

A man with a beard, wearing a blue long-sleeved shirt and a watch, is sitting at a desk. He is looking at a computer monitor with a thoughtful expression, his hand resting on his chin. The desk has a keyboard, a mouse, and a laptop. The background is a plain wall.

ICT met beleid.
**Onderzoek naar beleidsondersteunende
informatievoorziening en ICT**
Rekenkamercommissie Ede

Ede, 14 september 2017

De Rekenkamercommissie van Ede wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid staan daarbij voorop. Ook draagt de commissie met haar werkzaamheden bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en aan de publieke verantwoording. De werkzaamheden van de commissie bestaan voornamelijk uit het verrichten van evaluatieonderzoek binnen de beleidscyclus en uit het rapporteren daarover. De Rekenkamercommissie doet dit alles vanuit een onafhankelijke positie; de leden van de commissie hebben naast hun rekenkamerwerk geen binding met de bestuurlijke noch met de ambtelijke organisatie. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De huidige samenstelling van de commissie is als volgt:

Leden:

- Albert Swinkels, tevens voorzitter;
- Michel Bergshoef;
- Jos van Kroonenburg;
- Ilona Wammes;
- Lydia Zwier.

Secretaris:

- Sjoerd de Jong

Contactgegevens:

Secretaris van de Rekenkamercommissie Ede:

Sjoerd de Jong

Postbus 9022

6710 HK Ede

Disclaimer tekst

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn. De gemeente Ede is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de gemeente Ede via postbus 9022, 6710 HK Ede.

Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Ede.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	5
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.3. Aanpak	6
1.4. Beleidsondersteunende informatievoorziening en ICT	7
1.5. Leeswijzer	10
2. Conclusies en aanbevelingen	11
2.1. Beantwoording centrale onderzoeksvraag	11
2.2. Bevindingen samengevat	12
2.3. Aanbevelingen	15
3. Reactie college van B&W	19
4. Nawoord rekenkamercommissie	21
Nota van bevindingen	23
1. Beleid	23
1.1. Informatiebehoeften raad	24
1.2. Informatiebehoeften beleid	25
1.3. Externe stakeholders	26
1.4. Doorontwikkeling informatievraag	27
1.5. Analyse	28
2. Informatie	30
2.1. Totstandkomingsproces sociale monitor	30
2.2. Organisatie keten informatievoorziening sociale monitor	31
2.3. Project sturings- en verantwoordingsinformatie sociaal domein	32
2.4. Analyse	33
3. ICT	35
3.1. Systemen en hun benutting voor de sociale monitor	35
3.2. Gemeentebrede organisatie ICT en ICT-dienstverlening	37
3.3. Verbeterplan I&A en ICT Roadmap	37
3.4. Bijgesteld verbeterplan I&A	40
3.5. Analyse	42

Bijlagen	44
Bijlage I – Afkortingen	44
Bijlage II – Deelvragen	45
Bijlage III - Literatuur	46
Bijlage IV - Geïnterviewden	47
Bijlage V – IS-Lite model	48

Bestuurlijke nota

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Gemeenten zijn voor het realiseren van hun gemeentelijk beleid afhankelijk van een goede informatievoorziening. Producten en diensten bieden zij steeds vaker digitaal aan de burger aan. Digitale processen en databestanden worden meer en meer gekoppeld, zodat informatie sneller en efficiënter beschikbaar komt. Zo moeten gemeenten bijvoorbeeld voor de uitvoering van de taken op het gebied van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en de arbeidsparticipatie allerlei digitale gegevens met de zorgaanbieders uitwisselen. Het is in dit kader dan ook van groot belang dat de ICT-ondersteuning bij een gemeente naar behoren functioneert. De rekenkamercommissie heeft vanwege de grote maatschappelijke en financiële belangen die met dit onderwerp zijn gemoeid, besloten om naar deze materie een onderzoek uit te voeren. De commissie verwacht daarnaast dat de komende jaren het belang van een goede informatievoorziening, en dus een goed functionerende ICT, voor de realisering van het gemeentelijke beleid alleen maar zal toenemen.

In lijn met deze ontwikkeling heeft de rekenkamercommissie een voorstudie verricht. Daarbij is gesproken met sleutelpersonen in de organisatie en zijn relevante documenten bestudeerd. Uit de voorstudie bleek dat er aanleiding is om te kijken naar beleidsondersteunende informatievoorziening en de daarbij horende ICT. De specifieke aandachtspunten die daarbij zijn geformuleerd, zijn verwerkt in de onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek.

Voortbouwend op de voorstudie heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Ede besloten een onderzoek uit te laten voeren naar de kwaliteit van de beleidsondersteunende informatievoorziening en in dat licht de kwaliteit van de ICT-dienstverlening van de gemeente Ede.

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie stelt zich met dit rapport ten doel inzicht te bieden in het functioneren van de beleidsondersteunende informatievoorziening van de gemeente Ede en te komen tot aanbevelingen, gericht op het verbeteren daarvan.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is bij de gemeente Ede sprake van een goede aansluiting:

1. tussen beleid en omgeving
2. tussen informatievoorziening en beleid
3. tussen ICT-dienstverlening en beleid & informatievoorziening

en op welke punten zijn welke verbeteringen c.q. maatregelen noodzakelijk en waarom?

De deelvragen die uit de centrale onderzoeksvraag voortvloeien (bijlage II), zijn vertaald in normen die het toetsingskader voor het onderzoek vormen.

Onderstaand worden alle normen weergegeven net als in welk hoofdstuk deze worden toegepast.

Deelvraag	Normen
I. Hoofdstuk 2	Burgers en bedrijven zijn betrokken bij de totstandkoming van het beleid en de beleidsondersteunende informatievoorziening. De gemeente Ede anticipeert zodanig op toekomstige ontwikkelingen in de gemeentelijke omgeving dat tijdig de beleidsondersteunende informatievoorziening op orde is. De gemeenteraad is in staat gesteld om eenduidige kaders t.a.v. informatievoorziening te stellen en te controleren op de uitvoering daarvan.
II Hoofdstuk 3	De interne communicatie met betrekking tot de informatievoorziening en de bijbehorende ICT is zodanig dat het management zicht heeft op de voortgang en de mogelijkheid heeft om bij te sturen. Het college en de ambtelijke organisatie zijn op een zodanige gestructureerde wijze betrokken bij de vorming en de uitvoering van de informatievoorziening en de bijbehorende ICT, dat afstemming plaatsvindt tussen de informatiebehoefte en de informatievoorziening.
III Hoofdstuk 4	Gemeentelijk informatiebeleid is vastgesteld. Het vastgestelde gemeentelijke informatiebeleid draagt in voldoende mate bij aan de uitvoering van de primaire gemeentelijke taken en de realisatie van de gemeentelijke ambities en doelen. De doelen van de 'ICT roadmap' worden gerealiseerd op een zodanige wijze dat met de gegenereerde en geïnterpreteerde data voorzien wordt in de informatiebehoefte. Inzichtelijk is welk budget begroot is voor informatievoorziening en ICT. Inzichtelijk is welke uitgaven worden gerealiseerd binnen de begroting voor informatievoorziening en ICT.

Figuur 1. Normenkader

1.3. Aanpak

Het onderzoek is gestart met een documentonderzoek op basis van toegezonden documentatie over o.a. de ICT- infrastructuur. Bij de start van het onderzoek heeft een gesprek plaatsgevonden met beleidsmedewerkers en een adviseur Financiën & Control om een geschikte casus voor het onderzoek

te selecteren. Op basis van dit gesprek is de sociale monitor gekozen als centrale casus binnen dit rekenkameronderzoek.

De geformuleerde onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van deze casus. Daartoe zijn documenten over de sociale monitor bestudeerd. Er hebben interviews plaatsgevonden met beleidsregisseurs van Wmo, Jeugd en Participatie, met informatieadviseurs alsook met de wethouder bestuurlijk verantwoordelijk voor de sociale monitor. Tot slot heeft een sessie plaatsgevonden met raadsleden uit de werkgroep sociale monitor.

Ten tijde van het rekenkameronderzoek speelde ook de oplevering van een rapportage in het kader van het project sturings- en verantwoordingsinformatie sociaal domein. De uitkomsten van dit project zijn betrokken in dit rekenkameronderzoek en de verantwoordelijk medewerker is gesproken. Gedurende het onderzoek is ook het auditrapport (Audit Informatievoorziening en Automatisering gemeente Ede, april 2017) en bijbehorende onderzoeken opgeleverd over de realisatie van een aantal verbeterplannen ten aanzien van de ICT. Ook hierover heeft een gesprek plaatsgevonden, in dit geval met de verantwoordelijk wethouder en de betrokken ambtenaren. De uitkomsten van deze audit zijn meegenomen in dit onderzoek.

Op deze wijze wordt met dit onderzoek inzicht geboden in het functioneren van een specifieke beleidsondersteunende informatievoorziening, te weten de sociale monitor. Daarnaast wordt inzicht geboden in het bredere functioneren van de ICT en ICT-ondersteuning aan de hand van het eigen gemeentelijke verbetertraject in de vorm van een secundaire analyse aangevuld met interviews. Het verbetertraject dat de gemeente heeft ingezet en de audit die daarbij is uitgevoerd, laten niet alleen zien dat het een actueel thema is, maar ook een thema waar de organisatie en het college zelf al mee aan de slag zijn. Met het onderhavige onderzoek wordt het zicht van de raad op het functioneren van de beleidsondersteunende informatievoorzieningen en ICT en de inzet van het college en de organisatie op dit vlak verder verbeterd.

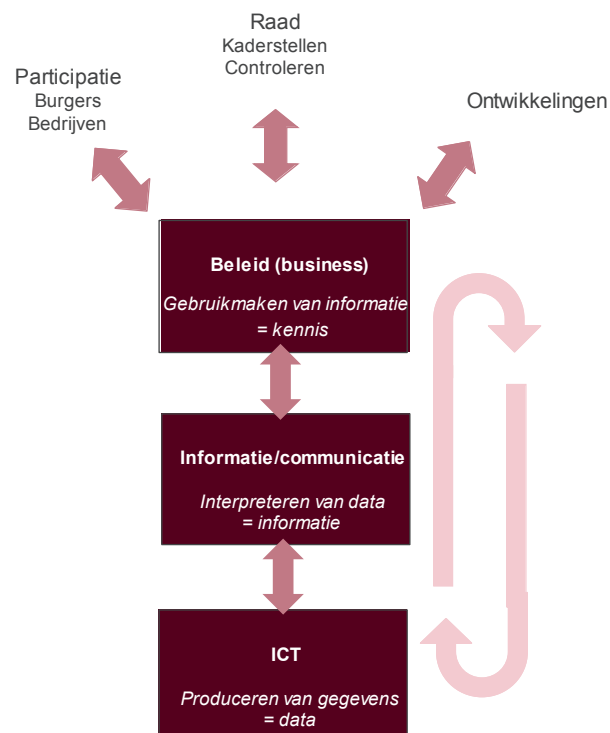
Van alle interviews zijn verslagen gemaakt. Deze zijn voorgelegd aan de geïnterviewde personen met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren. Daarna zijn de verslagen vastgesteld. In bijlage III en IV zijn de gebruikte documenten en de geïnterviewden weergegeven.

1.4. Beleidsondersteunende informatievoorziening en ICT

Voordat inhoudelijk de bevindingen worden geschetst in de volgende hoofdstukken, gaan we ter introductie in op het belang van een goed functionerende beleidsondersteunende informatievoorziening.

Elk beleidsterrein heeft behoefte aan een goede kennispositie. Gemeenten zien zich gesteld voor steeds meer en steeds complexere opgaven. Deze opgaven moeten worden gerealiseerd binnen complexe netwerken waarbij sprake is van sterke wederzijdse afhankelijkheden. Tel daarbij op de beperkte middelen die beschikbaar zijn. Dit samenspel aan factoren versterkt het belang van het goed doordacht formuleren en uitvoeren van beleid. Informatie die aansluit op de beleidsbehoefte is daarvoor onontbeerlijk. Voor de decentralisaties in het sociaal domein betekent dit bijvoorbeeld weten waarop moet worden ingezet. Bijvoorbeeld welke zorgvraag is te verwachten gelet op de samenstelling en ontwikkeling van de bevolking, lukt het om de nieuwe manier van werken (transformatie) gerealiseerd te krijgen in de toegang tot de zorg, lukt het om meer lichte ondersteuning te bieden waardoor minder zwaardere ondersteuning nodig is en wordt er daadwerkelijk gewerkt met één gezin, één plan, één regisseur?

Om dit soort informatie te kunnen genereren, moeten alle schakels in de keten van beleidsondersteunende informatievoorziening in goede samenhang met elkaar functioneren zodat beleidsvorming en beleidsuitvoering zo optimaal als mogelijk kunnen plaatsvinden. De keten van beleidsondersteunende informatievoorziening bestaat uit de schakel ICT die ervoor moet zorgen dat data beschikbaar is en verwerkt kan worden. De schakel informatie/communicatie interpreteert deze data vervolgens om tot de gevraagd informatie te komen. Het gaat om de informatie die gevraagd en gebruikt wordt door de schakel beleid. Dit niet alleen voor de eigen werkzaamheden, maar ook om in te kunnen spelen op bijvoorbeeld vragen vanuit de raad of op nieuwe ontwikkelingen. In figuur 2 hebben we de keten weergegeven.



Figuur 2. Keten van beleidsondersteunende informatievoorziening

Tussen de schakels vindt een continue wisselwerking plaats waarbij sprake is van wederkerigheid. Met het opleveren en interpreteren van data ontstaat informatie waarmee de kennisbehoefte van beleidsmakers wordt ingevuld. De wederkerigheid zit erin dat niet alleen door middel van ICT-technologie de juiste data moeten worden genereerd en vertaald moeten worden naar informatie, maar ook dat vanuit beleid duidelijk moet worden aangegeven aan welke informatie behoefte is. Zonder een goede vraag geen goed antwoord. Het onderzoek richt zicht dan ook op zowel het managen van de informatievraag als op het managen van de informatielevering.

Om tot de juiste informatievraag te komen, is het van belang in te spelen op en rekening te houden met een aantal aspecten. Een zeer relevante speler in dit veld is natuurlijk de raad die zijn kaderstellende en controlerende rol heeft te vervullen. Ervoor zorgen dat de raad daartoe die informatie krijgt die past bij de kaderstellende en controlerende rol, blijkt in de praktijk vaak lastig. Dat blijkt ook uit het eerdere rekenkameronderzoek *Kaderstelling onder controle?* Daarin constateert de rekenkamercommissie dat de informatievoorziening aan de raad nog niet voldoende is afgestemd op de “golflengte” van de raad.

