

Raadsstuk

Onderwerp: Regionale ICT-samenwerking; conclusie onderzoek en financiële consequenties

Reg.nummer: 2013 / 96808

1. Inleiding

In december 2011 hebben wij op basis van de uitgevoerde verkenning naar ICT samenwerking tussen Haarlem en Haarlemmermeer ingestemd met een intentieverklaring. Hierbij is opdracht gegeven om verder te onderzoeken wat intensivering van de ICT-samenwerking – in de vorm van een gezamenlijk regionaal ICT-centrum - zou kunnen opleveren, specifiek ten aanzien van kwaliteit en betaalbaarheid van onze gemeentelijke informatievoorziening en technische ICT-infrastructuur.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. Het advies uit het onderzoek naar de regionale ICT-samenwerking op te volgen en hiermee:
 - a. af te zien van verdere samenwerking tot de realisatie van een regionaal ICT-centrum met gemeente Haarlemmermeer;
 - b. de ingezette koers van (situationele, projectmatige) ICT-samenwerking in de regio te vervolgen en concrete kansen te blijven benutten;
2. De kosten van de voorbereidingen voor Haarlem bedroegen € 112.066,00 en zijn betaald uit budget voor Informatievoorziening;
3. Het college stuurt dit voorstel naar de gemeenteraad, nadat de commissie Bestuur hierover een advies heeft uitgebracht.

3. Beoogd resultaat

Vervolgen van regionale samenwerking op het terrein van ICT, maar niet door middel van het oprichten van een gezamenlijk regionaal ICT-centrum door Haarlem en Haarlemmermeer.

4. Argumenten

In opdracht van beide gemeenten is onderzocht wat de mogelijkheden zijn van ICT samenwerking tussen Haarlem en Haarlemmermeer. De hoofdconclusie uit het onderzoek is dat de kans groot wordt geacht dat intensivering van ICT-samenwerking van beide gemeenten - in de vorm van een gezamenlijk ICT-centrum - onvoldoende toegevoegde waarde zal opleveren. Dit heeft tot gevolg dat de basis, op grond waarvan nu een ingrijpend en onomkeerbaar besluit genomen zou moeten worden over grote investeringen in een gezamenlijk ICT-centrum, dun en risicovol is en vanuit het onderzoek wordt ontraden. ICT-samenwerking biedt op grond van het rapport weliswaar op beperkte schaal kansen, maar levert niet de omvangrijke efficiencywinst op (op ICT-kosten) die aanvankelijk verwacht en ingeschat was. In goed overleg met gemeente Haarlemmermeer kiezen wij er daarom voor om af te zien van een verregaande vorm van samenwerking in een gezamenlijk ICT-centrum. In bijbehorende brief aan de raad lichten wij dit nader toe en geven wij tevens aan op welke wijze wij regionale ICT-samenwerking wel zullen vervolgen.

5. Kanttekeningen

Haarlem heeft in het kader van de bezuinigingen een financiële taakstelling op Informatievoorziening liggen van € 100.000 in 2013, oplopend tot € 150.000 in

2014. De gedachte was dat deze kon worden ingevuld door middel van voordelen uit samenwerking met Haarlemmermeer door het vormen van één ICT-organisatie. Nu deze organisatie niet gevormd gaat worden, zal op andere wijze in deze bezuiniging moeten worden voorzien. Vooralsnog zal gezocht worden binnen het terrein van informatievoorziening.

Voor het traject van onderzoek naar de mogelijkheden van samenwerking tussen Haarlem en Haarlemmermeer zijn door Haarlem tot op heden € 112.066,00 aan kosten gemaakt voor onderzoek door externen, het organiseren van bijeenkomsten en een gezamenlijke projectleider (een medewerker van Haarlemmermeer, die voor de helft door Haarlem is betaald). Deze kosten zijn betaald uit beschikbaar budget voor Informatievoorziening. De ambtelijke inzet in Haarlem viel binnen de normale taken van de betrokken medewerkers.

7. Bijlagen

- Brief aan de raad
- Rapport M&I/Partners: Business Case ICT-samenwerking Haarlem-Haarlemmermeer

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

Het advies uit het onderzoek naar de regionale ICT-samenwerking op te volgen en hiermee:

- a. af te zien van verdere samenwerking tot de realisatie van een regionaal ICT-centrum met gemeente Haarlemmermeer;
- b. de ingezette koers van (situationele, projectmatige) ICT-samenwerking in de regio te vervolgen en concrete kansen te blijven benutten.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter

Retouradres

Aan de leden van de raad

Datum	19 maart 2013
Uw kenmerk	-
Ons kenmerk	CS/SB/2013/96808
Contactpersoon	W.H.C. Stigter
Doorkiesnummer	0235113062
E-mail	wstigter@haarlem.nl
Kopie aan	-
Bijlage(n)	1
Onderwerp	ICT-samenwerking Haarlemmermeer en Haarlem: conclusies onderzoek en vervolg

Geachte leden van de raad,

Met deze brief informeren wij u over het resultaat van het onderzoek naar de mogelijkheden van intensivering van de ICT-samenwerking tussen Haarlem en Haarlemmermeer, in de vorm van een gezamenlijk regionaal ICT-centrum. Deze brief is in overleg met gemeente Haarlemmermeer opgesteld teneinde de beide gemeenteraden zo goed mogelijk en gelijktijdig te informeren.

Vertrekpunt onderzoek

De verkenning van samenwerking op ICT-gebied heeft in december 2011 geleid tot het instemmen met een intentieverklaring door de colleges van beide gemeenten. Hierbij is opdracht gegeven om verder te onderzoeken wat intensivering van de ICT-samenwerking – in de vorm van een gezamenlijk regionaal ICT-centrum – op zou kunnen leveren, specifiek ten aanzien van kwaliteit en betaalbaarheid van onze gemeentelijke informatievoorziening en technische ICT-infrastructuur. De verwachting was toen dat door het bundelen van de krachten van beide gemeenten dit zou leiden tot een effectievere inzet van (digitale) dienstverlening aan inwoners, de benodigde innovatie sneller doorgevoerd zou kunnen worden met minder (meer-)kosten van ICT naar de toekomst toe, dan dat dit op eigen kracht te realiseren is.

Wat is onderzocht?

In het onderzoek is de ICT-opgave voor gemeenten nader verkend in het kader van de majeure ontwikkelingen binnen de overheid (onder andere de grote decentralisaties) en de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Ook is er een onafhankelijke nulmeting (inclusief benchmark) uitgevoerd op de totale ICT-kosten en -kwaliteit van beide gemeenten. Op basis van de hierdoor verworven

inzichten zijn vervolgens enkele samenwerkings-scenario's verder uitgediept in een kosten/baten analyse (de 'businesscase'). Daarnaast zijn met het lijnmanagement en ICT-deskundigen van beide gemeenten, concrete samenwerkingskansen op korte termijn nader verkend. In januari 2013 is de eindrapportage "Businesscase ICT-samenwerking Haarlem-Haarlemmermeer" opgeleverd. Beide gemeenten hebben dit onderzoek laten uitvoeren door een onafhankelijke adviesbureau (M&I/Partners). Het onderzoeksrapport treft u aan als bijlage.

Conclusies uit het onderzoek

De hoofdconclusie is dat de kans groot wordt geacht dat intensivering van ICT-samenwerking van beide gemeenten - in de vorm van een gezamenlijk ICT-centrum - onvoldoende toegevoegde waarde zal opleveren. Dit heeft tot gevolg dat de basis, op grond waarvan beide gemeenten nu een ingrijpend en onomkeerbaar besluit zouden moeten nemen over grote investeringen in een gezamenlijk ICT-centrum, dun en risicovol is en vanuit het onderzoek dan ook ontraden wordt.

Het rapport constateert dat beide gemeenten in de afgelopen jaren flink in ICT hebben geïnvesteerd. De nog te behalen schaalvoordelen in de komende paar jaren zijn daardoor op voorhand al beperkt. Daar tegenover staan benodigde investeringen om de ICT samenwerking vorm te geven van € 3,5 tot € 7 miljoen, afhankelijk van het te kiezen scenario. Deze investeringen worden binnen de termijn van de business case (2013-2017) niet terugverdiend.

Met het meest vergaande scenario, samenwerking op automatisering én ook op informatisering, wordt ingezet op maximale samenwerking. De totale kosten en de baten hiervan zijn echter tamelijk onzeker. De belangrijkste randvoorwaarde om dit maximale voordeel te kunnen realiseren ligt in de harmonisatie van uitvoeringsprocessen op alle gemeentelijke domeinen. Hiervoor is het noodzakelijk dat beide gemeenten een deel van hun autonomie loslaten. Uit het onderzoek is gebleken dat de kans klein is dat beide gemeenten in de praktijk daadwerkelijk in verregaande mate hun uitvoeringsprocessen zullen harmoniseren. Hiermee is de urgentie, zoals die bij sommige kleine gemeenten juist wel ervaren wordt vanuit hun kwetsbare situatie, niet groot genoeg gebleken.

Beide gemeenten hebben voldoende schaalgrootte om de majeure ontwikkelingen binnen de lokale overheid en de opgaven die dit met zich meebrengt voor de informatievoorziening, zelf het hoofd te kunnen bieden. Haarlem en Haarlemmermeer hebben hierin op basis van hun schaalgrootte nog mogelijkheden om zich eigenstandig te versterken en professionaliseren, teneinde de maatschappelijke meerwaarde (financieel en niet-financieel) van hun ICT te vergroten. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat beide gemeenten investeren in de professionalisering van informatie- en gegevensmanagement en de strategische sturing op en realisatiekracht van deze opgaven versterken. Voor gemeente Haarlem geldt bovendien dat de vaste ICT-formatie onder het gemiddelde van 100.000+ gemeenten ligt en op peil gebracht dient te worden om de ontwikkelingen structureel aan te kunnen. In Haarlemmermeer ligt de omvang van de ICT-formatie op het benchmarkgemiddelde.

Gezien de resultaten en conclusies van het onderzoek hebben wij - in goed overleg met gemeente Haarlemmermeer – ervoor gekozen om verder af te zien van een verregaande vorm van samenwerking in een gezamenlijk ICT-centrum. Dientengevolge bezien beide colleges momenteel eigenstandig de gevolgen voor de eerder geraamde bezuinigingen op ICT-samenwerking, waarmee in de begrotingen rekening is gehouden.

Verdere ontwikkeling door middel van netwerksamenwerking in de regio

Bovenstaande betekent niet dat regionale ICT-samenwerking in de vorm van netwerksamenwerking in het geheel geen kansen biedt. Kenmerk van netwerksamenwerking is dat het zich niet beperkt tot één exclusieve samenwerkingspartner, maar differentieert op basis van overeenkomsten in concrete behoeften (vanuit de lijnorganisatie en de primaire gemeentelijke uitvoeringsprocessen) en momentum. Voordeel is dat gemeenten niet “het wiel hoeven uit te vinden” en van elkaars ervaringen kunnen leren. Situationeel kan dit leiden tot “slim jatten” van elkaars ICT-oplossingen, gezamenlijke inkoop of projecten met één of meerdere partners.

Door op structurele basis in de regio relaties te leggen en te versterken met vergelijkbare gemeenten, zoals met gemeenten Haarlem, Zaanstad, Amstelveen, met regionale uitvoeringsdiensten en zelfs met ketenpartners, kunnen situationeel kansen worden benut. Bijvoorbeeld met de invoering van de verplichte basisregistratie Grootchalige Basiskaart Topografie, de informatiseringsaspecten van de decentralisaties in het sociale domein en op het technische ICT-domein (onder andere inkoop van software voor kantoorautomatisering, leveranciersmanagement en specialistische kennisdeling). Uit de pilotprojecten, die in 2010/2011 samen met Haarlem uitgevoerd zijn, is al gebleken dat situationele, projectmatige samenwerking meerwaarde heeft. Voorbeelden hiervan zijn de complexe aanbesteding van de nieuwe ICT-infrastructuur (datacenter), aanbestedingen voor (mobiele) telefonie en werkplekken en het gedigitaliseerde werkproces voor de omgevingsvergunning. Ook het gezamenlijke nulmetingonderzoek heeft geleid tot beter inzicht in de ICT-kosten en –kwaliteit van beide gemeenten, als basis voor een effectievere kostenbeheersing.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat het interessant is om regionaal samen op te trekken in de lobby richting Rijk, VNG / KING, G32 en andere landelijke netwerken als het gaat om majeure ontwikkelingen met ingrijpende gevolgen voor de informatievoorziening en gegevensuitwisseling van gemeenten. Landelijk wordt in toenemende mate ingezet op standaardisatie van informatie- en gegevensuitwisseling voor de lokale overheid, onder andere met het Nationaal Uitvoeringsprogramma (i-NUP) en het concept van de ‘Basisgemeente’ (KING). Beide gemeenten volgen deze ontwikkelingen actief en sluiten hier zo goed mogelijk op aan.

Wij kiezen er dan ook voor om de ICT-samenwerking met gemeente Haarlemmermeer te continueren en ook actief andere gemeenten en ketenpartners in de regio op te zoeken in situaties en op momenten als daar wederzijds behoefte aan is.

In- en externe communicatie

Mede gezien de landelijke belangstelling voor intergemeentelijke samenwerkingsinitiatieven op het gebied van ICT hebben gemeente Haarlem en Haarlemmermeer een gezamenlijk persbericht uitgebracht. Betrokken managers, ICT-medewerkers en Ondernemingsraad in beide gemeenten zijn eveneens geïnformeerd.

Vertrouwende u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben,

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,

J. Scholten

mr. B.B. Schneiders

Business Case

ICT-samenwerking Haarlem en Haarlemmermeer

Business Case

ICT-samenwerking Haarlem en Haarlemmermeer

Rapport bij project 112228, versie 2.0

Dit rapport is geschreven in opdracht van Gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer door Jos Smits, Barry Woudenberg en Tjalke de Jong van M&I/Partners^{bv}.

Amersfoort, februari 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	4
2 Ontwikkelingen en ontwikkelopgaven	6
2.1 Ontwikkelingen	6
2.2 Ontwikkelopgaven	6
2.3 Huidige situatie	9
2.4 Samenwerking?	9
3 Opzet / aanpak	13
3.1 Toegevoegde waarde ICT-samenwerking	13
3.2 Dienstverleningsniveau	13
3.3 Decentralisaties	13
3.4 Samenwerken: hooguit minder meerkosten	14
3.5 Strategie	15
3.6 Scenario's	15
4 Baseline	18
5 Samenwerking	21
5.1 Samenwerking 1.0: Samen projecten doen	21
5.2 Samenwerking 2.0: Samen automatiseren	23
5.3 Samenwerking 3.0: Samen informatiseren	27
6 Resultaten business case	31
6.1 Totale business case	31
6.2 Individuele business cases	32
6.3 De baten van samenwerking	34
6.4 Risico's	35
7 Conclusie - Haalbaarheid	37
8 Advies M&I/Partners	39
8.1 Noties	39
8.2 Advies	40
Bijlage 1: Ontwikkelingen	42
Bijlage 2 Veel gebruikte woorden en afkortingen	46

Samenvatting

In het kader van de intentie tot intensivering van ICT-samenwerking is in opdracht van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer een business case gemaakt, uitgaande van het perspectief van een gezamenlijk ICT-centrum. Bij het maken van deze business case is de hulp ingeschakeld van M&I/Partners. Voorliggend rapport beschrijft de uitkomsten van de business case, de conclusies en een advies.

Belangrijkste conclusie uit dit rapport is dat de kans dat een gezamenlijk ICT-centrum voor beide gemeenten onvoldoende toegevoegde waarde heeft groot is. Gemeenten met de omvang van Haarlem en Haarlemmermeer zijn in principe in staat om de ontwikkelopgaven die zij wel degelijk hebben -ook op het gebied van ICT- eigenstandig in te vullen. Voorwaarde is wel dat het informatie- en gegevensmanagement versterkt wordt om aan de ontwikkelopgave het hoofd te kunnen bieden. Beide gemeenten hebben in de afgelopen jaren flink in ICT geïnvesteerd. De nog te behalen schaalvoordelen zijn daardoor op voorhand al beperkt. Daar tegenover staan forse investeringen, afhankelijk van het te kiezen scenario € 3,5 tot € 7 miljoen, om de beoogde ICT-samenwerking vorm te geven. Die kosten worden binnen de termijn van de business case (2013-2017) niet terugverdiend. Hier komt bij dat de opbrengsten en baten tamelijk onzeker zijn. De belangrijkste randvoorwaarde om maximaal samenwerkingspotentieel te verzilveren ligt in de harmonisatie van (uitvoerings)processen. Het ontbreekt in beide gemeenten aan voldoende 'sense of urgency' om een deel van de autonomie los te laten ten behoeve van deze harmonisatie.

Bovenstaande heeft tot gevolg dat de basis, op grond waarvan beide gemeenten een ingrijpend en onomkeerbaar besluit zouden moeten nemen over grote investeringen in een gezamenlijk ICT-centrum, dun en risicovol is. Dit wordt dan ook ontraden. In plaats daarvan wordt geadviseerd om ICT-samenwerking te zoeken in situaties en op momenten als daar wederzijds behoefte aan is en dat dan te doen in 'ad hoc' c.q. netwerksamenwerkingsvormen in plaats van samenwerking te institutionaliseren.

1 Inleiding

Welk proces ging vooraf aan deze business case?

Gemeentelijke organisaties zoals Haarlem en Haarlemmermeer worden geconfronteerd met de toenemende vraag naar, complexiteit van en eisen aan de digitale dienstverlening. De veronderstelling is dat in een samenwerking deze ontwikkeling eenvoudiger te behappen is én deze tegelijkertijd betaalbaar te houden. Zowel Haarlem als Haarlemmermeer hebben een verkenning van outsourcing uitgevoerd. Los van elkaar constateerden de gemeenten dat outsourcing van het totale ICT-beheer te risicovol is. Daarop gaf het college zowel in Haarlemmermeer (2009) als in Haarlem (2010) een bestuursopdracht om samenwerking als alternatief te verkennen.

Hierop volgde een periode van oriëntatie en verkenning op ICT-samenwerking tussen gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer, waarin ook enkele pilotprojecten samen werden uitgevoerd. Eind 2011 namen beide colleges op basis van een verkenningsnotitie een besluit over de intentie om de ICT-samenwerking te intensiveren en te komen tot een gezamenlijke ICT-organisatie, met de ambitie en potentie om in regionaal verband de schaal verder te vergroten.

Op 17 januari 2012 tekenden beide gemeenten deze intentieverklaring. Beide gemeenten beogen met de voorgenomen samenwerking kort samengevat:

1. *Wiel niet opnieuw uitvinden:* Digitaliserings- en automatiseringsopgaven - voortkomend uit maatschappelijk opgaven, nieuwe wet- en regelgeving, verbeteringen van effectiviteit en efficiëntie van gemeentelijke processen - slagvaardiger organiseren, investeringen delen en risico's spreiden. Kortom, het maatschappelijk rendement van gemeentelijke ICT verbeteren;
2. *Professionalisering:* De kwaliteit, bedrijfszekerheid en continuïteit van de gemeentelijke ICT naar de toekomst toe borgen, optimaliseren en betaalbaar houden.

