

Startnotitie

Strategisch informatiebeleid provincie Noord-Brabant

1 Inleiding

1.1 Informatievoorziening en Informatie- en communicatie technologie

Provincies opereren adequaat als zij de beleidsdoelen, die ze in het kader van hun (wettelijke) taken hebben geformuleerd, realiseren. Over de mate waarin sprake is van doelrealisatie dienen Gedeputeerde Staten (GS) jaarlijks verantwoording af te leggen aan Provinciale Staten (PS). Verder is het van belang dat GS in alle fasen van de beleidscyclus doeltreffend en doelmatig omgaan met de middelen die door PS ter beschikking zijn gesteld voor het bereiken van de beleidsdoelen.

Voor een adequaat beleidsvormingsproces en voor het geven van inzicht in (de doelmatigheid en doeltreffendheid van) de realisatie van beleidsdoelen in het kader van de jaarlijkse verantwoording is het noodzakelijk dat voldoende relevante en betrouwbare beleidsinformatie voorhanden is.

Naast verantwoordingsinformatie in het kader van de begrotingscyclus is informatie over de uitvoering van beleid ook onmisbaar voor degenen die dit beleid uitvoeren. Daarbij gaat het zowel om betrokkenen binnen als buiten de provincie (bedrijven, ketenpartners, maatschappelijke instellingen, mede-overheden op lokaal niveau). Door haar positie als middenbestuur verbindt de provincie en overbrugt tegenstrijdige belangen. Dit vereist kennisintensieve en kwalitatief hoogwaardige informatie. Ook vanuit het hierboven beschreven oogpunt is een goede informatievoorziening onontbeerlijk.

In de huidige maatschappij is Informatie- en communicatie technologie (ICT) niet meer weg te denken, zeker ook als het om informatievoorziening gaat. Ook op alle niveaus binnen de overheid is informatisering/digitalisering de afgelopen jaren tot in de haarvaten doorgedrongen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateert in het rapport *iOverheid* (maart 2011) dat de inzet van ICT binnen overheidsland op zowel nationaal, lokaal als Europees niveau 'als welhaast vanzelfsprekend wordt gezien'. Daarbij wordt ICT niet langer beschouwd als een louter ondersteunende technologie om processen effectiever en efficiënter te maken, maar als een strategisch middel dat overheden in staat stelt beter tegemoet te komen aan maatschappelijke behoeften. Dankzij ICT kan flexibeler en klantgerichter worden gewerkt en beter worden samengewerkt met ketenpartners. Dit geldt zeker ook voor provincies gezien hun toenemende rol als regisseur in een regionaal speelveld, waarbij ondersteuning van ketens, samenwerking met andere overheidsorganen en private organisaties centraal staat.

Kortom, provincies kunnen bij de inrichting van de informatievoorziening niet om de inzet van ICT (als strategisch middel) heen. Ze dienen informatievoorziening en de onderliggende technische voorzieningen in onderlinge samenhang in beschouwing te nemen. In termen van het governance-gedachtegoed wordt dit proces aangeduid als

IT-governance. Daarbij kan voor IT ook ICT worden gelezen. IT-governance is echter de gangbare term. Gezien het strategische belang van de combinatie informatievoorziening en ICT voor de beleidsuitvoering hanteert de Zuidelijke Rekenkamer de term strategisch informatiebeleid.

1.2 IT-Governance

IT-governance maakt deel uit van de gehele governance van een organisatie, waarbij governance staat voor bestuur. In de praktijk wordt op het niveau van organisaties onderscheid gemaakt naar corporate governance (bestuur van ondernemingen) en government governance (bestuur van overheidsorganisaties). Het ministerie van Financiën (1996) definieert corporate governance als:

‘het sturen en beheersen van ondernemingen, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden.’

en government governance als:

‘het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden.’

In 2006 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) onderzoek verricht naar de wijze waarop de ministeries van Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) IT-governance in de praktijk brengen¹. Daarbij hanteerde zij, in het verlengde van de definities van corporate en government governance, de volgende definitie van IT-governance:

‘IT-governance is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de top van de organisatie en de toezichthouder(s) voor:

- de interne sturing van de ICT-voorziening van de organisatie;
- de interne beheersing van de ICT-voorziening van de organisatie;
- de externe verantwoording over de ICT-voorziening van de organisatie;
- het (externe) toezicht op de ICT-voorziening van de organisatie.’²

Op grond van bovenstaande definities is volgens de rekenkamer sprake van adequaat strategisch informatiebeleid indien de provincie op strategisch niveau (GS/directieraad) beschikt over een heldere visie op de inzet van informatietechnologie ter ondersteuning van de informatievoorziening. Daarbij dient een goede aansturing en beheersing te zijn gewaarborgd, evenals het op adequate wijze afleggen van verantwoording hierover aan Provinciale Staten (PS) en het uitoefenen van toezicht hierop ten behoeve van PS.