Een andere relevant aspect is de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid. Participatie door deze maatschappelijke actoren in het publieke domein heeft invloed op de inhoud van het beleid en de wijze waarop het beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd. Daarop moet worden geanticipeerd bij het helder krijgen van de informatievraag.

Het laatste aspect betreft toekomstige ontwikkelingen waarop vroegtijdig moet worden geanticipeerd, wil de gemeente op tijd klaar zijn om bijvoorbeeld nieuwe taken goed uit te kunnen voeren of de gevolgen van die ontwikkeling op te kunnen vangen. Een voorbeeld uit het recente verleden is de decentralisatie van taken in het sociaal domein. Een actueel voorbeeld is de Omgevingswet. Als niet vroegtijdig de noodzakelijke informatievoorziening (onder andere de ‘Laan van de Leefomgeving¹’) en ICT-structuur wordt gebouwd, zal de implementatie van nieuwe taken en belangrijke wijzigingen in wetgeving moeizaam plaats kunnen vinden.

1 Bouwsteen voor het digitaal stelsel van de omgevingswet, waardoor in 2024 met een klik op de kaart alle beschikbare informatie benodigd voor een ontwikkeling beschikbaar is. Het gaat daarbij om informatie voor besluiten met rechtsgevolgen, zoals vergunningen of een omgevingsplan.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen, namelijk een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen.

De bestuurlijke nota bestaat uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 1 van deze bestuurlijke nota legt de rekenkamercommissie verantwoording af over het uitgevoerde onderzoek. In hoofdstuk 2 beantwoordt de rekenkamercommissie de centrale onderzoeksvraag. Vervolgens worden de samenvattende bevindingen uit de nota van bevindingen gepresenteerd. Ten slotte worden de aanbevelingen geformuleerd. In hoofdstuk 3 staat de bestuurlijke reactie van het college van B en W en hoofdstuk 4 bevat het nawoord.

De nota van bevindingen kan worden gezien als een verdiepende bijlage. Hierin wordt dieper ingegaan op de onderzoeksresultaten, waarop de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen baseert. De onderzoeksvraag laat zien dat in dit onderzoek de interactie en het samenspel tussen de schakels in de beleidsondersteunende informatieketen centraal staan. Gedurende het onderzoek is dan ook gebruik gemaakt van de keten weergegeven in figuur 2 om de onderzoeksvragen te beantwoorden en de normen te toetsen.

Zo is de nota van bevindingen opgebouwd aan de hand van de verschillende schakels in de keten:

Hoofdstuk 1. Beleid (business)

Hoofdstuk 2. Informatie

Hoofdstuk 3. ICT

De hoofdstukken 1, 2 en 3 gaan daarmee in op de schakels binnen de keten en met name in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de ICT en ICT-ondersteuning die hierbij voorwaardelijk is. Ieder hoofdstuk eindigt met een analyse over de schakel in de keten waarbij wordt aangegeven in welke mate aan de gestelde normen wordt voldaan.²

De nota van bevindingen bevat verder nog drie bijlagen. In bijlage I is een begrippenlijst opgenomen. In bijlage II de deelvragen die ten grondslag lagen aan de normen die in dit onderzoek zijn gebruikt. Bijlage III kent de geraadpleegde bronnen en bijlage IV is een overzicht van de geïnterviewde personen. In bijlage V is een inhoudelijke aanvulling op de aanbevelingen opgenomen.

² Dit gebeurt met drie tekens: - (negatieve score), + (positieve score) of +/- (neutrale score).

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1. Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Beleidsondersteunende informatievoorziening en ICT zijn cruciale randvoorwaarden om de opgaven waar gemeenten zich voor gesteld zien, te kunnen realiseren. Dat geldt ook voor de gemeente Ede. Hiervoor is betrokkenheid en aandacht van alle spelers binnen de gemeente nodig. Niet alleen van die onderdelen van de organisatie die ICT en ICT-ondersteuning als de kern van hun werk hebben, maar ook de beleidsafdelingen. Niet alleen van de organisatie, maar ook van het college en de raad.

Deze aandacht en betrokkenheid is niet vanzelfsprekend. Vaak worden vraagstukken die ICT raken als technisch beschouwd en niet iedereen heeft voldoende kennis of denkt voldoende kennis te hebben om goed mee te kunnen praten. Toch is bestuurlijke (college en raad) en organisatiebrede betrokkenheid nodig om de keten van beleidsondersteunende informatievoorziening goed te kunnen laten functioneren. Bijvoorbeeld om de juiste informatievragen te stellen, voortvloeiend uit de vastgestelde beleidsdoelen. Of om te sturen op de realisatie van de organisatiedoelen ten aanzien van ICT en ICT-ondersteuning.

Op dit moment is deze keten binnen de gemeente Ede nog niet geheel op orde. Er wordt aan gewerkt en er wordt vooruitgang geboekt, maar de aansluiting tussen beleid en omgeving, tussen informatievoorziening en beleid en tussen ICT-dienstverlening enerzijds en beleid en informatievoorziening anderzijds is nog niet optimaal. Dit heeft drie oorzaken.

In de eerste plaats is de systematiek die wordt gehanteerd, nog niet goed. De juiste informatievragen, voortvloeiend uit vastgestelde beleidsdoelen, worden nog niet scherp genoeg gesteld.

In de tweede plaats zijn de organisatorische randvoorwaarden, nodig om de keten van beleidsondersteunende informatievoorziening goed te kunnen laten functioneren, nog onvoldoende ingevuld. Een programmatische aanpak waarbij projectmatig wordt gewerkt, wordt onvoldoende gehanteerd en van een duidelijke verdeling van rollen met bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is nog onvoldoende sprake.

In de derde plaats moet de ICT en ICT-ondersteuning verder worden doorontwikkeld om optimaal bruikbaar te zijn ten behoeve van de

informatievoorziening. Stabiliteit van informatiesystemen en gebruikersgemak bij het ontsluiten van deze systemen zijn sleutelwoorden bij het verder verbeteren van de ICT en ICT-ondersteuning.

2.2. Bevindingen samengevat

Beleid

Het is van belang vroegtijdig te anticiperen op informatievoorziening en ICT-ondersteuning bij nieuwe gemeentelijke opgaven en taken. Bij de decentralisaties in het sociaal domein heeft de gemeente Ede vroegtijdig, zeker in vergelijking met andere gemeenten in Nederland, gekozen voor het inzetten van een informatievoorziening om de voortgang van die ontwikkelingen te kunnen monitoren. Er is toen gekozen alleen gebruik te maken van beschikbare gegevens uit bestaande ICT-systemen. De voornaamste gebruiker van de sociale monitor, de raad, is overwegend positief over het instrument als antwoord op zijn informatiebehoefte. Door een werkgroep met raadsleden actief in de totstandkoming en ontwikkeling van de sociale monitor te laten deelnemen, is de gemeenteraad in staat gesteld om kaders te stellen over de informatievoorziening in het sociaal domein en controleert de raad de uitvoering daarvan.

Wel verandert het gebruik van de monitor, omdat de raad het als sturingsinstrument bij de perspectiefnota wil gaan inzetten. Eigenlijk komt de raad nu tot het inzicht dat de beleidsondersteunende informatievoorziening nog niet op orde is en zijn informatievraag onvoldoende helder is gesteld. Het is de vraag of de organisatie de raad niet eerder tot dit inzicht had kunnen laten komen. Om de sociale monitor anders te gebruiken, zal de raad, in plaats van te kiezen uit beschikbare indicatoren, moeten aangeven wat hij belangrijk vindt en welke informatievraag beantwoord moet worden. Aan de hand daarvan zal de informatievoorziening moeten meegroeien. Dit brengt met zich dat de onderliggende informatiesystemen moeten worden aangepast en op een andere wijze moeten worden benut om in de veranderende informatiebehoefte te kunnen voorzien.

Ook beleidsadviseurs zien lacunes in de informatievoorziening door middel van de sociale monitor en overige rapportages, waardoor het slagen van de transformatie in het sociaal domein in haar geheel onvoldoende kan worden gededd. Zo ontbreekt bijvoorbeeld voor beleidsadviseurs informatie over het functioneren van de toegang tot het sociaal domein en wordt informatie (tussen de verschillende pijlers van het sociaal domein) onvoldoende in samenhang met elkaar gebracht. Deze informatievraag is door de beleidsadviseurs nog niet in samenhang geformuleerd en uitgezet binnen de organisatie.

Beleidsadviseurs zetten de sociale monitor incidenteel in om het gesprek met aanbieders te voeren. Burgers worden wel betrokken bij het onderzoek Cliënt Centraal, maar burgers (en maatschappelijke partijen) worden nog niet structureel betrokken bij de opzet en het benutten van de sociale monitor. Het is wel de bedoeling dat dit meer gaat gebeuren.

Kortom, de gemeente Ede heeft in overwegende mate geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen in de gemeentelijke omgeving zodat tijdig de beleidsondersteunende informatievoorziening werd opgezet. De gemeenteraad is in staat gesteld om eenduidige kaders te stellen en te controleren op de uitvoering daarvan. De informatiesystemen worden echter nog niet optimaal benut en sluiten nog niet in voldoende mate aan op de (nieuwe) informatiebehoefte van de raad en vanuit beleid. Ook worden burgers en bedrijven hier nog niet gestructureerd en consequent bij betrokken.

Informatie

In een korte tijd moesten gemeenten de nieuwe taken binnen het sociaal domein overnemen en implementeren. Ondanks deze tijdsdruk is het gelukt om te komen tot de informatievoorziening (sociale monitor). Dat is mede te danken aan de inzet van individuele medewerkers en de nauwe betrokkenheid van de raad en het college. De wijze waarop tot de informatievoorziening is gekomen, is te typeren als een informele en daarmee niet systematische aanpak.

Van een gestructureerde projectmatige aanpak was geen sprake, noch is het keteneigenaarschap expliciet en consequent benoemd en doorgevoerd. Zonder het beleggen van keteneigenaarschap en het expliciteren van de bijbehorende zeggenschap wordt de afstemming tussen de verschillende organisatieonderdelen, het houden van overzicht, het aansturen op het tijdig leveren van goede informatieproducten en het duurzaam borgen van de totstandkoming van sturingsinformatie in de organisatie bemoeilijkt. Het ontbreken van een ondersteunende organisatiestructuur, bijvoorbeeld in de vorm van projectmanagement, leidt er toe dat onvoldoende gestuurd kan worden op de informatievoorziening en bijbehorende ICT.

Wat betreft het genereren van informatie blijkt dat er veel wordt geregistreerd en er veel data beschikbaar zijn, maar dat deze nog niet allemaal worden benut om informatievragen vanuit de raad of vanuit beleid te beantwoorden. De informatievoorziening is op dit moment nog vooral gebaseerd op de data die beschikbaar zijn en is niet gebaseerd op wat belangrijk is in het licht van de vastgestelde beleidsdoelen. De wijze waarop de data uit de databases worden gehaald en verwerkt in informatievoorzieningen, alsmede de borging van de kwaliteit van de data behoeft verbetering.

Dit samenspel aan factoren maakt niet alleen het functioneren van de keten van beleidsondersteunende informatievoorziening kwetsbaar, maar maakt een goede communicatie binnen en sturing op de keten, inclusief de noodzakelijke ICT, moeilijk. Dit wordt door college en organisatie onderkend aan de hand van bijvoorbeeld het project sturings- en verantwoordingsinformatie sociaal domein, wat verbeteringen mogelijk maakt en aanknopingspunten biedt om deze verbeteringen vorm te geven. Vermeld moet worden dat het management naast de monitor meer informatie tot zich krijgt aan de hand waarvan (bij)sturing kan plaatsvinden.

Dit project laat zien dat de conclusies uit dit rekenkameronderzoek een bredere gelding hebben binnen het sociaal domein. De verbetering van de beleidsondersteunende informatievoorziening moet dus breed in het sociaal domein ter hand worden genomen, niet alleen met betrekking tot de sociale monitor.

ICT

Met betrekking tot de sociale monitor kan worden geconcludeerd dat het lukt om uit de databases de data te genereren ten behoeve van de sociale monitor. Dit gaat echter niet vanzelf en vergt veelal extra handelingen. Ook kunnen op dit moment belangrijke informatiesystemen, met name MensCentraal³, nog niet worden benut om data uit te halen die nuttige informatie opleveren voor de sociale monitor. De wijze waarop gegeneerde data worden gevalideerd en getoetst, vindt niet op een zodanige eenduidige en gestructureerde wijze plaats dat kwaliteit altijd is geborgd.

Om de keten van beleidsondersteunende informatievoorziening goed te kunnen laten functioneren, is een betere samenwerking tussen beleidsafdelingen en de afdelingen BIAS⁴ en IPPM⁵ nodig. De nieuwe organisatiestructuur moet zich wat dit betreft nog vertalen naar goede netwerkvorming binnen de organisatie. Het duidelijk beleggen van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld over het keteneigenaarschap en het beleggen van de rollen functioneel beheer en technisch beheer, verdient verbetering en kan een goede samenwerking mogelijk maken.

3 Informatiesysteem met diverse innovatieve ICT-oplossingen voor samenvoegen van informatie in sociaal domein, dit ten behoeve van de uitvoering van het sociaal domein.

4 Beleid & Regie, Beheer Infrastructuur en Applicaties, Services

5 Informatie-, project- en procesmanagement

In algemene zin zijn met een aantal verbeterplannen (Verbeterplan I&A⁶ en de ICT Roadmap⁷) belangrijke stappen gezet om de ICT en ICT-ondersteuning te verbeteren. De beoogde resultaten zijn echter nog niet gehaald, blijktens een uitgevoerde audit⁸. Dat komt door technische oorzaken, bijvoorbeeld door een nog niet voldoende stabiel functionerende ICT-infrastructuur, en organisatorische oorzaken, bijvoorbeeld gebrekkige samenwerking, zwak ontwikkeld projectmanagement en een te grote span of control bij BIAS. Informatiebeleid is vastgesteld, maar geconstateerd wordt dat de uitvoering daarvan nog niet geheel conform dat beleid plaatsvindt.

