

## Naar Meer Grip Op ICT

Een onderzoek voor de Rekenkamercommissie van Waterschap  
Zuiderzeeland



**Hans Reterink**  
**Jan Sprenger**  
**Rik van der Wardt**

*Definitief*

*16 juni 2015*

## Naar Meer Grip Op ICT

Een onderzoek voor de Rekenkamercommissie van Waterschap  
Zuiderzeeland

Inhoud	Pagina
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	5
1.2 Leeswijzer	6
<b>2. Een definitie van grip op ICT</b>	<b>7</b>
2.1 Wanneer heb je grip op ICT?	7
2.2 Grip op ICT: beleid versus projecten	8
<b>3. De PDCA-cyclus voor ICT op beleidsniveau</b>	<b>10</b>
3.1 Inleiding	10
3.2 Informatiebeleidsplan 2009-2013 (IBP2)	10
3.2.1 Plan	10
3.2.2 Do	11
3.2.3 Check & Act	12
3.3 Informatiebeleidsplan 2014-2017 (IBP 3)	13
3.3.1 Plan	13
3.3.2 Do	14
3.3.3 Check & Act	15
3.4 Samenvatting en beoordeling van de PDCA-cyclus voor Informatiebeleid	15
<b>4. De PDCA-cyclus op projectniveau</b>	<b>17</b>
4.1 Inleiding	17
4.2 Project Vervangen Serverpark	18
4.2.1 Plan (serverpark)	18
4.2.2 Do (serverpark)	19
4.2.3 Check en act (serverpark)	19
4.3 Het DMS-project	20
4.3.1 Plan (DMS)	20
4.3.2 Do (DMS)	21
4.3.3 Check en act (DMS)	22
4.4 Samenvatting en beoordeling van de PDCA-cyclus op projectniveau	23
<b>5. Workshop over bevindingen en aanbevelingen</b>	<b>24</b>

<b>6. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>26</b>
6.1 Conclusies	26
6.2 Aanbevelingen	28
<b>Bijlage 1: Normenkader</b>	<b>1</b>
<b>Bijlage 2: Feitenrelaas</b>	<b>1</b>
1. Het project Vervangen Serverpark	1
1.1 Samenvatting van het project	1
1.2 De probleemstelling	1
1.3 De besturing	2
1.4 De aanpak	3
1.5 De planning	4
1.6 De oplossing	5
1.7 Kwaliteit en Evaluatie	6
1.8 Financiën	6
1.9 Risico's	6
1.10 Informatievoorziening voor DenH en de AV	7
1.11 Documentatie	7
1.12 Analyse van de bevindingen Vervangen Serverpark	7
2. Het DMS-project	8
2.1 Samenvatting van het project	8
2.2 De probleemstelling	9
2.3 De besturing	10
2.4 De aanpak	11
2.5 De planning	11
2.6 De oplossing	12
2.7 Kwaliteit en evaluatie	13
2.8 Financiën	13
2.9 Risico's	15
2.10 Informatievoorziening voor DenH en de AV	15
2.11 Documentatie	15
2.12 Analyse van de bevindingen DMS	15
3. De aanbestedingen	16
3.1 Aanbesteding Serverpark	16
3.2 Aanbesteding DMS	18
3.3 Analyse van de aanbestedingen Serverpark en DMS	19
4. Het Informatiebeleid	20
4.1 Samenvatting van het informatiebeleid	20
4.2 Mate van aansluiting van het ICT-beleid bij het beleid van de organisatie	20
4.3 Mate waarin het ICT-beleid SMART is geformuleerd	21
4.4 Mate waarin het ICT-beleid ook de middelen en de opbrengsten aan geeft	22
4.5 Wijze waarop het ICT-beleid periodiek wordt geëvalueerd en bijgesteld	22

4.6	Documentatie	22
4.7	Analyse van de bevindingen over het Informatiebeleid	22
5.	Informatievoorziening DenH en AV	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Het IBP en het uitvoeringsplan	23
5.3	Voorjaarsnota, investeringsplan en voortgangsrapportage investeringen	24
5.4	De berap, vorap, en marap	25
5.5	Analyse van bevindingen over de informatievoorziening over ICT aan de AV	26
<b>Bijlage 3: Verantwoording van het onderzoek</b>		<b>1</b>
	De Auditfase	1
	De Leerfase	1
<b>Bijlage 4: Bronnen</b>		<b>1</b>
	Documenten	1
	Lijst van geïnterviewde personen	1
<b>Bijlage 5: Vergelijking met andere waterschappen</b>		<b>1</b>

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Eind 2014 heeft de Algemene Vergadering (AV) van Waterschap Zuiderzeeland het onderzoeksvoorstel 'Grip op ICT' van de Rekenkamercommissie (RKC) van Waterschap Zuiderzeeland goedgekeurd. In dat voorstel heeft de RKC aangegeven dat het onderzoek bestaat uit analyse van het ICT-beleid aan de hand van twee ICT-projecten. De centrale vraag daarbij is in hoeverre Waterschap Zuiderzeeland doelmatig en doeltreffend heeft geopereerd op ICT-gebied, zo mogelijk in vergelijking met projecten bij andere waterschappen.

De Rekenkamercommissie heeft Berenschot opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren en een uitspraak te doen over de mate waarin de Algemene Vergadering (AV) van Waterschap Zuiderzeeland 'grip op ICT' heeft. Het onderzoek moet uitmonden in aanbevelingen aan de AV om de grip op ICT te verbeteren.

In het onderzoeksvoorstel 'Grip op ICT' van november 2014 waren 7 vragen geformuleerd die beantwoord zouden worden. In de loop van het onderzoek bleek het echter beter die 7 vragen in een iets andere volgorde te beantwoorden en enkele vragen samen te voegen. Dat leidde tot de volgende 6 onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze gaf de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland invulling aan de sturing op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het ICT-beleid en welke stuurinformatie was daarbij beschikbaar?
2. Op welke wijze gaf de ambtelijke organisatie van Waterschap Zuiderzeeland invulling aan de sturing op doelmatigheid en doeltreffendheid van twee geselecteerde grotere ICT-projecten, welke stuurinformatie was daarbij voor de AV beschikbaar en welke plek hadden risicoanalyse en financiële verantwoording hierin?
3. Hadden de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland en de ambtelijke organisatie daarmee 'grip op ICT'?
4. Hoe kan de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland indien gewenst meer grip krijgen op het ICT-beleid en welke eisen stelt dat aan de stuurinformatie voor de AV?
5. Hoe kan de ambtelijke organisatie van Waterschap Zuiderzeeland indien gewenst meer grip krijgen op de voorbereiding en uitvoering van ICT-beleid?
6. Hoe doet Waterschap Zuiderzeeland het op het gebied van ICT in vergelijking met andere waterschappen?

Deze vragen zijn door Berenschot onderzocht voor de periode 2009 – 2014. Daarbij is onderzoek gedaan naar het ICT-beleid en zijn de projecten Document Management Systeem (DMS) en de Vernieuwing van het serverpark geanalyseerd.

## **1.2 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de term 'grip op ICT'. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen over de rol van de Algemene Vergadering in de sturing van het ICT-beleid. Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen over de rol van de ambtelijke organisatie in de sturing van twee grote ICT-projecten. Hoofdstuk 5 geeft een korte samenvatting van de resultaten van een workshop met enkele AV-leden en vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen. Een vergelijking van de formatie en kosten voor ICT met andere waterschappen (zie onderzoeksvraag 6) is opgenomen in bijlage 5.

## 2. Een definitie van grip op ICT

### 2.1 Wanneer heb je grip op ICT?

Voor de uitvoering van het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar 'grip op ICT' is het van belang om helder te definiëren wanneer een organisatie en meer in het bijzonder een Algemene Vergadering 'grip heeft op ICT'. Wij gaan hier daarom eerst kort in op de algemene wijze waarop een organisatie 'grip' kan hebben op beleid en uitvoering en vervolgens meer specifiek hoe grip op ICT kan worden ingericht.

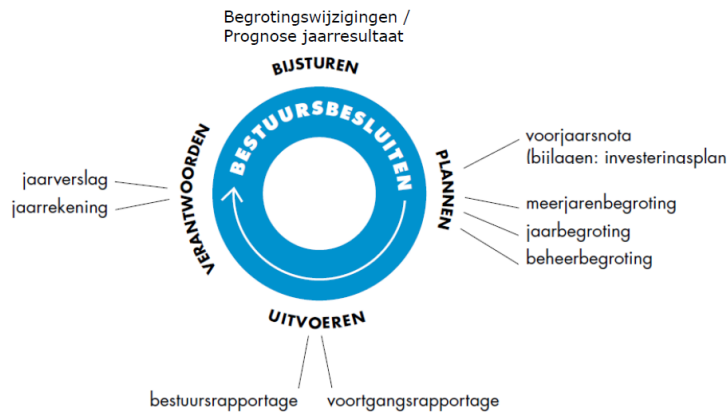
Veel systemen voor het creëren van grip op een beleidsproces zijn afgeleid van de 'kwaliteitscirkel' van William Deming. De vier activiteiten in de kwaliteitscirkel van Deming zijn:

- PLAN: Kijk naar huidige werkzaamheden en ontwerp een plan voor de verbetering van deze werkzaamheden. Stel voor deze verbetering concrete doelstellingen vast.
- DO: Voer de geplande verbetering uit.
- CHECK: Meet het resultaat van de verbetering en vergelijk deze met de oorspronkelijke situatie en toets deze aan de vastgestelde doelstellingen.
- ACT: Stel het beleid bij aan de hand van de gevonden resultaten bij CHECK.

Hoewel oorspronkelijk bedacht voor kwaliteitsverbetering wordt deze zogenaamde PDCA-cyclus ook veel toegepast voor planning en control van (publieke) organisaties.

Ook Waterschap Zuiderzeeland heeft een op deze PDCA-cyclus gebaseerde Planning & Control-cyclus ingericht. Daarbij is onderscheid te maken tussen de PDCA-cyclus op beleidsniveau en de PDCA-cyclus op uitvoerend niveau. Op het beleidsniveau is het de Algemene Vergadering (AV) van Waterschap Zuiderzeeland die vanuit haar kaderstellende rol het beleid vaststelt. Het is de verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie van Waterschap Zuiderzeeland om - binnen de door de AV vastgestelde beleidskaders - de uitvoering van het beleid ter hand te nemen. Het college van Dijkgraaf en Heemraden heeft hierin ook een rol, maar deze rol valt buiten de scope van dit onderzoek. De ambtelijke organisatie richt in de regel een eigen uitvoerende PDCA-cyclus voor projecten en activiteiten in. Regelmatig informeert de ambtelijke organisatie de AV over de voortgang en resultaten van het beleid opdat de AV ook haar controlerende rol kan invullen.

Daarmee heeft de AV in principe 'grip' op het beleid, de uitgaven en de resultaten van het waterschap. De volgende figuur geeft deze P&C-cyclus op beleidsniveau schematisch weer:



Figuur 1: P&C-beleidscyclus Waterschap Zuiderzeeland (Bron: Meerjarenbegroting 2015-2018)

De P&C cyclus op beleidsniveau begint met de voorjaarsnota waarin de lijnen voor een meerjarenbegroting zijn uitgezet (ACT). Als bijlage bij de voorjaarsnota wordt het investeringsplan geleverd, evenals een voortgangsrapportage van de investeringen. In het investeringsplan prioriteert het bestuur alle voorgenomen investeringen binnen het waterschap. In de voortgangsrapportage van investeringen worden alle niet gestarte, lopende, en afgesloten projecten gepresenteerd. De AV stelt de voorjaarsnota vast als kader voor de meerjarenbegroting (PLAN). Die wordt in november vastgesteld, ook door de AV. Via bestuursrapportages en investeringsvoortgangsrapporten wordt de AV geïnformeerd over de uitvoering van het beleid (DO). Via de jaarverslagen en de jaarrekeningen wordt verantwoording afgelegd aan de AV en aan de maatschappij (CHECK).

## 2.2 Grip op ICT: beleid versus projecten

Ook voor ICT bij Waterschap Zuiderzeeland wordt de PDCA-cyclus toegepast. Voor 'grip op ICT' maken we hier het onderscheid naar de twee in de vorige paragraaf genoemde niveaus:

### 1. Het ICT-beleidsniveau

In een door de ambtelijke organisatie opgesteld Informatiebeleidsplan (IBP) wordt de koers op het gebied van ICT voor een aantal jaren uiteengezet. Er worden bijpassende investeringsplannen opgesteld. Dit IBP inclusief investeringen wordt ter goedkeuring aan de AV aangeboden. De uitvoering van het IBP wordt gevolgd en de resultaten worden gerapporteerd aan de AV. Op basis daarvan kan het IBP worden bijgesteld.

### 2. Het ICT-projecten- en activiteitsniveau

Per (groot) ICT-project en voor de structurele ICT-activiteiten wordt ook weer de PDCA-cyclus toegepast. Dit betreft de uitvoeringsaspecten van de projecten binnen de ambtelijke organisatie. Zo worden per project/activiteit gedetailleerdere plannen gemaakt en die worden door een stuurgroep of het management beoordeeld en gevolgd.

Er is een zekere mate van afhankelijkheid tussen deze twee niveaus. Wanneer bijvoorbeeld de PDCA-cyclus voor ICT op uitvoerend niveau uitstekend functioneert, zal de AV via de voortgangs-



rapportages kunnen vaststellen dat het door haar goedgekeurde ICT-beleid ook werkelijk binnen de afgesproken kaders wordt gerealiseerd.

Berenschot is van mening dat een Algemene Vergadering grip op ICT heeft als de AV voldoende en tijdig geïnformeerd wordt en daarbij in staat is om die informatie op waarde te schatten. Op basis daarvan kan kaderstelling vooraf en controle achteraf plaatsvinden. Wanneer de AV wordt geconfronteerd met vertragingen of uitstel van ICT-projecten kan dit betekenen dat óf het ICT-beleid niet realistisch was (en/) óf dat de ambtelijke organisatie onvoldoende grip heeft op de uitvoering van ICT-projecten. Bijvoorbeeld wanneer een omvangrijk ICT-project met grote investeringen moet worden gestopt, zonder dat de vooraf door de AV bepaalde resultaten zijn behaald.

Er is vaak ook nog sprake van een derde niveau van 'grip op ICT', het niveau van grip op de dagelijkse operatie van ICT-faciliteiten, maar dat laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.

Berenschot heeft voor dit onderzoek in overleg met de Rekenkamercommissie en de AV een normenkader opgesteld, waarmee kan worden bepaald in welke mate de AV en de ambtelijke organisatie van Waterschap Zuiderzeeland grip hebben op ICT op de twee hierboven aangegeven niveaus. Dit normenkader is ook ingedeeld langs de PDCA-cyclus en is opgenomen in bijlage 1.

## 3. De PDCA-cyclus voor ICT op beleidsniveau

### 3.1 Inleiding

Elke vier á vijf jaar ontvangt de Algemene Vergadering van het Waterschap Zuiderzeeland een Informatie Beleidsplan (IBP). Daarin geeft het waterschap op hoofdlijnen de toekomstige richting en activiteiten aan op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie (ICT).

Berenschot onderzocht twee informatiebeleidsplannen die zijn goedgekeurd door de AV:

- In 2008 is het **Informatiebeleidsplan 2009 – 2013** (het zogenoemde IBP 2) voorgelegd aan de AV. Daarin werd als belangrijkste strategie voorgesteld om over te gaan naar een digitaal werkplekconcept. Binnen dat concept moest het mogelijk zijn om flexibel samen te werken, zonder gebonden te zijn aan organisatiegrenzen.
- In 2013 is het **Informatiebeleidsplan 2014 – 2017** (het IBP3) voorgelegd aan de AV. De centrale ambitie van dit plan is dat “informatie maximaal wordt ingezet om de huidige bedrijfsvoering te optimaliseren”.

Dit hoofdstuk gaat per onderdeel van de PDCA-beleidscyclus dieper in op deze twee plannen. Elke paragraaf sluit af met een beoordeling van Berenschot over de PDCA-cyclus aan de hand van het vastgestelde normenkader voor Informatiebeleid (zie Bijlage 1). De beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op het feitenrelaas (zie Bijlage 2, hoofdstukken 4 en 5) en de ter beschikking gestelde documenten (zie Bijlage 4).

### 3.2 Informatiebeleidsplan 2009-2013 (IBP 2)

#### 3.2.1 Plan

Het streven van Waterschap Zuiderzeeland in deze periode was om een professionele samenwerkingspartner te zijn, die als “waterkenniscentrum haar omgeving faciliteert met kennis over (de toekomst van) ons watersysteem”. Het IBP 2009-2013 haakte daar bij aan, door voor te stellen het beheer en gebruik van gegevens te verbeteren, de processen te integreren en te stroomlijnen, burgers en bedrijven beter te gaan bedienen en door samenwerking en kennisdeling binnen en buiten de organisatie. Digitalisering van de dienstverlening werd als belangrijkste opgave genoemd, net zo als bij andere overheden, waarvoor samenwerking met andere waterschappen (het Waterschapshuis) noodzakelijk was.

Het IBP 2 bevatte een twintigtal concrete projecten. Bij elk project was aangegeven wat de doelen en resultaten waren, welke investeringen er voor nodig waren en welke effecten het project op de exploitatie zou hebben. De opbrengsten waren in kwalitatieve en niet in kwantitatieve termen geformuleerd. Het plan was voorzien van een bijlage met investeringsprojecten. Een belangrijk programma daaruit was het digitaliseringsprogramma, waarin met de implementatie van een Document Management Systeem (DMS), en daaropvolgend procesverbetering en digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven een belangrijke stap in de goede richting zou worden gezet.

De AV heeft in 2008 het IBP 2 besproken en goedgekeurd. Uit de Notulen van de 46ste vergadering van de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland (28 oktober 2008) blijkt dat er één vraag wordt gesteld over de gevolgen van het IBP voor de formatie. Er vindt verder geen inhoudelijke discussie plaats.

Relevante norm PLAN 2009 - 2013	Beoordeling
• <i>Het ICT-beleid sluit aan bij het beleid van de organisatie</i>	+
• <i>Het ICT-beleid is SMART geformuleerd</i>	+/-
• <i>Het ICT-beleid geeft ook de middelen en de opbrengsten aan</i>	+/-

### 3.2.2 Do

Jaarlijks ontvangt de AV een bestuursrapportage. Daarin wordt ook gerapporteerd over de voortgang van het IBP 2009 - 2013. Die rapportages zijn beknopt en vinden meestal plaats op het niveau van de individuele projecten uit het IBP en niet op het niveau van het IBP als geheel. Zo staat er bijvoorbeeld in de bestuursrapportage van 2011 (par. 7.1.3 Bedrijfsvoering, middelen):

*Het centrale serverpark is vervangen conform planning. ... Een belangrijk onderdeel van het informatiebeleid is procesoptimalisatie en de inzet van digitalisering. Dit is nu zichtbaar in de uitrol van e-HRM software ter ondersteuning van het Individueel Keuze Budget (IKB). Het betreft hier een CAO afspraak die wordt geïmplementeerd en waarvoor automatisering randvoorwaardelijk is. Daarnaast loopt de organisatiebrede digitalisering van de processen post & archief en bestuurlijke besluitvorming processen en dat vraagt op dit moment de nodige inspanning van de organisatie. Het geheel verloopt budgettair nog volgens plan...*

In de jaarlijkse Investeringsvoortgangsrapportages was te zien welke ICT-investeringsprojecten waren afgerond, vertraagd of niet uitgevoerd.

Er wordt gerapporteerd over de voortgang, maar het is naar de mening van Berenschot lastig om uit de aangeboden informatie de voortgang van het IBP te kunnen opmaken. Uit een analyse van de notulen van de AV-vergaderingen van de jaren 2009, 2010 en 2011, 2012 en 2013, waarin de beraps door de AV werden besproken, blijkt dat er desondanks geen opmerking is gemaakt of vraag is gesteld over de berap-teksten die gaan over de voortgang van het informatiebeleid.

Relevante norm DO	Beoordeling
• <i>Jaarlijks wordt gerapporteerd over voortgang en afwijkingen</i>	+/-

### 3.2.3 Check & Act

In augustus 2011 ontvangt de AV een voorstel (registratienummer 141131) met de stand van zaken van het IBP 2 en de vraag om goedkeuring van een temporisering of stoppen van een aantal van de in het Informatie Beleidsplan genoemde investeringsprojecten.