¹ Grip op Informatievoorziening. IT-governance bij ministeries. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 505, nummer 2.

² De Algemene Rekenkamer heeft hier nog een vijfde component aan toegevoegd, omdat bij ministeries Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's) vaak een belangrijke rol spelen bij de realisatie van de beleidsdoelen. In dat geval moet de IT-governance zich uitstrekken tot de ICT-voorziening van de betreffende RWT's. De vijfde component luidt: ‘de aansturing van en het toezicht op de ICT-voorziening van de RWT door het ministerie.’

2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Zoals hiervoor uiteen is gezet is een betrouwbare informatievoorziening noodzakelijk voor het goed functioneren van (de processen van) de provincie en speelt een adequate ondersteuning door ICT hier meer en meer een essentiële rol bij. Kortom, het proces rondom de digitalisering van de informatievoorziening raakt het ‘hart’ van de provinciale organisatie.

In de periode 2000 tot en met 2003 is in de provincie, op initiatief van PS, invulling gegeven aan een extern gericht ICT-stimuleringsbeleid in het project @Brabant. Het hoofddoel van dit project was van de provincie een excellente ICT-provincie te maken. Aan dit doel zijn een drietal ambities gekoppeld: Bewustwording en participatie, E-government en Toepassing van ICT op provinciale beleidsterreinen. Het project is na afloop (in 2005) geëvalueerd door de commissie Beleidsevaluatie³. Naar aanleiding van deze evaluatie is een beleidsadvies opgesteld waarin aanbevelingen zijn opgenomen voor de wijze waarop de provincie het door @Brabant ingezette beleid kon continueren. Deze betroffen onder andere het op meer gestructureerde, procesmatige wijze aanpakken en beheren van ICT-projecten, waarin eveneens momenten voor (bij)sturing zijn verweven.

In juli 2003 hebben GS het rapport ‘Scenario’s informatiebeleid 2003-2007’ besproken. Het rapport schetst drie mogelijke ontwikkelingsrichtingen en na te streven ambitieniveaus voor het ICT-beleid van de provincie in de periode 2003-2007. Hierbij heeft het Bestuursakkoord 2003-2007 als uitgangspunt gediend. GS hebben destijds voor het volgende scenario gekozen:

“Het ICT-beleid voor de periode 2003-2007 richt zich op het creëren en beheren van voorzieningen die de provincie in staat stellen systematisch intern en extern samen te werken. In het bijzonder betreft het de uitvoering van drie programma’s:

1. Het programma elektronische overheid met als klantproduct de doorontwikkeling van www.brabant.nl tot een provinciaal loket en een duurzame informatievoorziening, waarmee primaire processen hun producten en diensten ook elektronisch aan klanten en partners aanbieden. Hiermee wordt een extra impuls gegeven aan E-government.
2. Het programma resultaatgericht management met als klantproduct de herinrichting, invoering en uitbouw van een administratiesysteem, waarmee primaire en ondersteunende processen hun doelstellingen en prestatie-indicatoren - en de realisatie daarvan - ook elektronisch en controleerbaar vastleggen, meten en rapporteren.
3. Het programma integraal samenwerken met als klantproduct de ontwikkeling en realisatie van een informatiesysteem, waarmee de primaire processen op een efficiënte en effectieve wijze integraal, intern en extern en gebiedsgericht kunnen samenwerken.”

Het rapport is in september 2003 door GS ter kennisneming aan de commissie voor Bestuur en Middelen aangeboden. De rekenkamer heeft geconstateerd dat sindsdien het onderwerp (strategisch) *informatiebeleid* niet meer expliciet ter sprake is gekomen/is behandeld in een vergadering van PS of een statencommissie. Wel hebben PS de

³ Evaluatie @brabant. Berenschot, 20 januari 2006.

afgelopen jaren nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het onderwerp ICT. Dit blijkt onder meer uit verslagen van de behandeling van de jaarstukken en recent de Agenda van Brabant en uit overdrachtdossiers van de voormalige Statencommissie Economie, Mobiliteit en Grote Stedenbeleid (EMG), Bestuur en Middelen (BM) en de Rekeningcommissie (RC).

