

Berenschot

Harro Spanninga  
Hans van der Werff  
Frederik van Dalssen  
Randy Eichhorn

# Coöperatief vernieuwen

Over gedeeld perspectief en  
uiteenlopende ideeën voor realisatie

**Een verkenning naar begaanbare wegen  
in collectivisering i-Voorzieningen**





## Coöperatief vernieuwen

Over gedeeld perspectief en  
uiteenlopende ideeën voor realisatie

### Een verkenning naar begaanbare wegen in collectivisering i-Voorzieningen

Harro Spanninga  
Hans van der Werff  
Frederik van Dalfsen  
Randy Eichhorn

---

## Inhoud

<b>1. Samenvatting: begaanbare wegen in collectivisering i-Voorzieningen</b>	<b>5</b>
1.1 Inleiding	5
1.2 Waar staan we nu? (overzicht)	5
1.3 Waar ligt de wenselijkheid en urgentie m.b.t. verdergaande collectivisering? (inzicht)	5
1.4 Methodisch doordenken	6
1.5 Heeft collectivisering de goede prioriteit?	6
1.6 Wat zijn de adviezen over de begaanbare wegen in de (nabije) toekomst? (uitzicht)	7
1.7 En nu verder!	8
<b>2. Aanpak verkenning</b>	<b>9</b>
2.1 Samenwerking tussen gemeenten; een snel ontwikkeld speelveld	9
2.2 Het ruilmechanisme van “macht” naar “invloed + voordeel + flexibiliteit”	9
2.3 De vraag: een verkenning	10
2.4 Publieke waarde als startpunt in het denken	10
2.5 De aanpak – vanuit theorie en praktijk naar overzicht, inzicht en uitzicht	11
2.6 De hoofdstappen “overzicht, inzicht en uitzicht” nader uitgewerkt	12
2.7 Gebruikte bronnen binnen de overheid	12
2.8 Leren van anderen	13
<b>3. Overzicht: waar we staan, wat vooraf ging en wat voor ons ligt</b>	<b>15</b>
3.1 Heden, verleden en toekomst van collectieve ICT in het gemeentelijke domein	15
3.2 Digitale agenda 2020	17
3.3 ICT samenwerkingsverbanden in de regio	18
3.4 Samenvattend van enige afstand	19



## Inhoud vervolg

<b>4. Inzicht; vanuit methodisch doordenken</b>	<b>21</b>
4.1 Inleiding	21
4.2 Theoretische afbakening van het onderwerp	21
4.3 Levenscyclus van ICT	23
4.4 Publieke waarde en i-Voorzieningen	27
4.5 Samenwerkingsvormen	29
4.6 Kosten voor i-Voorzieningen in perspectief	30
4.7 Conclusie op basis van theorie	31
<b>5. Inzicht: wat zeggen stakeholders?</b>	<b>33</b>
5.1 Inleiding	33
5.2 Wie hebben we gesproken?	33
5.3 Wat is er te leren uit huidige samenwerkingstrajecten	38
5.4 Overige stimulansen en blokkades	40
5.5 Wat leren we van anderen?	41
<b>6. Samenwerkingsverbanden</b>	<b>43</b>
6.1 De opgave voor de samenwerking	43
6.2 De eisen aan het samenwerkingsverband op hoofdlijnen	44
6.3 De relatie met huidige samenwerkingsverbanden	44
6.4 Verplichtende zelfregulering	45
6.5 Tot slot reflectie over de rechtsvorm	46
<b>7. Uitzicht; begaanbare wegen in collectivisering van ICT</b>	<b>47</b>
7.1 Inleiding	47
7.2 Methodisch doordenken en praktijk samengebracht	47
7.3 Leren van de huidige praktijk, stimulansen en blokkades	48
7.4 Denken in korte, middellange en lange termijn	48
7.5 Korte termijn aanpak (2016 en 2017)	49
7.6 Middellange termijn oplossing (2017 tot en met 2019)	50
7.7 De uitvoeringsorganisatie uitgelicht	51
7.8 De sturende kracht van geld	52
7.9 En nu verder!	52

# 1. Samenvatting: begaanbare wegen in collectivisering i-Voorzieningen en dienstverlening

## 1.1 INLEIDING

De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft een opdracht gegeven een korte verkenning naar de mogelijkheden voor collectivisering van i-Voorzieningen uit te voeren. Uit deze verkenning komt een aantal adviezen en aanbevelingen voort. In deze samenvatting schetsen we de huidige situatie rond collectivisering van ICT in Nederland (overzicht), de inzichten van belangrijke stakeholders, de uitkomsten van het methodisch doordenken van het vraagstuk (inzicht) en onze adviezen en aanbevelingen (uitzicht).

## 1.2 WAAR STAAN WE NU? (OVERZICHT)

- Tot en met het jaar 2000 werkten gemeenten nauwelijks samen. Zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk hield de oriëntatie rond beleid en de uitvoering op bij de gemeentegrenzen.
- Hoe anders is het nu! Alle gemeenten werken actief samen op veel terreinen. Vraagstukken worden steeds vaker regionaal aangevlogen en op bedrijfsvoeringgebied worden de handen ineen geslagen. Op het vlak van i-Voorzieningen werkt iedere gemeente met andere gemeenten samen. Op vele manieren, overigens.
- Welk pad ligt voor ons? Zonder grootschalige ingrepen mag verwacht worden dat de regionalisering van vraagstukken zich doorzet, dat samenwerking grootschaliger en omvangrijker wordt en dat het steeds lastiger wordt het innovatietempo van de samenleving bij te houden.

## 1.3 WAAR LIGT DE WENSELIJKHEID EN URGENTIE M.B.T. VERDERGAANDE COLLECTIVISERING? (INZICHT)

- Alle geïnterviewden delen de analyse dat de huidige situatie niet toekomstbestendig is. Innoveren, ontwikkelen en beheren op een wijze die als karikatuur te omschrijven is als “390 keer hetzelfde doen” achten alle geïnterviewden als niet wenselijk en zelfs onzinnig.
- Het is wenselijk dat de gemeenten meer aandacht kunnen besteden aan taken met een hoge publieke waarde en voor de overige zaken sterk ontzorgd worden.
- De stakeholders delen krachtig met elkaar dat een doorbraak gewenst is en dat de huidige lijn van het zoeken naar schaalgrootte en bundeling van krachten doorbroken moet worden. Het moet slimmer en het moet sneller!

## Belangrijkste bevindingen van de stakeholders t.a.v. i-Voorzieningen



De lijn van verdergaande collectivisering wordt breed ondersteund. Voor de gemeenschap leidend tot een meer marktconforme en eigentijdse dienstverlening (zoals partijen als Bol.com, Booking.com en Coolblue), en voor de gemeente tot lagere kosten per product of oplossing en bundeling van schaarse deskundigheid (met name op het vlak van security, privacy en beleidsinformatie), zodanig dat deze voor iedere gemeente beschikbaar is.