In hetzelfde voorstel wordt aangekondigd dat in 2012 zal worden gestart met de voorbereidingen voor een nieuw informatiebeleid dat naar verwachting in 2013 zal worden voorgelegd aan de AV.

Uit de notulen van de AV van 29 september 2011, waarin het voorstel over de stand van zaken rond het IBP werd behandeld, blijkt dat één lid van de AV schriftelijke vragen heeft gesteld over het stuk, maar dat de antwoorden van het college hem niet geruststelden. Hij gaf aan dat hij het taalgebruik niet 'gebruiksvriendelijk' vond en dat hij moeite had om het stuk te begrijpen. Op zijn vraag of de AV een nieuw, begrijpelijker en concreter stuk voorgelegd kon krijgen werd niet ingegaan. Ook een tweede lid van de AV vond dat het stuk vaak verwarrend overkwam. In dezelfde vergadering keurt de AV op voorstel van het college de financiële kant van het voorstel goed en neemt de AV voor om later in een tussentijdse thematische bijeenkomst te bespreken hoe het staat met het IBP.

Het oorspronkelijke IBP 2 is niet meer inhoudelijk bijgesteld. In 2012 - 2013 werd het informatiebeleid door de ambtelijke organisatie geëvalueerd. Waarschijnlijk zijn de resultaten van de evaluatie ook met enkele leden van de AV besproken, maar daar zijn geen documenten van aangetroffen.

In april 2013 ontving de AV een stuk over de voortgang van het IBP 2 (registratienummer 167823) waarin werd aangegeven dat het IBP was geëvalueerd en dat op basis daarvan werd voorgesteld de systematiek rond het Informatiebeleidsplan te veranderen. Terugkijkend werd vastgesteld dat de doelstellingen uit het IBP 2 op het gebied van de ICT-infrastructuur en het beheer waren behaald, maar dat het tempo van digitalisering van werkprocessen is achtergebleven bij de ambities, omdat dit meer aanpassingsvermogen van de organisatie vergt dan verwacht. Over het geheel waren investeringen achtergebleven bij het investeringsplan uit het IBP 2. Voorgesteld werd om € 3,8 miljoen van het in 2008 goedgekeurde ICT-investeringsbudget (circa € 7 miljoen) te laten vervallen.

Met de inzichten en ervaringen van 2013 stelde de ambtelijke organisatie vast dat het IBP 2 te ambitieus was. En dat er door het vooraf vastgestelde gedetailleerde investeringsplan weinig mogelijkheden waren om onderweg in te spelen op nieuwe technologische, maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen. De AV, zo blijkt uit de notulen van 23 april 2013, neemt deze conclusie zonder inhoudelijke vragen over.

Het voorstel geeft aan dat het volgende IBP de gewenste ontwikkelingen voor de komende 4 jaren (niet meer 5) alleen op hoofdlijnen zal beschrijven en daarbij met name de uitgangspunten, kaders, doelstellingen en effecten op langere termijn te benoemen. Het IBP zal in het vervolg geen investeringsplannen meer bevatten. De concrete maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen te bereiken zullen worden uitgewerkt in jaarlijkse ICT-uitvoeringsplannen. Daarmee moet het mogelijk worden om tempo en prioriteit van ontwikkelingen in de informatievoorziening tijdens de uitvoering beter aan te passen aan de behoeften van de organisatie op dat moment en aan wat de ambtelijke organisatie aan veranderingen kan absorberen.

Als bijlage bij het stuk over de voortgang IBP werd een “Beknopt Uitvoeringsplan Informatiebeleid 2013-2014” meegezonden. Dat was nodig omdat het IBP 2014 – 2017 was vertraagd en de AV nog geen ICT-budget had vastgesteld voor 2015. Voor de jaren 2015 en verder werd goedkeuring gevraagd om een aantal niet nader gespecificeerde ICT- investeringen (vervanging hardware, vervanging software, digitalisering) op te nemen in de begroting 2015 en verder.

Uit de notulen van de behandeling van dit stuk en de bijlagen in de AV van 23 april 2013 blijkt dat de AV behoefte heeft aan een simpel en eenvoudig Informatiebeleidsplan geschreven in voor iedereen klare taal. Eén AV-lid vindt het een goed idee om met jaarlijkse ICT-uitvoeringsplannen te werken. Een ander lid vindt het vreemd dat er, als gevolg van de vertraging in het IBP, voor het komende jaar al een uitvoeringsplan met ICT-investeringen ligt vóórdat de AV het informatiebeleid heeft behandeld. De AV besluit in te stemmen met de veranderde werkwijze, maar wil nog voor de vaststelling van de meerjarenbegroting 2014 (en verder) over een nieuw Informatiebeleidsplan voor de komende jaren beschikken. De begroting wordt nog niet aangepast.

Relevante norm CHECK en ACT	Beoordeling
• <i>Het ICT-beleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld</i>	<b>+/-</b>

### 3.3 Informatiebeleidsplan 2014-2017 (IBP 3)

#### 3.3.1 Plan

In oktober 2013 ontvangt en behandelt de AV het volgens de nieuwe opzet samengestelde IBP 2014 – 2017 (IBP 3). De centrale ambitie van het IBP 3 is dat “informatie maximaal ingezet wordt om de huidige bedrijfsvoering te optimaliseren”. Dit wordt ook wel ‘Informatie als vierde productiefactor’ genoemd. Volgens het waterschap moet dit gezien worden als een duiding van het gewenste volwassenheidsniveau van de informatievoorziening. Het IBP 3 bevat geen concrete uitgewerkte plannen maar een meer algemene visie en een viertal actielijnen. In jaarlijkse Uitvoeringsplannen wordt later aangegeven welke concrete investeringen nodig zijn om de actielijnen te realiseren.

Uit de Notulen van de AV-vergadering in oktober 2013 blijkt dat men vindt dat het IBP 3 een stuk met heldere uitgangspunten is, waarmee je het eigenlijk niet oneens kunt zijn. De fracties vragen zich echter af of ze erop kunnen vertrouwen dat met de vaststelling van dit IBP niet voor de muziek uitgelopen wordt en of men geen spijt zal krijgen van de maatregelen. De fracties vinden de materie complex en zeggen dat zij op dit moment de implementatie van het IBP 3 niet kunnen overzien. Eén AV-lid vindt het een gemiste kans dat het IBP 3 geen investeringen bevat. En een ander AV-lid vraagt zich af of er wel voldoende aandacht is voor informatieveiligheid. Het college van Dijkgraaf en Heemraden geeft aan dat het waterschap in vergelijking met andere waterschappen niet voor de muziek uitloopt en dat informatieveiligheid als één van de vier actielijnen in het beleid is opgenomen. De AV stemt na discussie in met het IBP 3. Het college zegt toe dat de AV over de voortgang van het informatiebeleid op de hoogte wordt gehouden via de berap, het jaarverslag en

zo nodig tussentijds. Het IBP 3 sluit inhoudelijk wel aan bij het algemene beleid van het waterschap. Zo wil Waterschap Zuiderzeeland zijn kennis en informatie inzetten om te komen tot toekomstbestendige keuzes. Onder andere door ruimtelijke data en informatie te ontsluiten via een openbare Digitale Wateratlas Flevoland.

Relevante norm PLAN	Beoordeling
• <i>Het ICT-beleid sluit aan bij het beleid van de organisatie</i>	+
• <i>Het ICT-beleid is SMART geformuleerd</i>	-
• <i>Het ICT-beleid geeft ook de middelen en de opbrengsten aan</i>	-

### 3.3.2 Do

In mei 2014 is een eerste uitvoeringsplan met ICT-investeringen voor 2015 aan de AV verzonden. Daarin wordt verwezen naar het IBP 3 en wordt goedkeuring gevraagd voor drie investeringsprojecten, waaronder e-HRM. Uit de notulen blijkt dat de AV zonder discussie (hamerstuk) instemt met het opnemen van de financiële consequenties van het uitvoeringsplan in de begroting.

In de bestuursrapportage 2014 was naast een melding van een meevaller als gevolg van de herstructurering van het Waterschapshuis 2.0 de volgende tekst over de voortgang van IBP 3 opgenomen:

*In 2013 heeft het bestuur ingestemd met het informatiebeleidsplan 2014-2017 (IBP 3) en een werkwijze met jaarlijkse uitvoeringsplannen. Het ICT-uitvoeringsplan 2014 omvat in totaal 24 (investerings- en exploitatie)projecten/activiteiten op het gebied van de informatievoorziening, binnen de vier actielijnen uit ons IBP:*

- *Informatiebeheer op orde;*
- *Samenwerking in de informatievoorziening;*
- *De digitale werkplek;*
- *Informatiebeveiliging.*

*Medio 2014 waren hiervan twee projecten afgerond, vijf projecten in voorbereiding, veertien in uitvoering en een drietal nog te starten. Hiermee ligt het uitvoeringsplan op schema. Naar verwachting kunnen alle projecten conform plan afgerond en binnen budget afgerond worden.*

Uit de notulen van de AV-vergadering van 28 oktober 2014 waarin deze berap wordt besproken, blijkt dat de AV-leden geen opmerkingen of vragen bij deze paragraaf hebben.

De AV ontvangt ook in de nieuwe situatie jaarlijks het Investeringsvoortgangsoverzicht. De voorjaarsnota vervult nog eenzelfde rol als vóór 2014.

Relevante norm DO	Beoordeling
• <i>Jaarlijks wordt gerapporteerd over voortgang en afwijkingen</i>	+/-

### 3.3.3 Check & Act

Het IBP 3 loopt nog. Er heeft in de onderzoeksperiode geen evaluatie plaatsgevonden.

Relevante norm CHECK en ACT	Beoordeling
• <i>Het ICT-beleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld</i>	<b>nvt</b>

### 3.4 Samenvatting en beoordeling van de PDCA-cyclus voor Informatiebeleid

Over de Informatiebeleidscyclus en de rol van de AV daarin kan het volgende worden opgemerkt:

- **Periode 2009 – 2013**

In 2008 heeft de ambtelijke organisatie van Waterschap Zuiderzeeland het ICT-beleid en de ICT-projecten in een concreet en uitgewerkt informatiebeleidsplan met bijbehorend investeringsplan voor de periode 2009 – 2013 aan de AV aangeboden. De AV heeft het IBP 2 en de ICT-investeringen voor de beleidsperiode zonder inhoudelijke discussie goedgekeurd.

Jaarlijks bevatten de berap's een beknopte tekst over de voortgang van het IBP 2. De AV heeft daar geen opmerkingen bij geplaatst of vragen over gesteld.

In 2011 ontvangt de AV een brief over de voortgang van het IBP 2, waaruit blijkt dat de projecten rond digitalisering vertraging oplopen. De AV vindt de brief niet helder maar keurt de financiële consequenties ervan goed.

In 2013 ontvangt de AV een tweede brief over de voortgang van het IBP 2. Nu blijkt dat het IBP 2 te ambitieus was en dat een aanzienlijk deel van de ICT-projecten uit het IBP 2 niet meer uitgevoerd zal worden. De ambtelijke organisatie stelt voor om een andere vorm te kiezen voor de PDCA-cyclus rond ICT. De AV stemt daarmee in en wil straks een simpel en leesbaar IBP ontvangen.

- **Periode 2014 – 2017**

In 2013 heeft de ambtelijke organisatie het IBP 3 opgesteld. Dat beleidsplan bevat een richting voor de toekomst, uitgezet in vier actielijnen. Dit IBP 3 bevat in tegenstelling tot het IBP 2 geen concreet meetbare doelstellingen, uitgaven of opbrengsten. De AV geeft aan dat zij ICT een complex onderwerp vinden. De fracties vragen zich af ze er op kunnen vertrouwen dat dit IBP 3 uitvoerbaar zal zijn. In het vervolg van de vergadering wordt daar niet meer op teruggekomen. Het plan wordt ondanks de uitgesproken twijfels vastgesteld.

In 2014 wordt het uitvoeringsplan 2015, met daarin een aantal ICT-investeringsprojecten, zonder verdere bespreking door de AV goedgekeurd.

Bij de bespreking van de berap 2014 heeft de AV geen vragen of opmerkingen bij de tekst over de voortgang van het informatiebeleid.

Berenschot komt op basis van deze feiten tot de volgende beoordeling:

1. De Algemene Vergadering vindt ICT een lastig onderwerp. De AV krijgt Informatiebeleidsplannen en ICT-uitvoeringsplannen ter goedkeuring voorgelegd. Maar de AV vindt de plannen niet zo makkelijk leesbaar en kan niet goed beoordelen of de plannen en projecten wel verstandig en uitvoerbaar zijn. Daardoor kan de AV haar kaderstellende rol maar beperkt invullen.
2. De AV ontvangt beknopte voortgangsrapportages en doet daar vervolgens weinig mee. De AV stelt nauwelijks vragen naar aanleiding van de rapportages.
3. Het huidige IBP 3 bevat geen concrete (SMART) doelen, kosten en opbrengsten. Dat maakt dat de AV straks bij een (tussentijdse) evaluatie van het ICT-beleid de gerealiseerde resultaten en effecten van het beleid niet goed kan afzetten tegen de beoogde resultaten en effecten. Daarmee kan de AV haar controlerende rol maar beperkt invullen.
4. De punten 1, 2 en 3 boden de AV blijkbaar onvoldoende aanleiding om niet in te stemmen met de voorstellen rond het Informatiebeleid.



## 4. De PDCA-cyclus op projectniveau

### 4.1 Inleiding

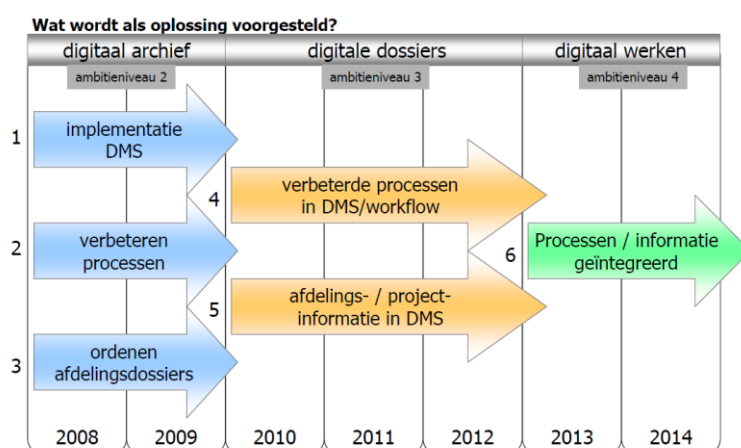
Naast de PDCA-cyclus op beleidsniveau onderzocht Berenschot de PDCA-cyclus op programma- en projectniveau. De doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid werd nader geanalyseerd aan de hand van twee ICT-projecten. De projecten zijn geselecteerd in overleg met de ambtelijke organisatie, de secretaris-directeur en een Heemraad. Naast een analyse van de PDCA-cyclus op projectniveau aan de hand van het normenkader (zie Bijlage 1) werd ook aandacht besteed aan de rol die de AV daarin had. De twee onderzochte ICT-projecten zijn het project Digitalisering/ Document Management Systeem (DMS) en het project Vervangen Serverpark. De beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op het feitenrelaas (zie Bijlage 2, hoofdstuk 1, 2 en 3) en de ter beschikking gestelde documentatie over de projecten.

#### *Korte samenvatting van het project Vervangen Serverpark*

In de periode 2010 - 2011 zijn de centrale ICT-faciliteiten in de serverruimte in Lelystad vervangen. De servers en opslagfaciliteiten van het waterschap waren verouderd en de hardware had de vastgestelde economische levensduur overschreden. De keuze voor een hoogwaardige server-, storage-, en back-upinfrastructuur werd deels onderbouwd door de wens van het waterschap om thuiswerken mogelijk te maken.

#### *Korte samenvatting van het project Digitalisering/DMS*

In 2007 is er een plan met business case voor de digitalisering van de werkzaamheden van het waterschap opgesteld. De doelstelling van het programma was dat de medewerkers van het waterschap in 2014 'digitaal en informatie geïntegreerd' en dus doelmatiger zouden werken. Het plan bestond uit de volgende zes 'sporen':



De eerste stap bestond uit het selecteren en implementeren van een Document Management Systeem (DMS), vooral gericht op de digitale postafhandeling. Uiteindelijk zouden na stap 6 alle werkzaamheden digitaal (dus papierloos) gaan plaatsvinden. Uit de business case (bijgesteld in

2008) blijkt dat de investering voor de periode van 2008 tot en met 2014 werd geraamd op circa € 2,5 miljoen en de baten over diezelfde periode op circa € 6,0 miljoen konden uitkomen.

## **4.2 Project Vervangen Serverpark**

In de volgende paragrafen zijn voor het ICT-project 'Vervangen Serverpark' aan de hand van de PDCA-cyclus en het normenkader de bevindingen verzameld. Zie voor de details het feitenrelaas (bijlage 2, hoofdstuk 1).

### **4.2.1 Plan (serverpark)**

De probleemstelling van het project Vervangen Serverpark was helder geformuleerd: de servers en opslagunits waren technisch verouderd en bereikten capaciteitsgrenzen. Daarnaast werd ook de performance van het opslagsysteem en de back-up in het project meegenomen.

De doelstelling uit het projectplan - vervanging van de bestaande server-, opslag-, en back-up infrastructuur door moderne apparatuur - volgt logisch op de probleemstelling. Deze vervanging is specifiek en meetbaar. Dat geldt echter niet voor de nevendoelen uit het plan, waarbij het nieuwe serverpark ook nog 'flexibel', 'schaalbaar' en 'hoog beschikbaar' zou moeten zijn, dit alles met een 'lage beheerlast'. Deze doelen zijn niet SMART uitgewerkt waardoor het achteraf niet goed mogelijk is om objectief te bepalen of en in welke mate deze nevendoelen zijn behaald.

In 2008 stelde de AV het Informatie Beleidsplan (IBP 3) vast. Daarmee werd ook het akkoord gegeven voor het plan om de hardware – waaronder het serverpark – te vervangen. Verder heeft de AV geen actieve rol gehad in dit project. In 2009 ontving het college van Dijkgraaf en Heemraden (DenH) het kredietvoorstel 'Structurele vervanging hardware' waarin zij op de hoogte werd gesteld van het feit dat er een Europese aanbesteding liep met betrekking tot de vervanging van het serverpark.

Voordat het waterschap tot deze aanbesteding overging zijn er in de planfase geen alternatieve oplossingsrichtingen onderzocht, zoals bijvoorbeeld het uitbesteden van het serverpark aan een marktpartij, het samen met anderen benutten van een serverpark of leaseconstructies. Ook is er geen onderbouwing in de vorm van een business case. Hier wordt door de AV ook niet naar gevraagd.

Op basis van de in de aanbesteding gestelde eisen werd door Centric een architectuur ontwikkeld waarin gebruik is gemaakt van bewezen oplossingen.

Het project Vervangen Serverpark wordt door Berenschot getypeerd als een recht-toe-recht-aan vervanging van de infrastructuur die los staat van de meeste processen binnen het waterschap. De beperkte interactie met andere processen en mensen maakt het project goed planbaar. De mijlpalen zoals voorgesteld in het door Centric opgestelde projectplan waren duidelijk en werden allen gerealiseerd.

Relevante norm PLAN	Beoordeling
• <i>Er is een heldere probleemstelling</i>	+
• <i>Er is een passende oplossing gekozen</i>	+/-
• <i>Er is een deugdelijk planning</i>	+

## 4.2.2 Do (serverpark)

Waterschap Zuiderzeeland koos ervoor om de vervanging van het serverpark uit te besteden – inclusief de projectleiding - en hiervoor een aanbesteding uit te schrijven, en uiteindelijk het project te gunnen aan de firma Centric. De keuze viel op uitbesteden omdat een dergelijk project specialistische kennis en ervaring vereist. Het project is goed uitgevoerd in samenwerking tussen Centric en het waterschap. Berenschot beoordeelde de aanbesteding en concludeerde dat deze volgens de regels is uitgevoerd (zie ook het feitenrelaas, Bijlage 2, hoofdstuk 3).