Op grond van informatie in de provinciale programmabegrotingen en jaarstukken van de afgelopen jaren constateert de rekenkamer dat, met name in het kader van het programma Verbindend Brabant, op het gebied van ICT in financiële zin sprake is (geweest) van een substantiële middeleninzet.

Bovenstaande feiten en ontwikkelingen vormen voor de rekenkamer aanleiding om binnen de provincie Noord-Brabant onderzoek te verrichten naar de stand van zaken ten aanzien van het strategische informatiebeleid. Daarnaast wil de rekenkamer door middel van onderzoek inzicht bieden in de wijze waarop PS invulling geven aan hun kaderstellende, autoriserende en controlerende rol bij de vormgeving en uitvoering van het strategische informatiebeleid. Tot slot beoogt de rekenkamer, met het oog op de toekomst, aandachtspunten te formuleren voor GS en PS.

Met het oog op deze doelstellingen heeft de rekenkamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe heeft het strategische informatiebeleid zich de afgelopen jaren binnen de provincie ontwikkeld?
2. Beschikt de provincie thans over een actueel strategisch informatiebeleid dat in de pas loopt met recente ontwikkelingen op dit gebied?
3. In hoeverre voldoet (de uitvoering van) het strategische informatiebeleid, of onderdelen daarvan, aan de basisvereisten met betrekking tot de aspecten:
 - a. aansturing;
 - b. beheersing;
 - c. verantwoording;
 - d. toezicht?
4. Op welke wijze worden PS betrokken bij de vormgeving en uitvoering van het strategische informatiebeleid, of onderdelen daarvan (kaderstelling, beschikbaar stellen middelen en controle)?
5. Welke lessen kunnen worden getrokken voor de vormgeving en uitvoering van toekomstig strategisch informatiebeleid?

3 Aanpak onderzoek

3.1 Basisvereisten

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 3a tot en met 3d heeft de rekenkamer de aspecten van de governance-cyclus, aansturing - beheersing - verantwoording - toezicht, nader uitgewerkt in activiteiten en daaraan te stellen basisvereisten. Daarvoor heeft zij onder meer gebruik gemaakt van het IT-governance beschrijvingskader dat de

Algemene Rekenkamer in 2006 heeft opgesteld ten behoeve van het onderzoek naar IT-governance bij ministeries.

Interne sturing

Onder *interne sturing* verstaat de rekenkamer in navolging van de Algemene Rekenkamer 'het proces waarbij richting wordt gegeven aan een organisatie om de beleidsdoelen te kunnen realiseren binnen de gestelde (wettelijke) kaders en de omgeving.'

In termen van IT-governance onderscheidt de rekenkamer wat interne sturing betreft de volgende activiteiten en daaraan te stellen basisvereisten:

1. Planning van de informatievoorziening en ICT.

Basisvereisten:

- een langetermijnvisie (ICT-strategie) van de top van de provinciale organisatie op de inzet van ICT, met aandacht voor afstemming tussen organisatiedoelen en ICT, SMART-geformuleerde doelstellingen, succes- en faalfactoren, prestatie-indicatoren en aansluiting tussen de informatiebehoefte van de organisatie en van (eventuele) ketenpartners en ICT.
- Jaarplannen met jaardoelstellingen, projectenportfolio en projectplannen.
- Financiële sturing.

2. Organisatie van de informatievoorziening en ICT.

Basisvereisten:

- Regievoering ICT-functie belegd in de top van de organisatie bij de chief information officer (CIO);
- Een organisatiestructuur die voorziet in een heldere verdeling van functies, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op strategisch, tactisch en operationeel niveau⁴ en scheiding tussen vraag en aanbod (intern en/of extern);
- Indien sprake is van uitbesteding: adequate aansturing van de externe ICT-dienstverlener onder meer door contractmanagement.

3. Vormgeving van de concern informatiearchitectuur.

Basisvereisten:

- De informatiearchitectuur beschrijft de relatie tussen de bedrijfsprocessen en de structuur van de informatievoorziening. Deze structuur van de informatievoorziening betreft informatiesystemen en applicaties, de technische infrastructuur en gegevens die verwerkt worden door de informatiesystemen en applicaties;
- Om afdelingen binnen een organisatie samen te kunnen laten werken dient sprake te zijn van één samenhangende en volledige informatiearchitectuur als standaard voor de gehele organisatie;
- Om in ketens te kunnen samenwerken dienen de betrokken organisaties ook elkaars architectuur te verstaan en op basis daarvan op elkaars processen, informatiestromen en technieken aan te sluiten.