Om de beoogde resultaten wel te behalen is een bijgesteld verbeterplan⁹ opgesteld. Daarin worden de verschillende aspecten uit de audit benoemd waarbij wordt aangegeven hoe deze worden opgepakt. Een passende programmatische aanpak waarbinnen projectmatig wordt gewerkt is er nog niet waardoor de realisatie van het verbeterplan onvoldoende is geborgd. In het bijgestelde verbeterplan wordt niet aangegeven hoe de eerder ter beschikking gestelde extra middelen (€ 1,8 miljoen) voor de realisatie van de ICT Roadmap zijn besteed. Voor de raad wordt op deze wijze de besteding van deze extra middelen niet inzichtelijk. Ambtelijk wordt aangegeven dat inzicht in de uitgaven wel kan worden geboden, echter er is geen uitsplitsing naar uitgaven in het kader van de roadmap en reguliere uitgaven.

2.3. Aanbevelingen

Het vergt betrokkenheid en actie van alle betrokken spelers binnen de gemeente om de keten van beleidsondersteunende informatievoorziening op orde te krijgen.

Raad

1. Zet met betrekking tot de sociale monitor de ontwikkeling door om vanuit de beleidsdoelstellingen te komen tot informatievragen, in plaats van te werken op basis van wat aan informatie beschikbaar is. Dit maakt het sturen op de realisatie van de transformatie in het sociaal domein mogelijk.
2. Expliciteer ook voor andere domeinen scherp welke informatie nodig is om te kunnen sturen op de realisatie van de beleidsdoelstellingen binnen die domeinen.
3. Heb met betrekking tot de gemeentebrede ICT en ICT-ondersteuning expliciete aandacht voor de realisatie van de doelen op dit vlak.

6 Voorstel Verbeterplan I&A

7 Eindrapportage Roadmap "Grip op ICT"

8 Audit Informatievoorziening en Automatisering gemeente Ede

9 Bijstelling verbeterplan I&A Ede

- a. Dit kan door als raad aan te geven wat bereikt moet worden (kaderstelling). Op dit moment is op organisatieniveau als doel geformuleerd dat een situatie bereikt moet worden die 'op een gemiddeld niveau' is voor lokale overheden en 100.000+ gemeenten. Doelstelling op raadsniveau heeft nog niet expliciet plaatsgevonden en zou concreter kunnen worden geformuleerd.¹⁰
- b. Laat de raad periodiek informeren over de wijze waarop de doelen worden uitgevoerd en in welke mate de doelen worden gerealiseerd (controleren). Rapportages op dit vlak worden op dit moment niet geagendeerd ter bespreking. Heb hierbij ook oog voor de besteding van ter beschikking gestelde extra middelen om de ontwikkelopgaven te realiseren.

College

4. Zet met betrekking tot de sociale monitor de ingezette ontwikkeling door zodat de sociale monitor meer zicht geeft op de stand van zaken van de transformatie in het sociaal domein. Formuleer daarbij zo nodig ook als college zelf aanvullende informatievragen die voortvloeien uit de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de realisatie van de transformatie in het sociaal domein. De raad formuleert vragen vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering en kan daardoor ook andere, aanvullende informatievragen hebben.
5. Stuur op het verbeteren van de sturings- en verantwoordingsinformatie voor het gehele sociaal domein. Geef daartoe vervolg aan het project sturings- en verantwoordingsinformatie sociaal domein (bestuursopdracht) en borg daarbij de betrokkenheid van het college, bijvoorbeeld in de vorm van een stuurgroep.
6. Analyseer of de beleidsondersteunende informatievoorzieningen voor andere domeinen op orde zijn.
7. Betrek de omgeving (inwoners, maatschappelijke organisaties en aanbieders) bij de totstandkoming, de doorontwikkeling en het gebruik van de beleidsondersteunende informatievoorzieningen.
8. Stuur met betrekking tot de gemeentebrede ICT en ICT-ondersteuning op de realisatie van het Verbeterplan I&A en de ICT roadmap op een zodanige wijze dat de vastgestelde doelen worden gehaald en dat in 2019 het niveau van ICT en ICT-ondersteuning op een zodanig niveau is dat de keuze kan worden gemaakt of, en zo ja welke werkzaamheden worden uitbesteed. Op dit moment hangt deze vraag boven de organisatie.

¹⁰ De raad kan bijvoorbeeld als doel formuleren dat de ICT en ICT-ondersteuning in 2019 op een zodanig niveau zijn dat dan een besluit genomen kan worden of deze uitbesteed worden of dat deze zelf uitgevoerd blijven worden. Het is vervolgens aan het college om deze doelstelling verder te operationaliseren. Op een meer concreet niveau kan bijvoorbeeld door de raad ook als doel worden geformuleerd dat er voor het sociaal domein en de Omgevingswet een volledig functionerend datawarehouse wordt opgezet die als eenduidige bron voor informatievoorzieningen dient.

9. Informeer de raad proactief en periodiek over de uitvoering en de realisatie van de doelen met betrekking tot ICT en ICT-ondersteuning. Geef hierbij inzicht in de wijze waarop de extra ter beschikking gestelde middelen worden besteed.
10. Draag zorg voor een passende organisatiestructuur die helpt bij de realisatie van het Verbeterplan I&A en de ICT Roadmap (bestuursopdracht). Maak hierbij gebruik van een programmatische aanpak waarbinnen projectmatig wordt gewerkt. Borg daarbij bestuurlijke betrokkenheid, bijvoorbeeld door middel van een stuurgroep.

Om de ambities met betrekking tot de beleidsondersteunende informatievoorziening en bijbehorende ICT te kunnen realiseren, zijn verdere acties nodig binnen de gemeentelijke organisatie. Het college zal er derhalve voor moeten zorgen dat de volgende aanbevelingen binnen de organisatie worden doorgevoerd.

1. Zet de ontwikkeling van de sociale monitor door. Pak de doorontwikkeling en de realisatie van de sociale monitor op een projectmatige wijze aan waarbij eenduidig en expliciet het keteneigenaarschap, met de bijbehorende bevoegdheden, wordt belegd binnen de organisatie.
2. Geef op een programmatische wijze vervolg aan het project sturings- en verantwoordingsinformatie sociaal domein. Zorg er hierbij in ieder geval voor dat:
 - a. De kwaliteit van de data in de diverse databases bewaakt wordt en deze databases op een eenduidige manier worden gevuld. Zet de ontwikkeling van MensCentraal door zodat deze ook gebruikt kan worden ten behoeve van de sociale monitor.
 - b. Het eenvoudiger wordt om uit de verschillende databases data te halen. Verbeter hiertoe de inzet van ETL zodat minder handelingen nodig zijn om tot de gewenste informatie te komen.
 - c. Breng samenhang aan en zorg voor eenduidigheid in de duiding en interpretatie van de informatie.
3. Realiseer met betrekking tot de gemeentebrede ICT en ICT-ondersteuning het Verbeterplan I&A en de ICT Roadmap. Zorg er hierbij in ieder geval voor dat:
 - a. De knelpunten van technische aard, met name de stabiliteit van de infrastructuur, zo spoedig mogelijk zijn opgelost. Op dit moment gaat onnodig veel tijd verloren aan het oplossen van incidenten vanwege het onvoldoende stabiel functioneren van de infrastructuur.
 - b. Borg samenhang binnen en sturing op het geheel aan maatregelen en acties door middel van een pro-grammatische aanpak waarbinnen projectmatig de verschillende verbetermaatregelen en verbeteracties worden opgepakt.
 - c. Maak de realisatie van de verbetering van ICT en ICT-ondersteuning een gemeentebrede opgave waarbij de betrokkenheid van andere afdelingen wordt geborgd.

- d. Tref de noodzakelijke organisatorische maatregelen die de realisatie van de verbetering van ICT en ICT-ondersteuning mogelijk maken, bijvoorbeeld:
 - i. Het expliciet onderscheiden van functioneel beheer en technisch beheer en het gescheiden binnen de organisatie beleggen van deze twee rollen. Het ligt voor de hand dat het functioneel beheer bij de beleidsafdelingen ligt en het technisch beheer bij BIAS ligt.
 - ii. Verklein zoals voorgenomen de span of control binnen BIAS door te werken met teamleiders. Versterk tegelijkertijd de samenhang tussen BIAS en IPPM en de realisatie van de verbetering van ICT en ICT-ondersteuning door de CIO programmatisch verantwoordelijk te maken voor de verbeteringen die binnen zowel BIAS als IPPM moeten worden gerealiseerd.
- e. Rapporteer proactief en periodiek aan college en raad over de uitvoering en realisatie van het Verbeter-plan en de ICT Roadmap. Geef daarbij inzicht in de wijze waarop de extra ter beschikking gestelde middelen worden besteed.

In 2019 is de gemeente voornemens een besluit te nemen over de vraag welke werkzaamheden door de gemeente zelf en, zo mogelijk, welke werkzaamheden uitbesteed kunnen worden als het gaat om ICT en ICT-ondersteuning. Indien ervoor wordt gekozen om werkzaamheden uit te besteden, bevelen wij aan hierbij goed te kijken naar de samenhang tussen de werkzaamheden die worden uitbesteed en die de gemeente zelf blijft uitvoeren. Alsook te borgen dat de gemeente zelf voldoende kwaliteit en kennis blijft houden om te kunnen sturen op de marktpartij en op de realisatie van nieuwe opgaven en ontwikkelingen. Hiertoe kan inspiratie worden opgedaan van het al eerder ontwikkelde IS-Lite model. IS staat voor Information Services. In bijlage V wordt het IS-Lite model nader toegelicht.

3. Reactie college van B&W

Geachte leden van de rekenkamer,

Van u ontvingen wij het rapport “Rekenkameronderzoek naar beleidsondersteunende informatievoorziening en ICT”. In het kader van bestuurlijk wederhoor reageren wij op de aanbevelingen in dit rapport.

Beleidsondersteunende informatie en ICT nemen een steeds prominentere plaats in binnen de gemeente. Het garanderen van een goede informatievoorziening vraagt voortdurend om alertheid op de doorontwikkeling hiervan. Hierbij is een volwassen ICT organisatie van cruciaal belang.

Wij hebben daarom ook met belangstelling kennis genomen van de uitkomsten van uw rapport en nemen deze graag mee in de verdere doorontwikkeling die wij doormaken op dit terrein.

In onze reactie richten wij ons korthedshalve op de door u aangegeven aanbevelingen en wel die aan ons als college zijn gericht. Bredere discussie kan als dat nodig is plaatsvinden bij de behandeling van het rapport in de raad.

Aanbeveling 4

Deze aanbeveling sluit goed aan bij de ontwikkeling die wij nu voor ogen hebben.

Wij zijn de afgelopen tijd begonnen met het verzamelen van alles wat wij weten en voorhanden hebben. Dit is inzichtelijk gemaakt en is ordening aangebracht. Nu vindt verdere doorontwikkeling plaats. Wij zijn voornemens de transformatie-opgaven verder uit te werken en de daaruit voortvloeiende doelen en indicatoren te gaan monitoren, o.a. via de sociale monitor. Op basis van de Transformatieagenda Sociaal Domein bepalen wij waar Ede nu staat en wat nog beter moet/kan. Aanvullende informatievragen kunnen daarbinnen een plaats krijgen.

Aanbeveling 5

Het verbeteren van de sturings- en verantwoordingsinformatie voor het gehele sociaal domein heeft prioriteit, waarvan de toekomstige organisatie van de informatievoorziening onderdeel uitmaakt. De informatie kent meerdere lagen, waarbij managementinformatie een nadrukkelijk onderdeel is. Intentie is ook om de gegevens uit de monitor op het juiste moment beschikbaar te laten zijn op bestuurlijk niveau. En daarbij (aan de voorkant) aansluiten op en betrokken kunnen worden bij beleidsbeslissingen in de planning & control- cyclus (onder meer de Perspectiefnota). Of nauwere bestuurlijke betrokkenheid via een stuurgroep gerealiseerd moet worden willen wij bezien.

Aanbeveling 6 en 7

Past in onze visie die wij daarop hebben en nog om verdere uitwerking vraagt. Naast de Sociale Monitor is al sprake van monitoring op andere onderdelen als leefbaarheid, inwoners aan het woord en wijkprofielen. Een analyse ten behoeve van een totaalbeeld is een goede aanvulling hierop.

Het betrekken van de omgeving vraagt steeds afweging op welke onderdelen en is afhankelijk van de doelgroep of dit nodig en van toepassing is.

Aanbeveling 8

Wij onderkennen dat ICT sterk in ontwikkeling is en in Ede nog niet voldoende op orde. Deze aanbeveling sluit ons inziens aan op de reeds ingezette werkwijze, mede doorgezet naar aanleiding van het door onszelf eerder uitgevoerde ICT onderzoek waarnaar in het rapport wordt verwezen. Alle inspanningen zijn erop gericht om te voldoen aan een adequate sturing op de realisatie hiervan. Hiervoor zijn ook de benodigde middelen aangevraagd Perspectiefnota en Programmabegroting 2018-2022. De mate van beschikbaar komen daarvan zijn van invloed op de realisatie daarvan.

Aanbeveling 9

Gebruik is dat de aspecten die betrekking hebben op de bedrijfsvoering een plaats hebben in de paragraaf bedrijfsvoering van de planning & control instrumenten. Waar nodig ondersteund door informatie-bijeenkomsten waarin ingezoomd wordt op specifieke onderwerpen. Ook loopt de raad met nieuwe ontwikkelingen veelal mee via raadswerk- of klankbordgroepen.

Aanbeveling 10

Zie ook aanbeveling 8. Indien bij de reeds ingezette programmatische aanpak vergroting van bestuurlijke betrokkenheid bijdraagt aan de realisering zullen wij dat zeker overwegen.

Tot zover onze reactie.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders,

S. Visser
secretaris

L.J. Verhulst
burgemeester

4. Nawoord rekenkamercommissie

De constatering dat ICT niet meer kan worden losgezien van de hedendaagse samenleving hoeft geen betoog. Datzelfde geldt voor de stelling dat goed georganiseerde communicatie en informatiestromen ondersteund door ICT (informatie en communicatietechnologie), essentieel zijn voor het functioneren van dienstverlenende organisaties.

Anderzijds kunnen we ook constateren dat de consument van IT-producten en de IT-specialist wel dezelfde woorden spreken maar vaak niet dezelfde taal. Het communicatieaspect, de C binnen het ICT begrip, krijgt daardoor niet die aandacht en kwaliteit welke nodig is voor een optimale inzet van ICT in de bedrijfsprocessen. Dát laatste is feitelijk de kernboodschap in de conclusies en aanbevelingen van deze rapportage.