De kwaliteit is geborgd in de planning door go/no-gomomenten in te bouwen tijdens de uitvoering. Op deze momenten werd a.d.h.v. acceptatiecriteria bepaald of het project voort kon gaan. Daarnaast konden wijzigingen in originele projectplannen doorgevoerd worden met behulp van een Exception Report naar de stuurgroep. Dit gebeurde zeven maal.

Het totale project inclusief support voor een periode van vijf jaar werd door Centric gerealiseerd voor een vaste prijs van € 478.000,-. Door de zeven Exception Reports kwam de uiteindelijke factuursom van de kant van Centric uit op € 486.271,-. Vanuit het waterschap was er gedurende de looptijd één systeembeheerder beschikbaar. Risico's werden in het project op correcte wijze gemanaged; een deel van de risico's lag bij de leverancier. Tevens is het project overzichtelijk gedocumenteerd.

Relevante norm DO	Beoordeling
• <i>De aanpak is bewezen</i>	+
• <i>Er is aandacht voor kwaliteit, en financiën en risico's worden gemanaged</i>	+
• <i>Het project wordt goed gedocumenteerd</i>	+

## 4.2.3 Check en act (serverpark)

Middels de bestuursrapportage van 2010 werd de AV medegedeeld dat er een aanbestedings-procedure voor vervanging van het serverpark was gestart. In de daaropvolgende bestuursrapportage uit 2011 werd vermeld dat het serverpark conform planning is vervangen. DenH en het MT ontvingen rapportage over de voortgang via respectievelijk de vorap en de marap.

Uit de aangeleverde documenten en het interview concluderen wij dat het project en de resultaten niet intern zijn geëvalueerd. Er is wel een afrondend overleg geweest met de projectgroep, maar daarvan is geen verslag gedaan.

Door middel van het zogenaamde Highlight Report zou de voor dit project ingestelde stuurgroep op de hoogte gehouden worden van de werkzaamheden van de afgelopen periode. Verder zou inzicht worden verschaft in budget en planning. Dit Highlight Report zou iedere maand verstuurd worden. Het is in de looptijd van ruim vier maanden één keer verstuurd.

Relevante norm CHECK en ACT	Beoordeling
• <i>Er wordt over de voortgang gerapporteerd</i>	+
• <i>Er is aandacht voor evaluaties</i>	-
• <i>De besturing is passend</i>	+

## 4.3 Het DMS-project

In de volgende paragrafen zijn voor het ICT-project 'Digitalisering/DMS' aan de hand van de PDCA-cyclus en het normenkader de bevindingen verzameld. Zie voor de details het feitenrelaas (bijlage 2, hoofdstuk 2).

### 4.3.1 Plan (DMS)

In de 'Business case Digitalisering' (2007), die in opdracht van de samenwerkende waterschappen Zuiderzeeland, Veluwe en Vallei & Eem door een externe partij was ontwikkeld, werden diverse problemen aangegeven. Dat betrof zowel problemen met de doelmatigheid - er ging veel tijd verloren met opbergen en opzoeken van informatie, dubbele dossiers en hoge kosten – als problemen met de automatisering - wildgroei en externe druk om diensten digitaal te gaan leveren. Het stuk bevatte geen analyse van de achtergronden of oorzaken van deze ondoelmatigheden of de wildgroei. De probleemstelling is daardoor niet helder.

De oplossing voor het probleem zou liggen in een verbetering van de bedrijfsprocessen en vergaande digitalisering. Daartoe moest dan wel eerst alle informatie van het waterschap gedigitaliseerd worden. En voor die digitalisering was een Document Management Systeem (DMS) noodzakelijk. In die periode gingen veel publieke organisaties over tot het implementeren van een DMS. De verwachtingen daarvan en van de daarop volgende digitalisering waren hooggespannen. Dat bleek ook uit de bijgevoegde business case digitalisering, die aangaf dat het project na afronding een jaarlijkse besparing van € 3,5 miljoen zou opleveren.

Voor fase 1 (implementatie DMS) was door de leverancier van het DMS een planning opgesteld. Maar er is geen overall plan voor de hele periode 2008 – 2014 opgesteld.

De benodigde investeringen voor het DMS en de verdere digitalisering waren onderdeel van het IBP 2 en waren daarmee al in 2008 goedgekeurd door de Algemene Vergadering.

Relevante norm PLAN	Beoordeling
• <i>Er is een heldere probleemstelling</i>	-
• <i>Er is een passende oplossing gekozen</i>	+/-
• <i>Er is een deugdelijk planning</i>	-

## 4.3.2 Do (DMS)

Waterschap Zuiderzeeland stelde een stuurgroep samen voor dit project. Via een Europese aanbesteding (samen met de waterschappen Veluwe en Vallei & Eem) werd een DMS geselecteerd (Verseon) en een contract afgesloten voor de installatie en het onderhoud van het DMS (Circle Software Groep). Berenschot onderzocht deze aanbesteding (zie het feitenrelaas, bijlage 2, hoofdstuk 3). Die is volgens de regels uitgevoerd, maar het valt op dat het programma van eisen vooral op de postafhandeling is gericht en dat andere functionaliteiten die nodig zijn om de doelen te realiseren (zoals workflow management, samenwerken, informatiedelen, externe uitwisselingen) niet veel aandacht kregen.

Waterschap Zuiderzeeland koos er in 2009 voor om eerst een DMS te implementeren en pas daarna - met het DMS als centraal hulpmiddel - de procesverbeteringsprojecten te starten. Het DMS werd in de praktijk echter als een verzwaring van de administratieve last ervaren, waardoor afdelingsmanagers steeds minder enthousiast werden.

Waterschap Zuiderzeeland volgde in dit project een aanpak die ook bij veel andere organisaties populair was. In de loop der tijd kwamen echter veel organisaties, en zo ook Zuiderzeeland, er achter dat een DMS geen bijzonder geschikt hulpmiddel is voor het stroomlijnen en verbeteren van administratieve processen. Achteraf kan worden vastgesteld dat deze aanpak niet tot het beoogde resultaat heeft geleid.

Voor de initiële aanschaf van het DMS (via de aanbesteding) was in de meerjarenbegroting voor 2009 een krediet beschikbaar gesteld van € 354.000,-. De AV heeft dit krediet goedgekeurd. Eind 2009 bleek dat er nog een bedrag van € 89.000 extra nodig was voor uren en servers. De AV stelt daarom op voorstel van DenH voor het Document Management Systeem een krediet van € 443.000 beschikbaar voor 2010. Van dit krediet zouden ook een drietal pilots worden uitgevoerd waarin 'werkprocessen werden gekoppeld aan informatie'. Over de resultaten van deze pilots is geen nadere informatie ter beschikking gesteld.

Tijdens de uitvoering van het IBP 2 heeft de AV geen informatie ontvangen over de realisatie van de business case DMS in termen van kosten of baten. De AV heeft daar ook niet naar gevraagd.

Er was geen kwaliteits- of risicomanagement ingericht.

De projecten zijn goed gedocumenteerd.

Relevante norm DO	Beoordeling
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>De aanpak is bewezen</i></li> </ul>	-
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Er is aandacht voor kwaliteit, en financiën en risico's worden gemanaged</i></li> </ul>	-
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Het project wordt goed gedocumenteerd</i></li> </ul>	+

### 4.3.3 Check en act (DMS)

De AV werd via de jaarlijkse bestuursrapportages geïnformeerd over de voortgang van de grotere projecten zoals digitalisering/DMS. Deze rapportages zijn beknopt en bevatten steeds andere informatie, daardoor bood dit de AV nauwelijks inzicht in de gerealiseerde voortgang - of het gebrek daaraan - op het gebied van de digitalisering en DMS.

In december 2009 werd fase 1 (Implementatie DMS) intern geëvalueerd met de leverancier Circle. De algehele conclusie was dat het project goede resultaten heeft opgeleverd in een korte tijd. Maar de 'formele sfeer tijdens de aanbesteding' heeft, zo luidt een andere conclusie, een flinke impact gehad op de sfeer in het project en het wederzijds vertrouwen tussen klant en leverancier. Dit werd veroorzaakt door de vaste prijsafpraak tussen het waterschap en Circle: De leverancier wilde alleen datgene doen wat in het contract was genoemd.

Ook was eind 2009 intern duidelijk geworden dat enkele belangrijke doelen van de implementatie van DMS nog niet waren gerealiseerd. De daadwerkelijke ingebruikname van DMS de ondersteunende medewerkers was nog niet afgerond. Het duurde tot december 2011 voordat de daartoe aangewezen medewerkers de formele documenten zelf konden registreren en de post digitaal konden ontvangen. De AV was hier in 2010 nog niet van op de hoogte.

Eind 2009 werd de stuurgroep vermoedelijk ontbonden. Daarna is er bij Waterschap Zuiderzeeland geen stuurgroep meer voor DMS of voor de digitalisering. In de periode 2011 – 2013 werd toch aan enkele van de deelprojecten digitalisering gewerkt, waaronder de digitalisering van de bestuurlijke stroom. Ook werd de gebruiksvriendelijkheid van het DMS verder verbeterd.

In 2013 heeft intern een 'herijking' van het plan voor de digitalisering/DMS plaatsgevonden, met steun van een externe adviseur. Daar werd geconstateerd dat de beoogde procesverbetering niet van de grond was gekomen. De verbeteradviezen uit de herijking zijn verwerkt in een notitie 'digitaal samenwerken'. Daarin wordt aangegeven dat voor procesverbetering niet alleen technische systemen nodig zijn maar dat ook "de mens, het proces en de informatie die daarbij wordt gebruikt in samenhang met de systemen moet worden gezien". Het DMS is uiteindelijk maar gedeeltelijk geïmplementeerd in de processen van Waterschap Zuiderzeeland.

Waterschap Zuiderzeeland heeft in 2014 in de notitie 'Doelarchitectuur Digitalisering 2017' een nieuw beeld geschetst van de toekomstige structuur van de informatievoorziening. Deze inzichten en documenten zijn (nog) niet gedeeld met de AV.

Het project digitalisering/DMS was bedoeld als een omvangrijk meerjarenprogramma, waar alle onderdelen van de organisatie mee te maken zouden krijgen. Dat vraagt om goed programma-management en een passende besluitvormingsstructuur op het hoogste niveau. Maar beiden zijn naar de mening van Berenschot niet goed van de grond gekomen.

Relevante norm CHECK en ACT	Beoordeling
• <i>Er wordt over de voortgang gerapporteerd</i>	+/-
• <i>Er is aandacht voor evaluaties</i>	+/-
• <i>De besturing is passend</i>	-

#### 4.4 Samenvatting en beoordeling van de PDCA-cyclus op projectniveau

De twee door Berenschot onderzochte projecten, Vervangen Serverpark en digitalisering/DMS, zijn twee sterk verschillende projecten.

De vervanging van het serverpark is een relatief overzichtelijk technisch project en dat door de medewerkers van het waterschap keurig is voorbereid, aanbesteed, en daarna door een externe partij is gepland en uitgevoerd met medewerking van het waterschap. Daarbij moet vermeld worden dat in de voorbereiding weinig aandacht was voor alternatieve oplossingsrichtingen. Het project is op tijd en vrijwel binnen budget opgeleverd. Een minpunt is dat het project niet is geëvalueerd. Waterschap Zuiderzeeland heeft een goede 'grip' op dit type van projecten. De Algemene Vergadering hoeft zich hier niet intensief in te verdiepen, anders dan te vragen of er ook alternatieven (zoals 'niet zelf doen') zijn onderzocht.

Anders is het gesteld met het project digitalisering/DMS. Dat project beoogde een grote verandering te realiseren in de werkwijze van alle medewerkers, de processen en het gebruik van informatie, vooral geïnitieerd vanuit nieuwe mogelijkheden van destijds moderne informatietechnologie (DMS). Waterschap Zuiderzeeland heeft met vallen en opstaan moeten ontdekken dat dit type projecten niet op dezelfde wijze kan worden voorbereid en gemanaged als het vervangen van een serverpark. Hier is succes niet alleen afhankelijk van technische bekwaamheden maar ook van heldere communicatie, het betrekken van medewerkers en afdelingshoofden, stimuleren, verander-management, procesverbetering en goed kwaliteits- en risicomangement. En vooral: snel bijstellen wanneer blijkt dat het plan van de tekentafel in de praktijk niet werkt. Dat laatste is niet gebeurd en de Algemene Vergadering is beknopt geïnformeerd over de situatie. De ambtelijke organisatie Waterschap Zuiderzeeland had naar oordeel van Berenschot geen grip op dit programma, mede omdat de PDCA-cyclus voor ICT ongeveer vijf jaar nodig had (van 2008 tot 2013) om tot het inzicht te komen dat de gekozen aanpak voor digitalisering/DMS niet de beoogde resultaten zou opleveren. Hierdoor is de controlerende rol van de AV ook niet goed uit verf gekomen.



## 5. Workshop over bevindingen en aanbevelingen

Op 8 mei 2015 organiseerde Berenschot een workshop waarin met enkele AV-leden, heemraden, de secretaris-directeur en enkele betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie de bevindingen van het onderzoek werden gedeeld. Vervolgens werd samen nagedacht over aanbevelingen ter verbetering van de situatie. Het gesprek werd gevoerd aan de hand van de volgende vragen:

1. *In welke mate wil en kan de Algemene Vergadering Grip op ICT hebben?*

De AV zou grip moeten hebben op onderwerpen die de bedrijfsvoering aan gaan, dus ook op ICT. Hoe sterk die grip moet zijn hangt af van het onderwerp en van de risico's. Hoe groter de risico's, hoe steviger de rol van de AV zou mogen zijn. Bij projecten zoals de vervanging van het serverpark hoeft de AV geen grote rol te spelen. Dat kan de ambtelijke organisatie prima zelf. Maar, projecten met meer risico's en (financiële) impact, zoals DMS zijn wel relevant voor de AV.

2. *Hoe zou de grip van de AV op ICT verbeterd kunnen worden?*

Door de AV meer keuzes voor te leggen, bijvoorbeeld over al dan niet outsourcen of samenwerken met andere organisaties in ICT. Die keuzes komen nu te weinig aan de orde in het ICT-beleid. Daarnaast is het belangrijk om onderweg meer checkpunten in te bouwen waarop het beleid wordt geëvalueerd. Voor grote projecten zoals het DMS-project zou het leerzaam zijn geweest wanneer de AV daarin meer was meegenomen.

3. *Wat betekent dat voor de opzet en inhoud van het Informatiebeleidsplan?*

Het ICT beleid zou informatie moeten bevatten die is gerelateerd aan de algemene visie en beleid van het waterschap. Er moet aandacht zijn voor een omgevingsanalyse en een probleemanalyse (swot). Het plan moet helder aangeven voor welk probleem het ICT-beleid een oplossing biedt, wat de kosten en baten zijn. Tot slot moet het plan ingaan op alternatieven en keuzemogelijkheden en een benchmark. Op deze manier wordt de AV meegenomen in de besluitvorming.

Het zou goed zijn wanneer het IBP concreter aangaf naar welke (strategische) doelen wordt gestreefd. Dat zou bijvoorbeeld kunnen, zo gaf de ambtelijke organisatie aan, door in het IBP een schets op te nemen van de gewenste structuur van de informatievoorziening en de infrastructuur. Dat kan door zogenaamde 'architectuurplaten'<sup>1</sup> in het toekomstige IBP op te nemen. Het is dan ook verstandig om de risico's te benoemen wanneer de applicatie-architectuur of de infrastructuur niet zou worden aangepast (informatieveiligheid).

---

<sup>1</sup> Een 'architectuurplaat' is een vereenvoudigde schematische weergaven van applicaties en hun verbindende gegevensstromen plus een weergave van de componenten van de hardware (servers, opslagunits, werkstations) met hun onderlinge connecties (netwerk). Door middel van schetsen van de huidige en van de gewenste (streef)architectuur kan de IT-afdeling aangegeven aan welke verbeteringen wordt gewerkt.



De meerderheid van de aanwezigen is het eens met de formulering dat de AV goed meegenomen moeten worden in het wat en waarom van het ICT-beleidsplan. Het zal echter lastig zijn om de baten van ICT te kwantificeren. De uitvoering van het ICT-beleid (het hoe) is verder onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering.

4. *Wat betekent dat voor de voortgangsrapportages over het ICT-beleid?*

De voortgang van het ICT-beleid kan worden afgemeten aan de mate waarin de streef-architecturen zijn gerealiseerd en aan de mate waarin de risico's of de kosten zijn gereduceerd. In de voortgangsrapportages en de uitvoeringsvoorstellen moet duidelijker worden teruggegrepen op het vigerende ICT-beleid. Het instrument om de AV te informeren over de voortgang van het ICT-beleid is de berap. Dat mag uitgebreider dan nu het geval is. Verder is het gewenst dat de AV geïnformeerd wordt wanneer de ambtelijke organisatie andere oplossingen kiest dan eerder met de AV gecommuniceerd.

5. *ICT-kennis bij de AV-leden*

AV-leden geven aan dat het naar hun mening nodig is dat zij beter worden meegenomen in de "state of the art" van ICT. De AV schiet over het geheel genomen tekort qua kennis op dit dossier. Daar mag wat aan gebeuren.

Het idee wordt geopperd dat men de inhoudelijke keuzes die er zijn te maken bij het opstellen van een nieuw ICT-beleidsplan tevoren doorneemt met AV-leden. Ook kunnen AV-leden tijdens de uitvoering van het beleidsplan eens meekijken bij de oplevering van resultaten.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Conclusies

Hieronder beantwoorden wij de onderzoeksvragen 1, 2 en 3. De onderzoeksvragen 4 en 5 worden in de volgende paragraaf (Aanbevelingen) beantwoord. De onderzoeksvraag 6, de vergelijking van ICT-formatie en ICT-kosten met andere waterschappen, wordt in Bijlage 5 behandeld. Deze paragraaf geeft daarvan wel een samenvattende conclusie.

1. *Op welke wijze gaf de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland invulling aan de sturing op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het **ICT-beleid** en welke stuurinformatie was daarbij beschikbaar?*

**Antwoord:**

De Algemene Vergadering vindt ICT een lastig onderwerp. De AV krijgt Informatiebeleidsplannen en ICT-investeringsplannen ter goedkeuring voorgelegd. Maar de AV vindt de plannen niet zo makkelijk leesbaar en kan niet goed beoordelen of de plannen en projecten wel verstandig en uitvoerbaar zijn. Toch worden IBP 2 en IBP 3 goedgekeurd.

De AV ontvangt beknopte voortgangsrapportages en doet daar vervolgens weinig mee. De AV stelt nauwelijks vragen naar aanleiding van de rapportages.

Het huidige IBP 3 bevat geen concrete (SMART) doelen, kosten en opbrengsten. In 2014 keurde de AV het ICT-uitvoeringsplan 2015 als hamerstuk goed. Dat maakt dat de AV straks bij een (tussentijdse) evaluatie van het ICT-beleid de gerealiseerde resultaten en effecten van het beleid niet goed kan afzetten tegen de beoogde resultaten en effecten.

Verder constateren wij dat er weinig heldere afspraken zijn over welke informatie in welke mate van detail wanneer voorgelegd moet worden aan de AV.

Naar het oordeel van Berenschot vult de AV haar kaderstellende en controlerende rol maar beperkt in. De sturing van de AV op de doeltreffendheid van het ICT-beleid was daardoor beperkt. Bij het vigerende IBP 3 is sturing op doeltreffendheid ook lastig omdat de resultaten niet zijn geconcretiseerd.

Voor wat betreft de sturing op doelmatigheid: in geen van de openbare en ons verstrekte documenten of rapportages van Waterschap Zuiderzeeland troffen wij iets aan over doelmatigheid van ICT: er is door de AV niet gestuurd op de doelmatigheid van ICT.

2. *Op welke wijze gaf de ambtelijke organisatie van Waterschap Zuiderzeeland invulling aan de sturing op doelmatigheid en doeltreffendheid in twee geselecteerde grotere ICT-projecten, welke stuurinformatie was daarbij voor de AV beschikbaar en welke plek hadden risicoanalyse en financiële verantwoording hierin?*

**Antwoord:**

Het project vervanging Serverpark is door de ambtelijke organisatie op een doelmatige (middels

aanbesteding) en doeltreffende wijze uitgevoerd. De AV heeft de begroting voor dit project goedgekeurd in IBP 2. In de beraps en investeringsvoortgangsrapportages is de AV geïnformeerd over de voortgang en financiën. De AV is niet geïnformeerd over de risico's van dit project.