⁴ Het gaat hier om besturing en besluitvorming, beleidsvorming en -uitvoering, eigenaarschap, beheer en beveiliging van systemen, kwaliteitsbeheersing van dienstverlening en audit.

4. Inrichting van ICT-processen en opstellen interne procedures, regels en richtlijnen.

Basisvereisten:

- Inrichten van/richtlijnen voor ICT-beheerprocessen:
 - Functioneel beheer
 - Applicatiebeheer
 - Technisch beheer
- Inrichten van/richtlijnen voor informatiebeveiliging;
- Inrichten van/richtlijnen voor projectmanagement:
 - kosten- batenanalyses;
 - technologische haalbaarheidsstudie;
 - onderzoek naar alternatieven;
 - projectbeheersing.
- Op het niveau van de gebruikersorganisatie en interne of externe ICT-dienstverlener:
 - Vastleggen van afspraken over niveau en omvang van de dienstverlening en daarmee gepaard gaande budget, in een Serviceniveau-overeenkomst (SNO)⁵;
 - Bewaken serviceniveau;
 - Contractmanagement/relatiemanagement;
- Procedures voor uitbesteding bij de keuze voor een externe ICT-dienstverlener;
- Richtlijnen voor softwareontwikkeling en testmanagement.

Interne beheersing

In de literatuur zijn diverse definities van interne beheersing te vinden. Bij vele daarvan gaat het bij interne beheersing om het proces gericht op het verkrijgen van inzicht in de (mate van) realisatie van de doelstellingen van de organisatie. Zo nodig worden op basis van dit inzicht maatregelen getroffen voor bijsturing zodat de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Vertaald naar IT-governance beschrijft de rekenkamer, in navolging van de Algemene Rekenkamer, interne beheersing als het 'op koers houden' van de ICT-voorziening.

Wat interne beheersing betreft zijn de volgende activiteiten en daaraan te stellen basisvereisten te onderscheiden:

1. Risicomanagement.

Basisvereisten:

- Periodieke inventarisatie/analyse van:
 - risico's van vitale systemen op basis van afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses);
 - projectrisico's.
- Continue risicobeheersing (risicoparagraaf in jaarplannen, periodiek risico-overleg).

2. Naleving interne procedures en richtlijnen en externe wet- en regelgeving.

Basisvereisten:

- Interne procedures, regels en richtlijnen met betrekking tot onder meer:

⁵ De Engelse term hiervoor is Service Level Agreement (SLA).

- ICT-beheersprocessen;
 - Informatiebeveiliging;
 - Projectmanagement;
 - Afspraken tussen gebruikersorganisatie en ICT-dienstverlener;
 - Uitbesteding;
 - softwareontwikkeling en testmanagement.
 - Externe wet- en regelgeving waaronder:
 - Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)
 - Archiefwet;
 - Informatiebeveiliging.
3. Informatie en communicatie in de vorm van periodieke en incidentele managementrapportages.
- Basisvereisten:
- Periodieke verantwoording over reguliere ICT-activiteiten (kosten, prestaties (uitvoering SNO), risico's, kwaliteit dienstverlening, klachten, storingen);
 - Periodieke verantwoording over ICT-projecten (voortgang, kosten, producten, mijlpalen, incidenten, risico's);
 - Incidentele rapportages, bijvoorbeeld rapportages over storingen en calamiteiten.
4. Voortgangscntrole op en bijsturing van de planning.
- Basisvereisten:
- Vergelijking tussen planning (informatieplan/ICT-strategie, jaarplannen, projectplannen) en realisatie op de aspecten tijd, kwaliteit en kosten;
 - Indien nodig bijsturen en nagaan of dit tot het gewenste resultaat leidt.
5. Uitvoeren van audits en evaluaties (intern of extern) en monitoring om na te gaan of de I/IT-voorziening naar behoren functioneert.

Externe verantwoording

Externe verantwoording betekent rekenschap afleggen aan externe belanghebbenden. Organisaties moeten richting hun belanghebbenden kunnen aantonen dat zij de bedrijfsprocessen beheersen (dat de bedrijfsvoering in 'control' is). Verantwoording over de bedrijfsprocessen dient, conform het BBV, binnen provincies in ieder geval plaats te vinden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de Jaarstukken. Uit de toelichting bij het BBV blijkt dat bedrijfsvoering bij provincies en gemeenten traditioneel bestaat uit de onderdelen personeel, informatisering, automatisering, communicatie, organisatie, financieel beheer en facilitaire dienstverlening.'