### 1.4 METHODISCH DOORDENKEN

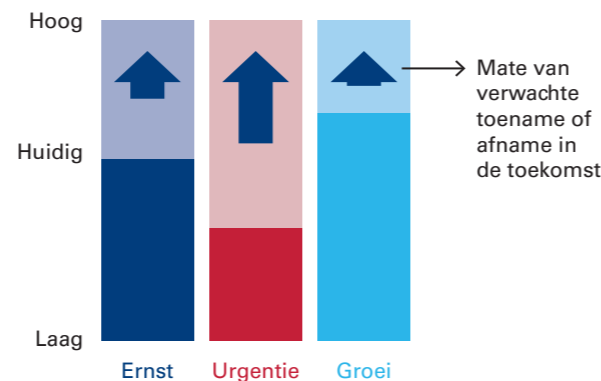
Waar liggen terreinen waar het collectief organiseren loont en de publieke waarde groot is? Dit hebben we doordacht. Niet kijkend naar de praktijk maar redenerend vanuit de inhoud, de invloed van schaalgrootte en nadenkend over de effecten van collectivisering op het creëren van publieke waarde en op het aspect legitimiteit. Ook vanuit dit doordenken komen de gebieden van dienstverlening en beleidsinformatie krachtig naar voren. Echter met een duidelijke waarschuwing. Op deze terreinen zal snel spanning ervaren worden tussen de beleidsvrij-

heid van de gemeente en het onderwerp van collectivisering. Mits op deze terreinen niet het beleid maar de systemen en de kennis worden gedeeld kan dit opgevangen worden. Ook is het toewerken naar een gemeente-cloud aantrekkelijk. Weinig legitimiteitsvragen, maar wel een terrein waar nu reeds veel op wordt samengewerkt en die complexere samenwerking op het terrein van de back-offices kan bevorderen.

### 1.5 HEEFT COLLECTIVISERING DE GOEDE PRIORITEIT?

Eenzijds zijn de stakeholders het in hoge mate eens over de wenselijkheid van collectivisering. Anderzijds hebben zij sterk verschillende beelden over de manier waarop collectivisering vorm moet krijgen.

#### Beelden stakeholders t.a.v. ernst, urgentie en groei



- **Ernst;** de “ernst” van het vraagstuk is redelijk hoog. Iedere geïnterviewde heeft een stevige redenering waarom het vraagstuk van collectivisering relevant is.
- **Urgentie;** de “urgentie” ligt op een lager niveau dan de “ernst”. De gevoelde urgentie om nu in beweging te komen is krachtig bij grootschalige veranderingen (zoals bij de 3D’s) of bij incidenten (zoals bij DigiNotar). De regulier gevoelde urgentie is weliswaar de laatste jaren gestegen, maar nog vrij laag ten opzichte van andere gemeentelijke ambities en opgaven.

- **Groei;** de “groei” wordt nu reeds als relatief hoog ingeschat, hetgeen wil zeggen dat geïnterviewden met elkaar delen dat het vraagstuk van collectivisering (slimmer samen oplossingen ontwikkelen en beheren) aan belang en complexiteit toe zal nemen en dat zonder ingrijpen de vraagstukken rond informatisering minder goed beheersbaar worden.

Het gedeelde beeld van “Ernst, Urgentie en Groei” roept het beeld op dat iedereen snapt hoe belangrijk het is en dat we de collectivisering met prioriteit moeten oppakken, maar dat er helaas vandaag nog even andere prioriteiten zijn. Het vraagstuk is niet overall “top of mind”, is weinig sexy en er is relatief weinig politieke druk om het vraagstuk met voorrang op te pakken. Deze omstandigheden en het veelal ontbreken van harde verplichtende deadlines maakt dat de motieven en beweegredenen om in actie te komen weliswaar in kracht groeien, maar nu nog relatief zwak zijn.

### 1.6 WAT ZIJN DE ADVIEZEN OVER DE BEGAANBARE WEGEN IN DE (NABIJE) TOEKOMST? (UITZICHT)

Wij adviseren krachtig doelstellingen voor de middellange termijn (2017 – 2019) te kiezen, die nuchter en ambitieus tegelijk zijn. Nuchter omdat ze aansluiten op de focusgebieden die zowel vanuit het methodisch doordenken als vanuit de stakeholderanalyse naar voren komen. Niet meer en niet minder. Anders gezegd: doelstellingen die gedragen en logisch zijn.

Daarnaast adviseren wij te kiezen voor een doorbraak. Hier zit de ambitie. Een doorbraak in het operationaliseren van collectivisering op de focusgebieden (dienstverlening, woekeren met schaarse kennis op het gebied van beleidsinformatie en beveiliging/privacy en tot slot de vorming van een gemeentelijke cloud) en bij nieuwe ontwikkelingen zoals de omgevingswet. En een doorbraak in de besturing vanuit de gemeenten op de te boeken resultaten. Een doorbraak in een hoog tempo waarmee direct na de ALV van juni 2016 met een realisatieplan een aanvang wordt gemaakt.

De adviezen zijn in lijn hiermee samen te vatten in één hoofdadvisie en twee ondersteunende adviezen:



Kenmerken van het hoofdadvisie zijn:

- De gemeenten richten een uitvoeringsorganisatie op die de kenmerken van een coöperatie heeft (samen als gemeenten krachten bundelen en allemaal verantwoordelijkheid dragen);
- Deze uitvoeringsorganisatie richt zich in de komende jaren op de beschreven focusgebieden;
- De gemeenten zijn lid en deelnemer van de uitvoeringsorganisatie;
- De bestuurlijke drukte wordt verminderd doordat de gemeenten zich ambtelijk organiseren in Kringen;
- Een vertegenwoordiger van de Kring wordt gemandateerd door de andere deelnemende gemeenten om namens de Kring in overleg met VNG/KING te komen tot functionele specificaties van op te leveren functionaliteit, prioritering van de uitvoeringsagenda en implementatiestrategieën;
- VNG neemt de regie op zich, zorgt voor samenhang op inhoud en planning en treedt namens de gemeenten op als opdrachtgever richting de uitvoeringscoöperatie;
- Vanuit deze regierol brengt VNG trends en ontwikkelingen en gamechangers in kaart;
- De gewenste snelheid in het opstarten wordt bereikt doordat de gemeenten commitment geven aan dit plan en op voordracht van

de VNG zorg te dragen (gesteund door de gemeenten) voor de startfinanciering.

### 1.7 EN NU VERDER!

Het verder gaan heeft betrekking op de twee ondersteunende adviezen. Allereerst voor nu: creëer een groeiend vertrouwen in collectivisering door nieuwe successen te boeken. In lijn met de Digitale agenda 2020. Ieder succes is inhoudelijk wenselijk en helpt het broze vertrouwen in collectieve voorzieningen te verstevigen.

Er is een noodzaak in het slimmer bundelen van krachten. De innovatiekracht moet omhoog, het kan goedkoper, maar het belangrijkste is dat de dienstverlening marktconform en eigentijds wordt georganiseerd en gewoerd wordt met schaarse kennis. De gemeenten hebben hiervoor een doorbraak nodig. Het is belangrijk dit als gemeenten bij de ALV in juni 2016 vast te stellen om vervolgens het streven concreet handen en voeten te geven. Zodanig dat zo snel mogelijk na de BALV in november op basis van een concreet realisatieplan gestart kan worden met de verdergaande collectivisering van i-Voorzieningen.

Kenmerken van het realisatieplan:

- Het gaat om een realisatieplan en géén business-case. Daar bedoelen we mee dat op voorhand de doelen gedeeld worden, erkend wordt dat een doorbraak nodig is en dat tempo vereist is;
- Het realisatieplan gaat in op alle elementen die nodig zijn om zo snel mogelijk na de BALV van november tot effectuering over te gaan.
- Het realisatieplan houdt rekening met bestaande initiatieven en samenwerkingsverbanden.

Elementen die in het realisatieplan thuishoren zijn:

- Allereerst en vooral: concrete te realiseren doelen en te bereiken resultaten voor 2017 en 2018;
- Taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle spelers (gemeenten, VNG/KING, uitvoeringsorganisatie) in het kader van deze collectivisering;
- Een te hanteren governance-model, inclusief het praktisch laten werken van mandateringsvormen, zoals de vorming van Kringen;
- “Executive sponsors”. Dit zijn gemeenten die verantwoordelijkheid nemen voor het creëren van succes in het aanbod van producten en services;
- Juridische vorm/rechtsvorm van de uitvoeringsorganisatie;
- Financierings- en bekostigingsarrangement;
- Organisatie en besturing van de uitvoeringsorganisatie;
- Implementatie- en veranderstrategie, waarin begrepen is de mate waarin en de wijze waarop getraptheid (opschaling) wordt vormgegeven;
- Relatie en/of samenwerking met bestaande regionale samenwerkingsverbanden;
- Relatie en/of samenwerking met landelijke samenwerkingsverbanden (zoals knooppunten).

