mogelijk te maken. Zoals:

- Architectuurproces en de -functie. op welke wijze is architectuur in een organisatie ondergebracht? Wat zijn de rollen, taken en bevoegdheden van de architect? Dit is een noodzakelijk uitgangspunt om onder architectuur te kunnen werken.
- Architectuurmethoden en -technieken. (Enterprise) architectuur is inmiddels een zelfstandig vakgebied met eigen methoden en technieken die ingezet kunnen worden voor werken onder architectuur. Denk hierbij aan TOGAF en ArchiMate, twee veelgebruikte open methoden binnen de Nederlandse overheid.
- Architectuurinhoud. Dit zijn de daadwerkelijk modellen en teksten die geproduceerd gaan worden en die een organisatie de kaders en richtlijnen bieden om daadwerkelijk onder architectuur te kunnen gaan werken. Voor deze inhoud is het handig en efficiënt om zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaand materiaal, best practices en referentiemodellen. GEMMA (in gebruik in Hoorn) is vooral uit deze inhoud opgebouwd. Maar ook andere referentiearchitecturen, zoals NORA of VERA, bieden architectuurinhoud waar een gemeente gebruik van kan maken bij het werken onder architectuur.

Zie: [http://www.gemmaonline.nl/index.php/Thema\\_Werken\\_under\\_architectuur](http://www.gemmaonline.nl/index.php/Thema_Werken_under_architectuur)

<sup>7</sup> “Lean” is een business strategie en vooral een manier van werken waarbij alles en iedereen in de organisatie zich richt op het creëren van waarde voor “de klant” (in dit geval de gebruikers van ICT binnen de gemeentelijke organisatie en de burgers) in alle processen. Hiervoor worden verspillingen geëlimineerd

*Gegevens die in verschillende processen worden gebruikt, worden eenmalig opgeslagen. Gegevens zijn openbaar, tenzij.*

#### ***Uitgangspunt 5: Applicaties***

*Wij stroomlijnen en standaardiseren de applicatieportfolio, zodat meervoudig gebruik binnen de gemeente en samenwerkingspartners wordt gemaximaliseerd, commerciële software beter wordt benut en de afhankelijkheid van op maat gemaakte oplossingen wordt geminimaliseerd.*

#### ***Uitgangspunt 6: Infrastructuur***

*Hoorn ontwikkelt de ICT-infrastructuur zodanig dat het de organisatievisie en de samenwerking met (regionale) samenwerkingsverbanden, andere overheidsdiensten en ketenpartners ondersteunt. De infrastructuur moet bovendien betrouwbaar, veilig, duurzaam en voldoende flexibel zijn om aan te kunnen sluiten op de door gebruikers en partners gekozen apparatuur, applicaties en databronnen.*

#### ***Uitgangspunten 7: Informatietoegang en -beveiliging***

*Gemeente Hoorn is een informatie verwerkende organisatie, die informatievoorziening beschouwt als een dit kernactiviteit.*

#### ***Uitgangspunten 8: Duurzaamheid***

*Dit richt zich primair op reductie van het energieverbruik.*

#### ***Uitgangspunten 9: Vaardigheden en training***

*ICT personeel beschikt over de kennis en vaardigheden om hun werkzaamheden op een effectieve en verantwoorde manier uit te voeren. Om de mogelijkheden van ICT beter te benutten en hun taken en verantwoordelijkheden efficiënter uit te voeren, worden gebruikers voorzien van diverse ondersteunende middelen, waarbij zelfredzaamheid een belangrijk uitgangspunt is.*

#### ***Uitgangspunt 10: Organisatie, structuur en verwerving***

*We hanteren een effectieve structuur voor besluitvorming, ontwikkeling en beheer van ICT om te voldoen aan de behoeften van de organisatie, op een manier dat de kosten worden verlaagd, maximale effecten worden gerealiseerd en operationele risico's wordt geminimaliseerd. Hoorn maakt gebruik van de Hoornse projectmanagement systematiek i.c.m. een project start architectuur (PSA) om ICT-aanpassingen effectief door te voeren.*

Deze uitgangspunten hebben op het eerste gezicht vooral betrekking op de bedrijfsvoering en deze behoren tot de collegeverantwoordelijkheid. Echter, het stellen van overkoepelende kaders is een verantwoordelijkheid van de raad. De bedrijfsvoering gebeurt als het goed is immers binnen de door de raad gestelde kaders. De raad wordt echter in het geheel niet genoemd in de bij het stuk horende planning ("roadmap"). De raad is geïnformeerd over het stuk, maar was niet betrokken bij de besluitvorming of kaderstelling daarover.

Tenslotte bij de uitgangspunten van de informatiestrategie deze opmerking van de rekenkamercommissie: sommige uitgangspunten lijken net iets verder te gaan dan alleen bedrijfsvoering. Zo spreekt uitgangspunt 2 bijvoorbeeld over samenwerking met regiosamenwerkingsverbanden, uitgangspunt 5 spreekt van het stroomlijnen van applicaties, uitgangspunt 6 spreekt van een organisatievisie en uitgangspunt 9 over zelfredzaamheid van ICT-gebruikers. De rekenkamercommissie vraagt zich daarbij af wat de betrokkenheid van de raad daarbij is of zou moeten zijn.

"Richten" noemt de doelstellingen van de informatiestrategie uit 2015:

- Excellente dienstverlening;
- Goed werkgeverschap;



- Klimaatneutraal werken;
- Sluitende begroting.

Hoorn2020 gaat volgens “Richten” uit van een “maatschappelijke kanteling”, waarbij de maakbare samenleving zichzelf maakt en de overheid moet meeveranderen. Dat leidt tot de net andere doelstellingen:

- Netwerkend partnerschap;
- Eigenaarschap en persoonlijk leiderschap;
- Integrale duurzaamheid;
- Financieel evenwicht.

“Richten” noemt dus niet meer expliciet de doelstelling om te komen tot excellente dienstverlening (een van de doelstellingen uit 2015), maar gaat in op de vraag hoe de doelstellingen van Hoorn 2020<sup>8</sup> kunnen worden gerealiseerd. Allereerst moet volgens dit stuk de behoefte worden bepaald en daarvoor moet een omgevingsanalyse worden gedaan. Trends, technologie en klantbehoeften zijn daarin elementen. Betrokkenheid van de raad wordt niet voorzien, al wordt “Politiek (budget en agenda)” onder het kopje onzekerheden genoemd.

Tijdens het ambtelijk wederhoor over dit rekenkamerrapport werd aangegeven dat hiermee wordt bedoeld dat het - vanuit omgevingsanalyse bezien - onzeker is welke keuzes de (landelijke) politiek maakt waar het gaat om ontwikkelingen op het gebied van sociaal domein, de Omgevingswet, Agenda 2020, enzovoorts en of de ICT-budgetten toereikend zijn in de tijden van de achter ons liggende bezuinigingsoperatie.

Tenslotte wordt in de informatiestrategie ook aangehaakt bij “de Slimme stad”. Op 10 maart 2015 besprak de raad een initiatiefvoorstel van D66 over de “de Slimme stad”. Een ‘slimme stad’ speelt in op technologische ontwikkelingen die invloed hebben op de samenleving en het samenleven zelf. Vooralsnog is onduidelijk wat de precieze samenhang is tussen de informatiestrategie en “de Slimme stad” buiten het blote feit dat de informatiestrategie het realiseren van “de Slimme stad” moet ondersteunen.

De raad was niet betrokken bij het opstellen van de informatiestrategie “Richten”. Uit het stuk wordt niet duidelijk welke activiteiten precies door wie moeten worden uitgevoerd en wie de uiteindelijke verantwoordelijkheid daarvoor draagt. Excellente dienstverlening wordt niet meer genoemd als doelstelling omdat deze doelstelling in de organisatievisie #hoorn2020 is vervangen voor netwerkend partnerschap. Het stuk is vooral bedoeld voor de ambtelijke organisatie. De betrokkenheid van de raad komt slechts tot uitdrukking onder risico’s.

## **Programma Harmonisatie West-Fries informatielandschap**

Volgens dit programma willen de zeven gemeenten in de regio West-Friesland (WF7 ) binnen vijf jaar tot de top 10 van de meest aantrekkelijke regio’s in Nederland behoren. Deze ambitie doet een beroep op hun slagvaardigheid en daadkracht en vraagt hoogwaardige dienstverlening. Realisatie van de dienstverlening vraagt de inzet van een hoogwaardig, modern, flexibel en beheersbaar informatielandschap, aldus het stuk.

---

<sup>8</sup> In juni 2015 gaven de leden van de VNG groen licht voor de Digitale Agenda 2020. Drie ambities werden geformuleerd: de overheid staat open en transparant in de participatiesamenleving, werken als één efficiënte overheid en massaal digitaal – maatwerk lokaal. Gemeenten en hun partners, zoals uitvoeringsorganisaties, zijn met ondersteuning van VNG/KING samen bezig om deze ambities te realiseren. In deze serie artikelen geeft VNG/KING een beeld van wat er speelt. Hoorn 2020 is de gemeentelijke uitwerking van de Digitale Agenda 2020.



Dit kunnen de gemeenten niet zelfstandig realiseren. De gemeenten willen daarom hun krachten bundelen en slim gebruik maken van schaarse capaciteiten. Samen kunnen ze hun ambities op het gebied van informatievoorziening en digitalisering realiseren, aldus het stuk. De WF7 wil richting 2020 met een regionale programmatische aanpak harmoniseren langs vier sporen:

1. Harmoniseren en digitaliseren van de belangrijkste (20) dienstverleningsprocessen;
2. Verbeteren van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het informatielandschap;
3. Realiseren van een duurzaam, toegankelijke en veilig gegevensmanagement ;
4. Een regionaal informatiemanagementproces is een randvoorwaarde voor deze sporen.

Het programma is vastgesteld door de kring van gemeentesecretarissen WF7, in samenwerking met het Shared Service Centre DeSOM, WFA en WerkSaam Westfriesland en heeft een duidelijke inhoudelijke bedrijfsvoeringscomponent. Echter, de politieke besluitvorming over samenwerking en de bijbehorende kaders daarvoor zijn zaken die op het eerste gezicht toebehoren aan de gemeenteraad .

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij besluitvorming over de harmonisatie van het informatielandschap, blijkt niet uit het stuk.

In het voor dit rekenkameronderzoek gehouden interview met de portefeuillehoudende wethouder, gaf deze aan dat Hoorn niet is aangesloten bij DeSOM. Dit is ook niet aan de orde, omdat een aantal jaren geleden veel gemeenten in de regio een groot ict-probleem hadden, Hoorn niet. Hoorn had ook een ambitie om digitaal te gaan werken en was hiermee verder dan de andere Westfriesse gemeenten. Het oprichten van een GR voor ICT zou ook veel hebben gekost aan desintegratie- en frictiekosten, terwijl ambities naar beneden zouden moeten zijn bijgesteld.

In het ambtelijk wederhoor over dit rekenkamerrapport werd aangegeven dat de verkenningen uiteindelijk nooit hebben geleid tot een realistische business case. Op enig moment hebben 5 Westfriesse gemeenten (zonder Koggenland en Hoorn) besloten hun ICT toch te bundelen in DeSom. Later heeft Koggenland verzocht daarbij aan te sluiten. Voor Hoorn is aansluiten bij DeSom niet aan de orde. Hoorn werkt wel intensief samen met DeSOM op diverse deelterreinen (er is een glasvezelringaangelegd en een deel van het datacentrum van de gemeente Hoorn staat bij DeSOM in Wognum, op het gebied Office365 is er een gezamenlijke tender, er wordt een koppeling gemaakt tussen agenda's en alle regionale ICT-projecten worden in nauwe samenwerking uitgevoerd) en in die zin groeien beide organisaties steeds meer naar elkaar toe.