Wij hebben als rekenkamercommissie met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het college in het bestuurlijke wederhoor. Deze reactie is integraal in onze rapportage opgenomen.

Hoewel wij met genoegen constateren dat de bevindingen uit ons onderzoek door het college worden gedeeld, zien wij in de reactie toch aanknopingspunten om onze kernboodschap op een enkel punt te accentueren. Een korte animatie die tijdens de presentatie van dit onderzoeksrapport zal worden vertoond kan daarbij voor een goed begrip dienstbaar zijn.



Bij ons onderzoek naar ICT en de beleidsondersteunende informatievoorziening hebben wij de ontwikkeling en de inzet van de sociale monitor als studieobject gehanteerd. Ook is mede aan de hand van evaluaties die door het college zelf en/of binnen de dienst zijn geïnitieerd gekeken naar de schakel ICT en ICT ondersteuning. De conclusies en aanbevelingen die op basis van de onderzoeken rondom de ICT zijn aangereikt zijn indicatief voor de ICT en beleidsondersteunende informatievoorziening over de volle breedte van de gemeentelijke taakstellingen. Dit geldt in het bijzonder voor de organisatie van projecten en het projectmatig werken in het algemeen. Wij vonden in de procesgang van de sociale monitor maar ook daarbuiten aanwijzingen dat de organisatie en de planmatige aanpak van projecten voor verbetering vatbaar zijn.

Cruciaal daarbij is dat vooral in de startfase van nieuwe ontwikkelingen maar ook gedurende de procesgang de juiste informatievragen worden geformuleerd. Dergelijke vragen zijn dan vervolgens leidend voor de ICT-

diensten. Anderzijds kunnen ICT-diensten ondersteuning bieden bij het formuleren van dergelijke beleidsvragen. In dat verband is het aan te bevelen rondom complexe opdrachten die programmatig worden opgepakt, een adequate (project)organisatie te bouwen waarin het management, beleidsfunctionarissen en ICT-medewerkers ieder hun rol hebben, waar nodig aangestuurd door een politiek-bestuurlijke vertegenwoordiging. Activiteiten, producten en kwaliteiten, evenals een inzichtelijke planning en kosten-baten afwegingen dienen door een dergelijke projectorganisatie te worden bewaakt. Voor projecten met verstrekkende politiek-bestuurlijke consequenties is de vorming van een stuurgroep waarin op gemeentelijk niveau het college van burgemeester en wethouders is vertegenwoordigd zéker geen luxe.

De rekenkamercommissie is van oordeel dat een project zoals het opzetten van een verbeterplan voor de sturings- en verantwoordingsinformatie voor het gehele sociaal domein zich leent voor een dergelijke zware projectorganisatie. Dat geldt zeker ook voor projectonderwerpen die van invloed zijn op de organisatie als geheel en bovendien bestuurlijke consequenties hebben zoals I&A en/of ICT verbeterplannen.

Het college geeft ten aanzien van deze onderwerpen met zoveel woorden weliswaar aan dat het belang zoals onze commissie dat heeft aangegeven, weliswaar wordt onderschreven maar over de organisatie met bestuurlijke betrokkenheid laat het college zich niet concreet uit.

Hoewel participatie van de zijde van het college in een stuurgroep de beste garantie is voor een bestuurlijke vinger aan de pols, kan bestuurlijke betrokkenheid natuurlijk ook wel anderszins worden gewaarborgd. Hoe dan ook, voor het monitoren van de vervolgstappen is het van belang dat helderheid wordt verschaft over de wijze waarop het onderschrijven van de aanbevelingen in dit rekenkamerrapport wordt geëffectueerd en/of hoe daarover eventueel later met uw raad zal worden gecommuniceerd.

Gezien de initiatieven die in het recente verleden door het college maar ook binnen de ambtelijke organisatie zijn ondernomen om de ICT op een hoger plan te tillen, hebben wij als rekenkamercommissie vertrouwen in een positieve follow-up van onze rapportage. Dat daarbij op alle niveaus in de organisatie, inclusief het bestuurlijke niveau, rolbewustzijn en inspanningen zijn vereist, spreekt voor zich.

Namens de Rekenkamercommissie van Ede,
Albert Swinkels, voorzitter.

Nota van bevindingen

1. Beleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de behoeften van verschillende stakeholders – raad, beleidsadviseurs en omgeving – ten aanzien van beleidsondersteunende informatievoorziening: de informatievraag. Om de centrale casus bij dit onderzoek te introduceren wordt allereerst kort het doel van de sociale monitor toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de behoeften van verschillende stakeholders, grotendeels behoeften ten aanzien van de sociale monitor, maar ook algemene behoeften bij beleidsondersteunende informatie(voorziening) in het sociaal domein.

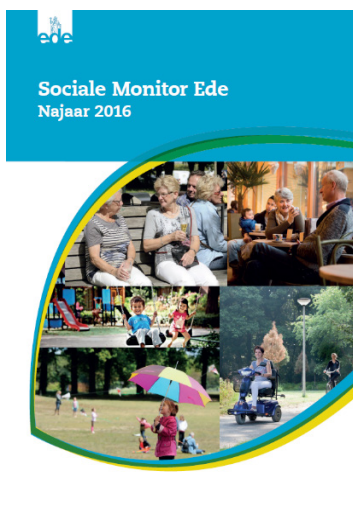
In dit hoofdstuk wordt zodoende gekeken of de aansluiting tussen beleid en omgeving goed wordt gemaakt en of de gemeente Ede anticipeert op toekomstige ontwikkelingen door tijdig beleidsondersteunende informatie in te richten. Daarbij wordt bekeken of de raad in staat is gesteld hierover kaders te stellen.

Sociale monitor

Sinds 2015 werkt de gemeente met de Sociale Monitor Ede als signaleringsinstrument voor de gemeenteraad, ter facilitering en ondersteuning van zijn kaderstellende en controlerende taak. De monitor heeft als doel op hoofdlijnen integraal inzicht te geven in de stand van zaken van de decentralisaties en ontwikkelen op het brede sociaal domein in Ede. De volgende thema's worden voorzien van gegevens:

- Karakterisering gemeente Ede (algemene gegevens bevolking)
- Maatschappelijke voorzieningen (maatschappelijke, onderwijs- en gezondheidsondersteuning)
- Preventieve ondersteuning (maatwerk voorzieningen, sociaal teams, Wmo, Jeugd, Participatie, Werk en Inkomen)
- Individuele ondersteuning
- Sociaal domein in relatie tot andere programma's uit begroting (leefbaarheid en veiligheid)

Voor de sociale monitor wordt gebruik gemaakt van bestaande gegevens die regulier beschikbaar komen. De gegevens zijn afkomstig uit (interne) registratiesystemen, uit regulier gemeentelijk onderzoek of uit landelijke onderzoeken, registraties en monitors. Ook zijn samenvattingen opgenomen van voortgangsrapportages Wmo en Jeugd, en resultaten van klantervaringsonderzoeken. De monitor verschijnt twee keer per jaar.



1.1. Informatiebehoeften raad

De behoefte van de raad om structureel cijfermatig beeld te krijgen bij ontwikkelingen van (de decentralisaties in) het sociaal domein vormde aanleiding om een instrument te ontwikkelen wat middels cijfers de ontwikkelingen kan duiden: de sociale monitor. Dit vraagstuk speelde in 2014, een tijd waarin gemeenteland zoekende was hoe grip te krijgen op de ontwikkelingen en de nieuwe taken in het sociaal domein. Om de behoeften van de raad centraal te zetten is in Ede bij de totstandkoming van de sociale monitor vanuit de verschillende gemeenteraadsfracties een werkgroep samengesteld. De werkgroep wordt beschouwd als een gezamenlijk initiatief van het college en de raad. Na voorbereiding door de ambtelijke organisatie kreeg de werkgroep de mogelijkheid indicatoren te selecteren voor de monitor en zo het instrument op te bouwen passend bij hun behoeften.

De werkgroep is nog steeds actief in het doorontwikkelen van de monitor. Uit gesprekken blijkt dat de behoefte van de raad ten aanzien van het instrument verschuift. Hiervan is de organisatie zich ook bewust. De raad wil de monitor koppelen aan de programmabegroting en overige beleidsdoelstellingen, door streefcijfers bij indicatoren van de programmabegroting te benoemen en te monitoren. Dit is ingegeven vanuit de behoefte om een samenhangend beeld (tussen de verschillende pijlers) te krijgen bij, en te kunnen sturen op, het slagen van de transformatie in Ede in het geheel. Er is een toezegging aan de raad gedaan dat er streefcijfers bij de indicatoren (van de programmabegroting) komen.

Tot nu toe wordt de monitor ter informatie aangeboden aan college en raad. Op verzoek van de raad wordt de monitor in de toekomst oordeelsvormend besproken, ruim voorafgaand aan de bespreking van de perspectiefnota. Zo kan het als sturingsinformatie gebruikt gaan worden. De raadsleden uit de werkgroep geven hierbij aan benieuwd te zijn hoe deze nieuwe vorm van behandeling van de sociale monitor verloopt en of een dergelijk instrument dan voldoende ondersteunt bij de te voeren discussie.

Vermeldenswaardig is dat op aangeven van de raad is voorgesteld privacy mee te nemen bij de sociale monitor, net als dat de oproep is gedaan om te komen tot een aanspreekpunt voor inwoners om eventuele klachten rondom privacy te kunnen melden.¹¹

¹¹ Zie het eerder verschenen rapport van de rekenkamercommissie Ede: *Transparant over privacy Quickscan naar het privacybeleid in het sociaal domein van de gemeente Ede*.

1.2. Informatiebehoeften beleid

De sociale monitor is ingegeven als instrument voor de raad, maar ook de beleidsadviseurs hebben behoefte aan informatie over de ontwikkelingen in het sociaal domein. Op dit moment ontvangen zij hun beleidsondersteunende informatie in verschillende rapportages vanuit verschillende systemen. Ook de sociale monitor is één van deze rapportages.

In interviews wordt aangegeven dat beleidsadviseurs op dit moment slechts beperkt gebruik maken van de sociale monitor. Zij geven aan dat de informatie in de sociale monitor bruikbaar is om algemene trends te zien in het gebruik van individuele voorzieningen, maar dat deze informatie voor hen te algemeen is en daarmee onvoldoende toereikend om bijvoorbeeld te zien of in de toegang op de nieuwe, beoogde manier wordt gewerkt. Dit soort informatie kan nog niet uit het informatiesysteem (MensCentraal¹²) worden gehaald dat ten behoeve van de uitvoering van het sociaal domein wordt gebruikt. Daarnaast geven zij aan dat de informatie in de sociale monitor veelal in tabellen met puur cijfers wordt gepresenteerd zonder dat duiding van deze data plaatsvindt. Wat betekenen deze cijfers en tabellen? Hierdoor ontstaan naar aanleiding van de monitor vanuit beleid en de raad (richting beleid) extra duidingsvragen. In andere woorden: in dit geval zijn de noodzakelijke data (schakel ICT) wel aanwezig, maar ontbreekt het aan een duidelijke interpretatie daarvan (schakel Informatie), waardoor tot de gevraagde informatie (schakel Beleid) wordt gekomen.

Beleidsadviseurs geven aan dat het, voor zowel raad als beleid, van belang is zicht te krijgen op de realisatie van de transformatie in het sociaal domein. De sociale monitor en de andere rapportages geven dat inzicht nog niet in voldoende mate. Het (meten van het) effect van de inzet van voorzieningen en inspanningen van de gemeente en haar partners zou meer centraal moeten komen te staan en hier is andere informatie voor nodig.

Informatie die hiervoor op dit moment in overwegende mate ontbreekt betreft de werking van de toegang tot de zorg in de vorm van sociale teams. Weten de mensen toegang te vinden? Is de gemeente goed bereikbaar? Hoe loopt het als cliënten zich melden? Hoe lang duurt het voordat mensen de hulp krijgen die ze nodig hebben? Dergelijke informatie wordt nu niet inzichtelijk gemaakt en zou volgens beleidsadviseurs onderbouwd kunnen worden met gegevens uit het systeem MensCentraal. Ook op het gebied van Jeugd ontbreken gegevens over indicaties, net als dat inzichten die klantervaringen bieden, worden gemist.

¹² Informatiesysteem met diverse innovatieve ICT-oplossingen voor samenvoegen van informatie in sociaal domein, dit ten behoeve van de uitvoering van het sociaal domein.

Beleid wil op basis van deze cijfers en de duiding van effecten beter kunnen sturen op de inzet van producten en op (de te leveren diensten door) van de business en externe partners.

Los van de benodigde gegevens binnen de gebieden Wmo, Jeugd en Participatie is voor inzicht in het welslagen van de transformatie een verbeterlag in de samenhang tussen deze gebieden nodig en is een verdiepend inzicht in het functioneren van het sociaal domein nodig. Zo wordt aangegeven dat het van belang is om te weten of de inzet binnen Wmo ertoe leidt dat er meer mensen thuis worden geholpen (extramurale arrangementen), bijvoorbeeld met de inzet van werkzoekenden die vrijwilligerswerk doen, zodat er minder gebruik wordt gemaakt van duurdere woonvoorzieningen (intramurale arrangementen). En ook dat de vroegtijdige inzet van hulp aan jongeren ertoe leidt dat deze geen zware hulp nodig hebben en dat tegelijkertijd de problemen in het gezin worden verlicht doordat de schuldenproblematiek wordt aangepakt en de ouders werk vinden. Cliëntervaringsonderzoeken, zoals Cliënt Centraal, geven deels zicht op dit soort effecten van interventies in het sociaal domein, maar dit is nog te beperkt om te kunnen laten zien in welke mate dit soort onderdelen van de transformatie slagen. Op dit moment bieden rapportages uit verschillende ICT-systemen dat inzicht niet.

Beleidsadviseurs geven aan dat de noodzakelijke informatie idealiter in één database terecht moet komen, die op verschillende niveaus informatie kan leveren voor verschillende rapportages met verschillende doelen en detailniveaus. Vanuit deze database kan de sociale monitor dan ook op een eenduidige en eenvoudige wijze worden vormgegeven ten behoeve van de raad.