## 2. Aanpak verkenning

### 2.1 SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN; EEN SNEL ONTWIKKELEND SPEELVELD

Er is veel aan de hand op het gebied van samenwerking tussen gemeenten. Het beeld van het gemeentelijk domein dat bestond uit zelfstandig opererende gemeenten was tot begin van deze eeuw in hoge mate waar. Natuurlijk waren er regelmatig herindingen, maar intergemeentelijke samenwerking was beperkt. Hoewel er sinds 1950 al een Wet Gemeenschappelijke Regelingen bestond, werd hier beperkt gebruik van gemaakt. Het bedrag van de gemeentelijke begroting dat intergemeentelijk werd besteed was rond 2000 nog bijna nihil. Nu beslaat dat bij vrijwel alle gemeenten tientallen procenten van de begroting.

Nu we 15 jaar verder zijn, zien we ook nog andere verschuivingen. Tot voor kort hadden samenwerkingen een sterk bedrijfsmatig karakter. Het ging overwegend over de 3k's (kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten) en de totstandkoming werd met business-cases veelal ambtelijk voorbereid. De onderwerpen van samenwerking kwamen veelal voort uit de bedrijfsvoeringshoek. De laatste jaren ontstaat een verschuiving van bedrijfsvoering naar een oriëntatie op maatschappelijke ambities en opgaven. De vraag is daarbij steeds meer hoe samenwerking daar een bijdrage aan kan leveren. Daarbij wordt ook de bestuurlijke dimensie van samenwerken meer en meer belangrijk. Natuurlijk blijven bedrijfsvoering, adequate zakelijke rechtvaardiging en business-cases relevant. Maar bestuurskracht en het creëren van publieke waarde neemt hand over hand toe.

Het beeld van een kleine 400 zelfstandig opererende gemeenten is anno 2016 een sterke versimpeling van de realiteit geworden. Er is een multischalige realiteit ontstaan waar provinciaal, regionaal en lokaal wordt gewerkt aan het creëren van publieke waarde. Een realiteit van duizenden samenwerkingsverbanden met zo'n 400 lokale besturen. Deze multischalige samenwerkingen moeten de politiek-bestuurlijk

verantwoordelijken in de gemeente helpen hun ambities, opgaven en dienstverlening te realiseren. De multischalige realiteit is complex en zorgt voor bestuurlijke drukte. Het simpeler en doelgericht maken van deze realiteit is een groeiende behoefte. Daar liggen de kansen voor collectivisering en collectieve vormen van dienstverlening.

### 2.2 HET RUILMECHANISME VAN “MACHT” NAAR “INVLOED + VOORDEEL + FLEXIBILITEIT”

Tot 15 jaar geleden losten de gemeenten hun vraagstukken grotendeels zelfstandig op. Zowel op beleidsmatige terreinen als in de bedrijfsvoering. Het is daarmee pas vrij recent dat intergemeentelijke samenwerking – in welke vorm dan ook – op de agenda staat. En nog steeds start bijna ieder gesprek over samenwerking vanuit een zekere spanning. De spanning die zit tussen het inzicht dat samenwerking meerwaarde kan bieden enerzijds en de sympathie voor het zelf organiseren en vormgeven van dienstverlening en bedrijfsvoering anderzijds.

Het mechanisme dat hier aan ten grondslag ligt, is dat het uitvoeren van taken in eigen beheer de “macht” ook daadwerkelijk bij de eigen organisatie ligt. Gaat iets niet goed, dan bestaat het gevoel dat je zelf in staat bent direct richting te geven aan de oplossing. Jij gaat er immers over, jij hebt het voor het zeggen. Samenwerking en collectivisering kan alleen succesvol zijn indien vooraf aan een samenwerking en ook tijdens de samenwerking overtuigend ervaren kan worden dat het inleveren van “macht” leidt tot drie essentiële andere waarden, namelijk: “invloed”, “voordeel” en “flexibiliteit”.

“Invloed” om met name de ontwikkeling van nieuwe dienstverlening en de aard van de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen richten, “voordeel” om te kunnen profiteren van de samenwerking en te kunnen uitleggen (legitimiteit) waarom het goed

is mee te doen. Bij “voordeel” wordt automatisch als eerste gedacht aan financieel voordeel. Een uitstekende motivatie voor samenwerking. Maar “voordeel” kan ook gaan over kwaliteit, kwetsbaarheid, over snelheid van innovatie en ook over het beperken van het aandachtsveld van bestuurders en managers.



in welke mate die ervaring waarde oplevert voor die gemeenschap. Zo zal een efficiënte overheid leiden tot lagere kosten en daarmee bijvoorbeeld tot lagere OZB-belasting of meer geld voor bijvoorbeeld kunst en cultuur. Beide zijn voorbeelden van publieke waarde. Zo leidt goede dienstverlening tot gemak en genot bij de burger en ook tot vertrouwen in de overheid als dienstverlener. Wederom voorbeelden van publieke waarde.

Tot slot (en vaak vergeten in praktijk) vraagt succesvolle collectivisering om “flexibiliteit”. Een gemeente moet de mogelijkheid hebben om op te schalen of af te schalen. Met respect voor de collectiviteit, maar ook met de ruimte om op basis van geheel andere redenen meer of minder af te nemen.

Publieke Waarde, of Public Value, is een conceptuele benadering van maatschappelijke waardeproductie door publieke (en private) organisaties. Mark Moore ontwikkelde deze methodiek en heeft de conceptuele benadering praktisch toepasbaar gemaakt in strategische vraagstukken<sup>1</sup>. Hoewel hij het concept niet per se als afwegingskader bedoelde, is het voor dat doel goed bruikbaar.

**2.3 DE VRAAG: EEN VERKENNING**

De onderzoeksvraag is gericht op het uitvoeren van een korte verkenning, waarin de VNG als opdrachtgever drie aandachtsvelden centraal staan. Deze zijn:

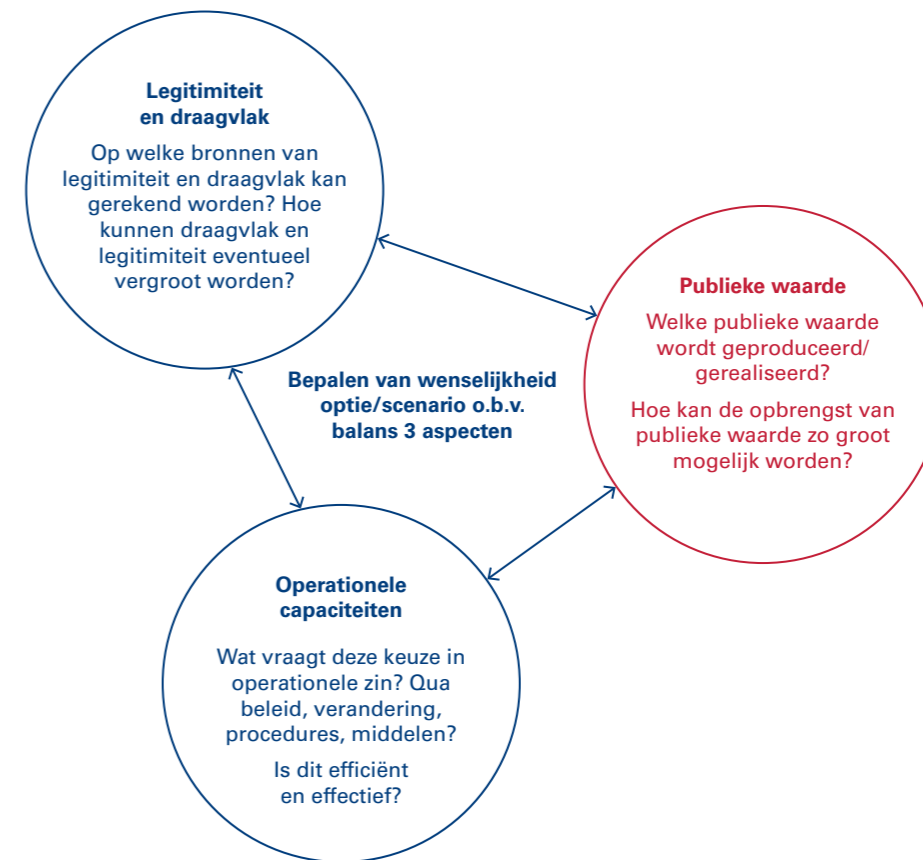
- A. Toegevoegde waarde van te collectiviseren ICT-voorzieningen en dienstverlening aan burgers en ondernemers;
- B. Wijze van organiseren van de gewenste collectivisering van ICT-voorzieningen en collectieve dienstverlening aan burgers en ondernemers;
- C. De belemmeringen en risico's voor de wijze van organiseren.

Kern van het model is dat in de strategische afweging over vorm/scenario's/acties drie hoofdafwegingen spelen. Ten eerste is daar de vraag welke publieke waarde een actie oplevert. Welk (publiek) vraagstuk lost het op, welke voordelen heeft een scenario? Daarnaast speelt de vraag naar legitimiteit. Hier gaat het om vragen als: hebben we voldoende (gelegitimeerde) bevoegdheden om een scenario te kiezen? Óf blijven er wel voldoende checks en balances over om legitieme uitvoering te garanderen? De derde hoofdafweging is de kernvraag in deze verkenning. De vraag naar de operationele capaciteit. Hebben we wel de middelen om een gekozen optie/actie/scenario daadwerkelijk uit te voeren? En organiseren we het vermogen (kennis en uitvoeringskracht) alleen of in samenwerking. En kan collectivisering leiden tot meer vermogen en daarmee tot meer publieke waarde? Dit is een breed operationeel punt waarin financiële, technische, organisatorische, juridische en overige praktische overwegingen samenkomen. Hieronder een modelmatige schets van het model van Mark Moore<sup>2</sup>.

**2.4 PUBLIEKE WAARDE ALS STARTPUNT IN HET DENKEN**

In de verkenning is het eerste aandachtsveld “Toegevoegde waarde van te collectiviseren ICT-voorzieningen en dienstverlening aan burgers en ondernemers”. Hiervoor hebben wij gebruik gemaakt van het model van Publieke Waarde van Moore. Het creëren van publieke waarde staat immers voor iedere gemeente centraal. Publieke waarde gaat over wat en hoe de gemeenschap beleid en uitvoering ervaart en

<sup>1</sup> Moore, M. H. (1995) Creating Public Value Strategic Management in Government.  
<sup>2</sup> Moore, M. (2013) Recognizing public value. (vertaling/toepassing door Berenschot)



Voor deze verkenning is, gegeven bovenstaande modelmatige benadering, de kernvraag: in welk(e) vorm/takenpakket levert collectivisering van ICT-voorzieningen en collectieve dienstverlening aan burgers/ondernemers de meeste publieke waarde op? Publieke waarde is daarbij geen monetair begrip, het gaat om de waarde voor de cliënten van de overheid, de ondernemers en de inwoners én de maatschappij als geheel.

en beperkingen in het realiseren van publieke waarde in de praktijk? Beide benaderingen krijgen in onze aanpak een belangrijke plaats.

Voor deze verkenning hebben we, vanuit bovenstaande dubbele invalshoek, een logische en goed volgbare opbouw gekozen, bestaande uit drie hoofdstappen:

**2.5 DE AANPAK – VANUIT THEORIE EN PRAKTIJK NAAR OVERZICHT, INZICHT EN UITZICHT**

De relatie tussen het creëren van publieke waarde en de wijze waarop dit geoperationaliseerd wordt, kan op twee manieren worden benaderd. Allereerst vanuit een theoretisch en modelmatig perspectief. Op welke wijze kan het meest effectief de publieke waarde worden georganiseerd en bestuurd? De tweede benadering is meer praktijkgestuurd. Wat kan geleerd worden van huidige samenwerkingsverbanden en wat ervaren stakeholders als stimulansen

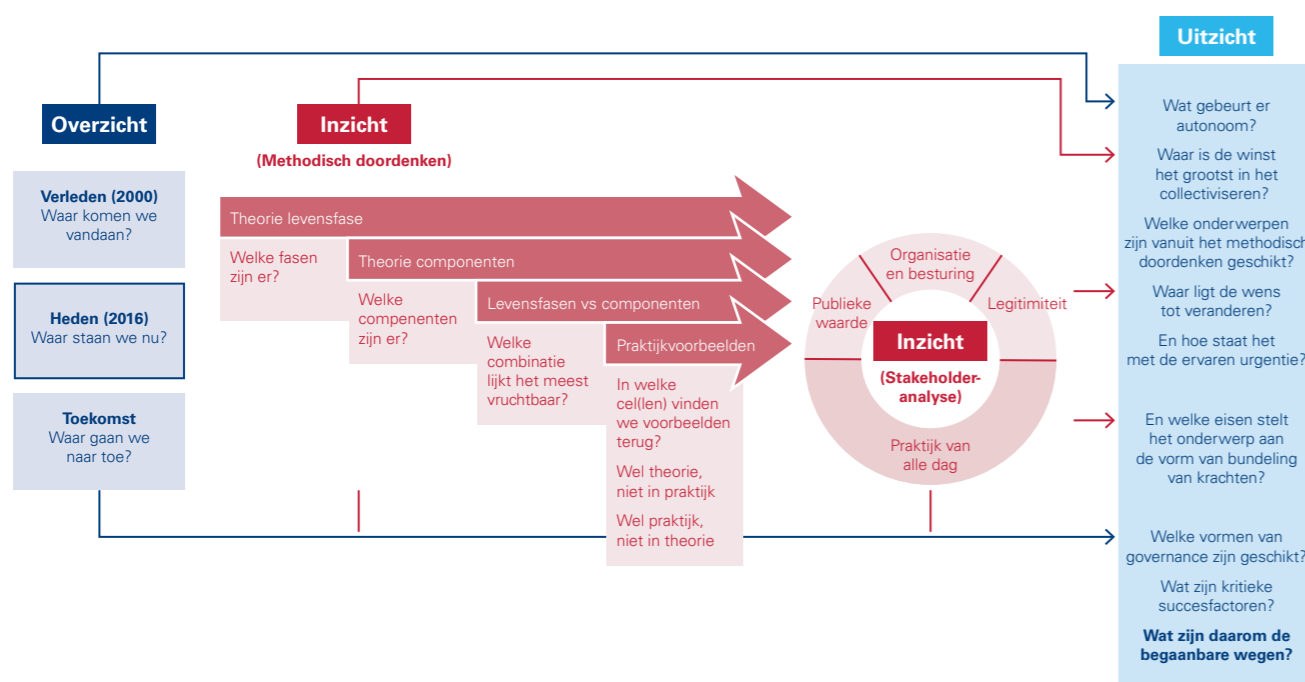
<b>Overzicht</b>	Waar staan we?
<b>Inzicht</b>	Wat wensen we, wat heeft urgentie, wat werkt?
<b>Uitzicht</b>	Wat zijn in collectivisering begaanbare wegen?