Berenschot is van oordeel dat dit project goed is uitgevoerd. De risico's en uitgaven waren beperkt en in control, waardoor sturing door de AV beperkte toegevoegde waarde had. De beknopte rapportages aan de AV voldeden in dit geval. Wel had de ambtelijke organisatie tevoren enkele andere alternatieven voor het eigen rekencentrum (samenwerking, cloud) kunnen onderzoeken.

Het project digitalisering/DMS is een project met relatief hoge uitgaven en grote risico's. In de planvorming en bij de sturing van het project door de ambtelijke organisatie is daar weinig rekening mee gehouden. Ook is de AV destijds beperkt geïnformeerd over de risico's van dergelijke omvangrijke digitaliseringsprojecten. De voortgangsrapportages richting AV gingen ook niet in op de financiën en risico's of de beheersing daarvan. Berenschot is van oordeel dat dit project niet doeltreffend en doelmatig is uitgevoerd. Daarbij moet worden vermeld dat veel overheidsorganisaties in die tijd vergelijkbare projecten uitvoerden en in vergelijkbare situaties terecht kwamen. En van de AV-leden kon niet worden verwacht dat zij kennis bezaten over de risico's van dit type ICT-projecten.

3. *Hadden de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland en de ambtelijke organisatie daarmee 'grip op ICT'?*

**Antwoord:**

Er moet bij de beantwoording van deze vraag onderscheid worden gemaakt tussen dat deel van het IBP dat betrekking heeft op de relatief eenvoudige infrastructurele projecten en dat deel van het IBP waarin de complexere en risicovollere projecten zoals de digitalisering worden benoemd.

De ambtelijke organisatie is heel goed in staat om reguliere infrastructurele ICT-projecten uit te voeren. De AV hoeft niet in detail geïnformeerd te worden, de huidige vorm van planvorming en voortgangsrapportages volstaat. Er is naar het oordeel van Berenschot voldoende grip op dit type van ICT-beleid en ICT-projecten, zowel door de ambtelijke organisatie als door de AV.

Complexere onderdelen uit het ICT-Beleid, met name de grote ICT-projecten met voor de organisatie nieuwe technologieën en nieuwe processen, die doorwerken in werkwijze en takenpakket van andere dan de ICT-afdelingen van het waterschap, vragen om een andere vorm van voorbereiding, informatievoorziening en sturing. Hier gaat het, naast goede technische kennis en vaardigheden, vooral om goed programma management, risicomangement en verandermanagement.

Berenschot komt tot de conclusie dat zowel de ambtelijke organisatie als de Algemene Vergadering beperkt grip hadden en hebben op de hierboven aangegeven grote ICT-projecten.

Door deze beperkte grip zijn de beoogde resultaten van het ICT-beleid niet gerealiseerd. Daar staat tegenover dat de uitgaven ook lager zijn dan begroot.

De onderzoeksvragen nummer 4 en 5 gaan over mogelijke verbeteringen. Die worden beantwoord in de volgende paragraaf 6.2 Aanbevelingen. Hieronder volgt eerst nog de samenvatting van een vergelijking van de ICT-formatie en ICT-kosten met andere waterschappen.

*6. Hoe doet Waterschap Zuiderzeeland het op het gebied van ICT in vergelijking met andere waterschappen?*

**Antwoord:**

In overleg met de Rekenkamercommissie is er voor gekozen om deze vraag te beantwoorden door de formatie en kosten voor ICT van Waterschap Zuiderzeeland te vergelijken met die van andere waterschappen. Daarbij is gebruik gemaakt van de Berenschot overhead benchmark voor waterschappen. De overhead benchmark meet de formatie en kosten van waterschappen voor de primaire processen en voor de ondersteunende processen (personeelszaken, financiën, huisvesting, ict). De verhouding tussen formatie en kosten van deze twee typen van processen vormt een indicator voor de overhead van een organisatie.

De benchmark (zie bijlage 5) laat zien dat Waterschap Zuiderzeeland 3,7% van het totaal aan fte's heeft ingezet voor ICT. Dat is 0,7% hoger dan het benchmarkgemiddelde. Een mogelijke verklaring hiervan is dat Waterschap Zuiderzeeland meer zelf doet in ICT dan de andere waterschappen.

De kosten van ICT liggen 3% boven het gemiddelde van de waterschappen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de wat hogere kosten voor aanschaf, afschrijving en onderhoud van hard- en software. De totale personele kosten (eigen personeel + inhuur van personeel) liggen vrijwel op het gemiddelde niveau.

## **6.2 Aanbevelingen**

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek en uit de workshop kunnen de onderzoeksvragen 4 en 5, over de aanbevelingen, worden beantwoord:

*4. Hoe kan de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland indien gewenst meer grip krijgen op het ICT-beleid en de ICT-projecten en welke eisen stelt dat aan de stuurinformatie voor de AV?*

**Antwoord:**

De Algemene Vergadering kan meer grip op ICT krijgen door de ambtelijke organisatie te vragen om de meer risicovolle onderdelen uit het Informatiebeleidsplan in de planfase beter uit te werken en daar tijdens de uitvoering ook uitgebreider over te rapporteren. Het is daarbij aan te

bevelen dat de AV criteria formuleert waarmee risicovolle projecten van de 'gewone' ICT-projecten onderscheiden kunnen worden. Daarbij kan gedacht worden aan de te verwachten impact op de governance, kosten, personeel en processen (zoals een breed digitaliseringsprogramma of outsourcing van delen van de ICT-functie).

Met beter uitwerken van de plannen wordt bedoeld dat per risicovol ICT-project in klare taal wordt omschreven:

- Probleemanalyse
- Mogelijke alternatieve oplossingen
- Motivatie voorkeurskeuze
- Smart geformuleerde resultaten met business case,
- Mijlpalenplanning en een risicoanalyse.

Na goedkeuring van het plan wordt de voortgang gerapporteerd (in de berap) op precies deze punten. Voor de 'gewone' ICT-projecten kan worden volstaan met de huidige manier van werken, maar dan wat toegankelijker beschreven dan nu het geval is. Het verdient verder aanbeveling om daarbij gebruik te gaan maken van (streef)architecturen voor applicaties en infrastructuur. Die zijn geschikt om de huidige situatie en de gewenste situatie simpel weer te geven en kunnen ook worden benut om de voortgang aan af te meten.

Het huidige IBP 3 bevat geen uitwerkingen zoals hierboven aangegeven en is daarom naar het oordeel van Berenschot een minder geschikt instrument voor het vergroten van de grip van de AV op ICT. De AV zou kunnen aangeven dat de doelen van het IBP 3 alsnog nader geconcretiseerd moeten worden.

Tot slot zou de AV kunnen werken aan het versterken van haar kennis en vermogen om ICT-beleidsplannen op hun merites te kunnen beoordelen. Dat kan bijvoorbeeld worden ingevuld door bijeenkomsten te organiseren waarin AV-leden worden meegenomen in de nieuwe elementen en projecten uit het ICT-beleid. Maar ook door af en toe een deskundige te vragen om met de AV op een bepaald onderdeel van het Informatiebeleid te reflecteren.

*5. Hoe kan de ambtelijke organisatie van Waterschap Zuiderzeeland indien gewenst meer grip krijgen op de voorbereiding en uitvoering van ICT-beleid?*

**Antwoord:**

De 'gewone' ICT projecten worden momenteel goed uitgevoerd. De ambtelijke organisatie kan haar grip op de voorbereiding en uitvoering van vooral grotere en risicovolle ICT-projecten uit het ICT-beleid verbeteren.

Bijvoorbeeld door vooraf beter de verschillende alternatieven op een rij te zetten. Maar ook door de grotere projecten te onderbouwen met een business case. En daar vervolgens op te sturen tijdens de uitvoering en te reflecteren na voltooiing. Daarnaast verdient het aanbeveling om bij de risicovolle projecten meer expertise in te zetten op het gebied van programmamanagement, risicomangement en verandermanagement.

## Bijlage 1

### **Normenkader**

## Bijlage 1: Normenkader

Voor de beoordeling van de kwaliteit van het **ICT-beleid** hanteerden wij de volgende normen:

### PLAN

- *Het ICT-beleid sluit aan bij het beleid van de organisatie*
  - Er is een helder verband met het algemene beleid van de organisatie.
  - ICT is onderdeel van de reguliere beleidscyclus van de organisatie.
  - Het beleid is tot stand gekomen met inbreng vanuit de hele organisatie.
  - Het ICT-beleid is goedgekeurd door het management/bestuur.
  - De medewerkers zijn op de hoogte van de achtergrond en doelen van het ICT-beleid.
- *Het ICT-beleid is SMART geformuleerd*
  - De doelen van het ICT-beleid zijn concreet en meetbaar beschreven.
  - De uit te voeren activiteiten volgen logisch uit de doelen.
- *Het ICT-beleid geeft ook de middelen en de opbrengsten aan*
  - Er is een overzicht met kosten en benodigde inzet per activiteit/instrument.
  - De beoogde opbrengsten per activiteit zijn meetbaar aangegeven.
  - De capaciteit en de financiering zijn geborgd.

### DO

- *Jaarlijks wordt gerapporteerd over voortgang en afwijkingen.*
  - De realisatie (geld, tijd, kwaliteit) wordt helder afgezet ten opzichte van het plan.

### CHECK & ACT

- *Het ICT-beleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld*
  - Op basis van een analyse van verleden en toekomst wordt het ICT-beleid bijgesteld.

Voor de beoordeling van **ICT-projecten** hanteren wij de volgende normen:

## **PLAN**

- *Er is een heldere probleemstelling:*
  - De doelstelling van het project biedt een oplossing voor de probleemstelling.
  - De alternatieven zijn onderzocht en het beste alternatief is geselecteerd.
  - De baten wegen op tegen de kosten (er is een duidelijke business case).
  - De projectdoelen zijn afgebakend en in meetbare termen geformuleerd.
- *Er is een deugdelijk planning:*
  - Er is een heldere fasering aangebracht met duidelijke mijlpalen en besluitvorming.
  - De op te leveren producten zijn benoemd en voorzien van toetsbare kwaliteitscriteria.
  - Er is een planning beschikbaar, met benodigde en beschikbare capaciteit.
  - De planning(en) biedt een duidelijk verband tussen op te leveren producten, uit te voeren activiteiten en de inzet van mensen.
  - De afhankelijkheden met derden zijn goed in kaart gebracht.

## **DO**

- *De aanpak is bewezen*
  - Er is passende aanpak ontwikkeld voor het type ICT-project en de projectfase.
  - Er wordt rekening gehouden met aanpassingen in organisatie, kennis van medewerkers, werkprocessen, procedures, applicaties, infrastructuur, functioneel en technisch beheer en in documenten.
  - Er is rekening gehouden met de regels voor aanbesteding en contractering.
  - De wensen van eindgebruikers worden meegenomen.
  - Er is een passende veranderstrategie geselecteerd.
  - Er is voldoende aandacht voor communicatie.
- *Er is een passende oplossing gekozen*
  - Er zijn functionele en technische eisen geformuleerd en men heeft gevalideerd dat de oplossing voldoet aan het programma van eisen.
  - Er is een passende en architectuur ontwikkeld en gevalideerd.
  - Er wordt gebruik gemaakt van bewezen technische oplossingen.
  - De prestaties van de infrastructuur zijn bekend.



- *Er is aandacht voor kwaliteit*
  - Er is een kwaliteitsborgingsysteem in gebruik, de planning omvat de QA-taken.
  - Er is voldoende aandacht voor testen en acceptatiecriteria.
  - De kwaliteit van toeleveranciers en ingekochte producten wordt periodiek getoetst.
  - Er is een proces ingericht voor wijzigingsmanagement.
- *Financiën worden gemanaged*
  - Er is een deugdelijke projectbegroting, die op elk moment aangeeft welk deel van het budget is verbruikt, wat er nog nodig is en of het totale budget voldoende is.
  - De herkomst van de financiële middelen is gewaarborgd.
- *Risico's worden gemanaged*
  - Periodiek worden de risico's beoordeeld en van passende maatregelen voorzien.
  - Er is een proces ingericht waarmee nieuwe risico's worden onderkend en ingeschat.
- *Het project wordt goed gedocumenteerd*
  - Alle producten worden gearhiveerd.
  - Besluitvormingsprocessen zijn te reconstrueren vanuit het archief.

## CHECK

- *Er wordt gerapporteerd over de voortgang*
  - Er vindt een deugdelijke verantwoording plaats (financiën, risico's, voortgang).
  - De rapportages en de rapportagelijnen passen bij de verantwoordelijkheden.
- *Er is aandacht voor evaluaties*
  - De (tussen)resultaten worden op geëigende momenten geëvalueerd.

## ACT

- *De projectbesturing is passend:*
  - Alle belangrijke actoren hebben een duidelijke rol en taakverdeling in het project.
  - Duidelijk is wie besluiten neemt over geld, functionaliteit, tijd, capaciteit en kwaliteit.
  - Er is bestuurlijk gezien goede aansluiting en samenwerking tussen de projectonderdelen.
  - Het management ondersteunt de keuze voor het nieuwe systeem en de gekozen implementatiestrategie.

## Bijlage 2

**Feitenrelaas**

## Bijlage 2: Feitenrelaas

### 1. Het project Vervangen Serverpark

#### 1.1 Samenvatting van het project

De servers en opslagfaciliteiten van het waterschap waren verouderd en de hardware had de vastgestelde economische levensduur reeds overschreden. In de periode 2010 - 2011 zijn de centrale ICT-faciliteiten in de serverruimte aan de Lindelaan 20 in Lelystad vervangen. De keuze voor een hoogwaardige server, storage, en back-up infrastructuur werd deels onderbouwd door de ambitie van het waterschap om thuiswerken mogelijk te maken.

In 2010 werd door het waterschap een Europese aanbesteding gestart, hiervoor schreven tien partijen zich in. Aan de tweede fase namen twee partijen deel en het project werd in november 2010 definitief gegund aan Centric IT Solutions B.V. (hierna Centric). Deze partij kreeg tevens de verantwoordelijkheid een projectplan op te stellen voor de uitvoering van de vervanging van het serverpark. Het project startte in week 6 van het jaar 2011 en liep tot en met week 25 datzelfde jaar. De totale kosten van het project bedroegen €418.000,-. Daarnaast was er gemiddeld 1,5 fte van het waterschap betrokken bij het project gedurende de looptijd.

De belangrijkste producten die in gebruik werden genomen gedurende en na afronding van het project zijn de tape back-up<sup>2</sup>, een schaalbaar server- en storageplatform van Dell, en VMware vSphere 4.1 dat virtualisatie van servers en desktops mogelijk maakt.

Het project Vervangen Serverpark is door Berenschot beoordeeld aan de hand van het normenkader dat vooraf door de Rekenkamercommissie en de AV is vastgesteld. De volgende punten komen aan bod: de probleemstelling, de besturing, de planning, de oplossing, kwaliteit, financiën, risico's, en documentatie.

#### 1.2 De probleemstelling

De probleemstelling van het project werd als volgt geformuleerd:

*De huidige servers en de centrale opslagunits zijn vanwege technische veroudering en het bereiken van capaciteitsgrenzen aan vervanging toe. Daarnaast is het huidige SAN<sup>3</sup> te beperkt qua performance en beschikbaarheid. Ook de doorlooptijd van de back-up neemt veel tijd in beslag. Daarnaast kenmerkt de huidige infrastructuur zich door te intensief beheer."*

- 
- 2 Tape back-up is een vorm van dataopslag waarbij gebruik wordt gemaakt van magnetische tape. Deze vorm van opslag wordt vaak voor offline archieven gekozen vanwege de relatief lage kosten en langdurige stabiliteit.
  - 3 Een Storage Area Network (SAN) maakt koppeling tussen servers en opslagapparaten mogelijk. Hierdoor lijkt het voor de eindgebruiker alsof de opslagapparaten zich op de eigen computer bevinden.

Wij bekeken of de doelstelling van het project logisch volgt op de probleemstelling. De doelstelling was:

*Vervanging van de bestaande server-, opslag- en back-upinfrastructuur. Plaatsing en configuratie van een UPS4, een centrale monitoringoplossing en remote beheer functionaliteit. De nieuwe SAN-omgeving dient flexibel, schaalbaar, beheersbaar en hoogbeschikbaar te zijn. De back-upomgeving dient voldoende schaalbaar te zijn. Een belangrijk kenmerk van de nieuwe omgeving is de lage beheerlast.*

Hieruit maken wij op dat de nieuwe infrastructuur bijdraagt aan de oplossing voor het probleem, omdat een UPS de beschikbaarheid verhoogt, centrale monitoring en remote beheer de beheerinspanning verlaagt en de nieuwe omgeving in de regel betere performance en schaalbaarheid biedt. De doelen zijn echter niet in concreet meetbare termen geformuleerd. Termen als 'flexibel', 'schaalbaar', 'hoogbeschikbaar', en 'lage beheerlast' bieden geen concreet en meetbaar doel waarop gestuurd kan worden en waarvan achteraf objectief bepaald kan worden of ze zijn behaald. Er wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op de vraag met hoeveel de beheerlast moet worden verlaagd. Een duidelijke business case voor de vervanging van het serverpark ontbreekt. Voordelen van een flexibel, schaalbaar, hoogbeschikbaar systeem met lage beheerlast kunnen gekwantificeerd worden, bijvoorbeeld door een reductie van het aantal systeembeheerders en een verhoging van de kwaliteit van de ICT-dienstverlening, maar dit is niet gebeurd.

De door ons bestudeerde documenten geven geen duidelijkheid over waarom voor de vervanging van het toenmalige serverpark werd gekozen zonder dat uitbesteden aan de markt, lease-constructies of gezamenlijk inkopen overwogen waren. Voor de komende vervanging (gepland in 2016) wordt overwogen wel een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheid tot het gezamenlijk inkopen van hardware met waterschappen uit het samenwerkingsverband Waterkracht.

Vaak lezen wij in de verstrekte documenten het argument dat hardware op basis van economische levensduur iedere vier jaar vervangen wordt. In het door de AV vastgestelde activabeleid is voor hardware een afschrijvingstermijn van drie tot vijf jaar opgenomen. In de praktijk wordt een periode van vijf jaar aangehouden. Deze termijn werd bepaald op basis van een intern vergelijkend onderzoek bij andere waterschappen, hieruit bleek dat vier of vijf jaar afschrijvingstermijn gebruikelijk is.

### **1.3 De besturing**

Het project werd uitgevoerd door een vaste projectgroep bestaande uit twee projectmanagers (één vanuit het waterschap, één vanuit Centric) en een senior consultant van Centric. Deze projectgroep werd ondersteund door systeembeheerders, applicatiebeheerders, en functionele testers vanuit het waterschap. Aanvullende expertise in de vorm van consultants, system engineers, en field engineers werd geleverd door Centric. Er werd een stuurgroep opgezet als eindverantwoordelijke

- 
- 4 Uninterruptible Power Supply (UPS) is noodstroomvoeding die wordt aangewend als de gebruikelijke voeding wegvalt.

voor het project. Echter, alle verantwoordelijkheid werd gedelegeerd naar de projectgroep en bijeenkomen van de stuurgroep gebeurde slechts in geval van calamiteiten.

Op basis van de aangeleverde documenten kunnen wij vaststellen dat de betrokken actoren een duidelijke rol- en taakbeschrijving hadden. In het projectplan werd vastgesteld wie beslissingen over geld, functionaliteit, tijd, en capaciteit neemt, en de kwaliteit bewaakt. De rapportagelijnen pasten bij de verantwoordelijkheden. Gecombineerd resulteerde dit in goede aansluiting en samenwerking tussen de projectonderdelen, waarvan de oplevering binnen gestelde tijd en budget het resultaat was.

De AV was via het Informatie Beleidsplan (IBP 2009-2013) op de hoogte van de plannen de hardware te vervangen. Het IBP 2009-2013 is in 2008 voorgelegd aan de AV en de reacties vanuit de AV op dit beleidsdocument zijn verwerkt in de versie van 17 september 2008. Het definitieve IBP 2009-2013 werd vastgesteld op 28 oktober 2008. Het vaststellen van de projecten in het IBP 2009-2013 was een belangrijk moment waarop in principe de investeringen voor de hele looptijd van het plan werden goedgekeurd door de AV.