De opdracht was om, als eerstvolgende stap, een Strategisch Startdocument met business case uit te werken, als basis voor verdere besluitvorming. Vervolgens is gewerkt aan een visie op de toekomstige ICT-opgave. Hiernaast is een onafhankelijke nulmeting uitgevoerd op de ICT-kosten en -kwaliteit van beide gemeenten, waaruit inzichtelijk is geworden waar het samenwerkingspotentieel zit. In dit kader vond een tweetal werkconferenties plaats (op 17 april en 25 juni 2012) waarin beide gemeenten gezamenlijk de dialoog tussen lijn en ICT over de samenwerking zijn gestart. Visie, nulmeting en inzichten over regie en transitie zijn vervolgens in een tweetal workshops met lijn en ICT van beide gemeenten vertaald in een perspectief voor de samenwerkingsvorm - een gezamenlijk breed ICT-centrum - alsmede een voorkeurspad (transitiemodel) voor de ontwikkeling van de samenwerking. Medio 2012 is op basis van hiervan een voortgangsrapportage opgeleverd. Kort samengevat, was de opdracht voor het vervolgproces:

- Kom samen met de lijn én ICT van beide gemeenten (..) tot een substantieel, meerjarig samenwerkingsprogramma over de volle breedte van de gemeentelijke (beleids) domeinen, vanuit de ambitie van het basisgemeentekoncept "harmonisatie en standaardisatie van primaire en bedrijfsvoeringprocessen";
- Onderzoek concrete samenwerkingskansen;
- Maak een business case uitgaande van het perspectief van een 'gezamenlijk ICT-centrum' en ga hierbij uit van een gefaseerd leermodel / transitiepad.

Opdracht / rol M&I

De opdracht voor het leveren van ondersteuning bij het maken van deze business case is, in vervolg op de uitgevoerde nulmeting, neergelegd bij M&I/Partners. Het gezamenlijk projectteam van beide gemeenten heeft alle benodigde cijfers uitgezocht en aangeleverd ten behoeve van deze business case. M&I heeft hierop een verificatie uitgevoerd. M&I/Partners heeft daarnaast het projectteam ondersteund bij de kanskaart en een te initiëren samenwerkingprogramma op basis van die kanskaart.

Wat is er met deze business case onderzocht?

Deze business case geeft antwoord op de vraag of en zo ja, op welke wijze en onder welke condities intensivering van de ICT-samenwerking, in de vorm van een gezamenlijk ICT-centrum, tussen Haarlem en Haarlemmermeer haalbaar is. Hierbij is uitgegaan van een *brede business case* op basis het perspectief van een *gezamenlijk ICT-centrum voor advies, ontwikkeling, exploitatie en beheer*.

Hoe is het document opgebouwd?

- Hoofdstuk 2 beschrijft de ontwikkelingen die op de gemeente afkomen en welke ontwikkelopgaven dit met zich meebrengt gezien vanuit informatievoorziening en ICT.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de scenario's die in de business case op haalbaarheid worden beoordeeld en de bijbehorende strategie om die scenario's te bewerkstelligen. Tevens zijn de aannames en keuzes geëxpliciteerd die aan de business case ten grondslag liggen.
- Hoofdstuk 4 beschrijft het baseline-scenario dat antwoord geeft op de vraag: Wat als de gemeenten niet samenwerken en zelfstandig de ontwikkelopgaves aangaan?
- Hoofdstuk 5 beschrijft de verschillende samenwerkingsscenario's die antwoord geven op de vraag: Wat als de gemeenten gezamenlijk de ontwikkelopgaves aangaan?
- Hoofdstuk 6 beschrijft de financiële uitkomsten van de business case door de verschillende scenario's met elkaar te vergelijken.
- Hoofdstuk 7 beschrijft de conclusies met betrekking tot de haalbaarheid van de samenwerking.
- Hoofdstuk 8 is het advies van M&I/Partners naar aanleiding van de conclusies.

In de bijlagen zijn respectievelijk opgenomen:

- Een lijst met veelgebruikte afkortingen en begrippen;
- Een overzicht met ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen.

2 Ontwikkelingen en ontwikkelopgaven

De business case onderzoekt de effecten (kosten, baten, inspanningen) van ICT-samenwerking tegenover zelfstandig doorgaan, afgezet in een tijdsbestek van 2013 tot en met 2017. In dat tijdsbestek zien gemeenten zich gesteld voor allerlei ontwikkelingen die op hen afkomen vanuit de maatschappij, de overheid en de techniek. Deze ontwikkelingen verlangen professionalisering van de organisatie, de informatievoorziening en ICT (ontwikkelopgaven) om de ontwikkelingen succesvol te kunnen adresseren. Deze ontwikkelingen en ontwikkelopgaven hebben reële effecten op de business case. Ter voorbeeld: de ontwikkelingen en ontwikkelopgaven vereisen een investering in kennis en kunde die nu nog niet aanwezig is in de gemeenten. Hieronder schetsen wij de ontwikkelingen en de bijbehorende ontwikkelopgaven die dit met zich meebrengt voor de gemeenten gedurende het tijdsbestek van de business case, *los van de samenwerking*. Vervolgens schetsen wij kort waar beide gemeenten op dit moment staan.

2.1 Ontwikkelingen

Gemeenten worden nu en de komende jaren geconfronteerd met een veelheid aan maatschappelijke, overheids- en technische ontwikkelingen. Belangrijkste ontwikkelingen zijn allereerst de economische en financiële crisis die tot gevolg heeft dat de gemeenten moeten bezuinigen. Dit vraagt om een kostenbewuste inzet van middelen. Dit betekent een zoektocht naar de juiste investeringen in aspecten die het maatschappelijk rendement van de organisatie vergroten tegen minder kosten. Ten tweede komen er met de drie decentraalisaties in het sociale domein nieuwe taken op de gemeenten af die een compleet nieuw karakter hebben ten opzichte van de bestaande gemeentelijke dienstverlening. Ook hierin speelt de uitdaging dat het tegen minder kosten moet dan in de huidige situatie. In veel gemeenten spelen ten derde discussies over de kerntaken van een gemeente en welke taken al dan niet uitbesteed of in een samenwerking ondergebracht moeten worden. De gemeente oriënteert zich hierin in toenemende mate van een uitvoeringsorganisatie naar een regie-organisatie. Ten vierde stuurt het Rijk ook aan op schaalvergroting en regionalisering van het openbaar bestuur, bijvoorbeeld met de omgevingsdiensten. Regionale samenwerking en outsourcing vormen voor de gemeenten uitdagingen om in deze context inhoudelijk grip, democratische controle en legitimiteit te krijgen c.q. behouden. Ten vijfde verandert in rap tempo de manier waarop medewerkers (willen) werken. Dankzij Het Nieuwe Werken zijn medewerkers ondersteund door ICT in toenemende mate papierloos en daardoor locatie- en tijdsafhankelijk aan het werk. Het Nieuwe Werken stelt daarmee eisen aan niet alleen huisvesting, maar ook aan ICT, omgangsvormen en vertrouwen tussen management en medewerkers. Tot slot leiden al deze ontwikkelingen tot een enorme groei van data ('big data') én de uitwisseling van data zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. De kwaliteit en betrouwbaarheid van die data is cruciaal in het functioneren van de gemeente. Bijlage 2 geeft een uitgebreider overzicht van alle relevante ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen.

2.2 Ontwikkelopgaven

De hierboven geschetste ontwikkelingen brengen de noodzaak met zich mee dat gemeenten hun organisatie, informatievoorziening en ICT (verder) professionaliseren. Daarin zien wij de volgende ontwikkelopgaven voor gemeenten:

Betekenis van informatievoorziening en ICT verankerd in denken en handelen van business

Informatie is een strategisch bedrijfsmiddel waarmee Haarlem en Haarlemmermeer hun maatschappelijke opgaven realiseren. Gemeenten zijn intensieve informatie-verwerkende organisaties: veel van de producten en diensten die de gemeente levert zijn in de kern informatie. Informatie is daarmee de verbindende factor binnen de gemeente en tussen de gemeente en haar burgers, ondernemers en ketenpartners. De mate waarin de juiste informatie, op de juiste plek en tijd, in de benodigde processen en tegen acceptabele kosten beschikbaar is, bepaalt in grote mate de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit waarmee de gemeente haar maatschappelijke opgaven realiseert. Met de toenemende digitalisering is ICT steeds vaker hét hulpmiddel om informatie vast te leggen en te gebruiken. ICT maakt bovendien nieuwe vormen van (samen)werken mogelijk.

Om dit doel te realiseren vereisen informatievoorziening en ICT een permanente borging op directie- en managementniveau. Het is immers aan de business om te bepalen hoe zij wil werken en wat zij verstaat onder de juiste informatie, de juiste plek, de juiste tijd, de benodigde processen en een acceptabel kostenniveau. Dit gestuurd vanuit de behoeften die de professionals op de werkvloer hebben om hun werk te kunnen doen. De potentiële rol die informatievoorziening en ICT voor de business kunnen spelen, dient voortdurend op het netvlies te staan bij alle onderwerpen op de managementagenda en bijvoorbeeld ook in jaarplannen een vaste plek te krijgen.

Eigenaarschap door de business

De baten en outcome van informatiseringsprojecten worden niet vanzelf gerealiseerd. Dit vereist een actieve sturing vanuit bestuur/directie/management. De business is als eigenaar van ICT ook eigenaar van de business case en daarmee aanspreekbaar op de resultaten van de projecten. Opdrachtgevers en eigenaars sturen in dit kader actief op:

- handhaving en verbetering van kwaliteit van informatie en ICT;
- de realisatie van beoogde baten en *outcome* van een informatiseringsproject.

Dit is een verantwoordelijkheid van de business, die niet over te dragen is aan de ICT-afdeling. Alleen met een transformatie naar een business die actief en initieënd als eigenaar handelt, is de strategische waarde van informatie en ICT te bewerkstelligen.

Werkbare relatie en scheiding tussen vraagorganisatie en aanbodorganisatie

De vraagorganisatie inventariseert, categoriseert en bundelt de behoeften (vraag) aan informatievoorziening van de gebruikers. Op basis van die vraag leveren de ICT-afdeling en ICT-leveranciers/-dienstverleners passende diensten (applicaties en infrastructuur). De vakliteratuur gaat uit van een zakelijke scheiding op basis van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap met dienstverleningsovereenkomsten c.q. *Service Level Agreements* (SLA) als een belangrijke hulp- en stuurmiddel. Bij dit alles is het belangrijk om een werkbare relatie te hebben en te houden, waarin vraagorganisatie en aanbodorganisatie het beste uit elkaar halen en elkaar helpen. Het te star vasthouden aan SLA's belemmert een onderlinge goede samenwerking en communicatie. Pragmatiek is hierin het sleutelwoord. Dit is een zoektocht die vraag- en aanbodorganisatie met elkaar moeten doormaken.

Van denken in kokers naar denken in ketens

De gemeente ontwikkelt zich in de richting van een proces- en ketengeoriënteerde organisatie. Bij een andere werkwijze hoort ook een andere informatievoorziening en ICT. Bij de ontwikkeling naar een meer proces-, keten en zaakgeoriënteerde informatievoorziening en ICT horen de volgende veranderingen:

- *Van gegevens naar informatie in context.* Gegevens worden pas informatie als de gegevens een betekenis en context hebben voor de ontvanger. Met het delen en gebruiken van gegevens op meerdere plekken binnen en buiten de gemeente is het expliciet ken-

nen van de betekenis en context noodzakelijk. Een voorbeeld daarvan is het begrip adres. Dat lijkt een heldere definitie in de BAG. Maar in de context van de jeugdzorg bedoelen we dan het adres van het kind, het opvangadres of het adres van de voogd en zo ja welke voogd? Dat is niet alleen van belang om het kind te vinden maar ook over de financiering. De gemeente waar het gebruikte adres onder valt is immers beleidsmatig en financieel verantwoordelijk.

- *Van kokers naar ketens en casuïstiek.* De interne en externe ontwikkelingen zullen leiden tot steeds meer samenwerking met ketenpartners rondom specifieke casussen ('zaak'). Dit betekent in cultuur: ontkokeren, een 'open' gezamenlijke informatievoorziening aanbieden en over ICT beschikken die geschikt is voor informatie-uitwisseling. Daarnaast zijn afspraken in de keten noodzakelijk rondom (grenzen aan) gebruik, beheer, kwaliteit, inrichting van zaaktypen en -dossiers, en financiering.
- *Van individuele naar collectieve kennis.* Samen kunnen en weten we meer dan één. De geboden instrumenten moeten dus een goede kennisuitwisseling c.q. kennisdeling en samenwerking ondersteunen zowel intern als extern.

Van denken in technische oplossingen naar denken in functionele en informatiebehoeften

Belangrijk is dat de gemeente haar behoeften vertaalt in een 'vraag' naar informatievoorziening. De informatieadviesfunctie ondersteunt de gemeente in deze behoeftebepaling ('vraagarticulatie') en inspireert de organisatie in de mogelijkheden van de informatievoorziening. Samen vormen zij de 'vraagorganisatie'. De ICT-afdeling en -leveranciers leveren samen met ICT-oplossingen diensten in antwoord op de vraag van de organisatie ('aanbodorganisatie').

Het is belangrijk om het ook op die wijze aan te vliegen: *de behoeftebepaling gaat vooraf aan de keuze in het aanbod*. Het is echter vaak verleidelijk om te kiezen voor een herkenbare en mooi-uitziende ICT-oplossing voordat de behoeften precies bekend zijn. Dit kan leiden tot een situatie waar een technisch hoogstaande oplossing is aangeschaft voor een niet-bestaand probleem. Het is een belangrijke ontwikkelopgave voor gemeenten om het 'pakketdenken' door mensen in de gehele organisatie zoveel mogelijk te voorkomen. Ter nuancering: ICT-oplossingen kunnen wel degelijk aan de voorkant leiden tot inspiratie, wijzen op innovaties en latente behoeften zichtbaar maken.

Behoeftbepaling structureren en richten op harmonisatie

Tot slot is een belangrijke ontwikkelopgave voor de gemeenten om het bepalen van hun functionele en informatiebehoeften op een gestructureerde wijze te doen. Dit betekent onder meer dat vergelijkbare behoeften op verschillende plekken in de organisatie inzichtelijk gemaakt moeten worden en hieruit een gezamenlijke (herbruikbare) informatievoorziening en/of ICT-oplossing moet volgen. Zodoende kan de gemeente vanuit de concerngedachte sturen op herbruikbaarheid, standaardisatie en harmonisatie van de informatievoorziening en het ICT-landschap. Het 'wetje-pakketje' denken en werken (in casu voor elke wettelijke taak een aparte applicatie) wordt zo doorbroken.

Risico's

Als de gemeente deze ontwikkelopgaven niet invult, brengt dit de volgende risico's met zich mee:

- *Gebrek aan strategische richting van de gemeente*, waardoor informatievoorziening en ICT geen factor van strategische waarde zijn die bijdragen aan de visie en strategische opgaven van de gemeente;
- *Gebrek aan sturing op eenduidigheid*, waardoor het informatie- en ICT-landschap onnodig complex wordt met meer kans op instabiliteit en informatiebeveiligingslekken, onnodig maatwerk en dure koppelingen, en meer beheercapaciteit tot gevolg;

- *De ICT (het aanbod) is leidend bij vernieuwing*, waardoor ICT-oplossingen niet optimaal aansluiten op de behoeften van de gebruikers met inefficiëntie, ineffectiviteit en een lagere medewerkers- en klanttevredenheid tot gevolg;
- *Onderbenutting van gedane investeringen* in onder meer de iNUP-bouwstenen (bijvoorbeeld basisregistraties), het zaakstelsel en andere kostbare ICT.

2.3 Huidige situatie

Voor het typeren van de huidige situatie in beide gemeenten citeren wij uit de conclusies uit de 'Nulmeting Haarlem - Haarlemmermeer ICT-kosten en -kwaliteit' 2011 (28 juni 2012).

Zowel Haarlem als Haarlemmermeer hebben een ICT-omgeving die je mag verwachten van een 100.000+ gemeente. Op geen enkel terrein is de ICT-dienstverlening onder de maat of dreigen er acute continuïteitsproblemen. Haarlemmermeer heeft enige jaren geleden geïnvesteerd, Haarlem heeft onlangs het masterplan ICT afgerond en is nog bezig met het masterplan digitalisering. Het beeld is dat Haarlem de kwaliteitsachterstand op Haarlemmermeer inmiddels nagenoeg heeft goedgemaakt. Zowel Haarlem als Haarlemmermeer hebben het servicemanagement goed geregeld. Er is bij beide gemeenten een moeizame dialoog met de lijnorganisatie.

Haarlem scoort hogere ICT-kosten ten opzichte van vergelijkbare gemeenten, Haarlemmermeer zit op het gemiddelde niveau. Het kostenniveau van Haarlem ligt op vrijwel alle kostencomponenten hoger¹. In Haarlem wordt dat in hoge mate veroorzaakt door de inhaalslag op het gebied van digitalisering (programma's ICT en Digitalisering); Haarlemmermeer wijkt naar boven af op datacommunicatiekosten (vanwege de vele gemalen) en de verhoudingsgewijs korte afschrijvingsduur. Bij beide gemeenten zijn sterk budgetgestuurd. Er is niet of nauwelijks een relatie tussen de kostenveroorzaker en de betaler.

Waar zitten de verschillen tussen Haarlem en Haarlemmermeer?

De grootste verschillen tussen beide gemeenten zijn:

- *Timing*. Haarlem vernieuwt in hoog tempo en maakt daarbij gebruik van veel externen. Haarlemmermeer heeft deze digitalisering een aantal jaren geleden reeds ingezet. De kwalitatieve verschillen worden in rap tempo kleiner.
- *Innovatiestrategie*. Haarlemmermeer is betrokken bij diverse landelijke ontwikkelingen en heeft een innovatieteam. Haarlem kiest voor de strategie van trendvolger (bewezen standaardapplicaties uit de markt), waar Haarlemmermeer meer kiest voor een positie bij de koplopers.
- *Formatie*. Haarlemmermeer heeft een flinke formatie informatieadvies en heeft een innovatieteam. De formatie van Haarlem bevat vrijwel geen formatie voor informatieadvies en innovatie en kent een onderbezetting op technisch beheer. Als gevolg hiervan en het digitaliseringsprogramma huurde Haarlem dan ook flink in.
- *Financiën*. Haarlemmermeer en Haarlem hanteren verschillende afschrijvingstermijnen, welke verderop worden beschreven. Haarlemmermeer verdisconteert projectkosten in de leaseprijs, Haarlem 'neemt' een deel van deze kosten direct. Dit leidt tot hogere exploitatielasten in Haarlemmermeer.

2.4 Samenwerking?

De vraag is niet *of* Haarlem en Haarlemmermeer aan de slag moeten met bovengenoemde ontwikkelingen en ontwikkelopgaven, maar *hoe* zij dat gaan doen. De ontwikkelopgave waar beide gemeenten voor staan is onvermijdbaar.

¹ ICT Benchmark gemeenten 2012

De noodzaak voor beide gemeenten is om een informatievoorziening en ICT (inclusief beheerorganisatie) te realiseren die de organisatie actief helpt om de ontwikkelingen en ontwikkelopgaven te faciliteren.

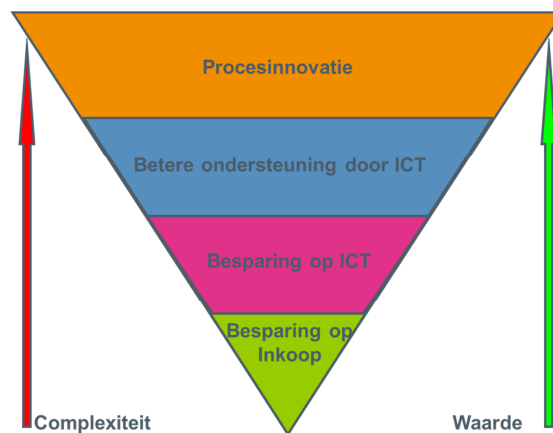
De hypothese daarbij is dat samenwerken helpt om deze ontwikkelingen en ontwikkelopgaves het hoofd te bieden. Voor deze hypothese zijn de volgende uitgangspunten gekozen:

Uitgangspunt 1: Benutten maximaal samenwerkingspotentieel door gezamenlijke procesinnovatie

Er zijn verschillende manieren waarop ICT het rendement en de kwaliteit van de gemeente kan vergroten:

- Kosten besparen op de inkoop van ICT door professionalisering en schaalvergroting.
- Besparen op ICT zelf. Dat kan door de ICT-afdeling efficiënter te laten werken, door standaardisatie van processen en het door verminderen van de dienstverlening.
- ICT kan ook het primaire proces beter ondersteunen. Hierdoor zijn minder handelingen nodig in het primaire proces.
- Verhoging van het (maatschappelijk) rendement en de kwaliteit van de dienstverlening door procesinnovatie met behulp van ICT. Denk hierbij aan het vervangen van het loket door elektronische dienstverlening of zaakgericht werken.