## **Het strategisch en tactisch informatiebeveiligingsbeleid**

In een resolutie van de VNG is afgesproken dat gemeenten beschikken over een informatiebeveiligingsbeleid en deze vaststellen aan de hand van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG). In maart 2016 heeft de gemeente Hoorn deze vastgesteld. Een informatiebeveiligingsbeleid is van belang om kaders te geven aan de wijze waarop gemeentelijke informatie beschermd en gewaarborgd wordt. Zoals het beveiligen van privacygevoelige informatie en de fysieke beveiliging van het gebouw. Een betrouwbare, beschikbare en correcte informatiehuishouding is van groot belang voor de dienstverlening. Het informatiebeveiligingsbeleid bestaat uit een tactisch en een strategisch beleid.

Het college besloot in haar vergadering van 1 maart 2016 om in te stemmen met het strategisch informatiebeveiligingsbeleid, zoals voorgesteld door de directie en deed aanvullend het verzoek om dit onderwerp te agenderen voor de Stuurgroep projecten, zodat daarin dieper kan worden ingegaan op de bestuurlijke keuzes en lijst met maatregelen die moeten worden genomen om het informatiebeveiligingsbeleid te optimaliseren.

In het collegebesluit van 1 maart 2016 is het volgende vermeld:

“Het strategische deel omvat doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden en moet vastgesteld worden door het college. Het tactische deel omvat maatregelen voor beveiliging van informatie en moet vastgesteld worden door de directie.”

Het informatiebeveiligingsbeleid lijkt op voorhand uitvoerend beleid dat vooral bedrijfsvoeringsaspecten heeft. Maar ook hier is het de vraag of en zo ja in hoeverre de raad de overkoepelende kaders zou moeten stellen of heeft gesteld. Uit het rekenkameronderzoek blijkt niet of de raad actief is geïnformeerd over het informatiebeveiligingsbeleid. In de Baseline (BIG) staat dat het college integraal verantwoordelijke is voor de beveiliging van informatie binnen de werkprocessen van de gemeente. In VNG-verband is afgesproken dat gemeenten die lijn volgen.

### **Digitale Agenda 2020 van de VNG**

Hoorn sluit aan bij de Digitale Agenda 2020 van de VNG van juni 2015, waarin drie ambities werden geformuleerd: de overheid staat open en transparant in de participatiesamenleving, werken als één efficiënte overheid en “massaal digitaal – maatwerk lokaal”<sup>9</sup>. Gemeenten en hun partners, zoals uitvoeringsorganisaties, zijn met ondersteuning van VNG/KING samen bezig om deze ambities te

Beleidsmatige betrokkenheid vanuit de raad lijkt niet voor de hand te liggen, omdat het een bedrijfsvoeringskwestie betreft waarvoor op landelijk niveau afspraken werden geformuleerd. Echter, uit het rekenkameronderzoek blijkt niet of de raad werd geïnformeerd over het de Digitale Agenda 2020 van de VNG.

### **GIBIT**

De directie heeft op 19 januari 2017 het GIBIT (de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT), die op 8 december 2016 door de VNG werd vastgesteld, van toepassing verklaard. Het GIBIT lijkt vooral regels te bevatten die de bedrijfsvoering (namelijk het inkoopproces) betreffen.

In het ambtelijk wederhoor over dit rekenkamerrapport werd aangegeven dat het voorstel om het GIBIT van toestemming te verklaren niet aan het college ter vaststelling is voorgelegd, juist omdat het bedrijfsvoering betreft. De portefeuillehouder is hierover geïnformeerd en inhoudelijk op de hoogte van de strekking.

Beleidsmatige betrokkenheid vanuit de raad bij het GIBIT lijkt daarom niet voor de hand te liggen. Vooralsnog blijkt uit het dossier niet of de raad werd geïnformeerd over het GIBIT. De raad wordt bij de kadernota betrokken bij besluitvorming over inkoop van hardware, software en ICT-dienstverlening (In het rekenkameronderzoek zijn geen door de raad vastgestelde kaders daarvoor gevonden.

---

<sup>9</sup> Het doel van deze ambitie is het bevorderen van meer gemeenschappelijkheid en collectiviteit in de informatievoorziening van gemeenten waar dat kan, maar het toepassen van gemeentespecifieke informatievoorziening waar dat moet.

## 3. Doelmatigheid & Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvragen 3 & 4: Is de uitvoering van het ICT-beleid van de gemeente Hoorn doelmatig en doeltreffend?

### 3.1 Doelmatigheid

Om allereerst een antwoord te kunnen geven op de vraag of het beleid doelmatig (voldoende zuinig is) kijken we eerst naar de budgetten. Vooral van belang zijn de investeringsbudgetten, omdat voor investeringen toestemming nodig is van de raad vanwege het budgetrecht. De raad keurt in de kadernota investeringsbudgetten toe (kaderstelling) en keurt achteraf, bij het goedkeuren van de jaarrekening, de daadwerkelijke bestedingen goed (controle). Uit tussentijdse kaderstelling en controle door de raad op uitgaven voor ICT is uit het rekenkameronderzoek niet gebleken.

#### 3.1.1. Investerings ICT 2016

In de jaarrekening 2016 wordt gemeld dat in 2016 aan ICT infrastructuur, hardware, software en applicaties in totaal € 481.000 is besteed op een totaal budget van € 773.000.<sup>10</sup> Wat de reden is voor de onderbesteding, blijkt niet uit de jaarrekening en ook uit de raadsstukken wordt dit niet duidelijk.

Uit het overzicht van investeringen in de jaarrekening 2016, blijkt dat er aan investeringen voor ICT en infrastructuur die werden gepland voor 2016, daadwerkelijk € 222.756 werd besteed. Het restant van de uitgaven van € 481.000 in 2016 had betrekking op investeringenplannen voor ICT voor eerdere jaren, die pas in 2016 tot uitvoering kwamen.<sup>11</sup>

Wat verder opvalt is dat een geplande investering voor 2016 voor de vervanging van softwareapplicaties (€ 100.000 begroot), werd doorgeschoven naar 2017.<sup>12</sup> Het gaat hier om projecten die wel in 2016 zijn gestart en waarvoor nog geen facturen betaald zijn in 2016. Dit volgde in 2017

#### 3.1.2 Investerings ICT 2017

In 2014 heeft een door de VNG ingestelde adviescommissie een rapport uitgebracht met adviezen over de vernieuwing van het BBV. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een wijzigingsbesluit die ingaat per begrotingsjaar 2017.

Dit heeft tot gevolg dat onder de post "Overhead" met ingang van begrotingsjaar 2017 alle kosten worden verantwoord die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces, dus ook ICT. Tot 2017 werden deze kosten zoveel mogelijk rechtstreeks aan producten toegerekend. Vanaf 2017 mag dat niet meer. De kosten voor ICT blijken hierdoor echter niet meer in een oogopslag uit de begroting.

Wat het inzicht ook bemoeilijkt, is het feit dat alle investeringskredieten tezamen voor het jaar 2017 in één totaalbedrag worden genoemd, variërend van investeringen in kleedkamers op een sportaccommodatie tot investeringen in ICT. De reden hiervoor is dat de onderhandelingspositie van de gemeente ten opzichte van potentiële leveranciers zou kunnen worden beïnvloed als alle afzonderlijke kredieten worden genoemd. Detailinformatie is voor raadsleden wel beschikbaar bij de griffie, maar uit het rekenkameronderzoek blijkt niet dat raadsleden van de mogelijkheid om detailinformatie op te vragen ook daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt.

---

<sup>10</sup> Jaarstukken 2016 gemeente Hoorn, werkversie 23 mei 2017, tabel 100.

<sup>11</sup> Jaarstukken 2016 gemeente Hoorn, werkversie 23 mei 2017, tabel 131.

<sup>12</sup> Idem.

In de Kadernota 2016 werden investeringen, kapitaallasten en structurele kosten aangemeld voor de begroting van 2017 voor in totaal € 6.183.681<sup>13</sup>. Dat bedrag betreft dus *alle* investeringen voor het jaar 2017.

Ten behoeve van het rekenkameronderzoek werd opgevraagd hoeveel van dit aangevraagde investeringskrediet van €6.183.681 betrekking had op ICT en hoeveel daar uiteindelijk van is toegekend door de raad. Dat leidt tot het volgende (bedragen in €):

|  | Aanmeldingen<br>investering 2017 | Structurele<br>kosten | Toegekende<br>bedragen -<br>Kadernota 2016 |
|--|----------------------------------|-----------------------|--|
| <b>Software en data 2017</b>               | 290.000                          |                       | <b>90.000</b>                              |
| <b>Dienstverlening 2017</b>                | 210.000                          |                       | <b>100.000</b>                             |
| <b>ICT infrastructuur en hardware 2017</b> | 375.000                          |                       | <b>277.500</b>                             |
| <b>Totaal investering 2017</b>             | <b>875.000</b>                   | <b>39.277</b>         | <b>467.500</b>                             |

### 3.1.3 Kaderstelling door de raad

De raad stelde voor 2017 alleen budget beschikbaar voor de noodzakelijke vervangingen en uitbreidingen. Wat de reden hiervoor is, blijkt niet uit het rekenkameronderzoek. Het toegekende bedrag voor begrotingsjaar 2017 bevat niet de in 2016 doorgeschoven kosten voor investering in de vervanging van softwareapplicaties (€ 100.000).

In het vorige hoofdstuk stelde de rekenkamercommissie vast dat budgetten binnen de gemeente Hoorn centraal geïntegreerd zijn binnen het team IC&A. Dit geldt ook voor de investeringsbudgetten voor toekomstige ontwikkelingen. Investerings- en ontwikkelingen worden in overleg met de ambtelijke teams binnen de gemeente bepaald en opgenomen in de kadernota, waarna goedkeuring volgt door de gemeenteraad, die inhoudelijk dus niet is betrokken investeringsbeslissingen.

### 3.1.4 Controle door de raad

Over de voortgang van ICT-projecten (financieel en inhoudelijk) wordt de raad op hoofdlijnen geïnformeerd in parallelle sessies en ook vinden er met enige regelmaat via de West-Friesland Academie informatieve sessies plaats over ICT-gerelateerde zaken, waaraan raadsleden kunnen deelnemen.<sup>14</sup> Uitgaven worden bij het vaststellen van de jaarrekening goedgekeurd door de raad.

## 3.2 Doeltreffendheid

### 3.2.1 Informatievoorziening raad

Vanuit het college werd aangegeven dat ICT geen politiek thema en dat misschien ook niet zou moeten zijn, met uitzondering van (financiële) kaderstelling en controle. Dit is de reden dat in Hoorn de

<sup>13</sup> Zie kadernota 2016, paragraaf 5.2.

<sup>14</sup> Onder andere de parallelle sessie over digitale dienstverlening van 11 april 2017, de parallelle sessie over informatiebeveiliging van 10 november 2016, de "Week van de informatieveiligheid" in juni 2017 en de "Privacy 2-daagse" in mei 2017.

gemeenteraad vooral over de voortgang van ICT projecten wordt betrokken via parallelle sessies.<sup>15</sup> De informatie in deze sessies gaat vooral in op de doeltreffendheid, de voortgang op hoofdlijnen.

### **3.2.2 Processen binnen de gemeente**

Om te kunnen beoordelen of de uitvoering van het ICT-beleid leidt tot goede ondersteuning van de processen van de gemeente, heeft de rekenkamercommissie vier van deze processen laten beoordelen door een ICT-deskundige.

Daarnaast heeft de rekenkamercommissie de mate waarin Hoorn er in slaagt om met het geldende ICT-beleid te voldoen aan de (huidige en toekomstige) vereisten van informatiebeveiliging door deze ICT-deskundige laten onderzoeken.

---

<sup>15</sup> Bron: verslag interview met portefeuillehouder 21 april 2017.