## 2.6 DE HOOFDSTAPPEN “OVERZICHT, INZICHT EN UITZICHT” NADER UITGEWERKT

Het resultaat van deze verkenning is zicht te geven op begaanbare wegen voor collectivisering. De gekozen aanpak van “Overzicht, inzicht en uitzicht” stelt ons in staat in heel korte tijd dit zicht te verwerven. Op hoofdlijnen natuurlijk vanwege het verkennende

karakter, maar met voldoende houvast om richting te geven om daarna met focus de gewenste verdieping te organiseren.

In onderstaand schema zijn de drie hoofdstappen gevisualiseerd, waarbij de inhoudelijke relatie tussen conclusies (uitzicht) en de voorgaande stappen zijn weergegeven.



## 2.7 GEBRUIKTE BRONNEN BINNEN DE OVERHEID

Voor deze verkenning putten we –indien het gaat om de wenselijkheid en het urgentiebesef- uit vijf bronnen. Deze zijn:

<b>Primair</b>	15 diepte-interviews met het veld
<b>Ondersteunend</b>	10 interviews stakeholders
<b>Ondersteunend</b>	Eerdere onderzoeken
<b>Ondersteunend</b>	Gesprekken consulterend overleg
<b>Ondersteunend</b>	Berenschot ervaringen

In totaal zijn 25 gesprekken gevoerd met belangrijke spelers (stakeholderanalyse). Vijftien diepte-interviews hebben plaatsgevonden met bestuurders en gemeentesecretarissen van gemeenten enerzijds en met bestuurders en directeuren van samenwerkingsverbanden anderzijds. Deze geïnterviewden beschouwen we als “mensen uit het veld”. Aanvullend en ondersteunend hebben wij gesproken met tien stakeholders die belangrijke rollen en posities hebben in het kader van collectivisering bij VNG, KING en bij bijvoorbeeld knooppunten. De lijst met geïnterviewden is opgenomen in Bijlage 3.

In eerdere onderzoeken zijn ook al aspecten rond collectivisering besproken. Deze zijn ook meegenomen in onze beschouwingen. De bronnen hiervoor zijn opgenomen in Bijlage 1.

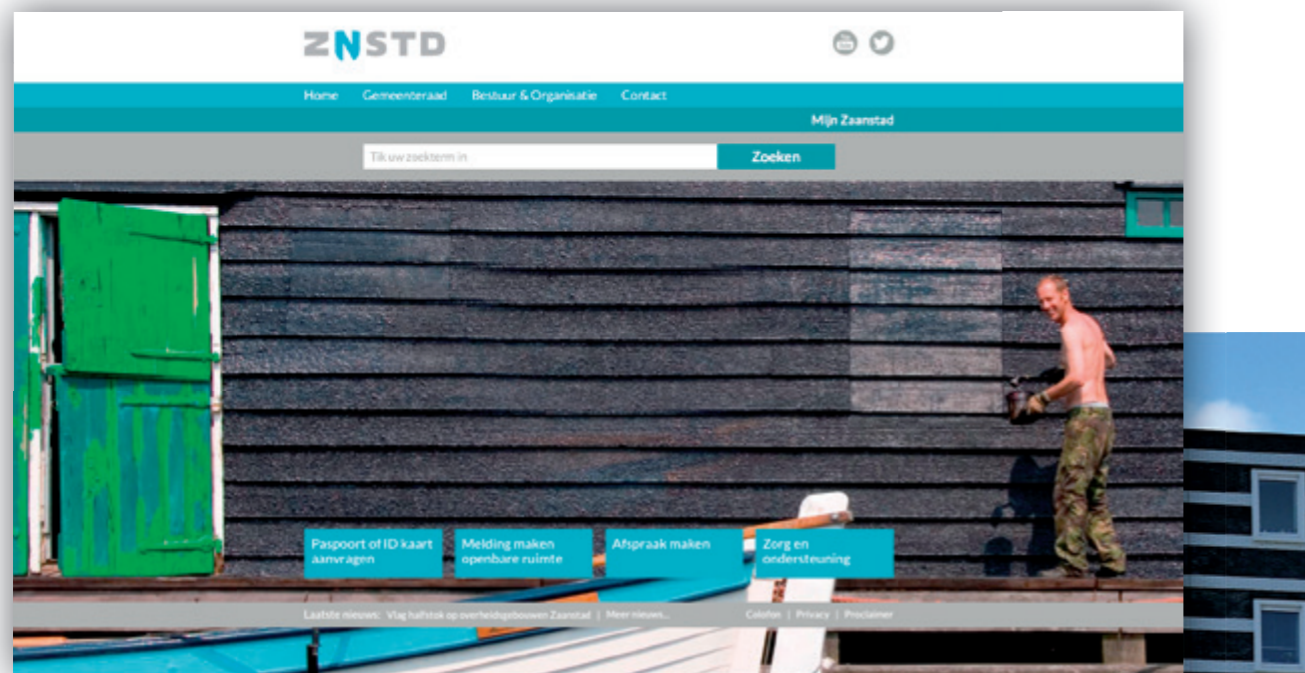
Ook is er een gesprek gevoerd in het consulterend overleg en driemaal in een breed samengestelde projectgroep.

Tot slot is Berenschot als adviesorganisatie zeer frequent betrokken bij samenwerkingsverbanden waar ICT (hoofd-)onderwerp van samenwerking is. Deze kennis en ervaring is in deze verkenning gebruikt.

## 2.8 LEREN VAN ANDEREN

Naast het kijken naar wat in praktijk werkt en toepasbaar kan zijn, het modelmatig doordenken van scenario's en organisatie- en besturingsvormen willen wij ook ervaringen elders met collectivisering en collectieve dienstverlening als inspiratiebron meenemen. Voorbeelden uit de coöperatieve wereld bijvoorbeeld, zoals de Rabobank en SURF, hebben wij daarom in de beschouwingen een plaats gegeven.





## 3. Overzicht: waar we staan, wat vooraf ging en wat voor ons ligt

### 3.1 HEDEN, VERLEDEN EN TOEKOMST VAN COLLECTIEVE ICT IN HET GEMEENTELIJKE DOMEIN

Op het gevaar af de vele futurologen te herhalen, vinden we het van belang te memoreren wat vanuit een breder perspectief speelt rond ICT en digitalisering. Daarbij is het van belang rekenschap te geven van hetgeen in collectiviteit al gerealiseerd is en waar andere overheidslagen en publieke organisaties op inzetten.

#### 3.1.1 Gamechangers

Het is onmiskenbaar dat maatschappij steeds verder digitaliseert. De thema's zijn evident: de selfservice apps van de deeleconomie, "fintech" startups die de banken met concepten als crowdsourcing uitdagen, smartmobility-oplossingen die automobilititeit als een service realiseren en die weer nauw verbonden zijn met smartcity-initiatieven en de "internet of things". Om nog niet eens te spreken over meer actuele ontwikkelingen als Big Data, Uber, Facebook, Twitter en andere social media waar nog veel uit te halen is. Nieuwe concepten dienen zich daarbij aan. Sommige daarvan hebben de potentie echte 'gamechangers' te zijn en ook de werking van het openbaar bestuur te veranderen. We noemen een aantal (vrij willekeurige) voorbeelden:

- **Qiy**, een afsprakenstelsel om burgers meer regie op hun gegevens te geven en daarmee een oplossingsrichting te bieden voor complexe privacyvraagstukken.
- **Blockchain**, het achterliggende concept van Bitcoin, dat in essentie vertrouwen vanuit de 'cloud' kan bieden via cryptografische technieken. Hierdoor zijn in potentie vertrouwenspartijen als banken, notarissen maar ook de overheid niet meer nodig om transacties tussen partijen te reguleren. Denk daarbij aan elektronisch

stemmen of het verstrekken van voorzieningen op medische gronden zonder dat gevoelige informatie moet worden uitgewisseld.