1.3. Externe stakeholders

In de uitvoering van haar taken heeft de gemeente ook behoefte aan een goede informatievoorziening ter ondersteuning van communicatie met externe partners, zoals aanbieders. De sociale monitor wordt nu soms bij de (inkoop)gesprekken met zorgaanbieders gebruikt om trends en cijfers voor te leggen. In gesprekken met aanbieders is informatie die iets zegt over de kwaliteit van het product, of de dienst in de bredere context van de transformatie in het sociaal domein, voor zowel aanbieder als gemeente waardevol. Zo gebruikt beleid de gegevens over vrijwilligers bij besprekingen met vrijwilligers- en mantelzorgorganisatie Malkander ook voor het opzetten van nieuw beleid met Malkander. Of dit gebeurt, is volgens beleidsadviseurs nog erg afhankelijk van de individuele medewerker.

Daarnaast zijn aanbieders van jeugdhulp zelf verplicht om drie landelijk vastgestelde indicatoren te meten: cliënttevredenheid, doelrealisatie

en reden van uitval. Uit interviews komt echter naar voren dat de voortgangsrapportages van aanbieders erg kwalitatief zijn vormgegeven. Hiermee wordt een goed beeld gegeven over hoe aanbieders te werk gaan, maar kan niet worden opgemaakt of de ene aanbieder verder met de transformatie is dan de ander.

Dit is een landelijk probleem. De jeugdhulpaanbieders in de regio Foodvalley krijgen vanaf januari 2018 via de basisset outcome-indicatoren meer zicht op maatschappelijke resultaten. De gegevens worden gebruikt voor een kwaliteitsgesprek dat de meet-, spreek- en verbeterbeweging aan de gang houdt. Dat gesprek vindt intern plaats (tussen cliënt en hulpverlener en tussen professionals onderling) en extern, tussen de regio en de jeugdhulporganisatie.

De sociale monitor is openbaar toegankelijk en daarmee ook voor burgers en maatschappelijke organisaties inzichtelijk. De monitor wordt nog niet structureel gebruikt in gesprekken met betrekking tot de inzet die inwoners zelf of maatschappelijke organisaties ontplooiën in het sociaal domein. Hiermee wordt niet alleen een mogelijkheid gemist om te komen tot een vorm van publieke verantwoording, maar ook kan hierdoor niet worden getoetst of met de informatievoorziening wordt aangesloten op de informatiebehoefte die inwoners en maatschappelijke organisaties hebben over het sociaal domein. Wel worden de bewoners op een interactieve wijze betrokken bij het cliëntervaringsonderzoek, Cliënt Centraal, alsook bij de resultaten daarvan.

De doorontwikkeling van informatievoorziening en de ICT-ondersteuning is daarmee voor zowel beleid, alsook voor aanbieders, inwoners en maatschappelijke organisaties van belang.

1.4. Doorontwikkeling informatievraag

De sociale monitor is een instrument in ontwikkeling. De huidige sociale monitor werkt met indicatoren uit bestaande en beschikbare gegevens. De raadsleden in de werkgroep hebben bij de ontwikkeling van de monitor aangegeven dat hier geen grootschalig onderzoek voor gedaan moest worden. Er is dus gekeken naar beschikbare indicatoren, eventueel aan te vullen met eenvoudig zelf te meten indicatoren. Hierdoor vult de sociale monitor nog niet sluitend de informatiebehoefte in. Dat komt onder andere doordat deze informatiebehoefte niet voldoende expliciet is gearticuleerd door de raad. Prioriteit had in de beginfase het bouwen van een sociale monitor met een zo gering mogelijk extra inzet van tijd en middelen. Hierdoor is de sociale monitor nog niet opgebouwd aan de hand van de vastgestelde beleidsdoelen.

In het najaarsrapport van 2016 wordt beschreven dat wordt gewerkt aan de uitbreiding van het verhaal bij de cijfers in de sociale monitor en een

toelichting bij de stand van zaken aangaande de transformatie in het sociaal domein.

De verantwoordelijke wethouder onderschrijft dat de sociale monitor nu nog niet op alle onderdelen de juiste informatie geeft om goed antwoord te geven op de informatievragen die de raad en het college hebben. Zij stuurt de organisatie aan op de doorontwikkeling van informatievoorziening ten behoeve van de monitor door het formuleren van wat wordt verwacht van de monitor en wat de ondersteunende ICT moet opleveren aan resultaten. Ze wil hierbij de raadsleden op eenzelfde wijze, met de werkgroep, blijven betrekken.

1.5. Analyse

In deze paragraaf wordt aangegeven in welke mate aan de te toetsen normen wordt voldaan. Voor dit hoofdstuk gaat het om de volgende normen:

Norm	Score
Burgers en bedrijven zijn betrokken bij de totstandkoming van het beleid en de beleidsondersteunende informatievoorziening.	-
De gemeente Ede anticipeert zodanig op toekomstige ontwikkelingen in de gemeentelijke omgeving dat tijdig de beleidsondersteunende informatievoorziening op orde is.	+/-
De gemeenteraad is in staat gesteld om eenduidige kaders t.a.v. informatievoorziening te stellen en te controleren op de uitvoering daarvan.	+/-

Aan de hand van de casus sociale monitor valt een aantal zaken op ten aanzien van de informatiebehoeften. Zoals in de inleiding van dit onderzoek geschetst, is het van belang vroegtijdig te anticiperen op informatievoorziening en ICT-ondersteuning bij nieuwe gemeentelijke opgaven en taken. Bij de decentralisaties in het sociaal domein heeft de gemeente Ede vroegtijdig, zeker in vergelijking met andere gemeenten in Nederland, gekozen voor het inzetten van een informatievoorziening om de voortgang van die ontwikkelingen te kunnen monitoren. Er is toen gekozen alleen gebruik te maken van beschikbare gegevens uit bestaande ICT-systemen. De voornaamste gebruiker van de sociale monitor, de raad, is overwegend positief over het instrument als antwoord op zijn informatiebehoefte. Door een werkgroep met raadsleden actief in de totstandkoming en ontwikkeling van de sociale monitor te laten deelnemen, is de gemeenteraad in staat gesteld om kaders te stellen over de informatievoorziening in het sociaal domein en controleert de raad de uitvoering daarvan.

Wel verandert het gebruik van de monitor, omdat de raad het als sturingsinstrument bij de perspectiefnota wil gaan inzetten. Eigenlijk komt de raad nu tot het inzicht dat de beleidsondersteunende informatievoorziening nog niet op orde is en zijn informatievraag onvoldoende helder is gesteld. Het is de vraag of de organisatie de raad niet eerder tot dit inzicht had kunnen

laten komen. Om de sociale monitor anders te gebruiken, zal de raad, in plaats van te kiezen uit beschikbare indicatoren, moeten aangeven wat hij belangrijk vindt en welke informatievraag beantwoord moet worden. Aan de hand daarvan zal de informatievoorziening moeten meegroeien. Dit brengt met zich dat de onderliggende informatiesystemen moeten worden aangepast en op een andere wijze moeten worden benut om in de veranderende informatiebehoefte te kunnen voorzien.

Ook beleidsadviseurs zien lacunes in de informatievoorziening door middel van de sociale monitor en overige rapportages, waardoor het slagen van de transformatie in het sociaal domein in haar geheel onvoldoende kan worden gededd. Zo ontbreekt bijvoorbeeld voor beleidsadviseurs informatie over het functioneren van de toegang tot het sociaal domein en wordt informatie (tussen de verschillende pijlers van het sociaal domein) onvoldoende in samenhang met elkaar gebracht. Deze vraag aan informatie is door de beleidsadviseurs nog niet in samenhang geformuleerd en uitgezet binnen de organisatie.

Beleidsadviseurs zetten de sociale monitor incidenteel in om het gesprek met aanbieders te voeren. Burgers worden wel betrokken bij het onderzoek Cliënt Centraal, maar burgers (en maatschappelijke partijen) worden nog niet structureel betrokken bij de opzet en het benutten van de sociale monitor. Het is wel de bedoeling dat dit meer gaat gebeuren.

Kortom, de gemeente Ede heeft in overwegende mate geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen in de gemeentelijke omgeving zodat tijdig de beleidsondersteunende informatievoorziening werd opgezet. De gemeenteraad is in staat gesteld om eenduidige kaders te stellen en te controleren op de uitvoering daarvan. De informatiesystemen worden echter nog niet optimaal benut en sluiten nog niet in voldoende mate aan op de (nieuwe) informatiebehoefte van de raad en vanuit beleid. Ook worden burgers en bedrijven hier nog niet gestructureerd en consequent bij betrokken.

2. Informatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop beleidsondersteunende informatievoorziening tot stand komt en zo de koppeling tussen de (beleids) informatievraag en informatievoorziening wordt gemaakt. Hiervoor wordt allereerst het totstandkomingsproces van de sociale monitor beschreven, waarbij wordt ingegaan hoe en welke databronnen worden gebruikt. Ook wordt ingegaan op de organisatie van de informatieketen ten behoeve van de sociale monitor om iets te kunnen zeggen over de interne communicatie en sturing door het management. Ten slotte wordt ingegaan op de bredere context aan de hand van het project sturings- en verantwoordingsinformatie sociaal domein.

2.1. Totstandkomingsproces sociale monitor

De totstandkoming van de sociale monitor wordt getrokken door met name één medewerker, namelijk de kennisadviseur Strategie & Regie. Deze medewerker heeft vanaf de start het instrument opgebouwd en is voorzitter van de werkgroep sociale monitor waar de raadsleden zitting in hebben.

Bronnen intern	Bronnen extern
Basisregistratie Personen (BRP)	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
GWS4all ¹³ , later Suite voor Sociaal Domein	CBS, Regionaal Inkomensonderzoek (RIO)
Initi8 ¹⁴	CBS, Enquête BeroepsBevolking
Inwoners aan het woord	Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)
Klachtenrapportage Werk, Participatie en Inkomen (WPI) 2014	Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
Leefbaarheidsmonitor	Jaarrapportage Openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ)
Programmabegroting	Gezondheidsmonitor (CBS,RIVM,GGD)
Rapportage Participatiewet	Kinderombudsman, Landelijk onderzoek kwaliteit jeugdzorg 2015
Rapportage Gebruik Voor-en Vroegschoolse Educatie (VVE)	SGBO (voormalig adviesbureau), Klanttevredenheidsonderzoek Wmo Ede
Rapportage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	Stapelingsmonitor
	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
	waarstaatjegemeente.nl

Figuur 3. Informatiesystemen en bronnen sociale monitor

Om bij de indicatoren van de sociale monitor tot informatie te komen, wordt gebruik gemaakt van verschillende informatiesystemen en bronnen. De lijst uit

13 Applicatie Sociaal Domein met procesondersteuning voor werk, inkomen en zorg

14 Applicatie Sociaal Domein

figuur 3 laat zien waar deze informatie vandaan komt.¹⁵

In navolging van de uitspraak van de raad wordt alleen gebruik gemaakt van beschikbare informatiesystemen en bronnen. Ten behoeve van de totstandkoming van de sociale monitor worden op dit moment dus geen aanvullende data verzameld. Dit brengt het risico met zich, zo wordt aangegeven, dat belangrijke informatievragen binnen het sociaal domein niet worden gedekt door deugdelijke data.

Uit de gehanteerde bronnen kan worden afgeleid dat veel gebruik wordt gemaakt van algemene, externe databronnen. Anderzijds worden niet alle beschikbare interne bronnen gebruikt. In het vorige hoofdstuk is reeds gewezen op het feit dat het systeem MensCentraal nog niet wordt gebruikt, terwijl hier informatie uit kan komen die nodig is voor de effectmeting van de transformatie in het sociaal domein. Deze bron wordt op dit moment nog niet in voldoende mate gebruikt, omdat de informatie lastig uit het systeem te halen is en het systeem nog niet robuust genoeg is (meer in hoofdstuk 3).

Voor het genereren en interpreteren van cijfers en gegevens uit de gemeentelijke bronnen wordt aangegeven dat dit veelal niet systematisch gebeurt en er geen gestructureerd, geautomatiseerd proces wordt doorlopen. De kennisadviseur heeft eigen lijnen en contacten. Contactpersonen zijn met name informatiespecialisten. De kennisadviseur is zelf verantwoordelijk voor het beoordelen van de betrouwbaarheid van de gegevens.

De concept sociale monitor wordt wel getoetst door beleidsregisseurs op het herkennen van trends en het duiden van de data. Na bestuurlijke toetsing wordt de monitor vastgesteld en ter informatie voorgelegd aan het college en de raad.

2.2. Organisatie keten informatievoorziening sociale monitor

De bestuurlijk opdrachtgever van de sociale monitor is de coördinerend wethouder sociaal domein. De ambtelijk opdrachtgever is de clusterdirecteur Beleid & Regie. De ambtelijk opdrachtnemer is de kennisadviseur Strategie & Regie.

In de vorige paragraaf is beschreven dat de sociale monitor niet tot stand komt door middel van een systematische aanpak waarbij medewerkers elkaar vanzelf en gestructureerd opzoeken. Van een ondersteunende organisatiestructuur is geen sprake. Er is dus bijvoorbeeld geen stuurgroep die een ambtelijke projectgroep aanstuurt. Dit brengt met zich dat er geen

¹⁵ Hierbij moet worden opgemerkt dat dit de bronnen zijn zoals opgesomd in de sociale monitor, waarbij bronnen en systemen door elkaar heen lopen.

duidelijke keteneigenaar¹⁶ is van de sociale monitor als sturingsinstrument voor het gehele sociale domein.

De vraag vanuit de raad (en beleid) om te komen tot een sturingsinstrument dat iets zegt over de transformatie (en de samenhang tussen verschillende pijlers) is niet in opdrachtgeverschap vertaald.

Voor het welslagen van de sociale monitor is de input en inbreng nodig is van meerdere organisatieonderdelen. Denk aan de afdelingen Werk, Participatie en Inkomen (WPI), Beleid & Regie, Beheer Infrastructuur en Applicaties, Services (BIAS) en Informatie-, project- en procesmanagement (IPPM). Allen zijn nodig om de juiste informatie te krijgen en de informatieketen goed te kunnen laten functioneren. Door het ontbreken van keteneigenaarschap wordt niet gestuurd op de afstemming tussen deze verschillende organisatieonderdelen, het houden van overzicht, het aansturen op het tijdig leveren van goede informatieproducten en het duurzaam borgen van de totstandkoming van de sociale monitor in de organisatie. Zo is er nu geen structureel overleg tussen bijvoorbeeld de verschillende beleidsregisseurs, business-management en informatie-specialisten van IPPM, terwijl afstemming nodig is om informatiebehoefte en (het functioneel beheer van) systemen aan elkaar te koppelen.

