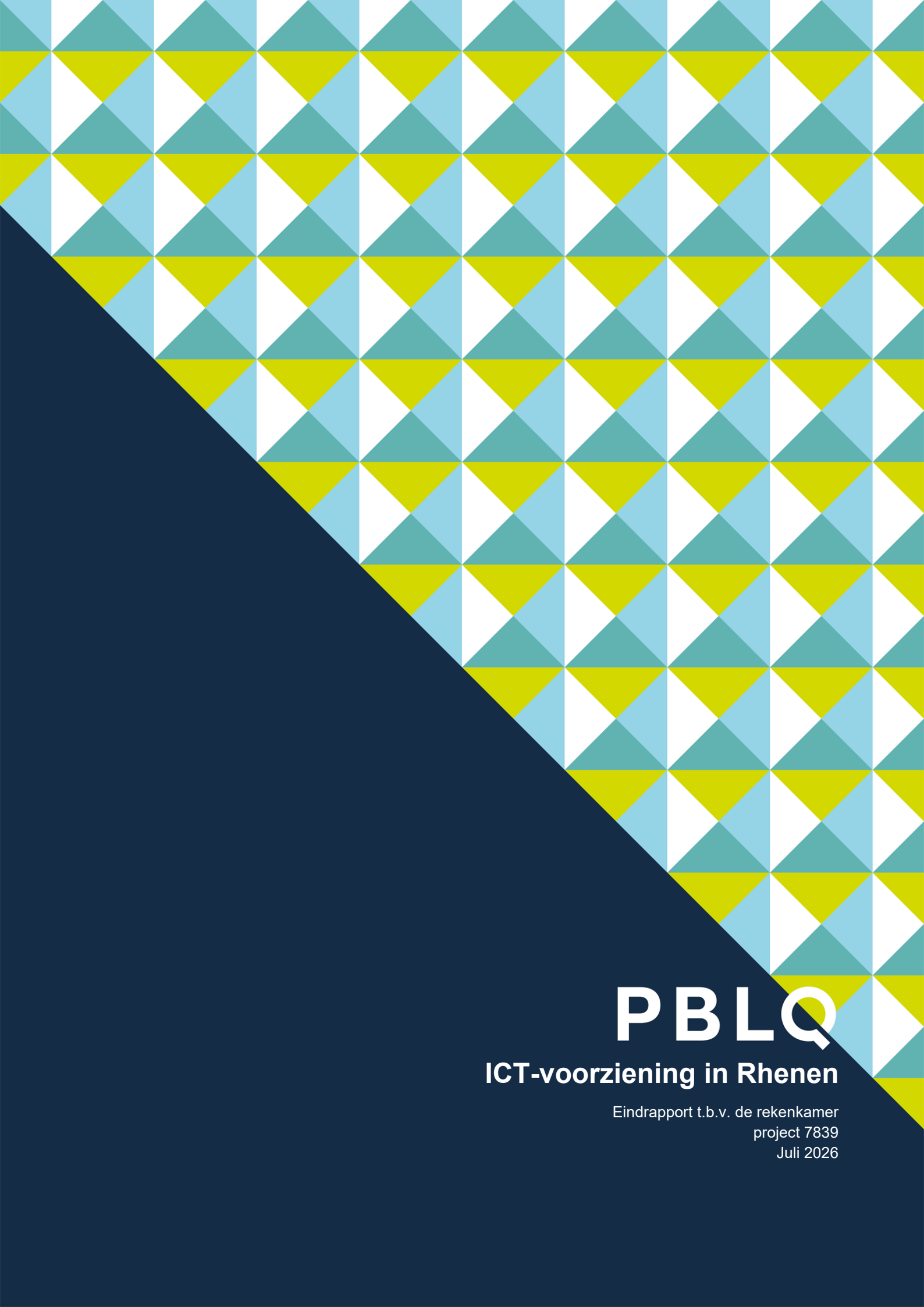




PBLQ

ICT-voorziening in Rhenen

Eindrapport t.b.v. de rekenkamer
project 7839
Juli 2026

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Normenkader	3
1.3	Werkwijze	5
1.4	Indeling rapport	5
2.	De ontvlechting	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Overzicht van de ontwikkelingen	6
2.3	Over de ontvlechting; een tussenbalans	11
3.	De huidige ICT	12
3.1	De richting van de ICT	12
3.2	Sturing en beheersing	14
3.3	Borging uitvoering	18
3.4	Informatie, controle en verantwoording	22
3.5	Tussenbalans over de huidige ICT	23
4.	Over de besturing	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Over de sturing	25
4.3	Tussenbalans	26
5.	Conclusies en aanbevelingen	27
5.1	Inleiding	27
5.2	Beoordeling van de bevindingen	27
5.2.1	Over de ontvlechting	27
5.2.2	Over het huidig functioneren van de ICT	28
5.2.3	Over de sturing	31
5.3	Beantwoording onderzoeksvragen	32
5.4	Over de toekomstscenario's	33
5.5	Conclusies	36
5.6	Aanbevelingen	38
6.	Bestuurlijke reactie en nawoord	42
6.1	Bestuurlijke reactie College van B&W	42
6.2	Nawoord van de Rekenkamer	48
Bijlage A	Geïnterviewde personen	49
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	50
Bijlage C	Deelvragen	51
Bijlage D	Afkortingen	52

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Tussen 2013 en 2023 werkten de gemeenten Rhenen en Veenendaal samen op het gebied van ICT. De laatste jaren tot aan 2023 gebeurde dat op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO), waarbij Veenendaal ICT-diensten aan Rhenen leverde. Vanaf 2023 heeft Rhenen er voor gekozen om zelfstandig de ICT-voorziening en –uitvoering te beheren, daarbij gebruik makend van diverse commerciële leveranciers. Voor de toekomstige positionering van de ICT heeft Rhenen vier scenario's ontwikkeld en beoordeeld op onder andere kosten, haalbaarheid en regie. De gemeente heeft uiteindelijk gekozen voor een hybride oplossing, waarbij bepaalde systemen zelf beheerd worden en andere applicaties in de cloud staan.

Over ICT

Onder ICT wordt verstaan het geheel van technieken, infrastructuur, systemen en toepassingen voor het verzamelen, opslaan, verwerken en overdragen van informatie via elektronische middelen. De ICT draagt bij aan het behalen van de doelstellingen van Rhenen. ICT omvat de hardware, software en communicatietechnologieën, maar ook strategie, organisatie en processen.

Naast de technische componenten gaat het bij ICT dus ook om de wijze van sturing en beheersing. Dit omvat de strategische richting en tactische planning, de inrichting van de organisatie en bijbehorende processen, het beheer van middelen zoals budget, personeel en technologie en de naleving van wet- en regelgeving. Wanneer de ICT-sturing op orde is, sluit deze aan bij de gemeentelijke strategie, kunnen kosten en risico's worden beheerst en neemt de productiviteit toe. Daarnaast draagt het bij aan innovatie en een betere bescherming van gegevens.

Voor ICT wordt ook wel het woord 'informatievoorziening' (IV) gebruikt. Het gebruik van dit woord draagt bij aan het besef dat een organisatie informatie verwerkt, gebruikt, bewaart, etc. Het gaat niet zozeer om de techniek, het gaat erom wat de organisatie daarmee bereikt: dat er goede (digitale) dienstverlening mogelijk is, dat de gemeente allerlei (kwetsbare) gegevens beheert, en dat gemeentelijke en maatschappelijke doelen daarmee worden bereikt.

Nieuwe uitdagingen

Op het gebied van ICT is veel in beweging. Landelijke wet- en regelgeving (die geregeld weer een doorvertaling zijn van Europese regelgeving) zorgen voor veel nieuwe uitdagingen. De normen voor ICT-beveiliging zijn aangescherpt. Daardoor lopen de kosten voor overheden van digitale middelen op. Door de VNG zijn geactualiseerde gemeentelijke inkoopvoorwaarden voor ICT ontwikkeld.¹ Daarnaast spelen ook onderwerpen als digitale veiligheid en weerbaarheid, strengere wet- en regelgeving voor gegevensuitwisseling, ambities voor datagedreven werken, aanscherpingen in de Archiefwet, de toepassing van nieuwe ontwikkelingen (zoals Artificiële Intelligentie) en het tekort aan gekwalificeerd ICT-personeel.

De opgaven en ontwikkelingen met betrekking tot ICT vragen om een goede regie vanuit de gemeente. In eerdere contacten met de rekenkamer hebben raadsleden uit de vorige bestuursperiode de wens geuit om een beter beeld te krijgen van de kwaliteit van de huidige ICT-organisatie van

¹ Zie: <https://vng.nl/nieuws/vng-publiceert-gibit-2025-inkoopvoorwaarden>

Rhenen.² In dat kader is er behoefte aan inzicht in de besluitvorming over de inrichting van de ICT-organisatie, het huidige functioneren en het signaleren van aandachtspunten en risico's. De rekenkamer van Rhenen heeft hierin aanleiding gezien voor een onderzoek naar de ICT. Het door de rekenkamer uitgewerkte onderzoeksplan kent drie aandachtspunten:

- ▶ In kaart brengen hoe het eerdere **ontvlechtsproces** van de ICT tussen Veenendaal en Rhenen destijds is verlopen, inclusief besluitvorming, rolverdeling en realisatie van de doelen (met name op het gebied van dienstverlening en kosten). Oftewel, een terugblik op **het verleden**.
- ▶ Beoordelen wat de kwaliteit van de **huidige ICT-voorziening** is, door te kijken naar de robuustheid van de ICT-organisatie, het niveau van de dienstverlening en de daarbij behorende kosten in verhouding tot vergelijkbare gemeenten. In deze fase staat **het heden** centraal.
- ▶ Inzicht bieden in welke realistische **scenario's** er zijn **voor de toekomst** en wat deze vragen van de raad, het college en de ambtelijke organisatie qua sturing en keuzes.

Het onderzoek draagt bij aan een onderbouwd handelingsperspectief voor zowel de raad als het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Het onderzoek voorziet in conclusies en aanbevelingen die zowel richtinggevend als lerend zijn en bijdragen aan een goede ICT-voorziening.

Het onderzoek kent de volgende centrale onderzoeksvraag:

Op welke wijze kan de ICT als onderdeel van de gemeentelijke dienstverlening efficiënt, effectief en rechtmatig worden gestuurd, ingericht en beheerd waarbij geleerd wordt van het verleden en van een professioneel oordeel van het heden, waarbij een handelingsperspectief wordt geboden aan zowel raad, college, als organisatie naar de toekomst voor een professionele, robuuste organisatie en beheer?

Uit deze centrale onderzoeksvragen zijn door de rekenkamer zeventien deelvragen afgeleid, die respectievelijk betrekking hebben op het verleden, de huidige situatie en het toekomstig handelingsperspectief. Deze zijn in het kader van het onderzoek geclusterd in drie categorieën. Allereerst betreft dat vragen die betrekking hebben op de doelen van **de ontvlechting** en de realisatie daarvan. Het tweede cluster betreft vragen die ingaan op **het huidige functioneren** van de ICT-organisatie. Het derde cluster van vragen heeft betrekking op het thema **besturing** en de daarmee verbonden **toekomstige handelingsperspectieven**. De deelvragen kunnen als volgt worden samengevat:

Deelvragen

Ontvlechting

- Met welke doelen, met name op het gebied van dienstverlening en kosten, is destijds de ontvlechting rondom ICT ingezet, en in welke mate zijn deze doelen bereikt?
- Zijn deze doelen nog actueel / relevant?
- Hoe wordt er gestuurd op het bereiken van deze doelen?

Huidig functioneren

- Hoe worden de huidige organisatie en performance van de ICT beoordeeld?
- Welke aandachtspunten zijn er ten aanzien van de huidige organisatie en performance van de ICT?

² Dit is gebeurd in een gesprek dat de toentertijd nieuwe rekenkamer in april 2024 met raadsleden voerde om suggesties voor onderzoeken te verkrijgen.

Besturing en handelingsperspectieven

- Hoe heeft de besturing van de ICT en de ontvlechting tot nu toe plaatsgevonden in de driehoeksverhouding raad – college – ambtelijke organisatie? Welke verbeterpunten zijn er?
- Welke relevante scenario's zijn er voor de toekomst van de ICT (organisatie en besturing)?

Alle oorspronkelijke 17 deelvragen zijn opgenomen in bijlage C.

1.2 Normenkader

In onderzoeken van de rekenkamer is het gebruikelijk om te werken met een normenkader, om daarmee de opgedane inzichten en bevindingen te kunnen beoordelen. Voor dit onderzoek is het onderstaande normenkader ontwikkeld. De verschillende normen kennen enige clustering. Zo heeft het eerste cluster aan normen betrekking op de beoordeling van de ontvlechting. Het tweede cluster richt zich op het huidige functioneren van de ICT in Rhenen.

In elk rekenkameronderzoek is er nadrukkelijk aandacht voor de sturing in het beleidsterrein in kwestie, in dit geval de ICT. Aan die sturing geven gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie gezamenlijk invulling. Voor een goede sturing is essentieel dat al deze partijen kunnen beschikken over relevante en betrouwbare informatie. Het derde cluster van normen heeft nu betrekking op de sturing. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de fase van ontvlechting, de huidige situatie en de te maken keuzen voor de toekomst.

Deelvraag	Te hanteren normen
Ontvlechting	▪ Het college van B&W heeft voorafgaand aan de ontvlechting expliciete doelen, met name op het gebied van dienstverlening en kosten, geformuleerd en vastgelegd ▪ De doelen waarmee de ontvlechting destijds is ingezet zijn vandaag aan de dag actueel/relevant ▪ Het college van B&W heeft inzicht in de mate waarin de doelen waarmee de ontvlechting is ingezet worden gerealiseerd ▪ Het college van B&W stuurt op het realiseren van geformuleerde ICT-doelen, met een duidelijke governance structuur, vastgelegde verantwoordelijkheden en systematische monitoring van voortgang en resultaten
Huidig functioneren	▪ De huidige organisatie en performance van de ICT ondersteunen de gemeente effectief, efficiënt en veilig ▪ Het college van B&W heeft inzicht in risico's en aandachtspunten ten aanzien van de huidige organisatie en performance van de ICT ▪ Het college van B&W stuurt tijdig en adequaat op waargenomen risico's en aandachtspunten ▪ Het college van B&W verstrekt aan de gemeenteraad voldoende informatie zodat de raad de controlerende en sturende verantwoordelijkheden met betrekking tot de ICT waar kan maken
Besturing	▪ De rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen college van B&W, ambtelijke organisatie en gemeenteraad met betrekking tot de ontvlechting van de ICT was in lijn met ieders formele rol en verantwoordelijkheden ▪ De rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen college van B&W, ambtelijke organisatie en gemeenteraad met betrekking tot de huidige inrichting van de ICT is in lijn met ieders formele rol en verantwoordelijkheden ▪ In de beschikbare toekomstscenario's is op een passende wijze aandacht besteed aan de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen college van B&W, ambtelijke organisatie en gemeenteraad met betrekking tot de inrichting van de ICT

De eerst geformuleerde norm bij het 'huidig functioneren' vraagt om een nadere concretisering. Immers, het beoordelen van de huidige organisatie en performance van de ICT heeft betrekking op veel aspecten. De daarvoor relevante normen zijn op basis de kennis en ervaring van PBLQ nader uitgewerkt en gegroepeerd. Deze groepering betreft:

- ▀ Besteedt het college van B&W aandacht aan **het richting geven** aan de ICT?
- ▀ Heeft het college van B&W de **sturing en beheersing** van de ICT op orde?
- ▀ Is de **uitvoering** geborgd?

Dit resulteert in de volgende uitwerking van deze algemeen geformuleerde norm:

Specificatie van de norm over de huidige organisatie en performance van de ICT/Informatievoorziening (IV)

Richting

- Bestuurlijke ambities en Organisatie visie/strategie
- Business: belangrijkste ambities en strategie (met een relatie tot IV)
- IV-visie/strategie
- Kaders en richtlijnen voor IV (proces van opstellen/vaststellen)
- Strategisch advies over innovatie, actualiteiten etc.

Sturing en beheersing

- Portfoliomanagement; besluitvorming (in aansluiting op de 'richting')
- Kaders en richtlijnen voor informatiebeleid (proces van toezicht en toetsing), o.a. architectuur
- Risicomanagement en crisismanagement (grote incidenten)
- Compliance (wet- en regelgeving); o.a. privacy, informatiebeveiliging
- Leveranciers- en contractmanagement
- Financiële beheersing

Borging uitvoering

- Portfoliomanagement: realisatie (projecten en programma's, agile trajecten)
- Informatiemanagement en advies: vertaling businessvraag naar informatiebeleid
- Servicelevelmanagement
- Changemanagement
- Beheren en realiseren (functioneel, gegevens)
- Beheren en realiseren (ICT-componenten)
- Serviceverlening (dienstverlening ten behoeve van gebruikers)
- Incidentmanagement
- Inkopen / verstrekken gebruikersmateriaal / devices

In het afsluitende hoofdstuk 5 wordt op basis van de gerapporteerde bevindingen een oordeel gegeven op de verschillende normen. Deze verschaffen zo de basis onder de analyse en de uiteindelijke beoordeling van de ICT van Rhenen.

1.3 Werkwijze

Ten behoeve van het onderzoek is in aanvang kennisgenomen van relevante beleidsdocumenten. Daarbij gaat het om documenten die betrekking hebben op de ontvlechting, op het huidige functioneren van de ICT en toekomstscenario's. De inzichten die uit de documenten zijn af te leiden zijn nader verkend aan de hand van interviews met functionarissen binnen de organisatie die nauw betrokken zijn bij het functioneren van de ICT. Sommige van deze waren al actief voor of tijdens de ontvlechting van de ICT. Over de achtergronden en gebeurtenissen van de toenmalige gebeurtenissen is eveneens met hen gesproken.

In de genoemde nadere verkenning aan de hand van interviews is tevens aandacht besteed aan mogelijke toekomstige ontwikkelingen en de wijze waarop Rhenen zich daarop voorbereid. In deze fase was dat vrij algemeen. In een vervolgfase is daar dieper op ingegaan. Onder meer zijn enkele discussies belegd met beleidsinhoudelijke medewerkers van de gemeente. Met hen is gesproken over de verwachtingen die zij hebben ten aanzien van de ondersteuning door de ICT voor hun dagelijks functioneren. In dat verband is aan de orde gekomen of zij tekortkomingen ervaren in de huidige ondersteuning. Tevens is een bijeenkomst belegd met medewerkers van de gemeente die nauw bij de inrichting en het functioneren van de ICT zijn betrokken. De bevindingen uit de eerdere gesprekken zijn daarin met hen gedeeld. Hen is vervolgens gevraagd om aan te geven op welke wijze de toekomstige ICT beter in de verwachtingen van de medewerkers kan voorzien en welke randvoorwaarden daarvoor van belang zijn. Deze aan de hand van deze gesprekken opgedane inzichten vormen één van de bouwstenen voor de algemene beoordeling van de kwaliteit van de ICT.

Alle opgehaalde informatie en inzichten zijn door de onderzoekers verzameld en beoordeeld. Deze zijn gewaardeerd aan de hand van het opgestelde normenkader. Ook de kennis en ervaring van de onderzoekers zelf, mede opgedaan in advisering over de ICT aan diverse overheden, zijn daarbij benut. De opbrengsten van die beoordeling hebben de basis gelegd voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en het formuleren van conclusies en aanbevelingen.

1.4 Indeling rapport

De structuur van het rapport is als volgt: In hoofdstuk 2 worden bevindingen gepresenteerd die betrekking hebben op de ontvlechting. Hoofdstuk 3 beschrijft de huidige inrichting en functioneren van de ICT. In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de sturing door de gemeente op het ICT-beleid. Hoofdstuk 5 bevat een afsluitende beschouwing. In dat kader wordt ook het oordeel op de verschillende normen gepresenteerd en toegelicht. Deze beoordeling draagt bij aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen. In dat verband wordt ook ingegaan op de toekomstige ontwikkeling van de ICT.

2. De ontvlechting

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de ontvlechting van de ICT met Veenendaal centraal. Dit leidt tot de beantwoording van de volgende deelvragen:

- Met welke doelen, met name op het gebied van dienstverlening en kosten, is destijds de ontvlechting rondom ICT ingezet, en in welke mate zijn deze doelen bereikt?
- Zijn deze doelen nog actueel/relevant?
- Hoe wordt er gestuurd op het bereiken van deze doelen?

De antwoorden op de deelvragen zijn gebaseerd op documentstudie, verrijkt met interviews met medewerkers van de gemeente die betrokken zijn bij de ICT-organisatie.

2.2 Overzicht van de ontwikkelingen

Aanloop naar de ontvlechting (tot december 2021)

De samenwerking met Veenendaal is 'van onderaf' ontstaan. Medewerkers constateerden dat samenwerking voordelen bood, zoals het verminderen van kwetsbaarheden en het realiseren van schaalvoordelen. In 2013 werd deze grotendeels informele samenwerking omgezet in een dienstverleningsovereenkomst (DVO), waarbij Veenendaal de regie voerde.³ Overigens waren ook andere gemeenten bij deze samenwerking betrokken, namelijk Woudenberg en Scherpenzeel.