Onderstaande figuur laat zien dat naarmate de opbrengst (in termen van rendement of waarde) toeneemt, de complexiteit om dat rendement te halen eveneens toeneemt. Die complexiteit uit zich met name in het aantal betrokkenen en de rol van standaardisatie.

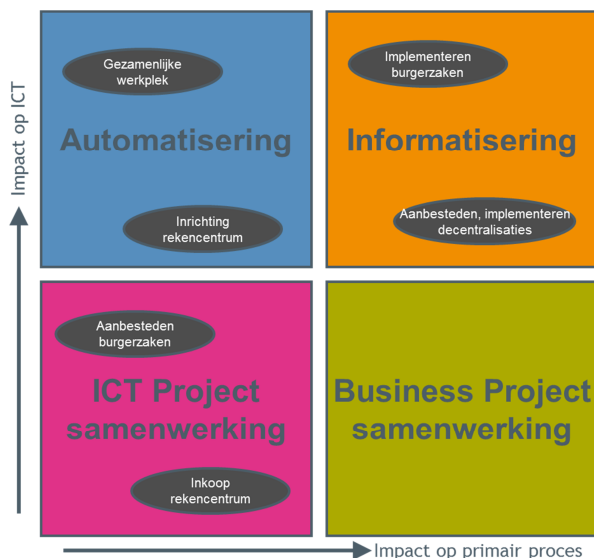


Voor de business case gaan wij uit van een samenwerking die opereert tot op het vierde niveau; een samenwerking dus die gaat voor maximaal rendement.

Uitgangspunt 2: Samenwerking volgens gefaseerd leren

Bij ICT-samenwerking is het mogelijk om op vier verschillende aspecten samen te werken. Deze vier aspecten zijn in te delen op twee assen:

- Impact op ICT: van samenwerking op projectniveau tot samenwerking op uitvoering .
 - Impact op business: van samenwerking op techniek tot samenwerking op businessniveau.
- Dit is in onderstaande figuur gevisualiseerd.



Voor de business case is uitgegaan van de ambitie om de samenwerking niet te beperken tot ICT-project samenwerking, automatisering en/of business project samenwerking, maar om ook in dit kader te gaan voor de ‘maximale variant’, namelijk samenwerking op het gebied van informatisering. Hierbij is uitgegaan van het idee dat de gemeenten gefaseerd willen leren samenwerken met de volgende fasering:

1. **Samenwerking 1.0: Projectsamenwerking** (linksonderin). Voorbeelden:
 - de gezamenlijke inkoop van licenties;
 - gezamenlijk oppakken van (enkele) iNUP projecten;
 - generieke uitwisseling van kennis en medewerkers;
 - gezamenlijk informatiebeleid en architectuur, niet als een kans voor samenwerking, maar als een voorwaarde.
3. **Samenwerking 2.0: Samenwerking in automatisering** (linksbovenin). Voorbeelden:
 - gezamenlijk werkplekconcept;
 - hosting van applicaties en standaardisatie van hosting;
 - verruiming van het serviceniveau.
4. **Samenwerking 3.0: Samenwerking in informatisering** (rechtsbovenin). Voorbeelden:
 - gezamenlijk oppakken van de decentralisaties (jeugdzorg, AWBZ, WWNV);
 - gezamenlijk aanbesteden, verwerven én implementeren van de nieuwe burgerzakenmodules met hetzelfde Programma van Eisen;
 - gezamenlijk uitvoeren, implementeren én exploiteren van iNUP projecten.

Uitgangspunt 3: bezuinigen mét ICT en niet óp ICT

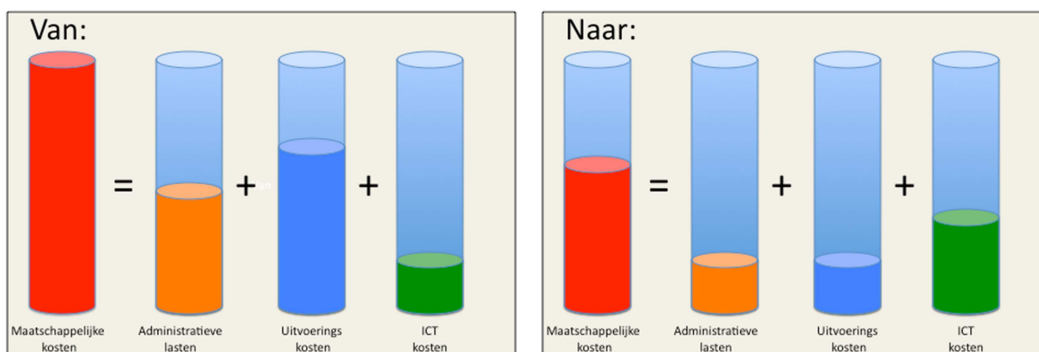
De maatschappelijke kosten die de uitvoering van gemeentelijke taken met zich mee brengt, zijn onder te verdelen in administratieve lasten (van de burger/ondernemer), de kosten van de uitvoerende organisatie en de kosten van de ICT die de taken ondersteunt. Onderstaande figuur laat zien dat investering in ICT kan helpen om de uitvoering efficiënter te maken (en dientengevolge de kosten verlaagt) en tevens de administratieve lasten aan de klant kant kan verlagen:

- Verlaging van de kosten aan de uitvoeringskant is te bewerkstelligen door bijvoorbeeld processen te digitaliseren, waardoor informatie beter vindbaar is en controles zijn te automatiseren (heeft iemand bijvoorbeeld recht op een parkeervergunning). Door de handmatige stappen uit het proces te halen vereist het verstrekken van de parkeervergunning geen uitvoeringscapaciteit meer. De extra ICT (software, koppelingen etc.) leidt

tot een stijging van de kosten, welke echter beneden de huidige uitvoeringskosten liggen.

- Verlaging van de administratieve lasten is te bewerkstelligen door bijvoorbeeld bij de overheid bekende informatie te gebruiken om aanvraagformulieren alvast zoveel mogelijk te vullen als service aan de klant.

Door te investeren in ICT zijn de *totale* maatschappelijke kosten te verlagen ten opzichte van de bestaande situatie. ICT is daarmee een middel waar niet *op* bezuinigd zou moeten worden, maar *waarmee* bezuinigd kan worden. Voor de business case gaan wij uit van de ambitie om ICT in te zetten om elders besparingen te bewerkstelligen. Dit laat onverlet dat op ICT ook bespaard kan worden door efficiëntere ICT (bijvoorbeeld door gezamenlijke inkoop, hergebruik van bestaande oplossingen etc.).



3 Opzet / aanpak

In dit hoofdstuk beschrijven wij de scenario's die wij in de business case op haalbaarheid hebben beoordeeld en de bijbehorende strategie om die scenario's te bewerkstelligen. Tevens hebben wij in dit hoofdstuk de aannames en keuzes geëxpliciteerd die aan de business case ten grondslag liggen.

3.1 Toegevoegde waarde ICT-samenwerking

De business case is een manier om te kijken naar toegevoegde waarde. Het gaat om de verhouding tussen kosten en baten zowel financieel als niet financieel. Daarom gaat deze business case uit van TCO (Total Cost of Ownership) en niet van budgetten. Het vertrekpunt is ICT-samenwerking.

De baten in het primaire proces (de bovenste twee lagen in de omgekeerde piramide in paragraaf 2.4) worden wel meegewogen in de business case, maar daarin niet kwantitatief gemaakt, dus maken geen deel uit van het financiële deel van de business case. De reden hiervan is dat het daadwerkelijk effectueren van baten maar beperkt beïnvloedbaar is door het samenwerkingsverband. De mate waarin de business profiteert van informatisering is in hoge mate afhankelijk van de business zelf. Hierdoor is de onzekerheid over (het realiseren van) financiële baten in de business (primaire proces) te groot om te kunnen doorrekenen in het financiële deel van de business case. Niet-financiële baten zijn zo ver mogelijk wel kwalitatief beschreven. Strikt genomen spreken we hier dan over een business case vanuit het perspectief van ICT samenwerking.

3.2 Dienstverleningsniveau

Voor de het dienstverleningsniveau zijn in alle scenario's de volgende uitgangspunten voor het ICT-serviceniveau gehanteerd:

- Service window ICT dienstverlening naar 5 dagen per week, 12 uur per dag en bij avond openstelling +3 uur.
- Ondersteuning thuis en flexwerken standaard+ 3 uur en in het weekend.
- 24x7 ondersteuning van email, internet, stand-by calamiteiten en security monitoring.
- Uitwijkgarantie complete ICT omgeving dus zowel vak- als bedrijfsvoering-applicaties.
- Support tijdens Raadsvergaderingen.
- Service window levering basisgegevens 5 dagen per week 12 uur per dag.

Sommigen van deze diensten worden nu al geleverd maar zijn niet gegarandeerd, omdat de ICT-afdelingen nog onvoldoende op toegerust zijn. Daarnaast is uitgegaan van de continuïteitsverbetering door bijvoorbeeld door het upgraden en migreren van systemen 's avonds en in het weekend uit te voeren.

3.3 Decentralisaties

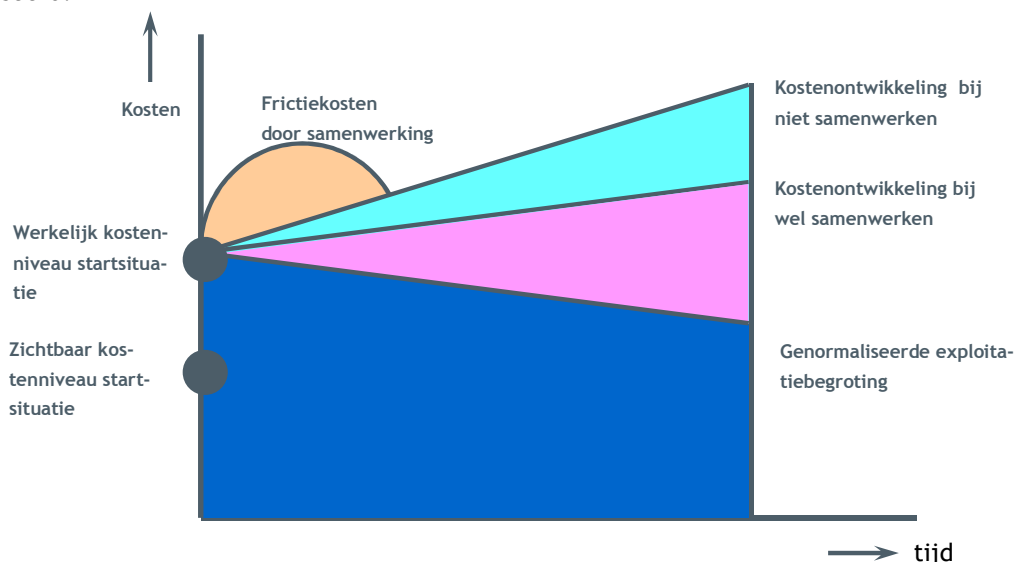
In het vorige hoofdstuk zijn de komende decentralisaties in het sociale domein benoemd als één van de majeure ontwikkelingen waar gemeenten mee te krijgen krijgt. De impact op de informatievoorziening is groot; in omvang (de centralisatie gaat naar schatting landelijk over € 8 miljard²) en inhoudelijk. Zowel jeugdzorg, als AWBZ zijn informatie intensieve processen. De verwachting is dat de begroting van gemeenten als gevolg van deze decentralisaties zal stijgen met 20 tot 25%. De wijze waarop deze centralisatie vorm gegeven wordt is

² VNG

echter nog onduidelijk, zowel inhoudelijk als de wijze waarop deze bestuurlijk en ambtelijk wordt ingericht. De ICT-kosten van de decentralisaties zijn (nog) niet in te schatten en derhalve niet meegenomen in de business case.

3.4 Samenwerken: hooguit minder meerkosten

Een belangrijke praktijkervaring is dat samenwerken op het gebied van I&A hooguit minder meerkosten (dus minder extra kosten) betekent³. Ook door ontwikkelingen als de elektronische overheid (iNUP), zaakgericht werken en 'Het Nieuwe Werken' zullen de kosten van ICT zeker de komende jaren nog blijven toenemen. Het is dus een illusie te denken dat samenwerken op het gebied van ICT al onmiddellijk geld zal vrijspelen in de begroting(en). Wel heeft samenwerking de potentie om de stijging van ICT-kosten te temperen. Hierbij geldt wel dat de kosten voor de baten uitgaan en dat eerst flink zal moeten worden geïnvesteerd voordat van samenwerken kan worden geprofiteerd. Bovendien gaat het kiezen voor samenwerking gepaard met frictiekosten. Dit alles hebben wij in de volgende figuur gevisualiseerd.



In deze figuur hebben wij (op de Y-as) ook tot uitdrukking gebracht dat de werkelijke ICT-kosten vaak aanmerkelijk hoger zijn dan de veronderstelde/zichtbare ICT-kosten. Dit komt omdat ICT-kosten vaak in projecten zitten en daarin niet expliciet worden gemaakt, maar ook omdat kostensoorten niet altijd consequent op één-en-dezelfde noemer worden gebracht. Het inzichtelijk maken van *alle* ICT-kosten is één van de redenen om een financiële nulmeting uit te voeren. Deze hebben wij in een eerdere opdracht bij beide gemeenten al uitgevoerd. Bovenstaande figuur maakt ook duidelijk dat scenario's omtrent samenwerking niet dienen te worden afgezet tegen de huidige situatie of het huidige kostenniveau, maar tegen het scenario dat een gemeente zelfstandig de ambities verwezenlijkt, het zogenaamde baseline-scenario.

³ Zie ook VNG onderzoek 'De baten als ballast':

<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/gemeentelijke-samenwerking/publicaties/kosten-en-baten-van-shared-service-centra-de-baten-als-ballast>

3.5 Strategie

In hoofdstuk 2 is gefaseerd leren benoemd als uitgangspunt voor de samenwerkingsstrategie. Dit wil zeggen dat er in stappen naar een einddoel wordt gewerkt: realiseren van het maximaal samenwerkingspotentieel als het resultaat van fase samenwerking 3.0.

De eerste stap is fase 1 waarin men ervaring opdoet in samenwerking door het doen van gezamenlijke projecten, maar is geen stabiele situatie. Dit heeft als reden dat Samenwerking 1.0 een vrijblijvendheid kent die - zonder concrete besluiten richting een ICT-centrum - een exit-strategie mogelijk maakt voor één van beide gemeenten. De drie fases zijn wel volgorde-lijk: Samenwerking 3.0 kan niet gerealiseerd worden als Samenwerking 2.0 niet is gerealiseerd en het zelfde geldt voor Samenwerking 1.0 als voorwaarde voor Samenwerking 2.0. Omdat Samenwerking 1.0 niet stabiel is én om de baten van samenwerking versneld te realiseren is er voor gekozen om de fasen Samenwerking 1.0 en 2.0 parallel te realiseren en het besluit voor Samenwerking 2.0 niet uit te stellen.

In de tweede fase van Samenwerking 2.0 wordt een gemeenschappelijk ICT-centrum en één technische ICT-omgeving voor beide gemeenten gerealiseerd. Het opzetten van een ICT-centrum zelf kan niet gefaseerd ingestoken worden: er dient één moment gekozen te worden om formeel te kiezen voor de start van een ICT-centrum, omdat beslissingen dan ook onomkeerbaar zijn. Uittreding van één van de twee gemeenten brengt vanaf deze besluitvorming dan ook kosten met zich mee, ook om te voorkomen dat de andere gemeente niet onevenredig benadeeld wordt door de beslissing van de uittreder. Een andere reden voor één formeel startpunt heeft te maken met verantwoordelijkheid: wanneer één gemeente zonder formeel besluit alvast onderdelen van de andere gemeente overneemt en er valt iets uit op deze onderdelen, dan kan dit discussies opleveren over de verantwoordelijkheid voor het oplossen en compenseren van deze uitval.

Binnen deze strategie is in de fasering rekening gehouden met de impact op de organisatie. Na elke grote wijziging is een fase van relatieve rust is ingebouwd. Binnen de fases van relatieve rust worden geen majeure veranderingen doorgevoerd en kunnen verdere details en eventuele kinderziekten worden aangepakt.

De business case gaat er van uit dat samenwerking 2.0 op 1 januari 2014 gereed is. Dat wil zeggen dat vanaf die datum de baten zijn ingeboekt. Voorwaarde is een raadsbesluit tot het oprichten van een ICT-centrum uiterlijk vóór de zomer van 2013.. Het besluit tot fase samenwerking 3.0 is vervolgens gepland eind 2014. De realisatie vindt plaats in de jaren 2015 - 2017.

3.6 Scenario's

Vanuit deze strategie zijn in de business case de volgende scenario's onderzocht en tegen elkaar afgezet:

- Baseline (niet samenwerken);
- Samenwerking in automatisering (Samenwerking 1.0 en 2.0 parallel realiseren);
- Samenwerking in informatisering (Na samenwerking 2.0 doorontwikkelen naar 3.0).

De scenario's worden uitvoerig besproken in de Hoofdstukken 4 en 5.

3.7 Aannames en keuzes

De uitgangspunten voor de business case en zijn als volgt:

- De innovatiestrategie van het ICT-samenwerkingsverband bestaat uit het op onderdelen als koplopergemeente fungeren (in samenwerking met de markt en landelijke kennis-

- partners zoals KING) en niet zelf ontwikkelen, maar gebruikmaken van marktproducten en -partijen.
- De jaarlijkse (nominale⁴) kosten binnen alle drie scenario's zullen stijgen over de looptijd van de business case. Dit is niet bij beide gemeenten in de meerjarenbegrotingen opgenomen. De kosten stijgen door landelijke verplichtingen zoals iNUP en door de toename van digitalisering binnen de gemeente. Daarnaast is een deel van de stijging te verklaren door prijsindexatie.
 - De kapitaallasten van de gemeenten blijven over de jaren gelijk, behalve:
 - als het gaat om een vervangende investering voor een component die niet meer afgeschreven is (omdat deze langer in gebruik is dan de afschrijvingstermijn of er geen afschrijving op gepleegd is in het verleden);
 - als het gaat om een desinvestering: Doordat een nieuwe investering eerder wordt uitgevoerd dan de afschrijvingstermijn van de component die vervangen wordt, worden (tijdelijk) meer kapitaallasten toegerekend;
 - als het gaat om een vernieuwing: Additionele investeringen voor componenten die nog niet waren aangeschaft, betekenen een uitbreiding op de kapitaallasten.
 - De exploitatiekosten stijgen jaarlijks met twee procent 'ceteris paribus' (alle andere voorwaarden gelijkblijvend) om te compenseren voor prijsstijgingen/inflatie.
 - Er wordt uitgegaan van een jaarlijkse vernieuwingsinvestering van € 4,56 per inwoner per jaar⁵. Dit bedrag is inclusief de ICT-projectkosten om deze vernieuwingen te implementeren.
 - De business case betreft een model waarin wordt uitgegaan van samenwerking tussen de huidige gemeenten. Binnen dit model zijn externe dienstverlening (zoals het opzetten van ICT-omgevingen van bijvoorbeeld een omgevingsdienst) niet meegenomen. Het al dan niet verzorgen van externe dienstverlening betreft een aparte, individuele business case die los staat van de beoogde samenwerking zoals beschreven in dit rapport.
 - In beide samenwerkingsscenario's zal een gedeelte van de kosten achterblijven bij de individuele gemeenten, bijvoorbeeld (de kosten voor) de regieorganisatie (CIO-office, zie 5.2). Deze kosten zijn echter wel opgenomen in de business case omdat ze onderdeel uitmaken van de Total Cost of Ownership (alle ICT-kosten daadwerkelijk aan ICT toerekenen).