## 4. Conclusies en Aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

Veel, vrijwel alle uitvoeringsprocessen in de gemeente worden ondersteund met ICT. Het voor een goede bedrijfsvoering én voor een goede dienstverlening aan de burgers van groot belang dat alles naar behoren werkt en beveiligd is. Dat laatste is zeker van belang nu de wetgeving rond de bescherming van persoonsgegevens steeds strikter wordt, terwijl gemeenten in het sociaal domein steeds meer gegevens moeten uitwisselen met zorgverleners, waaronder ook privacygevoelige gegevens van burgers. Met ICT zijn aanzienlijke kosten gemoeid, de kostenbeheersing is soms lastig. Dit was aanleiding voor de rekenkamercommissie Hoorn om onderzoek te doen naar het ICT-beleid van de gemeente Hoorn.

Bij dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie zich laten ondersteunen door een externe ICT-deskundige, die een aantal processen op ICT-ondersteuning heeft beoordeeld. Deze deskundige heeft in opdracht van de rekenkamercommissie ook de analyse beoordeeld van de stand van zaken van de informatiebeveiliging, die de gemeente zelf heeft uitgevoerd. Over beide onderwerpen heeft deze deskundige korte rapportages uitgebracht, die als bijlagen B en C bij dit rekenkamerrapport zijn gevoegd. De in deze rapportages genoemde aanbevelingen worden onverkort overgenomen door de rekenkamercommissie.

In de tabel op de volgende pagina volgt eerst een grafische samenvatting van de bevindingen van de rekenkamercommissie bij de voor het onderzoek gestelde normen. Daarbij wordt per norm aangegeven of er **geheel** aan wordt voldaan (🟢), of er **deels** aan wordt voldaan (🟡) of **niet** aan wordt voldaan (🔴). Onder de tabel volgt een toelichting op de scores in de tabel.

| Score op de normen  |   | Score   |   |   |
|---|---|---|---|---|
|   |   | Ja  | Deels   | Nee   |
| <b>1: Welk ICT-beleid hanteert de gemeente Hoorn?</b>   |   |   |   |   |
| Norm A  | Beleidsuitgangspunten voor ICT-beleid zijn gelegitimeerd vanuit de door de raad geformuleerde primaire beleidsdoelstellingen (met andere woorden: ICT-beleid is dienend aan primair gemeentelijk beleid). Deze beleidsuitgangspunten zijn vervolgens overgenomen in een centraal ICT-plan.                  |   |   |    |
| Norm B  | De gemeente heeft een inkoop- en aanbestedingsbeleid waaruit blijkt waar de bevoegdheden ten aanzien van het doen van ICT-investeringen is belegd.  |  |   |   |
| Norm C  | Het ICT-beleid sluit aan op landelijke normen voor de informatieagenda voor gemeenten.  |  |   |   |
| <b>2: Wat is de betrokkenheid van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de diensten van de ambtelijke organisatie hierbij?</b> |   |   |   |   |
| Norm D  | Het ICT-beleid beschrijft de betrokkenheid van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie.  |   |   |    |
| Norm E  | Met betrekking tot de totstandkoming, vaststelling, communicatie, sturing en verantwoording rond ICT-beleid zijn tussen college en raad afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling.   |   |   |    |
| Norm F  | De raad stelt minimaal de financiële kaders vast, wordt periodiek geïnformeerd over de financiële voortgang en bijzondere risico's en is in staat bij te sturen.  |   |    |   |
| <b>3: Is wat is dit doelmatig?</b>  |   |   |   |   |
| Norm G  | Het ICT-beleid wordt gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, waarbij er een expliciete afweging wordt gemaakt tussen kosten en baten.   |   |    |   |
| <b>4: Is wat is dit doeltreffend?</b>   |   |   |   |   |
| Norm H  | De gemeente heeft inzicht in de mate waarin het ICT-beleid doeltreffend is.   |   |  |   |
| Norm I  | Periodiek wordt gerapporteerd aan de gemeenteraad of ICT-projecten binnen de gestelde personele en financiële kaders en doorlooptijd blijven.   |   |  |   |
| Norm J  | Per doelstelling is aangegeven hoe het geformuleerde doel is behaald en wat dat heeft betekend in inzet in euro's en fte's. Wanneer de doelstelling niet is gehaald, is aangegeven waarom dit niet is gehaald en is ook aangegeven welke maatregelen getroffen zijn of worden voorgesteld om bij te sturen. |   |   |  |

**Conclusie over huidig beleid (onderzoeksvraag 1): Het door de gemeente Hoorn gevoerde ICT-beleid sluit aan op landelijke normen, maar er is geen centraal ICT-plan door de raad vastgesteld.**

#### **Samenvatting relevante bevindingen en analyse**

Er is geen centraal ICT-plan dat door de raad werd vastgesteld. Hoorn scoort dan ook negatief op norm A.

Binnen het Programma “Harmonisatie West-Fries informatielandschap” streeft Hoorn naar hoogwaardige dienstverlening met inzet van een hoogwaardig, modern, flexibel en beheersbaar informatielandschap.

Uit het onderzoek blijkt dat het gevoerde ICT-beleid van de gemeente Hoorn aansluit op de actuele inzichten van de VNG, KING en BZK. Zo schrijft het gevoerde beleid van de gemeente Hoorn het toepassen van open standaarden voor. Er wordt gestreefd naar een informatievoorziening die gebaseerd is op de Gemeentelijke Model Architectuur (GEMMA), waar de open overheidsstandaarden een onderdeel van zijn en er wordt gestreefd naar het gebruik van “open source software”. De directie heeft bovendien het GIBIT (de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT) van toepassing verklaard. De gemeente bereidt zich ook voor op toekomstige ontwikkelingen, denk daarbij aan het van kracht

worden van de nieuwe Omgevingswet en de Algemene Verordening Gegevensbescherming in 2018, waarvoor veel ICT-processen moeten aangepast. Hoorn scoort dan ook positief op de normen B&C.

### ***Conclusie over betrokkenheid college, raad en ambtelijk apparaat (onderzoeksvraag 2): De betrokkenheid van de raad bij ICT-beleid is gering.***

#### ***Samenvatting relevante bevindingen en analyse***

Er is geen door de raad vastgesteld ICT-beleid. Over de betrokkenheid van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie bij ICT-beleid zijn geen afspraken door de raad vastgelegd. Het Programma "Harmonisatie West-Fries informatielandschap is vastgesteld door de kring van gemeentesecretarissen van de zeven Westfriesse gemeenten, in samenwerking met het Shared Service Centre DeSOM, WFA en WerkSaam Westfriesland. De raad was bij de besluitvorming over die samenwerking niet betrokken. Op de normen D. en E. scoort Hoorn dan ook negatief.

Het beeld bij norm F. is genuanceerder. De raad kent in de kadernota investeringsbudgetten toe (kaderstelling) en keurt achteraf, bij het goedkeuren van de jaarrekening, de daadwerkelijke bestedingen goed (controle). Uit tussentijdse kaderstelling en controle (financieel of inhoudelijk) door de raad op uitgaven voor ICT is uit het rekenkameronderzoek niet gebleken. Over de voortgang van ICT-projecten (financieel en inhoudelijk) wordt de raad op hoofdlijnen in parallelle sessies wel geïnformeerd en ook vinden er via de West-Friesland Academie informatieve sessies plaats over ICT-gerelateerde zaken, waaraan raadsleden kunnen deelnemen. Bijsturen door de raad op basis van deze informatie vindt niet plaats.

De functie van de CISO (Corporate Information Security Officer) binnen de gemeentelijke organisatie is overigens te laag om met voldoende prioriteit benodigde werkzaamheden uit te kunnen (laten) voeren.

### ***Conclusie over doelmatigheid (onderzoeksvraag 3): De raad heeft geen inzicht in de doelmatigheid van het ICT-beleid.***

#### ***Samenvatting relevante bevindingen en analyse***

De raad wordt niet geïnformeerd over de afwegingen tussen kosten en baten van ICT-investeringsbeslissingen die ambtelijk worden voorbereid en waarover door het college wordt beslist. ICT wordt door het college gezien als bedrijfsvoering waarover geen politieke besluitvorming dient plaats te vinden.

Dat moet echter gebeuren binnen door de raad te stellen kaders. Omdat in Hoorn niet door de raad wordt vastgesteld wat de doelen van het ICT-beleid zijn, welke prioriteiten daarbij gelden en aan welke functionele vereisten (op hoofdlijnen) dit beleid moet voldoen, is voor de raad niet inzichtelijk of het gevoerde ICT-beleid doelmatig is.

Kosten/batenafweging wordt ambtelijk gemaakt, en op dat niveau rekening gehouden met de doelmatigheid alvorens wordt besloten over bijvoorbeeld welk softwarepakket wordt aangeschaft, zijn er hiervoor geen formele kaders door de raad gesteld. Aan norm G. wordt in Hoorn dus deels voldaan.



## ***Conclusie over doeltreffendheid (onderzoeksvraag 4): De raad heeft onvoldoende inzicht in de doeltreffendheid van het ICT-beleid.***

Over de voortgang van ICT-projecten (financieel en inhoudelijk) wordt de raad zoals hiervoor gezegd op hoofdlijnen in parallelle sessies geïnformeerd. Op hoofdlijnen heeft de raad daarmee een beeld van de doeltreffendheid van het gevoerde ICT-beleid. Aan normen H. en I. wordt dus deels voldaan.

Omdat de raad echter niet zelf de inhoudelijke kaders (doelen, prioritering en functionele vereisten op hoofdlijnen) en het beleid formeel heeft vastgesteld, is het zicht van de raad op de doeltreffendheid onvoldoende en wordt niet voldaan aan norm J.

Er zijn in Hoorn inmiddels belangrijke stappen gezet om te komen tot een doeltreffend ICT-beleid, al is er nog verbetering mogelijk:

- Hoorn is net als alle andere gemeenten bezig met de implementatie van de Baseline Informatievoorziening Gemeenten (de BIG, een gemeenschappelijk normenkader voor ICT-beleid dat in VNG-verband werd vastgesteld). Aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst kunnen de verschillen tussen de gewenste situatie volgens de BIG en de werkelijke situatie (de “gaps”) geanalyseerd; dat is de zogenoemde GAP-analyse. Uit een beoordeling van de in Hoorn uitgevoerde GAP-analyse blijkt dat in Hoorn goed wordt gewerkt aan het verbeteren van de informatiebeveiliging en dat ook de juiste dingen worden gedaan. Hoewel uit de GAP-analyse bleek dat in 76 van de 310 gevallen een verschil was tussen de gewenste en de werkelijke situatie, bleek dat de overige 234 (belangrijke) zaken op orde waren. Dit is ten opzichte van andere gemeenten een goede score. Tevens is in Hoorn een slag gaande op het gebied van technische beveiliging (alle laptops worden/zijn voorzien van encryptie, net als USB-sticks).
- De invoering van de Omgevingswet in 2018 stelt gemeenten voor de uitdaging om ruimtelijke informatie openbaar toegankelijk en inzichtelijk te maken en breed te delen. Daarvoor zijn ingrijpende aanpassingen nodig in de ICT. De invoering van de Omgevingswet is een gezamenlijk project van de zeven Westfriese gemeenten. Tot nu toe heeft dat niet meer opgeleverd dan een kick off in 2016 en het uitspreken van de intentie om in juli 2017 echt te beginnen. Een concreet plan (met acties, budget, deadlines en dergelijke) moest ten tijde van het rekenkameronderzoek nog opgesteld worden.
- Hoorn heeft berichtuitwisseling in het Sociaal Domein -vooral door het gebruik van VPN Zorgring- goed op orde, zelfs beter dan veel andere gemeenten.
- Het gebruik van open data kan met het oog op de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet (mei 2018) worden uitgebreid en het aantal kaarten in de kaartviewer kan nog worden uitgebreid.

### ***Samenvattende conclusie***

Op informatiebeveiliging en digitale dienstverlening scoort de gemeente Hoorn in vergelijking met andere gemeenten relatief goed. Echter, de raad is maar beperkt betrokken bij het gevoerde beleid. Hij wordt incidenteel over ICT-onderwerpen geïnformeerd door het college. De financiële kaders worden door de raad gesteld bij de kadernota en goedgekeurd bij de jaarrekening. Inhoudelijke kaders (doel van het ICT-beleid, prioriteiten, tijdspaden etc.) worden door de raad echter niet gesteld.