Aanvankelijk werd de samenwerking als goed ervaren, maar vanaf 2018 groeide in Rhenen onvrede. In de beleving van betrokkenen in Rhenen zou Veenendaal afspraken niet nakomen. Er was sprake van verhoging van kosten van de door Veenendaal verleende dienstverlening. Er werd ervaren dat er een forse werkdruk ontstond op medewerkers die samenwerkende gemeenten moesten bedienen. Dit had soms langdurig verzuim van betrokken medewerkers tot gevolg. Sommige van hen zagen in de ontwikkelingen aanleiding om (te overwegen om) uit dienst te gaan.⁴

Overigens was er nog een ander belangrijk aandachtspunt; de dienstverleningsovereenkomst met Veenendaal zou verlopen per 1 januari 2023. Rhenen moest de verschillende mogelijkheden overwegen, maar stond wel onder tijdsdruk. Er was namelijk sprake van een jaar opzegtermijn. Voor 1 januari 2022 moest er een besluit worden genomen. In december 2021 heeft het college van B&W van Rhenen besloten om de DVO op te zeggen en binnen afzienbare tijd zelfstandig het beheer van de ICT ter hand te willen nemen.⁵ De gemeente formuleerde vijf hoofdargumenten voor het opzeggen van de DVO met Veenendaal⁶:

³ Gemeente Rhenen (2025). *Tijdelijk ICT ontvlechting en besluiten toekomst*.

⁴ Gemeente Rhenen (zonder datum). *1. Voors en tegen ontvlechting ICT Veenendaal*, p. 2; zie ook: Gemeente Rhenen (2023). *10. Aanvullende vragen ICT ontvlechting Rhenens Belang*, p. 3, p. 4.

⁵ Gemeente Rhenen (december, 2021). *Collegevoorstel Beëindiging DVO contract Veenendaal*, p. 1.

⁶ Gemeente Rhenen (december, 2021). *Collegevoorstel Beëindiging DVO contract Veenendaal*, p. 2.

Argument voor	Toelichting
Meer strategische flexibiliteit	Het contract belemmerde Rhenen in moderne ICT-keuzes (bijv. (deels) werken in de Cloud) en vertraagde bedrijfsvoering.
Zelfstandig beheer	Rhenen beheerde al veel ICT zelf en kon, mede op advies van een externe adviseur, het volledige beheer zelf opvangen.
Snelheid, beveiliging en flexibiliteit	Veenendaal besteedde weinig uit aan commerciële partijen, terwijl Rhenen juist wilde samenwerken met commerciële ICT-leveranciers vanwege schaalbaarheid, flexibiliteit en betere beveiliging.
Betere grip op ICT-kosten	Veenendaal kondigde in 2021 een tariefsverhoging aan. Commerciële partijen boden meer prijszekerheid.
Verbeterde kwaliteit van dienstverlening	Zorgen over de kwaliteit van de geleverde ICT-dienstverlening, door onderbezetting en kennisgebrek die niet structureel werden opgelost.

Naast deze argumenten werd in het collegevoorstel één risico benoemd:

Risico	Toelichting
Verandering in werkzaamheden voor ICT-medewerkers	Door de regie weer zelf te voeren verandert de aard van het werk voor de huidige ICT-collega's. Dit vraagt om goede begeleiding en ondersteuning.

In een ander document is een aantal argumenten tegen het opzeggen van het DVO geformuleerd.⁷ Zo zou de ontvlechting extra capaciteit vereisen bij de eerste lijns-servicedesk, systeembeheer en databaseadministratie. Daarnaast zouden belangrijke voordelen verdwijnen op het gebied van kennisdeling, schaalvoordelen bij gezamenlijke aanbestedingen (bijvoorbeeld licenties) en uitwijkmogelijkheden bij storingen.

In het kader van dit rekenkameronderzoek is gesproken met een functionaris van de gemeente Veenendaal die toentertijd betrokken was bij de ontvlechting.⁸ Deze geeft aan dat voor 2021 binnen Veenendaal (en daarmee ook binnen de samenwerking met Rhenen) sprake was van een streven naar professionalisering in het beheer van de ICT. Dit vroeg onder meer om het vastleggen en naleven van verschillende procedures. Een en ander impliceerde onder meer dat ICT-medewerkers minder mogelijkheden hadden voor directe 'ad hoc' ondersteuning. De aankondiging van Rhenen in het najaar van 2021 om de DVO op te zeggen kwam voor Veenendaal betrekkelijk onverwacht. Naar beleving van de toenmalige betrokkenen in Veenendaal was er weinig ruimte voor inhoudelijke bespreking van de redenen om de overeenkomst op te zeggen. Daarmee is evenmin het gesprek gevoerd over mogelijke verbeteringen, dat mogelijk had kunnen leiden tot een besluit om de overeenkomst te continueren.⁹

⁷ Gemeente Rhenen (zonder datum). 1. *Voors en tegen ontvlechting ICT Veenendaal*, p. 1.

⁸ De informatie zoals die in het vervolg van deze alinea wordt gepresenteerd is daarmee gebaseerd op slechts één bron. Binnen Veenendaal zijn er niet tot nauwelijks nog andere medewerkers actief die toentertijd betrokken waren bij de ontvlechting. De functionaris met wie is gesproken, beschikt over een algemeen overzicht.

⁹ De looptijd van de toenmalige dienstverleningsovereenkomst zou in 2023 aflopen. Met het oog daarop zou er hoe dan ook gesproken worden over nieuwe voorwaarden en afspraken. Veenendaal betreunde het dat niet in die context het gesprek over het verbeteren van de samenwerking is gevoerd.

Voorbereiding op ontvlechting (januari 2022 tot juli 2023)

Om te komen tot een zelfstandige ICT-voorziening heeft de gemeente in de periode tussen de opzegging en de daadwerkelijke ontvlechting verschillende werkzaamheden uitgevoerd. Op dat moment vormden Veenendaal en Rhenen elkaars uitwijkvoorziening: in Rhenen waren bepaalde voorzieningen op locatie daarom reeds aanwezig.

De gemeente koos voor een tijdelijke oplossing met lease-hardware en contracteerde een (commerciële) ICT-partner om de gemeente te ondersteunen bij de inrichting van de nieuwe ICT-voorziening. Samen met de systeembeheerders van Rhenen heeft deze ICT-partner een nieuwe ICT-infrastructuur ingericht, zijn de noodzakelijke systemen aangeschaft (zoals het helpdesksysteem Zendesk), de hardware tijdelijk beheerd en gemonitord. Software kwam via licenties (weer) in eigen beheer bij de gemeente.¹⁰

De voorbereiding verliep echter niet vlekkeloos, waardoor de beoogde ontvlechtsdatum van 1 januari 2023 niet gehaald werd. Dit kwam door een vertraagde levering van hardware waardoor de inrichting van de ICT-omgeving pas later kon starten. Verder was er sprake van langdurige ziekte van directbetrokkenen, wat leidde tot een tekort aan capaciteit en noodgedwongen inhuur van extra personeel.¹¹ De (ambtelijke) stuurgroep stelde voor om 1 juli 2023 als nieuwe ontvlechtsdatum te hanteren. De burgemeester van Rhenen (de toenmalige portefeuillehouder voor ICT) deelde dit voorstel met de wethouder van Veenendaal.¹² Veenendaal stemde in met de datum, hoewel dit niet hun voorkeur had, met de opmerking dat het formele besluit bij beide colleges ligt.¹³

Na de ontvlechting (vanaf juli 2023)

Voor de ICT-medewerkers van Rhenen was de ontvlechting een opluchting. Voor een enkeling was dit zelfs aanleiding om kort na vertrek weer in dienst te treden van deze gemeente. In het kader van het onderzoek is ook gesproken met verschillende medewerkers van de gemeente die gebruikmaken van de ICT-voorzieningen. Een deel van hen was tijdens de samenwerking met Veenendaal nog niet werkzaam in Rhenen en kan de huidige situatie daarom niet vergelijken met die van voor de ontvlechting. De medewerkers die dit wel kunnen, geven aan dat de mogelijkheden voor adequate en snelle ondersteuning bij praktische problemen na de ontvlechting wezenlijk zijn verbeterd. Zo noemen ze dat helpdeskmedewerkers weer fysiek aanwezig zijn in Rhenen en daardoor ook direct aanspreekbaar zijn. “Je kan gewoon bij ze langs lopen.”

Er bleven echter uitdagingen bestaan, met name op het gebied van kostenbeheersing en efficiëntie. In de informatienota van september 2023 is de raad geïnformeerd over de ontvlechting, voorzien van een generiek kostenoverzicht.¹⁴ Waar de gemeente Rhenen aanvankelijk uitging van een kostenbesparing van € 31.424,06 door het wegvallen van jaarlijkse meerwerkfacturen, bleek de realiteit anders. De structurele licentiekosten stegen juist aanzienlijk door het verdwijnen van gezamenlijke inkoop en inflatie, een ontwikkeling die niet was voorzien/meegenomen in de oorspronkelijke plannen.

¹⁰ Gemeente Rhenen (november, 2022). Informatienota *ontvlechting*, p. 1.

¹¹ Gemeente Rhenen (november, 2022). Informatienota *ontvlechting*, p. 2.

¹² Gemeente Rhenen (december, 2022). Brief *Ontvlechting ICT DVO Veenendaal en Rhenen*, p. 1.

¹³ Gemeente Rhenen (maart, 2023). Brief *Rhenen ICT versie B&W (Scan)*. Naar zeggen van betrokkenen in Veenendaal heeft begin 2023 Rhenen geïnformeerd of de beoogde datum voor ontvlechting verlegd kon worden naar 1 januari 2024, maar is Veenendaal naar niet mee akkoord gegaan.

¹⁴ Gemeente Rhenen (september, 2023). Informatienota *ontvlechting*, p. 3.

Eenmalige kosten: hoger dan begroot

De overgang naar een zelfstandige ICT-omgeving vereiste aanzienlijke eenmalige investeringen. Zo werd er € 201.598 besteed aan implementatie, migratie en de opbouw van een nieuwe technische infrastructuur. Daarnaast bleek de definitieve factuur van Veenendaal voor meerwerk met € 124.906,70¹⁵ aanzienlijk hoger uit te vallen dan initieel begroot, € 36.834,- meer dan verwacht.

Type	Bedrag	Toelichting
Implementatie- en migratiekosten	€ 201.598,-	Implementatie- en migratiekosten van applicaties en benodigde acties voor het opbouwen van de technische infrastructuur.
Meerwerkfactuur Veenendaal	€ 124.906,70	Definitieve afrekening (€ 36.834,- hoger dan begroot).

De informatienota leidde tot kritische vragen vanuit de raad, onder andere over het verwachte tekort.¹⁶ In een latere rapportage gaf de gemeente meer inzicht: waar eerst werd uitgegaan dat €100.000,- kon worden opgevangen binnen de begrotingspost voor informatisering en automatisering, bleek dat €95.500 te zijn. Hiermee bleef een eenmalig tekort van € 106.000,- als gevolg van de ontvlechting.¹⁷

Structurele kosten: stijging in plaats van daling

Naast de eenmalige uitgaven bleken ook de structurele kosten tegen te vallen. Waar de gemeente rekening hield met lagere lasten door het wegvallen van de DVO, stegen de jaarlijkse licentie- en applicatiekosten juist met € 62.752,- door het verdwijnen van gezamenlijke inkoop en vanwege stijgende prijzen. De infrastructuurkosten (lease, onderhoud, software en huurkosten voor plaatsing) kwamen uit op € 159.133,14.

Type	Bedrag	Toelichting
Infrastructuur	€ 159.133,14	Het totaal van jaarlijkse kosten, inclusief leasekosten, onderhoudskosten, benodigde software en huurkosten voor plaatsing.
Structurele licentiekosten	€ 31.227,12	Structurele licentie kosten systeem
	€ 42.282,30	Structurele applicatie kosten

Samengevat: het eenmalig tekort van € 106.000,- dat niet binnen de begroting kon worden opgevangen, een meerwerkfactuur van Veenendaal die uitkwam op € 124.906,- (aanzienlijk hoger dan begroot) en een stijging van de structurele licentiekosten met € 62.752,- door het wegvallen van gezamenlijke inkoop, droegen bij aan een totale overschrijding van € 293.139,- voor 2023. Deze bedragen werden niet in één overzichtelijk totaalplaatje gepresenteerd aan de raad, maar kwamen gefaseerd en in delen naar voren. Pas na kritische vragen van de raad is een uitgebreid kostenoverzicht opgesteld, waardoor het complete beeld van de financiële impact pas later duidelijk werd. Deze financiële impact was niet in lijn met de verwachtingen die in het collegevoorstel uit 2021 waren geschat, waarin werd aangegeven dat de financiële gevolgen van de ontvlechting redelijk goed in te schatten waren en dat de impact van de licentiekosten naar verwachting nauwelijks financieel effect zou hebben.¹⁸

¹⁵ Gemeente Veenendaal (augustus, 2023). *Factuur Veenendaal ontvlechting*.

¹⁶ Technische vragen van o.a. D66, PvdA, SGP, VVD en Rhenens Belang.

¹⁷ Gemeente Rhenen (november, 2023). *Onderbouwing overschrijding ICT Oktoberrapportage*, p. 1.

¹⁸ Gemeente Rhenen (december, 2021). *Collegevoorstel Beëindiging DVO contract Veenendaal*, p. 3.

Deze structurele kosten drukken niet uitsluitend op het budget voor ICT/bedrijfsvoering, maar worden deels ook binnen andere domeinen verantwoord.¹⁹

In een informatienota die door het college van B&W aan de raad in september 2023 is verstrekt, geeft het college antwoord op de vraag of de oorspronkelijk gestelde doelen zijn gerealiseerd. Dit geeft het volgende beeld:

1. Door zelf regie te voeren op de ICT-voorzieningen die nodig zijn voor Rhenen verbeteren we onze dienstverlening naar inwoners, bedrijven en instellingen en de interne organisatie

Samen met onze externe partners zijn wij in staat ICT voorziening naar het gewenste resultaat te brengen. Doordat Rhenen niet meer afhankelijk is van de gemeente Veenendaal, is er nu een direct mandaat om de ICT-omgeving en informatieveiligheid naar een nieuw niveau te brengen. Dit omvat o.a. de uitbreiding van het team, maar ook het uitrollen van de laptops en hybride werken, het ontwikkelen van cloud-beleid en het upgraden van verschillende applicaties naar de cloud.

2. Door zelf regie te voeren op onze ICT-voorziening krijgen we grip op de kosten

De afgelopen jaren had Rhenen geen tot weinig invloed op prijsverhogingen vanuit Veenendaal. Ook werden er jaarlijks meerwerkfacturen verstuurd, waarop we vooraf niet konden anticiperen laat staan sturen. Nu heeft Rhenen de kosten (meer) in eigen hand. Met externe (commerciële) partijen zijn vaste prijsafspraken gemaakt: je betaalt alleen voor wat je afneemt. Aanvullende wensen vragen om aanvullende investeringen. Dit vraagt om gerichte keuzes van Rhenen over hoe het budget te besteden maar er is geen onduidelijkheid meer over de kosten of sprake van gedwongen investeringen. Ook hebben we zo meer invloed op de afname van licenties en de inzet van applicaties.

3. Door de overeenkomst met Veenendaal zijn we minder flexibel en wordt Rhenen geremd in strategische keuzes die ze wil maken.

- a. Rhenen wil eigen keuzes maken m.b.t. welke applicaties in de cloud gaan draaien (opereren). In samenspraak met onze externe partners is dit nu mogelijk.*
- b. Rhenen bepaalt nu de eigen prioritering en planning van projecten en is hierin niet meer afhankelijk van de planning of prioritering vanuit Veenendaal. Dit is positief voor de (externe en interne) dienstverlening binnen de gemeente Rhenen. De gewenste en geplande projecten staan nu eerder bovenaan de lijst. Tegelijkertijd vraagt dit om een professionele inrichting van het portfoliomanagement binnen de gemeenten Rhenen. Hier wordt nu door team ICT aan gewerkt.*

4. Rhenen is goed in staat om de ICT-voorzieningen volledig zelf te gaan beheren; hiervoor hebben we de geschikte collega's bij ICT. Dit scheelt tijd en beperkt kosten op de langere termijn.

- a. Omdat Rhenen ten tijde van de DVO al een groot deel van de ICT-voorzieningen zelf in beheer had, zijn deze taken goed geborgd. Doordat de ICT-collega's van Rhenen nu geen onderdeel meer uitmaken van de DVO, zijn deze collega's volledig inzetbaar voor Rhenen. Dit geeft rust en focus en maakt ons flexibel en adaptief. Aandachtspunt blijft wel de kwetsbaarheid van team ICT bij uitval van één van de teamleden. Op dit moment is er sprake van een duidelijke*

¹⁹ Zie: Onderbouwing overschrijding ICT oktoberrapportage, 15 november 2023.

scheiding van taken en is een groot deel van het werk niet van elkaar over te nemen bij langdurige afwezigheid. Samen met externe partijen wordt op dit moment bekeken hoe we dit risico zo veel mogelijk kunnen beperken.

- b. Om de ICT-omgeving toekomstbestendig en beheersbaar te houden is een verdere professionalisering en uitbreiding van het team wel noodzakelijk. Dit wordt mede mogelijk gemaakt door de inzet van een ICT-coördinator en de vacature ruimte voor een systeembeheerder gespecialiseerd in security. Ook vraagt dit een aanpassing in de huidige werkwijze van het team. Hier worden op dit moment samen met de ICT-coördinator en CISO stappen ingezet.*

5. Het werken met externe (commerciële) partijen levert snelheid, een betere beveiliging en flexibiliteit op. Bovendien is een gemeente geen ICT-dienstverlener

De samenwerking met commerciële partijen biedt nieuwe kansen voor Rhenen en geeft flexibiliteit. Externe partijen hebben een grote schaalbaarheid en zijn doordoor sneller in staat om ontwikkelingen te implementeren in de dienstverlening. Ook zijn dit soort partijen minder kwetsbaar voor uitval en werkdruk door de schaalgrootte van de organisatie.

Of gesteld kan worden of deze doelen ook op langere termijn zijn behaald, is mede afhankelijk van het inzicht in en de beoordeling van de huidige ICT. Hiervan wordt een beeld gegeven in het volgende hoofdstuk.

2.3 Over de ontvlechting; een tussenbalans

Over de overwegingen die ten grondslag liggen aan de ontvlechting lopen de opvattingen uiteen. Voor directbetrokkenen in Rhenen voelde de samenwerking meer en meer als knellend, die de mogelijkheden voor het maken van eigen keuzen belastte. De last werd dusdanig zwaar dat eigen medewerkers er niet meer in wilden of konden functioneren. Hoewel het college van B&W van Rhenen in de informatienota van september 2023 verschillende inhoudelijke doelen van de ontvlechting presenteert, is in dit onderzoek niet gebleken dat die in het najaar van 2021 al zo expliciet waren onderscheiden. Onder meer geeft een bij de samenwerking betrokken functionaris uit Veenendaal aan dat deze overwegingen toentertijd aldaar niet bekend waren.

Wellicht waren de doelen in het najaar van 2021 nog niet expliciet geformuleerd, zij zijn wel begrijpelijk. Rhenen wilde zelf de regie voeren over de eigen ICT en in dat verband ruimte creëren voor eigen keuzen. De samenwerking met Veenendaal werd als te knellend ervaren.

Uit de gang van zaken komt verder naar voren dat de mogelijkheden voor kostenbesparing na ontvlechting te positief waren ingeschat. Ook is er weinig aandacht voor de risico's op langere termijn, zoals de investeringen in en het beheer van de hardware en de consequenties voor de personele capaciteit. Dat laatste betreft ook de risico's die te maken hebben met de beschikbaarheid van specialistische kennis.

Pas vanaf 2023 is de raad uitgebreid geïnformeerd over de ontvlechting, de overwegingen en de kosten. De met de raad gedeelde informatie is op zich volledig, zij het dat die niet altijd op overzichtelijke wijze is verstrekt.

3. De huidige ICT

In dit hoofdstuk staat de kwaliteit van de huidige ICT-organisatie van Rhenen centraal. Daarmee wordt de volgende deelvraag beantwoord:

▼ Hoe worden de huidige organisatie en performance van ICT beoordeeld?

Om tot beantwoording van deze vraag te komen hebben interviews en groepsgesprekken plaatsgevonden, voorafgegaan door een documentstudie. Tevens is kennisgenomen van het *Adviesrapport ICT omgeving en -strategie t.b.v. gemeente Rhenen, versie 1.1, OGD, 2024*. Dit rapport betreft een beoordeling, door een extern bureau, van de toenmalige (2024) werking en inrichting van de ICT-omgeving. Er wordt daarin geconstateerd dat op dat moment belangrijke documentatie over het applicatielandschap ontbreekt, waardoor beheerders en besluitvormers onvoldoende inzicht hebben in het gebruik, de kosten en lopende trajecten. Verder wordt gesteld dat het beheerteam onder druk staat en voornamelijk bezig is met het oplossen van incidenten en het draaiende houden van systemen. Hierdoor blijven structurele veranderingen uit, evenals noodzakelijke stappen op het gebied van compliance, zoals de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) en de NIS2-richtlijn.²⁰ Het adviesrapport concludeert dat de ICT-organisatie vooral reactief functioneert, operationeel is belast en onvoldoende in is om te professionaliseren richting een stabiele, toekomstbestendige omgeving. Dit is het beeld van bijna twee jaar geleden. In dit rekenkameronderzoek passeren eveneens deze aandachtspunten en wordt de actuele situatie gepresenteerd.

3.1 De richting van de ICT

In deze paragraaf gaat het om de richting die wordt gegeven aan de informatievoorziening en ICT. Deze kent de volgende aandachtspunten:

Richting van de ICT

- Bestuurlijke ambities en Organisatie visie/strategie
- Business: belangrijkste ambities en strategie (met een relatie tot de Informatievoorziening (IV))
- IV-visie/strategie
- Kaders en richtlijnen voor IV (proces van opstellen/vaststellen)
- Strategisch advies over innovatie, actualiteiten etc.