Hiernaast zijn bij de doorrekening van de verschillende scenario's de volgende aannames en keuzes gemaakt:

- De overhead kosten zijn buiten beschouwing gelaten omdat zijn onbekend zijn in het baseline scenario;
- Er zijn programmakosten voor het samenwerkingsproces opgenomen en projectkosten voor het inrichten van één gezamenlijk ICT-centrum;
- De business case wordt uitgerekend voor de periode 2013 - 2017. De investeringen uit 2012 zijn meegenomen in de berekeningen van kapitaallasten. Echter, aangezien een formele samenwerking in 2012 niet gerealiseerd wordt, is het jaar 2012 niet meegenomen in de vergelijkingen tussen de drie scenario's.
- Afschrijvingstermijnen en rentepercentages kunnen per gemeente verschillen en zullen als zodanig in het baselinescenario worden meegenomen. In de samenwerkingsscenario's wordt uitgegaan van een rentepercentage van 5%. Onderstaande tabel toont de verschillende (overeengekomen) afschrijvingstermijnen (per categorie).

⁴ Kosten zijn niet gecorrigeerd voor prijsstijgingen, zie punt 3.

⁵ Berekend vanuit de ICT-benchmarks Gemeenten van voorgaande jaren.

Afschrijvingstermijnen (in jaren)	Haarlem	Haarlemmermeer	Samenwerking
ICT-werkplek (hardware)	4	3	3
ICT-werkplek (servers)	5	4	5
Randapparatuur	5	3	5
Applicaties	5	5	5
Servers / storage applicaties	5	5	5
Datacommunicatie	5	5	10
Telecommunicatie	5	3	5
Faciliteiten	10	3	10

- Investerings die in een bepaald jaar in gebruik worden genomen, worden vanaf het daaropvolgende jaar afgeschreven.
- Bij aanschaf van applicaties wordt uitgegaan van de volgende projectkosten in de verschillende scenario's:
 - bij een project waar de software vervangen wordt zijn de projectkosten in het baselinescenario 100% van de aanschaf van de applicatie, in het geval van samenwerking bedragen deze 80%;
 - bij een vernieuwingsproject (waar software wordt aangeschaft voor gebieden waar nog geen functionaliteit aanwezig is binnen de huidige applicaties) gelden projectkosten van respectievelijk 125% (baselinescenario) en 100% van de aanschaf van de applicatie (samenwerking).
 Deze projectkosten volgen dezelfde afschrijvingstermijn als de applicatiekosten, zoals in bovenstaande tabel weergegeven.
- Verrekening van de kosten van de samenwerkingsscenario's vindt in dit rapport plaats op basis van inwonertal. Voor de business case hebben wij vooralsnog deze noemer gekozen om de samenwerking ook naar individuele business cases per gemeente te kunnen vertalen, maar wij adviseren om toe te werken naar verrekening op basis van feitelijk gebruik/feitelijke afname.

4 Baseline

Eén van de drie vergeleken scenario's is het baselinescenario. Dit scenario beschrijft de situatie waarin de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer zelfstandig de toekomst tegemoet gaan; zonder samen te werken, maar met dezelfde uitgangspunten! Een belangrijk uitgangspunt is dat de informatievoorziening actief de uitdaging waar de gemeente voor staat kan faciliteren. Concreet betekent dit: hogere beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatievoorziening, adequate informatiebeveiliging, plaats- en tijdonafhankelijk werken ('Het Nieuwe Werken') en passende informatiesystemen voor het primaire proces. Dit alles vereist een duurzame dialoog tussen ICT en de business. Dat is niet alleen een opgave voor ICT maar ook voor de rest van de gemeentelijke organisaties: zij moeten in staat zijn hun behoeften professioneel kenbaar te maken. Beide gemeenten zullen daarin moeten investeren.

Kosten

Een flink deel van de kosten is onvermijdbaar. Deze kosten zijn het gevolg van beslissingen uit het verleden zoals afschrijvingen en onderhoudscontracten. De baseline is dan ook per gemeente opgesteld. Om blijvend aan eisen die de opgaven voor de gemeentelijke informatievoorziening stelt te voldoen zullen de kosten voor ICT de komende jaren blijven toenemen. Hierdoor stijgen met name de kosten voor software:

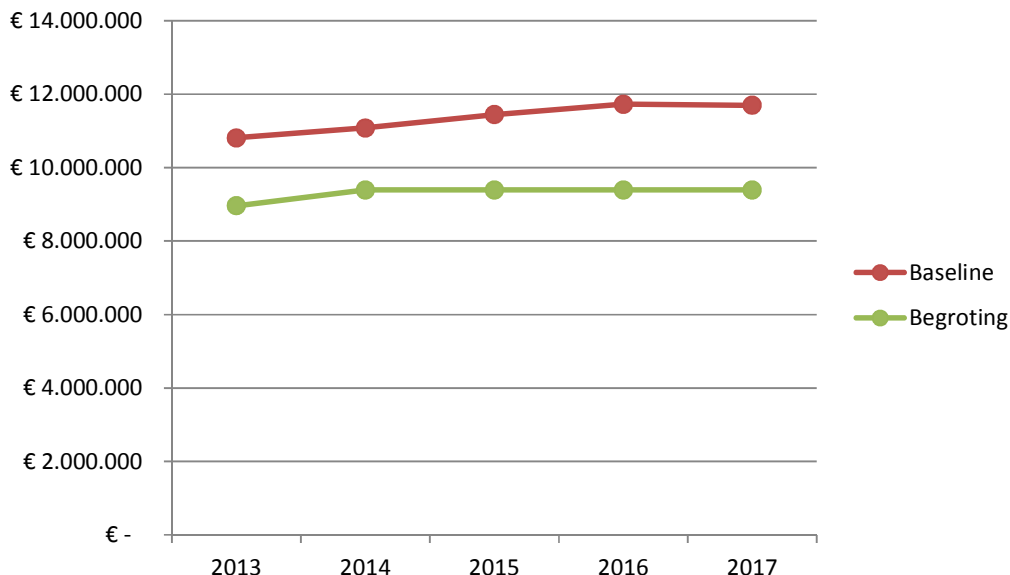
- De organisatie verwacht een hogere kwaliteit van de ICT-service (uitbreiding service-tijden, hogere beschikbaarheid) maar ook een kwalitatief betere ondersteuning van het primaire proces. Denk hierbij aan investeringen in zaakgericht werken.
- Het voldoen aan landelijke ontwikkelingen en richtlijnen. Denk hierbij aan vernieuwing van het GBA en de invoering van NHR (Nieuw handelsregister) en BGT (Basisregistratie Grootchalige Topografie).
- De jaarlijkse exploitatiekosten zullen als gevolg van inflatie blijven stijgen (2%).

Hiernaast is in de baseline ook voorzien in een toename van de formatie in het vakgebied informatieadvies. De kosten voor personeel stijgen daardoor eveneens.

Haarlem

De baseline van Haarlem voorziet in een gemiddelde kostenstijging van circa 3% per jaar om vervolgens af te vlakken naar vrijwel 0%. Deze toename wordt met name veroorzaakt door een stijging in de softwarekosten en personeelslasten. Ondanks de besparingen per applicatie zal de totale omvang in eerste instantie toenemen om blijvend aan de behoefte van het primaire proces te voldoen. Later stabiliseren de kosten zich omdat oude (dure) software is afgeschreven. De stijging van de personeelslasten heeft vooral te maken met investeringen in informatieadvies.

Haarlem



Het verschil tussen de begroting van de ICT afdeling van Haarlem voor 2013 en het baseline-kostenniveau in 2013 is €1,6 Miljoen. Dit verschil heeft een aantal oorzaken:

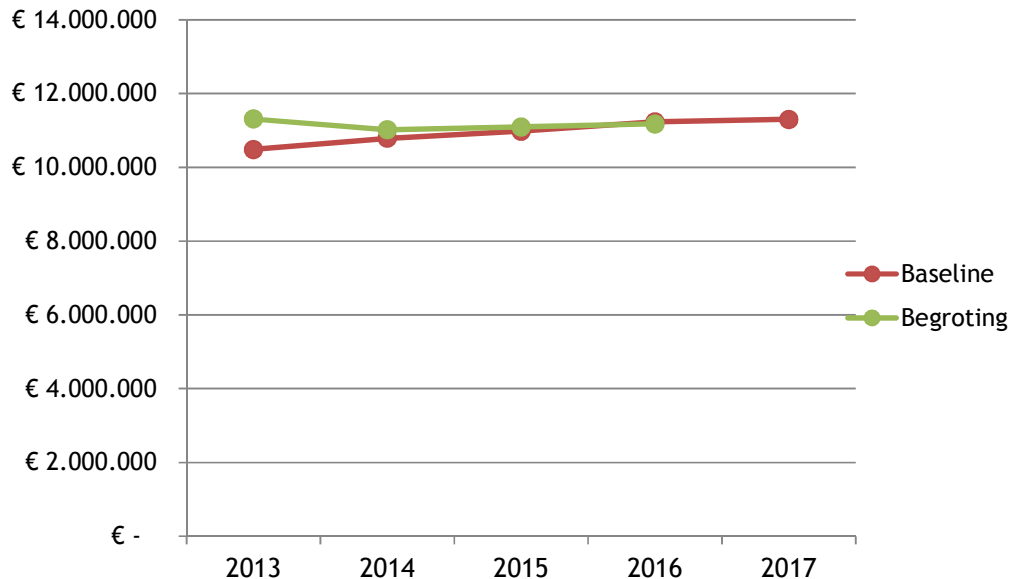
- 8 fte's functioneel beheer vallen niet in de begroting van ICT maar bij de lijnafdelingen. Deze worden echter wel als ICT-kosten opgenomen in de baseline.
- Voor software wordt een overschrijving van € 300.000 verwacht ten opzichte van de begroting. Dit is het gevolg van gecentraliseerde ICT-budgetten, die lager zijn dan de structurele verplichtingen van bestaande contracten.
- De huidige ICT-begroting gaat uit van 35 fte. Als we daar de 8 fte functioneel beheer uit de lijnafdelingen bij op tellen is het totaal 43 fte. De baseline gaat uit van 57 fte. Uit de nulmeting blijkt dat Haarlem een onderbezetting heeft op met name informatieadvies en technisch beheer. Dit verklaart ook de constatering van de nulmeting dat de dialoog tussen ICT en de business beter kan/moet en dat een deel van de inhuur van het digitaliseringsprogramma wordt ingezet op structurele taakvelden / exploitatie. Uit de ICT-Benchmark blijkt dat gemeenten van rond de 150.000 inwoners een gemiddelde formatiegrootte van circa 60 fte op ICT hebben. De begroting gaat uit van een structurele onderbezetting.

In de jaren na 2013 voorzien wij een stijging van circa 2% per jaar in met name (nieuwe) software.

Haarlemmermeer

De baseline van Haarlemmermeer voorziet in een gemiddelde kostenstijging van circa 2% per jaar. Deze wordt met name veroorzaakt door een stijging in de softwarekosten. Ondanks de besparingen per applicatie zal de totale omvang toenemen om blijvend aan de behoefte van het primaire proces te voldoen. Met name op het terrein van Zaakgericht werken zal de gemeente Haarlemmermeer de komende jaren inspanningen moeten verrichten.

Haarlemmermeer



De huidige ICT-begroting is hoger dan de baseline (€ 900.000). Dit wordt onder andere veroorzaakt door de procesadviseurs uit het team innovatie (5 fte). Die zijn niet meegenomen in de business case omdat zij niet tot ICT-kosten worden gerekend. Een andere reden voor het verschil tussen de baseline en de begroting is de afschrijvingsduur. Die is in Haarlemmermeer korter dan de in deze business case gehanteerde afschrijvingsduur. Dit heeft een verhogend effect voor de begroting.

In termen van personele kosten is de begroting in 2013 in lijn met de baseline, inhoudelijk betekent de baseline wel een verschuiving van technische naar informatiekundige functies. De formatieomvang (59 fte) ligt op het benchmarkgemiddelde voor gemeenten van deze grootte (60 fte). In 2014 en verder loopt de baseline gelijk op met de begroting. Gezien het verklaarde verschil gaat er een gat ontstaan van € 900.000.

Vergelijking baseline Haarlemmermeer en Haarlem

De baseline van beide gemeenten verschillen in de eerste jaren. Dit komt omdat het merendeel van de kosten voortkomen uit bestaande exploitatieverplichtingen. Die liggen in Haarlem hoger dan in Haarlemmermeer. Ook verschilt de formatieopbouw. De huidige formatie van Haarlemmermeer is op peil, in Haarlem is sprake van onderbezetting. De laatste jaren is dit deels opgelost door externe inhuur, dit jaar zal de vaste formatie in Haarlem een op peil gebracht moeten worden om aan de eisen die de ICT-opgave stelt te kunnen voldoen. Omdat de baseline uitgaat van een gelijke strategie en ontwikkelopgave lopen de baselines van Haarlem en Haarlemmermeer in de loop der tijd dichter na elkaar toe.

5 Samenwerking

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de onderzochte samenwerkingsfasen. Hierin maken wij expliciet welke concrete interpretaties van de samenwerkingsfasen ten grondslag hebben gelegen aan de financiële doorrekening in hoofdstuk 6.

5.1 Samenwerking 1.0: Samen projecten doen

Onder samenwerking 1.0 wordt verstaan: projectmatig samenwerken. Gestart vanuit concrete kansen zowel vanuit ICT als vanuit de business. Deze samenwerking wordt gestuurd vanuit een programma om enerzijds als aanjaagfunctie te dienen en anderzijds om maximaal synergie tussen de verschillende initiatieven te bewerkstelligen.

Uit de uitgevoerde kansanalyse onderscheiden we twee niveaus van kansen, namelijk:

- methoden en trajecten die samenwerkingsprojecten een kader geven, zoals:
 - gezamenlijk een visie vormen op en inrichten van zaakgericht werken;
 - één gemeenschappelijke informatiearchitectuur opzetten;
 - gezamenlijk de methodieken Lean en Demo inzetten die reeds in Haarlemmermeer respectievelijk Haarlem worden ingezet. Lean is een procesoptimalisatiemethode, Demo is een ontwerpmethode voor organisaties.
- concrete projecten op korte termijn, zoals:
 - gezamenlijk oppakken van de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT);
 - gezamenlijk oppakken van de vernieuwing burgerzaken (inclusief mGBA);
 - gezamenlijk oppakken van de integratie van bedrijfsvoeringsystemen (HRM, F&A, etc);
 - gezamenlijk oppakken van de digitalisering van het archief;
 - delen van de inrichting van de kernregistratie bestemmingen;
 - delen van de inrichting van het intranet (collaboration platform);
 - delen van de oplossingen in/voor het sociaal domein (Eigen Kracht) en de sociale dienstverleningsprocessen (lean);
 - doorontwikkelen van een Wabo-oplossing samen met de Omgevingsdienst.

In al deze projecten kunnen verschillende niveaus van samenwerking worden toegepast. De samenwerking kan beperkt blijven tot kennisuitwisseling, maar kan zich ook uitstrekken tot gemeenschappelijke inkoop en zelfs gemeenschappelijke implementatie. In al deze samenwerkingsvormen blijven beide organisaties echter intact. Situationeel richt men een gezamenlijke projectorganisatie in.

Programmaorganisatie

Om zorg te dragen voor een drijvende en enthousiasmerende kracht, voor synergie tussen de initiatieven en voor de richting van het samenwerkingsinitiatief wordt een programmaorganisatie ingericht. Hierbij is uitgegaan van een substantieel meerjarig samenwerkingsprogramma over de volle breedte van de gemeentelijke (beleids) domeinen, vanuit de ambitie van het basisgemeentekoncept 'harmonisatie en standaardisatie van primaire en bedrijfsvoeringsprocessen'. Dit programma bestaat uit de volgende onderdelen:

- Algemeen: Gezamenlijke programmaboard op directieniveau voor de sturing en besluiten van het samenwerkingsprogramma.
- In opdracht van de programmaboard stuurt een programmamanager, ondersteund door een secretaris / communicatie adviseur, de uitvoering van het programma;
- Actielijn 1: opzetten van kaderstellende projecten zoals het opstellen van een gemeenschappelijke architectuur of procesmodellering;

- Actielijn 2: stimuleren en ondersteuning van samenwerkingsinitiatieven zoals het mede opstellen van project business cases;
- Actielijn 3: ondersteuning bij de professionalisering van de vraagorganisatie;
- Actielijn 4: leren van elkaar, bijvoorbeeld door het organiseren van events.

Om ervoor te zorgen dat ICT deze samenwerkingsinitiatieven ook feitelijk kan ondersteunen, zullen informatiemanagement en opdrachtgeverschap verder ontwikkeld moeten worden (zie ook hoofdstuk 2 paragraaf 2 van dit rapport over de ontwikkelopgaven). De business moet leren haar behoeften te formuleren in functionele termen (de 'wat'-vraag), ICT moet leren vanuit deze vraag de 'hoe'-vraag te beantwoorden. Pas dan kan een professionele opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie ontstaan. Omdat in de samenwerking sprake is van twee opdrachtgevers en twee belanghebbende opdrachtnemers is het des te belangrijker dat deze dialoog professioneel en transparant plaatsvindt. Het vraagt tevens afstemming tussen de twee opdrachtgevers onderling.

Baten

De directe opbrengsten uit deze samenwerking zijn divers:

- de onderbezetting c.q. inhuur van Haarlem kan deels worden opgelost door personeel op projectbasis aan elkaar uit te lenen;
- door kennis & resources met elkaar te delen kan een besparing op projectkosten worden gerealiseerd en wordt voorkomen dat het wiel meerdere keren uitgevonden wordt;
- risico's van nieuwe projecten worden gespreid;
- samenwerking dwingt een betere afstemming tussen business & ICT af.

Als belangrijkste opbrengst zien wij echter het leereffect: Beide gemeenten leren (met vallen en opstaan) wat het is om samen te werken.

Kosten

Vanuit ICT gezien zijn de opbrengsten in deze fase beperkt en zullen deze grotendeels wegvallen door de extra kosten die de gemeenten maken, zoals de organisatiekosten voor het samenwerkingsprogramma en het extra overleg tussen de lijnafdelingen van beide gemeenten, dat nodig is om tot overeenstemming te komen. De organisatiekosten voor het samenwerkingsprogramma zijn als volgt opgebouwd:

	2013	2014	2015	2016	2017
Algemeen (Programmamanagement, communicatie, ondersteuning)	120.000	120.000	Deels bestaande middelen 40.000	Deels bestaande middelen 40.000	Deels bestaande middelen 40.000
Actielijn 1 (advies, architectuur)	80.000	Bestaande middelen	Bestaande middelen	Bestaande middelen	Bestaande middelen
Actielijn 2	Bestaande middelen	Bestaande middelen	Bestaande middelen	Bestaande middelen	Bestaande middelen
Actielijn 3	Bestaande middelen	Bestaande middelen	Bestaande middelen	Bestaande middelen	Bestaande middelen
Actielijn 4 (Evenementen, opleidingen)	40.000	40.000	60.000	60.000	60.000
Totaal	250.000	160.000	100.000	100.000	100.000

Risico's

Vanwege de vrijblijvendheid zijn er veel ontsnappingsmogelijkheden. Het risico is groot dat men veel met elkaar overlegt, maar uiteindelijk toch een eigen weg kiest.

Samenvatting

Vanwege dit risico is dat deze samenwerkingsvorm doorgaans niet (erg) stabiel is. Samenwerking 1.0 moet vooral gezien worden als een fase van leren ter voorbereiding op en ter versterking van andere fasen.