2.3. Project sturings- en verantwoordingsinformatie sociaal domein

Ten tijde van het uitvoeren van dit rekenkameronderzoek werd de eerste fase van het project sturings- en verantwoordingsinformatie sociaal domein afgerond. De sociale monitor maakt onderdeel uit van het geheel van sturings- en verantwoordingsinformatie in het sociaal domein. In dit project stond de vraag centraal welke bestaande en beschikbare sturings- en verantwoordingsinformatie op dit moment binnen het sociaal domein wordt gebruikt. In het opgeleverde rapport (Eindverslag Project sturings- en verantwoordingsinformatie sociaal domein) wordt de huidige situatie beschreven. Daaruit valt op te maken dat een aantal bevindingen ten aanzien van de sociale monitor zoals beschreven in voorgaande paragrafen, breder geldt binnen het sociaal domein.

Zo wordt in de vorige paragrafen geconstateerd dat er veel wordt geregistreerd en er veel data beschikbaar zijn, maar dat deze nog niet allemaal worden benut om informatie vragen vanuit beleid te beantwoorden. In het Eindverslag Project sturings- en verantwoordingsinformatie sociaal domein wordt aangegeven dat dit komt doordat de informatie nog niet een-op-een aansluit op de informatiebehoefte waardoor het lastig is om de data naar betekenisvolle informatie om te zetten.

¹⁶ De keteneigenaar is verantwoordelijk voor de gehele keten, zowel vanuit de business als vanuit de ICT.

Andere redenen waarom data niet worden benut, liggen in het feit dat niet alle informatiebronnen bekend zijn en dat de beschikbare data niet juist of compleet zijn.

Het Eindverslag Project sturings-en verantwoordingsinformatie sociaal domein onderschrijft in de tweede plaats ook de bevinding uit het vorige hoofdstuk dat de informatievoorziening vooral is gebaseerd op de data die beschikbaar zijn en niet is gebaseerd op wat belangrijk is in het licht van de vastgestelde beleidsdoelen. Daarbij wordt opgemerkt dat dat vooral komt doordat de gestelde informatievraag onvoldoende scherp is en het vastgestelde beleid onvoldoende duidelijk is in haar doelformuleringen. In de interviews van dit rekenkameronderzoek wordt in het verlengde hiervan aangegeven dat de beleidsvisie van de gemeente Ede op het sociaal domein aan vernieuwing toe is en dat daarbij de koppeling met de informatievisie (en daarmee ICT-structuur en -management) explicieter moet worden gemaakt. Daarbij wordt aangegeven dat dat ook geldt voor nieuwe ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van het participatiebedrijf. Geïnterviewden voelen zelf ook aan dat aan de voorkant beter nagedacht zou moeten worden over de doelen en daarbij horende informatiebehoefte zodat vroegtijdig en beter kan worden gebouwd aan een passende informatievoorziening en bijbehorende informatiesystemen.

In de voorgaande paragraaf werd geconstateerd dat keteneigenaarschap mist over de sociale monitor. Dat wordt bevestigd door het Eindverslag Project sturings-en verantwoordingsinformatie sociaal domein. In het eindverslag wordt aangegeven dat er geen sprake is van een systematische organisatie en van een gestructureerde en gestandaardiseerde aanpak waardoor de informatie en registratie kan inboeten aan doelmatigheid en doeltreffendheid. Data worden veelal ad-hoc, pragmatisch en resultaatgericht gehaald en verkregen. De organisatie wordt daarbij, volgens het eindverslag, gekenmerkt door de "hoge mate van servicegraad", die graag wil voldoen aan gestelde vragen.

2.4. Analyse

In deze paragraaf wordt aangegeven in welke mate aan de te toetsen normen wordt voldaan. Voor dit hoofdstuk gaat het om de volgende normen:

Norm	Score
De interne communicatie met betrekking tot de informatievoorziening en de bijbehorende ICT is zodanig dat het management zicht heeft op de voortgang en de mogelijkheid heeft om bij te sturen.	-
Het college en de ambtelijke organisatie zijn op een zodanige gestructureerde wijze betrokken bij de vorming en de uitvoering van de informatievoorziening en de bijbehorende ICT, dat afstemming plaatsvindt tussen de informatiebehoefte en de informatievoorziening.	-

In een korte tijd moesten gemeenten de nieuwe taken binnen het sociaal domein overnemen en implementeren. Ondanks deze tijdsdruk is het gelukt om te komen tot de informatievoorziening (sociale monitor). Dat is mede te danken aan de inzet van individuele medewerkers en de nauwe betrokkenheid van de raad en het college. De wijze waarop tot de informatievoorziening is gekomen, is te typeren als een informele en daarmee niet systematische aanpak.

Van een gestructureerde projectmatige aanpak was geen sprake, noch is het keteneigenaarschap expliciet en consequent benoemd en doorgevoerd. Zonder het beleggen van keteneigenaarschap en het expliciteren van de bijbehorende zeggenschap wordt de afstemming tussen de verschillende organisatieonderdelen, het houden van overzicht, het aansturen op het tijdig leveren van goede informatieproducten en het duurzaam borgen van de totstandkoming van sturingsinformatie in de organisatie bemoeilijkt. Het ontbreken van een ondersteunende organisatiestructuur, bijvoorbeeld in de vorm van projectmanagement, leidt er toe dat onvoldoende gestuurd kan worden op de informatievoorziening en bijbehorende ICT.

Wat betreft het genereren van informatie blijkt dat er veel wordt geregistreerd en er veel data beschikbaar zijn, maar dat deze nog niet allemaal worden benut om informatievragen te beantwoorden. Dit sluit aan op het vorige hoofdstuk waarin wordt geconstateerd dat de informatievoorziening op dit moment nog vooral is gebaseerd op de data die beschikbaar zijn en niet is gebaseerd op wat belangrijk is in het licht van de vastgestelde beleidsdoelen. De wijze waarop de data uit de databases worden gehaald en verwerkt in informatievoorzieningen, alsmede de borging van de kwaliteit van de data behoeft verbetering.

Dit samenspel aan factoren maakt niet alleen het functioneren van de keten van beleidsondersteunende informatievoorziening kwetsbaar, maar maakt een goede communicatie binnen en sturing op de keten, inclusief de noodzakelijke ICT, moeilijk. Dit wordt door college en organisatie onderkend aan de hand van bijvoorbeeld het project sturings- en verantwoordingsinformatie sociaal domein, wat verbeteringen mogelijk maakt en aanknopingspunten biedt om deze verbeteringen vorm te geven. Vermeld moet worden dat het management naast de monitor meer informatie tot zich krijgt aan de hand waarvan (bij)sturing kan plaatsvinden.

3. ICT

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ICT en ICT-dienstverlening en het aansluiten daarvan op de informatievoorziening. Daarbij gaan we in op de databases en hoe deze worden benut bij de casus sociale monitor. Ook gaan we in op de organisatorische aspecten. We betrekken daarbij de bredere context van een aantal verbeterplannen ten aanzien van ICT.

Aan de hand van dit hoofdstuk kunnen we conclusies trekken ten aanzien van (het functioneren van) de gemeentelijke ICT en de betekenis daarvan voor de beleidsondersteunende informatievoorziening.

3.1. Systemen en hun benutting voor de sociale monitor

In interviews worden de systemen uit figuur 4 genoemd als systemen die binnen Ede gebruikt worden om gegevens voor de sociale monitor te verzamelen.

Suite voor Sociaal Domein¹⁷ (voorheen GWS4all) ¹⁷

Allegro ¹⁸

Initi8

Basisregistratie Personen

Figuur 4. Systemen sociale monitor

Binnen de organisatie is de wens om het systeem MensCentraal te gaan gebruiken voor gegevens over de toegang van het sociaal domein. MensCentraal is echter nog niet robuust genoeg om als bron te dienen. Dit heeft te maken met foutgevoeligheden die de invoering van data in het systeem door medewerkers werkzaam in de uitvoering met zich meebrengt. MensCentraal wordt op dit moment doorontwikkeld zodat het in de toekomst wel kan worden gebruikt, onder andere voor het vullen van de sociale monitor. Het is de bedoeling dat binnen MensCentraal de cliëntregie ook inhoudelijk meer vorm krijgt. MensCentraal gaat daarbij integraal werken voor jeugd en Wmo. Dit wel alleen voor het deel waarvoor de gemeente zelf verantwoordelijk voor is. Dus lokaal, niet regionaal.

In meer algemene zin wordt in de interviews aangegeven dat er veel verschillende systemen zijn. Deze worden niet allemaal of niet volledig benut. En voor zover ze worden benut, vergt het extra handelingen om vanuit de systemen te komen tot bruikbare informatie en om de verschillende data in onderlinge samenhang te bezien.

¹⁷ Applicatie voor indicaties Wmo, Jeugd, Participatie en Werk en Inkomen

¹⁸ Applicatie voor schuldhulpverlening

Dit wordt ook aangegeven in het Eindverslag Project sturings-en verantwoordingsinformatie sociaal domein. De systemen hebben ieder een eigen unieke 'sleutel' die nog niet onderling uitwisselbaar is, waardoor extra handelingen moeten worden uitgevoerd om de informatie bij elkaar te brengen.¹⁹

In interviews wordt ingezet op het bieden van één gezamenlijke database (datawarehouse) waar alle noodzakelijke data uit gehaald kan worden. Het streven is te bouwen aan een datagestuurde gemeente door middel van een datawarehouse. Voor zeker twee domeinen is het op korte termijn ontwikkelen van een dergelijke warehouse van belang, zo wordt in interviews aangegeven: het sociaal domein en de omgevingswet. Een dergelijke warehouse, zoals IPPM voornemens is die te bouwen, sluit aan op de behoefte die beleidsadviseurs hebben.

Kennisadviseurs en informatieadviseurs moeten samen met beleidsadviseurs met het oog op de uiteindelijk op te leveren informatievoorziening zelf de gegenereerde data valideren en toetsen op betrouwbaarheid. De juiste duiding van de data vindt dus door verschillende adviseurs plaats, die (zoals aangegeven in hoofdstuk 2) niet op een gestructureerde wijze samenwerken of worden aangestuurd. Dit kan de kwaliteit van de data en de daaruit voortvloeiende informatievoorziening negatief beïnvloeden. Een voorbeeld is de data die worden gegenereerd over het gebruik van voorzieningen binnen het deeldomein Jeugd. Als dat wordt gedaan met gebruikmaking van het aantal beschikte zorg (de aan de voorkant door de gemeente goedgekeurde zorg), dan wil dat nog niet een actueel en juist beeld geven van de daadwerkelijk gerealiseerde zorg. In interviews wordt namelijk aangegeven dat de daadwerkelijk gerealiseerde zorg aanzienlijk kan verschillen van de beschikte zorg. Dit verschil kan oplopen tot 30%. Hierin is de gemeente Ede overigens niet uniek, maar het laat wel zien dat afstemming over de duiding van deze indicator zorgvuldig moet plaatsvinden.

Het niet benutten van aanwezige data heeft volgens de geïnterviewden nog een ander nadeel. Veel van de eigen databases moeten worden gevuld met registraties door medewerkers werkzaam in de uitvoering, bijvoorbeeld in lokale teams. Op het moment dat er niets of niets zichtbaars met de geregistreerde data gebeurt, zal de bereidheid om de databases consequent en volledig te voeden, afnemen. Dit brengt weer het risico met zich dat de databases nog minder gebruikt kunnen worden ten behoeve van informatievoorziening.

¹⁹ Deze constatering laat zien dat er niet voldoende wordt gewerkt met ETL om te komen tot de gevraagde informatie. ETL staat voor Extract, Transform en Load en maakt het mogelijk om geautomatiseerd en gestructureerd gegevens uit verschillende databases te halen en te verenigen in een andere database die vervolgens de informatie bevat ten behoeve van de informatievoorziening.

Dit versterkt het belang dat over de verschillende organisatieonderdelen heen, dus ook inclusief business(management) en functioneel beheer, afspraken worden gemaakt over doeltreffende registraties in werkbare systemen.

3.2. Gemeentebrede organisatie ICT en ICT-dienstverlening

De gemeente Ede kende in het verleden het sectormodel. Daarbinnen onderhield iedere sector haar eigen ICT. De gemeente is overgestapt naar clusters waarbij ICT-functies zijn gecentraliseerd in het cluster Bedrijfsvoering, vooral bij BIAS, verantwoordelijk voor het beheer, en IPPM die met informatieadviseurs de beleids- en uitvoeringsclusters ondersteunt. Een cluster als WPI heeft zelf informatiespecialisten die ondersteunen bij het vertalen van data naar informatie. Daarbij is ook beleid (cluster Beleid & Regie, afdeling Samenleving & Beleid) betrokken.

In interviews komt naar voren dat de communicatie tussen de verschillende spelers nog niet optimaal verloopt. Daar waar men voorheen dicht bij elkaar zat, weet men elkaar op dit moment niet altijd vanzelfsprekend te vinden. Zo wordt aangegeven dat ICT-hulpvragen vanuit het cluster Beleid & Regie aan het cluster Bedrijfsvoering niet voorspoedig worden opgepakt. Anderzijds, zo wordt aangegeven, wordt de cluster Bedrijfsvoering niet altijd vroegtijdig betrokken door WPI bij vraagstukken die relevant zijn voor de ICT-voorzieningen en -infrastructuur. Men weet van elkaar niet altijd waaraan wordt gewerkt, welke behoeften er zijn en welke routes bewandeld moeten worden om zaken geregeld te krijgen. Nieuwe manieren van samenwerking zijn nog niet uitgekristalliseerd in de organisatie. Dat daarbij in onvoldoende mate keteneigenaarschap en -zeggenschap is georganiseerd (zie hoofdstuk 2), bemoeilijkt dit proces.

3.3. Verbeterplan I&A en ICT Roadmap

In het kader van dit onderzoek hebben we ook gekeken naar de bredere, algemene aanpak van informatievoorziening en automatisering binnen de gemeente. In 2014 wordt geconcludeerd dat het kwaliteitsniveau op het gebied van informatievoorziening en automatisering in de gemeente Ede onder de maat was. Op basis van deze analyse is in 2015 een Verbeterplan I&A²⁰ (Voorstel Verbeterplan I&A) opgesteld met als doel om eind 2016 een situatie te bereiken die 'op een gemiddeld niveau' is voor lokale overheden en 100.000+ gemeenten.