Aan de basis van de richting van de ICT staan de volgende beleidsstukken:

- Informatiebeleidsplan 2024-2028²¹
- Alternatievennota Toekomst ICT en Collegevoorstel Toekomst ICT (2024)

In het normenkader staat aangegeven wat van gemeenten kan worden verwacht op het gebied van richting. Dat betreft visie, strategie en ambitie voor de organisatie, en op basis daarvan visie, strategie en ambitie voor de IV (ICT). Daarnaast dient de mogelijkheid aanwezig te zijn om strategische onderwerpen van advies te voorzien en dat er (strategische) kaders en richtlijnen voor IV worden vastgesteld. Deze laatste twee zijn belangrijke strategische sturingsinstrumenten.

²⁰ Deze uitdagingen worden ondertussen opgepakt.

²¹ Dit plan is vastgesteld in het college, maar verder niet geagendeerd in de raad. Overigens zijn het Informatiebeleidsplan en de Uitvoeringsagenda gemeente Rhenen uit 2015 wél besproken in de toenmalige raad, op 15 november 2016. Bron: https://rhenen.raadsinformatie.nl/vergadering/309274#ai_2670081

Het strategisch organisatiebrede beleid van Rhenen is vastgelegd in het Bestuursprogramma 2022-2026²² en de Visie op Rhenen 2035. Het (strategisch) IV-beleid is geënt op deze beleidsstukken. Volgens het Informatiebeleidsplan 2024-2028 is het “...*nauw verbonden met het bestuursprogramma, de organisatievisie en de (digitale) ontwikkelingen die landelijk en daarbuiten spelen. Ook andere beleidsstukken zoals de ‘visie en strategie data’, de digitale bewaarstrategie en het Informatiebeveiligingsplan [bedoeld wordt: Informatiebeveiligingsbeleid] hangen hier nauw mee samen*”.²³

Het Informatiebeleidsplan 2024-2028 omvat een groot deel van wat in het normenkader wordt verstaan onder ‘richting’. Belangrijke onderwerpen komen erin aan bod: “*Het Informatiebeleid bepaalt hiermee de koers die noodzakelijk is voor een toekomstbestendige informatievoorziening. Hierin houden we rekening met de effecten van belangrijke ontwikkelingen en nieuwe wetgeving, de vereisten op het gebied van informatiebeveiliging maar ook de wensen vanuit de inwoner en de organisatie. Het Informatiebeleidsplan stelt duidelijke kaders aan de ontwikkeling van het informatielandschap voor de komende vier jaar (2024-2028) in de gemeente Rhenen. Daarbij staat de gemeente Rhenen specifiek voor een aantal uitdagingen rondom de professionalisering van de informatievoorziening en de transitie van uitvoerings- naar regie en datagedreven organisatie*”²⁴.

Het Informatieplan bevat vijf speerpunten:

- Professioneel informatiemanagement (grip ontwikkelen op het geheel van de ICT/IV, strategie en beleid ontwikkelen en regie/sturing uitvoeren)
- Digitale dienstverlening
- Informatieveiligheid en informatiebeheer
- Datagedreven werken
- Hybride (samen)werken

Het is aan de adviseur informatievoorziening (meer hierover in de volgende paragraaf) om de ambities in de organisatie te inventariseren. Er is daarmee één strategische lijn. Dat lijkt gegeven de context van Rhenen – een kleine maar ook platte organisatie – logisch. In andere gemeenten zijn er separate dienstverleningsstrategieën of strategieën per businessdomein. Deze dienen dan onderling met elkaar in verband te worden gebracht, maar dat blijkt in de praktijk soms lastig.

Het Informatiebeleidsplan wordt door de ambtelijke organisatie weliswaar gezien als een *strategisch* document, maar het is gericht op de *uitvoering*. Om die reden is het niet geagendeerd geweest in de raad. In verschillende andere gemeenten is het eveneens gebruikelijk dat zaken die betrekking hebben op de uitvoering niet in de raad worden besproken. Toch geldt dat lang niet voor alle gemeenten, zeker niet als de keuzen met betrekking tot de inrichting en uitvoering van beleid directe consequenties hebben voor de realisatie van de maatschappelijke doelen die de gemeente zich heeft gesteld.

De basisvoorwaarden voor gericht ICT-beleid zijn daarmee aanwezig. Er is een informatiebeleidsplan dat aansluit bij het strategische beleid van de gehele organisatie. Het plan voldoet op hoofdlijnen aan de eisen die aan een informatiebeleidsplan kunnen worden gesteld. De stukken worden daarnaast

²² Bron: Website gemeente Rhenen:
https://www.rhenen.nl/fileadmin/gemeente_rhenen/Bestuur/Bijlage_1_Bestuursprogramma_2022_-_2026_gemeente_Rhenen_1_.pdf

²³ Bron: Informatiebeleidsplan 2024-2028, gemeente Rhenen, blz. 5.

²⁴ Bron: Informatiebeleidsplan 2024-2028, gemeente Rhenen, blz. 5.

door betrokkenen ervaren als passend bij de context, óók in het licht van de beschikbare middelen. Betrokkenen geven aan dat het Informatiebeleidsplan in de praktijk heeft geleid tot uitvoering: het wordt gebruikt als leidraad en benoemde doelen worden gerealiseerd. Op dit moment wordt er aan een actualisatie gewerkt: ook dat is een positieve bevinding (evalueren en lerend vermogen). Zo is in april 2026 aan de raadscommissie Financiën en Bestuur een presentatie gegeven over de voortgang in de realisatie van de ambities in het Informatiebeleidsplan.

Uit de in het kader van het onderzoek gevoerde gesprekken blijkt dat zowel de raad als de ambtelijke organisatie het erover eens zijn dat Rhenen niet de ambitie heeft om voorop te lopen qua informatievoorziening en ICT: in plaats daarvan wil de gemeente een 'slimme volger' zijn²⁵. De schaal van de gemeente laat het niet toe om voorop te lopen. Overigens zien gebruikers in de organisatie, die vanuit een inhoudelijk vakgebied kijken naar de beschikbaar gestelde voorzieningen, allerlei mogelijkheden en kansen om hun werk beter te maken en voordelen te behalen in het realiseren van de organisatiedoelen. Zij ervaren nu echter dat deze kansen niet optimaal worden benut. Meer hierover is opgenomen in paragraaf 3.3.

3.2 Sturing en beheersing

In deze paragraaf behandelen we bevindingen op het gebied van:

Sturing en beheersing

- Portfoliomanagement; besluitvorming (in aansluiting op de 'richting')
- Kaders en richtlijnen voor informatiebeleid (proces van toezicht en toetsing), o.a. architectuur
- Risicomanagement en crisismanagement (grote incidenten)
- Compliance (wet- en regelgeving); o.a. privacy, informatiebeveiliging
- Leveranciers- en contractmanagement
- Financiële beheersing

Het normenkader geeft aan dat op het gebied van sturing en beheersing een uitwerking en doorvoering van de thematiek opgenomen onder het kopje 'Richting' wordt verwacht. Voor sturing en beheersing kijken we naar de manier waarop dit in de organisatie plaatsvindt: welke rollen en verantwoordelijkheden er zijn, welke gremia er zijn, etc. We kijken dus naar de 'inrichting' van de organisatie. Voor sturing en beheersing op het gebied van ICT/IV zijn o.a. portfoliomanagement, kaders en richtlijnen, risicomanagement, crisismanagement, compliance, leveranciers- en contractmanagement en financiële beheersing van belang. Het gaat dan hier om opzet, bestaan én werking van deze processen. Bij deze sturings- en beheersingsprocessen moet dus duidelijk zijn hoe de verantwoordelijkheden zijn belegd: in principe bij medewerkers met een (eind-)verantwoordelijkheid voor een thema of een organisatieonderdeel.

Sturing in het algemeen

Om de sturing op de ICT binnen Rhenen te versterken is er een stuurgroep ingesteld. Deze bestaat uit de burgemeester, de portefeuillehouder bedrijfsvoering, de manager bedrijfsvoering, de Chief Information Security Officer (CISO) en de informatiemanager. Aanvankelijk maakte de gemeentesecretaris eveneens deel uit van deze stuurgroep. Deze heeft zich hieruit teruggetrokken omdat hij van mening was dat zijn aanwezigheid geen toegevoegde waarde had, gezien de aanwezigheid van de manager bedrijfsvoering in de stuurgroep. In de stuurgroep wordt gesproken

²⁵ Niet alleen is dit genoemd in de gesprekken tijdens dit onderzoek, dit wordt eveneens vermeld in het Informatiebeleidsplan.

over de gewenste ontwikkelingen in de ICT van Rhenen. In dat verband komen strategische vraagstukken aldaar aan de orde. Daarmee is duidelijk dat strategische vraagstukken op het juiste niveau in de organisatie worden behandeld.

Portfoliomanagement

Portfoliomanagement is een proces waarin beschikbare resources én organisatorische doelen samenkomen. Het ondersteunt het nemen van beslissingen over prioritering: niet alles kan, en elke beslissing moet worden afgewogen tegen de organisatorische doelen, de strategie en de beschikbare middelen en mogelijkheden. Daarbij worden de wensen ook onderscheiden van de 'moetjes', zoals het doorvoeren van nieuwe wet- en regelgeving of het doorvoeren van kritische, noodzakelijke updates. Portfoliomanagement is een manier om het *geheel* aan gewenste én noodzakelijke ontwikkelingen in ogenschouw te kunnen nemen. Voor portfoliomanagement geldt dat er aan het Informatiebeleidsplan 2024-2028 een projectenkalender is gekoppeld. De adviseur informatievoorziening beslist in de praktijk in overleg met het Integraal Management Team wat prioriteit heeft, op basis van de dagelijkse voortgang, en ook op basis van prioriteiten die de raad op hoofdlijnen aangeeft. Volgens de adviseur informatievoorziening heeft de raad bijvoorbeeld aangegeven prioriteit te geven aan de basis op orde, inclusief informatieveiligheid. Er is over het algemeen weinig ruimte over voor innovatie²⁶, en eerder was er zelfs sprake van een applicatiestop. Ten aanzien van innovatie is er overigens wel een insteek dat medewerkers moeten kunnen experimenteren met nieuwe dingen.

Al met al is er voldoende aanleiding om te stellen dat Rhenen grip en zicht heeft op het projectenportfolio, en daarmee een rudimentaire (wellicht ook situationeel passende) vorm van portfoliomanagement heeft. Maar uit gesprekken blijkt ook dat deze wijze van sturen ontoegankelijk is voor de raad en wellicht ook in zekere zin voor het college van B&W. Portfoliomanagement wordt gezien als uitvoering, terwijl het ook een uitermate geschikt instrument kán zijn om strategisch (en gebaseerd op feiten) te kijken naar wensen in verhouding tot mogelijkheden: daarmee wordt heel erg duidelijk wat wél kan en wat níet kan, en ontstaat er ook meer inzicht en commitment voor gemaakte keuzes. Nú zijn de uitkomsten (beslissingen) transparant, maar ook het transparant maken van de afwegingen kan helpen begrip te kweken voor de uitdagingen van de IV organisatie.

Kaders en richtlijnen informatiebeleid; Informatiebeveiliging en privacybeheer

Binnen de gemeente Rhenen houdt de CISO zich bezig met informatiebeveiliging. In het kader van informatieveiligheid en -beheer heeft de gemeente diverse wettelijke verplichtingen opgepakt. Een en ander staat vermeld in het navolgende overzicht:²⁷

Acties met betrekking tot informatiebeveiliging

Het realiseren van beveiligingsnormen rond DigiD 2023, het aantonen van naleving van de vijf NOREA-normen, het uitvoeren van een pentest en opvolgen van de bevindingen; het verder inrichten van patchmanagement, BIO 2.0 maatregelen en de vereisten vanuit de Cyberbeveiligingswet.

De technische beveiligings-infrastructuur wordt verwerkt via een aanbesteding voor een SOC-SIEM oplossing en investeringen in postscanapparatuur om te voldoen aan eisen van het Regionaal

²⁶ Meestal wordt met innovatie fundamentele vernieuwing bedoeld die een afwijking is ten opzichte van hoe men eerder werkte, en met vernieuwing wordt bedoeld het vervangen van iets ouds door iets nieuws, waarbij fundamenteel hetzelfde blijven. Overigens is in dit verband van belang dat Rhenen de keuze heeft gemaakt om geen voorlopergemeente te willen zijn.

²⁷ Na afsluiting van de periode van veldwerk voor dit rekenkameronderzoek heeft de gemeente een nieuwe Roadmap gepubliceerd. Deze bevat onder meer aandacht voor nieuwe 'awarenessactiviteiten' en meer focus op risicomanagement.

Archief Zuid-Utrecht. Een beoogde Darktrace External Attack Surface Management (EASM)-oplossing, dat de buitenkant van de IT-infrastructuur van gemeenten monitort om kwetsbaarheden en onveilige situaties snel in beeld te krijgen¹, is vooralsnog uitgesteld. Voor meerdere nieuwe wettelijke kaders, zoals eIDAS 2.0, de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (WMEBV) en de Wet Digitale Toegankelijkheid, zijn inventarisaties uitgevoerd en is vastgesteld wat nodig is om bij inwerkingtreding te voldoen.

(Overheids-)organisaties moeten voldoende blijven investeren in informatieveiligheid om actuele bedreigingen voor te zijn. Uit gesprekken die we hebben gevoerd komt naar voren dat er in de organisatie vertrouwen is in de activiteiten van de CISO. De onderzoekers constateren dat dit terechte vertrouwen berust op een planmatige en systematische aanpak, die weer mede gebaseerd is op de kennis en ervaring van de CISO²⁸. Tegelijkertijd is er een tactisch/strategische afweging te maken: de hoeveelheid beschikbare middelen voor investeringen en maatregelen en voor capaciteit op het gebied van informatiebeveiliging dienen te worden afgewogen tegen het risiconiveau en de risicobereidheid van de gemeente. De strategische vraag is dus: hoeveel middelen zijn er precies nodig voor de informatieveiligheid? Een meer concreet gesprek hierover (met de raad, want het is deel van de begrotingsgesprekken) zou op zijn plaats zijn. Deels zijn beslissingen hierover al elders genomen: er is een minimaal niveau aan beveiligingsmaatregelen verplicht gesteld, op basis van wet- en regelgeving zoals de BIO2, ENSIA, AVG, Wdo, NIS2, etc. Zonder middelen erbij, betekent dit dat activiteiten op dit vlak interen op overige activiteiten voor informatieveiligheid.

Met de genomen maatregelen zet de gemeente stappen richting een meer gestructureerde en risicobewuste aanpak van informatieveiligheid, waarbij de gemeente is overgegaan van een vooral reactieve naar een meer proactieve werkwijze door processen in te richten voor het oplossen van informatiebeveiligingsvraagstukken.²⁹ In plaats van te reageren op incidenten die al zijn gebeurd, helpen zaken als pentesten, patchmanagement, het SOC-SIEM en postscanapparatuur (zie kader) om incidenten te voorkomen en voortijdig maatregelen te kunnen nemen. Toch geldt dat de realisatie van een deel van deze verbeterlagen nog in uitvoering is en er nog voldoende additionele verbeterpunten zijn, bijvoorbeeld rond het verder uitwerken van uitwijkscenario's.³⁰

Op het gebied van privacy is er een privacy officer. De functie van Functionaris Gegevensbescherming (FG) wordt extern ingehuurd in een samenwerking met andere gemeenten. In 2024 is er veel geïnvesteerd in het versterken van privacy. Momenteel worden er ook regelmatig Data Protection Impact Assessments (DPIA's) uitgevoerd.³¹

Kaders en richtlijnen informatiebeleid: Archivering en informatiebeheer

Gemeenten hebben ook te maken met verplichtingen op het gebied van archivering en informatiebeheer. De gemeente Rhenen heeft drie jaar geleden een waarschuwing ontvangen van de provincie omdat de archiveringsfunctie en DIV (een aanduiding van het vakgebied Documentaire Informatievoorziening) als onvoldoende werden beoordeeld, vooral omdat procedures niet goed waren

²⁸ De inzet van de CISO vindt plaats op basis van externe inhuur. De CISO heeft bij verschillende andere organisaties eerdere ervaringen opgedaan. In de context van dit rekenkameronderzoek heeft PBLQ geen onderzoek gedaan naar de gerealiseerde informatieveiligheid binnen Rhenen. Tegelijkertijd zijn er geen signalen verkregen dat er wat dit betreft sprake is van specifieke achterstanden of uitdagingen.

²⁹ Gemeente Rhenen (2025). *Interview*.

³⁰ Gemeente Rhenen (2025). *Interview*.

³¹ Een DPIA is een instrument om vooraf de privacy risico's van een gegevensverwerking in kaart te brengen en te beperken. Het doel is om te zorgen dat de verwerking voldoet aan de AVG en dat de rechten van betrokkenen goed worden beschermd.

beschreven en vastgelegd. Hierin heeft de gemeente sindsdien stappen gezet. Zaakgericht werken kan een middel zijn om een organisatie te ondersteunen op het gebied van informatiebeheer. Ten tijde van de veldwerkperiode in het onderzoek werkte de gemeente nog aan de inrichting van zaakgericht werken via de implementatie van een nieuw zaakstelsel en de toekomstige archivering in Rx Mission, die is uitgesteld in afwachting van de informatiestrategie.³² In de perspectiefnota is onlangs extra budget en formatie gevraagd voor de uitvoering van de Archiefwet. Het extra budget is in eerste instantie door de raad niet toegekend. Na een nadere uitwerking, is het extra budget later alsnog in de begroting opgenomen.

Architectuur

Met een extern bureau is recent een architectuurplaat gemaakt: een belangrijk sturingsmiddel. Met deze architectuurplaat is in beeld gebracht hoe het informatievoorzieningslandschap eruit ziet: welke onderdelen het betreft, welke delen van de organisatie waarvan gebruik maakt en welke verbanden er zijn tussen die onderdelen. Dat is belangrijk: als een organisatie overweegt om een verandering te realiseren aan een deel van het landschap, is het cruciaal dat er van tevoren goed zicht is op welke mogelijke consequenties dat met zich meebrengt. Bovendien kan aan de hand van een architectuuroverzicht ook gekeken worden of er bijvoorbeeld geen overlap is tussen verschillende applicaties die (deels) dezelfde dingen doen. Verder is het een zeer belangrijk communicatiemiddel: bijvoorbeeld voor nieuwe collega's of indien er een leverancier wordt ingeschakeld om een verandering te realiseren. Daarom is het goed dat de architectuurplaat er is. De organisatie gebruikt de gerealiseerde architectuurplaat actief, al is er een aandachtspunt voor het up-to-date houden van de plaat. Er is geen architect aanwezig in de organisatie, er is dus niet één toegewijde specialist.³³

Strategisch sturen met architectuur werkt aan de hand van o.a. principes die leidend zijn bij iedere overweging voor een verandering. GEMMA (Gemeentelijke Model Architectuur) is een speciaal voor gemeenten ontworpen model waarvan gebruik gemaakt kan worden. Voorbeelden van architectuurprincipes zijn standaardisatie en hergebruik, gegevens bij de bron (in een systeem wordt liever een koppeling gelegd naar een centrale bron voor het ophalen van gegevens, dan dat gegevens worden gekopieerd naar dat systeem), of klantgericht en digitaal (digitaal tenzij). Architectuurprincipes als deze dienen op het hoogste niveau te worden besproken en besloten. Mede hierom is dit – net als (strategisch) portfoliomanagement – een methode om begrip en commitment te creëren voor keuzes op het gebied van informatievoorziening. In het onderzoek hebben wij deze strategische sturing met architectuur niet aangetroffen.

Contract- en leveranciersmanagement

De verantwoordelijkheid voor het contract- en leveranciersmanagement berust in eerste instantie bij de adviseur informatievoorziening. Uit de gesprekken blijkt dat contract- en leveranciersmanagement in de praktijk over het algemeen naar behoren verloopt en dat de gemeente in het verleden veelal betrouwbare leveranciers heeft gekozen. Tegelijkertijd signaleren betrokkenen dat het monitoren van leveranciersprestaties meer aandacht behoeft.

Daarnaast is er binnen de organisatie van Rhenen geen afdeling die zich bezighoudt met leveranciersmanagement. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de budgethouders. Hierdoor bestaan tussen teams verschillen in wie het contact met leveranciers onderhoudt en hoe het leveranciersmanagement wordt ingevuld. Op dit punt kan meer structuur worden aangebracht. Deze verbetermogelijkheid heeft de gemeente zelf ook gesignaleerd: het versterken van contract- en

³² Het nieuwe zaakstelsel is per juni 2026 geïmplementeerd.

³³ De informatieadviseur werkt momenteel de architectuurplaat halfjaarlijks bij.

leveranciersmanagement is daarom opgenomen als prioriteit in de roadmap voor informatiebeveiliging.

Financiële beheersing

De adviseur informatievoorziening stelt overzichten op van de kosten die met de verschillende ICT-taken en projecten zijn verbonden. Deze overzichten worden besproken met de teammanager en verwerkt in de P&C-cyclus. Van deze overzichten is in het kader van het onderzoek kennis genomen. Gesteld kan worden dat de kosten daarmee in beeld zijn. De ontvlechting ging gepaard met kostenoverschrijdingen, maar inmiddels zijn de kosten onder controle en liggen ze op een gemiddeld niveau in landelijk perspectief.