5.2 Samenwerking 2.0: Samen automatiseren

Samenwerking 2.0 is in de kern het inrichten van een gemeenschappelijk ICT-centrum waarbij de ICT afdelingen en de rekencentra worden samengevoegd tot één technische ICT-omgeving. De dienstverlening van het ICT-centrum beperkt zich tot het beheren van het applicatielandschap; de applicaties zelf blijven grotendeel eigendom van de beide gemeenten. Er zal een migratie plaatsvinden naar één platform (die is al grotendeels gelijk) en er zal een applicatieconsolidatie plaatsvinden op KA-software en op enkele standaardsoftware. Er zal gewerkt worden aan één werkplekconcept voor beide gemeenten.

De business case gaat uit van een ICT-centrum als een zelfstandige, juridische entiteit (bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Regeling) met twee eigenaren die het bestuur vormen: de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer. Het ICT-centrum wordt geleid door een directeur die verantwoording aflegt aan het bestuur. Daarnaast kent het ICT-centrum twee klanten: de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer. Op strategisch niveau stemt het ICT-centrum de dienstverlening af met de 'CIO' van beide gemeenten.

Regieorganisatie gemeenten

Omdat de ICT-dienstverlening op afstand wordt gezet, is het van belang dat de gemeenten -ieder voor zich- hun eigen verantwoordelijkheid als opdrachtgever goed invullen. Deze verantwoordelijkheid is te realiseren met een CIO-office. De CIO-office bepaalt de informatiestrategie in relatie tot het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen en stelt het informatiebeleid, het beveiligingsbeleid, beheert de contracten en stelt de business architectuur (zoals het gemeentelijke dienstverleningsconcept) op. De CIO-office is ook het escalatieniveau van de gebruikers ten aanzien van de dienstverlening van het ICT-centrum. Ook al is de uitvoering belegd bij het ICT-centrum, de individuele gemeenten blijven verantwoordelijk voor hun gegevenskwaliteit en informatiebeveiliging. In het ultieme geval bepaalt de CIO of het ICT-centrum de partij is en blijft die de ICT dienstverlening voor haar rekening neemt.

Het vaststellen van de behoeften van de business van de individuele gemeenten is een samenspel van de CIO-office (met de gemeentelijke afdelingen), de CIO van de andere gemeenten (in samenwerking moet men uiteindelijk tot één gemeenschappelijk vraag komen) en het ICT-centrum. Instrumenten om deze dialoog vorm te geven zijn de Planning en Control cycli, portfoliomanagement en de dienstverleningsovereenkomsten (SLA's).

De CIO-office bestaat tenminste uit de rollen CIO, security officer, contractmanager en business architect. De CIO is een zware rol (schaal 14) die de directie adviseert over ICT zaken, vergelijkbaar met de concerncontroller. De business architect is zijn of haar rechterhand met een diepgaande kennis van strategische ICT. De business case gaat uit van 3 fte per gemeente; om de positie van de CIO-office verder te versterken zou deze kunnen den uitgebreid met een viertal informatieadviseurs (ingezet in de 4 domeinen bedrijfsvoering, dienstverlening, sociaal en fysiek). Ter vergelijking: de gemeente Rotterdam heeft een CIO-office van circa 30 fte. In deze business case is er echter vanuit gegaan dat het ICT-centrum informatieadviesdiensten levert, gezien het uitgangspunt om voor het maximale samenwerkingspotentieel op basis van samen informatiseren te gaan (samenwerking 3.0).

De afdelingsmanager(vraagorganisatie gemeente) is verantwoordelijk voor het formuleren van de business case, het vaststellen van de informatiebehoefte (in functionele termen) en bij implementatie zorgen dat het bedrijfsproces optimaal wordt ondersteund. Dientengevolge ligt de projectleiding van een implementatie per definitie bij de business, in nauwe samenwerking met het ICT-centrum. De functioneel applicatiebeheerders zijn gepositioneerd in het ICT-centrum, de zogenaamde key users in het bedrijfsproces.

ICT-centrum

Het ICT-centrum is primair verantwoordelijk voor de totale ICT dienstverlening op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Aan deze dienstverlening liggen het gezamenlijk afgesproken portfolio en de dienstverleningsovereenkomst (SLA) ten grondslag. Het ICT-centrum adviseert dan ook in de totstandkoming van dat portfolio. Zeker omdat vanwege de samenwerking convergentie in de dienstverlening moet plaatsvinden. Verder is het ICT-centrum verantwoordelijk voor het bundelen van de informatiebehoefte(n) en de advisering van de deelnemers, de uitvoering van portfolio en SLA en het (functioneel) wijzigingsbeheer / de Change Advisory Board. Van het ICT-centrum wordt ook eigen initiatief verwacht; de 'technology push' van waaruit innovatie wordt vormgegeven. In de tabel hieronder zijn de functiegroepen benoemd met hun aantallen (in fte, exclusief formatie CIO-office per gemeente).

Functie	Baseline HM + HLM	één ICT-centrum
Management	5,5	5
Bedrijfsbureau	6,5	8
Informatieadvies, innovatie en projecten	27,5	28,5
Functioneel Beheer	16,5	16,5
Technisch Beheer	59,5	44,5
Totaal	115,5	102,5

Eén gezamenlijk ICT-centrum betekent een forse besparing op het technisch beheer. Functioneel beheer wordt in het ICT-centrum belegd en niet in de business. De belangrijkste reden hiervoor is dat centralisatie zorgt voor de vereiste convergentie en bundeling van expertise. Daarnaast is het zo dat -indien de twee gemeenten één gemeenschappelijke applicatie hebben- het niet mogelijk is op twee plekken functioneel beheer te hebben. Er is immers maar één applicatie die eenduidig moet worden beheerd.

Binnen het ICT-centrum zal een innovatieteam aanwezig moeten zijn om vorm te geven aan de eigen ontwikkeling en -waar kennis en kunde worden opgebouwd- om de deelnemende gemeenten maximaal te kunnen adviseren over nieuwe ICT ontwikkelingen. Het verdient aanbeveling deze club flexibel samen te stellen: met eigen mensen, met gedetacheerden uit de deelnemende gemeenten en met externen. Daarmee blijft de club flexibel en passend op de (technologische) ontwikkelingen.

Tot slot de overheadkosten. Wij schatten deze in op circa € 350.000 per jaar. De huisvesting is op basis van aantallen fte berekend, de huurprijs is op basis van inschatting ten aanzien van geldende huurprijzen en gemiddelden. De aanschaf van meubilair en overige posten (accountant, HRM, portokosten, representatie et cetera) zijn een afgeleide van de kosten die door Cosensus aan overhead worden gemaakt. Niet opgenomen zijn managementkosten, die zitten in de personele kosten. De vergelijking met de overheadkosten in de huidige situatie gaat mank omdat beide gemeenten geen beeld hebben van de overheadkosten van de ICT organisatie. We verwachten, gezien de ervaringen bij RUD's, dat er een schaalnadeel optreedt ten aanzien van overheadkosten en dat deze hoger zullen zijn dan in de huidige situatie. De overheadkosten zijn niet opgenomen in de business case omdat ze voor de baseline niet te berekenen zijn.

Kosten verrekenen

Een ICT-centrum maakt - in het leveren van producten en diensten aan haar afnemers - kosten. Deze kosten kunnen op meerdere manieren worden verrekend met de afnemers binnen de aangesloten gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer. Er kan bijvoorbeeld worden verrekend op basis van inwonertal (alle kosten van het ICT-centrum verdelen naar rato van het aantal inwoners) of op basis van feitelijke afname/feitelijk gebruik. De te kiezen methodiek van verrekening is in grote mate afhankelijk van de doelstellingen die er mee bereikt kunnen worden. Een aantal van deze doelstellingen is: vraagregulering en een eerlijke(r) allocatie van ICT-kosten door het principe 'de gebruiker/vervuiler betaalt'.

Om een effectieve verrekening van kosten te (kunnen) bewerkstelligen is een aantal factoren van belang, waaronder begrijpelijkheid, eerlijkheid, voorspelbaarheid en beïnvloedbaarheid van het verrekenmodel. Daarnaast kan - middels verrekening en prijsstelling van producten en diensten - innovatie gestuurd worden.

Gezien de huidige verschillen in kostenniveau en het gepercipieerde niveau van dienstverlening, geeft een 'hoog-over' verrekening op basis van inwonertal of aantallen werkplekken onvoldoende transparantie en onvoldoende prikkel tot efficiënte en effectieve inzet van middelen. Een voorbeeld hiervan is dat het verrekenen van de ICT-werkplekkosten op basis van het aantal afgenomen werkplekken effectief kan zijn, aangezien het verrekeningsprincipe verband houdt met het type kosten. Een verrekening op deze grond geeft de prikkel minder werkplekken af te nemen, om zo minder kosten te hebben. Wanneer - aan de andere kant - applicatiekosten worden gedeeld door het aantal werkplekken, geeft dit juist een prikkel zo veel mogelijk werkplekken te hebben, doordat de kosten per werkplekken daardoor relatief dalen. Hierin geeft het verrekeningsprincipe een negatieve prikkel ten aanzien van het aantal werkplekken en daarmee het ICT-kostenniveau.

Daarom adviseren wij om de ICT-kosten te verrekenen op basis van daadwerkelijke afname (van producten en diensten). Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- het verrekenmodel moet een impuls geven tot standaardisatie, harmonisatie en kostenbewustzijn;
- de verrekening van kosten moet zodanig worden vormgegeven dat kosten op een eerlijke en transparante wijze zijn/worden verdeeld;
- het verrekenmodel mag niet tot onnodige en/of onevenredige bureaucratie leiden.

Verrekening op basis van daadwerkelijke afname komt in ieder geval de begrijpelijkheid, eerlijkheid en voorspelbaarheid ten goede, maar geeft daarmee de deelnemende partijen tevens invloed op de uiteindelijke 'rekening'. In het opstellen van het model dienen in ieder geval de volgende vragen te worden geadresseerd:

- Hoe zorg je er voor dat prikkels effectief zijn en hoe voorkom je perverse of nutteloze prikkels?
- Zijn de huidige administratieve systemen in staat om verrekening te faciliteren?
- Hoe voorkom je dat de administratieve last van verrekenen niet hoger wordt dan de opbrengsten hiervan?

Bovenstaande betekent automatisch dat het verrekenmodel pas (goed) gemaakt kan worden als:

- alle producten en diensten van het samenwerkingsverband zijn gedefinieerd en zijn vastgelegd in een producten- en dienstencatalogus (PDC);
- heldere dienstverleningsniveaus zijn afgestemd met de afnemer(s);
- een prijs per product is afgesproken.

Het kan hierbij raadzaam zijn om in het eerste jaar van samenwerken eerst maar eens te beginnen met een beperkt aantal producten en diensten en dit in de loop van de jaren

daarna stapsgewijs uit te breiden. Zo kunnen beide gemeenten kennis en ervaring opdoen om tot een simpele en werkbare onderlinge verrekening van kosten te komen.

Baten

De belangrijkste baten van Samenwerking 2.0 liggen op het personele vlak met name op technisch beheer (-15 fte). Er ontstaat ruimte voor specialisatie waardoor de kwaliteit van de ICT dienstverlening toeneemt. De kwaliteit verbetert verder door een vergroting in serviceniveau (ook in de avonduren) en continuïteit (hogere beschikbaarheid van systemen). Beide leiden tot een hogere kwaliteit in de business: langere openingstijden en minder uitval. Het is echter de vraag of deze zonder samenwerking ook niet is te realiseren (tegen hogere kosten wellicht). Tot slot kan het ICT-centrum besparen op inkoop. Omdat beide gemeenten op ICT inkoop al samenwerken, is de netto besparing hiervan beperkt.

Investeringsen

De kosten om tot een ICT-centrum te komen bestaan uit:

- **Projectkosten:** Deze omvatten de kosten die nodig zijn om het ICT-centrum organisatorisch op te bouwen. Denk aan een kwartiermaker, advieskosten, het opbouwen van een bedrijfsbureau (inclusief dienstverleningsportfolio, SLA en verrekeningsmodellen). In onderstaande tabel een inschatting van deze kosten.

Omschrijving	2013	2014
Ontwerp organisatie ICT-centrum		
Kwartiermaker	€ 200.000	
Inrichting bedrijfsbureau	€ 100.000	
Bedrijfsplan	€ 100.000	
PDC / SLA maken en afstemmen	€ 100.000	€ 100.000
Communicatie	€ 25.000	€ 25.000
Locatie		
Verwerving & verhuiskosten	€ 110.000	€ 55.000
HR		
Training & teambuilding	€ 100.000	€ 100.000
Extra inzet personeel	€ 200.000	€ 100.000
Juridische kosten	€ 75.000	€ 37.500
	€ 1 Miljoen	€ 0,4 Miljoen

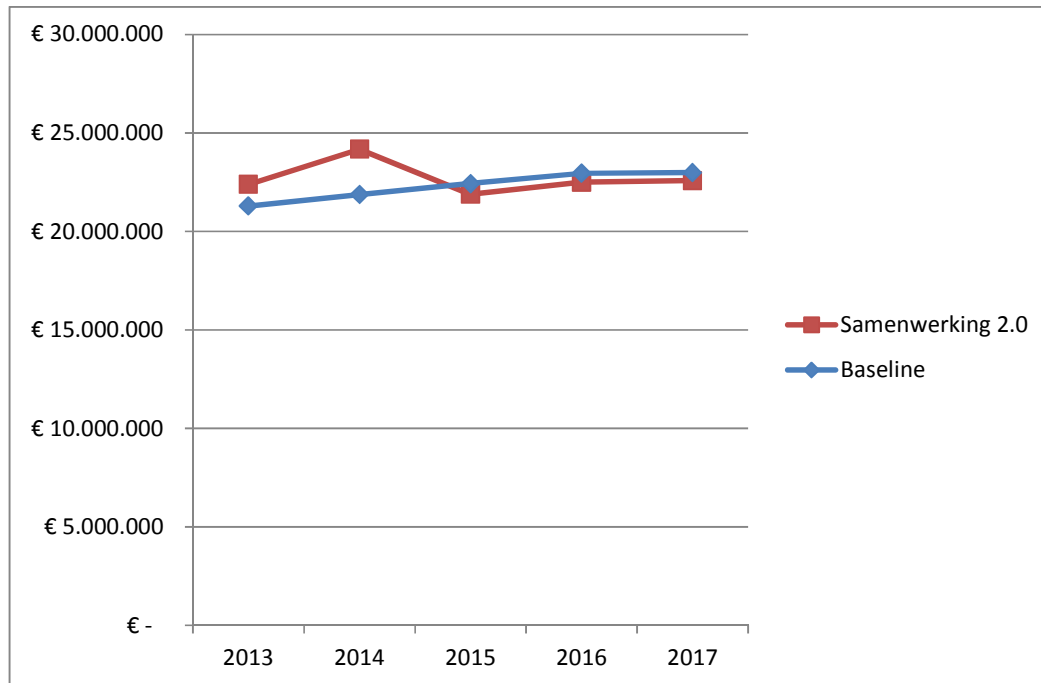
- **Transitiekosten:** Deze bedragen circa €1.000.000 en worden veroorzaakt door de migratie naar het gemeenschappelijk rekencentrum. Een dergelijke migratie heeft bij beide gemeenten onlangs plaatsgevonden en zal deels opnieuw moeten worden uitgevoerd.
- **Frichtiekosten:** Hiervoor is een bedrag van €1.000.000 opgenomen voor herplaatsings- en afvloeiingskosten. Er wordt geen software en/of hardware vervangen met een boekwaarde, waardoor er geen sprake is van desinvesteringen.

Risico's

Grootste risico van samenwerking 2.0 is de besturing van de relatie tussen het ICT-centrum en de twee gemeenten. Het van groot belang dat de regie organisatie (CIO-office) voldoende positie heeft om namens de gemeente én in gezamenlijkheid met elkaar de afstemming met het ICT-centrum weet in te richten. De kans is anders groot dat het ICT-centrum zich ontwikkelt als een aanbod gedreven leverancier.

Samenvatting

Samenwerking 2.0 zorgt voor een sterke tempering van de kostenstijging. Echter, hiervoor zijn forse investeringen nodig van totaal € 3,5 Miljoen. Een en ander leidt tot de navolgende grafiek met daarin de kostenontwikkeling voor Samenwerking 2.0.



5.3 Samenwerking 3.0: Samen informatiseren

Samenwerking 3.0 omvat het in samenwerking organiseren van één informatievoorziening. Concreet betekent dit dat het applicatielandschap verregaand geconsolideerd wordt en dat voor hetzelfde primaire proces in beide gemeenten één informatievoorziening is/wordt ingericht. Dit vereist dat de business van beide gemeenten tot één Programma van Eisen moet komen. Dat kan alleen als beide gemeenten hun (uitvoerings)processen in hoge mate geharmoniseerd hebben. Dit gaat ten koste van een deel van de autonomie. De besturen en directies van beide gemeenten zullen een helder standpunt moeten innemen over het dilemma van harmonisatie versus autonomie.

De harmonisatie in kwestie is gebaseerd op de ideeën van de Basisgemeente. De Basisgemeente is het initiatief van een aantal gemeenten en KING om standaardprocessen (datgene waarin gemeenten niet uniek zijn, met andere woorden in wezen gelijk zijn) met standaard ICT te ondersteunen.

KING's Perspectief van de Basisgemeente⁶

Hoe ziet deze Basisgemeente er straks uit als deze af is? De Basisgemeente is een samenwerkingsverband van gemeenten met een slagvaardige besturing, dat op basis van landelijk beleid en algemeen aanvaarde uitgangspunten

⁶ De basisgemeente is een concept van KING

- ... één geheel van gemeentelijke standaardprocessen en procescomponenten vaststelt en beheert. De Basisgemeente stelt een procesarchitectuur op en benoemt de elementen die voor elke gemeente identiek zijn, zodanig dat elke gemeente haar eigen beleidsspecificaties ten uitvoer kan brengen en recht kan doen aan lokale uniciteit.
- ... één set vereisten voor de gemeentelijke informatievoorziening vaststelt, beheert en toetst. De Basisgemeente stelt een informatiearchitectuur op en definieert de specificaties van generieke voorzieningen en specifieke proces ondersteunende toepassingen; zij stelt de spelregels en richtlijnen op voor de levering en implementatie van de producten en diensten, evenals het bijbehorende licentiemodel.
- ... leveranciers en implementatiepartners uitnodigt om op basis van bovenstaande architecturen en specificaties een samenhangend modulair pakket aan proces ondersteunende producten en diensten te ontwikkelen.

De Basisgemeente certificeert de basisvoorzieningen (werkende oplossingen) voor het ondersteunen van de gemeentelijke standaardprocessen. Daarnaast certificeert zij de bouwblokken en koppelvlakken die gebruikt kunnen worden voor het ontwikkelen van specifieke toepassingen (zogenaamde Apps) via een App Store. De Basisgemeente maakt met de gecertificeerde partners afspraken om hun dienstverlening onder de vlag van de Basisgemeente aan te bieden aan deelnemende gemeenten. Het gaat uiteindelijk om werkende oplossingen! De Basisgemeente beheert samen met de aangesloten leveranciers de condities waarop wordt geleverd en verzorgt mediation bij afwijkingen.

Regieorganisatie 3.0

Aan de kant van het ICT-centrum verandert Samenwerking 3.0 niet veel aan de situatie van Samenwerking 2.0, maar voor de deelnemende gemeenten des te meer. Het belang van, de in de vorige paragraaf beschreven CIO-office, neemt verder toe omdat de gemeente geen eigenaar meer is van het applicatielandschap maar diensten afneemt van het ICT-centrum. De gemeente fungeert op ICT gebied als een pure regieorganisatie. Afstemming tussen de deelnemende gemeenten en een dialoog tussen de gemeenten en het ICT-centrum zijn cruciaal. Naast deze afstemmingsinspanning zal de gemeente ook een deel van haar autonomie moeten opgeven. Immers, om samen bijvoorbeeld tot één applicatie en applicatie inrichting te komen voor de sociale dienst zullen de sociale diensten hun processen in hoge mate aan elkaar moeten aanpassen. Harmoniseren is loslaten!