20 Informatie & Automatisering

De verbetervoorstellen moeten leiden tot een stabielere ICT-infrastructuur, een verbeterde I&A-dienstverlening en een verbeterde sturing (governance) van de I&A-ontwikkelingen en de I&A afdeling. Primair ligt de focus van dit plan op de korte termijn en “operational excellence” (huis-op-orde) van I&A.

Daarbij is ook de ICT Roadmap (Eindrapportage Roadmap “Grip op ICT”) vastgesteld om de infrastructuur stabiel, veilig, minder complex en ‘future ready’ te maken. Dit zou op 1 januari 2017 gerationaliseerd moeten zijn aan de hand van 6 kwaliteitsaspecten (beschikbaarheid, veiligheid, beheersbaarheid, aanpasbaarheid, functionaliteit en betrouwbaarheid).

De volgende kosten zijn ter beschikking gesteld om de ICT Roadmap te realiseren:

	Hardware/ software	Projectkosten/ externe ondersteuning	Totale investerings	Jaar exploitatie
toegekend	€ 1.307.938	€ 521.132	€ 1.829.070	299.188

Figuur 5. Kosten ICT Roadmap (Eindrapportage Roadmap “Grip op ICT”)

In het voorjaar 2017 zijn ten behoeve van een audit meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de resultaten van het Verbeterplan I&A en de ICT Roadmap. Als algemene conclusie wordt in de audit (Audit Informatievoorziening en Automatisering gemeente Ede) aangegeven dat er substantiële verbeteringen zijn gerealiseerd, maar dat de gestelde doelen nog niet geheel zijn gerealiseerd: “Als we de situatie rond informatievoorziening en automatisering in 2014 het rapportcijfer ‘1’ geven en de toen uitgesproken ambitie voor 2017 het cijfer ‘7½’, dan geven we de huidige situatie een ‘5’.”

Met betrekking tot informatievoorziening wordt in de Audit Informatievoorziening en Automatisering gemeente Ede aangegeven dat een grote inhaalslag is gerealiseerd en dat noodzakelijke beleidskaders zijn vastgesteld. Als belangrijk aandachtspunt wordt in de audit geformuleerd dat de concrete inrichting van de informatievoorziening in lijn is met het vastgestelde beleid. Geconstateerd wordt dat de praktijk weerbarstiger blijkt dan de theorie. Daarvoor is een goede samenwerking nodig tussen IPPM en (beleids)afdelingen. Daar zou meer op gestuurd moeten worden. Met betrekking tot applicatiebeheer werd bijvoorbeeld duidelijk dat er 350 verschillende applicaties in gebruik waren, waarvan niet altijd duidelijk was wie de verantwoordelijke applicatiebeheerder was. Daarbij wordt aangegeven dat applicatiebeheer nog niet voldoende als ‘vak’ wordt gezien. Sturen op kennis, vaardigheid en beschikbare tijd is nodig, zo wordt in de audit aangegeven. Met het gestarte verbeterproject gericht op het applicatiebeheer is het juiste pad ingeslagen, zo wordt aangegeven. Het realiseren van de noodzakelijke verbeteringen is echter “nog verre van afgerond”.

Ook voor informatiebeveiliging is een plan opgesteld dat een compleet beeld geeft van alle relevante onderdelen van informatieveiligheid. Maar hiervoor geldt volgens de audit ook “met het plan hebben is de uitvoering nog niet geregeld”. Dezelfde lijn is zichtbaar als het gaat om zaakgericht werken: “de theorie van zaakgericht en digitaal werken vanuit IPPM is goed neergezet, maar afdelingen moeten meer en beter samenwerken om de theorie te vertalen naar een praktijk waarin de beoogde voordelen van digitaal zaakgericht werken kunnen worden behaald”.

Als het gaat om automatisering is de audit wat minder positief. Er blijkt vooruitgang te zijn geboekt, maar minder dan verwacht en gedacht. De roadmap telde 81 verbetervoorstellen.

Status	Aantal	Percentage
Niet meer relevant	18	
Resteert	63	100%
(Vrijwel) volledig uitgevoerd	30	48%
Gedeeltelijk uitgevoerd	8	13%
(Vrijwel) niet uitgevoerd	22	35%
Niet of nauwelijks te beoordelen	3	4%

Figuur 6. Status verbetervoorstellen (Audit Informatievoorziening en Automatisering gemeente Ede)

De audit laat zien dat 35% van de projecten die nog relevant zijn, nog (vrijwel) niet zijn uitgevoerd. De opgelopen vertraging komt vooral door de moeizame vervanging van de ICT-infrastructuur. Per maart 2017, zo wordt aangegeven, is er nog geen stabiele nieuwe productieomgeving operationeel. Aanvullende investeringen zijn gepland om dit wel gerealiseerd te krijgen. Deze zullen met name gericht zijn op het krijgen van voldoende capaciteit, omdat het gekozen systeem een goede oplossing geacht wordt voor de gemeentelijke organisatie.

Naast problemen met de ICT-infrastructuur dragen, volgens de audit, organisatorische knelpunten niet bij aan de realisatie van de roadmap. Zo wordt het opdrachtgeverschap richting leveranciers onvoldoende bevonden. Dit leidt ertoe dat onvoldoende grip is op aspecten tijd, geld en kwaliteit bij het uitzetten van opdrachten op de markt. Ook het interne projectmanagement is onvoldoende ingevuld waardoor het eenduidig beleggen van verantwoordelijkheid binnen de organisatie onvoldoende plaatsvindt. Verder is de professionalisering van het beheer wel in gang gezet, maar is het beoogde eindresultaat nog niet bereikt. Ook omdat er nog sprake is van veel incidenten, voortvloeiend uit een onvoldoende stabiel functionerende ICT-infrastructuur, die opgelost moeten worden waardoor ander werk blijft liggen. De realisatie van de roadmap moet vooral door of vanuit BIAS worden getrokken. In de audit wordt geconcludeerd wordt dat de aansturing van BIAS door één persoon

onvoldoende is. De span of control wordt daarmee, gelet op de omvang van BIAS en de opgaven waar BIAS voor gesteld staat, te groot geacht wat de sturing op de realisatie bemoeilijkt.

Als aanbevelingen worden in de audit geformuleerd dat de samenwerking tussen BIAS en IPPM en tussen afdelingen enerzijds en BIAS en IPPM anderzijds verbeterd moet worden. Dit onderschrijft wat eerder in dit rekenkameronderzoek is geconstateerd. Een belangrijk onderdeel hierbij is het binnen de organisatie duidelijk beleggen van functioneel beheer en technisch beheer. Functioneel beheer ziet op het in stand houden en aansturen van de informatievoorziening. Kort door de bocht gezegd gaat dat om het vullen en gebruiken van een applicatie gericht op het verwerken en verkrijgen van informatie. Technisch beheer ziet op het technisch in stand houden en onderhouden van die applicatie. Op dit moment is er geen expliciete en gemeentebrede afspraak hoe deze twee rollen worden belegd binnen de organisatie. Dat leidt tot onduidelijkheid wie waarvoor verantwoordelijk is en brengt het risico met zich dat aan kwaliteit van de gegevens in de informatiesystemen wordt ingeboet. Andere aanbevelingen zien op het versterken van projectmanagement en het professionaliseren van het opdrachtgeverschap.

3.4. Bijgesteld verbeterplan I&A

Naar aanleiding van de audit hebben de managers BIAS en IPPM – de laatste is tevens CIO²¹ – een bijgesteld Verbeterplan I&A (Bijstelling verbeterplan I&A Ede) opgesteld. In het bijgestelde verbeterplan wordt aangegeven hoe de verschillende aspecten uit de audit opgepakt gaan worden. Daarbij vallen een paar dingen op. In de eerste plaats worden veel activiteiten en verbetermaatregelen benoemd. Hierop overzicht houden en sturen op samenhang en realisatie vergt een passende organisatiestructuur. Een programmatische aanpak waarbinnen projectmatig wordt gewerkt lijkt hiervoor passend. Echter, het voornemen lijkt niet te zijn een dergelijke aanpak te hanteren bij het realiseren van het verbeterplan.

In de tweede plaats wordt aangegeven dat voor de realisatie van het verbeterplan extra middelen nodig zijn. Naast de inzet van de automatiserings-reserve wordt daartoe een voorstel gedaan voor extra middelen in het kader van de perspectiefnota 2018-2021.

21 De Chief Information Officer (CIO) is binnen een onderneming de functionaris die verantwoordelijk is voor de ICT en informatievoorziening.

Overzicht dekking maatregelen	2017	2018	2019	2020	2021
Formatieclaim in PPN2017	227	518	361	310	259
Claim informatiebeveiliging in PPN2017	327	97	97	97	97
Claim tbv afronden roadmap en inrichten (O) TAP in PPN2017	196	86	86	86	86
Claims tbv projecten in PPN2017	52	42	17	17	17
Met claims samenhangende kapitaallasten tbv hardware (automatiseringsreserve)	0	362	416	441	441
Totaal	802	1105	977	951	900

Figuur 7. Overzicht dekking middelen (Bijstelling verbeterplan I&A Ede). Bedragen weergegeven in €1000.

De gevraagde middelen zijn in de perspectiefnota opgenomen in het totaalbedrag voor de ontwikkeling van de organisatie. Voor de ontwikkeling van de organisatie is in de perspectiefnota in totaal € 2 miljoen incidenteel voor 3 jaar en € 1,35 structureel opgenomen. In de perspectiefnota zijn deze bedragen niet nader onderbouwd of uitgewerkt.

In het bijgestelde verbeterplan wordt niet aangegeven hoe de eerder ter beschikking gestelde extra middelen (€ 1,8 miljoen) voor de realisatie van de ICT Roadmap zijn besteed. Voor de raad wordt op deze wijze de besteding van deze extra middelen niet inzichtelijk. In de jaarrekening 2016 wordt wel op hoofdlijnen aangegeven welke activiteiten zijn uitgevoerd. Niet geëxpliciteerd wordt waaraan de extra middelen zijn besteed.

Ambtelijk wordt aangegeven dat regulier werk en werk dat voortkomt uit de roadmap elkaar overlapt. Daarom kan, zo wordt aangegeven, niet zomaar een scheiding worden gemaakt tussen roadmap en reguliere budgetten. Een aangedragen voorbeeld daarvan is informatiebeveiliging. Inzicht in de uitgaven kan wel worden geboden, zo wordt ambtelijk aangegeven, echter geen uitsplitsing in roadmap en regulier.

De audit roept ten slotte de vraag op of de gemeente de werkzaamheden ten behoeve van ICT en ICT-ondersteuning zelf moet blijven uitvoeren of deze uit moet laten voeren (uitbesteden). Naar aanleiding van de audit wordt in het bijgestelde verbeterplan aangegeven dat de ICT en ICT-ondersteuning eerst op niveau gebracht moeten worden waarna in 2019 kan worden besloten of, en zo ja welke werkzaamheden worden uitbesteed. Deze vraag komt dus in de nabije toekomst terug.

3.5. Analyse

In deze paragraaf wordt aangegeven in welke mate aan de te toetsen normen wordt voldaan. Voor dit hoofdstuk gaat het om de volgende normen:

Norm	Score
Gemeentelijk informatiebeleid is vastgesteld.	+
Het vastgestelde gemeentelijke informatiebeleid draagt in voldoende mate bij aan de uitvoering van de primaire gemeentelijke taken en de realisatie van de gemeentelijke ambities en doelen.	-
De doelen van de 'ICT roadmap' worden gerealiseerd op een zodanige wijze dat met de gegenereerde en geïnterpreteerde data voorzien wordt in de informatiebehoefte.	-
Inzichtelijk is welk budget begroot is voor informatievoorziening en ICT.	+
Inzichtelijk is welke uitgaven worden gerealiseerd binnen de begroting voor informatievoorziening en ICT.	-

Met betrekking tot de sociale monitor blijkt dat het lukt om uit de databases de data te genereren ten behoeve van de sociale monitor. Dit gaat echter niet vanzelf en vergt veelal extra handelingen. Ook kunnen op dit moment belangrijke informatiesystemen, met name MensCentraal, nog niet worden benut om data uit te halen die nuttige informatie opleveren voor de sociale monitor. De wijze waarop gegenereerde data worden gevalideerd en getoetst, vindt niet op een zodanige eenduidige en gestructureerde wijze plaats dat kwaliteit altijd is geborgd.

Om de keten van beleidsondersteunende informatievoorziening goed te kunnen laten functioneren, is een betere samenwerking tussen beleidsafdelingen, BIAS en IPPM nodig. De nieuwe organisatiestructuur moet zich wat dit betreft nog vertalen naar goede netwerkvorming binnen de organisatie. Het duidelijk beleggen van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld over het keteneigenaarschap en het beleggen van de rollen functioneel beheer en technisch beheer, verdient verbetering en kan een goede samenwerking mogelijk maken.

In algemene zin zijn met het Verbeterplan I&A en de ICT Roadmap belangrijke stappen gezet om de ICT en ICT-ondersteuning te verbeteren. De beoogde resultaten zijn echter nog niet gehaald, blijktens de uitgevoerde audit. Dat komt door technische oorzaken, bijvoorbeeld door een nog niet voldoende stabiel functionerende ICT-infrastructuur, en organisatorische oorzaken, bijvoorbeeld gebrekkige samenwerking, zwak ontwikkeld projectmanagement en een te grote span of control bij BIAS. Informatiebeleid is vastgesteld, maar geconstateerd wordt dat de uitvoering daarvan nog niet geheel conform dat beleid plaatsvindt.

Om de beoogde resultaten wel te behalen is een bijgesteld verbeterplan opgesteld. Daarin worden de verschillende aspecten uit de audit benoemd waarbij wordt aangegeven hoe deze worden opgepakt. Een passende programmatische aanpak waarbinnen projectmatig wordt gewerkt is er nog niet waardoor de realisatie van het verbeterplan onvoldoende is geborgd. In het bijgestelde verbeterplan wordt niet aangegeven hoe de eerder ter beschikking gestelde extra middelen (€ 1,8 miljoen) voor de realisatie van de ICT Roadmap zijn besteed. Voor de raad wordt op deze wijze de besteding van deze extra middelen niet inzichtelijk.