3.3 Borging uitvoering

In deze paragraaf komen de volgende onderwerpen aan de orde:

Borging uitvoering

- Portfoliomanagement: realisatie (projecten en programma's, agile trajecten)
- Informatiemanagement en advies: vertaling businessvraag naar informatiebeleid
- Servicelevelmanagement
- Changemanagement
- Beheren en realiseren (functioneel, gegevens, ICT-componenten)
- Serviceverlening (dienstverlening ten behoeve van gebruikers)
- Incidentmanagement
- Inkoop / verstrekken gebruikersmateriaal / devices

Op basis van het normenkader is de verwachting dat richtinggevende besluiten en beleid (onder het kopje Richting) en bijbehorende sturende en beheersende processen (onder het kopje Sturing en Beheersing) in de praktijk worden toegepast en leiden tot een bepaald handelen van de organisatie. Zo dienen genomen portfoliobeslissingen (prioriteiten) in de praktijk te leiden tot succesvolle projecten en programma's. Het succesvol kunnen realiseren van een IV-project is een belangrijke indicatie voor de volwassenheid van een IV-organisatie. Verder dient er sprake te zijn van werkend informatiemanagement, werkend servicelevel- en changemanagement, goed functionerend beheer, incidentmanagement en serviceverlening aan gebruikers. Ook inkoop wordt hieronder geschaard.

Portfoliomanagement: realisatie

Rhenen werkt projectmatig aan het doorvoeren van grotere veranderingen in de ICT. Met een projectenlijst en -kalender wordt bijgehouden wanneer bepaalde projecten lopen, hoeveel projecten er tegelijkertijd worden gerealiseerd en wanneer projecten klaar zijn.

Om een beeld te geven van relevante projecten geven we hieronder voorbeelden. Het gaat om heel gebruikelijke projecten voor gemeenten. Ook in het geval een gemeente haar ICT afneemt van een andere partij, zijn dit soort projecten gangbaar. Daarnaast geldt voor elke gemeente – groot of klein – dat sommige projecten omvangrijk, impactvol en complex kunnen zijn. Een belangrijk fundament is gelegd met de afgeronde aanbesteding voor een nieuw zaakstelsel en de inrichting van iNavigator, waarmee de gemeente haar werkprocessen beter in beeld heeft en zaakgericht werken kan ondersteunen. Ook heeft de gemeente gekozen voor een nieuw intranet, Microsoft-licenties zijn (opnieuw) aanbesteed, verouderde oplossingen zijn vervangen. Enkele projecten zijn nog in ontwikkeling, zoals het back-up beleid, de digitale bewaarstrategie en de migratie

van oude archieven. Deze zijn belangrijk om volledig grip te krijgen op ICT. Ook zijn er nog beleidsstukken doorgeschoven zoals het hardening beleid, omdat eerst andere beleidskaders prioriteit hadden. Verder plant en realiseert de gemeente noodzakelijke vervangingen zoals routers en switches en Firewalls.

De gemeente heeft binnen Burgerzaken eDiensten geïmplementeerd, waardoor inwoners aanvragen digitaal kunnen indienen en afhandelen.³⁴ Daarnaast is de eerste fase voor het voldoen aan het basisniveau van de Woo gerealiseerd. Tot slot is een digitaal document inzage systeem voor Burgerzaken ingevoerd, wat heeft geleid tot efficiëntere en uniformere werkprocessen. Hiermee is een stevige basis gelegd voor verdere digitalisering. In de projectenkalender van 2024-2025 staan geen projecten genoemd die zijn uitgevoerd in het kader van datagedreven werken.

Informatiemanagement

Rhenen heeft sinds medio 2023 een adviseur informatievoorziening. Een tweede informatieadviseur is inmiddels aangetrokken, onder meer om zich te richten op data-analyseprojecten, AI en andere informatievraagstukken. De (eerste) adviseur informatievoorziening houdt het totaaloverzicht over de (ontwikkeling van de) informatievoorziening. De invulling van deze rol en de taken van deze functie zijn breed. Het gaat om het opstellen van strategie en beleid, leveranciers- en contractmanagement, bestuurlijke en managementrapportage en communicatie en informatiemanagement (vertaling maken tussen business ontwikkelingen en 'IT', actualiteiten op het gebied van IV vertalen naar de IV van de gemeente Rhenen, nieuwe wet- en regelgeving doorvertalen en implementeren/toepassen, etc.). Ook is de adviseur informatievoorziening budgethouder voor een deel van de IV. Tenslotte, zo kwam uit gesprekken naar voren, is de adviseur informatievoorziening het eerste aanspreekpunt voor medewerkers van vakinhoudelijke afdelingen die vragen of verzoeken hebben aangaande de inzet van ICT (niet zijnde storings- of reguliere gebruikersvragen, die naar de ICT helpdesk gaan). Naar zeggen van de desbetreffende adviseur is het combineren van al deze taken goed uitvoerbaar. In gesprekken met andere medewerkers van de gemeente is dat bevestigd.

Servicelevelmanagement

Rhenen werkt samen met een aantal leveranciers die belangrijke taken uitvoeren op het gebied van beheer. Rhenen werkt in die context veelal als regievoerder op de totale ICT, waarbij Rhenen het totaaloverzicht houdt en zelf keuzes maakt over de richting. Op het gebied van specialistische know-how vindt er vaak outsourcing plaats, hetzij vanuit een leverancier of vanuit inhuur van een externe. Op het gebied van 'kennis' en inzicht in ICT/IV – informatiemanagement in de breedste zin van het woord – voert Rhenen zelf de werkzaamheden uit en kan het eventueel een beroep doen op buurgemeenten en de VNG, wat Rhenen ook doet.

Als het gaat om servicelevelmanagement gaat het om het beheersen van de afspraken die er zijn gemaakt met leveranciers in zogenaamde SLA's (Service Level Agreements). Betrokkenen geven aan dat de relaties met leveranciers over het algemeen goed verlopen, mede omdat er is gekozen voor betrouwbare leveranciers. Wel zijn er aandachtspunten voor het vaker evalueren van leveranciersrelaties, al staan sommige (grotere) leveranciers niet altijd open voor evaluatiegesprekken. Het CAB (zie hieronder) signaleert dat het monitoren van leveranciersprestaties een punt van aandacht is. Hoewel er SLA's en GIBIT³⁵-afspraken zijn, verlopen escalaties niet altijd soepel en wordt beschikbare inkoop- en juridische expertise nog niet altijd betrokken. Inkoop (in de vorm van een inkoopadviseur) en juridische expertise zijn beschikbaar. Die kunnen worden benaderd

³⁴ Overigens konden inwoners ook al daarvoor aanvragen digitaal indienen.

³⁵ Gemeentelijke Inkoop bij IT Toolbox: een set aan tools voor het inkopen van IT, gericht op de gemeentelijke markt. Bron: <https://vng.nl/projecten/gibit>

in het geval van het aangaan van nieuwe contracten en bij conflicten, maar zouden naar mening van betrokkenen in het CAB nadrukkelijker kunnen worden ingezet.

Changemanagement

Ten aanzien van changemanagement is de Change Advisory Board (CAB) van belang.

Changemanagement gaat over het beheersen en controleren van alle veranderingen aan de ICT. Het zorgt ervoor dat er pas wijzigingen worden doorgevoerd in de systemen als aan de voorwaarden is voldaan en als er een goede check is geweest. De CAB werkt als de poortwachter: de leden van de CAB geven een go/no go. In dit overleg wordt er multifunctioneel naar voorgestelde wijzigingen gekeken. Zo geldt dat in de CAB wordt getoetst of allerlei beleid daadwerkelijk is toegepast: denk aan informatiebeveiligingsbeleid, privacy of strategische principes. De werking van de CAB is in april 2025 geëvalueerd. Eén van de ontwikkelpunten is dat sommige voorgestelde wijzigingen vrij laat pas bij de CAB worden aangemeld: een eerdere melding zorgt ervoor dat het risico op een no go lager wordt. Een no go betekent extra werk omdat er aanpassingen gedaan moeten worden, of een geheel nieuw voorstel gemaakt moet worden. Juist omdat de organisatie klein is, lukt het uiteindelijk om alles in de CAB langs te laten komen, daarmee wordt het doel van dit proces bereikt.

Beheren en realiseren (functioneel, gegevens en ICT-componenten)

Functioneel beheer – waarbij veel kennis van de inhoud en van de applicatie zelf is benodigd – is ingericht bij de business afdelingen zelf, maar wordt de komende tijd meer gecentraliseerd. Er is een vaste groep medewerkers die de overige beheer- en ontwikkeltaken uitvoeren. Zij voeren taken uit als applicatiebeheer, databasebeheer, technisch beheer, etc. Soms geven zij taken in opdracht aan de betrokken leveranciers. De systeembeheerders hebben individueel allemaal eigen én meerdere aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In grotere organisaties zouden deze rollen en verantwoordelijkheden zijn uitgesmeerd over meerdere personen (zodat er achtereenvolgens is, zodat dubbele petten worden voorkomen en zodat medewerkers zich optimaal kunnen specialiseren). Vanwege de omvang van de gemeente is dit nu niet mogelijk. Van de groep systeembeheerders kan zonder meer worden gezegd dat zij met veel inzet, betrokkenheid en persoonlijk commitment hun werkzaamheden verrichten.

Bij specifieke applicaties die verkregen zijn van externe leveranciers ligt het beheer veelal bij de leverancier.

Serviceverlening

In het onderzoek is met gebruikers gesproken over hoe zij de ICT en de dienstverlening ervaren. Uit gesprekken met ICT-betrokkenen kwam eerder naar voren dat de geleverde voorzieningen beschikbaar zijn en weinig uitval hebben. De door ons gesproken medewerkers bevestigen dat alle applicaties die zij nodig hebben voor hun dagelijks werk beschikbaar zijn en over het algemeen betrouwbaar functioneren. Mochten er zich problemen voordoen, dan worden die over het algemeen snel opgelost. De gebruikers waarderen de betrokkenheid van hun ICT-collega's zeer. Doordat het een kleine organisatie is wordt er vrij direct en persoonlijk gehandeld op het moment dat een gebruiker een probleem heeft. Gebruikers geven aan dat zij dat veel fijner vinden dan gebruik te moeten maken van een service helpdesk die op afstand zit. Tegelijkertijd neemt de organisatie zelf waar dat de serviceverlening kwetsbaar is. Degene die de helpdesk bemand moet soms te rade gaan bij collega's voor bepaalde specifieke kennis. Indien zij niet beschikbaar zijn (afwezig, verlof, ziek of te druk met andere zaken) ontstaat er een vertraging. Daarnaast is de helpdesk minder lang beschikbaar dan de kantooruren van alle medewerkers tezamen (ook de medewerkers die bepaalde diensten draaien): na 16:00 uur is er geen vaste bezetting. De tegenstelling/keuze hier is dus: persoonlijk en betrokken

maar soms vertraagd (en goedkoper!) versus altijd bereikbaar maar niet persoonlijk en niet transparant in het geval er sprake zou zijn van een externe helpdesk.

Daarnaast zien de gebruikers zaken die zij onhandig vinden en soms niet begrijpen. Zo moet er soms in meerdere systemen apart worden ingelogd, of worden beveiligingsmaatregelen soms als zwaar ervaren. De thuiswerkplek functioneert niet goed: medewerkers ervaren uitval. Deze medewerkers geven ook niet goed bekend te zijn met de richtlijnen en afspraken over de te gebruiken hardware. Verder ervaren sommige medewerkers dat de continuïteit niet goed is geborgd, omdat protocollen onvoldoende helder zijn over het herstellen/weer werkend krijgen van een applicatie wanneer het uit de lucht is geweest.

Naast de interne gebruikers dient de ICT ook aan te sluiten bij de wensen van de inwoners. Er is binnen de organisatie aandacht voor door de inwoners gewenste digitale dienstverlening. Er is een werkgroep rond dit thema waar medewerkers van verschillende organisatieonderdelen, zoals communicatie, het KCC en functioneel beheer, aan deelnemen.

Incidentmanagement

Incidentmanagement gaat over het tijdig signaleren en oplossen van incidenten, waarbij informatie goed wordt geregistreerd, er triage wordt gedaan, oplossingen adequaat en voldoende zijn en er evaluatie van incidenten plaatsvindt om ervan te leren en structurele oplossingen door te kunnen voeren. Over incidentmanagement staat het nodige geschreven in het Strategisch Informatiebeveiligingsplan 2025-2028. Afgehandelde incidenten worden besproken in het CAB (een recente ontwikkeling). Er is een ICT-regisseur aangesteld om regie te voeren op implementaties, incidenten en changes: deze zijn soms afdelingsoverstijgend, betreffen meerdere leveranciers en raken meerdere (functioneel) beheerders. De ICT-regisseur is ook betrokken bij het doorvoeren van maatregelen op het gebied van informatiebeveiliging. De afgelopen periode heeft de organisatie hier stelselmatig meer aandacht aan besteed.

Inkopen en verstrekken

Leveranciersmanagement is belangrijk voor Rhenen. Afspraken over ICT worden vastgelegd in servicelevelagreements (SLA's), ook indien werkzaamheden intern worden verricht. In het geval van een externe leverancier zijn dit soort afspraken extra van belang. In deze afspraken staat opgetekend hoe beheer en ontwikkeling worden vormgegeven (bijvoorbeeld in het geval van een externe leverancier: hoe snel een noodzakelijke aanpassing in het kader van een informatiebeveiligingsincident worden doorgevoerd of hoe lang een organisatie erover mag doen om een verzoek van de klant in te willigen). Uit gesprekken wordt duidelijk dat de problemen met Veenendaal zich op dit gebied af hebben gespeeld, en dat men met de huidige werkwijze een verbeterde situatie ervaart.

Sommige gebruikers vragen zich af of er optimaal gebruik wordt gemaakt van de beschikbare applicaties. Zij zien mogelijkheden om het inhoudelijke werk te verbeteren en daaruit bijvoorbeeld efficiëntievoordelen te behalen. Dat kan gaan om veranderingen in het gebruik ervan – en dan ook organisatiebreed door te voeren en mensen daarin te trainen – of om veranderingen door te voeren in de voorzieningen zelf. Als het gaat om het eerste geven medewerkers aan dat er naar hun mening weinig aandacht is voor training en scholing bij reeds aanwezige applicaties. Zij ervaren verder dat er bij het verstrekken van richtlijnen voor het gebruik van applicaties meer aandacht is voor de technische kant en de risico's, in plaats van naar de mogelijke opbrengsten. Om meer rendement te verkrijgen uit bestaande of nieuwe applicaties is het nu zo dat gebruikers zélf onderzoek zouden

moeten doen of zelf een voorstel moeten doen voor een verandering of een verbetering. Gebruikers zouden graag zien dat er vanuit de ICT meer ruimte en capaciteit is om mee te denken over de toekomstige ontwikkelingen en de daarbij passende ICT.

Daarnaast verkregen wij in het onderzoek signalen van gebruikers dat sommige hardware – laptops, telefoons – is verouderd.

3.4 Informatie, controle en verantwoording

De adviseur informatievoorziening is als eerste aan zet als het gaat om het opstellen van rapportages over de ontwikkelingen binnen de ICT. In die rapportages wordt ingegaan op de algemene realisatie van de beleidsambities en het anticiperen op nieuwe uitdagingen (waarvan sommige het gevolg zijn van nieuwe wet- en regelgeving). In de rapportages wordt ook ingegaan op de ontwikkelingen met betrekking tot het budget.

Het college van B&W geeft aan veel vertrouwen te hebben in het team dat verantwoordelijk is voor het functioneren van de ICT. De aanwezigheid van de burgemeester en de wethouder in de stuurgroep die zich bezighoudt met de ICT biedt op zichzelf al goede mogelijkheden om de ontwikkelingen van dichtbij te volgen en te kunnen sturen. De rapportages worden periodiek in het college van B&W besproken en vastgesteld. De informatie die in de rapportages is opgenomen wordt ervaren als een bevestiging van het vertrouwen.

De ontwikkelingen binnen de ICT, en de daaraan gekoppelde gelden, maken onderdeel uit van de P&C-cyclus. De raad ontvangt in het kader van de P&C-cyclus twee keer per jaar informatie over alle ontwikkelingen, waaronder ook de ICT. Daarnaast wordt er ook twee keer per jaar een rapportage over de ontwikkelingen in de ICT gedeeld met de raad. Vanuit de organisatie wordt ervaren dat deze wisselende aandacht krijgt van de raad. Soms geeft die aanleiding voor veel, soms detaillistische of kritische vragen, in een enkel geval heeft de raad afgezien van agendering van de nota.

Buiten de P&C-cyclus of de halfjaarlijkse agendering van de rapportage over de ontwikkelingen in de ICT is er altijd de mogelijkheid om ad hoc een mededeling aan de raad te doen. Hier is in een enkel geval sprake van geweest.³⁶

In het algemeen kan hieruit worden afgeleid dat de raad goed wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen in de ICT. Toch bestaat daarover, zo is gebleken in dit onderzoek, enige twijfel bij raadsleden. Onder meer is in het vorige hoofdstuk genoemd dat de raad achteraf en weinig volledig is geïnformeerd over de ontvlechting van de ICT met Veenendaal, een proces waarbij enkele malen moest worden geconstateerd dat er sprake was van onverwachte financiële tegenvallers. Raadsleden hebben ervaren dat van hen aanvankelijk werd verwacht dat zij zich niet met de ontvlechting zouden bemoeien. Kritische vragen uit de raad werden afgehouden of nauwelijks beantwoord. Deze ervaring heeft niet bijgedragen aan het vertrouwen in de raad over de informatievoorziening met betrekking tot de ICT.

Anticiperend op de twijfels bij de raad of de organisatie de ICT wel onder controle heeft, heeft de gemeente deelgenomen aan een gemeentevergelijkend onderzoek naar de ICT-kosten (ICT-benchmark). Gebleken is dat Rhenen 119 euro per inwoner aan ICT besteedt, terwijl de landelijke benchmark hiervoor 115 euro betreft. Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat de ICT in Rhenen relatief duur is. Echter, hiermee wordt Rhenen vergeleken met (veel) grotere gemeenten.

³⁶ Dit betrof het afzien van een eerder aangekondigde aanbesteding.

Binnen de eigen 'klasse', gemeenten met inwoners tot 60.000, geldt dat de benchmark 120 euro is. Rhenen valt hier net onder. Een uitschieter in deze categorie besteedt zelfs meer dan 200 euro per inwoner aan ICT.

Zowel medewerkers van de organisatie als raadsleden geven aan dat met toegenomen informatiestromen (de halfjaarlijkse rapportages, bevindingen uit de ICT-benchmark) en het ontbreken van onverwachte gebeurtenissen het wederzijds vertrouwen is toegenomen. Tegelijkertijd geven medewerkers aan dat ze het idee hebben dat raadsleden hun rollen en verantwoordelijkheden niet altijd juist invullen. Met de soms detaillistische vragen over de uitvoering lijkt het alsof raadsleden zich te zeer bezighouden met de uitvoering.

Raadsleden hebben ten tijde van het onderzoek aangegeven nog veel onzekerheden en onduidelijkheden over de ICT te ervaren. Zo noemen zij dat ze nog steeds geen volledig beeld hebben van de ambities, activiteiten en kosten. Zij erkennen dat hun vragen soms gedetailleerd zijn. Hun motivatie om toch op dat niveau vragen te stellen is omdat zij bezorgd zijn over de huidige kwaliteit. De raadsleden zeggen te willen streven naar een (ICT-)organisatie die klaar is voor de toekomst; een volwassen ICT-organisatie met goede governance, lage kosten en gebruikmakend van samenwerking. Van belang is dat Rhenen voorbereid is op toekomstige uitdagingen, zoals digitale dreigingen en Woo-verzoeken. Zij betwijfelen of de schaal van Rhenen het mogelijk maakt om de kwaliteit van de ICT op de langere termijn te garanderen.

De ontvangst en bespreking van de halfjaarlijkse rapportages bieden naar mening van de raadsleden te weinig mogelijkheden om de discussie over de toekomst van de ICT goed te voeren. Maar er is geen ander platform waarop daarover kan worden gesproken.³⁷ Raadsleden zouden zich graag beter laten informeren over en actiever willen sturen op ICT. Hiervoor zou de raad graag willen zien dat ze mee worden genomen in ICT-beslissingen. Zij zouden graag inbreng kunnen hebben voordat keuzes worden gemaakt. Zij pleiten in dit verband voor een nog betere informatievoorziening, bijvoorbeeld via een raadsportaal met actuele kengetallen en informatie over hoe het geld wordt besteed.

3.5 Tussenbalans over de huidige ICT

Rhenen heeft een governance van de ICT gerealiseerd die in essentie recht doet aan alle onderdelen en aandachtspunten die daarvan kunnen worden verwacht. Er is relevant beleid vastgelegd, er vindt portfoliomanagement plaats, er is aandacht voor risico- en crisismanagement, het applicatielandschap is in beeld, er wordt voldoende geanticipeerd op geldende wet- en regelgeving met betrekking tot privacybescherming en informatiebeveiliging, de financiën zijn in beeld en 'in control', en er vindt leveranciers- en contractmanagement plaats. Dit beleid beperkt zich niet tot het louter op papier 'richting' geven: er is ook in de inrichting en uitvoering voorzien. De kleine groep aan functionarissen die gezamenlijk verantwoordelijkheid zijn voor het ICT-beleid, werkt als een goed op elkaar ingespeeld team waarin sprake is van groot onderling vertrouwen.

De medewerkers van de gemeente kunnen met de huidige ICT uit de voeten. Het doet wat nodig is. Ook waarderen deze medewerkers de korte lijnen met de ICT-ondersteuning en de daarbij passende mogelijkheden voor informele, vaak snelle ondersteuning. Dat wordt ervaren als iets dat goed past binnen de relatief kleine organisatie van Rhenen. Maar zij zien ook de nodige risico's, zoals

³⁷ Tijdens gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, is de mogelijkheid geopperd om een raadswerkgroep ICT in te stellen. Verder is aangegeven dat het nuttig is om tijdens het inwerkprogramma van de nieuwe raad de nodige aandacht te besteden aan de ICT, en de ontwikkelingen daarin.

kwetsbaarheden met betrekking tot de beschikbare personele capaciteit aan ICT-ondersteuning, de deskundigheid van de ondersteuning en de mogelijkheden om te sparren over de gewenste ICT-ondersteuning bij de toekomstige uitdagingen. Daarnaast wordt de hardware als verouderd en beperkt ervaren.