ICT-centrum 3.0

Samenwerking 3.0 resulteert in een reductie op functioneel en applicatiebeheer (- 11fte) omdat er minder applicaties zijn. Dientengevolge is er ook een reductie van ICT implementatiekosten te verwachten aan de ICT-kant (- 20% ten opzichte van zelfstandige implementatie van deze applicaties). Belangrijk aandachtspunt hierin zijn de implementatiekosten aan de business kant. Samenwerking vergt aan beide kanten flexibiliteit. Voorkomen moet worden dat dergelijke implementaties ten onder gaan aan overleggen tussen de beide gemeenten.

Functie	Baseline HM + HLM	één ICT-centrum	Samenwerking 3.0
Management	5,5	5	5
Bedrijfsbureau	6,5	8	8
Informatieadvies, innovatie en projecten	27,5	28,5	27,5
Functioneel Beheer	16,5	16,5	11
Technisch Beheer	59,5	44,5	40,5
Totaal	115,5	102,5	92

Er is ook een effect te verwachten op de infrastructuurkosten (-15%, minder capaciteit nodig) en softwarekosten (-35%). Deze laatste zijn moeilijk in te schatten omdat de meeste leveranciers op dit moment met een prijs per inwoner rekenen (en dat levert samenwerking per saldo niets op). De verwachting is dat leveranciers in toenemende mate toegaan naar een prijs per transactie. We verwachten dat de softwarekosten daardoor dalen, maar in welke mate is moeilijk in te schatten.

Baten

Omdat de energie van het ICT-centrum op één applicatielandschap wordt gericht heeft dit een positief effect op de kwaliteit ervan. Zowel in technisch opzicht als in informatiekundig opzicht. Een vergelijkbaar effect is te verwachten aan de business kant. Door die focus is er meer aandacht op maximalisatie van de ondersteuning van het primaire proces. De verwachting is dat de informatievoorziening nuttiger wordt ingezet en meer rendement oplevert voor de business (zie 2.4). Dit effect is echter niet kwantitatief meegenomen in de business case. Dit omdat dit afhankelijk is van de mate van integratie van de processen en/of afdelingen en omdat er geen nulmeting gedaan is naar de kosten van de business, noch een analyse op het proces, welke noodzakelijk zijn om een inschatting van kwantitatieve baten te geven aan de kant van de business.

Investerings

De investeringen om tot Samenwerking 3.0 te komen, kunnen aanzienlijk zijn. Naast de eerdere € 3,5 miljoen voor de realisatie van het ICT-centrum is hiervoor een bedrag van nog eens € 3,5 miljoen opgenomen in de business case. Deze kosten bestaan grotendeels uit applicatie migratiekosten en frictie- en programmakosten. Enerzijds dienen de processen geharmoniseerd te worden, anderzijds zullen de applicaties gemigreerd moeten worden. Complicerende factor daarbij is dat het natuurlijke moment om te vervangen voor beide gemeenten voor de grote systemen nogal verschilt. Dat zou kunnen betekenen dat men toch tot vervanging overgaat terwijl één van de samenwerkingspartners nog met een oude oplossing werkt en wellicht zou moeten desinvesteren.

Het bleek niet mogelijk om in kaart te brengen welke applicaties de komende jaren geharmoniseerd kunnen worden. Enerzijds omdat de business daartoe het initiatief zou moeten nemen. Pogingen daartoe zoals vernieuwing van Burgerzaken en vergunning en handhaving hebben (nog) niet de vereiste diepgang. Anderzijds blijkt het niet mogelijk te zijn de markt van leveranciers en hun producten over 3-5 jaar goed in te schatten. In deze business case hebben we daarom een aanname moeten doen en zijn we uitgegaan van een harmonisatieschema waarin in 2015 25%, in 2016 50% en in 2017 75% van het applicatielandschap geharmoniseerd zal zijn. In de praktijk zou deze transitie wel eens veel langer kunnen duren. De overige 25% is te specifiek per gemeente om tot een gemeenschappelijke oplossing te komen.

Vanwege de onzekerheid welke applicaties te kunnen vervangen en op welke manier deze vervangen worden (middels aanschaf, abonnementsvorm of continuering en uitbreiding van een contract van één van de gemeenten) zijn geen additionele investeringen opgenomen wat betreft de aanschaf van een compleet nieuw applicatielandschap. In voorkomende gevallen kunnen deze kosten wel degelijk optreden! De bestaande vernieuwingsinvesteringen, zoals in paragraaf 3.4 benoemd, zijn wel van toepassing in deze fase.

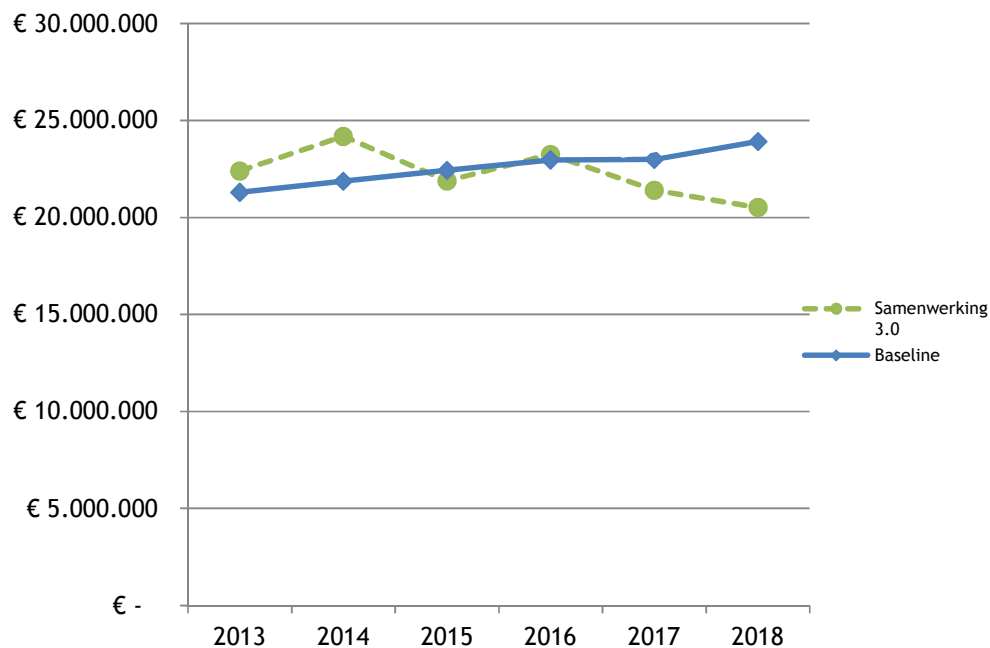
In de praktijk adviseren wij per harmonisatie een business case op te stellen en van daaruit de beslissing te nemen tot harmonisatie. De aanleiding zou vervanging van de applicatie kunnen zijn, maar effectiever voor de business zijn externe aanleidingen zoals wetswijzigingen. Door deze veranderingen gezamenlijk aan te pakken profiteert ook de business van samenwerking. Dit vereist wel leiderschap vanuit de business!

Risico's

Grootste risico van samenwerking 3.0 is de bereidheid van de business om gezamenlijk tot een harmonisatie van de processen te komen. Deze harmonisatie is immers dé grote randvoorwaarde om gezamenlijk te kunnen informatiseren. Een ander risico is dat de baten niet gehaald worden. Veel baten liggen in de business en zijn op voorhand niet te ramen. Het gevaar bestaat dat de focus van de besturing zich richt op het functioneren van het ICT-centrum (financieel en in dienstverlening) maar vergeten wordt actief te sturen op de baten in de business.

Samenvatting

Samenvattend leidt samenwerking 3.0 tot een structurele daling van de ICT kosten. Daar staan forse investeringen tegenover. Bovendien zijn deze cijfers *inschattingen* en geen *doorrekeningen*. Vandaar dat we deze cijfers ook in een stippellijn presenteren.

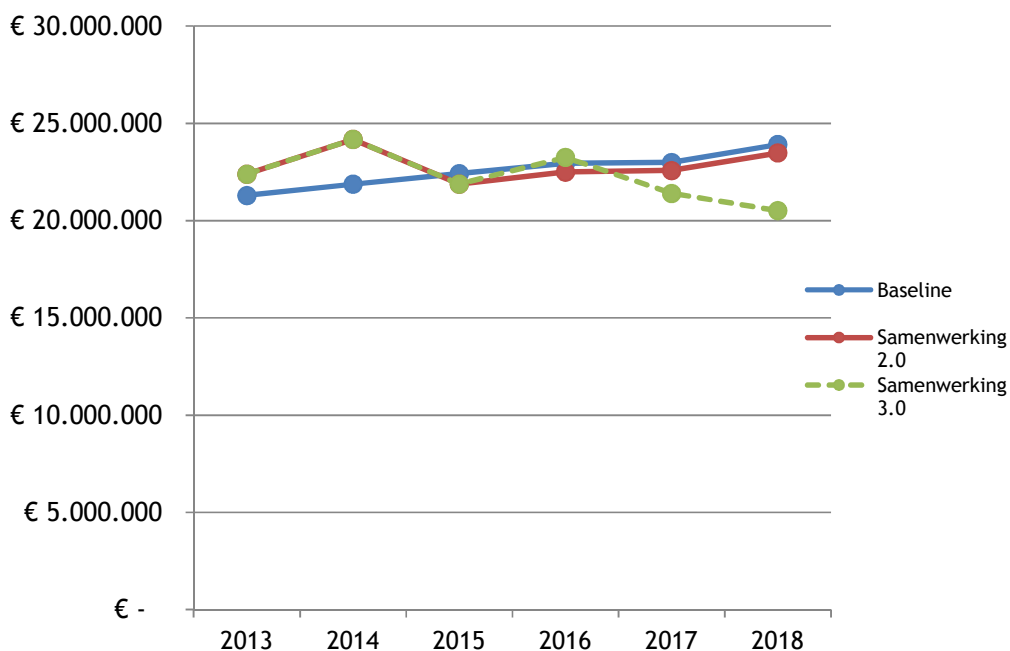


6 Resultaten business case

In dit hoofdstuk de uitkomsten van de business case, dat wil zeggen van de financiële doorrekening van al het voorgaande en de onderlinge vergelijking van de onderzochte scenario's (Baseline, Samenwerking 2.0 en Samenwerking 3.0). Eerst de totale business case (voor beide gemeenten gezamenlijk: het gezamenlijke rendement), daarna de individuele business cases (voor beide gemeenten afzonderlijk) en de baten van samenwerking.

6.1 Totale business case

In de onderstaande figuur de kostenniveaus en -ontwikkeling van de drie onderzochte samenwerkingsscenario's in de periode 2013 tot en met 2018.



Net als in een eerder hoofdstuk geven de stippellijnen weer dat het hier een inschatting betreft en niet een doorrekening. Voor de scenario's Samenwerking 2.0 en Baseline geldt dit voor 2018, aangezien de scope van de doorrekening van de business case voor deze scenario's beperkt was tot en met 2017. Het kostenniveau van 2018 betreft een extrapolatie op basis van de voorhanden gegevens.

Binnen de figuur zijn voor de verschillende scenario's de volgende kosten meegenomen:

- werkplek (inclusief benodigde servers en storage);
- randapparatuur;
- applicaties (inclusief benodigde servers en storage);
- data- en telecommunicatie;
- faciliteiten (airco, brandblusapparatuur);
- personeel, inclusief decentraal beheer;
- CIO-office;
- transitiekosten;

- project- en programmakosten;
- frictiekosten.

Niet zijn meegenomen de kosten en baten in de business.

De kosten voor overhead zijn niet meegenomen in de figuur of in de navolgende tabellen. Voor de baseline zijn deze namelijk niet te duiden omdat deze momenteel niet worden doorberekend of uitgesplitst voor de afdelingen I&A van beide gemeenten. Deze kosten zijn niet meegenomen in de samenwerkingsscenario's, teneinde een eerlijk vergelijk tussen de samenwerkingsscenario's en de baseline mogelijk te maken. De overheadkosten voor de samenwerkingsscenario's zijn geschat op jaarlijks € 350.000 (voor de jaren 2015 - 2019).

Waardoor worden verschillen veroorzaakt?

Voor Samenwerking 2.0 is een eenmalige 'investeringshobbel' te zien in de jaren 2013-2014, vanwege de eerder genoemde transitie-, project- en frictiekosten. De verschillen in kosten wat betreft ICT-werkplek, applicaties en datacommunicatie worden veroorzaakt door verschillende afschrijvingstermijnen voor de verschillende gemeenten respectievelijk het ICT-centrum. De personele kosten dalen als gevolg van minder formatie (technische beheer). Deze daling wordt getemperd door het inrichten van een 'CIO office' in beide gemeenten.

Samenwerking 3.0 volgt tot en met 2015 het kostenniveau van Samenwerking 2.0 (aangezien het ICT-centrum een voorwaarde is voor dit samenwerkingsscenario), waarna een tweede investeringshobbel zichtbaar is voor 2016. Deze investeringshobbel wordt voornamelijk veroorzaakt door projectkosten die nodig zijn voor de harmonisatie van het applicatieland-schap.

Wat is de terugverdientijd van de investering?

Binnen de scope van de business case (2013-2017) is er geen terugverdientijd voor Samenwerking 2.0, omdat de eenmalige kosten ten behoeve van de mogelijke samenwerking (zoals project-, transitie- en frictiekosten) hoger zijn dan de mogelijke besparingen op de exploitatie in deze periode. Wanneer de jaarlijkse besparing wordt geëxtrapoleerd buiten de scope van de business case, zou het break-even punt -alle andere factoren gelijk houdend- in 2021 liggen.

Voor Samenwerking 3.0 ligt het terugverdienmoment ook buiten de scope van de business case. Wanneer de jaarlijkse besparing wordt geëxtrapoleerd zou het break-even punt -alle andere factoren gelijk houdend- in 2018 worden gerealiseerd, rekening houdend met de eerder veronderstelde onzekerheid van aannames en uitgangspunten binnen deze beschrijving. Dit scenario kent twee investeringshobbels omdat het scenario voor 2016 het kostenverloop van Samenwerking 2.0 volgt. De mogelijke besparing binnen dit scenario ten opzichte van de baseline is echter beperkt, namelijk 1,35 % van de totale kosten in de periode 2013 - 2018. Dit beperkte potentieel dient in het licht gezien te worden van de zeer grote onzekerheid van de gecijferde kosten van dit scenario.

6.2 Individuele business cases

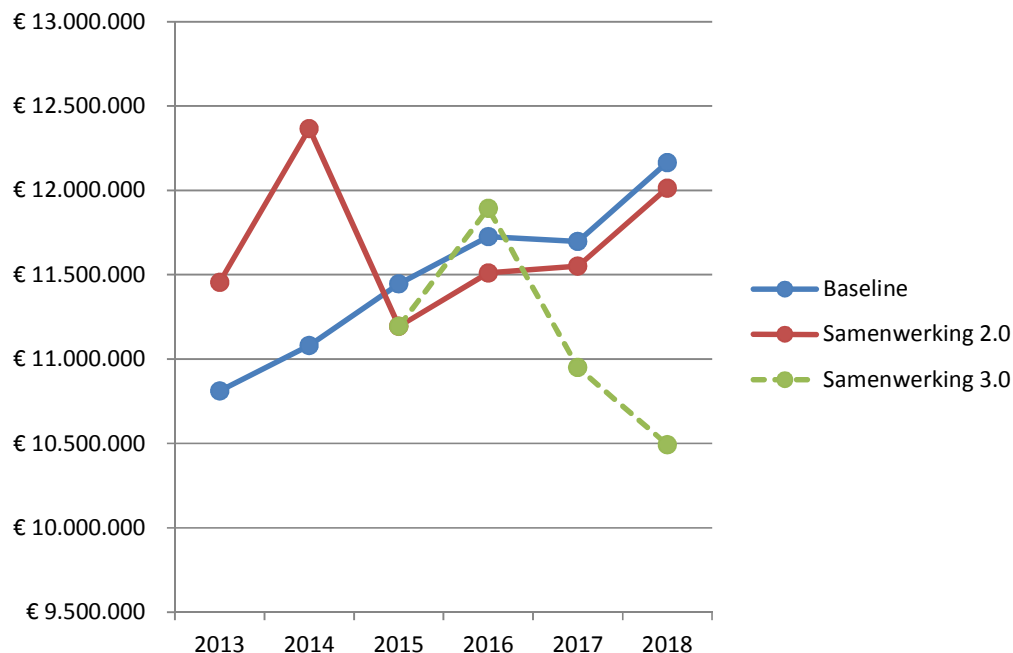
De individuele business cases zijn in de onderstaande tabellen en grafieken getoond. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de vertaalslag van de samenwerkingsscenario's is geschied op basis van inwonertal. In een samenwerking zou verrekening op basis van inwonertal prikkels kunnen bevatten die ontoereikend zijn voor een effectieve verdeling van inzet en middelen, waar sommige componenten beter op basis van daadwerkelijk gebruik kunnen worden verrekend (zoals per werkplek of per mobiele telefoon). Echter, aangezien geen uitspraak is gedaan over hoe daadwerkelijk de verschillende kostencomponenten te verrekenen, zijn de kosten verdeeld conform gemeentegrootte (qua inwonertal).

Haarlem

In onderstaande tabel staan de ICT-kosten per scenario. Genoemde bedragen zijn x €1.000 en afgerond op €50.000. Voor 2018 zijn de uitkomsten geëxtrapoleerd, vandaar dat deze cijfers cursief zijn weergegeven.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Baseline	€ 10.800	€ 11.100	€ 11.450	€ 11.750	€ 11.700	€ 12.150
Samenwerking 2.0	€ 11.450	€ 12.350	€ 11.200	€ 11.500	€ 11.550	€ 12.000
Samenwerking 3.0	€ -	€ -	€ 11.200	€ 11.900	€ 10.950	€ 10.500

In de onderstaande figuur zijn deze getallen weergegeven als grafiek.

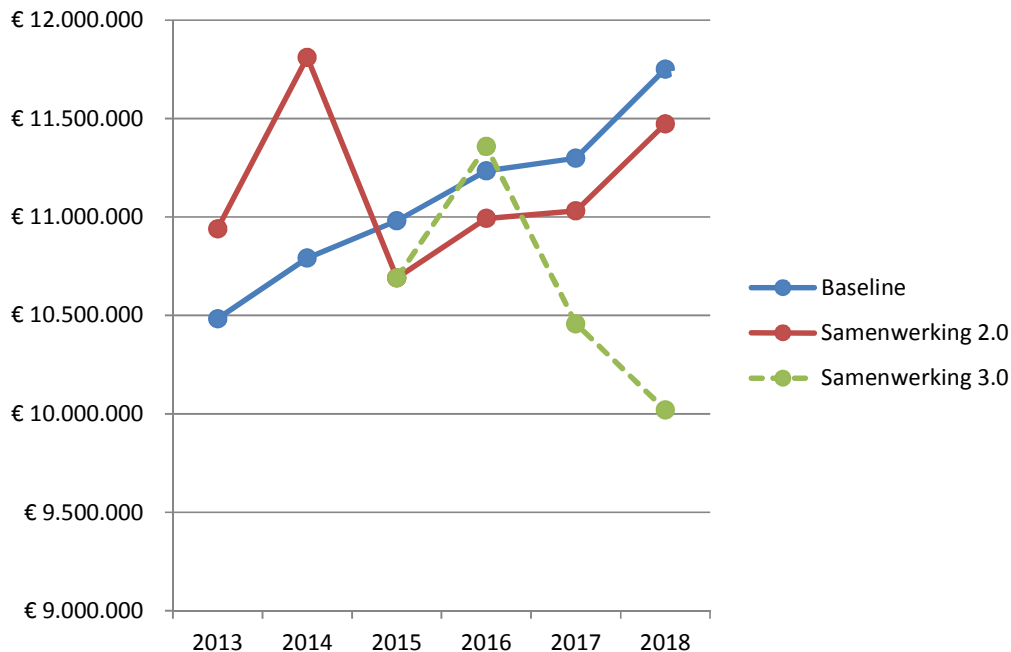


Haarlemmermeer

In onderstaande tabel staan de ICT-kosten per scenario. Genoemde bedragen zijn x €1.000 en afgerond op €50.000. Voor 2018 zijn de uitkomsten geëxtrapoleerd, vandaar dat deze cijfers cursief zijn weergegeven.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Baseline	€ 10.500	€ 10.800	€ 11.000	€ 11.250	€ 11.300	€ 11.750
Samenwerking 2.0	€ 10.950	€ 11.800	€ 10.700	€ 11.000	€ 11.050	€ 11.450
Samenwerking 3.0	€ -	€ -	€ 10.700	€ 11.350	€ 10.450	€ 10.000

In de onderstaande figuur zijn deze getallen weergegeven als grafiek.