- **Internet of thing**, de informatisering en verbinding van allerlei fysieke objecten van afvalcontainers, lantaarnpalen tot auto's en stoplichten waardoor Smart Cities gebouwd kunnen worden en het beheer van de openbare ruimte radicaal veranderd wordt / veranderd kan worden.

Deze ontwikkelingen volgen elkaar steeds sneller op. Wat zijn de concepten en ontwikkelingen die echt een wezenlijk verschil kunnen maken en wat zijn de ontwikkelingen die in het gemeentelijk domein echt potentie hebben om publieke waarde te creëren? Naast de grote successen die bij iedereen bekend zijn, staan ook veelbelovende initiatieven die roemloos ten onder zijn gegaan. Denk bijvoorbeeld aan de teloorgang van Hyves, met ook veel gemeentelijke toepassingen op het gebied van e-Participatie.

#### 3.1.2 Wat is de weg die voor ons ligt?

Deze ontwikkelingen hebben in beginsel grote impact. In potentie bieden deze ontwikkelingen veel kansen om de dienstverlening aan inwoners en ondernemers te verbeteren en de lastendruk te verlagen. Meer 'selfservice' apps op basis van stevige authentieke basisregistraties bieden mogelijkheden om zonder verdere tussenkomst van de overheid vergunningen te verstrekken, mensen te ondersteunen bij levensonderhoud en verhuizingen administratief af te handelen. Alleen voor uitzonderingsgevallen zijn nog handmatige interventies nodig. Inwoners en ondernemers kunnen zelf de regie voeren over de dienstverlening van de overheid die zij soms nodig hebben. Gerichtte handhaving op basis van realtime-risicoanalyses voorkomt misbruik van voorzieningen. Gemeentelijke professionals richten zich op complexe uitzonderingsgevallen én op de



werking van het systeem in plaats van op de uitvoering van het proces. Ze krijgen de ruimte en de tijd zich te concentreren op die taken waar zij echt het verschil kunnen maken. De compacte regievoerende gemeente komt zo een stap dichterbij.

### 3.1.3 Digitalisering in het openbaar bestuur

Het openbaar bestuur is al langere tijd met deze ontwikkelingen bezig. Het Rijk heeft met de aanstelling van de Digicommissaris een belangrijke stap gezet om voor het gehele openbare bestuur de fundamente af te maken waarmee partijen op deze ontwikkelingen kan aanhaken. Daarin is geborgd wat in de afgelopen periode vanuit het Rijk is bereikt met programma's als i-NUP, e-Overheid voor Burgers en e-Overheid voor bedrijven vanuit het Rijk zijn gerealiseerd. De Digitale Agenda vanuit het Rijk wordt daarbij steeds meer verplichtend en minder vrijblijvend, met de Wet Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) wordt het gebruik van deze voorzieningen wettelijk verankerd. Alle overheidslagen bouwen op de fundamente van GDI door om hun (digitale) dienstverlening aan inwoners en ondernemers te verbeteren.

De verschillende overheidslagen bouwen ook autonoom door aan de digitale overheid.

- De waterschappen hebben zich verenigd in het Waterschapshuis: de regie- en uitvoeringsorganisatie waarin de samenwerking tussen de waterschappen en andere waterorganisaties wordt bevorderd. Zij zetten ondermeer in op het gezamenlijk definiëren en inkopen van e-HRM oplossingen, hebben net de eerste website op basis van het nieuwe gezamenlijke contentmanagementsysteem in gebruik genomen en ontwikkelen gezamenlijke voorzieningen voor het primaire proces zoals de digitale watertoets en voorzieningen om watersysteemgegevens vast te leggen. Ook investeren ze gezamenlijk in Open Data via het project IJkdijk.
- Provincies varen een soortgelijke koers. In de werkmaatschappij "BIJ 12" hebben zij in de Unit GBO.Provincies het beheer en onderhoud van gezamenlijke voorzieningen zoals de provinciale

risicokaart, het zwemwaterportaal en -register en stimuleert zij de samenwerking op ICT-gebied tussen provincies zoals bijvoorbeeld het gezamenlijk provinciale gegevensknooppunt voor de aansluiting op het stelsel van bassiregistraties.

- Het Rijk consolideert zijn datacenters en brengt de hostingbehoefte van de departementen en uitvoeringsorganisatie onder in een viertal datacenters. De werkplekken van de departementen worden nog slechts door enkele servicecenters, (o.a. servicecenter Haaglanden) volgens een geüniformeerde wijze aangeboden.

Naast de Digitale Agenda 2020 en eerdere initiatieven vanuit de VNG zoals het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING) zoeken gemeenten elkaar op vele plekken zoals in het Platform 31 en de Digitale Steden Agenda rond thema's als Smart Cities en de regelluwe en bedrijvige stad. Maar ook kleinschaliger en lokaal werken gemeenten samen om hun ICT gezamenlijk aan te pakken in gezamenlijke ICT-uitvoeringsorganisaties of in lossere verbanden zoals Data Science Alkmaar rond innovatievere thema's als Big Data.

### 3.1.4 Collectieve aanpak in het gemeentelijk domein

Uiteraard is de collectieve aanpak van de digitaliseringsopgave in het gemeentelijk domein geen onbeschreven blad. Nu en in het recente verleden zijn er krachtige programma's uitgevoerd die al veel collectieve i-Voorzieningen en i-Diensten hebben opgeleverd die door VNG/KING worden aangeboden.

We noemen de meest in het oog springende programma's en ontwikkelingen in het gemeentelijk domein, zonder hier de volledigheid te willen betrachten:

- e-GEM en e-GEM-i, i-NUP en Operatie NUP waarin onder meer het stelsel van basisregistraties is gerealiseerd inclusief een aantal voorzieningen zoals het 14+ netnummer.
- Het programma Verkenningen Informatievoorziening Sociaal Domein (VISD) waarin onder meer het gemeentelijke

gegevensknooppunt (GGK) is ontwikkeld voor de uitwisseling van gegevens tussen gemeenten, zorginstellingen en rijkspartijen.

- De Informatie Beveiligingsdienst voor gemeenten (IBD) die naar aanleiding van de Diginotar-affaire is opgericht en gemeenten ontzorgt op het gebied van informatieveiligheid én coördineert bij grootschalige incidenten. Zo zijn onder andere collectieve afspraken gemaakt voor de ondersteuning van gemeenten die nog afhankelijk bleken van Windows XP.
- Ontzorging op het gebied van management- en beleidsinformatie, de afgelopen periode zijn vele producten en diensten ontwikkeld die gemeenten ontzorgen zoals waarstaatjegemeente.nl, vensters voor bedrijfsvoering en de monitor sociaal domein.
- Standaardisatie en architecturen, de familie van producten en diensten die sturing gegeven aan de gemeentelijke ICT-markt zoals de stuf standaarden, de GEMMA-architectuur, de softwarecatalogus, gezamenlijke gemeentelijke ICT Inkoopvoorwaarden en convenanten met leveranciers.

Kortom, de collectieve aanpak van de digitaliseringsopgave is geenszins een onbeschreven blad.

## 3.2 DIGITALE AGENDA 2020

De Digitale Agenda 2020<sup>3</sup> is een belangrijke basis om de genoemde weg te kunnen bewandelen met kernthema's als transparantie en efficiënt werken. Vanuit de digitale agenda wordt samenwerking en collectiviseren benoemd. Sterker nog, de ambitie van de agenda is 'wat samen kan ook samen doen!' en standaardiseren waar mogelijk en lokaal maatwerk bieden waar nodig.