Er zijn ook andere kwetsbaarheden gebleken. De verantwoordelijkheden zijn bij slechts een beperkt aantal functionarissen belegd, die daarmee, mochten ze wegvallen, moeilijk te vervangen zijn. Sommige functies en verantwoordelijkheden zijn belegd bij externen. Daarmee is weliswaar de kwetsbaarheid kleiner, de gemeente bouwt zelf minder kennis en ervaring op. Binnen de bredere organisatie bestaan er zorgen over de ICT-ondersteuning. Er zijn signalen verkregen dat de medewerkers hogere verwachtingen hebben van de ondersteuning, danwel dat zij zich niet altijd optimaal ondersteund voelen. Dat betreft zowel de 'devices'/hardware waarmee ze moeten werken, de applicaties als de inhoudelijke ondersteuning.

Er is sprake van een structurele informatievoorziening aan college en raad, waarin wordt gerapporteerd over alle relevante aspecten van de ICT. Wel is duidelijk dat er bij raadsleden sprake is van twijfel, zowel over de huidige kwaliteit van de ICT als de toekomstbestendigheid van de huidige ICT-organisatie. Die twijfel wordt mede ingegeven door het gevoel dat de raad, zeker ten tijde van de ontvlechting, niet altijd goed is geïnformeerd. Raadsleden wijzen in dat verband op de financiële tegenvallers die tijdens de ontvlechting bleken. Die twijfel draagt bij aan het stellen van soms zeer specifieke vragen, die de organisatie weer het gevoel geeft dat raadsleden zich te zeer met de uitvoering bemoeien. Zowel raadsleden als medewerkers van de organisatie noemen dat de verhoudingen tussen raad, college en organisatie wat de ICT betreft verbetering te zien geven. Maar er is geen platform waarop een gesprek tussen raad en college over de huidige en toekomstige kwaliteit van de ICT wordt gevoerd. Met andere woorden, er mag een strategisch gesprek over ICT worden verwacht waarvan op dit moment onvoldoende sprake is.

4. Over de besturing

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op het verleden (de ontvlechting), de huidige stand van zaken in de ICT en de toekomstige ontwikkelingen. Over die drie perioden heen was er een algemeen aandachtspunt in het onderzoek, dat expliciet is gemaakt in de volgende onderzoeksvraag:

- ▶ Hoe heeft de besturing van de ICT en de ontvlechting tot nu toe plaatsgevonden in de driehoeksverhouding raad, college, ambtelijke organisatie? Welke verbeterpunten zijn er?

Deze vraag komt in dit hoofdstuk aan de orde, waarbij de relevante inzichten zijn ontleend aan de bevindingen waarover in de eerdere hoofdstukken al verslag is gedaan.

4.2 Over de sturing

Zowel de besturing van de ICT als eerder de ontvlechting vinden plaats in een driehoeksverhouding tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Om als raad effectief te kunnen sturen en controleren of de gemeente de ambities op het gebied van ICT waarmaakt, is informatie nodig over de kosten, de opbrengsten, de werking en de risico's van ICT. Deze informatie was gedurende het traject niet altijd volledig of tijdig beschikbaar.

De ontvlechting van de ICT-samenwerking met Veenendaal is ingezet in de context van een groeiende ontevredenheid, met name binnen de ambtelijke organisatie. Het besluit tot ontvlechting is door het college genomen, waarbij de raad niet vooraf is betrokken maar in een later stadium via informatienota's is geïnformeerd over de voortgang en de redenen voor opzegging. Hoewel werd toegezegd dat de raad actief zou worden geïnformeerd en betrokken bij het traject, blijkt uit documentatie en gesprekken dat de raad veelal achteraf inzicht kreeg in de financiële en operationele gevolgen van de gemaakte keuzes. Zo zijn besluiten, zoals het aangaan van het contract met de externe ICT-partner en aankoop van hardware, pas achteraf toegelicht. Ook informatie over alternatieven, risico's, budgetoverschrijdingen en aanvullende structurele kosten, waaronder hogere licentiekosten, kwam pas in een later stadium (volledig) beschikbaar.

Verschillende raadsleden hebben het gevoel dat er geen inhoudelijke afweging heeft plaatsgevonden bij het besluit tot ontvlechting. Er werden geen concrete voorbeelden van tekortkomingen gepresenteerd. De raad kijkt scherp en kritisch naar de kosten van de ICT. De raad neigt naar bezuinigingen op inhuur en formatie, maar beschikt niet over een eenduidige visie op ICT. Door het beperkte inzicht in risico's en financiële gevolgen had de raad tijdens het traject slechts beperkt zicht op de samenhang en impact van besluiten. Dit maakte het voor de raad lastig om haar sturende en controlerende rol goed in te vullen. Daarnaast toonde slechts een beperkt aantal raadsleden structurele betrokkenheid bij het thema.

In reactie op de kritische houding van de raad heeft de ambtelijke organisatie de informatievoorziening verbeterd. Naast de reguliere P&C cyclus wordt de raad twee keer per jaar geïnformeerd via informatienota's, die worden gedeeld en besproken in commissievergaderingen, met aandacht voor applicaties, actuele ontwikkelingen en lange termijn plannen. Daarbij is ruimte voor mondelinge toelichting en het stellen van vragen door raadsleden. Tegelijkertijd merkt de organisatie op dat de raad veel op details focust, terwijl een meer strategische kijk ook wenselijk wordt geacht. Om de raad inzicht te geven in de kosten en volwassenheid van de ICT ten opzichte van andere gemeenten, heeft

de organisatie een benchmark laten uitvoeren. Deze benchmark is niet inhoudelijk besproken in de raad, onder meer door een te volle agenda. Hoewel de raad erkent dat de informatienota's verbeterd zijn en dat de organisatie meer grip lijkt te krijgen op de ICT, blijven er zorgen bestaan over veiligheid, continuïteit en toekomstbestendigheid van de ICT.

Verder kan worden geconstateerd dat toekomstscenario's zijn gedeeld met de raad. Tegelijkertijd is er niet tot nauwelijks over gesproken. Tijdens het gesprek dat in het kader van het onderzoek met raadsleden is gevoerd, bleek onder meer dat de scenario's nauwelijks bekend zijn.

4.3 Tussenbalans

In het onderzoek is geconstateerd dat alle essentiële informatie over de ontwikkelingen met betrekking tot de ICT in Rhenen is gedeeld met de raad. Bij de ontvlechting heeft dat grotendeels achteraf plaatsgevonden. Informatie over de huidige stand van zaken is veelal wel tijdig. Maar, mede gebaseerd op het wantrouwen dat vanwege de tekortschietende informatievoorziening bij de ontvlechting is ontstaan, werd deze informatie aanvankelijk niet volledig vertrouwd. Daarbij is wel sprake van verbetering. De informatie geeft niet tot nauwelijks aanleiding voor een meer algemene discussie over de eisen en ambities die de raad aan de ICT zou willen stellen. Dat heeft ook consequenties voor de betrokkenheid van de raad bij de gewenste toekomstscenario's. De raad is hierover geïnformeerd, maar er heeft geen discussie over plaatsgevonden. Ook de raad heeft nagelaten daarvoor het initiatief te nemen.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In de eerste vier hoofdstukken van dit rapport zijn de opbrengsten van het onderzoek beschreven. In de tweede paragraaf van dit laatste hoofdstuk worden deze eerst aan de hand van het opgestelde normenkader beoordeeld. Vervolgens worden de onderzoeksvragen in paragraaf 5.3 beantwoord. In de vorige hoofdstukken is nog weinig ingegaan op de toekomstscenario's en de beoordeling daarvan. Deze vallen immers niet onder de eerdere opbrengsten. Aan de beoordeling van de mogelijke toekomstscenario's wordt in dit hoofdstuk (paragraaf 5.4) nu aandacht besteed. Uiteindelijk leidt dat er toe dat in paragraaf 5.5 een centrale conclusie over de inrichting en het functioneren van de ICT van Rhenen kan worden geformuleerd. Tevens bevat deze paragraaf deelconclusies over de ontvlechting, het huidige functioneren en de toekomstige ontwikkeling van de ICT. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden aan deze conclusies aanbevelingen verbonden.

5.2 Beoordeling van de bevindingen

5.2.1 Over de ontvlechting

In hoofdstuk 1 zijn enkele normen geformuleerd om de bevindingen mee te beoordelen. Het eerste cluster aan normen heeft betrekking op de ontvlechting. Op basis van de gepresenteerde bevindingen kan bij elke norm nu ook een oordeel worden gegeven.

Normen met betrekking tot de ontvlechting	Oordeel
▪ Het college van B&W heeft voorafgaand aan de ontvlechting expliciete doelen, met name op het gebied van dienstverlening en kosten, geformuleerd en vastgelegd	Negatief
▪ De doelen waarmee de ontvlechting destijds is ingezet zijn vandaag aan de dag actueel/relevant	Positief
▪ Het college van B&W heeft inzicht in de mate waarin de doelen waarmee de ontvlechting is ingezet worden gerealiseerd	Positief
▪ Het college van B&W stuurt op het realiseren van geformuleerde ICT-doelen, met een duidelijke governance structuur, vastgelegde verantwoordelijkheden en systematische monitoring van voortgang en resultaten	Neutraal

De onderbouwing van deze beoordeling is als volgt: Weliswaar heeft het college van B&W naderhand inzicht gegeven in de doelen die met de ontvlechting zijn nagestreefd, niet is gebleken dat die doelen al vooraf expliciet zijn geformuleerd. De (naderhand) geformuleerde doelen hebben vooral betrekking op het streven naar grotere flexibiliteit en het vermogen om als gemeente zelf keuzen te kunnen maken. Die keuzes zijn zeker nog actueel. Het college van B&W heeft inzicht gegeven in de mate waarin deze doelen zijn en worden gerealiseerd. Toch is het oordeel op de laatste norm neutraal. De sturing op de realisatie van de doelen, de beheersing van de risico's en de keuzen over een nieuwe governancestructuur hebben in het ontvlechttingsproces lang niet altijd expliciet plaatsgevonden.

5.2.2 Over het huidige functioneren van de ICT

Het tweede cluster aan normen heeft betrekking op het huidige functioneren van de ICT. Ook deze bevindingen kunnen nu worden beoordeeld.

Normen met betrekking tot het huidige functioneren van de ICT	Oordeel
▪ De huidige organisatie en performance van de ICT ondersteunen de gemeente effectief, efficiënt en veilig	Positief
▪ Het college van B&W heeft inzicht in risico's en aandachtspunten ten aanzien van de huidige organisatie en performance van de ICT	Neutraal
▪ Het college van B&W stuurt tijdig en adequaat op waargenomen risico's en aandachtspunten	Neutraal
▪ Het college van B&W verstrekt aan de gemeenteraad voldoende informatie zodat de raad de controlerende en sturende verantwoordelijkheden met betrekking tot de ICT waar kan maken	Neutraal

Ten aanzien van de huidige organisatie en performance van de ICT kan worden vastgesteld dat de ICT op dit moment in operationele zin functioneert en onder controle is: medewerkers kunnen werken met de ICT. Storingen worden over het algemeen snel verholpen. Ook in organisatorische zin is sprake van een samenhangend geheel van kaders, rollen en overlegstructuren. De rollen die nodig zijn voor een goede IT governance zijn grotendeels binnen de organisatie belegd, al zijn niet alle rollen als afzonderlijke functie ingericht. Zo is er wel een CAB en een stuurgroep ICT actief, maar ontbreekt een aparte IT-architect functie. Daarnaast was de functie van IT-regisseur tijdelijk ingevuld; het is niet bekend hoe deze rol momenteel is belegd. Voorheen rapporteerden systeembeheerders rechtstreeks aan de manager bedrijfsvoering, die ICT in portefeuille had, en was er geen afzonderlijke regiefunctie ingericht. De rollen worden in de praktijk ingevuld door een groep betrokken medewerkers en managers, die brede verantwoordelijkheden dragen en commitment tonen. Zij handelen niet alleen voorkomende issues af, maar geven ook overzicht en sturing aan het geheel. Gezien de omvang van de organisatie en de beschikbare middelen is het oordeel van de organisatie en de performance van de ICT overwegend positief, al is deze performance op een aantal onderdelen reactief en kwetsbaar. Leveranciers- en contractmanagement zijn bijvoorbeeld belegd bij de applicatie-eigenaren. Zij werken samen met betrouwbare leveranciers. Maar monitoring van leveranciersprestaties vindt niet systematisch plaats. Op het gebied van architectuur en portfolio-sturing is sprake van een basis. De organisatie maakt actief gebruik van een architectuurplaat die inzicht biedt in het applicatielandschap en de onderlinge samenhang van applicaties. Wel vraagt het actueel houden hiervan blijvende aandacht. Het ontbreekt in de organisatie aan de functie van een architect. Strategische sturing op basis van expliciete architectuurprincipes, zoals GEMMA, is daarbij nog beperkt ontwikkeld. Via portfoliomanagement wordt prioriteit gegeven aan projecten en activiteiten, waarbij beleid, beschikbare middelen en externe verplichtingen tegen elkaar worden afgewogen. De wijze waarop deze afwegingen tot stand komen is echter beperkt geformaliseerd en voor bestuur en organisatie niet altijd volledig transparant. Alles bij elkaar laat dit zien dat de gemeente Rhenen, gezien haar omvang en beschikbare middelen, de ICT voldoende op orde heeft. De strategische richting blijft niet beperkt tot papier, maar werkt zichtbaar door in de uitvoering. Dat leidt tot een positieve beoordeling van deze norm. Voor een meer genuanceerdere en precieze beoordeling is in hoofdstuk 1 aangegeven dat de eerste norm uitgewerkt is in 17 aanvullende normen. Het oordeel daarop staat onderaan deze paragraaf (5.2.2).

Het functioneren van de ICT is in belangrijke mate afhankelijk van de inzet van een relatief kleine groep betrokken medewerkers. Dat kent kwetsbaarheden. Deze hebben met name betrekking op het

risico van stagnatie in noodzakelijke ontwikkeling en innovatie om bij te blijven met de ICT ontwikkelingen voor overheid en gemeenten in het bijzonder. Daarnaast is er sprake van permanente druk op de beschikbare capaciteit en afhankelijkheid van moeilijk vervangbare medewerkers. vanwege reguliere en grote veranderingen (zoals het vervangen van applicaties en aanbestedingen). Verder heeft de gemeenteraad gesteld dat de uitgaven aan ICT niet mogen toenemen. Gezien de inflatie en de daarmee gepaard gaande stijging van tarieven voor software en de kosten voor hardware zet dit de kwaliteit van de huidige ICT onder druk. Het college van B&W beschikt over inzicht in de risico's en aandachtspunten, onder meer gebaseerd op periodieke rapportages, bestuurlijke overleggen en de uitgevoerde benchmark. Ook is er sinds enige tijd een stuurgroep ICT, waar de portefeuillehouder, burgemeester, CISO en informatiemanager onderdeel van uitmaken. Tegelijkertijd wordt onderkend dat verdere ontwikkeling nodig is in het onderbouwen van inzicht in ICT, prestaties en beleidsdoelen met concrete cijfers, zodat gericht kan worden gestuurd. Ook blijkt dat het inzicht niet op alle onderdelen volledig is, met name op strategisch niveau. Zo wordt bij strategische vraagstukken regelmatig externe expertise ingeschakeld en bestaat er bestuurlijk behoefte om scherper te definiëren welke rol ICT in de toekomst moet vervullen.

De huidige medewerkers en managers voelen een grote verantwoordelijkheid en tonen veel betrokkenheid. Daarmee ontstaat wel het risico dat ieder van hen onmisbaar dreigt te worden of in ieder geval lastig te vervangen is. De wijze waarop betrokkenen hun rol invullen tegenover de gestelde arbeidsvoorwaarden dreigt uit balans te raken, waardoor werving van nieuwe medewerkers een uitdaging wordt. Tot nu toe is het effect hiervan meegevallen. Er zijn succesvolle wervingen geweest. Er is een aantal redenen waarom op dit moment de arbeidsmarkt voor ICT'ers niet ongunstig is voor wervende organisaties.³⁸ Door deze ontwikkelingen is er op dit moment verhoudingsgewijs meer aanbod op de arbeidsmarkt. Het risico bestaat echter dat de eerder gevoelde tekorten in de ICT terug zullen komen.

De aanwezigheid van de burgemeester en wethouder in de stuurgroep die zich bezighoudt met de ICT biedt het college mogelijkheden om ontwikkelingen, risico's en strategische ICT-vraagstukken structureel te volgen. De voortgangsrapportages worden periodiek besproken en vastgesteld binnen het college en via onder andere de reguliere P&C-cyclus gedeeld met de raad. Ook wordt externe kennis benut om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en toenemende complexiteit. Tegelijkertijd concurreert ICT met andere omvangrijke portefeuilles, zoals financiën. Hierdoor bestaat het risico dat ICT, ondanks de regelmatige agendering, niet altijd de prioriteit of aandacht krijgt die het nodig heeft.

Ten aanzien van de vierde norm kan worden vastgesteld dat het college de gemeenteraad structureel informeert over de ontwikkelingen in de ICT, onder meer via de P&C-cyclus en aanvullende halfjaarlijkse rapportages, waarin aandacht is voor voortgang, financiën en relevante ontwikkelingen. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat raadsleden deze informatieverstrekking niet altijd als volledig, tijdig of voldoende richtinggevend hebben ervaren, met name als het gaat om de ontwikkelingen rondom de ontvlechting. Raadsleden geven aan behoefte te hebben om eerder in het proces betrokken te worden en het gesprek te voeren over de strategische ontwikkeling en toekomstbestendigheid van de ICT. Hoewel het wederzijds vertrouwen recent is toegenomen en de informatievoorziening is verbeterd, blijft het beeld dat de raad niet in alle gevallen voldoende in positie is en wordt gebracht om zijn sturende en controlerende rol volledig waar te maken, wat de neutrale beoordeling van deze norm verklaart.

³⁸ Denk aan veranderingen op het gebied van productiviteit (het werk van de ICT'er is veranderd), faillissementen (post-Covid golf) en grote reorganisaties (bijv. bij banken die hun werkzaamheden anders organiseren).

De beoordeling van de specificatie van de norm over de huidige organisatie en performance van de ICT is als volgt:

Norm	Oordeel
Richting van de ICT	
• Bestuurlijke ambities en Organisatie visie/strategie	Positief
• Business: belangrijkste ambities en strategie (met een relatie tot IV)	Positief
• IV-visie/strategie	Positief
• Kaders en richtlijnen voor IV (proces van opstellen/vaststellen)	Positief
• Strategisch advies over innovatie, actualiteiten, etc.	Neutraal
Sturing en beheersing	
• Portfoliomanagement; besluitvorming (in aansluiting op de 'richting')	Neutraal
• Kaders en richtlijnen voor informatiebeleid (proces van toezicht en toetsing), o.a. architectuur	Positief
• Risicomanagement en crisismanagement (grote incidenten)	Neutraal
• Compliance (wet- en regelgeving); privacy, informatiebeveiliging	Positief
• Leveranciers en contractmanagement	Neutraal
• Financiële beheersing	Positief
Borging uitvoering	
• Portfoliomanagement: realisatie (projecten en programma's, agile trajecten)	Positief
• Informatiemanagement en advies: vertaling businessvraag naar informatiebeleid	Positief
• Servicelevelmanagement	Neutraal
• Changemanagement	Positief
• Beheren en realiseren (functioneel, gegevens)	Neutraal
• Beheren en realiseren (ICT-componenten)	Neutraal
• Serviceverlening (dienstverlening ten behoeve van gebruikers)	Neutraal
• Incidentmanagement	Positief
• Inkopen / verstrekken gebruikersmateriaal en devices	Neutraal

Ook bij deze aanvullende normen over het huidige functioneren van de ICT varieert het oordeel van neutraal tot positief. De *richting van de ICT* binnen de organisatie wordt overwegend positief beoordeeld. Bestuurlijke ambities en een visie op IV zijn aanwezig. Zo beschikt Rhenen over een informatiebeleidsplan waarin een strategische koers voor de ontwikkeling van de IV is uitgewerkt. Het strategisch vermogen op het gebied van innovatie en vernieuwing is beperkt. Uit gesprekken blijkt dat de organisatie zich richt op het draaiende houden van bestaande systemen. Hierdoor is er weinig capaciteit beschikbaar voor structurele innovatie of doorontwikkeling. Hoewel de informatieadviseur wel ontwikkelingen bij andere gemeenten volgt, is er weinig tot geen ruimte om deze te vertalen concrete innovatie binnen de eigen organisatie.

De normen onder *sturing en beheersing* laten hetzelfde beeld zien. Op verschillende onderdelen zijn procedures en processen vastgelegd, maar op andere onderdelen is de uitwerking nog beperkt of in ontwikkeling. Het portfoliomanagement is gekoppeld aan het informatiebeleidsplan, waarin een projectenkalender met geprioriteerde initiatieven is opgenomen. Prioritering vindt onder meer plaats

op basis van wettelijke verplichtingen en in afstemming met prioriteiten vanuit de raad, zoals het op orde brengen van de informatieveiligheid.