De raad heeft hierdoor onvoldoende zicht op hoe de gemeente omgaat met het beheersen van risico's van bijvoorbeeld datalekken, het uitvallen van de digitale dienstverlening en de mate ICT projecten doelmatig en doeltreffend worden uitgevoerd.

## 4.2 Aanbevelingen

In deze tijd, waarbij informatietechnologie het succes van de gemeente kan maken of breken, is structurele aandacht van de raad en betrokkenheid bij dit onderwerp aan te bevelen.

Meer specifiek:

**A. Stel het ICT-beleid formeel vast, zodat kaderstelling en controle door de raad kunnen verbeteren.**

Leg in het beleid vast wat de doelen, prioritering en functionele vereisten op hoofdlijnen van het ICT-beleid zijn. Leg daarbij ook vast wat de taakverdeling is tussen college en raad. Voorkom dat de bedrijfsvoering rond ICT-onderwerpen onderwerp wordt van politieke besluitvorming. Maak daartoe in samenspraak met het college duidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden, informatie (vorm, timing en inhoud) en onderwerpen die aan de raad ter besluitvorming moeten worden voorgelegd.

**B. Neem ICT voortaan expliciet en structureel mee in de besluitvorming.**

Dit kan door bijvoorbeeld een beoordelingskader ICT op te nemen in raadsvoorstellen. Ook kan besloten worden een ICT-paragraaf toe te voegen aan beleidsnota's.<sup>16</sup>

**C. Vraag het college om meer expliciete verantwoording over ICT-onderwerpen.**

Denk daarbij aan specifieke passages over ICT-beleid in P&C-stukken, waarbij per doelstelling is aangegeven wat de inzet in euro's en fte's was. Wanneer een doelstelling niet is gehaald, moet worden aangegeven welke maatregelen zijn getroffen of worden voorgesteld om bij te sturen.

Ook kan gedacht worden aan periodieke rapportages met daarin:

- Welke storingen, problemen hebben zich voorgedaan?
- Welke risico's zijn hierbij gelopen?
- Welke maatregelen zijn getroffen?
- Welke investeringen staan de gemeente Hoorn te wachten in de komende periode? Waarvoor? Wat zijn daarbij keuzes voor de raad?
- Welke nieuwe ICT ontwikkelingen staan de gemeente Hoorn te wachten?
- Op welke manier raakt dit de burger en/of bedrijven?

**D. Zorg voor voldoende focus en betrokkenheid bij informatiebeveiliging binnen de gehele organisatie.**

Dat kan bijvoorbeeld door de positie van de CISO (Corporate Information Security Officer) zwaarder te maken en deze te beleggen op het niveau van adviseur van de algemeen directeur. Dit zwaardere gewicht zal op managementniveau tot hogere prioriteit leiden, wat de informatiebeveiliging van de gemeente ten goede zal komen.

---

<sup>16</sup> Deze aanbeveling is in lijn met de aanbeveling n.a.v. het parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de Rijksoverheid, Commissie Elias, "Grip op ICT" uit oktober 2014, zie: <https://www.piano.nl/sites/default/files/documents/documents/eindrapportgripopict-oktober2014.pdf>

## 5. Bestuurlijke reactie



Aan de leden van de Rekenkamercommissie  
gemeente Hoorn

**Gemeente Hoorn**

Nieuwe Steen 1  
Postbus 603  
1620 AR Hoorn  
T 0229 25 22 00  
www.hoorn.nl

**Zaaknummer: 1505272**  
Bij reactie graag het zaaknummer  
vermelden.

Bijlage(n): 0

- 2 NOV. 2017

Hoorn, 20 oktober 2017

**Onderwerp: Eindrapport 'ICT-beleid gemeente Hoorn' - bestuurlijk wederhoor**

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Wij willen uw commissie in de eerste plaats bedanken voor het onderzoek dat u heeft gedaan naar het ICT-beleid van de gemeente Hoorn. Er wordt in de gemeente Hoorn continu gewerkt aan verbetering van de uitvoering en kwaliteit van de informatiebeveiliging en digitale dienstverlening. Informatieveiligheid en privacy staan bij ons hoog op de agenda. Onderzoeken als deze helpen ons daarin verder te professionaliseren en te verbeteren.

U heeft ons gevraagd om een bestuurlijke reactie voordat u de rapportage bespreekt met de gemeenteraad. In deze bestuurlijke reactie richten wij ons primair op de conclusies en aanbevelingen die in het rekenkamerrapport zijn opgenomen en op uw bevindingen over de omgevingswet. Wij zijn het inhoudelijk niet altijd eens met wat in het eindrapport staat. In deze reactie beperken we ons tot de grote lijnen en de verbeterkansen.

**Reactie "samenvattende conclusie"**

We zijn verheugd dat uw commissie in de samenvattende conclusie positief oordeelt over informatiebeveiliging en digitale dienstverlening. Uw belangrijkste bevinding is dat de gemeenteraad maar beperkt betrokken is bij het gevoerde beleid. Wij zijn van mening dat wij de gemeenteraad goed in positie kunnen brengen om zijn controlerende en kaderstellende rol uit te kunnen oefenen via informatieve sessies over informatiebeveiliging, privacy en digitale dienstverlening en een uitgebreidere informatievoorziening in de kadernota, begroting en jaarrekening. Dit is conform het antwoord van het college op de ingetrokken motie van GroenLinks en D66 naar aanleiding van de begroting 2016 (motie 13 ICT en Digitale dienstverlening).

Wij gaan echter graag met de gemeenteraad nogmaals het gesprek aan over hoe wij hier op slimme manier vorm aan kunnen geven, zonder de gemeenteraad te veel met de (veelal technische en specialistische) inhoud te belasten.

**Reactie "Aanbevelingen"**

A: Stel het ICT-beleid formeel vast, zodat kaderstelling en controle door de raad kunnen verbeteren.  
Leg in het beleid vast wat de doelen, prioritering en functionele vereisten op hoofdlijnen van het ICT-beleid zijn. Leg daarbij ook vast wat de taakverdeling is tussen college en raad. Voorkom dat de bedrijfsvoering rond ICT-onderwerpen onderwerp wordt van politieke besluitvorming. Maak daartoe in samenspraak met het

1/3

college duidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden, informatie (vorm, timing en inhoud) en onderwerpen die aan de raad ter besluitvorming moeten worden voorgelegd.

- Zoals hiervoor aangegeven gaan wij graag met de gemeenteraad het gesprek aan op welke wijze wij de kaderstelling en controle door de gemeenteraad kunnen verbeteren. Als het formaliseren van het ICT-beleid op hoofdlijnen daaraan kan bijdragen, doen wij dat uiteraard graag. Wij onderschrijven hierbij uw advies dat voorkomen moet worden dat bedrijfsvoering rond ICT onderdeel wordt van politieke besluitvorming. Daaraan willen wij graag toevoegen dat een door de gemeenteraad vastgesteld ICT-beleid ter verbetering van kaderstelling en controle voldoende ruimte moet bieden aan onze specialisten om op efficiënte en doelmatige wijze in te kunnen blijven spelen op ontwikkelingen binnen de snel veranderende ICT wereld.

B. Neem ICT voortaan expliciet en structureel mee in de besluitvorming.

Dit kan door bijvoorbeeld een beoordelingskader ICT op te nemen in raadsvoorstellen. Ook kan besloten worden een ICT-paragraaf toe te voegen aan beleidsnota's (e.a. in lijn met de aanbeveling n.a.v. het parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de Rijksoverheid, Commissie Elias, "Grip op ICT" uit oktober 2014)

- Wij ondersteunen deze aanbeveling omdat dit bijdraagt aan een groter ICT-bewustzijn en zorgt voor een meer integrale aanpak. Er zijn steeds meer beleidsterreinen die samenhangen met ICT. In de toekomst wordt het belang hiervan alleen nog maar groter. Een duidelijk voorbeeld is de komst van de omgevingswet. Als verbeteractie zullen wij ICT opnemen bij het onderdeel Realisatie in raadsvoorstellen en een ICT paragraaf toevoegen aan beleidsnota's.

C. Vraag het college om meer expliciete verantwoording over ICT-onderwerpen.

Denk daarbij aan specifieke passages over ICT-beleid in P&C-stukken, waarbij per doelstelling is aangegeven wat de inzet in euro's en fte's was. Wanneer een doelstelling niet is gehaald, moet worden aangegeven welke maatregelen zijn getroffen of worden voorgesteld om bij te sturen. Ook kan gedacht worden aan periodieke rapportages met daarin:

- Welke storingen, problemen hebben zich voorgedaan?
  - Welke risico's zijn hierbij gelopen?
  - Welke maatregelen zijn getroffen?
  - Welke investeringen staan de gemeente Hoorn te wachten in de komende periode? Waarvoor? Wat zijn daarbij keuzes voor de raad?
  - Welke nieuwe ICT ontwikkelingen staan de gemeente Hoorn te wachten?
  - Op welke manier raakt dit de burger en/of bedrijven?
- Ook deze aanbeveling kunnen wij ondersteunen. Wij hebben naar aanleiding van de ingetrokken motie al een begin gemaakt met de uitvoering hiervan in de kadernota en de begroting. Via de P&C-cyclus zijn er drie rapportagemomenten(kadernota, begroting en jaarrekening). Om die reden zijn wij geen voorstander van aparte periodieke rapportages. Over grote verstoringen waardoor de publieke dienstverlening uitvalt, wordt de gemeenteraad uiteraard wel geïnformeerd.

D. Zorg voor voldoende focus en betrokkenheid bij informatiebeveiliging binnen de gehele organisatie.

Dat kan bijvoorbeeld door de positie van de CISO (Corporate Information Security Officer) zwaarder te maken en deze te beleggen op het niveau van adviseur van de algemeen directeur. Dit zwaardere gewicht zal op managementniveau tot hogere prioriteit leiden, wat de informatiebeveiliging van de gemeente ten goede zal komen.

- Er is veel focus en aandacht voor informatiebeveiliging binnen de gehele organisatie. Het project invoering privacy beleid, de week van Informatieveiligheid en privacy in 2016 en de 2-daagse Informatieveiligheid en privacy in 2017 zijn hier voorbeelden van. Conform het advies in het rekenkamerrapport hebben we aandacht voor de positie van de Chief Information Security Officer (CISO). We zijn een onderzoek gestart naar de juiste positionering binnen de organisatie.

**Reactie "voortgang invoering omgevingswet"**

In het rekenkamerrapport is bij de conclusie over de doeltreffendheid (onderzoeksvraag 4) een analyse gemaakt over de voortgang van de werkzaamheden voorbereidend op de omgevingswet:

*"Tot nu toe heeft dat niet meer opgeleverd dan een kick-off in 2016 en het uitspreken van de intentie om in juli 2017 echt te beginnen. Een concreet plan (met acties, budget, deadlines en dergelijke) moest ten tijde van het rekenkameronderzoek nog opgesteld worden."*

We merken hierover op dat er nog veel onbekend is als het gaat om de exacte uitwerking van de wetgeving en het digitale stelsel omgevingswet. Tevens is de wetgeving ondertussen minimaal 2 jaar uitgesteld (1 januari 2021). Binnen de gemeente Hoorn zijn voorbereidende werkzaamheden opgestart, deze worden in een ambtelijke samenwerking regionaal uitgevoerd. Begin 2018 staat in het teken van het bepalen van de impact van de omgevingswet op alle aspecten van de organisatie, dus onder andere op de werkprocessen, informatievoorziening, gegevensbeheer, dienstverlening en wet- en regelgeving. Er worden de komende maanden meerdere momenten gepland om de raad mee te nemen in dit proces. Hiermee is er naar ons inzicht voldoende voortgang als het gaat om de voorbereiding op de invoering van de omgevingswet.