In het kredietvoorstel “structurele vervanging hardware” (2009) gericht aan het college van Dijkgraaf en Heemraden (DenH) werd de richtlijn hardware structureel te vervangen in een periode van vier jaar genoemd als reden voor de kredietaanvraag. In de kredietaanvraag werd DenH op de hoogte gesteld van het feit dat er een Europese aanbesteding loopt met betrekking tot de vervanging van hardware.

Middels de Bestuursrapportage 2010 (berap) werd de AV mede gedeeld dat er een aanbestedingsprocedure voor vervanging van het rekencentrum was gestart. In de daaropvolgende berap uit 2011 werd vermeld dat het serverpark conform planning is vervangen. Een kredietvoorstel werd per jaar gedaan aan, en goedgekeurd door, het college van DenH. Omdat de investering beperkt in omvang was volstond akkoord van DenH op basis van gedelegeerde bevoegdheden. In de Voortgangsrapportage 2011 (vorap) aan het College DenH en de Managementrapportage 2011 (marap) aan het MT werd in enkele zinnen toegelicht dat de vervanging serverpark voorspoedig verliep.

## **1.4 De aanpak**

Waterschap Zuiderzeeland koos ervoor om de vervanging van het serverpark uit te besteden en hiervoor een aanbesteding uit te schrijven. Richting DenH werd gecommuniceerd door de afdeling ICT dat gunning zou geschieden op basis van de laagste prijs, met inachtneming van verschillende kwaliteitsaspecten. Van de tien partijen die in de eerste fase inschreven werden er twee gevraagd offerte uit te brengen. In de tweede fase werden Centric en SLTN B.V. beoordeeld op prijs (weging 60%) en kwaliteit (weging 40%). SLTN B.V. kwam op kwaliteitsvlak het beste naar voren, echter slechts met een nipte voorsprong op Centric. De prijs kan daarom gezien worden als doorslaggevende factor, deze lag bij Centric lager. Na deze tweede fase werd het project gegund aan Centric. In paragraaf 4.4.1 wordt uitgebreid ingegaan op de aanbesteding voor het serverpark. Daar wordt het programma van eisen beoordeeld alsmede de aanbestedingsprocedure en de beoordeling.

Voor de aanpak van het project werd de standaardaanpak van Centric als basis genomen. De aanpak is gebaseerd op PRINCE2 en hield rekening met aanpassingen in organisatie, kennis van medewerkers, werkprocessen, procedures, applicaties, infrastructuur, functioneel en technisch beheer en in documenten. De wensen van eindgebruikers werden meegenomen in het detailontwerp en het project vond alleen doorgang wanneer Centric en waterschap Zuiderzeeland tot overeenstemming kwamen. Mede dankzij bovenstaande aspecten is het project succesvol verlopen.

Gedurende het project zou er maandelijks een Highlight Report worden opgesteld om de stuurgroep te informeren over de voortgang. De beschikbare documentatie stelt dat dit één maal is gebeurd gedurende de looptijd van het project. De communicatie richting de eindgebruiker zou volgens het projectplan op een later moment vastgesteld worden. De communicatie bestond uiteindelijk uit een aankondiging over wanneer welke applicatie gemigreerd zou worden, en wie contactpersoon was wanneer een applicatie niet meer zou werken. Daarnaast hebben wij gesproken met eindgebruikers (en thuiswerkers). Zij gaven aan niets te hebben gemerkt van de overgang van de oude hardware infrastructuur naar de nieuwe. Dit wijst op een soepele migratie waarbij zich weinig tot geen problemen voordeden.

## **1.5 De planning**

Het project Vervangen Serverpark is een 'recht-toe-recht-aan' vervanging van de huidige infrastructuur geweest. Het project – dat geheel op de achtergrond plaatsvond – vroeg weinig gedragsverandering van mensen werkzaam binnen het waterschap, waardoor het project goed te plannen en uit te voeren was.

Het project liep vanaf week 6 (2011) tot en met week 25 (2011). De vier fasen met binnen iedere fase verschillende milestones gaven een heldere fasering. Alle milestones werden gerealiseerd zoals voorgesteld in het projectplan. Afronding van een fase kon alleen als aan vooraf opgestelde acceptatiecriteria voldaan was. De op te leveren producten waren binnen iedere fase duidelijk benoemd, maar niet altijd voorzien van kwaliteitscriteria. Het ontbreken van kwaliteitscriteria kan beoordeling van de op te leveren producten bemoeilijken.

In de planning was de benodigde capaciteit per week weergegeven voor de functies projectmanager, beheerder kantoor automatisering, en beheerder technische automatisering. De benodigde capaciteit strookt in de realiteit niet altijd met de beschikbare capaciteit. De interne projectleider van het waterschap was gedurende het project verantwoordelijk voor het bewaken van de capaciteit. Er werd één vaste systeembeheerder beschikbaar besteld voor het project. Externe inhuur was mogelijk in het geval het dagelijkse beheer door het project in de knel zou komen. Ondanks voorgaande maatregelen werd in het Highlight Report vermeld dat de bezettingsgraad om het project voldoende te ondersteunen maar lastig gerealiseerd kon worden. Dit heeft tot gevolg gehad dat cursussen en andere werkzaamheden binnen het waterschap moesten worden verschoven.

De onderlinge afhankelijkheden tussen het waterschap, Centric, en derden waren goed in kaart gebracht in het projectplan.

## 1.6 De oplossing

Er werden in de aanbesteding functionele en technische eisen geformuleerd en in de beoordeling is nagegaan of de oplossing aan de gestelde eisen voldeed. Op basis van de gestelde eisen werd door Centric een passende architectuur ontwikkeld waarin gebruik wordt gemaakt van bewezen oplossingen. Het server-, storage-, en back-upplatform werd van één aanbieder afgenomen, dit komt de gevraagde beheerbaarheid van het geheel ten goede, een belangrijke eis van het waterschap. Daarnaast werd voor het virtualiseren van de servers en desktops gekozen voor VMware vSphere 4.1. Dit wordt nog steeds gekenmerkt als Proven Technology en was een logische keuze omdat dit aansloot op bestaande kennis binnen het waterschap, waardoor op opleidingen van de eindgebruikers bespaard kon worden. Ook de back-up oplossing borduurde voort op de toenmalige infrastructuur waardoor minder in training geïnvesteerd hoefde te worden.

Er werd in het aanbod van Centric niet in detail ingegaan op hoe de prestaties van de nieuwe infrastructuur zich verhielden tot de oude. Centric gaf dus niet aan wat het waterschap zou winnen op het gebied van flexibiliteit, schaalbaarheid, en beheersbaarheid als de investering gedaan wordt. Wel garandeert Centric een beschikbaarheidspercentage van 99,99% per kwartaal op werkdagen van 07:00 tot 18:00.

De aangeboden oplossing was schaalbaar, en de overeenkomst met Centric stelde dat aanvullende hardware onder de bestaande voorwaarden van het contract konden worden aangeschaft. De extra aangeschafte hardware werd gekocht tegen de dagprijs. Het gaat om een eenmalige uitgave van €30.000,- vanuit investerings- en exploitatiebudgetten (niet het projectbudget).

Thuiswerkers geven aan een duidelijk verschil te merken tussen de oude en de huidige server-, storage-, en back-up infrastructuur. In 2010 heeft een pilot voor thuiswerken gelopen waarop doorlopende feedback werd gegeven door een aantal proefpersonen. De resultaten van de pilot waren aanleiding het thuiswerken grootschaliger uit te rollen met de komst van het nieuwe serverpark. Thuiswerkers geven ook aan dat het systeem na de vervanging stabiel – dat wil zeggen een hogere beschikbaarheid – en sneller is geworden. Bovendien was er in de oude situatie een tekort aan opslagruimte. De overgang van de oude naar de huidige situatie is niet te merken geweest voor eindgebruikers, hierdoor is de overstap als aangenaam ervaren. De gevoerde interviews leerden ons dat er thuiswerkers zijn die nog steeds uitval van de omgeving ervaren, dit kan echter ook het gevolg zijn van de configuratie van de eigen PC en internetverbinding.

Over of de huidige hardware een verbetering is ten opzichte van voorgaande situaties is geen twijfel mogelijk. Maar door beperkt specifiek gedefinieerde doelstellingen vooraf en een ontbrekende evaluatie achteraf kan niet hardgemaakt worden in hoeverre de doelen ook echt zijn behaald. Het waterschap geeft aan dat dankzij de server virtualisatie de aanschaf van nieuwe informatieoplossingen en upgrades en migraties van bestaande systemen mogelijk zijn gemaakt zonder extra hardware aanschaf. Daarnaast maakt virtualisatie het mogelijk tijdelijke testomgevingen te gebruiken.

## 1.7 Kwaliteit en Evaluatie

De kwaliteit was geborgd in de planning door de go/no-go momenten die werden bepaald aan de hand van vooraf opgestelde acceptatiecriteria. Verder wordt er zowel technisch als functioneel getest in verschillende fasen.

Daarnaast is er een procedure om wijzigingen in de originele projectplannen door te voeren. Dit gebeurt door middel van een Exception Report dat wordt gecommuniceerd naar de stuurgroep, om gevolgen en vervolgstappen te bepalen. In totaal zijn er zeven Exception Reports opgesteld en goedgekeurd.

Uit de aangeleverde documenten en het interview concluderen wij dat het project niet geëvalueerd is met Centric, en ook niet intern bij het waterschap. Er is een afrondend overleg geweest waarvan geen verslaglegging is gedaan. In dat overleg zijn restpunten besproken en vond de overdracht plaats. Naast de uitvoering van het project zijn ook de resultaten van het project niet geëvalueerd.

## 1.8 Financiën

Er werd een vaste prijs met Centric afgesproken, waardoor de financiën goed onder controle zijn gebleven. Het totale project inclusief support voor een periode van vijf jaar werd door Centric gerealiseerd voor €478.000,-. Vanuit het waterschap was er één systeembeheerder beschikbaar voor het project gedurende de looptijd. In totaal zijn er zeven Exception Reports voorgelegd aan de stuurgroep, dit heeft zijn weerslag gehad op de financiën. Uiteindelijk is er €486.271,- gefactureerd door Centric.

De herkomst van de financiële middelen was gewaarborgd. Er is structureel een bedrag voor vervanging van hardware beschikbaar, in dit geval was dat €418.000,-. In 2009 werd in het kredietvoorstel voor de investering "Structurele vervanging hardware (2009)" toegelicht dat er prijsvoordeel wordt behaald als het gehele serverpark gelijktijdig wordt vervangen, en dat daarmee gewacht kan worden tot 2010 als men de technische levensduur in ogenschouw neemt.

De verantwoording in de vorm van business cases of anderszins kwalitatieve onderbouwing ontbreekt en wordt niet nagevraagd door DenH.

## 1.9 Risico's

Risico's werden in het project gemanaged met een risicolog die aan de start van het project was opgesteld. Per risico waren tegenmaatregelen geformuleerd en er kon een calamiteitenplan opgeschreven worden. Binnen het project lag de verantwoordelijkheid over beheersing van de bestaande risico's bij de beide projectmanagers, en nieuwe risico's werden gecommuniceerd naar de stuurgroep. Het blijft onduidelijk wanneer en door wie nieuwe risico's worden onderkend. Dit is niet op structurele wijze opgenomen in de projectaanpak.

De risicolog laat zien dat het overgrote deel van de risico's zit in personele bezetting vanuit het waterschap. De oplevering van het project binnen de gestelde planning geeft aan dat een werkbare oplossing gevonden is dankzij het tijdig inventariseren van de risico's. Welke offers hiervoor



gemaakt zijn is lastig te beoordelen. Het Highlight Report stelt dat cursussen en reguliere werkzaamheden binnen het waterschap onder de projectdruk geleden hebben.

## **1.10 Informatievoorziening voor DenH en de AV**

Om grip te kunnen krijgen op ICT-projecten is het van belang dat zowel DenH als de AV voldoende invloed hebben op de totstandkoming van keuzes voor bepaalde investeringsprojecten, en daarnaast voldoende inzicht in de goedgekeurde projecten. In de voorgaande paragraaf 4.2.3 zijn de hoofdlijnen van de informatievoorziening over dit project aan de AV opgenomen. Omdat de informatievoorziening richting DenH en de AV voor ieder ICT-project volgens eenzelfde patroon verloopt hebben wij er voor gekozen om dat patroon apart te beschrijven. Wij verwijzen daarvoor naar hoofdstuk 5 in deze bijlage.

## **1.11 Documentatie**

Dankzij goede documentatie kunnen de besluitvormingsprocessen gereconstrueerd worden vanuit het archief. Er wordt echter weinig in het projectplan vermeld over hoe producten worden gearcheeerd. De meerderheid van de door ons geëvalueerde documentatie werd geschreven door Centric.

## **1.12 Analyse van de bevindingen Vervangen Serverpark**

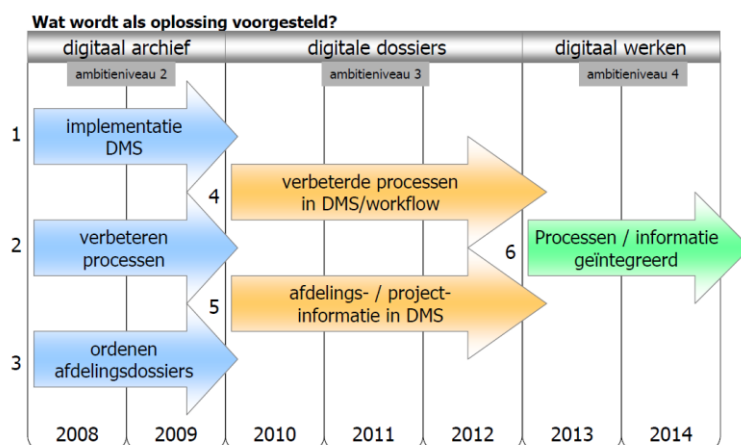
Als wij het project Vervangen Serverpark in zijn geheel beschouwen komen wij tot enkele belangrijke observaties, hieronder puntsgewijs weergegeven:

- Het project is op de meeste onderdelen op een goede wijze uitgevoerd en de vervanging van de servers is binnen budget en doorlooptijd gerealiseerd.
- Het is niet bekend in welke mate de andere doelen van het project ('flexibel', 'schaalbaar', 'hoogbeschikbaar', en 'lage beheerlast') zijn gerealiseerd.
- Alternatieve oplossingen zoals uitbesteden aan de markt, leasen of samenwerken met andere waterschappen zijn niet onderzocht.
- In het (door Centric geschreven) projectplan worden de doelstellingen niet SMART geformuleerd waardoor het uiteindelijk niet mogelijk zal zijn te beoordelen in hoeverre met de gekozen oplossing de doelen zijn bereikt.
- De vervanging van het serverpark wordt opgenomen in het IBP 2009-2013. In het IBP zouden naast de raming van de kosten ook de baten gekwantificeerd kunnen worden.
- De hardware wordt op basis van een economische levensduur van vijf jaar afgeschreven. Bij kredietvoorstellen voor investeringen van deze omvang (€478.000,-) mag er kritischer navraag worden gedaan naar kwantitatieve onderbouwing die de noodzaak van de investering aantoont.
- Zowel de uitvoering van het project als de uiteindelijke gevolgen voor het waterschap zijn niet geëvalueerd.

## 2. Het DMS-project

### 2.1 Samenvatting van het project

In 2007 is er – met externe ondersteuning - een plan met business case voor de digitalisering van de werkzaamheden van het waterschap opgesteld. De gedachte was toen dat wanneer alle documenten digitaal beschikbaar zouden zijn, dat dan alle werkprocessen van het Waterschap Zuiderzeeland veel doelmatiger uitgevoerd zouden kunnen worden. Afdelingsgrenzen zouden geen belemmeringen meer vormen en er hoefde geen tijd meer te worden verdaan aan het opzoeken en verplaatsen van fysieke documenten. Verder was het de verwachting dat de dienstverlening aan klanten en de samenwerking met partners veel makkelijker digitaal zou kunnen worden afgehandeld als de organisatie zelf ook digitaal werkte. Het plan bestond uit de volgende zes ‘sporen’:



De eerste stap bestond uit het selecteren (2008) en implementeren (2009) van een Document Management Systeem (DMS), vooral gericht op de digitale postafhandeling. Uiteindelijk zouden na stap 6 alle werkzaamheden digitaal (dus papierloos) gaan plaatsvinden. Uit de business case (bijgesteld in 2008) blijkt dat de investering voor de periode van 2008 tot en met 2014 werd geraamd op circa € 2,5 miljoen en de baten over diezelfde periode op circa € 6,0 miljoen konden uitkomen.

Het postproces is gedigitaliseerd, maar de meeste afdelingsdossiers worden anno 2015 nog in papieren vorm gearchiveerd. De documenten worden nu zowel digitaal als in papiervorm opgeslagen. Het papieren archief is formeel nog leidend. Met het “vervangingsbesluit” wat later dit jaar wordt opgesteld zal digitaal werken worden geformaliseerd. Vooruitlopend daarop zijn enkele organisatieonderdelen nu wel overgegaan op digitaal werken

In 2013 heeft het waterschap de balans van deze activiteiten opgemaakt. Geconcludeerd is dat alleen spoor 1 volledig en spoor 2 en 4 slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd. Aan spoor 3, 5 en 6 is men niet toegekomen. Bij deze ‘Herijking business case Digitalisering’ werd geconcludeerd:

*“Integratie van het documentmanagement in de bedrijfsprocessen is – met uitzondering van het proces van indienen, accorderen en agenderen van bestuursstukken – nog maar in beperkte mate gerealiseerd. Van digitaal werken is in 2014 dan ook nog nauwelijks sprake”.*

Op dit moment wordt gewerkt aan het verbeteren van het gebruiksgemak van het DMS en digitalisering van de papieren personeels- en handavingsdossiers (project DMS II).

Hieronder gaan we per onderwerp uit het normenkader in op dit project. De volgende punten komen aan bod: de probleemstelling, de besturing, de planning, de oplossing, kwaliteit, financiën, risico's, en documentatie.

## 2.2 De probleemstelling

In de 'business case Digitalisering' van 6 december 2007, die in opdracht van de samenwerkende waterschappen Zuiderzeeland, Veluwe en Valei & Eem was ontwikkeld, werden vier problemen aangegeven:

- Een aanzienlijk aantal productieve uren wordt besteed aan het opbergen en opzoeken van informatie
- Dubbele dossiers, dubbele (suboptimale) uitvoering van werkzaamheden, dubbele systemen
- Wildgroei in onsamenhangende digitaliseringinitiatieven door het ontbreken van een integrale benadering en centrale regie
- Druk van buitenaf om te komen tot elektronische dienstverlening en verlaging van uitvoeringskosten

De business case gaf niet nader aan hoeveel productieve uren er door deze problemen verloren gingen. De oplossing voor het probleem zou liggen in een verbetering van de bedrijfsprocessen. Daartoe moest dan wel eerst alle informatie van het waterschap gedigitaliseerd worden. En voor die digitalisering was een Document Management Systeem (DMS) noodzakelijk.

In het voorstel voor de start van het project "Digitalisering 1-e fase DMS/DSP" aan het college van Dijkgraaf en Heemraden (25 juni 2008) wordt aangegeven dat:

*Het informatiebeleid zich de komende jaren voor een belangrijk deel zal richten op het structureel verbeteren van de bedrijfsvoering en het faciliteren van samenwerking met omgevingspartners. Digitalisering is een maatregel die bijdraagt aan deze doelstellingen.*

In welke mate met digitalisering de 'bedrijfsvoering' en de 'samenwerking' konden worden verbeterd werd niet aangegeven. In dezelfde notitie werd het 'waarom' van het project als volgt gemotiveerd:

*Digitalisering van informatie is onmisbaar bij het optimaliseren van werkprocessen. Deze conclusie is gebaseerd op het business case onderzoek dat is uitgevoerd naar de gewenste informatievoorziening. Een DMS is voor het digitaliseren van informatie een beproefd middel dat bij veel overheidsinstellingen gebruikt wordt. Zuiderzeeland is bijvoorbeeld één van de vier waterschappen die nog niet over een DMS beschikken.*

Wij bekeken of de doelstelling van het project logisch volgt op de probleemstelling. De doelstelling van het project in de eerste fase luidde 'het opleveren van een werkende DMS-oplossing (Verseon) voor Post- & Archief (de P&A- functie), het inrichten van een tweetal eenvoudige processen, het opleiden van medewerkers en het inrichten van de beheerorganisatie'. Het hele digitaliseringstraject zou in totaal 7 jaar in beslag nemen.