Voor het toezicht op kaders voor de IV is er een CAB, dat als poortwachter fungeert bij wijzigingen aan het IV-landschap. Daarnaast wordt een architectuurplaat bijhouden die inzicht geeft in de samenhang van systemen. Op het gebied van risico- en crisismanagement zijn nog verschillende verbeterpunten. Uit de gesprekken blijkt dat bepaalde onderdelen, zoals risicomanagement rond ICT-incidenten, continuïteitsplannen en herstelprotocollen bij uitval van applicaties, nog niet volledig zijn uitgewerkt na de ontvlechting. Hoewel de gemeente SLA- en KPI-afspraken heeft met leveranciers, ontbreken interne KPI's voor incident- en probleemmanagement. Op het gebied van compliance en informatiebeveiliging heeft de gemeente in het afgelopen jaar verschillende verbeterinitiatieven gestart, waaronder de aanbesteding en implementatie van een SOC-SIEM-oplossing en het doorontwikkelen van processen voor informatiebeveiliging. Hierdoor is een beweging zichtbaar van reactief naar meer proactief werken. Hoewel er verbeteringen en resterende aandachtspunten zijn, wordt deze norm als positief beoordeeld. Immers, in de context van de beschikbare middelen wordt hier goed gepresteerd.

De uitvoering wordt overwegend positief beoordeeld. Zo wordt er op basis van portfoliomanagement gestuurd op de realisatie van projecten en programma's. Wel ontbreekt nog een vertaling van businessvraag naar informatiebeleid. Het servicelevelmanagement voor de leveranciers is gedeeltelijk ingericht, bijvoorbeeld via SLA-afspraken en contractuele kaders zoals GIBIT. Uit de gesprekken blijkt echter ook dat het monitoren van leveranciersprestaties en het structureel evalueren van leveranciersrelaties nog onvoldoende plaatsvinden. Inkoop en juridische expertise zijn beschikbaar en kunnen worden benaderd bij het aangaan van nieuwe contracten en in het geval van conflicten, maar worden niet structureel betrokken. De feitelijke dienstverlening aan gebruikers functioneert operationeel stabiel: incidenten en storingen komen relatief weinig voor en worden doorgaans snel opgelost. Ook is er binnen de organisatie aandacht voor digitale dienstverlening aan de inwoners. Zo is er een werkgroep digitale dienstverlening waarin medewerkers van verschillende organisatieonderdelen, zoals communicatie, het KCC, functioneel beheer, samenwerken. De normen met betrekking tot incidentmanagement en serviceverlening worden om die reden positief beoordeeld, hoewel er moet worden opgemerkt dat de organisatie nog niet te maken heeft gehad met een groot incident. Het herstellvermogen bij grootschalige verstoringen is daarmee niet te beoordelen. Het verstrekken van hardware en gebruikersapparatuur laat verschillen in ervaringen zien. Dit wordt door medewerkers als een aandachtspunt benoemd. Medewerkers geven aan dat sommige laptops verouderd zijn en dat hybride/thuiswerken beperkt wordt ondersteund, onder andere door beperkte faciliteiten voor thuiswerkplekken. Tegelijkertijd loopt er een traject om laptops waarbij nieuwe laptops worden getest. Om die reden wordt dit onderdeel als neutraal beoordeeld.

5.2.3 Over de sturing

Het derde cluster aan normen heeft betrekking op de besturing. Op basis van de gepresenteerde bevindingen kan bij elke norm nu ook een oordeel worden gegeven.

Normen met betrekking tot de besturing	Oordeel
▪ De rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen college van B&W, ambtelijke organisatie en gemeenteraad met betrekking tot de ontvlechting van de ICT was in lijn met ieders formele rol en verantwoordelijkheden	Negatief
▪ De rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen college van B&W, ambtelijke organisatie en gemeenteraad met betrekking tot de huidige inrichting van de ICT is in lijn met ieders formele rol en verantwoordelijkheden	Neutraal

- In de beschikbare toekomstscenario's is op een passende wijze aandacht besteed aan de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen college van B&W, ambtelijke organisatie en gemeenteraad met betrekking tot de inrichting van de ICT Negatief

Als gezegd zijn essentiële beslissingen met betrekking tot de ontvlechting pas achteraf met de raad gedeeld. De ontvlechting is daarbij primair door het college en de ambtelijke organisatie vormgegeven, terwijl de raad vooral via informatienota's achteraf werd geïnformeerd over keuzes, risico's en financiële consequenties. Hierdoor kon de raad de sturende en controlerende verantwoordelijkheden nauwelijks waarmaken, mede doordat informatie niet altijd tijdig en volledig beschikbaar was.

Wat betreft de huidige stand van zaken bij de ICT is de informatievoorziening verbeterd en worden via de P&C-cyclus en halfjaarlijkse informatienota's structureel ontwikkelingen, risico's en kosten gedeeld met de raad. Daarmee wordt de raad beter in positie gebracht om invulling te geven aan de controlerende rol. Tegelijkertijd wordt beperkt een inhoudelijke en strategische discussie gevoerd over de inrichting en toekomst van de ICT. Hoewel de informatievoorziening hiervoor meer aanknopingspunten biedt dan voorheen, blijkt de raad in de praktijk vooral te sturen op afzonderlijke elementen, zoals kostenbeheersing. De raad geeft daarmee slechts beperkt sturing aan bredere strategische keuzes en prioriteiten binnen de ICT.

Er is twijfel of de huidige en toekomstige risico's en aandachtspunten voldoende in beeld zijn en of de gemeente daar in alle gevallen voldoende op kan anticiperen. Hoewel er zeker aandacht is voor die risico's en aandachtspunten, kan niet worden vastgesteld of dat tijdig en adequaat gebeurt. Informatie over de ontwikkelingen in de ICT wordt structureel aan de raad verstrekt. Toch bestaat er bij raadsleden twijfel of zij over voldoende informatie beschikken om hun controlerende en sturende verantwoordelijkheden waar te maken.

5.3 Beantwoording onderzoeksvragen

De analyse en beoordeling van de bevindingen in de voorgaande paragraaf leiden tot de volgende beantwoording van de onderzoeksvragen:

Ontvlechting

Vraag 1 Met welke doelen, met name op het gebied van dienstverlening en kosten, is destijds de ontvlechting rondom ICT ingezet, en in welke mate zijn deze doelen bereikt?

Antwoord In 2021 is besloten tot ontvlechting. De argumenten daarvoor zijn in 2023 expliciet gemaakt. Daarin is met name gewezen op meer grip op de kosten en het realiseren van grotere flexibiliteit. Ook is aangegeven dat met de ontvlechting werd gestreefd naar betere dienstverlening. Een grotere mate van flexibiliteit en meer eigen regie zijn zonder twijfel bereikt. Aanvankelijk bracht de ontvlechting kostenoverschrijdingen met zich mee. Vandaag aan de dag zijn de kosten onder controle en in landelijk perspectief gemiddeld.

Vraag 2 Zijn deze doelen nog actueel / relevant?

Antwoord De ontvlechting brengt risico's met zich mee die met name te maken hebben met de kleine schaal van Rhenen. Dit impliceert dat er steeds aandacht moet zijn voor de gestelde doelen, waarmee die actueel en relevant blijven. De oorspronkelijke doelen

(flexibiliteit, dienstverlening, regie, grip op de kosten) zijn nog steeds actueel en relevant.

Vraag 3 Hoe wordt er gestuurd op het bereiken van deze doelen?

Antwoord Hoewel doelen pas gaandeweg zijn geformuleerd en risico's aanvankelijk weinig aandacht kregen, wordt er gestructureerd gestuurd op de realisatie van de (aanvankelijk impliciete) doelen. Strategische vraagstukken en gewenste ontwikkelingen worden besproken in een stuurgroep met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging. Daarnaast wordt gestuurd via periodieke rapportages over voortgang, risico's en budgetten, die worden besproken in het college en gedeeld met de raad via de P&C-cyclus en afzonderlijke halfjaarlijkse ICT-rapportages.

Huidig functioneren

Vraag 4 Hoe worden de huidige organisatie en performance van de ICT beoordeeld?

Antwoord De huidige organisatie en performance van de ICT kunnen, zeker in het licht van de schaal van Rhenen, als overwegend positief worden beoordeeld.

Vraag 5 Welke aandachtspunten zijn er ten aanzien van de huidige organisatie en performance van de ICT?

Antwoord Als gezegd zijn er risico's en kwetsbaarheden, die te maken hebben met de schaal van Rhenen. Zowel de capaciteit als kwaliteit van de organisatie zijn kwetsbaar. De gemeente is relatief sterk afhankelijk van externe leveranciers en van de inhuur van externe deskundigen op specifieke functies.

Besturing

Vraag 6 Hoe heeft de besturing van de ICT en de ontvlechting tot nu toe plaatsgevonden in de driehoeksverhouding raad – college – ambtelijke organisatie? Welke verbeterpunten zijn er?

Antwoord Gedurende de ontvlechting kende de besturing een ad hoc karakter en is veel informatie pas achteraf en gefragmenteerd gedeeld met de raad. De raad kon wat dit betreft de sturende en controlerende verantwoordelijkheden niet waarmaken. De informatievoorziening over het huidige functioneren van de ICT voldoet, al wordt die belast door de eerdere negatieve ervaringen. Al met al maken raad en organisatie te weinig gebruik van de mogelijkheid om de algemene strategie, scenario's, kansen en bedreigingen te bespreken.

5.4 Over de toekomstscenario's

Vooralsnog is één onderzoeksvraag niet in dit rapport aan de orde geweest. Die betreft de vraag naar relevante scenario's voor de toekomst van de ICT in Rhenen. Het antwoord op deze vraag begint bij een beschrijving van de opvattingen daarover die er binnen de gemeente bestaan. Zo heeft de gemeente zelf een onderscheid gemaakt tussen de gewenste ontwikkelingen tot 2029 en de ontwikkelingen voor de periode daarna. Voor de periode tot 2029 heeft een extern bureau (OGD) in opdracht van de gemeente de volgende vier toekomstscenario's onderscheiden.³⁹

³⁹ OGD (2024). *Adviesrapport ICT omgeving en -strategie t.b.v. gemeente Rhenen*.

#	Toekomstscenario	Uitgangspunt
1	Het aanhouden van lease/strategische samenwerking met een IT partner	Behouden wat nu is
2	Het uitbesteden aan een regionale partner	Samenwerking opzoeken
3	Overgang naar de Cloud	Alles in de Cloud
4	Het overkopen van hardware met eigen inrichting en onderhoud	Alles zelf doen

Op basis van acht criteria, namelijk kosten, haalbaarheid, regie, flexibiliteit, kwaliteit dienstverlening, inzet eigen ICT, voldoen aan wetgeving en risico's, heeft de Rhenen de voorkeur voor een hybride cloudoplossing. Dit scenario combineert elementen van scenario 3 en 4: een gefaseerde overgang naar de Cloud voor geschikte applicaties, terwijl de rest van de hardware in eigen beheer blijft, aangevuld met servicecontracten.⁴⁰ Voorts bestaat er momenteel binnen de organisatie een voorkeur om weinig systemen en applicaties zelfstandig te willen beheren. De neiging is om zo veel als mogelijk met cloudoplossingen te werken (scenario 3). Het advies uit 2024 is zeer positief over zo'n scenario:

Uit het Advies over toekomstscenario's voor de gemeente Rhenen (2024)

Het is een ontwikkeling die in de ICT markt op vele plekken te zien zijn, waarbij het voor kleinschalige organisaties tegenwoordig makkelijker is om zelf het heft in handen te nemen en de ICT omgeving naar eigen inzicht, via de Cloud, in te richten. Waar vroeger de architectuur, inrichting, beheer en uitvoer extreem complex kon worden wanneer er stringente eisen aan ten grondslag lagen, maken steeds meer organisaties zelfstandig deze stap. Er kan immers op veel vlakken met de dienstverlenende leveranciers afspraken worden gemaakt over beheer, veiligheid, compliance en additionele ondersteuning (1e, 2e lijns support). Ook dat versterkt deze trend om deze stap te kunnen maken.

De flexibiliteit achter deze oplossing is de mogelijkheid om onderdelen op te knippen en gesegmenteerd naar de Cloud te brengen. Er kan gestart worden met onderdelen die een sterke business case hebben en direct voordeel halen uit de Cloud toepassing. Daardoor kan bijvoorbeeld on-prem hardware gradueel afgeschaald worden, en de gebruiker krijgt de tijd om te wennen aan de transitie naar meer Cloud oplossingen in het werk. Ook het kunnen waarborgen van de dienstverlening zelf kan op deze manier schaalbaar ingezet worden. De eigen ICT beheer medewerkers kunnen vervolgens meegroeien met de transitie in hun kennis en ervaring.

Het applicatiebeheer wordt veelal grotendeels ook bij de applicatieleverancier belegd, i.p.v. dat dit door eigen ICT medewerkers moet worden uitgevoerd. Zij kunnen nog steeds een 2e of 3e lijns support verlenen en als intermediair optreden tussen de key-users en de service dienstverlener, zodat hiermee ook het risico van 'eenmanszaken in het beheerteam' effectief gemitigeerd worden. Zij houden hierdoor capaciteit over om hun tijd aan de zaken te besteden waar zij hun meerwaarde voor de gemeente kunnen inzetten, zoals monitoring, optimalisaties, compliance ontwikkelingen, en leveranciersmanagement (afhankelijk van het takenpakket wat wordt afgestemd).

Voor de periode na 2029 heeft de gemeente nog geen definitieve keuze gemaakt. Scenario's over de toekomstige inrichting van de ICT en de samenwerking zijn nog niet uitgekristalliseerd. Wel heeft de gemeente de intentie om samenwerking met andere gemeenten (scenario 2) te onderzoeken, met

⁴⁰ Gemeente Rhenen (augustus, 2024). *Alternatievennota Toekomst ICT*, p. 3.

De raadscommissie Bestuur & Financiën heeft overigens kritische vragen gesteld bij dit gecombineerde advies, met name over de noodzaak van eigen regie en de mogelijkheden voor langere termijn samenwerking. De raad heeft benadrukt dat er uit de scenario's geen ambities blijken voor meer dan standaard dienstverlening en dat de kosten (dus) binnen de benchmark moeten blijven

name met de Food Valley-gemeenten Nijkerk, Barneveld, Ede en Wageningen, en met de destijds op IT samenwerkende gemeenten zoals Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg.⁴¹ Om samenwerking in de toekomst niet onmogelijk te maken, geeft de gemeente aan via standaarden te werken. Betrokkenen binnen de organisatie, zowel medewerkers als bestuurders, zijn zich ervan bewust dat de na de ontvlechting ontstane situatie, waarin Rhenen zelfstandig verantwoordelijk is voor het functioneren van de ICT, tijdelijk is. Zelfstandig inrichting blijven geven aan de ICT-functie wordt als onhaalbaar en daarmee als onwenselijk gezien.

Voor het scenario van hernieuwd samenwerken met andere gemeenten – of andere overheidsorganisaties – is eigenlijk geen alternatief. Weliswaar is momenteel de ICT op orde (zie hoofdstuk 3), de gemeente is kwetsbaar. Het aantal verplichtingen (wet- en regelgeving) voor gemeenten op het gebied van informatievoorziening en ICT neemt toe. Andere recente ontwikkelingen betreffen de aandacht voor datagedreven werken, een ontwikkeling die overigens al binnen Rhenen wordt verkend. Daarnaast heeft de spectaculaire opkomst van Artificiële Intelligentie consequenties voor vrijwel elke organisatie, en daarmee ook voor gemeenten.

Het is niet realistisch om te veronderstellen dat ICT in het algemeen goedkoper zal worden. Ook samenwerken met andere organisaties zal niet leiden tot lagere kosten. Het zal wel risico's verminderen en meer mogelijkheden bieden voor anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. Samenwerking met andere gemeenten biedt betere waarborgen dat met gebruikmaking van de aanwezige formatie en expertise er meer regie kan plaatsvinden op de inzet door de externe leveranciers.

Ook als samengewerkt wordt met andere gemeenten (of andere overheidsorganisaties) blijft het mogelijk om diensten af te nemen van ICT-leveranciers en om verschillende applicaties 'in de cloud' onder te brengen. Tot voor kort was er nog relatief weinig aandacht voor de risico's van de afhankelijkheid van leveranciers van clouddiensten. Dat geldt zowel voor hun applicaties als het beheer van de data. Zeker als het gaat om leveranciers van diensten die gevestigd zijn in het buitenland, kan er andere wet- en regelgeving van toepassing zijn. Deze kan schuren met de eisen die in Nederland (of Europa) aan de ICT worden gesteld. Deze twijfels hebben recent bij verschillende organisaties geleid tot terughoudendheid in het nastreven van cloudoplossingen waarbij data niet op Europees grondgebied worden opgeslagen, en meer aandacht voor 'digitale soevereiniteit'.

Het volledig afnemen van de dienstverlening van een andere partij (ofwel een commerciële partij of een andere overheid) is geen verstandige keuze. Daarmee zou Rhenen afstand doen van de investeringen in eigen expertise. Ook zou de gemeente dan inleveren op regie en flexibiliteit.

Er zijn wel gemeenten die verschillende zogeheten PIOFACH-diensten⁴² in een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie onderbrengen. Deze organisatie verleent dan deze diensten aan de deelnemende gemeenten. Het gezamenlijk organiseren van deze uitvoerende taken in één gemeenschappelijke dienst, draagt bij aan een bundeling van formatie, kennis en expertise. Het vermindert de kwetsbaarheid. Tegelijkertijd is van dergelijke organisaties bekend dat de afstand tot de deelnemende gemeenten toeneemt, waardoor de mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit afnemen. Ook de aansturing, controle en verantwoording worden ingewikkelder. Mede gezien het feit

⁴¹ Gemeente Rhenen (augustus, 2024). Bestuurlijk voorstel college *Toekomst ICT*, p. 3.

⁴² De afkorting staat voor ondersteunende bedrijfsvoeringsprocessen zoals met Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

dat momenteel de ICT naar behoren functioneert, is er geen aanleiding om een dergelijke ingrijpende verandering van de ICT-functie te overwegen.

Handelingsperspectieven

Vraag 7 Welke relevante scenario's zijn er voor de toekomst van de ICT (organisatie en besturing)?

Antwoord Het relevantste scenario is het hernieuwd aangaan van samenwerking met andere gemeenten (of andere overheidsorganisaties), in combinatie met de keuze om veel applicaties en diensten 'in de cloud' onder te brengen.

5.5 Conclusies

In de voorgaande paragrafen zijn de bevindingen per norm en per deelvraag uitgewerkt. Deze paragraaf gaat verder in op de daaruit afgeleide conclusies en aanbevelingen. We beantwoorden eerst de hoofdvraag, waarna we ingaan op de vier hoofdconclusies van dit onderzoek.

Centrale onderzoeksvraag

Op welke wijze kan de ICT als onderdeel van de gemeentelijke dienstverlening efficiënt, effectief en rechtmatig worden gestuurd, ingericht en beheerd waarbij geleerd wordt van het verleden en van een professioneel oordeel van het heden, waarbij een handelingsperspectief wordt geboden aan zowel raad, college, als organisatie naar de toekomst voor een professionele, robuuste organisatie en beheer?

De ICT van Rhenen functioneert momenteel naar behoren en ondersteunt de gemeentelijke dienstverlening voldoende in de dagelijkse praktijk. De inrichting is echter in belangrijke mate het resultaat van opeenvolgende, deels ad hoc genomen beslissingen, waardoor samenhang in sturing, inrichting en beheersing nog beperkt is ontwikkeld. Op operationeel niveau wordt de ICT beheerst, maar voor wat betreft de sturing op tactisch en strategisch niveau is ruimte voor verbetering. Dit zit met name in de prioritering van ontwikkelingen, het financieel inzicht, het leveranciersmanagement en de informatievoorziening richting de raad. Hoewel er verbeterstappen zijn gezet in de informatievoorziening richting de raad, is de raad tot op heden nog beperkt in positie gebracht. De sturing heeft zich (te) sterk gericht op kostenbeheersing in plaats van een strategische afweging tussen middelen, kwaliteit en risico's. Tegelijkertijd is de organisatie door haar schaal en afhankelijkheid van een aantal medewerkers en externe partijen kwetsbaar en beperkt in haar vermogen om zelfstandig en tijdig in te spelen op de voortdurende ontwikkelingen in de ICT. Voor een toekomstbestendige inrichting is daarom versterking nodig van de strategische sturing, de regierol en de informatiepositie van de raad, in combinatie met een expliciete afweging over de mate en de vorm van samenwerking met andere (overheids)organisaties.

Conclusie 1: De keuze voor de ontvlechting is te verantwoorden, maar grotendeels ad hoc en beperkt bestuurlijk voorbereid

Het functioneren van de ICT-functie in Rhenen is het resultaat van beslissingen die in de afgelopen jaren zijn genomen. Sommige van die beslissingen hebben een 'ad hoc' karakter. Dat betreft zowel het oorspronkelijk aangaan van de samenwerking met Veenendaal, het vrij abrupt verbreken van die samenwerking, en de keuze om in de jaren daarna de ICT grotendeels zelfstandig te verzorgen. Deze ad hoc beslissingen hebben overigens niet slecht uitgepakt. Tegelijkertijd zijn deze keuzes genomen met beperkte explicitering van doelen, risico's en financiële consequenties. In verschillende

beslissingen is de raad niet tot nauwelijks geconsulteerd en vaak pas achteraf geïnformeerd. Door de wijze en het moment van informeren werd de raad onvoldoende in positie gebracht om richting te geven aan de strategische en financiële afwegingen rond de ICT-ontwikkeling. Op de wijze van sturing en de rol van de raad wordt verder ingegaan in conclusie 3 (paragraaf 5.5.3).