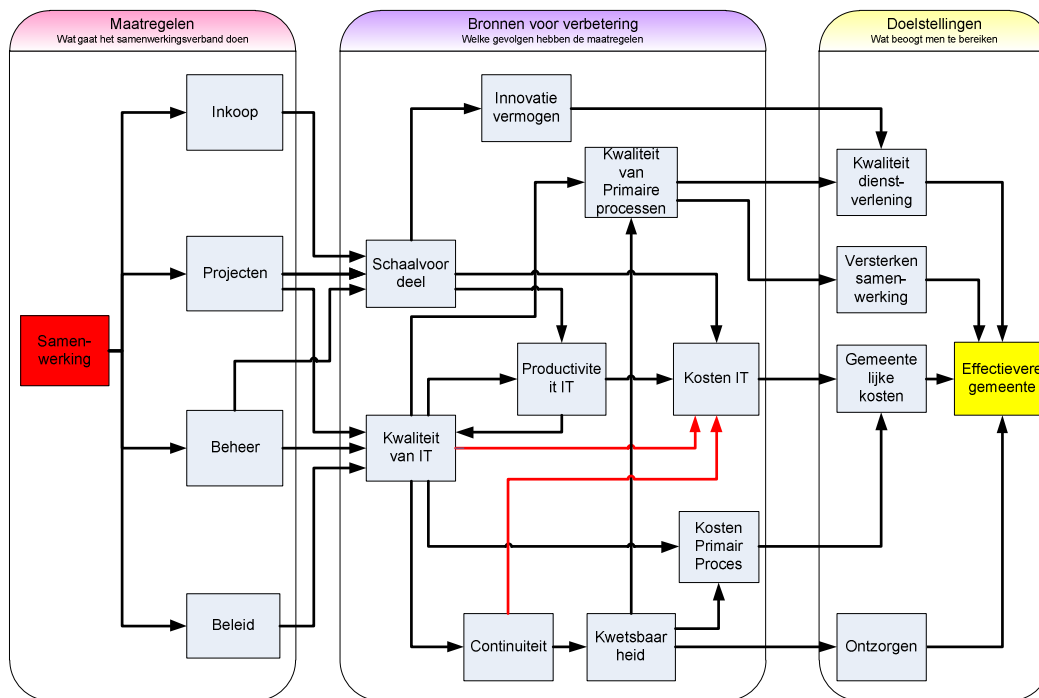


6.3 De baten van samenwerking

We zijn dit onderzoek gestart met de hypothese dat, naast financiële baten, er ook een kwalitatieve business case te realiseren is middels samenwerking op ICT-gebied tussen de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer.

Eén van de praktijkervaringen is dat het bereiken van de doelstellingen van samenwerken op het gebied van ICT bepaald niet vanzelfsprekend is. In ieder geval is het geen automatisme; er moet gericht en goed op worden gestuurd. Dit hebben wij geïllustreerd in het 'baten-relatiediagram' op de volgende pagina, met aan de rechterkant de doelstellingen van de samenwerking en aan de linkerkant de maatregelen die de samenwerking neemt: gezamenlijke inkoop, projectuitvoering, beheer en beleid.

Het diagram geeft inzicht in de relatie(s) tussen de te nemen maatregelen en de doelen die men tracht te bereiken. Het beoogt duidelijk te maken dat er géén directe relatie is tussen de inrichting van een samenwerking en de doelen die de gemeenten daarmee willen bereiken. Veel hangt af van een effectieve sturing op de bronnen voor verbetering en die liggen grotendeels bij de deelnemers van de samenwerking en niet bij de samenwerking zelf.



Eén van de baten is de verhoging van de kwaliteit van de ICT dienstverlening. Haarlem en Haarlemmeer vragen van ICT een toename in de kwaliteit zoals vergroten van het 'service window' (5 dagen per week 12 uur per dag en avond openstelling, 24x7 ondersteuning van email internet, security monitoring en stand-by calamiteiten, ondersteuning thuiswerken en raadsvergaderingen) en verhogen van de continuïteit bijvoorbeeld door upgrade en migratie van systemen 's avonds en in het weekend te doen.

Echter, in de loop van het onderzoek zijn we tot de conclusie gekomen dat de kwalitatieve baten voor gemeenten van deze omvang ook zelfstandig te realiseren moeten zijn, zonder samenwerking. Weliswaar tegen hogere kosten dan waarin de huidige ICT-begrotingen in voorzien (zie vorige paragraaf). Wij denken dat beide gemeenten voldoende toegerust *kunnen*⁷ zijn om deze doelstellingen eigenstandig te realiseren. Nergens hebben we aanwijzingen aangetroffen die erop wijzen dat één van de gemeenten tegen haar grenzen aanloopt, afgezien van de beperking van de huidige budgetten. Gemeenten waar dit wel optreedt zijn aanzienlijk kleiner.

6.4 Risico's

De financiële business case voor de samenwerking 3.0 lijkt gunstig. Echter, de beslissing of die samenwerking ook daadwerkelijk zou moeten plaatsvinden is ook afhankelijk van de (niet financiële) baten en de risico's op de haalbaarheid. En die risico's zijn er zeker:

1. De business is niet in staat om gezamenlijk tot een harmonisatie van de processen te komen. Deze harmonisatie is immers dé grote randvoorwaarde om te kunnen informatiseren;
2. Deze afstemming is niet alleen inhoudelijk maar ook in tijd. Beide gemeenten zullen op het zelfde moment dezelfde investering moeten doen, met eventuele gevolgen voor desinvesteringen als gevolg van het naar elkaar toebrengen van vervangingsmomenten;

⁷ Eerder is aangegeven dat met Haarlem met een onderbezetting kampt

3. Haarlem en Haarlemmeer kennen verschillende culturen en wijze waarop naar oplossingen wordt gekeken. Niet alleen binnen het ICT domein maar ook daarbuiten. Gezamenlijk optrekken betekent ook hierop 'harmoniseren' en/of effectief omgaan met elkaars verschillen;
4. De baten niet worden niet of gedeeltelijk gehaald. Veel baten liggen in de business. Het gevaar bestaat dat de focus van besturing zich richt op het functioneren van het ICT-centrum (financieel en in dienstverlening) en vergeten wordt actief te sturen op de baten in de business;
5. Het ICT-centrum ontwikkelt zich tot een aanbod gedreven leverancier. De regie organisatie moet voldoende positie hebben om namens de gemeente én in gezamenlijkheid met elkaar, de afstemming met het ICT-centrum inrichten;
6. Tot slot is de business case zelf een risico. Een business case spreekt zich uit over de toekomst. Er worden aannames gedaan. Naarmate die verder naar de toekomst gedaan worden neemt de onzekerheid toe. Deze business case heeft een doorlooptijd van 5 jaar. Wie wist 5 jaar geleden van het bestaan van iPads?

7 Conclusie - Haalbaarheid

In dit hoofdstuk de conclusies uit het onderzoek over de haalbaarheid van samenwerking in de beschreven scenario's. We maken hierin onderscheid tussen Samenwerking 3.0 en Samenwerking 2.0. Eerst de belangrijkste constatering, daarna de conclusies op basis van deze constatering.

Constatering algemeen: De samenwerkingsurgentie ontbreekt

Een eerste uiterst belangrijke constatering die van belang is voor alle samenwerkingsscenario's, is dat zowel in de gemeente Haarlem als in de gemeente Haarlemmermeer de business niet tegen schaalgrenzen aanloopt. Uit de gesprekken blijkt niet dat de omvang van de gemeenten noch de lijnafdelingen (business) noch ICT-afdelingen de beperking is om aan de veranderopgaven te voldoen. De urgentie om samenwerking te realiseren en daarmee een deel van de autonomie op te geven ontbreekt daarom.

Uit de gesprekken met de business blijkt verder dat men vooral geïnteresseerd is om bij elkaar in de keukens te kijken en van elkaar te leren, maar tot een werkelijke samenwerking komt het uiteindelijk niet. Denk hierbij aan de recente initiatieven rondom het callcenter en de BGT.

Specifiek voor Samenwerking 3.0 zijn de belangrijkste constatering als volgt:

Constatering 1: Samenwerking 3.0 kent aanzienlijke risico's

Samenwerking 3.0 als einddoel voor de ICT-samenwerking strekt zich uit over alle niveaus:

- *ICT*: Één ICT-centrum organiseert alle ICT-dienstverlening; alle ICT-medewerkers werken bij dat ICT-centrum;
- *operationeel*: Het merendeel van de primaire processen is geharmoniseerd tot één gemeenschappelijk uitvoeringsproces. Dat betekent een innige samenwerking van de lijn- en bedrijfsvoerings- afdelingen van beide gemeenten (business);
- *strategisch*: Om het bovenstaande te realiseren zal een flink deel van de huidige autonomie op uitvoeringsniveau moeten worden ingeleverd.

Als de gemeenten kiezen voor Samenwerking 3.0, dan start het proces van convergentie direct. Gemeenten kunnen zich met deze ambitie niet veroorloven dan nog eigenstandige investeringen te doen. Belangrijker nog is de randvoorwaarde van harmonisatie van (uitvoerings)processen. Dit is zowel ambtelijk als bestuurlijk een lastig proces. De (perceptie van) urgentie ontbreekt op dit moment en het risico dat die harmonisatie (mede daardoor) niet of onvoldoende daadwerkelijk plaats gaat vinden, achten wij groot.

Constatering 2: De business case is onzeker

De calculatie van de business case van Samenwerking 3.0 is gebaseerd op aannames, zowel in kosten als in de mogelijke besparing. Er is (noodzakelijkerwijs) gewerkt met aannames en met name de vervangingskosten van het applicatielandschap zijn tamelijk ongewis. Op dit terrein zijn ook geen ervaringscijfers uit andere samenwerkingsverbanden voorhanden. Alle bekende ICT samenwerkingsverbanden beperken zich tot op heden tot het niveau van samenwerking 2.0.

Constatering 3: Samenwerking 3.0 draagt maar beperkt bij aan de ontwikkelopgave

De investeringskosten zijn fors (circa € 7 Miljoen) en de verwachte opbrengsten zijn weliswaar groot, maar niet van dien aard dat een snelle terugverdientijd te verwachten is. Daarnaast zijn de (financiële) onzekerheden groot.

Belangrijker is echter de conclusie dat het realiseren van de ontwikkelopgave ook eigenstandig is te realiseren. Niet op basis van de huidige situatie maar op basis van de baseline. Investeren in de informatievoorziening is in elk scenario noodzakelijk. Beide gemeenten zijn groot genoeg om zelf de beoogde kwaliteitsdoelstellingen te halen. Samenwerking voegt daar maar beperkt waarde aan toe en zal zelfs beperkend zijn. Samenwerking betekent immers ook meer afstemming en minder autonomie.

Op basis van deze constatering zijn wij tot onze eerste conclusie gekomen, namelijk:

Conclusie 1: De kans dat Samenwerking 3.0 te weinig toegevoegde waarde oplevert is groot.

Het risico dat de randvoorwaarden voor een succesvolle Samenwerking 3.0 niet zijn/worden ingevuld achten wij namelijk groot, de financiële onderbouwing is onzeker en de niet-financiële baten zijn ook zonder samenwerking realiseerbaar. Daarmee komen we bij de vraag of Samenwerking 2.0 (als einddoel) dan een haalbaar alternatief zou kunnen zijn.

Dan de belangrijkste constatering voor Samenwerking 2.0:

Constatering 1: Samenwerking 2.0 heeft maar een beperkt schaalvoordeel

De kern van samenwerking 2.0 is schaalvergroting aan de automatiseringskant van ICT: gemeenschappelijke inkoop, rekencentrum en technisch beheer. Omdat beide gemeenten recent een rekencentrum (in samenwerking) hebben aangeschaft is er op korte termijn slechts beperkt een schaalvoordeel te halen. Alleen op technische beheer is een duidelijke besparing te halen. Daar staan echter aanzienlijke investeringen tegenover; de terugverdientijd is 8 jaar. De financiële business case is dan ook dun.

Constatering 2: De markt levert in toenemende mate automatisering als dienst aan

Daarnaast is het maar zeer de vraag of dit deel (of delen) van de ICT-dienstverlening op termijn nog wel door de gemeenten zelf gedaan moet worden. De private markt ontwikkelt zich in hoog tempo richting allerlei clouddiensten. Zij zullen uiteindelijk een groter schaalvoordeel kunnen ontwikkelen dan de samenwerking. De vraag die opdoemt is of er, bijvoorbeeld bij het vervangingsmoment van het rekencentrum, nog wel een rekencentrum aangeschaft zal worden of dat reken- en opslagcapaciteit als dienst wordt afgenomen vanuit de markt. Verregaande samenwerking op dit gebied is derhalve niet duurzaam.

Op basis van deze constatering zijn wij tot onze tweede conclusie gekomen, namelijk:

Conclusie 2: Samenwerking 2.0 is geen duurzame samenwerking

Samenvattend stellen we dat samenwerking 2.0 weliswaar financieel en kwalitatief voordeel biedt, maar dat dit voordeel klein is en bovendien niet duurzaam.

8 Advies M&I/Partners

8.1 Noties

Urgentie voor samenwerking tussen 100+ gemeenten is beperkt

Het is niet vreemd dat de samenwerkingsurgentie maar beperkt wordt gevoeld. In andere samenwerkingsinitiatieven waar deze urgentie wel indringender werd gevoeld, zijn de deelnemende gemeenten doorgaans veel kleiner. Zij lopen wel tegen schaalgrenzen aan en zijn bereid om een deel van hun autonomie daarvoor op te geven 'omdat het niet anders kan'. Haarlem en Haarlemmermeer behoren tot de 20 grootste gemeenten van Nederland en van hen mag verwacht worden dat zij voldoende schaalgrootte hebben om zelfstandig te (kunnen) functioneren. Het gaat hier om de grote lijn, uiteraard zijn er altijd specifieke domeinen waarbij ook de schaal van Haarlem of Haarlemmermeer te klein kan blijken te zijn. Op die terreinen waarbij de urgentie wel gevoeld wordt, kan altijd naar 'ad hoc' of netwerk-samenwerkingen gekeken worden zonder de samenwerking meteen te (hoeven/moeten) institutionaliseren.

Samenwerking staat op gespannen voet met autonomie

Samenwerking tussen twee partijen die in essentie hetzelfde doen, heeft een ander karakter dan samenwerking tussen twee partijen die elk hun eigen specialiteit hebben (bijvoorbeeld ketenpartners in het sociale domein). In wezen gaat het dan om schaalvoordeel. En schaalvoordeel is alleen te behalen als de samenwerkingspartners bereid zijn verregaand te harmoniseren op datgene wat ze samen willen doen. Dit gaat links- of rechtsom ten koste van de eigen autonomie. Zowel in Haarlem als in Haarlemmermeer hebben we dit met name aangetroffen waar al in hoge mate gestandaardiseerd is (werkplekken, rekencentrum) en maar zeer beperkt in het uitvoeringsproces. En dat is niet vreemd gezien het vorige punt: het ontbreekt aan gevoelde samenwerkingsurgentie.

Samenwerking 2.0 is een gepasseerd station

Als samenwerking op procesniveau niet haalbaar is, is deze dan wel haalbaar op automatiseringsniveau? Ja, luidt de conclusie uit Hoofdstuk 7, maar de vraag is of deze wel duurzaam is. Andere samenwerkingsverbanden starten met het inrichten van een compleet nieuw rekencentrum en infrastructuur en delen daarmee direct een forse investering die ook nog eens de kwaliteit van de dienstverlening vergroot. Haarlem en Haarlemmermeer hebben deze transitie reeds gedaan en missen dat voordeel.

Daarnaast is in Hoofdstuk 7 al aangegeven dat de verwachting is dat juist dit deel van de ICT de komende jaren als 'clouddienst' zal worden afgenomen. Nog afgezien van de verwachting dat de markt deze dienstverlening goedkoper kan leveren, is het in het kader van de kerntakendiscussie maar de vraag of een gemeente standaard ICT-diensten als een publieke taak ziet.

Tot slot heeft een min of meer zelfstandige service-organisatie -zoals een ICT-centrum- ook de neiging om eigen initiatieven te nemen die niet altijd in het belang zijn van de individuele deelnemer. Het ICT-centrum wordt weliswaar bestuurd door de deelnemende gemeenten, maar staat wel op afstand en die besturing moet wel gedeeld worden met de andere deelnemer(s). Zo'n ICT-centrum zal naar verwachting uiteindelijk zelf de markt op gaan om meer schaalgrootte te creëren. Daarmee verwatert de invloed van zowel Haarlem als Haarlemmermeer.

8.2 Advies

Als (verregaande) samenwerking niet als oplossingsrichting geadviseerd wordt, welke mogelijkheden hebben beide gemeenten dan nog om toch invulling te geven aan hun ontwikkelopgaven? Door alle ontwikkelingen en bezuinigingen hebben de gemeenten geen keuze in die ontwikkelopgave. De baseline is dan onverkort van toepassing. De informatievoorziening neemt in belang toe, de vraag is op welke wijze beide gemeente daar vorm aan gaan geven.

Advies 1: zelfstandig slagen maken

Wij zijn van mening dat beide gemeenten voldoende potentieel hebben om zelfstandig de eigen ambities waar te maken. Niet op basis van de huidige situatie en budgettaire ruimte voor ICT, maar op basis van de individuele baselines. Voorwaarde is daarbij wel om expliciet te kiezen voor het baselinescenario.

Om aan de ontwikkelopgaven (zoals beschreven in hoofdstuk 2) het hoofd te bieden, kunnen beide gemeenten zelfstandig de volgende interventies doen:

- In de eerste plaats het inrichten van een duurzame dialoog tussen de business en de ICT-afdeling. Door het gesprek aan te gaan, concrete afspraken te maken en te sturen met portfoliomanagement en het professionaliseren van informatiemanagement;
- Daarnaast kunnen kosten beter beheerst worden door de ICT-kosten door te belasten aan de 'vervuiler'. Er moet een mechanisme ingebracht worden die zuinig gedrag prikkelt. Dat is in beide gemeenten nu niet zo en in voorkomende gevallen zelfs omgekeerd ('ICT betaalt, dus doe mij maar dat mooie pakketje'). Een afdelingsmanager moet er belang bij hebben om zo min mogelijk werkplekken af te nemen of om zelf een kosten/baten afweging te maken bij het gebruik van een applicatie;
- Richt je op datgene waarin je je als publieke organisatie onderscheidt en/of als je kerntaak ziet (creëren, muteren, beheren en verspreiden van informatie). Maak op onderdelen selectief gebruik van de markt door het afnemen van ICT-technische (cloud) diensten;
- Het verder effectueren van een proces dat met de migratie naar de nieuwe rekencentra al in gang is gezet: het rationaliseren van het applicatielandschap. Dit omvat onder andere dat er meer gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande en/of generieke ICT-middelen in plaats van voor elke vraag een aparte toepassing te realiseren.