De resultaten van de eerste fase, een werkend DMS voor het post&archiefproces (het inrichten van twee eenvoudige processen is wel gebeurd. Dit diende ter beoordeling van de aanpak van de leveranciers, maar zij werden niet geïmplementeerd) zijn instrumenteel van aard en voorwaardelijk voor het geheel. Zij leverden op zichzelf nog geen concrete bijdrage aan het oplossen van het probleem of het behalen van de in de business case genoemde baten. De baten zouden pas vanaf fase 4 optreden. Wanneer het project na fase 1 zou stoppen, zouden de baten niet worden gerealiseerd. Dit risico was in de “Business case Digitalisering” wel genoemd. De maatregel die daarbij was bedacht, namelijk dat het management van het waterschap ‘het belang van digitalisering zou uitdragen, dat zij zouden sturen op de verbetering van de processen en het belang van de eigen afdeling daarbij ondergeschikt zouden maken aan dat van de organisatie’ is uiteindelijk niet ingezet.

## 2.3 De besturing

Voor de initiële aanschaf van het DMS (via een aanbesteding, zie paragraaf 3.2 in deze bijlage) is door het college van DenH in haar vergadering van 25 juni 2008 een krediet beschikbaar gesteld van € 280.000,-. De AV keurt dit krediet goed.

In 2009 heeft DenH een aanvullend krediet goedgekeurd ter grootte van € 345.000,- voor de inrichting van het DMS en het ontwikkelen van een beheersstructuur. Van dit krediet zouden ook een drietal pilots worden uitgevoerd waarin werkprocessen werden gekoppeld aan informatie.

In november 2009 bleek dat er en opzichte van reeds eerder vastgesteld krediet voor de inrichting van DMS (van € 345.000) een bedrag van € 89.000 extra nodig is. De overschrijding wordt vooral veroorzaakt door de toerekening van interne uren aan de investering (€ 68.000) en de aanschaf van extra hardware en software. Er blijken wat meer servers en licenties nodig te zijn. DenH en later de AV keuren ook dit aanvullende krediet goed. DenH heeft als aantekening bij het besluit aangegeven dat het kredietvoorstel voor de AV duidelijkheid moest verschaffen over de pilots. Bovendien moest na afronding van het project bij de investeringsrapportage inzichtelijk worden gemaakt welk effect het project en het mogelijke vervolg daarop heeft op de bedrijfsvoering van het waterschap en de inzet van interne uren. Het college verzoekt ook in de berap's hieraan aandacht te besteden. Via de P&C-cyclus is het bestuur geïnformeerd over mee- en tegenvallers.

In 2008 werd een Stuurgroep Aanbesteding DMS opgezet. Met 2 vertegenwoordigers uit elk van de waterschappen Zuiderzeeland en Valei & Eem. Overeengekomen was namelijk dat beide waterschappen éénzelfde pakket en leverancier zouden selecteren. De stuurgroep keurde alle stukken goed en bepaalde uiteindelijk welk pakket en welke leverancier er werd geselecteerd. Voor het projectmanagement en juridisch advies rond de aanbesteding was het adviesbureau Prover ingehuurd. Voor het opstellen van het programma van eisen en de aanbestedingsdocumenten had Prover het bureau DPAA ingehuurd. De beoordeling van de ontvangen offertes gebeurde door 2 specialisten van elk van de 2 waterschappen plus de projectleider van Prover. Er was geen inbreng voorzien van andere potentiële gebruikers. Prover deed verslag van de stuurgroep-vergaderingen.

Voor de besturing van het implementatieproject dat op de aanbesteding volgde werd medio 2009 een uitgebreide projectstructuur opgezet die bestond uit een ‘Stuurgroep Procesoptimalisatie

Zuiderzeeland', een 'Regiegroep DMS', een 'Klankbordgroep', twee technische teams, een communicatieteam en drie procesteams (post, bestuurlijke besluitvorming, juridische dossiervorming). Ook was er een Projectmanagementoverleg (PMO) met de leverancier Circle.

Wat er zich in de periode van augustus 2009 tot november 2009 in deze gremia afspeelde is voor ons niet duidelijk geworden. Er werden blijkbaar, met uitzondering van het door Circle geleide PMO, geen verslagen gemaakt of besluiten bijgehouden. De regiegroep hield wel een actielijst bij.

Eind 2009 werd de stuurgroep vermoedelijk ontbonden. Daarna is er bij Zuiderzeeland geen stuurgroep meer voor DMS of voor de digitalisering.

Tijdens verschillende interviews bleek er onduidelijkheid te bestaan over wie momenteel binnen Zuiderzeeland opdrachtgever is voor de huidige DMS-werkzaamheden. Van verschillende kanten werden verschillende afdelingsmanagers genoemd: het hoofd Communicatie & Dienstverlening of het hoofd Waterprojecten & Informatiemanagement. Het waterschap geeft aan dat het hoofd Waterprojecten & Informatie de rol van opdrachtgever vervult. Echter, in de business case digitalisering is te lezen dat vanaf de reorganisatie in 2013 de afdelingsmanager Communicatie & Dienstverlening opdrachtgever is.

## **2.4 De aanpak**

Zuiderzeeland heeft er – mede gebaseerd op advies van derden - voor gekozen om de beoogde doelen van het DMS-project (door digitalisering problemen op te lossen in de bedrijfsvoering en de samenwerking met derden) aan te pakken door eerst een DMS te kiezen, dan het postproces te digitaliseren en daarna de overige processen te gaan verbeteren.

In 2008 start de aanbesteding onder leiding van een adviseur van Prover. Men zocht een Document Management Systeem (DMS) inclusief Record Management en Workflowfunctionaliteit.

In paragraaf 4.4.2 wordt uitgebreid ingegaan op de aanbesteding voor DMS. Daar wordt het programma van eisen beoordeeld alsmede de aanbestedingsprocedure en de beoordeling.

Er is in 2009 een DMS-oplossing (Verseon) gekozen die geschikt zou zijn voor de toen beoogde taken. Een vertegenwoordiging van eindgebruikers werd betrokken bij . Men heeft de leverancier gevraagd de implementatie te leiden.

Het bestuurlijke besluitvormingsproces wordt dan gedigitaliseerd. Dat proces, inclusief het paraferen, is nu volledig digitaal. Maar met de andere processen lukt dat niet goed.

## **2.5 De planning**

Het DMS-programma bestond uit meerdere onderdelen. De eerste stap was de aanbesteding voor de levering van een DMS, inclusief ondersteuning bij de implementatie en de service en het onderhoud van het DMS gedurende tenminste 4 jaar. De aanbesteding startte in maart 2009. Op 23 juni 2009 werd de levering gegund aan Circle Software Groep.

Het was in eerste instantie de bedoeling dat de tweede stap, de implementatie van DMS, op 29 juni zou starten en op 29 oktober 2009 zou zijn afgerond. Dat bleek niet helemaal haalbaar. Het implementatie-contract met Circle liep echter in november 2009 wel af.

Eind 2009 bleek dat belangrijke doelen van de implementatie van DMS niet waren gerealiseerd. Alleen de secretariaten en de unit Documentaire Informatievoorziening (DIV) gebruikte het DMS voor het scannen en digitaal opslaan van documenten.

In 2010 is er doorgewerkt aan de 'uitrol' van het DMS ten behoeve van de digitalisering van het bestuurlijk besluitvormingsproces. In 2011 is het DMS uitgerold naar alle medewerkers van Waterschap Zuiderzeeland. De implementatie werd daarmee in december 2011 afgesloten. Met als resultaat dat men de formele documenten nu zelf kan registreren en in het besluitvormingsproces kan inbrengen. En de post digitaal kan ontvangen. De digitale post is echter nog niet geïntegreerd met de overige werkprocessen.

Daartoe werden steeds nadere afspraken gemaakt met Circle (circa €40.000 voor besluitvorming en € 66.000 voor de verdere uitrol van DMS). De digitalisering van de juridische processen is niet doorgezet. Het krediet daarvoor is teruggedraaid. Dit wordt nu buiten het DMS-project opgepakt.

In de periode 2012 en 2013 vinden er enkele activiteiten plaats op het gebied van DMS, zoals de implementatie van een nieuwe versie van het DMS. In 2013 vond de "Herijking van de business case digitalisering" plaats. Daarin werd samen met het bureau Doxis een nieuwe strategie voor het vervolg bepaald. De Herijking had geen betrekking op de kosten of de baten van de digitalisering.

In september 2014 wordt op basis van de Herijking een notitie "Digitaal samenwerken" opgesteld. Daarin wordt aangegeven hoe Waterschap Zuiderzeeland verder zou moeten gaan met het digitaliseringstraject, zodanig dat dit past binnen de jaarlijkse uitvoeringsplannen voor het informatiebeleid. Voorgestelde stappen zijn:

1. Doorgaan met het optimaliseren van Verseon op het gebied van performance en gebruiksvriendelijkheid (project DMS II);
2. Bepaal een positie t.o.v. de toekomst van Verseon na 2016 (continueren of vervangen?);
3. Onderzoek (in 2015) hoe het samenwerken in projecten het beste digitaal ondersteund kan worden. Een voor de hand liggende ontwikkeling is de inzet van Sharepoint. Dit wordt al bij een aantal Waterkracht waterschappen gebruikt.
4. Onderzoek hoe Zoeken en Vinden is te verbeteren (implementatie 2015 e.v.)

In 2014 wordt het vervolgproject (zoals hierboven onder 1 genoemd) opgestart voor verbetering van het gebruiksgemak van Verseon. Het betreft een nieuw web-interface, een nieuwe versie van het DMS en de digitalisering van analoge personeels- en handhavingdossiers. Dit project is door problemen van beschikbaarheid bij de leverancier met 4 maanden vertraagd. Oplevering staat nu gepland begin maart 2015.

Het contract voor Verseon loopt medio 2017 af. Het waterschap zegt zich in 2016 moeten bezinnen op de toekomst van Verseon: het contract verlengen of weer aanbesteden?

## 2.6 De oplossing


In 2009 waren velen van mening dat een DMS *de* oplossing was voor allerhande problemen met de werkstroombeheersing en ICT. De keuze van Zuiderzeeland voor een DMS-oplossing is vanuit die

optiek logisch. Dat deed in die tijd bijna elke publieke organisatie. Daarbij werd in het geval van Zuiderzeeland de keuze nog eens extra ondersteund door extern advies.

Anno 2014 zijn de verwachtingen van wat je met een DMS kunt bereiken veel realistischer dan in 2009. In essentie zijn deze systemen goed in het beheren van gegevens over documenten, maar meer ook niet.

## 2.7 Kwaliteit en evaluatie

Een belangrijk aspect bij een project is de beheersing van de kwaliteit. Wij vonden nauwelijks sporen van kwaliteitsmanagement in de dossiers. Belangrijk aspect daarbij is volgens ons het zorgvuldig formuleren wat de eindgebruikers nodig hebben en vervolgens bewaken of zij dat ook werkelijk krijgen. In het laatste voortgangsrapport van de organisatie-brede uitrol van het DMS (eind 2011) werd onder het kopje 'kwaliteit' het volgende gemeld:

status	Toelichting
	Met een toenemend aantal gebruikers nemen ook de verschillen in werkwijze toe. Deze verschillen zijn mogelijk binnen het nu ingerichte generieke postproces. Maar leveren vaak een suboptimale oplossing, deze wordt geaccepteerd vanwege het perspectief dat de digitale afhandeling van documenten op termijn geïntegreerd zal worden met andere digitale werkondersteuning. Vervolgprojecten om dit in te richten zullen vanaf 2012 worden opgepakt binnen het digitaliseringstraject.

Men onderkent dat er met het DMS een 'suboptimale oplossing' is gecreëerd maar dat dit toch op termijn zal leiden tot betere digitale werkondersteuning. De smiley staat op groen.

In december 2009 werd de eerste fase van het project geëvalueerd met de leverancier Circle. De algehele conclusie was dat het project goede resultaten heeft opgeleverd in een korte tijd. Maar de 'formele sfeer tijdens de aanbesteding' heeft, zo luidt een andere conclusie, een flinke impact gehad op de sfeer in het project en het wederzijds vertrouwen tussen klant en leverancier. Wij begrijpen dat dit werd veroorzaakt door de vaste-prijs afspraak tussen het waterschap en Circle. De leverancier wilde alleen datgene doen wat in het contract was genoemd.

In 2013 vond de Herijking van de business case digitalisering plaats. Bij deze evaluatie was een extern bureau aanwezig. De herijking was gericht op de huidige situatie en de in de toekomst te zetten stappen. De business case uit 2008 (i.e. de kosten en de baten) is daarbij niet geëvalueerd of her-berekend.

Men concludeert in 2014 in het rapport "Doelarchitectuur Digitalisering 2017" dat Verseon minder geschikt is voor samenwerking en procesoptimalisatie.

## 2.8 Financiën

Bij de start van het project (in 2008) is de volgende business case opgesteld:



# Berenschot

Waterschap Zuiderzeeland (bedragen x € 1.000)

KOSTEN	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAAL
hard- & software		245	60	60	30	30	15	440
interne inspanning	75	120	200	200	140	140	140	1.015
externe inspanning		225	240	240	150	150	75	1.080
totaal	75	590	500	500	320	320	230	2.535
cumulatief	75	665	1.165	1.665	1.985	2.305	2.535	
BATEN	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAAL
toegankelijkheid info		25	313	350	375	500	500	2.063
verbeteren processen		50	600	650	700	1.000	1.000	4.000
totaal	0	75	913	1.000	1.075	1.500	1.500	6.063
cumulatief	0	75	988	1.988	3.063	4.563	6.063	
RESULTAAT	-75	-590	-177	323	1.078	2.258	3.528	

**Figuur 2: bijgesteld model ZZL**

De geraamde baten zijn aanzienlijk. Zij gaan uit van een besparing als gevolg van procesverbetering (5% van de apparaatskosten) en het beter vinden van documenten (2,5 % van de apparaatskosten).

De uitgaven voor het DMS in de periode van 2009 tot en met 2014 zijn lastig precies in kaart te brengen. Er is wel inzicht in de gedane investeringen. Maar naast de investeringen zijn er veel DMS-zaken gefinancierd uit de lopende begroting voor het informatiebeleid. Over het DMS als meerjarenproject is geen aparte projectadministratie gevoerd.

De uitgaven bestaan voornamelijk uit de aanschaf- en onderhoudskosten voor de software, extra hardware, de implementatie en diverse vormen van advisering.

Er is wel duidelijkheid over de aan de firma Circle betaalde facturen voor het DMS:

Jaar	Facturen van Circle voor DMS	Licenties&onderhoud
2009	€ 37.958	
2010	€ 242.482	€ 167.970,34
2011	€ 137.885	€ 27.191,52
2012	€ 116.983	€ 22.270,69
2013	€ 83.944	€ 30.891,32
2014	€ 216.974	€ 36.235,27
<b>Totaal</b>	<b>€ 836.227</b>	<b>€ 284.559,14</b>

Jaar	Facturen van Circle voor DMS	Licenties&onderhoud
2009	€ 37.958	
2010	€ 242.482	€ 167.970,34
2011	€ 137.885	€ 27.191,52
2012	€ 116.983	€ 22.270,69
2013	€ 83.944	€ 30.891,32
2014	€ 216.974	€ 36.235,27
<b>Totaal</b>	<b>€ 836.227</b>	<b>€ 284.559,14</b>



Uit de urenregistratie blijkt dat er van 2008 tot 2014 precies 5.817 interne uren zijn geboekt onder de titel DMS. Dit komt overeen met ongeveer 3,5 mensjaar.

De kosten voor andere DMS-gerelateerde zaken, zoals hardware en consultancy, zijn in het kader van dit onderzoek niet precies achterhaald.

De begroting voor de lopende optimalisering van DMS in 2014-2015 bedraagt € 191.500.

Voor wat betreft de baten tasten wij in het duister. Er zijn geen baten bekend van het huidige DMS. Waterschap Zuiderzeeland heeft bij de besluitvorming in 2008 wel de baten uit de business case laten meewegen, maar zij werden toen niet ingeboekt. Bij het voorstel destijds was aangegeven dat de baten kwalitatief en indicatief waren. Later is ook niet geborgd dat de berekende baten ook werkelijk werden ingeboekt.

## **2.9 Risico's**

In de door Prover in 2007 opgeleverde business case voor de implementatie DMS is een paragraaf met risico's opgenomen. Er is niet bekend of en hoe er later, tijdens de daadwerkelijke projectuitvoering aan risicobeheersing is gedaan in dit project. Achteraf is vast te stellen dat een aantal van die risico's (beperkt gebruik DMS, nadruk op techniek, hogere kosten aan ICT, baten in primaire proces worden niet geïnd) zich inderdaad hebben voorgedaan.

## **2.10 Informatievoorziening voor DenH en de AV**

Om grip te kunnen krijgen op ICT-projecten is het van belang dat zowel DenH als de AV voldoende invloed hebben op de totstandkoming van keuzes voor bepaalde investeringsprojecten, en daarnaast voldoende inzicht in de goedgekeurde projecten. In de voorgaande paragraaf 4.3.3 zijn de hoofdlijnen van de informatievoorziening over dit project aan de AV opgenomen. Omdat de informatievoorziening richting DenH en de AV voor ieder ICT-project volgens eenzelfde patroon verloopt hebben wij er voor gekozen om dat patroon apart te beschrijven. Wij verwijzen daarvoor naar hoofdstuk 5 in deze Bijlage.

## **2.11 Documentatie**

Dankzij de uitgebreide documentatie konden wij grote delen van het project reconstrueren. Het is ons echter opgevallen dat de belangrijke stukken rond DMS, zoals de business case, het plan van aanpak fase 1 en de Herijking, door externen zijn geschreven. Later, vanaf 2013 verandert dat echter. Er zijn, met uitzondering van de formele besluitvormende stukken, vrijwel geen verslagen of notities van de interne besprekingen.

## **2.12 Analyse van de bevindingen DMS**

Wanneer wij het DMS-project in Waterschap Zuiderzeeland overzien dan is de situatie rond dit project als volgt samen te vatten:

- De buitenwereld is bezig met digitalisering. Het waterschap loopt daar enigszins op achter en wil ook graag gaan digitaliseren. Er worden adviseurs ingehuurd om een plan en een business case te maken.

- De business case speelt een rol in de besluitvorming, maar de baten worden nog niet ingeboekt.
- De baten in de businesscase zijn naar onze ervaringen onrealistisch hoog geraamd.
- De individuele investeringsvoorstellen, met bedragen die vergeleken met andere voorstellen niet erg hoog zijn, worden door DenH en de AV goedgekeurd, ondanks het feit dat het college van DenH zich zorgen maakt om de stijgende kosten en de realisatie van de baten.
- Er is in fase 1 weinig tijd en geld voor de implementatie door de externe leverancier. Dat is bij de aanbesteding zo geregeld. Die leverancier vertrekt zodra hij aan het contract heeft voldaan. Maar het project was nog lang niet af: de fasen 2 t/m 6 waren nog niet gereed en de baten dus nog niet in zicht.
- Risicoanalyses worden niet systematisch toegepast. Verantwoordingen hebben betrekking op uitgaven en interne uren, niet op gerealiseerde besparingen.
- De procesverbeteringen en digitalisering waarmee straks de baten moeten worden gerealiseerd komen niet goed van de grond (met uitzondering van het besluitvormingsproces).

Het project is dan eigenlijk geen project meer. De stuurgroep wordt ontbonden en het DMS wordt “business as usual”. Het is niet duidelijk welke baten straks nog door wie zullen worden gerealiseerd.

### 3. De aanbestedingen

Voor beide projecten zijn de aanbestedingen onderzocht. Eerst gaan we in op de aanbesteding van de vervanging van het serverpark beschreven worden, vervolgens de aanbesteding van het DMS. Voor beide aanbestedingen wordt het programma van eisen, het aanbestedingsproces, en de beoordeling van inzendingen onderzocht.