**Reactie "mogelijke vertrouwelijkheid rekenkamerrapport"**

In uw aanbiedingsbrief vraagt u ons of er passages zijn in het rekenkamerrapport die vertrouwelijk dienen te blijven op grond van wet- of regelgeving. Wat ons betreft is dit niet het geval.

Een afschrift van deze brief is verzonden aan de gemeenteraad van Hoorn.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Hoorn

  
de secretaris

  
de burgemeester



## 6. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie ontving op 2 november 2017 de reactie van het college van B en W op het onderzoeksrapport over het gemeentelijk ICT-beleid (zie hiervoor in hoofdstuk 5).

In de bestuurlijke reactie worden de informatieve parallelle sessies aangehaald over informatiebeveiliging, privacy en digitale dienstverlening. De rekenkamercommissie ziet deze sessies als zeer waardevol, maar het is aan de raad om aan te geven of deze voldoende informatie bieden. Naast de kadernota, begroting en jaarrekening, waarin de kaders omtrent ICT-beleid heel algemeen zijn geformuleerd, is het belangrijk dat formele inhoudelijke kaders (doel van het ICT-beleid, prioriteiten, tijdpaden etc.) worden vastgesteld door de gemeenteraad. De aanbevelingen in dit onderzoeksrapport kunnen hier leidend in zijn.

Tot slot bedanken we de ambtelijke organisatie en de betrokken wethouder voor hun constructieve medewerking tijdens het onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Aarjen Slot (voorzitter)

## Bijlage A Geraadpleegde personen/functies

Voor dit rekenkameronderzoek werden interviews gehouden met de volgende personen:

- Dhr. Samir Bashara (wethouder, portefeuillehouder ICT)
- Dhr. Paul van der Werff (hoofd afdeling ICT)
- Dhr. Kelly Veerman (teammanager IC&A)
- Mw. Annelies van der Bij (stafmedewerker IC&A)
- Dhr. Stefan de Haas (ICT-coördinator, changemanager)

## Resultaten onderzoek gemeente Hoorn: beoordeling werkprocessen

door Pieter van Besouw, GoPartners, 21 juli 2017

### 1. Inleiding

In opdracht van de rekenkamercommissie Hoorn is door GoPartners onderzoek gedaan naar het ICT-beleid van de gemeente Hoorn. Dit onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek betreft de beoordeling van ondersteuning van werkprocessen met ICT en het tweede deelonderzoek een beoordeling van de GAP-analyse in het kader van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (of BIG).

Dit rapport betreft het eerste deelonderzoek, de beoordeling van ondersteuning van werkprocessen van de gemeente met ICT. Hiervoor werden in overleg met de rekenkamercommissie vier relevante werkprocessen gekozen die in het onderzoek werden betrokken. Kenmerken van deze werkprocessen is dat ze de komende jaren –als gevolg van wijzigingen in wet- en regelgeving en door technologische ontwikkelingen- in de belangstelling zullen staan en ook belangrijk zijn voor de burger. Het betreft de volgende processen:

- 1) Aanvraag en afgifte omgevingsvergunning (met het oog op de nieuwe Omgevingswet);
- 2) Het delen van beleidsdocumenten in bestuurlijke besluitvormings-trajecten;
- 3) Digitaal werken en uitwisseling van gegevens in de keten in het Sociaal Domein;
- 4) Gebruik open data.

In onze rapportage hebben wij ernaar gestreefd deze leesbaar te maken zonder dat specifieke (ICT-)voorkennis wordt vereist van de lezer. Zo nodig worden sommige zaken in het rapport wat meer uitgediept, al bleef het altijd onze intentie om beknopt te rapporteren.

### 2. Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wordt beoogd een expert oordeel te geven over de mate waarin het binnen de organisatie van de gemeente Hoorn lukt om werkprocessen optimaal te laten functioneren met behulp van ICT.

De probleemstelling voor dit deelonderzoek luidt: "Worden de werkprocessen binnen de gemeente Hoorn optimaal ondersteund met ICT?"



Als uitwerking van deze doel- en probleemstelling, werden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Worden relevante wet- en regelgeving nageleefd?
- Is de inzet van ICT doelmatig?
- Is de inzet van ICT doeltreffend?

Centraal bij dit onderzoek staan dus de aspecten rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarbij worden zowel de opzet (voorbereiding en inrichting van ICT-ondersteuning) als de werking (hoe werkt het in de praktijk?) in het onderzoek betrokken.

### **3. Methodiek**

Als onderzoeksmethoden hanteerden wij dossieronderzoek en interviews.

Ten behoeve van het dossieronderzoek werd door de gemeente Hoorn een set documenten en dossiers aangeleverd. Mede op basis van deze documenten zijn vragenlijsten opgesteld die in de interviews aan de orde kwamen. De interviews duurden minimaal 1 tot soms 2 uur. Naar aanleiding van de interviews werd soms nog documentatie ter completering van het onderzoeksdossier nagestuurd. Een enkele maal werd telefonisch informatie opgevraagd ter verdieping van het dossieronderzoek. Van alle interviews werden bondige verslagen opgesteld, die aan respondenten ter verificatie zijn voorgelegd. Reacties hierop zijn ontvangen en indien nodig verwerkt in de rapportage.

De aspecten rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zijn door ons verder uitgewerkt in concrete toetsingscriteria. Deze uitwerking is gebaseerd op geldende wet- en regelgeving en op *best practice* analyse uit onze eigen adviespraktijk. Bevindingen werden beoordeeld langs de meetlat van deze toetsingscriteria.

## 4. Samenvatting beoordeling werkprocessen per toetsingscriterium

In onderstaande tabel volgt eerst een samenvatting van onze beoordeling per beoordeeld werkproces en per toetsingscriterium.<sup>17</sup>

| Proces  | Fase       | Aspect   | Criterium  | Oorde |
|---|------------|--|--|-------|
| Invoering van de omgevingsvergunning  | Inrichting | Rechtmatig   | De gemeente moet een visie hebben hierop.  | G     |
|   |            | Doelmatig  | Verkorte procedures, in hoeverre is men bezig deze te optimaliseren.   | O     |
|   |            | Doeltreffend                                       | Burgers worden gestimuleerd om mee te denken.  | O     |
|   |            |  | Ambtenaren laten denken in termen van innovatie en initiatief, en minder van controleren en afvinken. Er is aandacht voor een verandering in de cultuur. | O     |
|   | Werking    | Rechtmatig   | NVT  | N     |
|   |            | Doelmatig  | NVT  | N     |
| Doeltreffend  |            | NVT  | N  |       |
| Gezamenlijk gebruik van beleidsdocumenten in de Bestuurlijke besluitvorming       | Inrichting | Rechtmatig   | Goede overdracht naar Archief conform Archiefwet   | G     |
|   |            |  | Geheimhouding van documenten versus Wet Openbaarheid Bestuur.  | G     |
|   |            | Doelmatig  | Zijn er minder dan twee systemen nodig?  | G     |
|   |            | Doeltreffend                                       | Wordt het gehele proces door het systeem afgedekt  | O     |
|   | Werking    | Rechtmatig   | Werking volgens inrichting.  | G     |
|   |            | Doelmatig  | Hoeveel gegevens uit systemen handmatig overgezet worden?  | G     |
|   |            | Het gebruik van mail bij het delen van documenten. | G  |       |
|   |            | Doeltreffend                                       | Werk de organisatie aan procesinnovatie?   | G     |
| Het digitaal werken in de keten van het Sociaal Domein uitwisseling van gegevens. | Inrichting | Rechtmatig   |  | N     |
|   |            | Doelmatig  |  | N     |
|   |            | Doeltreffend                                       | De gemeente heeft een recente ICT visie.   | G     |
|   | Werking    | Rechtmatig   | De gemeente moet veilig omgaan met de authenticatie (client) gegevens  | O     |
|   |            | Doelmatig  | De gemeente moet het werken in de (administratieve) keten faciliteren.   | G     |
|   |            | Doeltreffend                                       | De gemeente werkt aan een constante verbetering.   | G     |
| Het mogelijk maken van het gebruik van open data.                                 | Inrichting | Rechtmatig   | In de ICT visie is open data benoemd en uitgewerkt.  | G     |
|   |            | Doelmatig  | Het onderwerp is geadresseerd en een medewerker is met het onderwerp aan de slag.  | G     |
|   |            | Doeltreffend                                       | Er is een road-map open data.  | G     |
|   | Werking    | Rechtmatig   | Is er een kaartviewer met inhoud online  | G     |
|   |            | Doelmatig  | Er is afdelingsoverschrijdend overleg en interactie  | O     |
|   |            | Doeltreffend                                       | Er is een voldoende hoeveelheid kaarten beschikbaar  | O     |

<sup>17</sup> Nota bene: in het ambtelijk wederhoor over dit rekenkamerrapport werd aangegeven dat voor uitwisseling van gegevens in het sociaal domein in Hoorn wordt gewerkt conform de rechtmatigheidsvereisten uit de AVG/privacywetgeving en BIG/informatiebeveiligingsbeleid.

## 5. Onderzoeksbevindingen en toelichting op beoordeling

### 1) De omgevingsvergunning (Omgevingswet)

#### **Inleiding**

Op 1 januari 2019 wordt de nieuwe Omgevingswet van kracht. Deze wet beoogt meer kwaliteit en snelheid van dienstverlening aan burgers. In plaats van dat de burger met een bouwplan langs diverse afdelingen binnen de gemeente moet gaan, met een wachttijd van maximaal 26 weken tot aan het afgeven van een omgevingsvergunning, gaat hij straks naar 1 loket en heeft hij een wachttijd van maximaal 8 weken voordat een omgevingsvergunning wordt afgegeven of geweigerd. Tot slot is het de bedoeling van de wet dat het gehele proces digitaal ontsloten wordt, ook door burgers. Zij moeten een aanvraag idealiter geheel vanachter hun beeldscherm kunnen doen.

De Omgevingswet wordt een serieuze verbetering van de dienstverlening van gemeenten die merkbaar is voor zijn burgers, maar vereist veel aanpassingen in processen en ICT-ondersteuning. Hoorn moet zich daarop dan ook goed voorbereiden. Hoorn moet hierin actief opereren om er zeker van te zijn dat opzet en werking na het van kracht worden van de wet goed zijn. Vandaar dat dit werkproces en de voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet door de rekenkamercommissie in het onderzoek wordt betrokken.

Dit betekent nogal wat aan de *backoffice* kant van de gemeente. Niet alleen de besluitvorming op nationaal niveau (details, planning) is een onzekere factor, maar ook de benodigde techniek. Daarnaast is de cultuur binnen de ambtelijke hierin belangrijk: er zal nog meer en beter moeten worden samengewerkt over de afdelingsgrenzen heen en het belang van de burger moet centraal komen te staan. Dat kan alleen als aan burgers ook wordt gevraagd hoe het proces eruit zou moeten komen te zien en als dit wordt meegenomen bij de inrichting.

De voorbereiding op het van kracht worden van de Omgevingswet wordt opgepakt op het niveau van de 7 Westfriese gemeenten (WF7). In mei 2016 is de aftrap gedaan en in juni 2017 is men in Hoorn van start gegaan. Er is op regionaal niveau een externe projectleider aangesteld en op 1 juli 2017 komt er een informatieadviseur in dienst bij Hoorn die de digitalisering gaat ondersteunen.

De impact op ICT van de nieuwe wet is nog niet duidelijk, omdat de benodigde processen nog niet duidelijk zijn. Dat wil zeggen: welke gevolgen zal de nieuwe Omgevingswet hebben op de huidige processen en werkwijze? Een en ander wordt gecompliceerd doordat de huidige werkwijze verdeeld is over meerdere afdelingen. Daarnaast is er het aspect van gegevensbeveiliging.