Conclusie 2: De ICT functioneert naar behoren, maar is door schaal en afhankelijkheden kwetsbaar

Momenteel functioneert de ICT alleszins naar behoren. De organisatie wordt in de dagelijkse praktijk ondersteund. Maar er zijn wel bedreigingen. De belangrijkste is dat Rhenen kwetsbaar is. Deze kwetsbaarheid hangt samen met de schaal van de organisatie, de beperkte capaciteit en de afhankelijkheid van een beperkt aantal medewerkers en externe partijen/leveranciers. Daarmee verbonden is er de vraag of Rhenen wel in staat is om goed te anticiperen op alle nieuwe ontwikkelingen in de ICT.

Deze kwetsbaarheid komt ook tot uiting de wijze waarop sturing en beheersing zijn ingericht. Zo is er sprake van portfoliomanagement, maar dit is beperkt uitgewerkt en weinig transparant. Hierdoor zijn keuzes over prioritering en inzet van middelen niet altijd expliciet en navolgbaar. Ook op andere ondersteunende aspecten is verdere professionalisering nodig. Op het gebied van leveranciersmanagement zijn de relaties met externe partijen goed, maar ontbreekt een meer systematische sturing op prestaties en contracten, terwijl de afhankelijkheid van externe partijen juist is toegenomen. Daarnaast is het financieel inzicht wel beschikbaar binnen de organisatie, maar wordt dit nog beperkt in samenhang gebruikt voor strategische afwegingen en lange termijn sturing. Deze elementen maken dat de ICT wel functioneert, maar nog onvoldoende stevig is ingericht om de organisatie toekomstbestendig te ondersteunen.

Conclusie 3: De besturing is onvoldoende strategisch en (te) sterk gericht op kostenbeheersing

In verschillende beslissingen met betrekking tot de ICT is de raad niet tot nauwelijks gekend. Vaak is de raad pas achteraf daarover geïnformeerd. Dit heeft raadsleden enigszins terughoudend gemaakt om de ontwikkelingen te steunen. Uiteindelijk heeft de raad primair gestuurd op kostenbeheersing, een standpunt dat vooral tot uiting komt in de stellingname dat de kosten van ICT niet mogen stijgen.

Deze situatie hangt nauw samen met de wijze waarop de informatievoorziening richting de raad ingericht is (geweest). Hoewel er formeel sprake is van periodieke rapportages (via P&C cyclus en halfjaarlijkse informatienota's), blijkt uit het onderzoek dat de raad niet altijd tijdig, volledig en in samenhang is geïnformeerd over wezenlijke ontwikkelingen, keuzes en risico's binnen de ICT. Met name rondom de ontvlechting is informatie gefaseerd en niet altijd overzichtelijk verstrekt, waardoor het totaalbeeld pas later duidelijk werd. Dit heeft bijgedragen aan een gevoel van beperkte grip bij de raad.

De informatievoorziening is verbeterd, maar de huidige rapportages en informatienota's bieden nog geen voldoende basis voor een strategisch gesprek over de ICT. Informatie over kosten, prestaties, risico's en prioritering wordt wel gedeeld, maar voor de raad blijkt het lastig om keuzes te maken over de gewenste ontwikkeling van de ICT in relatie tot middelen en ambities. Dit versterkt de neiging om te sturen op afzonderlijke elementen, met name kosten, in plaats van op een integrale afweging. De raad zou zich echter niet primair moeten richten op kritiek op de *begroting* voor informatievoorziening en ICT, maar op het voeren van een *strategisch* gesprek over de verhouding tussen geld en middelen (formatie, ruimte voor externen) enerzijds en kwaliteit en output anderzijds: mate waarin verplichtingen

worden nagekomen, mate waarin voorzieningen worden onderhouden (beheer), investeringen en ontwikkelingen op het gebied van IV, ruimte voor innovatie én risicomanagement (een investering om een bepaald risico te vermijden, waarbij dat risico, als het zich voordoet, de organisatie op hogere kosten jaagt). De blik op informatievoorziening dient daarbij te worden verbreed: van een afzonderlijk onderwerp naar een strategische component die in véél dossiers een rol speelt.

Conclusie 4: Samenwerking is noodzakelijk, maar vraagt afwegingen tussen kosten, flexibiliteit en sturing

Hoewel de ICT van Rhenen momenteel naar behoren functioneert, is onvermijdelijk dat Rhenen in de toekomst voor de ICT-functie zal moeten gaan samenwerken met andere (overheids)organisaties. De schaal van Rhenen maakt de gemeente kwetsbaar, de permanente ontwikkelingen in de ICT vragen om een organisatie die slagvaardig daarop in kan spelen. Samenwerking zal echter niet leiden tot lagere kosten, terwijl er onvermijdelijk sprake zal zijn van verminderde flexibiliteit en toenemende sturings- en controlelasten.

5.6 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies uit dit onderzoek doet de rekenkamer aanbevelingen gericht op het versterken van de sturing, beheersing en toekomstbestendigheid van de ICT-voorziening in de gemeente Rhenen. De aanbevelingen zijn gegroepeerd naar thema en richten zich op de gemeenteraad en het college B&W.

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

Aanbeveling 1: Voer tijdig de strategische discussie over de toekomst van ICT

De rekenkamer beveelt de raad aan om te komen tot een integrale en toekomstgerichte ICT-strategie.

Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat de sturing op ICT momenteel versnipperd is, en daarnaast sterk gericht is op kosten. Eerdere grote keuzes rondom de inrichting van ICT zijn beperkt strategisch voorbereid. Tegelijkertijd vragen vraagstukken rondom samenwerking en positionering van de ICT juist om expliciete en samenhangende afwegingen.

Om de sturing te versterken, is het van belang dat het college een meerjarige ICT- of IV-strategie (3–5 jaar) ontwikkelt, die expliciet ingaat op de bijdrage van ICT aan de dienstverlening en maatschappelijke opgaven. Ook kan deze een visie op cloud, data, security en innovatie bevatten. Ook kan hierin de prioritering van projecten (portfoliomanagement) worden opgenomen. De strategie wordt ter vaststelling aan de raad voorgelegd, zodat deze zijn kaderstellende rol kan vervullen.

Gelet op de opgave om in deze bestuursperiode keuzes te maken over de toekomstige inrichting van de ICT, is het daarnaast van belang dat verschillende toekomstscenario's tijdig en expliciet worden verkend en gewogen. Dit kan in de praktijk worden ondersteund door het organiseren van een verdiepend gesprek tussen raad en college, bijvoorbeeld in de vorm van een werkgroep met raadsleden, waarin mogelijke scenario's worden besproken en afgewogen op aspecten als kosten, flexibiliteit, kwaliteit en bestuurlijke grip.

Aanbeveling 2: Versterk de kaderstellende en controlerende rol van de raad op ICT, inclusief sturing en informatievoorziening

De rekenkamer beveelt de raad aan om zich expliciet uit te spreken over zijn rol bij de sturing op ICT, bijvoorbeeld in het kader van de discussie over de toekomstige inrichting van de ICT.

Op basis daarvan beveelt de rekenkamer raad en college gezamenlijk aan om een samenhangend sturingskader te ontwikkelen, waarin duidelijke sturings- en beoordelingscriteria worden vastgelegd. Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat het ontbreekt aan integraal inzicht in prestaties, kosten en risico's, en dat de informatievoorziening richting de raad niet altijd toereikend is geweest. Hierdoor is de raad beperkt in positie om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Versnipperde informatie beperkt immers de mogelijkheden om gericht te sturen en te controleren.

In de praktijk kan dit worden vormgegeven door het ontwikkelen van concrete indicatoren en kengetallen op het gebied van kosten en budget, voortgang van projecten, risico's en informatiebeveiliging, continuïteit van dienstverlening en strategische ontwikkeling. Door deze indicatoren te koppelen aan de planning- en controlcyclus worden (financiële) effecten integraal gepresenteerd en ontstaat meer inzicht in de consequenties van keuzes. Dit maakt gerichte sturing en verantwoording mogelijk. In aanvulling hierop kunnen raad en college afspraken maken over de informatievoorziening, zodat de raad tijdig en volledig inzicht krijgt in relevante ontwikkelingen. Dit kan onder meer door het aanvullen van de bestaande informatievoorziening met periodieke rapportages en door belangrijke besluiten te voorzien van integrale informatie over financiële en inhoudelijke consequenties in besluitnota's.

Door de samenhang tussen rol, sturing en informatievoorziening te versterken, wordt de raad beter in positie gebracht om richting te geven aan en toezicht te houden op de ontwikkeling van de ICT-voorziening.

Aanbevelingen aan het college van B&W**Aanbeveling 3: Versterk de bestuurlijke voorbereiding en strategische sturing op ICT**

De rekenkamer beveelt het college aan om de voorbereiding van strategische keuzes over de inrichting van de ICT-voorziening te versterken en systematischer vorm te geven.

Deze aanbeveling is gebaseerd op de bevinding dat de ontvlechting van de ICT weliswaar te verklaren is, maar grotendeels onder tijdsdruk en met beperkte expliciete bestuurlijke afweging tot stand is gekomen. Expliciete doelen, scenario's en risicoafwegingen ontbraken, en ook de huidige sturing op ICT is onvoldoende strategisch uitgewerkt.

Om toekomstige keuzes beter te onderbouwen, is het van belang dat het college werkt met een vaste werkwijze voor strategische ICT-besluiten. In de praktijk betekent dit dat bij majeure keuzes – zoals samenwerking, sourcing of grote investeringen – expliciet wordt gewerkt met heldere beleidsdoelen, meerdere uitgewerkte scenario's (inclusief een nuloptie), een integrale financiële doorrekening (zowel structureel als incidenteel) en een expliciete risicoanalyse, inclusief uitvoerbaarheid en organisatorische kwetsbaarheid.

Door deze systematische voorbereiding worden keuzes beter onderbouwd en transparanter gemaakt, wat bijdraagt aan een sterkere informatiepositie van de raad en meer bewuste bestuurlijke afwegingen.

Aanbeveling 4: Versterk financieel inzicht en structurele sturing op ICT-doelen

De rekenkamer beveelt het college aan om het financieel inzicht in de ICT te verbeteren en de sturing op de realisatie van ICT-doelen te versterken.

Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat de kosten van de ontvlechting zijn onderschat, dat financiële informatie versnipperd beschikbaar kwam en dat structurele lasten zijn gestegen. Daarnaast blijkt dat doelen slechts beperkt expliciet worden gemonitord, waardoor gerichte sturing en tijdige bijsturing wordt bemoeilijkt.

Om dit te verbeteren is het van belang dat het college zorgt voor integraal inzicht in alle ICT-kosten, inclusief kosten buiten het directe ICT-budget, en werkt met een benadering zoals total cost of ownership. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om te sturen op de realisatie van doelen, door het formuleren van SMART-doelen en bijbehorende KPI's, bijvoorbeeld op het gebied van beschikbaarheid, kosten en informatiebeveiliging. Door hierover periodiek te rapporteren ontstaat beter inzicht in afwijkingen en kan tijdig worden bijgestuurd.

Aanbeveling 5: Maak expliciete keuzes in samenwerking en positionering van ICT

De rekenkamer beveelt het college aan om expliciete en periodiek te herijken keuzes te maken over de mate en vorm van samenwerking op het gebied van ICT. Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat samenwerking noodzakelijk is, maar dat de afwegingen hierover tot nu toe impliciet zijn gebleven (conclusie 4). Tegelijkertijd vraagt de inrichting van de ICT om bewuste keuzes, waarin aspecten als kosten, flexibiliteit, kwaliteit en bestuurlijke grip tegen elkaar worden afgewogen.

Om hier beter op te sturen, is het van belang dat het college werkt met een helder afwegingskader voor samenwerking. Daarnaast wordt aanbevolen om periodiek te evalueren of de huidige inrichting nog passend is en om keuzes en heroverwegingen expliciet voor te leggen aan de raad.

Aanbeveling 6: Versterk en borg de regiefunctie en verminder de kwetsbaarheid van de organisatie

De rekenkamer beveelt het college aan om de regiefunctie op ICT structureel te borgen en tegelijkertijd de kwetsbaarheid van de ICT-organisatie te verminderen. Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat de ICT-voorziening naar behoren functioneert, maar door de beperkte omvang en afhankelijkheid van individuele medewerkers en externe partijen kwetsbaar is. Daarnaast is de regiefunctie momenteel tijdelijk en extern belegd, terwijl deze essentieel is voor de aansturing van projecten, leveranciers en ICT-processen en voor het borgen van samenhang in de uitvoering.

Om de continuïteit en robuustheid van de ICT te waarborgen, is het van belang dat het college de regiefunctie duurzaam in de organisatie verankert en tegelijkertijd maatregelen neemt om de kwetsbaarheid te verminderen. Dit kan onder meer door het beter spreiden en borgen van kennis, het organiseren van vervangbaarheid, het vastleggen van processen en systemen en het maken van

robuuste afspraken met leveranciers. Ook kan worden onderzocht in hoeverre samenwerking of shared services kan bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid van de organisatie.

Aanbeveling 7: Versterk de verbinding tussen organisatie en ICT en investeer in vaardigheden

De rekenkamer beveelt het college aan om de verbinding tussen 'business' en ICT te versterken en te investeren in digitale vaardigheden. Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat kennis over het functioneren van de ICT beperkt is belegd in de organisatie en dat het trainingsaanbod als onvoldoende actueel wordt ervaren, waardoor effectief en veilig gebruik van ICT niet organisatiebreed is geborgd.

In de praktijk kan dit worden vormgegeven door het aanwijzen van key users binnen de beleidsafdelingen, die fungeren als schakel tussen gebruikers en ICT en bijdragen aan kennisdeling en signalering van knelpunten. Dit biedt tevens een basis om periodiek het gesprek te voeren over de afstemming tussen organisatie en ICT.

Daarnaast is het van belang het aanbod van trainingen en cursussen te actualiseren en deelname hieraan structureel te borgen. Dit draagt bij aan een hoger kennisniveau, een betere beheersing van risico's, zoals cyberdreigingen, en een vermindering van de afhankelijkheid van specifieke ICT-ondersteuning.

6. Bestuurlijke reactie en nawoord

6.1 Bestuurlijke reactie College van B&W



Bestuurlijke reactie

Datum	: 2 juli 2026
Onderwerp	: Bestuurlijke reactie op het Rekenkamerrapport 'ICT-voorziening in Rhenen'
Van	: College van burgemeester en wethouders
Aan	: Rekenkamer gemeente Rhenen

Het college heeft kennisgenomen van het rapport van de Rekenkamer en herkent zich in grote lijnen in de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Wij waarderen de zorgvuldige wijze waarop de Rekenkamer zowel de gemaakte keuzes als de huidige situatie heeft onderzocht.

Het rapport biedt niet alleen een terugblik, maar ook waardevolle aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling van de informatievoorziening en ICT binnen de gemeente Rhenen.

Een herkenbaar beeld met ruimte voor verbetering

Het rapport schetst naar ons oordeel een evenwichtig beeld van de huidige situatie. Het laat zien dat de gemeente Rhenen, passend bij haar schaal en beschikbare middelen, haar ICT-voorziening op hoofdlijnen goed heeft ingericht. De dagelijkse dienstverlening en bedrijfsvoering worden ondersteund door een ICT-omgeving die functioneert en door gebruikers over het algemeen positief wordt ervaren. Medewerkers ervaren de directe ondersteuning en nabijheid van ICT na de ontvlechting op veel punten als een verbetering.

De uitgevoerde benchmark bevestigt dit beeld. Daaruit blijkt dat de ICT-kosten van Rhenen rond het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten liggen. Daarmee ontstaat een realistischer beeld van de kosten en kan het gesprek nadrukkelijker worden gevoerd over kwaliteit, risico's, continuïteit en toekomstbestendigheid. Ook beschikt Rhenen over een relatief beperkte formatie en lagere apparaatskosten dan veel referentiemeenten.

Het college spreekt waardering uit voor de medewerkers die de afgelopen jaren hebben gewerkt aan het op orde brengen en verder professionaliseren van de ICT-voorziening.

Tegelijkertijd onderschrijft het college dat verdere professionalisering mogelijk en op onderdelen wenselijk is. De schaal van Rhenen vraagt blijvend aandacht voor capaciteit, specialistische kennis, leveranciersafhankelijkheid en continuïteit.

Leren van het verleden

Het college erkent dat het traject rond de ontvlechting onder aanzienlijke tijdsdruk heeft plaatsgevonden. Achteraf gezien hadden doelen, risico's, scenario's en financiële consequenties explicieter kunnen worden vastgelegd en met de raad kunnen worden gedeeld. Ook de bestuurlijke informatievoorziening had op onderdelen sterker gekund. Wij zien dit als een belangrijk leerpunt.

Tegelijkertijd was de keuze voor ontvlechting destijds begrijpelijk vanuit de behoefte aan meer grip, flexibiliteit en betere ondersteuning van de organisatie. Sindsdien zijn belangrijke stappen gezet. De ICT is beter in beeld gekomen, de informatievoorziening is verbeterd en er is meer inzicht ontstaan in kosten, risico's en noodzakelijke investeringen.

Samen vooruit en ICT als strategisch vraagstuk

Het college ziet ICT niet alleen als een technische voorziening, maar als een strategische randvoorwaarde voor dienstverlening, bedrijfsvoering, informatiebeveiliging en het realiseren van wettelijke opgaven. Dat vraagt om bewuste keuzes over ambities, risico's, kwaliteit en beschikbare middelen.

Het rekenkameronderzoek zien wij als een bevestiging van de stappen die zijn gezet en als een uitnodiging om samen de volgende stap te zetten. Van een operationeel goed functionerende ICT-voorziening naar een steviger strategische sturing op informatievoorziening en digitalisering. Het rapport biedt daarbij een goede basis voor het nieuwe college om samen met raad en organisatie het strategische gesprek over de toekomst van ICT verder te voeren.

Hieronder reageert het college op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

Reactie op uw aanbevelingen

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

Aanbeveling 1: Voer tijdig de strategische discussie over de toekomst van ICT

De rekenkamer beveelt de raad aan om te komen tot een integrale en toekomstgerichte ICT-strategie. Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat de sturing op ICT momenteel versnipperd is, en daarnaast sterk gericht is op kosten. Eerdere grote keuzes rondom de inrichting van ICT zijn beperkt strategisch voorbereid. Tegelijkertijd vragen vraagstukken rondom samenwerking en positionering van de ICT juist om expliciete en samenhangende afwegingen.

Om de sturing te versterken, is het van belang dat het college een meerjarige ICT- of IV-strategie (3-5 jaar) ontwikkelt, die expliciet ingaat op de bijdrage van ICT aan de dienstverlening en maatschappelijke opgaven. Ook kan deze een visie op cloud, data, security en innovatie bevatten. Ook kan hierin de prioritering van projecten (portfoliomanagement) worden opgenomen. De strategie wordt ter vaststelling aan de raad voorgelegd, zodat deze zijn kaderstellende rol kan vervullen.

Gelet op de opgave om in deze bestuursperiode keuzes te maken over de toekomstige inrichting van de ICT, is het daarnaast van belang dat verschillende toekomstscenario's tijdig en expliciet worden verkend en gewogen. Dit kan in de praktijk worden ondersteund door het organiseren van een verdiepend gesprek tussen raad en college, bijvoorbeeld in de vorm van een werkgroep met raadsleden, waarin mogelijke scenario's worden besproken en afgewogen op aspecten als kosten, flexibiliteit, kwaliteit en bestuurlijke grip.

Reactie vanuit het college:

Het college onderschrijft het belang van deze aanbeveling. ICT en informatievoorziening zijn steeds belangrijker voor de dienstverlening, bedrijfsvoering en informatiebeveiliging van de gemeente. Het is daarom van belang dat hierover tijdig het strategische gesprek wordt gevoerd.

We merken daarbij op dat er al strategische kaders aanwezig zijn. Het huidige informatiebeleidsplan loopt tot en met 2028 en de huidige ICT-strategie, gericht op hybride cloudbeleid, tot en met 2029. De Rekenkamer constateert dat de het informatiebeleidsplan aansluit bij de koers van de organisatie. De aanbeveling van de Rekenkamer biedt waardevolle aanknopingspunten om bij een volgende actualisatie of aanpassing de strategische samenhang verder te versterken. En onderwerpen als dienstverlening, samenwerking, innovatie, data, informatiebeveiliging en de toekomstige positionering van ICT nadrukkelijker te betrekken.

We zijn het met de Rekenkamer eens dat strategische keuzes over de toekomst van ICT tijdig met de gemeenteraad moeten worden besproken. Daarbij ligt het voor de hand eerst gezamenlijk richting en uitgangspunten te bepalen, waarna eventuele scenario's en de daarbij behorende consequenties kunnen worden uitgewerkt en gewogen. We staan daarom positief tegenover periodieke strategische gesprekken met de raad, bijvoorbeeld in de vorm van een ICT-werkgroep. Daarbij is het belangrijk dat gemeenteraad en college ieder vanuit hun eigen rol betrokken zijn bij de keuzes die gemaakt moeten worden.

Daarbij is het van belang dat raad en college ieder vanuit hun eigen rol bijdragen aan de besluitvorming. De gemeenteraad stelt de kaders en geeft richting aan ambities en prioriteiten, terwijl het college verantwoordelijk is voor de verdere uitwerking en uitvoering binnen die kaders.

Aanbeveling 2: Versterk de kaderstellende en controlerende rol van de raad op ICT, inclusief sturing en informatievoorziening

De rekenkamer beveelt de raad aan om zich expliciet uit te spreken over zijn rol bij de sturing op ICT, bijvoorbeeld in het kader van de discussie over de toekomstige inrichting van de ICT.