De agenda heeft de vorm van een collectieve digitale agenda dienstverlening en informatiebeleid 2020.

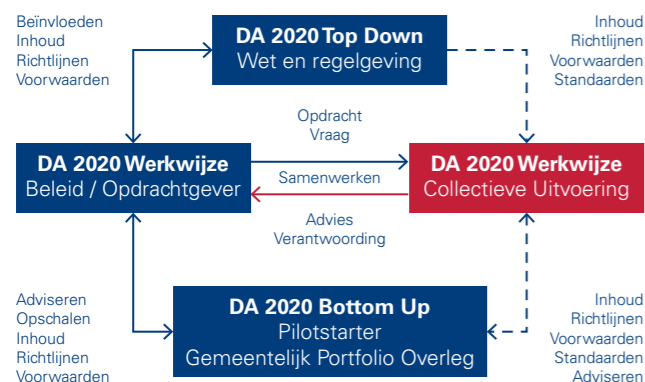
Het heeft de status van een strategische agenda zoals beschreven in het afwegingskader collectieve financiering en inkoop. VNG en KING ondersteunen gemeenten vanuit de Digitale Agenda bij het zelf opzetten en uitvoeren van collectieve projecten. De projectorganisatie initieert zelf ook projecten, onder meer het standaardiseren van dienstverleningsprocessen (zoals het uitgeven van rijbewijzen, parkeervergunningen) en informatievoorziening en -deling in het sociale domein.

VNG/KING pakken het digitaliseringsvraagstuk op in de Digitale Agenda 2020. De nu voorliggende verkenning vormt daar een integraal onderdeel van. De Digitale Agenda 2020 kent de volgende actielijnen:

1. Open en transparant in de informatiesamenleving: gaat in op het zichtbaar maken van de effecten van de i-Samenleving op gemeenten en het verbinden van concrete experimenten daaraan.
2. Werken als efficiënte overheid: innovatie en standaardisatie van uitvoeringsprocessen en informatievoorziening.
3. Massaal Digitaal, maatwerk lokaal: samenwerken, collectiviseren en sturen op ICT

In het programma Digitale Agenda 2020 werken gemeenten en VNG/KING nauw samen met de individuele gemeenten om enerzijds de profijtelijke autonome 'bottom-up' ontwikkelingen op het gebied van (digitale) dienstverlening en ICT op te pakken en anderzijds invulling te geven aan de opgave vanuit landelijke wetgeving om aan te sluiten op de Digitale Overheid. In onderstaande figuur is dit symbolisch weergegeven.

<sup>3</sup> Digitale Agenda 2020 : <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/digitale-agenda-2020-0>



zoals de omgevingsdiensten, belastingsamenwerking en regionale sociale diensten buiten beschouwing gelaten. Kortom, dit is slechts een klein van deel van de gemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gebied van ICT en (digitale) dienstverlening. In totaal hebben we 76 samenwerkingen geïdentificeerd waarbij ICT en (digitale) dienstverlening het uitgangspunt is. Een nadere analyse van deze samenwerkingen leert dat deze in 5 hoofdgroepen zijn te typeren.

1. **Netwerk.** Een samenwerking tussen gemeenten (en/of andere publieke organisaties) die vanuit vrijwilligheid en een gezamenlijk doel ontstaan is. Deze samenwerking kent veelal meer taken/doelen dan puur het samenwerken op het vlak van ICT.
2. **Centrum.** In een deel van de gevonden samenwerkingspartners was een samenwerkingsverband te zien waarbij één grotere organisatie de ICT-faciliteiten organiseert voor één of meerdere kleinere gemeenten.
3. **Shared Service Center.** Dit zijn de samengevoegde en gestroomlijnde voorzieningen in een (meestal) grotere organisatie die door meerdere organisatieonderdelen worden gebruikt.
4. **Project/programma.** Een aantal partijen werkt op basis van een programma/project samen.
5. **Fusie, zowel ambtelijk als bestuurlijk** is een specifieke rubriek die ook toegevoegd is. Veel samenwerkingen op het vlak van onder andere ICT zijn in feite voorbereidingen op een nadere fusie.

Wat valt op bij deze samenwerkingsverbanden?

ICT-samenwerking is vooral terug te zien op het vlak van de technische architectuur. Er is veel samenwerking op het vlak van netwerkinfrastructuur, servers en databases, waarbij te zien is dat dit zowel de initiële afspraak kan zijn (beperkte droom) als dat dit het gevolg van nog niet behaalde doelstellingen (beperkte realisatie) is. In een klein aantal gevallen is op basis van het samenvoegen van de technische

De bestuur- en directieraad van de VNG bepaalt de wijze waarop in de Digitale Agenda 2020 wordt samengewerkt op de genoemde bottom-up en top-down ontwikkelingen. In het gemeentelijke portfolio-overleg vindt de besluitvorming rond de bottom-up ontwikkeling plaats, en zijn al vele kansrijke initiatieven benoemd.

De nu voorliggende verkenning gaat vooral om de wijze waarop collectief uitvoering kan worden gegeven aan de Digitale Agenda 2020. Het is daarom goed te beseffen dat deze verkenning dan ook niet gaat over de inhoud vanuit de top-down of bottom-up ontwikkelingen van de Digitale Agenda 2020. Uiteraard raakt het deze ontwikkelingen wel maar alleen voor zover nodig is om vast te stellen welke functies een collectief arrangement zou moeten hebben.

Het gaat nu vooral om het overzicht van wat er allemaal speelt binnen en buiten de Digitale Agenda 2020, hoe dat qua inhoud is te typeren en welke organisatievormen het meest passend zijn om de realisatie van de ambities uit de Digitale Agenda 2020 maximaal te ondersteunen.

### 3.3 ICT SAMENWERKINGSVERBANDEN IN DE REGIO

In Bijlage 2 is een zo compleet mogelijk overzicht opgenomen van alle ons bekende gemeentelijke samenwerkingen die iets met ICT en dienstverlening van doen hebben. Daarbij hebben we geput uit onze ervaringen en diverse andere (online) bronnen. Daarbij hebben we meer sectorale samenwerking

architectuur ook het vervolg gestart om meer tot applicatierationalisatie te komen, zoals dit bijvoorbeeld te zien is bij Equalit.

Daarnaast is een aantal samenwerkingen te zien, veelal van het type 'project/programma', waarbij applicaties inclusief de technische bodemplaat worden geleverd en waar de samenwerking zich richt op met name de applicaties en processen. We zien dat terug bij Dimpact en GovUnited.