## **Toelichting op de beoordeling**

- Er is beleid waarin gesteld wordt dat dit in de regio wordt opgepakt en er is vertrouwen dat dit ook zal gaan gebeuren. Op basis van het onderzoek wordt dit beoordeeld als "goed".
- Het optimaliseren van de processen moet nog starten maar is wel van wezenlijk belang. Eind juni 2017 zijn de eerste gesprekken hierover gevoerd met leden van de projectgroep. Aangezien dit nog vorm moet krijgen is dit als "onvoldoende" beoordeeld.
- Het derde beoordelingscriterium gaat over het betrekken van de burger bij het inrichten van het werkproces. Uit het onderzoek blijkt dat Hoorn het belang daarvan snapt en daar ook op acteert. Daar zijn ook concrete plannen voor; er worden op dit moment offertes opgevraagd bij bedrijven die gespecialiseerd zijn in het vormgeven van burgerparticipatie in beleid. De goede voornemens zijn er, er is vertrouwen dat het goed gaat komen maar de eerste stappen richting concretisering moeten nog wel gezet worden. Dit is wel een serieus punt van aandacht de komende maanden. Dit wordt dan ook nog als "onvoldoende" beoordeeld.
- Het laatste punt is het lastigste: een cultuur doorbreken. Het verdient aanbeveling dit te benoemen en ook het project mee te nemen. Dat is nog niet expliciet gedaan en daarom wordt dit punt als "onvoldoende" beoordeeld.

## **2) Het delen van beleidsdocumenten in bestuurlijke besluitvormingstrajecten**

### **Inleiding**

Voor het delen van beleidsdocumenten wordt in Hoorn gebruik gemaakt van de vergaderapplicatie Ibabs en voor de autorisatie wordt gebruik gemaakt van Babs. Het onderzoek betrof het delen van beleidsdocumenten in bestuurlijke besluitvormingstrajecten (dus door het college).

### **Toelichting op de beoordeling**

- Documenten worden via Ibabs gearchiveerd naar Archiefweb.eu. Archiefweb is een professionele organisatie die voor veel gemeenten werkt en richtlijnen van de Archiefwet en *compliance* aanhoudt. [Archiefweb.eu](http://Archiefweb.eu) maakt dagelijks een kopie van de website en heeft een aparte ingang voor de videotulen ([videotulen.archiefweb.eu](http://videotulen.archiefweb.eu)) van de commissie- en raadsvergaderingen.
- De vergaderapplicatie Ibabs zet definitief gemaakte documenten (zoals besluitenlijsten) in het juiste formaat en slaat ze op in dit archief op een interne server. Geheimhouding van documenten is geregeld, net als het openbaar maken van alle openbare documenten. Autorisatie wordt ook goed geregeld via met name Babs en Ibabs. Autorisatie kan voldoende flexibel ingericht worden. Deze

aspecten van rechtmatigheid worden voor zowel inrichting als werking beoordeeld als “goed”.

- Voor wat betreft de doelmatigheid wordt op basis van het onderzoek vastgesteld dat documenten slechts eenmaal ingegeven en niet een of meerdere malen worden overgetypt. Samengevat leidt dit tot een beoordeling “goed”.
- Voor wat betreft de doeltreffendheid is het beeld helder: vanuit toekomstbestendigheid (ketenintegratie) zijn er in Hoorn zeker optimalisatiemogelijkheden. Een belangrijke valkuil voor bestuurlijke besluitvorming is het gebruik van mail. Mail is namelijk een “gevaarlijk” medium, omdat belangrijke informatie vaak niet continu te benaderen is door de betrokken functionarissen en bestuurders, waardoor belangrijke informatie verloren kan gaan in het proces. Hoorn heeft door het gebruik van het zaakstelsel Perfectview en Babs/Ibabs een zo goed als gesloten systeem waardoor geen beleidsdocumenten via mail verstuurd worden.

Nota bene: bij de beoordeling van dit werkproces is gemeld dat in Babs/Ibabs alle raadsdocumenten worden opgeslagen. Hoorn heeft ook gekeken naar ‘open Raadsdata’. Een aantal gemeenten in Nederland experimenteren hiermee sinds 2016. ‘Open raadsdata’ voorziet in ontsluiting van alle raadsdocumenten via een zoekfunctie gekoppeld aan een database. Een dergelijke toepassing is relevant, omdat daaruit ook de betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming over nieuw beleid blijkt. Dit is ook relevant voor bijvoorbeeld journalisten en geïnteresseerde burgers. Er is in ieder geval een stevig budget nodig om het te realiseren en met de huidige prioriteitsstelling wordt hier voorlopig niet in voorzien.

### 3) Digitaal werken en uitwisseling van gegevens in de keten in het Sociaal Domein

#### ***Inleiding***

In het Sociaal Domein zijn er twee zaken waar elke gemeente mee worstelt, en dat heeft zijn weerslag op de ICT. Ten eerste is er de flexibiliteit van de *business rules* en ten tweede de budgetterings-systeem. Voor een beter begrip van de verdere tekst, wordt dit eerst toegelicht.

Allereerst de *business rules*. Er zijn stabiele gegevens, dat wil zeggen, gegevens die niet zo vaak wijzigen (bij voorbeeld de wijze van vastleggen van cliëntgegevens), maar er zijn ook knopjes waaraan gedraaid wordt/gegevens die vaak wijzigen om wijzigend beleid te kunnen vormgeven. Ter illustratie een voorbeeld: het aanvragen van een taxipas door een WMO-cliënt. Binnen het door Hoorn gebruikte systeem MensCentraal moeten 5 vragen worden beantwoord. Als ze alle 5 met ‘ja’ zijn beantwoord, heeft de cliënt recht op een taxipas. Die 5 vragen zijn de *business rules*. Echter deze kunnen per jaar en per budgetronde verschillen. Dit moet dus flexibel kunnen worden ingesteld in de systemen. En als dat nu nog niet kan, omdat de wet nog zo jong is dat de

ondersteunende systemen dit nog niet bieden dan moet de gemeente zich realiseren dat dit wel een noodzaak is voor de toekomst.

Ten tweede de wijze van budgetteren. Er spelen nieuwe vormen van contractering met zorgleveranciers: behalve  $p \times q$  (prijs van eenheid product  $\times$  aantal keer dat het geleverd is) bestaan er ook andere contractvormen, bijvoorbeeld die waarin vaste bedragen voor een segment in de WMO-dienstverlening afgesproken worden. Daarvoor geldt hetzelfde.

### **Toelichting op de beoordeling**

- De gemeente heeft een (ambtelijke) visie en dat wordt (gezien de activiteiten van de wijkteams), ook geïmplementeerd. Dit wordt beoordeeld als "goed".
- Hoorn heeft van het bedrijf Centric de 'Suite voor Zorg', en de 'Suite voor Werk en Inkomen' in gebruik. Voor Schuldhulpverlening gebruikt men 'Key2Schuldhulpverlening' en voor de casusregie gebruikt Hoorn 'MensCentraal'. Daarmee is het administratieve berichtenverkeer veilig en dit wordt beoordeeld als "goed". Met administratief wordt overigens bedoeld: de communicatie met de zorgleveranciers. De gemeente Hoorn verklaart met een automatisch gegenereerd bericht aan een leverancier dat cliënt X recht heeft om voor periode Y het product Z bij u af te nemen. Het is dus order-, bestel- en factuurinformatie. Dit is technisch veilig en er worden ook alleen gegevens doorgegeven in het bericht die ook echt nodig zijn voor de bestelling. Ook dit wordt beoordeeld als "goed".
- Ten aanzien van de uitwisseling van authentieke, privacy-gevoelige cliëntgegevens wordt het volgende opgemerkt: daaraan zit een technisch en een organisatorisch aspect. Technisch is het onveilig als deze gegevens via email (zelfs met wachtwoord erop) worden verstuurd. Deze kan namelijk via het internet afgevangen en gelezen worden. Organisatorisch geldt dat helder moet zijn met wie deze informatie gedeeld mag worden. Daar moet beleid over zijn en dit moet geïmplementeerd en gecontroleerd worden. Uit het onderzoek blijkt dat Hoorn gebruik voor de uitwisseling van deze gegevens maakt van VPN Zorgring. VPN wil zeggen dat er een beveiligde tunnel met encryptie door het internet wordt opgezet. De gegevens worden versleuteld getransporteerd en kunnen alleen door de juiste geadresseerde (met sleutel) worden gelezen. Bij het aftappen van het internet leidt dit niet tot het lekken van data. Deze manier van beveiliging is door de encryptie veel sterker dan een email met wachtwoord, en kan daarom als veilig benoemd worden. Er zijn op dit moment niet veel gemeenten in Nederland die cliëntgegevens op deze manier uitwisselen en Hoorn loopt hier dus voor op veel andere gemeenten. Hoorn realiseert zich dat het alleen veilig is als de ontvanger ook op Zorgring zit. Immers, iets wat aan de ene kant versleuteld wordt, moet aan de andere kant weer uitgepakt worden. Dat kan de medewerker van '1.Hoorn' (de wijkteams dus) zien in Outlook, in de vorm van een *plugin* (dat is een stukje software wat is toegevoegd aan Outlook). Echter het organisatorische aspect is nog

niet helemaal helder. Is het iedereen duidelijk welke cliëntgegevens je met wie mag delen? Afgezien van het feit dat Hoorn hier werk heeft is het ook lastig omdat de wetgeving en de dagelijkse praktijk vaak met elkaar schuren. Daarover gaat de PIA die door de gemeente wordt uitgevoerd waarschijnlijk meer helderheid geven. Hierop komt GoPartners in het tweede deelonderzoek terug. Voor het overige wordt dit aspect beoordeeld als "goed".

- Als laatste innovatie (het werken aan constante verbetering). Uitgangspunt is dat hierover wordt nagedacht en dat dit leidt tot concrete acties. Hoorn heeft toen de uitvoering van de jeugdhulp van start ging een aantal afspraken gemaakt met de zorgleveranciers voor de periode 2015 t/m 2017: dit noemt men het transitie arrangement. Een deel van de korting op het budget (€ 2,2 miljoen euro) is voor innovatie gereserveerd. Leveranciers mogen voorstellen voor innovatie doen die -na goedkeuring door een onafhankelijk panel van externe experts- worden opgepakt. Het innovatiebudget toont aan dat Hoorn de noodzaak van innovatie inziet. Dit wordt op grond van het onderzoek beoordeeld als "goed". Daarbij past de kanttekening dat de concrete uitwerking van innovatie -net als in de meeste andere gemeenten- in Hoorn nog achter blijft bij de plannen en ideeën.

Nota bene: De gegevensbeveiliging waar hier over gesproken wordt, ligt binnen de taak van de CISO (de Corporate Information Security Officer) die elke gemeente op grond van afspraken binnen de VNG dient te hebben. Het is de taak van de CISO om adviezen en concrete maatregelen voor de stellen op het gebied van beveiliging aan het management van de organisatie. Binnen Hoorn is deze taak belegd bij het cluster Interne Beheersing binnen het team Informatiemanagement, Control en Automatisering. De CISO-taak binnen de gemeente is echter organisatiebreed en stijgt uit boven die van ICT. Het belang ervan voor de organisatie neemt per jaar toe en deze trend zal zich de komende jaren ook voortzetten.

## 4) Open data

### ***Inleiding***

Openheid en toegankelijkheid van data zijn in Nederland vastgelegd in de 'Wet Openbaarheid Bestuur' (WOB). Deze wet, aangenomen ten tijde van het kabinet Den Uyl, stelt dat alle gegevens van de overheid openbaar zijn tenzij is vastgesteld dat ze geheim zijn. Als dat laatste niet formeel is vastgelegd, is de informatie dus vrij opvraagbaar. Sterker nog, de overheid (ook de gemeente) is gehouden de informatie binnen een bepaalde termijn op te leveren op straffe van een boete. Een nieuwe, veel verder strekkende wet genaamd 'Wet Open Overheid' (WOO) is in mei 2016 aangenomen door de Tweede Kamer. Deze wet is echter nog niet in de Eerste Kamer behandeld en dus nog niet van kracht.