Specifiek voor gemeente Haarlem adviseren wij om meer geleidelijk te werken aan professionalisering van de informatievoorziening. De huidige strategie van miljoenen kostende programma's om achterstanden weg te werken, trekken een zware wissel op zowel de organisatie als op de begroting. Structureel werken aan geplande vervanging en vernieuwing voorkomt de noodzaak voor grote, moeilijk te besturen programma's.

Advies 2: Netwerksamenwerking biedt kansen

Een alternatief voor een verregaande ICT-samenwerking tussen Haarlem en Haarlemmermeer is een netwerksamenwerking in de omgeving. Daarin kunnen Zaanstad en Amstelveen als gelijkwaardige partners opereren, maar sluit ook (incidentele) samenwerkingen met kleinere, omliggende gemeenten, 'omgevingsdiensten en zelfs ketenpartners niet uit.

Netwerksamenwerking beperkt zich niet tot één exclusieve samenwerkingspartner, maar differentieert op basis van congruentie in ambities, bestaande samenwerkingsverbanden (uitvoeringsorganisaties) en urgentie. Het criterium daarbij is dat samenwerken wederzijds voordeel (bijvoorbeeld complementariteit, schaal, krachten bundelen e.d.) moet bieden. De business is daarbij de primaire drijfveer en daar ligt dan ook het actief eigenaarschap.

De rol van de ICT-afdelingen zit in:

- inspireren, stimuleren en faciliteren van de netwerksamenwerking;
- adviseren over business cases in concrete samenwerkingsprojecten;
- vanuit de samenhang adviseren ten aanzien van complexiteits- en kostenbeheersing;
- samenwerkingskansen op het 'eigen ICT-domein'.

Uit de kansenkaart zijn de volgende samenwerkingskansen als potentieel kansrijk naar voren gekomen, die nader verkend worden kunnen worden:

- slim 'jatten' van bestaande, werkende oplossingen (laaghangend fruit), niet opnieuw en zelf het wiel uitvinden (bijvoorbeeld Meldingen Openbare Ruimte);
- in het bedrijfsvoeringsdomein: visievorming op integratie en lean bedrijfsvoeringsprocessen en ondersteunende digitale oplossingen (o.a. financieel systeem / rekeningschema, HRM/PSA-systeem, procure-to-pay, beleid- en besluitvormingsproces);
- in het sociaal domein: informatiseringsaspecten decentralisaties, keteninformatisering / gegevensuitwisseling (nieuwe) regionale samenwerkingsverbanden;
- in het dienstverleningsdomein: zaakgericht werken, locatie-onafhankelijke dienstverlening, vernieuwing / doorontwikkeling website /portal;
- in het ruimtelijke / fysieke domein: bijvoorbeeld BGT, kernregistratie bestemmingen;
- in het ICT-domein: leveranciersmanagement, situationeel samen aanbesteden (KA, werkplekken, generieke software), kennis en ervaringen delen ten aanzien van kwaliteit van service- en beheerprocessen, opleidingen;
- en verder: gezamenlijke lobby richting Rijk, VNG / KING, G32, andere (landelijke) netwerken.

Natuurlijk betekent netwerksamenwerking net zo goed dat de individuele gemeenten een deel van hun autonomie moeten inleveren. Maar door de drijfveer in de business te leggen en de samenwerkingspartner(s) te kiezen die dezelfde ambitie(s) hebben op hetzelfde moment, voorkom je dat samenwerken een doel op zich wordt in plaats van als middel wordt ingezet. Dan elke samenwerkingspartner er ook echt beter van. Bovendien kost het formaliseren en vooral institutionaliseren van samenwerking(en) veel tijd, geld en energie.

Bijlage 1: Ontwikkelingen

De ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen verdelen wij onder in drie categorieën:

- Maatschappelijke ontwikkelingen.
- Overheidsontwikkelingen (landelijk - regionaal).
- Technologische ontwikkelingen.

Hieronder zijn deze ontwikkelingen beknopt uitgewerkt.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Ontwikkeling	Toelichting
Roep om transparantie en verantwoording van het openbaar bestuur	Overheden dienen betrouwbaar, voorspelbaar en transparant te zijn in hun besluitvorming en uitvoerende processen. De verwachtingspatronen van burgers en bedrijven met betrekking tot de transparante overheid zijn door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen alleen maar gegroeid. De maatschappij verlangt in toenemende mate een openbaar bestuur dat, o.a. in geval van crises en incidenten, achteraf kan verantwoorden dat zij correct heeft gehandeld. Goede dossiervorming en managementinformatie met betrekking tot prestaties zijn hiervoor essentieel.
Zorgen om privacy	De toenemende mobiliteit en verwevenheid van informatie en informatiesystemen brengen risico's met zich mee. Zo kunnen grote hoeveelheden informatie eenvoudig op straat komen te liggen. Te denken valt aan tal van uitlekschandalen zoals USB-sticks van Defensie en de Wikileaks affaire. Hierdoor zijn er tal van zorgen onder burgers en maatschappelijke organisaties over de waarborging van privacy door onder meer de overheid. Dit vereist dat de informatievoorziening in zowel beleidsmatige als uitvoerende zin getoetst wordt aan wetgeving en eigen normen rondom privacy.
Sociale media	Sociale media zijn een belangrijk communicatiemiddel geworden voor jongeren, dertigers en veertigers. Sociale media kenmerken zich door laagdrempelige en informele communicatie met een hoge doorloopsnelheid en een snelle verspreiding aan potentieel vele miljoenen mensen. Deze eigenschappen verhouden zich (vaak) lastig tot het politieke, hiërarchische en bureaucratische karakter van het openbaar bestuur. Sociale media vragen om zorgvuldige afspraken of en hoe een gemeente gebruik wil maken van sociale media.
Mondige burger	De burger wordt steeds mondiger, assertiever en beter geïnformeerd ⁸ . De burger verwacht daardoor ook andere dingen van de overheid dan 50 jaar geleden. Zo wil een burger mee kunnen praten over bijvoorbeeld ruimtelijk beleid. Voor de gemeente betekent dit onder meer dat informatievoorziening meer gedeeld gaat worden met burgers en de gemeenten open zal moeten staan voor hun input en participatie al dan niet ondersteund door ICT.
24x7 dienstverlening	De wereld is in toenemende mate een 24-uurseconomie geworden, waarin burgers op elk mogelijk ogenblik op hun wenken bediend worden. Via digitale televisie kunnen burgers per direct een film bestellen en direct bekijken. Op internet kan vaak per direct een autoverzekering worden afgesloten etc. Hierdoor hebben burgers andere verwachtingen en eisen die zij stellen aan bedrijven én aan

⁸ Met burgers bedoelen wij burgers, ondernemers, lobby- en belangengroepen.

	de overheid. Burgers verwachten sneller, gemakkelijker en op een tijd die hen uitkomt geholpen te worden. Dit betekent dat overheidsdienstverlening steeds vaker 24 uur per dag (digitaal) beschikbaar wordt. De vraag is hoever de gemeente hierin wil gaan in tijden van economische crisis.
Het Nieuwe Werken	De maatschappij stelt andere eisen aan de werkomgeving dan vroeger. Medewerkers willen steeds vaker flexibele werktijden en thuis kunnen werken. Op deze wijze kunnen medewerkers een gezinsleven eenvoudiger combineren met een baan. Zij kunnen ook eenvoudig op de locatie van een andere overheidsinstelling of ketenpartner werken. Voor de gemeente heeft het als voordeel dat er bijvoorbeeld projectteams flexibel bij elkaar kunnen zitten, en er minder werkplekken en huisvesting nodig zijn. 'Het nieuwe werken' stelt andere eisen aan de informatievoorziening. Zo zullen laptops, tablets en smartphones deel uit gaan maken van de werkplekomgeving en kunnen zij op afstand inloggen op de digitale werkomgeving. Een goede bescherming van overheidsinformatie is hiermee een belangrijke uitdaging.

Overheidsontwikkelingen (landelijk - regionaal)

Ontwikkeling	Toelichting
Bezuinigingen	De financiële en economische malaise sinds 2008 hebben tot gevolg dat de overheid flink moet bezuinigen. Dit vraagt om een kostenbewuste inzet van middelen. De bezuinigingen in combinatie met het toenemen van de complexiteit nopen de overheid tot effectiviteit en efficiëntie. Schaalvergroting, samenwerking en concentratie van kennis en expertise zijn hiervoor binnen de overheid veel gekozen maatregelen. Ook worden burgers meer zelf verantwoordelijk gemaakt voor hun veiligheid, welzijn en zorg. Van belang is dat de informatievoorziening zelf efficiënt en effectief is en tevens kostenbesparing in de primaire processen mogelijk maakt. Bij vernieuwing van de informatievoorziening is het daarom van belang deze meerwaarde zichtbaar te maken en te sturen op het realiseren van deze meerwaarde.
Kerntakendiscussie en regievoering	Ingegeven door onder andere bezuinigingen en de decentralisaties (zie hieronder) heroriënteren gemeenten zich op wat zij tot hun kerntaken rekenen en dat wat zij uitbesteden of in een samenwerking onderbrengen. Gemeenten verschuiven hierdoor in veel opzichten van uitvoeringsorganisatie naar een regieorganisatie. De verschuiving heeft ook implicaties voor de informatievoorziening en ICT, en maakt het formuleren van goede stuurinformatie steeds belangrijker.
Decentralisaties AWBZ, Wwnv en Jeugdzorg	Met de decentralisaties van de AWBZ, Wwnv en Jeugdzorg krijgen de gemeenten er taken bij die nieuw zijn voor hen. Vanuit informatievoorziening en ICT bezien komt de vraag op hoe deze taken georganiseerd gaan worden en ondersteund gaan worden door ICT.
Omgevingsdiensten	Sinds 1 januari 2013 bestaan de omgevingsdiensten officieel (op papier). Tot dusver is er nog geen aandacht besteed aan de ketenarchitectuurvraagstukken als het gaat om afstemming van processen, informatiestandaarden, informatievoorziening en ICT. Per regio zullen de omgevingsdienst en de gemeenten gezamenlijk tot afspraken moeten komen over bijvoorbeeld welke zaakstelsel of zaakstelsels gebruikt mogen worden.

Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling	De toenemende complexiteit in de overheid en de maatschappij vragen om een effectievere en efficiëntere gemeente die kan samenwerken met ketenpartners. Samenwerking met andere (overheids)organisaties vraagt om afstemming van niet alleen werkzaamheden, maar ook van informatievoorziening en ICT. Hierbij komen vraagstukken op zoals: Wie is eigenaar van keteninformatie en -voorzieningen?, Voor welke gebruiksdoeleinden mag bepaalde informatie worden gedeeld? Wie beheert informatie-afspraken? Hoe worden kosten van gedeelde ICT verrekend?
iNUP (o.a. Basis- en kernregistraties)	In het bestuursakkoord programma iNUP (Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid) zijn afspraken vastgelegd, en deels inmiddels in wetgeving verankerd over verplicht gebruik van basisregistraties en andere bouwstenen door overheden. Deze verplichting geldt voor de gemeenten maar ook voor de wgr-organisaties die namens de gemeenten taken uitvoeren. De implementatie van de bouwstenen betekent het aanpassen van processen en werkafspraken zodanig dat zij gebruik maken van basisregistraties en andere bouwstenen. Daarnaast dient het gegevenslandschap en applicatielandschap hierop aangepast te worden.
Zaakgericht werken / case-management	Ook wel bekend als onder noemers als casemanagement, vraaggericht werken en de klant centraal organiseren gemeenten hun processen rondom de centrale vraag (zaak) van een klant. Zaakgericht werken heeft daarmee in de eerste plaats een behoorlijke verandering in de manier van werken. Daarnaast verlangt zaakgericht werken om een andere vormgeving van de informatievoorziening en ICT, waarbij gemeenten voor uiteenlopende ICT-concepten (bijv. dik of dun middoffice) kunnen kiezen.
Open data	Een ontwikkeling die past bij de roep om transparantie is Open Data of Public Sector Information (PSI). Overheden die transparant willen zijn, gaan steeds vaker de gegevenssets die zij zelf gebruiken in het kader van hun primaire processen, openbaar maken. Deze ontwikkeling, die bekend staat onder de noemer 'Open Data', zorgt ervoor dat burgers en bedrijven betere democratische controle kunnen uitvoeren. Op deze wijze kunnen burgers en bedrijven meepraten en participeren in beleidstrajecten. Open Data biedt tevens de mogelijkheid voor derden om nieuwe toepassingen te ontwikkelen.

Technologische ontwikkelingen

Ontwikkeling	Toelichting
Digitalisering	Dankzij de technologische ontwikkelingen heeft digitalisering van informatie de laatste decennia een vlucht genomen. Het wordt hierdoor steeds makkelijker en goedkoper om informatie ter beschikking te hebben en uit te wisselen. Digitale informatie is steeds mobieler geworden met de opkomst van laptops, notebooks, tablets en smartphones. Technologie stelt iedereen staat informatie eenvoudig op te slaan, te delen en te bewerken. Door de digitalisering zijn andere manieren van werken mogelijk, waaronder thuiswerken of bijvoorbeeld zogenaemde 'keukentafelgesprekken' met klanten. Tevens zijn dankzij de digitalisering basis- en kernregistraties mogelijk waarbij meerdere organisatie-onderdelen en ketenpartners gebruik maken van dezelfde informatie.
Toename in (mobiele) connectiviteit	Internet is overal en steeds meer apparaten zijn met het internet verbonden. Niet alleen met pc's, tablets en smartphones maar ook

	met minder voor de hand liggende 'apparaten' als auto, koelkasten en CV-installaties. Iedereen is altijd en overal met alles en iedereen verbonden. Dit leidt tot een enorme toename van het internetverkeer en opslag van data maar ook tot gebruik van apparaten en toepassingen buiten het zicht van de eigen organisatie om.
Big data	De laatste twee jaar is grofweg 90% van de wereldwijde data gecreëerd. Voorspellingen geven aan dat de hoeveelheid data de komende 5 jaar nog met een factor 8 zal toenemen. Oorzaken liggen in het steeds meer digitaliseren van informatie en het feit dat informatie ook steeds met een steeds hogere kwaliteit wordt vastgelegd. Dit gebeurt niet alleen in informatie, maar ook beelden, kaarten en video. Hierdoor wordt de omvang ook steeds meer informatie ook steeds groter. Om deze groeiende hoeveelheid data (kosten) efficiënt te kunnen opslaan en bewerken maken organisaties steeds meer gebruik van technieken als 'deduplicatie' (het ontdubbelen van informatie) en automatische 'tiering' (informatie afhankelijk van bijvoorbeeld leeftijd en frequentie van raadplegen, naar steeds goedkopere opslagmedia verhuizen). Een uitdaging waar organisaties voor staan is om van alle beschikbare data zinvolle informatie te maken op basis waarvan zij geïnformeerde (beleids)keuzes kan maken. Hier houdt het - door overheden nog niet verkende - vakgebied business intelligence bezig.
ICT als consumentengoed	Dit is de ontwikkeling dat apparatuur die in de zakelijke context wordt ingezet steeds vaker consumentenapparatuur betreft. Toegenomen gebruikersgemak, rekenkracht en betaalbaarheid van consumentenproducten en de connectiviteit bepalen het succes van de inzet van consumentenelektronica. Vooral vanwege het gebruikersgemak zetten consumenten steeds vaker eigen apparatuur in voor zakelijke doeleinden (met of zonder toestemming van beheer). Consumentenelektronica is echter niet zondermeer geschikt om toe te passen in een zakelijke omgeving. Zo staat gebruikersgemak voorop, en niet het informatiebeheer en informatieveiligheid. Organisaties kunnen hier op verschillende manieren op inspringen: verbieden of een bring your own device beleid formuleren.

Bijlage 2 Veel gebruikte woorden en afkortingen

Woord/afkorting	Betekenis
Aanbodorganisatie	Het geheel van de interne ICT-organisatie (technisch beheer en technisch applicatiebeheer) en externe leveranciers die het aanbod (i.c. ICT) leveren.
Automatisering	De processen of organisatieonderdelen die gericht zijn op het technisch beheren van de ICT: applicaties (<i>technisch applicatiebeheer</i>) en infrastructuur (<i>technisch beheer</i>).
Baseline	De situatie waarin de gemeenten zonder samenwerking zelfstandig doorgaan op een ambitieniveau dat overeenkomt met de situatie waarin de gemeenten wel samenwerken. Op deze wijze is in termen van kosten en inspanningen een eerlijke vergelijking te maken met samenwerkingsscenario's.
Basisgemeente (KING)	De Basisgemeente is een gezamenlijk initiatief door gemeenten onder begeleiding van KING dat: ▪ één geheel van gemeentelijke standaardprocessen en procescomponenten ontwikkelt en beheert; ▪ één set vereisten voor de gemeentelijke informatievoorziening (standaarden en architectuur) ontwikkelt en beheert; ▪ ICT-leveranciers uitnodigt om op basis van deze standaarden een modulaire pakket van proces-ondersteunende diensten en producten te leveren.
Business	De gemeentelijke organisatie in de rollen van gebruiker en eigenaar van ICT. Voor het GBA-systeem is Burgerzaken bijvoorbeeld de business.
BGT	Basisregistratie Grootchalige Topografie.
CIO	De Chief Information Officer (CIO) is binnen een organisatie de functionaris die verantwoordelijk is voor de vraagsturing van de informatievoorziening. De CIO is steeds vaker een directiefunctie.
Cloud	Het via het internet op aanvraag beschikbaar stellen van hardware, software en gegevens (bron: Wikipedia).
Functioneel beheer	Alle beheertaken die gericht zijn op het ondersteunen van gebruikers van informatievoorziening en (wijzigingen van) de functionaliteiten van (onderdelen van) de informatievoorziening.
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie, ook wel bekend als de Basisregistratie Personen (BRP).
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.
Informatisering	Het samenwerkend geheel van <i>informatiemanagement</i> en <i>functioneel beheer</i> .
Informatiemanagement	Informatiemanagement is: • het managen van de relatie tussen business en ICT-organisatie; • het management van informatie als bedrijfsmiddel.
Informatievoorziening	Het geheel van papieren en digitale gegevensverzamelingen die de organisatie produceert, gebruikt en beheert.
ICT	Informatie- en communicatietechnologie, oftewel hardware en software.
KA-software	Kantoorautomatiseringssoftware, oftewel de standaardsoftware op een basiswerkplek (o.a. Office).
NHR	Nieuw Handelsregister, de basisregistratie van bedrijven en ondernemingen van de Kamer van Koophandel.
SLA	Service Level Agreement, oftewel een formele afspraak tussen klant en dienstverlener over onder andere kwaliteitscriteria en beheersmaatregelen.

	len.
Technisch applicatie-beheer	Alle beheertaken die nodig zijn voor het accepteren, installeren en operationeel maken en houden van applicaties.
Technisch beheer	Het beheren van de fysieke ICT-infrastructuur zoals servers, werkstations, switches en netwerkbekabeling.

Expertise: Strategisch management van ICT,
Sourcing en shared service centers, Risico- en
kwaliteitsmanagement, Kosten en baten van ICT,
Toepasbaarheidsonderzoek van nieuwe ICT,
E-klantdossiers, Breedbandinfrastructuren en -diensten,
ICT voor klantcontactcentra, mid- en backoffice,
Documentmanagement-, workflowmanagement- en
bedrijfsvoeringssystemen, Business process
management en service-oriëntatie

M&I/Partners bv

Appelweg 16
3818 NN Amersfoort
Postbus 1179
3800 BD Amersfoort
T (033) 4 220 220
F (033) 4 220 221
info@mxi.nl
www.mxi.nl