#### 3.1 Aanbesteding Serverpark

##### *Programma van eisen*

In de aankondiging van de opdracht wordt het deel dat gaat over de ononderbroken elektriciteitsvoorziening (2.2.b Offerteaanvraag) niet expliciet genoemd. Aangezien dit gaat om een beperkt onderdeel dat over het algemeen ook door dergelijke leveranciers worden geleverd is dit een mineur punt.

Het programma van eisen voor Serverpark is uitgebreid en gedetailleerd opgenomen, met een uitgebreide beschrijving van de bestaande situatie. De gedetailleerdheid en precieze aanduiding van de specificaties betekent dat de invulling van de behoefte al vrijwel geheel is uitgetekend door de opdrachtgever en dat er weinig mogelijkheid is voor een leverancier om deze anders in te vullen. Er zijn geen meetbare algemene eisen aan het totaal van de oplossing gesteld. Daardoor wordt het risico verminderd dat een aanbieder wordt gedaan welke niet zal voldoen aan het bestaande beeld bij opdrachtgever van de gewenste oplossing, maar wordt de mogelijkheid ingeperkt dat een alternatieve goedkopere oplossing wordt geboden die ook voldoet.

De eisen aan de te leveren hardware zijn in overeenstemming met de huidige stand der techniek voor opslag op één locatie. Indien echter de opslag op de centrale locatie geheel uitvalt is niet in de

eisen aan de opslagtechnieken opgenomen dat vrijwel ongestoord doorgewerkt kan worden doordat de data op twee locaties worden opgeslagen. Wel is voorzien dat tapes buiten het pand worden opgeslagen.

In de offerteaanvraag is opgenomen dat de inschrijver in zijn aanbieding uit dient te gaan van een beschikbaarheidspercentage van 99,99 % per kwartaal. De definitie en meetbaarheid van 99,99 % is niet in de stukken opgenomen. Een dergelijke hoge beschikbaarheid voor het geheel van het serverpark is bij goede meting en definitie waarschijnlijk niet realistisch. Daarmee is de eis mogelijk te scherp, maar door de wijze van formuleren zal dit niet van veel invloed zijn geweest op de aanbesteding.

Het opnemen van prijzen voor inruil van bestaande systemen is een goede manier om van overbodige apparatuur af te komen en dit meteen tot uitdrukking te laten komen in de aangeboden prijs.

De weging van tarieven en prijzen voor 60% van het totaal is gunstig voor het laten winnen van een aanbesteding die relatief weinig kosten met zich meebrengt.

## *Aanbestedingsproces*

In de aankondiging is vermeld welke eisen aan referenties worden gesteld. Daaruit blijkt dat aanbieders ervaring moeten hebben met meerdere belangrijke onderdelen van de uit te voeren opdracht. De ingediende referenties moeten ook voorzien zijn van een tevredenheidsverklaring; dit verhoogt de zekerheid van een goede referentie.

In de verificatie zijn vragen aan de leverancier gesteld. In het antwoord van de leverancier geeft deze aan dat volgens de leverancier de opdrachtgever daarmee *‘een aanpassing maakt in de aanbestedingsdocumentatie’*, aangezien opdrachtgever vraagt om het product vRanger dat wordt hergebruikt in onderhoud te nemen. In de offerteaanvraag is echter onder paragraaf 2.2.d, derde bolletje opgenomen dat *‘bestaande ICT infrastructuur overeenkomsten dienen te worden gerespecteerd en dienen na afloop te worden overgenomen’*. Daarmee geeft opdrachtgever met de vraag invulling aan het hierin gestelde, en houdt zij zich dus aan de regels voor aanbesteding.

Voor de aanbesteding geeft het meer juridische zekerheid als aanbieders middels ondertekening van een formulier wordt gevraagd om expliciet in te stemmen met eisen aan aanbesteding en overeenkomst vanuit Waterschap Zuiderzeeland, en deze eisen (nu bv. verwoord in paragraaf 3.7 van de Offerteaanvraag) expliciet op te nemen. Er is overigens niet gebleken dat dit tot problemen heeft geleid, dus dit is een mineur punt.

## *Beoordeling van inzendingen*

Tijdens de selectie van gegadigden bij de selectiefase van het nieuwe serverpark is bij de beoordeling gebleken dat deze zorgvuldig is uitgevoerd, waarbij meerdere beoordelaars betrokken zijn geweest. De puntenverdeling laat op onderdelen zien dat ook andere leveranciers dan de uiteindelijk gekozen leverancier evenveel of meer punten haalden. In de selectiefase zijn zo 5 leveranciers geselecteerd. Uiteindelijk hebben twee leveranciers aangeboden. Hiervan heeft de

leverancier met de meeste punten overall de aanbesteding gewonnen, zonder dat deze op alle onderdelen het beste scoorde. Dit is in lijn met een eerlijke beoordeling.

De kwaliteit van de aangeboden hardware en software was geen onderdeel van de onder kwaliteit te beoordelen aspecten. Dit vergroot het risico dat de aangeboden hard- en software minder aan de expliciete en impliciete eisen voldoet dan gewenst.

De afwijzingsbrief aan de tweede leverancier is vrij gedetailleerd van aard, inclusief prijzen voor hoofdonderdelen e.d.. Een dergelijke transparantie heeft het risico dat ook commerciële informatie aan andere leveranciers wordt verstrekt, die verder gaat dan hetgeen nodig is volgens de regelgeving, en daar mogelijk mee in strijd is.

## 3.2 Aanbesteding DMS

### *Programma van eisen DMS*

In de aankondiging wordt gesproken van een DMS (Document management Systeem), alsmede ondersteuning bij implementeren en gebruiksklaar opleveren van het DMS en service en onderhoud ervan. De aanbesteding wordt uitgevoerd door Zuiderzeeland en Vallei en Eem gezamenlijk.

In de vraagspecificatie van 12 maart 2009 zijn zeer veel eisen en wensen opgenomen, maar deze gaan nauwelijks uit van zaakgericht werken. In de wensen ZBB.29 – ZBB.33 en ZBB.36 wordt gesproken over ‘generiek toepasbare functionaliteit voor werkstroomondersteuning’ zonder te specificeren of dit werkstroom is voor de document of een zaak. In wens ZBB.35 wordt gevraagd naar:

*‘Het DMS voorziet in zaaksgewijze of procesgewijze dossiervorming; in de takenlijst van gebruikers verschijnen in dat geval zaken (cases) in plaats van afzonderlijke documenten’.*

Uit deze formulering (“in dat geval”) lijkt dit meer een mogelijke optie te zijn dan een essentiële kern van het systeem.

In het begeleidend advies aanbesteding DMS van 20 November 2009 is in paragraaf 3.2 opgenomen dat het ‘digitale dossier is leidend voor de verantwoording’. Maar in paragraaf 2.1: Ambitieniveau is het digitaal dossier onderdeel van niveau 4. En is opgenomen dat de business case gebaseerd is op realisatie van niveau 4. In paragraaf 3.2 is ook opgenomen:

*“Het meest kenmerkende verschil tussen de fasen digitaal archief (niveau 2) en digitaal dossier (niveau 3) zit in het gebruik van de woorden ‘archief’ en ‘dossier’. ‘Archief’ staat in dit verband voor het ‘formele’ archief zoals dat uit hoofde van de Archiefwet dient te worden opgebouwd en beheerd. Het ‘dossier’ is de set aan documenten zoals die voor een correcte en tijdige uitvoering van het proces door de behandelende ambtenaar wordt samengesteld (voetnoot: in Verseon: archief = (fysiek) dossier; zaak = (digitaal) dossier) De grootste uitdaging van de fase ‘digitaal dossier’ ligt in het bij elkaar brengen van de belangen van het dossier (lees: primaire proces) en*

*het archief (lees: DIV), zodat het 'digitale dossier' ook als 'digitaal archief' gebruikt wordt. Het ultieme streven moet zijn om het fenomeen 'schaduw dossiers' geheel uit te bannen."*

Dit laat zien dat in november 2009 het verschil tussen digitaal dossier en digitaal archief wordt gemaakt. Het verschil tussen niveau 4 in paragraaf 2.1 en in paragraaf 3.2 wordt niet helemaal duidelijk. Waar in de documenten aan het begin van de aanbesteding nog wordt gesproken van een *Document management systeem*, wordt in November 2009 gesproken van een *digitaal dossier*, ook wel genoemd een *zaaksysteem*.

Daarbij moet ook worden opgemerkt dat dit onderzoek wordt uitgevoerd in 2015. In 2009 was de bewustwording in Nederland dat voor digitaal werken in de organisatie zelf niet zozeer een document management systeem, maar een zaaksysteem nodig is, met alle eisen die daaraan gesteld moeten worden, maar beperkt aanwezig. Tussen 2009 en 2015 zijn daar door gebruikers en leveranciers van document- en zaaksystemen grote vorderingen gemaakt in beeldvorming en realisatie.

#### *Aanbestedingsprocedure DMS*

In het aanbestedingsdocument is opgenomen dat het een openbare procedure betreft. De opzet en inhoud ervan is in lijn hiermee. De opzet van het aanbestedingsdocument is uitgebreid en goed van opzet voor het doel van de aanbestedingsprocedure

De eis dat maximaal twee ondernemingen een combinatie mogen vormen beperkt de mogelijkheid van inschrijven, maar wordt niet toegelicht. Anno 2015 zou een dergelijke beperking lastiger zijn.

De verdeling van de beoordelingspunten van 40% voor functionele en overige eisen en wensen, 25% voor projectuitvoering, service en visie, 20% voor prijs en 15% voor presentatie is gebalanceerd.

De eisen en wensenlijst is zeer uitgebreid en lijkt wel te streven naar volledigheid.

Memo's aan de stuurgroep van 13 en 20 februari 2009 laten zien dat ten aanzien van juridische vragen over mandatering, vertrouwelijkheid, open source, en effecten van een eventuele fusie in de aanbestedingsprocedure een zorgvuldige afweging is uitgevoerd en duidelijk advies aan de stuurgroep wordt gegeven.

#### *Beoordeling aanbesteding DMS*

Uit de informatie blijkt dat het beoordelingsproces volgens de regels is uitgevoerd.

### **3.3 Analyse van de aanbestedingen Serverpark en DMS**

Wanneer wij de twee projecten in Waterschap Zuiderzeeland overzien dan is de situatie met betrekking tot de aanbestedingen als volgt samen te vatten:

- De aanbestedingen zijn volgens de regels uitgevoerd

- De afwegingen bij de keuze waren weloverwogen
- De vraagspecificatie van het DMS ging maar beperkt in op zaak- en procesgericht werken.

## **4. Het Informatiebeleid**

### **4.1 Samenvatting van het informatiebeleid**

In 2008 is een InformatieBeleidsPlan 2009 – 2013 (het zogenaamde IBP 2009-2013) ontwikkeld, dat is voorgelegd en goedgekeurd door de AV. Daarin werd als belangrijkste strategie voorgesteld om over te gaan naar een digitaal werkplekconcept. Binnen dat concept moest het mogelijk zijn om flexibel samen te werken, zonder gebonden te zijn aan organisatiegrenzen.

Het IBP 2009-2013 bevatte twintig concrete projecten. Bij elk project was aangegeven wat de doelen en resultaten waren, welke investeringen er voor nodig waren en welke effecten het project op de exploitatie zou hebben.

Tijdens de uitvoering van het IBP 2009-2013 bleek al snel dat het plan erg ambitieus was. Een flink deel van de projecten kon uiteindelijk niet volgens planning worden uitgevoerd, vooral die op het gebied van de digitalisering en procesverbetering, en er deden zich nieuwe ontwikkelingen voor waarin het plan niet had voorzien. Een deel van de geplande IBP 2009-2013-investeringen werden in 2013 geschrapt.

In 2013 is het informatiebeleid geëvalueerd en is er voor een andere aanpak gekozen. Het nieuwe InformatieBeleidsPlan 2014 – 2017 (verder IBP 2014-2017 genoemd) bevatte geen uitgewerkte plannen maar een meer algemene richting en een viertal actielijnen. In jaarlijkse Uitvoeringsplannen wordt vervolgens aangegeven met welke concrete investeringen de doelen gerealiseerd zullen worden. De AV heeft het plan en de veranderde aanpak goedgekeurd in april 2013.

In 2014 is het eerste Uitvoeringsplan ICT voor 2015 aan de AV aangeboden. Daarin werden drie investeringsprojecten genoemd (e-HRM, samenwerkingsomgeving en toegangscontrole).

Omdat de aanpak uit het IBP 2009-2013 al in 2013 is verlaten richten wij ons in het vervolg van deze paragraaf vooral op het IBP 2014-2017. Alleen waar relevant gebruiken we enkele bevindingen rond het IBP 2009-2013. In elke paragraaf gaan wij in op een aantal aspecten uit het door ons gehanteerde normenkader voor de beoordeling van het informatiebeleid.

### **4.2 Mate van aansluiting van het ICT-beleid bij het beleid van de organisatie**

Wij zijn nagegaan of er een helder verband bestaat tussen het ICT-beleid en het algemene beleid van Waterschap Zuiderzeeland. Bij de totstandkoming van het IBP 2014 – 2017 zijn ontwikkelingen meegenomen uit de Samenwerkingsstrategie 2012 en het Water Werkt traject.

In het ontwerp Waterbeheerplan 2016-2021 “Het waterschap midden in de maatschappij” zijn enkele passages opgenomen over informatie. Zo wordt er aangegeven dat het waterschap in 2016 start met het opbouwen van een beheerregister watergangen. Verder zet het waterschap zijn kennis en informatie in om te komen tot toekomstbestendige keuzes. Onder andere door ruimtelijke data en informatie te ontsluiten via een Digitale wateratlas Flevoland. Het waterschap beschikt over veel

digitale informatie en gaat deze informatie bundelen en vindbaar, overzichtelijk en leesbaar maken voor initiatiefnemers, provincie en gemeenten, zodat het een rol kan spelen bij ruimtelijke projecten.

De centrale ambitie van het IBP 2014-2017 is dat “informatie maximaal ingezet wordt om de huidige bedrijfsvoering te optimaliseren”. Dit wordt ambitieniveau II “Informatie als 4e productiefactor” genoemd. Wat hier precies mee wordt bedoeld is ons niet helemaal duidelijk geworden. Het is in onze ogen niet mogelijk om straks vast te stellen of die ambitie in 2017 zal zijn gerealiseerd omdat een nadere uitwerking ontbreekt. In een toelichting geeft het waterschap aan dat “Informatie als 4-de productiefactor” vooral gezien moet worden als een duiding en niet als beleidsdoel.

In het IBP 2014-2017 wordt ook een nog hogere ambitie geschetst, niveau III, waarin “Informatie het onderscheidend vermogen van Zuiderzeeland is”. Daarin is Zuiderzeeland met die informatie “in interactie met zijn omgeving: met gebiedspartners, andere overheden, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en leveranciers...” . Dit niveau wordt te ambitieus geacht.

Dit brengt ons op het volgende punt: de ICT-beleidscyclus omvat een periode van 4 jaar en de (water)beleidsplannen bestrijken een cyclus van 6 jaar. Op dit niveau sluit de ICT-cyclus niet erg goed aan op de reguliere beleidscyclus van de organisatie. Ook zijn de perioden niet goed te synchroniseren. Idealiter zou het IBP samen met of kort na het (water)beleidsplan van Zuiderzeeland beschikbaar komen.

Het IBP 2014-2017 geeft niet aan via welk proces en met welke personen het plan tot stand is gekomen. Het waterschap zegt daar bewust voor te hebben gekozen om het beleidsplan beknopt en leesbaar te houden. In het IBP 2009-2013 was dat aspect wel helder aangegeven. Navraag leerde ons dat bij het opstellen van het IBP 2014-2017 een werkgroep van zeven personen betrokken is vanuit verschillende afdelingen van het waterschap. Deze werkgroep is ondersteund door twee adviseurs van Twynstra Gudde.

Het ICT-beleidsplan is goedgekeurd door het management, het college en de AV.

### **4.3 Mate waarin het ICT-beleid SMART is geformuleerd**

De vier actielijnen van het IBP 2014-2017 zijn:

1. Informatiebeheer op orde;
2. Samenwerking;
3. De digitale werkplek;
4. Informatiebeveiliging.

De doelen voor deze 4 lijnen zijn in het plan nader uitgewerkt. Per actielijn wordt benoemd welke producten er gerealiseerd zullen worden. Daar is steeds een termijn bij aangegeven. Meestal in de vorm van: In 2017 is product “X” gereed. Aan welke (kwaliteits)eisen “X” dan moet voldoen is in de meeste gevallen niet nader aangegeven. Ook is niet aangegeven hoe deze resultaten zullen leiden tot realisatie van de ambitie van het IBP 2014-2017: “Informatie als 4-de productiefactor”.

Een IBP in deze vorm kan werken als de uitvoeringsplannen zeer SMART zijn geformuleerd en duidelijk terug relateren aan het vastgestelde beleid. In de volgende paragraaf wordt daar dieper op ingegaan.



#### **4.4 Mate waarin het ICT-beleid ook de middelen en de opbrengsten aan geeft**

Het IBP 2014-2017 bevat geen overzicht met opbrengsten, kosten of benodigde inzet. Dat zou moeten gebeuren in de opeenvolgende jaarlijkse uitvoeringsplannen. In het eerste Uitvoeringsplan 2015 dat na de goedkeuring van IBP 2014-2017 werd gepresenteerd, werd goedkeuring gevraagd voor de volgende drie investeringsprojecten:

- e-HRM (€ 210.000);
- Samenwerkingsomgeving/projectenomgeving (€ 100.000);
- Toegangscontrole (€ 120.000).

Bij de onderbouwing van de drie projecten in het Uitvoeringsplan 2015 werden wel enkele termen uit het IBP 2014-2017 gebruikt, maar de redeneringen zijn in onze ogen vaag. Zo wordt het e-HRM project onderbouwd met "...het zorgt voor verdergaande digitalisering en draagt bij aan optimalisatie van de HR-processen ... en aansluit bij de ontwikkelingen op het gebied van tijd- en plaatsafhankelijk werken". De opbrengsten van e-HRM werden niet in het uitvoeringsplan gekwantificeerd. Dit gebeurde wel in het uitwerkingsvoorstel, waarin de onderbouwing werd geleverd vanuit een business case van het Waterschapshuis.

Er zijn ook geen kwantitatieve baten bij de andere twee investeringsprojecten aangegeven. De AV heeft het uitvoeringsplan 2015 goedgekeurd.

#### **4.5 Wijze waarop het ICT-beleid periodiek wordt geëvalueerd en bijgesteld**

Over IBP 2014-2017 is nog geen voortgangsrapport verschenen. Hierover zijn ook geen aparte afspraken gemaakt, anders dan via de gebruikelijke informatievoorzieningen zoals de berap en het jaarverslag. Het ICT-beleid wordt na elke beleidsperiode geëvalueerd en bijgesteld

#### **4.6 Documentatie**

De documentatie over de beleidsplannen is ons vlot ter beschikking gesteld. Over de evaluatie en de kosten en baten van IBP 2009-2013 bleek echter weinig of geen documentatie beschikbaar.

#### **4.7 Analyse van de bevindingen over het Informatiebeleid**

Wanneer wij (Berenschot) het ICT-beleidsvorming en uitvoering in Waterschap Zuiderzeeland overzien dan is de situatie rond dit onderwerp als volgt samen te vatten:

1. Het IBP 2009-2013 was concreet, maar erg ambitieus en kon daardoor niet als zodanig worden uitgevoerd.
2. Het IBP 2014-2017 is veel minder concreet en minder ambitieus. Het is niet helder welke concrete bijdrage wordt geleverd aan de doelen van Waterschap Zuiderzeeland. Een minder concreet beleidsplan kan alleen werken wanneer de uitvoeringsplannen zeer SMART zijn geformuleerd en refereren aan de vastgestelde actielijnen. Dit gebeurt echter niet.
3. Sinds 2014 wordt elk jaar een uitvoeringsplan opgesteld. De relatie tussen het Uitvoeringsplan 2015 en het IBP 2014-2017 is echter onduidelijk.
4. De algemene beleidscyclus en de ICT-beleidscyclus zijn niet goed op elkaar afgestemd
5. De rapportages over de voortgang van het IBP zijn summier. Over IBP 2014-2017 is nog geen voortgangsrapportage verschenen. Het is afgesproken binnen het waterschap op deze wijze te werken.