De nieuwe wet stelt dat de overheid proactief moet zijn in het beschikbaar stellen van alle openbare informatie. Alle openbare informatie moet op een website-achtige omgeving beschikbaar zijn voor iedereen. Dit blijkt in de praktijk zoveel extra werk voor overheden, en vooral gemeenten dat de wet eigenlijk onuitvoerbaar is met de huidige stand van de organisatie en de techniek. De VNG is in het geweer gekomen tegen de nieuwe wet en de behandeling ervan in de Eerste Kamer is voorlopig uitgesteld. Onduidelijk is of en wanneer de nieuwe wet weer zal worden behandeld. Maar het is wel duidelijk dat het onderwerp open data in de komende jaren in toenemende mate belangrijk zal worden. Dit speelt nu al op verschillende terreinen binnen gemeenten, zeker ook met het oog op het van kracht worden van de nieuwe Omgevingswet.

### **Toelichting op de beoordeling**

- Er is een (ambtelijke) visie binnen Hoorn en daarin wordt het begrip open data benoemd en uitgewerkt. Dit wordt beoordeeld als "goed".
- Er en er zijn ook ambtenaren speciaal belast met het vormgeven van de in te richten processen. Ook dit wordt beoordeeld als "goed".
- Daarnaast is er een kaartviewer waarin een hoeveelheid kaarten staat. De inrichting is dus "goed". Die hoeveelheid beschikbare kaarten is echter nog niet groot. De werking wordt dan ook beoordeeld als "onvoldoende".
- Op dit moment vindt geen structureel overleg plaats tussen afdelingen over welke openbare (geo)data nu belangrijk zijn en de komende tijd zullen worden. Dit wordt beoordeeld als "onvoldoende".

## **6. Conclusie**

Hieronder volgen per beoordeeld werkproces de deelconclusies.

### **Aanvraag een afgifte omgevingsvergunning (Omgevingswet)**

De invoering van de Omgevingswet wordt via de regio WS7 aangevlogen. Tot nu toe heeft dat tot onvoldoende progressie geleid, anders dan dat er in 2016 een *kickoff* is geweest en dat het de intentie is om in juli 2017 echt te beginnen. Een concreet plan met acties, budget, deadlines e.d. moest ten tijde van dit deelonderzoek nog opgesteld worden.

### **Gezamenlijk werken aan beleidsdocumenten in de bestuurlijke besluitvorming**

Daar is de zaak goed op orde. Hoewel gebruik gemaakt wordt van meerdere applicaties wordt het medium mail niet gebruikt om documenten te delen. Zowel college als raad gebruiken zaaksysteem en Babs/Ibabs.

### **Digitaal werken in de keten: berichtuitwisseling in het Sociaal Domein**

In opzet heeft Hoorn dit –vooral door het gebruik van VPN Zorgring- goed op orde, zelfs beter dan veel andere gemeenten. Of Hoorn dit



organisatorisch goed op orde heeft, moet blijken uit de rapportage over de GAP-analyse die ten tijde van dit deelonderzoek in uitvoering was.

### **Gebruik open data**

Hoorn is hiermee bezig en er wordt mee gewerkt, al kan het aantal gegevens worden uitgebreid en moet het overleg tussen de afdelingen beter worden georganiseerd

## **7. Aanbevelingen**

Hieronder volgend de aanbevelingen van GoPartners op basis van het deelonderzoek naar ICT-ondersteuning van werkprocessen van de gemeente Hoorn:

- Kom snel met een smart plan met deadlines, budgetten, verantwoordelijken en benodigde ICT-ondersteuning voor de invoering van de Omgevingswet en betrek de burger hierbij.
- Werk aan uitbreiding van het aantal kaarten in de kaartviewer.
- Organiseer een goede vorm van afdelingsoverstijgend overleg inzake ICT-ondersteuning van werkprocessen.
- Heroverweeg de positie van de CISO (Corporate Information Security Officer) binnen de organisatie. Het verdient aanbeveling deze functie te beleggen op het niveau van adviseur van de algemeen directeur. Dit zwaardere gewicht zal tot hogere prioriteit op managementniveau leiden, wat de informatiebeveiliging van de gemeente absoluut ten goede zal komen.

## Resultaten onderzoek gemeente Hoorn: GAP-analyse

*Door Pieter van Besouw, GoPartners, 20 september 2017*

### 1. Inleiding

In opdracht van de rekenkamercommissie Hoorn is door GoPartners onderzoek gedaan naar het ICT-beleid van de gemeente Hoorn. Dit onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek betreft de beoordeling van ondersteuning van werkprocessen met ICT en het tweede deelonderzoek een beoordeling van de GAP-analyse in het kader van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (of BIG). Dit rapport betreft het tweede deelonderzoek, de beoordeling van de GAP-analyse.

Een betrouwbare informatievoorziening is essentieel voor het goed functioneren van de dienstverlening van gemeenten. Informatiebeveiliging is het proces dat deze betrouwbare informatievoorziening borgt.

### **Welk risico loopt de gemeente Hoorn als de informatiebeveiliging onvoldoende is en vertrouwelijke informatie van burgers "op straat komen te liggen"?**

Allereerst merken wij op dat dit bij wet verboden is: op grond van de wet Meldplicht Datalekken/Wet Bescherming Persoonsgegevens kunnen dan ook forse boetes worden opgelegd aan de gemeente bij overtreding van de wet. Dat kan de gemeente dus veel geld kosten. De gemeente heeft dan ook een juridisch en financieel belang om de informatiebeveiliging op orde te hebben.

De taken op het gebied van gegevensbeveiliging kunnen niet los gezien worden van het steeds verdergaande commerciële gebruik van privacygevoelige gegevens. De gemeente moet dus als een goed huisvader passen op die gevoelige gegevens, om te voorkomen dat burgers in hun belangen worden geschaad en de gemeente imagoschade oploopt. Privacygevoelige gegevens kunnen namelijk bij onvoldoende informatiebeveiliging actief worden gebruikt door bedrijven als bijvoorbeeld Google en Facebook, maar ook door andere commerciële bedrijven. Hierdoor zou het bijvoorbeeld moeilijk kunnen worden voor burgers om zich in de toekomst te verzekeren. In Europees verband is wetgeving aangenomen die ervoor moet zorgen dat ook kwetsbare burgers zich in de toekomst nog kunnen verzekeren tegen ziektekosten. Gemeenten spelen in Europa hierin een centrale rol.

De risico's worden inmiddels door gemeenten al enige tijd en in toenemende mate onderkend. Gemeenten hebben daarom in VNG-verband besloten om werk te maken van informatiebeveiliging. Daartoe ondertekenden zijn in november 2013 de Resolutie 'Informatieveiligheid, randvoorwaarde voor de professionele gemeente'<sup>18</sup>.

### **De GAP-analyse, wat is dat?**

*Alle gemeenten zijn inmiddels bezig met de implementatie van de BIG, die geldt als een gemeenschappelijk normenkader. Bij de invoering geldt maatwerk, op basis van lokale risicoafweging en financierings-mogelijkheden.<sup>19</sup> Daarvoor worden aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst de verschillen tussen de gewenste situatie volgens de BIG en de daadwerkelijke situatie (de "gaps") geanalyseerd; dat is de zogenoemde GAP-analyse. Als een vraag uit deze vragenlijst negatief wordt beantwoord (er is dan sprake van een verschil tussen de gewenste situatie en de werkelijk situatie), moeten adequate beheersmaatregelen worden benoemd die ertoe leiden dat de gewenste situatie zo snel mogelijk wordt bereikt.*

## **2. Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen**

Doel van dit onderzoek is om een expert oordeel te geven over de door de gemeente Hoorn uitgevoerde GAP-analyse.

De probleemstelling voor dit deelonderzoek luidt: "Leidt de door de gemeente Hoorn uitgevoerde GAP-analyse binnen afzienbare tijd tot een betrouwbare informatievoorziening?"

Als uitwerking van deze doel- en probleemstelling, werden de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- Is de GAP-analyse volledig uitgevoerd?
- Zijn de verbeteracties om te komen tot een goede informatiebeveiliging van de gemeente Hoorn benoemd?
- In welke mate zijn de benoemde verbeteracties adequaat?

## **3. Methodiek**

Als onderzoeksmethoden hanteerden wij dossieronderzoek en interviews.

Ten behoeve van het dossieronderzoek werd door de gemeente Hoorn de uitgevoerde GAP-analyse (de ingevulde vragenlijsten) en een set ondersteunende documenten aangeleverd. Daarnaast zijn interviews gehouden met betrokken ambtenaren. Van alle interviews werden bondige verslagen opgesteld, die aan

<sup>18</sup> [https://www.ibdgemeenten.nl/wp-content/uploads/2014/04/20131031\\_resolutie-informatieveiligheid.pdf.pagespeed.ce.CnDO7ij8Zj.pdf](https://www.ibdgemeenten.nl/wp-content/uploads/2014/04/20131031_resolutie-informatieveiligheid.pdf.pagespeed.ce.CnDO7ij8Zj.pdf)

<sup>19</sup> <https://www.kinggemeenten.nl/informatiebeveiliging>

respondenten ter verificatie zijn voorgelegd. Reacties hierop zijn ontvangen en indien nodig verwerkt in de rapportage.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben wij de volgende toetsingscriteria gehanteerd:

1. De GAP-analyse is een tool, verstrekt door de overheid om gemeenten te ondersteunen. Er is geen verplichting deze ingevuld aan te leveren of iets dergelijks. Niet de juistheid van het gebruik van het instrument, maar de juistheid en volledigheid van verbeteracties werden beoordeeld.
2. Informatiebeveiliging is primair een organisatie- en gedragsissue, en pas daarna een ICT-project. Informatiebeveiliging gaat bovendien niet alleen over beveiliging van digitale gegevens, maar ook over beveiliging van fysieke gegevens (op papier dus). Een goed geïmplementeerde set procedures en regels met procedurebeschrijvingen en handleidingen werkt redelijk. Maar een perfecte techniek zonder dat de organisatie daadwerkelijk werkt volgens de vastgestelde procedures maakt een bedrijf voor wat betreft informatieveiligheid "zo lek als een mandje". Op het moment dat gedragsverandering een belangrijke component is voor een beoogd resultaat, dan is zichtbaarheid van belang. Daarmee bedoelen we dat een hogere lijnfunctionaris ook het gewenste gedrag laat zien. Dit is noodzakelijk om het proces van aanspreken op het gewenste gedrag te bevorderen. Niets werkt beter dan het goede voorbeeld van het management. In de praktijk is aanspreken op gedrag in een gemeentelijke organisatie ingewikkeld.
3. Gewenste verbeteracties moeten dan ook worden geoperationaliseerd.
4. De verantwoordelijkheid voor de realisatie van verbeteracties moet zo hoog mogelijk in de organisatie worden belegd. Het informatiebeveiligingsbeleid en daarmee ook de GAP kunnen onderverdeeld worden in drie onderdelen: ICT, Facilitair en Personeel & Opleiding. Teammanagers van deze onderdelen zijn in Hoorn verantwoordelijk. Zij hebben ook een integrale verantwoordelijkheid voor gedrag en bewustzijn. Het is gegeven de verdeling over de drie onderdelen niet realiseerbaar om deze taken bij één lijnmanager neer te leggen. De beveiligingsfunctionaris heeft daarom de taak om het overzicht te bewaren en indien nodig te rapporteren aan de directie.

Veel gemeenten hebben een FG-functie (Functionaris Gegevensbescherming, die toeziet op de bescherming van persoonsgegevens.)<sup>20</sup>. Binnen Hoorn is deze nog niet aangewezen.

Wanneer in deze rapportage gesproken wordt over 'Controlfunctie' wordt de CISO (de beveiligingsfunctionaris) bedoeld. De privacy- en beveiligingsfunctionarissen vallen in Hoorn onder het cluster Interne Beheersing.