Bijlagen

Bijlage I – Afkortingen

BIAS	Beheer Infrastructuur en Applicaties, Services
BRP	Basisregistratie Personen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ETL	Extract, Transform and Load
IPPM	Informatie-, project- en procesmanagement
OGGZ	Openbare geestelijke gezondheidszorg
RIO	Regionaal Inkomensonderzoek
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SGBO	Benchmark van voormalig adviesbureau
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WPI	Werk, Participatie en Inkomen

Bijlage II – Deelvragen

1. De aansluiting tussen de business en de omgeving:
 - op welke manier zijn burgers en bedrijven betrokken bij de totstandkoming van het beleid & informatievoorziening?
 - in hoeverre anticipeert de gemeente Ede hierbij op toekomstige ontwikkelingen in de gemeentelijke omgeving? (Omgevingswet, transformatie sociaal domein, informatiebeveiliging etc.)
 - op welke manier wordt de gemeenteraad in staat gesteld om kaders te stellen en te controleren op de informatievoorziening & ICT van de gemeente Ede?

2. De kwaliteit van de beleidsondersteunende informatievoorziening:
 - wat is het gemeentelijke informatiebeleid van de gemeente Ede?
 - draagt het gemeentelijke informatiebeleid voldoende bij aan de primaire gemeentelijke taken en ambities van de gemeente Ede en aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente Ede? (bijvoorbeeld in de onderzochte casus)
 - hoe verloopt de interne communicatie met het management omtrent de voortgang op ICT-/ IV-doelstellingen?
 - op welke manier zijn het college en de ambtelijke organisatie betrokken bij de vorming en uitvoering van de informatievoorziening en het informatiebeleid?

3. De kwaliteit van de ICT-dienstverlening:
 - in hoeverre is de ICT-dienstverlening van de gemeente Ede van voldoende niveau in relatie tot de gemeentelijke ambities? (bijvoorbeeld toetsen van de voortgang van de 'ICT roadmap' en de verbinding met informatievoorziening en informatiebeleid)
 - hoeveel budget wordt voor informatievoorziening en ICT begroot en welke uitgaven worden gerealiseerd door de gemeente Ede?

Bijlage III - Literatuur

- 82694 – Eindrapportage PQR (3 maart 2017)
- Audit Informatievoorziening en Automatisering gemeente Ede – Telengy management en advies (14 april 2017)
- Beleidskaders informatisering (27 januari 2016)
- Beleidskaders open source en open standaarden (2 november 2015)
- Bijstelling verbeterplan I&A Ede (mei 2017)
- Eindrapportage Health check Infrastructuur per segment - ICT-Partners (17 december 2014)
- Eindrapportage Roadmap "Grip op ICT" – ICT-partners (16 maart 2015)
- Eindverslag Project sturings-en verantwoordingsinformatie sociaal domein (27 maart 2017)
- Evaluatie Health Check PQR (30 maart 2017)
- Evaluatie Reorganisatie cluster Dienstverlening & Bedrijfsvoering – Hiemstra & De Vries (30 maart 2017)
- Health Check gemeente Ede AMIS (17 februari 2017)
- ICT governance (13 juni 2016)
- Informatie-architectuur 'Werken onder architectuur' (20 januari 2016)
- Jaarplan 2017 afdeling Beheer Infrastructuur & Applicaties, services (18 januari 2017)
- Meerjarenbeleidsplan I&A (januari 2014)
- Memo Resultaatplan IPPM 2017; versie 1.1 (31 januari 2017)
- Portfoliomanagement (13 juni 2016)
- Programmabegroting 2017-2020
- Rapportage voortgang ICT-Roadmap - status 1 juni 2016 (13 juni 2016)
- Rapportage voortgang ICT-Roadmap - status 1 augustus 2016 (30 augustus 2016)
- Resultaat en –ontwikkelplan afdeling Beheer Infratructuur & Applicaties, Services (23 januari 2016)
- Sociale monitor Ede 2015 (december 2015)
- Sociale monitor Ede – tussenrapportage 2015 (januari 2015)
- Sociale monitor Ede najaar 2016 (2016)
- Sociale monitor bijlagen: indicatorenlijst, bronnen en definities
- Voorstel Verbeterplan I&A 2015 / 2016; versie 2 (7 april 2015)
- Visie Ede 2015 – Ede kiest voor food (maart 2012)

Bijlage IV - Geïnterviewden

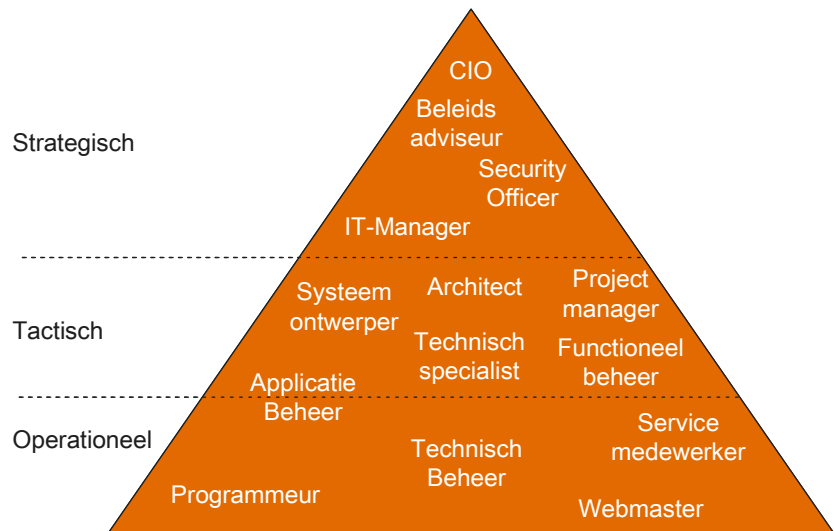
- Anita Haalboom-Scholten (beleidsadviseur armoedebeleid en schulden)
- Jan-Peter Stolte (beleidsadviseur jeugd)
- Lineke Witteman (beleidsregisseur jeugd)
- Rolieke Sietsma (beleidsadviseur jeugd)
- Bram Koppenaal (beleidsregisseur Wmo)
- Eline Scheffers (beleidsregisseur Wmo)
- Michiel de Wind (beleidsadviseur WPI)
- Sylvia Soeterboek (kennisadviseur Strategie en Regie)
- Judith Scheers (projectleider stuurinformatie)
- Wiepko Siegers (hoofd afdeling IPPM en CIO gemeente Ede)
- Henri Otjens (informatieadviseur IPPM)
- Ronald Klaassen (informatiespecialist Ontwikkeling en Kwaliteit)
- David Smeets (onderzoeker Strategie en Regie)
- Rob Albersnagel (bestuursadviseur wethouder Ligtelijn-Bruins)
- Rene Lugtenberg (senior adviseur Financiën en Control)
- Bernard Fransen (Clusterdirecteur Dienstverlening & Bedrijfsvoering)
- Hans van Lent (concerncontroller)

- Gerrie Ligtelijn-Bruins (wethouder met portefeuilles Wmo, WPI en Gezondheidszorg)
- Harry van Huijstee (wethouder o.a. Bedrijfsvoering en Financiën, waaronder ICT)

- Raadswerkgroep Sociale monitor

Bijlage V – IS-Lite model

IS-lite is een visie op een moderne ICT-organisatie ontwikkeld door onderzoeksbureau Gartner. Een moderne ICT-organisatie is in staat om snel in te spelen op veranderingen en zorgt voor robuuste en toekomstvastе ICT-oplossingen. Traditioneel kozen veel organisaties ervoor om alle benodigde ICT-kennis en ervaring te concentreren in één ICT-organisatie. Dit voor operationeel, tactisch en strategisch niveau. In onderstaande figuur zijn een aantal functies opgenomen om dit te illustreren.



Traditionele IT-organisatie: alles geconcentreerd in één afdeling

Deze manier van organiseren kent een aantal nadelen. Als eerste is het zo dat de technologie zich razendsnel ontwikkeld en het bijna niet te doen is om dit als ICT-organisatie bij te houden. Zeker als je ook nog een keer continuïteit moet borgen door de kennis bij minimaal twee personen te verankeren.

Ten tweede is het zo dat externe partijen door grotere volumes de diensten goedkoper kunnen aanbieden. Denk hierbij aan capaciteit van een rekencentrum (servers, geheugen). Zij kunnen groter inkopen en hun processen helemaal optimaliseren naar één type dienst. Deze ontwikkeling is nog relevanter omdat de ICT-componenten steeds verder standaardiseren. Standaardisatie betekent dat er minder onderscheid is in de gebruikte technologie, je dus gemakkelijker kunt veranderen van leveranciers en dat het gemakkelijker wordt om leveranciers te vergelijken (benchmarks). Nog extremer doorgevoerd: je kunt de diensten tegenwoordig via internet bestellen: via de "cloud". Als organisatie wil je gebruik maken van het feit dat anderen het goedkoper kunnen met een borging van kwaliteit en continuïteit.

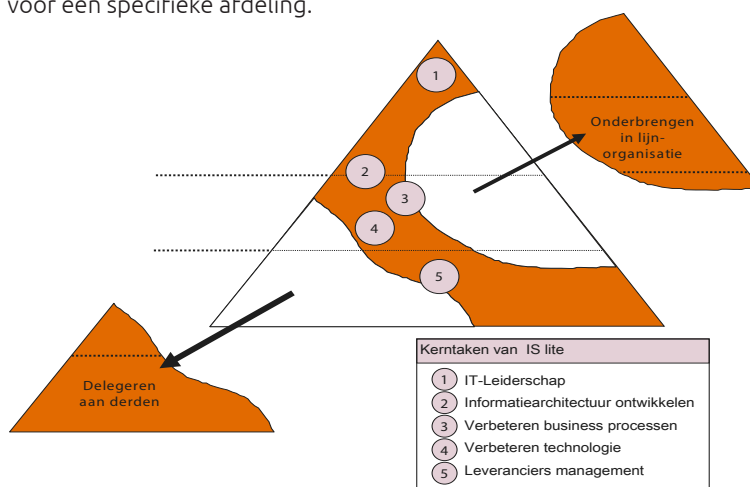
Een derde nadeel van de traditionele manier van organiseren is de ongelijkheid binnen de organisatie als het gaat om de dialoog over ICT in te zetten voor de organisatiedoelstellingen. Als alle ICT-kennis binnen de ICT-organisatie geconcentreerd zit dan is het moeilijker een brug te slaan tussen

de lijnorganisatie en de ICT-organisatie. Ook wel de dialoog tussen “vraag (lijnmanagement)” en “aanbod (ICT-organisatie)” genoemd. Het is belangrijk om als vraagorganisatie voldoende kennis in huis te hebben om helder je vraag te formuleren naar de ICT-organisatie toe en regie te voeren op het ontwikkelen en invoeren van een oplossing zonder ICT-kennis.

Als vijfde nadeel van deze manier van organiseren is dat de managementscope van de leidinggevende van de IT-organisatie groot is. Leidinggeven aan beheer of leidinggeven aan vernieuwing vraagt andere talenten. In de regel gaat dit vaak ten koste van de vernieuwing. Dus als je met ICT snel wilt inspelen op nieuwe ontwikkelingen in de markt is het handig om hiervoor voldoende tijd en energie voor vrij te maken. Dit is best een ingewikkelde opdracht omdat in de regel 70% van de ICT-activiteiten te maken hebben met beheer (oplossen incidenten, invoering nieuwe releases, aanpassingen ten behoeve van wet en regelgeving, invoeren van organisatieveranderingen, enz).

Gartner kwam op het idee om de ICT-organisatie af te slanken. Eén deel van de activiteiten, met name operationele taken, kunnen uitbesteed worden aan derden. Denk hierbij aan het beheren van het rekencentrum, netwerk of werkplekken. Dit betekent wel dat er vanuit de eigen organisatie een regierol ingericht moet worden om deze externe partijen aan te sturen. Deze regierol heeft te maken met de contractuele aspecten maar ook met het opbouwen van relevante kennis om de kwaliteit van de leveranciers en zijn oplossing te kunnen beoordelen.

Aan de andere kant stelt Gartner dat het verstandig is om de “vraagkant” te versterken met ICT-kennis en ervaring. Denk hierbij aan het managen van verandertrajecten waarbij ICT een belangrijke rol heeft, processen te optimaliseren met ICT als enabler of het beheren van belangrijke systemen voor een specifieke afdeling.



IS-Lite

In de slanke ICT-organisatie zullen een aantal kerntaken overblijven. Uiteraard is de feitelijke invulling afhankelijk van in hoeverre het lukt om daadwerkelijk activiteiten uit te besteden aan de lijnorganisatie of aan derden. Dit heeft heel sterk te maken met de kwaliteit van het aanbod als het gaat om de externe leveranciers of de volwassenheid van de lijnorganisatie als het gaat om de inzet van IT voor de bedrijfsvoering.

De leidinggevende van de ICT-organisatie zal de verbinding moeten maken tussen het 'wat, waarom en wanneer' van de vraagkant en het 'hoe' en 'waarmee' van de aanbodkant. Het is een moeilijke balans vinden tussen de druk vanuit de vraagkant om snel met oplossingen te komen en de verantwoordelijkheid van de ICT-organisatie om met stabiele en toekomstvaste oplossingen te komen.

De ICT-oplossingen die ontwikkeld worden staan steeds minder op zichzelf. Dat betekent dat er een visie moet zijn over hoe oplossingen in samenhang, binnen en buiten de organisaties ontwikkeld moeten worden. Deze samenhangende oplossing is uniek voor de organisatie. De informatiearchitect is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en bewaken van deze samenhangende oplossing.

Op tactisch niveau kan ICT een "enabling" rol hebben in het verbeteren van bedrijfsprocessen. Dat betekent dat vanuit de ICT-organisatie mensen in dialoog met de lijnorganisatie kijken waar IT kan helpen om processen te verbeteren. Aan de andere kant zal op tactisch niveau ook gekeken moeten worden naar de gebruikte technologie. Met de snelle technologische ontwikkelingen is het belangrijk op de hoogte te zijn en is het relevant om bestaande technologische oplossingen kritisch te bekijken.

Het is niet vanzelfsprekend dat leveranciers samen de beste oplossing voor uw organisatie gaan bouwen. Hier moet regie op gezet worden. Om duidelijk te maken om welke taken hier liggen lenen we een figuur van onderzoeksbureau Forrester die dit het "vendor management office" noemen.



Taken die onder leveranciers management vallen.