Op basis daarvan beveelt de rekenkamer raad en college gezamenlijk aan om een samenhangend sturingskader te ontwikkelen, waarin duidelijke sturings- en beoordelingscriteria worden vastgelegd. Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat het ontbreekt aan integraal inzicht in prestaties, kosten en risico's, en dat de informatievoorziening richting de raad niet altijd toereikend is geweest. Hierdoor is de raad beperkt in positie om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Versnipperde informatie beperkt immers de mogelijkheden om gericht te sturen en te controleren.

In de praktijk kan dit worden vormgegeven door het ontwikkelen van concrete indicatoren en kengetallen op het gebied van kosten en budget, voortgang van projecten, risico's en informatiebeveiliging, continuïteit van dienstverlening en strategische ontwikkeling. Door deze indicatoren te koppelen aan de planning- en controlcyclus worden (financiële) effecten integraal gepresenteerd en ontstaat meer inzicht in de consequenties van keuzes. Dit maakt gerichte sturing en verantwoording mogelijk. In aanvulling hierop kunnen raad en college afspraken maken over de informatievoorziening, zodat de raad tijdig en volledig inzicht krijgt in relevante ontwikkelingen. Dit kan onder meer door het aanvullen van de bestaande informatievoorziening met periodieke rapportages en door belangrijke besluiten te voorzien van integrale informatie over financiële en inhoudelijke consequenties in besluitnota's.

Door de samenhang tussen rol, sturing en informatievoorziening te versterken, wordt de raad beter in positie gebracht om richting te geven aan en toezicht te houden op de ontwikkeling van de ICT-voorziening.

Reactie vanuit het college

Het college onderschrijft deze aanbeveling. De gemeenteraad heeft een belangrijke kaderstellende en controlerende rol bij strategische keuzes over ICT en informatievoorziening. Wij herkennen de constatering van de Rekenkamer dat de informatievoorziening richting de raad in het verleden niet altijd voldoende samenhang en inzicht bood om die rol optimaal te kunnen vervullen.

En zien daarom meerwaarde in het maken van duidelijke afspraken over sturing, informatievoorziening en de momenten waarop de gemeenteraad wordt betrokken bij strategische keuzes. Dit sluit aan bij de strategische bouwstenen die zijn opgesteld voor de komende bestuursperiode. Deze bieden een goede basis om het gesprek te voeren over ambities, prioriteiten, risico's en de toekomstige ontwikkeling van de ICT-voorziening.

We vinden het belangrijk dat de gemeenteraad op een toegankelijke en overzichtelijke manier inzicht krijgt in de belangrijkste ontwikkelingen, risico's, prestaties en financiële effecten. Waar mogelijk kan dit worden opgenomen in de bestaande planning- en controlcyclus, aangevuld met periodieke voortgangsinformatie en afzonderlijke informatievoorziening wanneer grotere of strategische keuzes daarom vragen.

Aanbevelingen aan het college van B&W***Aanbeveling 3: Versterk de bestuurlijke voorbereiding en strategische sturing op ICT***

De rekenkamer beveelt het college aan om de voorbereiding van strategische keuzes over de inrichting van de ICT-voorziening te versterken en systematischer vorm te geven.

Deze aanbeveling is gebaseerd op de bevinding dat de ontvlechting van de ICT weliswaar te verklaren is, maar grotendeels onder tijdsdruk en met beperkte expliciete bestuurlijke afweging tot stand is gekomen. Expliciete doelen, scenario's en risicoafwegingen ontbraken, en ook de huidige sturing op ICT is onvoldoende strategisch uitgewerkt.

Om toekomstige keuzes beter te onderbouwen, is het van belang dat het college werkt met een vaste werkwijze voor strategische ICT-besluiten. In de praktijk betekent dit dat bij majeure keuzes – zoals samenwerking, sourcing of grote investeringen – expliciet wordt gewerkt met heldere beleidsdoelen, meerdere uitgewerkte scenario's (inclusief een nuloptie), een integrale financiële doorrekening (zowel structureel als incidenteel) en een expliciete risicoanalyse, inclusief uitvoerbaarheid en organisatorische kwetsbaarheid.

Door deze systematische voorbereiding worden keuzes beter onderbouwd en transparanter gemaakt, wat bijdraagt aan een sterkere informatiepositie van de raad en meer bewuste bestuurlijke afwegingen.

Reactie vanuit het college

Het college onderschrijft deze aanbeveling. Voor de strategische sturing op ICT en informatiebeveiliging maken we momenteel gebruik van de stuurgroep ICT/IB, die maandelijks bijeenkomt. De aanbeveling van de Rekenkamer biedt aanknopingspunten om de voorbereiding van grote ICT-keuzes verder te versterken en meer gestructureerd vorm te geven.

Bij toekomstige keuzes over bijvoorbeeld samenwerking, sourcing of grote investeringen vinden we het belangrijk om explicieter aandacht te besteden aan doelen, scenario's, financiële consequenties en risico's. Daarmee kunnen bestuurlijke afwegingen zorgvuldiger en transparanter worden gemaakt.

Tegelijkertijd vraagt een dergelijke werkwijze om een passende inzet van capaciteit en expertise. Zoals ook uit het rapport blijkt, wordt de huidige ICT-functie gedragen door een relatief kleine groep medewerkers. We moeten daarom per opgave bekijken welke ondersteuning nodig is om de besluitvorming zorgvuldig voor te bereiden, met behoud van de continuïteit van de dagelijkse dienstverlening.

Aanbeveling 4: Versterk financieel inzicht en structurele sturing op ICT-doelen

De rekenkamer beveelt het college aan om het financieel inzicht in de ICT te verbeteren en de sturing op de realisatie van ICT-doelen te versterken.

Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat de kosten van de ontvlechting zijn onderschat, dat financiële informatie versnipperd beschikbaar kwam en dat structurele lasten zijn gestegen. Daarnaast blijkt dat doelen slechts beperkt expliciet worden gemonitord, waardoor gerichte sturing en tijdige bijsturing wordt bemoeilijkt.

Om dit te verbeteren is het van belang dat het college zorgt voor integraal inzicht in alle ICT-kosten, inclusief kosten buiten het directe ICT-budget, en werkt met een benadering zoals total cost of ownership. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om te sturen op de realisatie van doelen, door het formuleren van SMART-doelen en bijbehorende KPI's, bijvoorbeeld op het gebied van beschikbaarheid, kosten en informatiebeveiliging. Door hierover periodiek te rapporteren ontstaat beter inzicht in afwijkingen en kan tijdig worden bijgestuurd.

Reactie vanuit het college:

Het college onderschrijft deze aanbeveling. Het college herkent dat ICT-kosten steeds beter in beeld zijn gebracht, maar dat deze op onderdelen nog versnipperd worden verantwoord. In de afgelopen jaren zijn hierin al belangrijke stappen gezet. Zo zijn ICT-budgetten meer centraal belegd en heeft de uitgevoerde benchmark geholpen om de ICT-kosten beter te duiden en te vergelijken met die van andere gemeenten.

We onderschrijven het belang van een meer integraal financieel beeld van ICT, waarbij structurele en incidentele kosten beter worden onderscheiden en ook beheer- en exploitatiekosten na implementatie inzichtelijk worden gemaakt. Daarmee ontstaat een beter beeld van de totale kosten en consequenties van keuzes op langere termijn.

Daarnaast zien we het belang van een sterkere sturing op de realisatie van ICT-doelen. De wens om meer SMART en datagedreven te werken komt nadrukkelijk terug in de bouwstenen strategische raadsagenda voor de komende bestuursperiode. Ook wordt het instrumentarium van de planning- en controlcyclus, in gesprek met de raad, verder doorontwikkeld. Dit biedt een goede basis om de informatievoorziening over ICT verder te versterken en periodiek inzicht te geven in zowel financiële ontwikkelingen als de voortgang op gestelde doelen.

Aanbeveling 5: Maak expliciete keuzes in samenwerking en positionering van ICT

De rekenkamer beveelt het college aan om expliciete en periodiek te herijken keuzes te maken over de mate en vorm van samenwerking op het gebied van ICT. Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat samenwerking noodzakelijk is, maar dat de afwegingen hierover tot nu toe impliciet zijn gebleven (conclusie 4). Tegelijkertijd vraagt de inrichting van de ICT om bewuste keuzes, waarin aspecten als kosten, flexibiliteit, kwaliteit en bestuurlijke grip tegen elkaar worden afgewogen.

Om hier beter op te sturen, is het van belang dat het college werkt met een helder afwegingskader voor samenwerking. Daarnaast wordt aanbevolen om periodiek te evalueren of de huidige inrichting nog passend is en om keuzes en heroverwegingen expliciet voor te leggen aan de raad.

Reactie vanuit het college:

Het college onderschrijft deze aanbeveling. Samenwerking is voor een gemeente van de omvang van Rhenen belangrijk om kennis, capaciteit en continuïteit te versterken. Tegelijkertijd vraagt de inrichting van de ICT om een bewuste afweging van kwaliteit, kosten, flexibiliteit, risico's en bestuurlijke grip.

We verkennen op dit moment actief mogelijkheden voor samenwerking met andere partijen. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar mogelijke voordelen van samenwerking, maar ook naar de vraag welke kennis, regie en verantwoordelijkheden de gemeente zelf wil behouden.

Deze benadering past bij de rol van Rhenen als slimme volger. Namelijk, niet alles zelf ontwikkelen of organiseren, maar wel bewust regie houden op de voorzieningen en dienstverlening die voor de gemeente van belang zijn.

We vinden het daarnaast belangrijk om periodiek te beoordelen of de huidige inrichting van de ICT nog aansluit bij de ambities, opgaven en mogelijkheden van de organisatie. Bij eventuele vervolgstappen of heroverwegingen zullen de afwegingen expliciet worden gemaakt en wordt de raad tijdig betrokken bij keuzes over de toekomstige inrichting van de ICT.

Aanbeveling 6: Versterk en borg de regiefunctie en verminder de kwetsbaarheid van de organisatie
De rekenkamer beveelt het college aan om de regiefunctie op ICT structureel te borgen en tegelijkertijd de kwetsbaarheid van de ICT-organisatie te verminderen. Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat de ICT-voorziening naar behoren functioneert, maar door de beperkte omvang en afhankelijkheid van individuele medewerkers en externe partijen kwetsbaar is. Daarnaast is de regiefunctie momenteel tijdelijk en extern belegd, terwijl deze essentieel is voor de aansturing van projecten, leveranciers en ICT-processen en voor het borgen van samenhang in de uitvoering.

Om de continuïteit en robuustheid van de ICT te waarborgen, is het van belang dat het college de regiefunctie duurzaam in de organisatie verankert en tegelijkertijd maatregelen neemt om de kwetsbaarheid te verminderen. Dit kan onder meer door het beter spreiden en borgen van kennis, het organiseren van vervangbaarheid, het vastleggen van processen en systemen en het maken van robuuste afspraken met leveranciers. Ook kan worden onderzocht in hoeverre samenwerking of shared services kan bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid van de organisatie.

Reactie vanuit het college:

Het college onderschrijft deze aanbeveling. Een goede regiefunctie is essentieel voor het aansturen van leveranciers, het begeleiden van projecten, het bewaken van samenhang en het waarborgen van de continuïteit van de ICT-voorziening. Tegelijkertijd laat het rapport terecht zien dat een organisatie van de omvang van Rhenen kwetsbaar blijft door de afhankelijkheid van een beperkt aantal medewerkers en specialistische kennis.

We zien daarom het belang van een duurzame borging van de regiefunctie. Daarbij zal worden onderzocht welke vorm het beste past bij de omvang van de organisatie, de beschikbare middelen en de bestuurlijke ambities. Versterking van de regiefunctie betekent daarbij niet automatisch dat meer werkzaamheden zelf worden uitgevoerd. Regie voeren betekent juist ook het vermogen om een goede opdrachtgever te zijn richting leveranciers en eventuele samenwerkingspartners.

Daarnaast worden stappen gezet om de kwetsbaarheid van de organisatie verder te beperken. Daarbij gaat het onder meer om het beter vastleggen en delen van kennis, processen en systemen, het vergroten van vervangbaarheid en het maken van duidelijke afspraken met leveranciers. Ook wordt in de verkenning van mogelijke samenwerking onderzocht in hoeverre samenwerking kan bijdragen aan meer continuïteit en beschikbaarheid van specialistische kennis.

Aanbeveling 7: Versterk de verbinding tussen organisatie en ICT en investeer in vaardigheden

De rekenkamer beveelt het college aan om de verbinding tussen 'business' en ICT te versterken en te investeren in digitale vaardigheden. Deze aanbeveling volgt uit de bevinding dat kennis over het functioneren van de ICT beperkt is belegd in de organisatie en dat het trainingsaanbod als onvoldoende actueel wordt ervaren, waardoor effectief en veilig gebruik van ICT niet organisatiebreed is geborgd.

In de praktijk kan dit worden vormgegeven door het aanwijzen van key users binnen de beleidsafdelingen, die fungeren als schakel tussen gebruikers en ICT en bijdragen aan kennisdeling en signalering van knelpunten. Dit biedt tevens een basis om periodiek het gesprek te voeren over de afstemming tussen organisatie en ICT. Daarnaast is het van belang het aanbod van trainingen en cursussen te actualiseren en deelname hieraan structureel te borgen. Dit draagt bij aan een hoger kennisniveau, een betere beheersing van risico's, zoals cyberdreigingen, en een vermindering van de afhankelijkheid van specifieke ICT-ondersteuning.

Reactie vanuit het college:

Het college onderschrijft deze aanbeveling. Een goede informatievoorziening en digitalisering zijn niet alleen de verantwoordelijkheid van het ICT-team, maar van de hele organisatie. Daarom vinden wij het belangrijk dat teams beter in positie worden gebracht als eigenaar en gebruiker van applicaties en informatie.

De afgelopen jaren zijn al stappen gezet door voor meerdere belangrijke applicaties het functioneel beheer centraler te organiseren en beter te verbinden met ICT en informatievoorziening. Het college ziet meerwaarde in het verder versterken van de verbinding tussen organisatie, functioneel beheer en ICT en in het beter delen van kennis binnen teams.

Ook onderschrijft het college het belang van digitale vaardigheden en veilig digitaal werken. Tegelijkertijd vraagt dit om een realistische afweging. De inzet van key users, extra trainingen en een grotere rol van medewerkers bij applicatiebeheer komen grotendeels bovenop bestaande werkzaamheden. Het college vindt het daarom belangrijk dat eventuele maatregelen aansluiten bij de beschikbare capaciteit en dat keuzes worden gemaakt over wat haalbaar en uitvoerbaar is binnen een organisatie van onze omvang.

Heeft u vragen over deze reactie?

Neem dan contact op met Bianca Duits via bianca.duits@rhenen.nl.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders
Gemeente Rhenen

6.2 Nawoord van de Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college voor zijn bestuurlijke reactie en spreekt waardering uit voor de zorgvuldige wijze waarop het college op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen heeft gereageerd.

De Rekenkamer constateert met tevredenheid dat het college de conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen onderschrijft en de aanbevelingen ziet als aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling van de informatievoorziening en ICT binnen de gemeente Rhenen.

De Rekenkamer acht het van belang dat de aanbevelingen nu hun vervolg krijgen in de bestuurlijke praktijk. Daarbij is met name van belang dat de gemeenteraad tijdig wordt betrokken bij strategische keuzes over de inrichting en ontwikkeling van de ICT-voorziening en dat de informatievoorziening aan de raad zodanig wordt ingericht dat deze zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan vervullen. De Rekenkamer ziet de behandeling van dit rapport in de commissie met belangstelling tegemoet.

Bijlage A Geïnterviewde personen

#	Datum	Functie	Organisatie
1	29-10-2025	Wethouder	Gemeente Rhenen
2	29-10-2025	Systeembeheerder	Gemeente Rhenen
3	3-11-2025	Manager Bedrijfsvoering	Gemeente Rhenen
4	3-11-2025	CISO	Gemeente Rhenen
5	3-11-2025	Systeembeheerder	Gemeente Rhenen
6	3-11-2025	Adviseur Informatievoorziening	Gemeente Rhenen
7	3-11-2025	Medewerker Systeembeheer	Gemeente Rhenen
8	5-11-2025	Gemeentesecretaris	Gemeente Rhenen
9	5-11-2025	Systeembeheerder	Gemeente Rhenen
10	12-11-2025	Systeembeheerder	Gemeente Rhenen
11	13-11-2025	ICT-regisseur	Gemeente Rhenen
12	8-1-2026	Gemeentesecretaris	Gemeente Veenendaal
13	15-1-2026	Groepsgesprek met (eind)gebruikers van de ICT • Medewerker Beleidsuitvoering Team Vastgoed • Medewerker Jeugdteam CJG • Strategisch adviseur • Projectleider gebiedsontwikkeling • Adviseur Flexteam • Medewerker Klant Contact Centrum • Kwaliteitsmedewerker sociaal team • Medewerker Begraafplaats administratie	Gemeente Rhenen
14	20-1-2026	Groepsgesprek over informatievoorziening aan de raad • Manager Bedrijfsvoering • Griffier • Adviseur Informatievoorziening • Regisseur Bestuurlijk Proces	Gemeente Rhenen
15	2-2-2026	Groepsgesprek met CAB • Informatiemanager/-analist • Adviseur Informatievoorziening • Privacy officer • Medewerker informatiebeheer • Systeembeheerder • CISO	Gemeente Rhenen

Bijlage B Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Datum
1	Voors en tegen ontvlechting ICT Veenendaal	<i>Niet bekend</i>
2	2021 Collegevoorstel Beëindiging Dienstverleningsovereenkomst contract Veenendaal	2 december 2021
3	280122 Informatienota ICT ontvlechting	28 januari 2022
4	221115_Informatienota ICT ontvlechting	15 november 2022
5	141222 brief ontvlechting ICT DVO Veenendaal en Rhenen	14 december 2022
6	2023.03.11 Brief Rhenen ICT versie B&W (Scan)	29 maart 2023
7	Factuur Veenendaal ontvlechting	Augustus 2023
8	11 sep 2023 Informatienota raad ICT-ontvlechting_definitief	11 september 2023
9	Aanvullende vragen ICT ontvlechting Rhenens Belang	12 september 2023
10	Uitgebreid kosten overzicht ontvlechting nav raadsvragen	November 2023
11	Onderbouwing overschrijding ICT oktoberrapportage	15 november 2023
12	Bijlage 1 Adviesrapport ICT - gemeente Rhenen	2024
13	Informatiebeleidsplan 2024-2028	Augustus 2024
14	Alternatievennota Toekomst ICT	28 augustus 2024
15	Collegevoorstel Toekomst ICT	28 augustus 2024
16	Projectenkalender bij informatiebeleidsplan status januari 2025	Januari 2025
17	Tijddlijn ontvlechting en toekomst ICT	2025

Bijlage C Deelvragen

Deelvragen

Verleden, de ICT-samenwerking met Veenendaal en de ontvlechting:

- In welke context vond de ontvlechting plaats en wat is het procesverloop?
- Rolinvulling: wie besliste waarover en op basis waarvan?
- Welke doelen op het gebied van dienstverlening en kosten werden nagestreefd met de ontvlechting en zijn die ook gerealiseerd?
- Welke risico's of knelpunten zijn tijdens de ontvlechting naar voren gekomen en hoe zijn die destijds gemitigeerd?
- Hoe is de Raad geïnformeerd en is daarbij de eigen kader stellende en controlerende rol ingevuld?
- Heeft evaluatie van besluitvorming plaats gevonden? Zo ja, waar leidde dat toe? Zo nee, waarom niet?

Beschrijving en analyse huidige situatie

- Welke doelen op het gebied van dienstverlening en kosten gelden in de huidige situatie en realiseert de gemeente de gestelde doelen?
- Worden risico's rond informatiebeveiliging en privacy voldoende beheerst en gemonitord?
- Welke kwaliteit heeft de ICT dienstverlening en tegen welke kosten?
- Hoe is de capaciteit, deskundigheid en samenwerking binnen de organisatie geborgd?
- Wat zijn de prestaties en kosten van de gemeente Rhenen vergeleken met andere, vergelijkbare gemeenten?
- Wat is de rol van de raad op dit onderdeel?
- Hoe en met welke frequentie is de informatievoorziening van en naar de gemeenteraad? Is op basis daarvan bijsturing mogelijk en wordt dat ook gedaan?
- (Hoe) wordt de raad verder in positie gebracht om te sturen op gestelde en te behalen ICT-doelen?

Toekomstig handelingsperspectief

- Welke scenario's zijn denkbaar bij de sturing en inrichting van een efficiënte en effectieve ICT-bedrijfsvoering in termen van het niveau van dienstverlening en het bijbehorende kostenniveau (exploitatie en investeringen)?
- Welke randvoorwaarden en risico's hangen samen met de verschillende scenario's?
- Hoe kan het college de raad goed in positie brengen zodat de politiek-bestuurlijke sturing is wat die moet zijn?

Bijlage D Afkortingen

Afkorting	Betekenis
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BIO	Baseline Informatiebeveiliging Overheid: het basisnormenkader voor informatiebeveiliging binnen alle overheidslagen
CAB	Change Advisory Board
CISO	Chief Information Security Officer
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
FG	Functionaris Gegevensbescherming
GEMMA	Gemeentelijke Model Architectuur
GIBIT	Gemeentelijke Inkoop bij IT Toolbox: bevat o.a. inkoopvoorwaarden, kwaliteitsnormen en checklisten die gemeenten helpen bij het professionaliseren van de inkoop van ICT-diensten en -producten
ICT	Informatie en Communicatietechnologie
IV	Informatievoorziening
KPI	Key Performance Indicator
NIS2	Network and Information Security: In Nederland wordt de NIS2-richtlijn geïmplementeerd in de vorm van de Cyberbeveiligingswet
OR	Ondernemingsraad
SLA	Service Level Agreement
Wdo	Wet digitale overheid
Woo	Wet open overheid