---

20

[https://www.kinggemeenten.nl/sites/king/files/20170221%20Handreiking%20Rol%20en%20Taken%20van%20FG\\_v1.02.pdf](https://www.kinggemeenten.nl/sites/king/files/20170221%20Handreiking%20Rol%20en%20Taken%20van%20FG_v1.02.pdf)

## 4. Bevindingen

### ***Is de GAP-analyse volledig uitgevoerd?***

De door de gemeente Hoorn uitgevoerde GAP-analyse, zoals ten behoeve van ons onderzoek aangeleverd door afdeling Control van de gemeente Hoorn, is onvolledig. Van de 310 vragen werden er 76 negatief beantwoord<sup>21</sup>. Bij 50 punten die met "nee" werden beantwoord, ontbreekt de onderbouwing. Maar het betekent ook dat van de 310 punten er 234 op orde en ingeregeld zijn. Dat is in vergelijking met andere gemeenten een goede score, te meer omdat de 76 bedoelde punten (uiteraard) belangrijk zijn, maar feitelijk niet de meest essentiële zaken rond informatiebeveiliging betreffen. Die bleken in Hoorn namelijk wèl op orde en zijn begrepen in de genoemde 234 punten. Zo is in Hoorn een verbeterslag gaande op het gebied van technische beveiliging (alle laptops worden/zijn geëncrypt, net als USB-sticks). Deze actie is overigens mede ingezet na de ransomware-aanval die vorig jaar in Hoorn heeft plaatsgevonden.

Een overzicht van de scores per onderwerp is als bijlage toegevoegd.

### ***Zijn de verbeteracties om te komen tot een goede informatiebeveiliging van de gemeente Hoorn benoemd?***

Op 76 punten bleek er dus een verschil tussen de gewenste en de werkelijke situatie en moeten concrete en adequate acties ter verbetering worden benoemd. Deze bleken in 68 gevallen te ontbreken.

Tijdens het ambtelijk wederhoor over dit rekenkamerrapport werd aangegeven dat er voor 124 maatregelen nog acties ter verbetering worden geformuleerd in een plan per onderdeel (ICT, Facilitair en Personeel & Opleiding).

Tijdens het laatste interview met de betreffende ambtenaren bleek dat er gekozen is voor een specifieke aanpak, namelijk dat men de openstaande punten bundelt per eigenaar (bijvoorbeeld het hoofd ICT of hoofd P&O) en vervolgens maakt het cluster Interne Beheersing samen met de betreffende teammanager een plan waarin de acties staan die deze proceseigenaar zelf gaat uitvoeren.

### ***In welke mate zijn de benoemde verbeteracties adequaat?***

De genoemde verbeteracties zijn nog niet benoemd, maar de intentie om de resterende acties uit te werken is aanwezig. Zo zien we dat P&O al een plan heeft gemaakt, maar dat dit nog voor alle overige proceseigenaren moet gebeuren. Sommige gedragsgerichte verbeteracties (zoals "hackertje", "in dienst procedure" en "gedragskaart") zijn goed<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> 3 "onbekend"+73 "nee"=76

<sup>22</sup> Hackertje is een stripfiguurtje dat via intranet op een toegankelijke manier tips en adviezen over informatiebeveiliging geeft. Dit zou echter nog beter onder de aandacht gebracht kunnen worden. De gedragskaart geeft aan welk gedrag verwacht wordt van een medewerker van de gemeente Hoorn.

## 5. Samenvattend beeld

In Hoorn wordt goed gewerkt aan het verbeteren van de informatiebeveiliging. Men doet ook de juiste dingen. Weliswaar bleek dat er van de 310 vragen 76 negatief moesten worden beantwoord, omdat er sprake was van een verschil tussen de gewenste en de aangetroffen situatie, maar 234 vragen werden positief beantwoord en deze (belangrijke) zaken zijn op orde. Dit is ten opzichte van andere gemeente een goede score.

Tevens is in Hoorn een slag gaande op het gebied van technische beveiliging (alle laptops worden/zijn geëncrypt, net als USB-sticks).

De vraag is echter of de snelheid en concreetheid van nog te realiseren verbeteracties voldoende is. Daarbij is wellicht nog enige hulp nodig van het management. Dat hoeft overigens niet altijd een directeur te zijn. Een teammanager is vaak uitstekend in staat een beveiligingsmaatregel te implementeren en te zorgen dat iedereen van het team zich eraan houdt. Belangrijk is dat er per maatregel een verantwoordelijk persoon is en een actieplan met doelstelling en datum. Dit moet centraal op voldoende hoog niveau worden aangestuurd en bewaakt.

## 6. Aanbevelingen

1. Positioneer de CISO zo hoog mogelijk in de organisatie, liefst onder de gemeentesecretaris maar in ieder geval onder een directeur (in Hoorn is dat een lid van het Strategisch Team). Hierdoor krijgt deze FG-functie meer gewicht en daardoor een hogere prioriteit binnen de werkzaamheden van medewerkers. Voorwaarde hiervoor is natuurlijk wel dat het senior management het belang hiervan ook echt inziet.
2. Maak de acties concreet met een SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden) projectplanning per proceseigenaar en zorg dat er gestuurd wordt op het resultaat. Wie doet wat en wanneer is het gereed? Laat hier periodiek over rapporteren.
3. De huidige werkgroep die de GAP-analyse moet aanpakken bestaat uit de 2 medewerkers van het cluster Interne Beheersing en 1 medewerker van het cluster Automatisering (beide onderdeel van team IC&A). Er is ook een concernmanager Strategie die informatiebeveiliging in zijn portefeuille heeft. Op 1 augustus jl. heeft het college ingestemd met het project 'Invoering privacybeleid', met een wethouder als bestuurlijk opdrachtgever. Dit project is er op gericht om teammanagers in stelling te brengen om aan de slag te gaan met de invoering van het privacybeleid. Hieronder valt ook informatieveiligheid en bewustwording en gedrag. Schenk binnen dit project ook voldoende aandacht aan het in gang zetten van de gewenste gedragsverandering.

## Bijlage bij rapportage over GAP-analyse

### 76 punten waarop verbeteracties noodzakelijk zijn

Hieronder volgt een samenvatting van de 76 vragen die in de GAP-analyse negatief werden beantwoord. Bij deze vragen is er dus sprake van een verschil tussen de gewenste situatie en de werkelijke situatie.

| Aanwezig                                       | (Meerdere items)           |
|--|----------------------------|
| <b>Rijlabels</b>                               | <b>Aantal van Aanwezig</b> |
| 10. Beheer van communicatie en dienstprocessen | 19                         |
| 104. SMS                                       | 1                          |
| 11. Toegangsbeveiliging                        | 17                         |
| 12. Verwerving, onderhoud en ontwikkeling      | 6                          |
| 13. Beheer van incidenten                      | 1                          |
| 14. Bedrijfscontinuïteitsbeheer                | 3                          |
| 15. naleving                                   | 1                          |
| 6. Organisatie van informatiebeveiliging       | 9                          |
| 7. Beheer van bedrijfsmiddelen                 | 7                          |
| 8. Personeelsbeveiliging                       | 6                          |
| 9. Fysieke beveiliging                         | 6                          |
| <b>Eindtotaal</b>                              | <b>76</b>                  |

## 50 punten waarop onderbouwing ontbreekt

In 50 van de 76 hiervoor genoemde gevallen was geen onderbouwing aanwezig en was de GAP-analyse dus onvolledig. Deze 50 gevallen worden in de tabel hieronder samengevat.

| Aanwezig   | (Meerdere items)    |
|--|---------------------|
| Vindplaats/opmerking   | (leeg)              |
| Rijlabels  | Aantal van Aanwezig |
| <b>10. Beheer van communicatie en bedienprocessen</b>                        | <b>19</b>           |
| Beheer van verwijderbare media   | 2                   |
| Beleid en procedures voor informatie-uitwisseling                            | 1                   |
| Functiescheiding   | 1                   |
| Logging en controle  | 10                  |
| Maatregelen tegen 'mobile code'  | 1                   |
| Maatregelen voor netwerken   | 1                   |
| Systeemacceptatie  | 1                   |
| Uitwisselingsovereenkomsten  | 1                   |
| Wijzigingsbeheer   | 1                   |
| <b>104. ISMS</b>   | <b>1</b>            |
| ISMS   | 1                   |
| <b>11. Toegangsbeveiliging</b>   | <b>12</b>           |
| Authenticatie van gebruikers bij externe verbindingen                        | 1                   |
| Beheer van (speciale) bevoegdheden   | 1                   |
| Beheer van gebruikerswachtwoorden  | 1                   |
| Beveiligde inlogprocedures   | 1                   |
| Clear desk en clear screen   | 2                   |
| Gebruikersidentificatie en authenticatie                                     | 1                   |
| Onbeheerde gebruikersapparatuur  | 1                   |
| Scheiding van netwerken  | 3                   |
| Telewerken   | 1                   |
| <b>12. Verwerving, onderhoud en ontwikkeling</b>                             | <b>5</b>            |
| Analyse en specificatie van beveiligingsseisen                               | 1                   |
| Beheersing van operationele programmatuur                                    | 1                   |
| Beleid voor het gebruik van cryptografische beheersmaatregelen               | 1                   |
| Sleutelbeheer  | 1                   |
| Validatie van uitvoergegevens  | 1                   |
| <b>13. Beheer van incidenten</b>   | <b>1</b>            |
| Rapportage van informatiebeveiligingsgebeurtenissen                          | 1                   |
| <b>14. Bedrijfscontinuïteitsbeheer</b>                                       | <b>1</b>            |
| Informatiebeveiliging opnemens en het proces van bedrijfscontinuïteitsbeheer | 1                   |
| <b>15. naleving</b>  | <b>1</b>            |
| Voorschriften voor het gebruik van cryptografische beheersmaatregelen        | 1                   |
| <b>6. Organisatie van informatiebeveiliging</b>                              | <b>6</b>            |
| Betrokkenheid van het College van B&W bij beveiliging                        | 1                   |
| Beveiliging behandelen in overeenkomsten met derde partij                    | 1                   |
| Beveiliging beoordelen in de omgang met klanten                              | 1                   |
| Identificatie van risico's die betrekking hebben op externe partijen         | 3                   |
| <b>8. Personeelbeveiliging</b>   | <b>3</b>            |
| Blokking van toegangsrechten   | 1                   |
| Directieverantwoordelijkheid   | 1                   |
| Retournering van bedrijfsmiddelen  | 1                   |
| <b>9. Fysieke beveiliging</b>  | <b>1</b>            |
| Werken in beveiligde ruimten   | 1                   |
| <b>Eindtotaal</b>  | <b>50</b>           |



## Impactanalyse

Uit de impact analyse (die voortvloeit uit de GAP-analyse) blijkt dat er voor 68 van de 76 negatief beantwoorde vragen, feitelijk dus afwijkingen tussen de gewenste en de aangetroffen situatie, geen concrete verbeterpunten zijn benoemd (wie door wat, met welk resultaat en wanneer is het klaar). Hieronder een samenvatting van deze punten:

|             |                  |
|-------------|------------------|
| Aanwezig    | (Meerdere items) |
| Actiehouder | (leeg)           |

| Rijlabels                                      | Aantal van Aanwezig |
|--|---------------------|
| 10. Beheer van communicatie en bedienprocessen | 19                  |
| 104. ISMS                                      | 1                   |
| 11. Toegangsbeveiliging                        | 17                  |
| 12. Verwerving, onderhoud en ontwikkeling      | 6                   |
| 13. Beheer van incidenten                      | 1                   |
| 14. Bedrijfscontinuïteitsbeheer                | 3                   |
| 15. Naleving                                   | 1                   |
| 6. Organisatie van informatiebeveiliging       | 8                   |
| 7. Beheer van bedrijfsmiddelen                 | 2                   |
| 8. Personele beveiliging                       | 5                   |
| 9. Fysieke beveiliging                         | 5                   |
| <b>Eindtotaal</b>                              | <b>68</b>           |