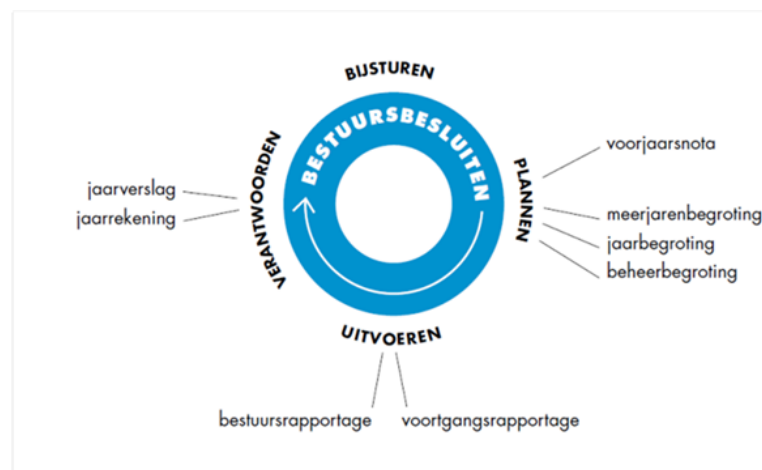


## 5. Informatievoorziening DenH en AV

### 5.1 Inleiding

Om grip op ICT te krijgen is het van belang dat de juiste personen de juiste informatie in de juiste vorm met de juiste frequentie te krijgen. Zo kan de AV alleen grip op ICT krijgen als zij over belangrijke ICT investeringen kan besluiten en van belangrijke projecten op gepaste wijze op de hoogte gehouden wordt.

De figuur hieronder geeft een overzicht van de P&C-cyclus van Waterschap Zuiderzeeland.



*Figuur: P&C cyclus Waterschap Zuiderzeeland*

Er wordt binnen het waterschap gewerkt middels de Plan, Do, Check, Act methode. Er worden plannen gemaakt (de voorjaarsnota, het investeringsplan, de meerjarenbegroting, de jaarbegroting, en de beheerbegroting). Vervolgens worden de opgestelde plannen uitgevoerd en wordt hierover gerapporteerd in de bestuursrapportage (berap) en voortgangsrapportage (vorap). Er vindt verantwoording plaats door middel van een jaarverslag en een jaarrekening. De doorlopen cyclus wordt dan geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. In deze paragraaf gaan wij in op de stukken die relevant zijn voor de AV om 'grip' te krijgen op ICT.

### 5.2 Het IBP en het uitvoeringsplan

Het ICT-beleid dat in het IBP wordt geschetst is leidend in de daaropvolgende jaren. Voorheen bevatte een IBP een uitgebreid overzicht van investeringen. Tegenwoordig werkt men met een globaal IBP en wordt er een uitvoeringsplan per jaar opgesteld, waarin belangrijke investeringen worden voorgesteld. De AV stelt een IBP en een uitvoeringsplan vast voordat de voorjaarsnota en bijhorend investeringsplan worden vastgesteld, zodat deze hierin kunnen worden opgenomen.

## 5.3 De voorjaarsnota, het investeringsplan, en de voortgangsrapportage investeringen

De Plan-fase van de P&C cyclus begint met een voorjaarsnota die de lijnen voor het opstellen van een meerjarenbegroting (MJB) uitzet. De AV stelt de voorjaarsnota vast als kader voor de MJB welke in november wordt vastgesteld, ook door de AV.

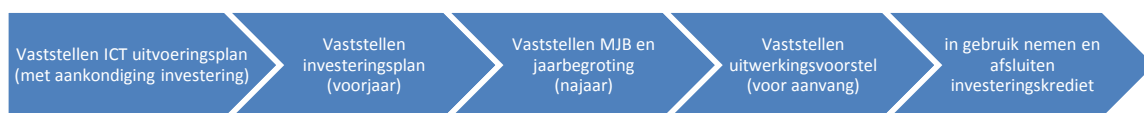
De voorjaarsnota bevat een opsomming van relevante gebeurtenissen en trends voor het waterschap. In de voorjaarsnota wordt altijd op zeer hoog niveau de ontwikkelingen in ICT-activiteiten geschetst. In 2009 zag dit er als volgt uit:

*De AV heeft op 28 oktober 2008 het Informatie, visie, strategie en beleid (IBP 2009-2013) vastgesteld.*

*Het IBP bevat de visie en strategie op het gebied van informatie en ICT. De investeringen uit het IBP die gepland staan voor 2010 en later, worden in het investeringsplan 2010-2013 opgenomen c.q. aangepast. Verder gaat het IBP uit van twee extra fte vanaf 2010 plus extra onderhoudskosten.*

Als bijlage bij de voorjaarsnota wordt het investeringsplan geleverd, evenals een voortgangsrapportage op de investeringen. In het investeringsplan prioriteert het bestuur alle voorgenomen investeringen binnen het waterschap. In de voortgangsrapportage op investeringen worden alle niet gestarte, lopende, en afgesloten projecten gepresenteerd. Het investeringsplan vormt de basis voor de meerjarenbegroting (MJB) en de jaarbegroting.

Als een ICT-project in de jaarbegroting is opgenomen moet door de projectleider een uitwerkingsvoorstel geschreven worden dat tenminste de volgende elementen bevat: beschrijving van de investering, het effect dat met de investering wordt beoogd, mogelijke alternatieven, tijdsplanning van de uitvoering, consequenties voor de personele capaciteit, de relatie met de begroting en investeringsplannen, eventuele risicofactoren, en afwijkingen van het vastgestelde aanbestedingsbeleid. Of een dergelijk uitwerkingsvoorstel terecht komt bij DenH of de AV is dus afhankelijk van de daarover in de jaarbegroting gemaakte afspraken. Het bovenstaand beschreven proces ziet er als volgt uit:



Het door de AV vaststellen van het IBP en het jaarlijkse ICT uitvoeringsplan zijn bepalende momenten. Deze documenten bevatten de investeringen die in het investeringsplan – en uiteindelijk op de MJB – terecht komen. Zowel het IBP als een ICT uitvoeringsplan moeten daarom goede en begrijpelijke informatie secuur bevatten als de AV grip op ICT wil realiseren. Uit de aangeleverde documentatie over het vaststellen van het IBP 2009-2013 tijdens een vergadermoment van de AV blijkt dat er nauwelijks vragen zijn gesteld over de inhoud van het plan. Gesprekken met AV leden bevestigden dat zij weinig grip op ICT ervaren op dit soort momenten. Het IBP 2014 – 2017 gaf naar

de mening van de AV te weinig informatie om de daaruit voortkomende jaarlijkse investeringen goed kunnen te keuren. Daarnaast zou het nuttig zijn als de gemiddelde kennis van ICT en de daarmee samenhangende risico's bij de AV-leden kon worden vergroot. Bijvoorbeeld door meer en beter toegesneden informatie vanuit de uitvoerende organisatie.

Het IBP, de investeringsplannen en de voortgangsrapportages worden nu gespreid in de tijd gebracht. Het is daardoor lastig om het overzicht te krijgen en te houden.

Ook op landelijk niveau in de ICT (het Waterschapshuis) gaan er volgens de twee AV-leden dingen niet goed. Het is noodzakelijk dat de AV daar duidelijkere informatie over en meer grip op krijgt. Dat geldt ook voor de situatie waarin de ICT van Waterschap Zuiderzeeland samen met andere waterschappen wordt opgepakt.




## 5.4 De berap, vorap, en marap

Over lopende investeringen – in de Do-fase van de P&C-cyclus – wordt gerapporteerd binnen het waterschap. Er is een berap, een vorap, en aan management rapportage (marap). Over de voortgang van lopende projecten wordt jaarlijks door het college van DenH gerapporteerd in de bestuursrapportage (berap). In deze berap wordt op hoog abstractieniveau per ICT project de stand van zaken beschreven. Om een idee te krijgen van het abstractieniveau, de berap 2010 en 2011 zeggen het volgende over het project Vervangen Serverpark:

*Voor de stabiele netwerkinfrastructuur en het rekencentrum lopen op dit moment twee aanbestedingsprocedures die beide zijn vertraagd. (2010)*

*Het centrale serverpark is vervangen conform planning. (2011)*

Over het IBP 2009-2013 werd in 2013 de volgende tekst opgenomen in de berap:

		berap 2011	berap 2012	berap 2013
1.	In 2013 is het informatiebeleidsplan 2009-2013 geïmplementeerd.			

*De beleidsperiode voor dit informatiebeleidsplan is afgelopen. In april 2013 zijn de resultaten geëvalueerd heeft de AV ingestemd met een informatiestrategie 2014-2017. Daarbij zijn ook de lessen vanuit het de beleidsevaluatie meegenomen naar de nieuwe beleidsperiode. Dit traject wordt voor de behandeling van de begroting 2014-2017 bestuurlijk afgerond. De projecten die nog lopen voor de huidige beleidsperiode lopen op schema.*

Het college van DenH wordt op haar beurt door middel van een voortgangsrapportage (vorap) – gebaseerd op managementinterviews tussen MT en afdelingshoofden – door het MT op de hoogte gehouden van de realisatie van de in de beheerbegroting gestelde doelen. De vorap is iets gedetailleerder dan de berap, om een indruk te krijgen:

*Het serverpark van Waterschap Zuiderzeeland is inmiddels vernieuwd door de ICT leverancier Centric. Het geheel verloopt conform planning (binnen budget en tijd). De volgende stap is het*

*uitvoeren van een pilot om 'virtuele werkplekken' efficiënt in te richten ten dienste van flexibiliteit op de werkvloer (ook bij regiokantoren) en thuiswerkmogelijkheden. De ervaring in de pilot wordt gebruikt om brede uitrol van deze virtuele werkplek (bijvoorbeeld door brede toepassing van thuiswerken) vanaf 2012 technisch mogelijk te maken.*

Aan het MT wordt een managementrapportage geleverd door het afdelingshoofd ICT. De voortgang op de uitvoering van de ICT-investeringsplannen wordt hierin vermeld.

Voor de berap, vorap, en marap vinden wij geen rapportagerichtlijnen. Hierdoor varieert de rapportage per project per jaar sterk.

## **5.5 Analyse van bevindingen over de informatievoorziening over ICT aan de AV**

Over de informatievoorziening over ICT aan de AV kan het volgende worden gezegd:

- Het IBP en het jaarlijkse ICT uitvoeringsplan zijn bepalend voor welke ICT investeringen in de toekomst plaats zullen vinden. Het is van belang dat als de AV grip op ICT wil krijgen, dat zij goed en helder worden geïnformeerd.
- Het is in de huidige situatie lastig om zicht te houden op de ICT-beleidscyclus, omdat beleid, investeringen en voortgang niet samenhangend wordt gepresenteerd.
- Tijdens de momenten waarop een IBP vastgesteld wordt door de AV worden er weinig kritische vragen gesteld. Dit wordt door AV leden zelf bevestigd.
- Voor slechts enkele investeringen ontvangt de AV Uitwerkingsvoorstellen, de rest is exploitatie.
- Er is nog geen voortgangsrapportage over de uitvoering van het IBP 2014-2017 beschikbaar.
- Over lopende investeringen wordt gerapporteerd in de marap, vorap, en berap. Hiervoor zijn geen rapportagerichtlijnen beschikbaar. De AV ontvangt zeer beknopte rapportages, waaruit niet goed valt af te leiden hoe het met de uitvoering van het door hen goedgekeurde IBP gaat en of de doelen ook werkelijk zijn (of nog worden) bereikt.

## Bijlage 3

**Verantwoording van het onderzoek**

## Bijlage 3: Verantwoording van het onderzoek

In deze bijlage leest u welke activiteiten zijn uitgevoerd om te komen tot dit rapport. De aanpak bestond uit twee fasen, de auditfase en de leerfase, waarin in totaal vier stappen werden doorlopen: (zie onderstaande figuur).



*Figuur 1: Onderzoeksaanpak bestaande uit een auditfase en een leerfase.*

### De Auditfase

Het onderzoek werd gestart met een kennismaking met de Rekenkamercommissie en het doorspreken van de aanpak en het normenkader. De onderzoeksvragen werden samen met de opdrachtgever uitgewerkt met als eindresultaat een compleet en door de AV gedragen normenkader. De audit richt zich op de mate waarin er 'grip is op ICT' bij de AV van het waterschap Zuiderzeeland. Het onderzoek is verder geoperationaliseerd door in te zoomen op twee geselecteerde ICT-projecten (Vervanging Servers en DMS) en op het ICT-beleid.

De tweede stap in de auditfase betrof een dossierstudie, interviewronde en een eerste analyse. Voor de interviewronde werd met leden van de AV, projectleiders van 2 ICT-projecten, het hoofd ICT, de secretaris-directeur, de concerncontroller, en enkele eindgebruikers gesproken. Het normenkader was leidend in deze stap. Voor de vergelijking met andere waterschappen gebruikten wij benchmarkgegevens uit de Berenschot Overhead Benchmark op het gebied van de ICT-formatie en ICT-kosten. Er werd een concept rapport met een feitenrelaas en een analyse opgesteld. De feiten die uit de interviews naar voren kwamen werden getoetst door teksten voor te leggen aan de gesprekspartners. Daaropvolgend werd een conceptrapportage opgesteld die werd aangeboden aan de organisatie.

### De Leerfase

In de tweede fase werd een workshop gehouden waarin Berenschot de resultaten presenteerde en hierover in gesprek ging met AV leden en de ambtelijke organisatie. De workshop heeft geleid tot verbeteringen werden meegenomen in de eindrapportage.

### Rapportage

Aan de hand van reacties op de conceptrapportage en input uit de workshop werd het eindrapport geschreven en besproken met de RKC. Daaraan heeft ook Jan-Willem van Giessen (Berenschot) een bijdrage geleverd.

## Bijlage 4

### Bronnen

## **Bijlage 4: Bronnen**

### **Documenten**

Berenschot ontving honderden documenten van het waterschap. Deze documenten zijn als volgt te categoriseren:

- 499 bestanden over het DMS
- 33 bestanden over het informatiebeleid
- 496 bestanden over het serverpark

Tijdens de interviews werden nog enkele additionele documenten opgevraagd.

### **Lijst van geïnterviewde personen**

Interview 1: Jan Mol en Bart Loeff

Interview 2: Roelof Bakker en Jan Mol

Interview 3: Govert Kolster en Bas Blancke

Interview 4: Claudia van Lare

Interview 5: Jelte Bosma

Interview 6: De heer Zwaaf en de heer Veenink

Interview 7: Sandra Zappeij-Ploeger

Interview 8: Jaap van der Veen

Interview 9: Camiel Maenhout

### **Workshopdeelnemers**

Jaap van der Veen, Sandra Zappeij, Camiel Maenhout, Bart Loeff, Jan Nieuwenhuis, Judo Bakker en Jaap Naaktgeboren.



## Bijlage 5

**Vergelijking met andere waterschappen**

## Bijlage 5: Vergelijking met andere waterschappen

### Toelichting

Sinds 2001 voert Berenschot overhead benchmarkonderzoeken uit voor inmiddels meer dan 1.700 organisaties binnen 25 sectoren. Met de Benchmark Overhead Waterschappen kan de verhouding van de overhead van 'uw' waterschap ten opzichte van die van andere waterschappen worden bepaald.

In het kader van dit onderzoek is niet zozeer de totale overhead van belang als wel de overhead op het gebied van ICT. In dit onderzoek worden de ICT-formatie en de ICT-uitgaven van een waterschap voor de generieke ICT-ondersteuning van de primaire processen op een gestandaardiseerde manier in kaart gebracht. En vergeleken met het gemiddeld van de andere waterschappen.

De cijfers in de overzichten in deze bijlage zijn gebaseerd op onze benchmark en door Waterschap Zuiderzeeland aangegeven cijfers.

### Resultaten formatie ICT

Functie	Fte's			Formatie ICT als % van fte totale organisatie	
	Uw organisatie	Gemiddeld waterschappen	Afwijking	Uw organisatie	Gemiddeld waterschappen
<b>ICT-ontwikkeling</b>					
Leidinggevenden / hoofd	0,6	0,8	-0,2	0,23%	0,30%
ICT beleidsmedewerkers, projectmanagement en ontwikkeling	3,5	1,3	2,2	1,37%	0,50%
<i>Totaal ICT-ontwikkeling</i>	<i>4,1</i>	<i>2,1</i>	<i>2,0</i>	<i>1,60%</i>	<i>0,80%</i>
<b>Beheer</b>					
Medewerkers systeem- en netwerkbeheer (incl. technisch beheer internet/intranet)	3,5	2,3	1,2	1,37%	0,90%
Medewerkers helpdesk	1,0	1,4	-0,4	0,39%	0,53%
Medewerkers technisch applicatiebeheer (niet: functioneel applicatiebeheer)	0,0	1,4	-1,4	0,00%	0,53%
Overige medewerkers	1,0	0,6	0,4	0,39%	0,22%
<i>Totaal beheer</i>	<i>5,5</i>	<i>5,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>2,15%</i>	<i>2,18%</i>
<b>Totaal beheer en ontwikkeling</b>	<b>9,6</b>	<b>7,6</b>	<b>2,0</b>	<b>3,7%</b>	<b>2,98%</b>

De tabel laat het volgende zien:

- De totale ICT-formatie voor Waterschap Zuiderzeeland in absolute termen is wat hoger dan gemiddeld bij de waterschappen uit onze benchmark. In totaal zet het waterschap 9,6 fte in voor de algemene ICT (dit is exclusief het functioneel beheer). Betrokken op het totaal aantal medewerkers (256 fte) komt dat neer op 3,7% van het totaal aan fte's. Dat is 0,7% hoger dan het benchmarkgemiddelde van 2,98 %. Omgerekend naar haar omvang heeft Waterschap Zuiderzeeland 2,0 fte meer eigen personeel in dienst in de ICT dan gemiddeld.
- Deze hogere bezetting komt vooral voor rekening van de medewerkers voor ICT-beleid en ontwikkeling

## Resultaten kosten ICT

KOSTEN	Totaal	ICT-kosten per fte van de totale organisatie		
	Totale ICT-kosten uw waterschap	Uw waterschap	Gemiddeld in grootteklasse	Afwijking
<b>Personeelskosten</b>				
Salarislasten	€ 721.926	€ 2.816	€ 1.850	€ 966
Uitbesteding / externe inhuur	€ 51.474	€ 201	€ 1.536	€ -1.335
<i>Totale personeelskosten</i>	<i>€ 773.401</i>	<i>€ 3.016</i>	<i>€ 3.386</i>	<i>€ -370</i>
Hard- en software: afschrijving, huur, leasing, licenties en verzekering	€ 1.294.690	€ 5.049	€ 4.124	€ 925
Overige ingekochte computerfaciliteiten (bijvoorbeeld cloud, datacommunicatie)	€ 410.734	€ 1.602	€ 1.839	€ -237
<i>Totale overige ICT-kosten</i>	<i>€ 1.705.424</i>	<i>€ 6.651</i>	<i>€ 5.963</i>	<i>€ 688</i>
<b>Totaal</b>	<b>€ 2.478.824</b>	<b>€ 9.668</b>	<b>€ 9.349</b>	<b>€ 319</b>

De tabel laat het volgende zien:

- De totale personele kosten zijn vrijwel gelijk aan het benchmarkgemiddelde. Wel valt op dat Waterschap Zuiderzeeland naar verhouding meer uitgeeft aan salarislasten en minder aan

inhuur dan gemiddeld. Men doet naar verhouding veel zelf, dit sluit aan bij de relatief hoge formatie.

- Waterschap Zuiderzeeland heeft circa 3% hogere ICT-kosten (personeelskosten + overige ICT-kosten + afschrijvingen) dan gemiddeld bij de waterschappen. Dat wordt vooral veroorzaakt door de relatief hoge kosten voor de hard- en software en afschrijvingen van de eigen ict-infrastructuur. Andere waterschappen kopen naar verhouding wat meer ICT-services in.

## Resultaten aantal beheerde devices

Kengetal per fte van de totale organisatie	Uw organisatie	Gemiddeld waterschappen	Afwijking
Beheerde PC's, laptops en tablets door ICT-organisatie per fte van de organisatie	1,27	1,46	-0,19

De tabel laat zien dat het totaal aantal beheerde devices per fte is iets lager is dan gemiddeld. Er zijn wat minder laptops en tablets in beheer dan gemiddeld bij andere waterschappen.