In dit opzicht is de bedrijfsvoeringsparagraaf een logische plaats om verantwoording af te leggen over strategisch informatiebeleid/IT-governance. Op die manier kunnen externe belanghebbenden beoordelen of de provincie grip heeft op de informatievoorziening. Daarnaast is het, op grond van de 'Regeling grote projecten'⁶, binnen de rijksoverheid gebruikelijk verantwoording af te leggen over grote projecten in voortgangsrapportages.

⁶ De Regeling grote projecten is een instrument van de Tweede Kamer. De Kamer kan besluiten dat een beleidsterrein of project zo belangrijk is dat ze een uitgebreide informatievoorziening daarover wil. Hiertoe kan de Kamer dit beleidsterrein of project aanmerken als 'groot project'. De Tweede Kamer heeft de Regeling grote projecten laatstelijk vastgesteld op 22 juni 2006.

De rekenkamer is van mening dat, conform het gedachtegoed van deze regeling, de provincie eveneens verantwoording dient af te leggen over grote projecten.

Wat externe verantwoording betreft zijn de volgende activiteiten en daaraan te stellen basisvereisten te onderscheiden:

1. Verantwoording afleggen in de bedrijfsvoeringparagraaf.
Basisvereisten:
 - Inzicht bieden in de informatievoorziening, het ondersteunende ICT-beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten;
 - Inzicht bieden in de ICT-risico's;
2. Verantwoording afleggen over grote ICT-projecten in voortgangsrapportages.
Basisvereisten:
 - Inzicht bieden in de voortgang, prestaties, kosten, risico's en kwaliteit.

Toezicht

In navolging van de Algemene Rekenkamer is een algemeen aanvaarde definitie van toezicht in overheidsland 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.'

In termen van IT-governance betreft het verrichten van toezicht (voor de toezichthouder) de volgende activiteiten:

1. Informatieverzameling over de uitvoering van het ICT-beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten.
2. Het vormen van een oordeel hierover;
3. Het eventueel naar aanleiding hiervan interveniëren.

Met betrekking tot bovenstaande activiteiten zijn belangrijke basisvereisten dat:

- De rol van de toezichthouder op bestuurlijk niveau is belegd;
- Het toezicht door een onafhankelijke partij wordt gehouden;
- De werkzaamheden van de toezichthouder er op zijn gericht (aanvullende) zekerheid te geven over de kwaliteit van de (verantwoordings)informatie. Daarbij zijn belangrijke bronnen voor de toezichthouder voortgangsrapportages, bedrijfsvoeringsparagraaf, externe onderzoeken, bestuurlijk overleg en eigen onderzoek.

3.2 Afbakening

Het vertrekpunt van het onderzoek vormt de behandeling van het rapport 'Evaluatie @Brabant' in de vergadering van PS van 21 april 2006. In die vergadering hebben PS de lessen uit het rapport en de aanbevelingen onderschreven. Tevens hebben zij GS gevraagd deze aanbevelingen te onderschrijven en aan te geven welke resultaten nog herkenbaar zijn in de provinciale organisatie en hierover te rapporteren aan de commissie Bestuur en Middelen voor 1 november 2006. Het onderzoek heeft betrekking op de periode tot juli 2011.

Zoals ook uit het beschrijvingskader blijkt is de inrichting van het strategische informatiebeleid een complexe en veelomvattende aangelegenheid. Voor de rekenkamer vormt het strategische informatiebeleid van de provincie voor het eerst onderwerp van onderzoek. Met het oog op deze feiten en gezien de beschikbare onderzoekscapaciteit (tijd en middelen) kiest de rekenkamer ervoor in het onderzoek het accent te leggen op de volgende aspecten van IT-governance en bijbehorende activiteiten:

- Interne sturing: planning en organisatie;
- Beheersing: risicomanagement;
- Verantwoording.

4 Planning

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de tweede helft van 2011. De planning is erop gericht een concept rapport eind 2011 voor bestuurlijk commentaar aan de provincie aan te bieden. Indien deze planning door onvoorziene omstandigheden niet gehaald kan worden, neemt de rekenkamer hierover tijdig contact op.