### 3.4 SAMENVATTEND VAN ENIGE AFSTAND

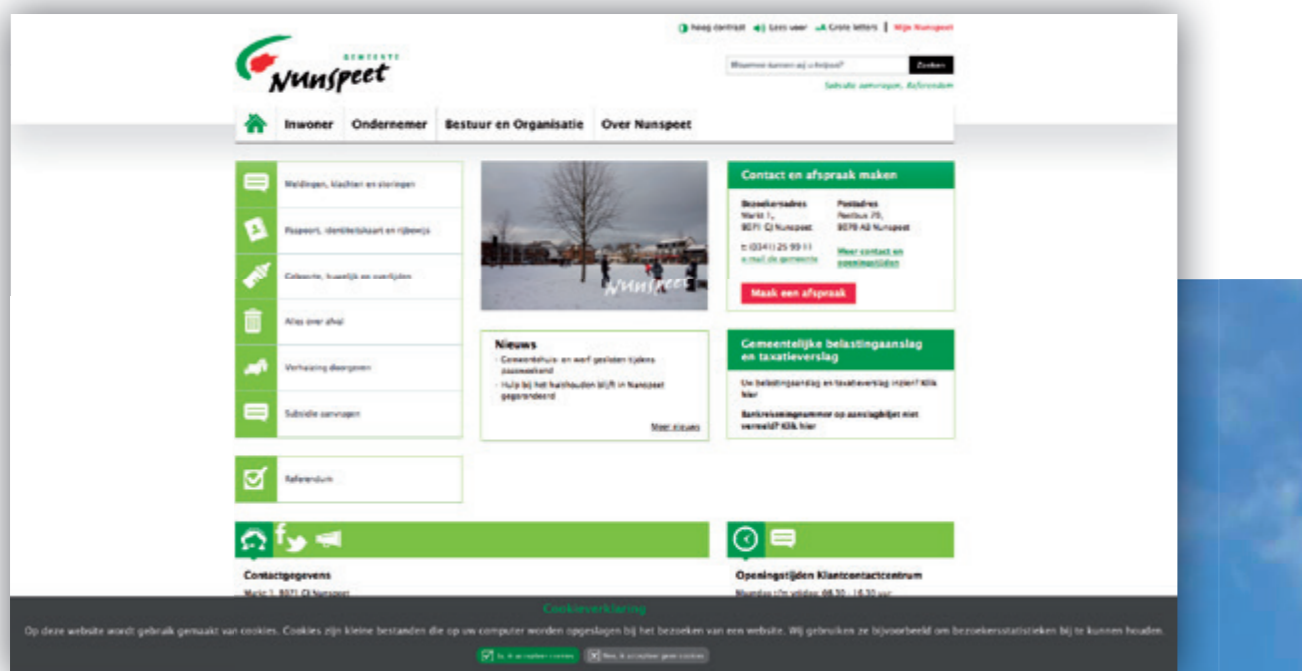
Tot en met het jaar 2000 werkten gemeenten nauwelijks samen. Zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk hield het beleid en de uitvoering op bij de gemeentegrenzen. In samenwerking werden slechts enkele procenten van de begroting besteed.

Hoe anders is het nu. Alle gemeenten werken actief samen op veel terreinen. En dat geldt ook voor andere overheidslagen. Vraagstukken worden steeds

vaker regionaal aangevlogen, op bedrijfsvoeringgebied worden de handen ineen geslagen. Op het vlak van (digitale) dienstverlening en ICT werkt vrijwel iedere gemeente met andere gemeenten samen. Op vele manieren, overigens. Met veel bestuurlijke drukte, traagheid en complexiteit. Van enkele procenten gaat het nu over tientallen procenten van de begroting waarop wordt samengewerkt. De meest vergaande vorm van samenwerking –de herindelings- wordt veel toegepast. In de periode tussen 2000 en 2015 daalde het aantal gemeenten van 537 naar 393. Gemiddeld met 9 tot 10 gemeenten per jaar! Ook ambtelijke fusies zijn een sterk opkomende en ingrijpende vorm van samenwerking.

Welk pad ligt voor ons? Zonder grootschalige ingrepen mag verwacht worden dat de regionalisering van vraagstukken zich doorzet, dat samenwerking grootschaliger en omvangrijker wordt, dat de rol van de Ministeries (en dan met name BZK, EZ en I&M) en VNG/KING toeneemt (formats, bundeling van krachten, certificering, inkoop). Echter, de complexiteit blijft.





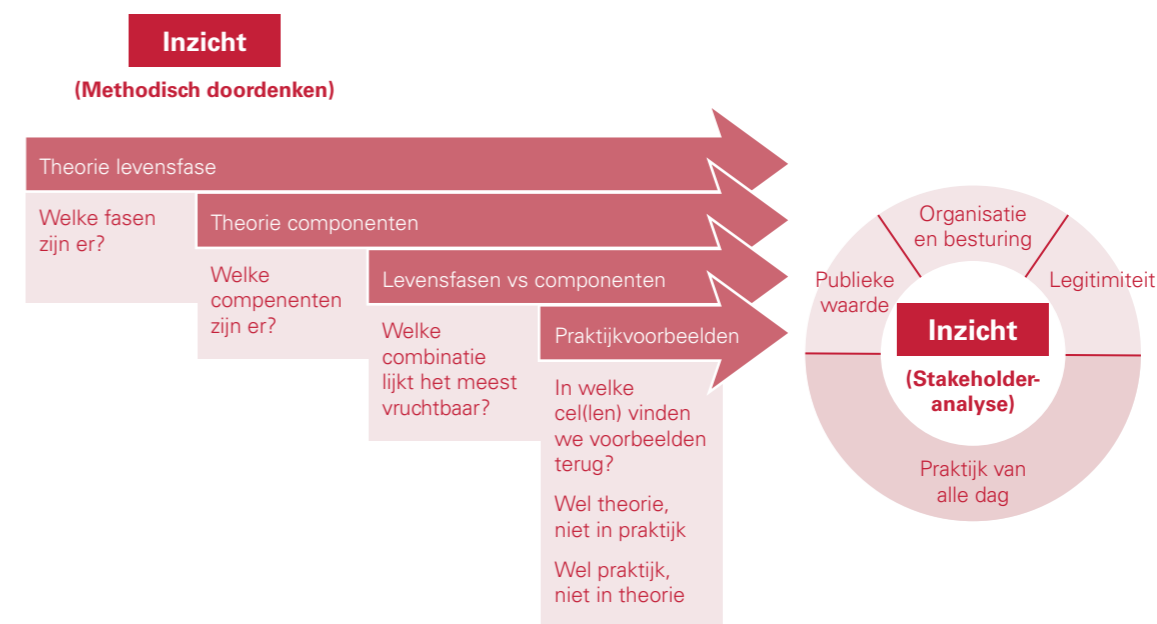
# 4. Inzicht; vanuit methodisch doordenken

## 4.1 INLEIDING

In deze tweede fase van ons onderzoek werken we aan “Inzicht”. Dat gaat om het betekenis geven aan de bevindingen over samenwerking en collectivisering. We beantwoorden de vragen:

- A. Toegevoegde waarde van te collectiviseren i-Voorzieningen en dienstverlening aan burgers en ondernemers;
- B. Wijze van organiseren van de gewenste collectivisering van i-Voorzieningen en collectieve dienstverlening aan burgers en ondernemers.

Dit doen we zoals eerder opgemerkt vanuit twee invalshoeken: de theorie en de praktijk. Qua theorie doen we dit door in dit hoofdstuk methodisch door te denken over het vraagstuk van de meerwaarde van te collectiviseren i-Voorzieningen. Dus, op welke vlakken en aspecten van de ICT is meerwaarde te creëren door collectivisering? En welke eisen stelt die collectivisering dan aan de vorm waarin dat plaatsvindt (van vrijwillig samenwerking via centralisatie van aanbod tot wettelijk verplichtend opleggen). De tweede invalshoek is het inzicht op basis van de praktijk. Dit halen we in belangrijke mate op door het interviewen van stakeholders. Deze invalshoek komt in het volgende hoofdstuk aan bod. Schematisch werken we het bouwen aan inzicht hieronder uit:



## 4.2 THEORETISCHE AFBAKENING VAN HET ONDERWERP

Zoals eerder gezegd gaat dit onderzoek niet over de precieze inhoud van de Digitale Agenda 2020 maar vooral om hoe aan deze ambities in collectiviteit

uitvoering is te geven. Uiteindelijk wordt de inhoud van de gemeentelijke agenda bepaald door de eerder geschetste ‘top-down’ ontwikkelingen, de ‘bottom-up’ initiatieven én de game changers die nu nog net achter de horizon liggen maar snel tot wasdom kunnen komen.

Maar het begint uiteraard wel bij de inhoud. Deze bepaalt welke functies een collectief arrangement moeten krijgen.

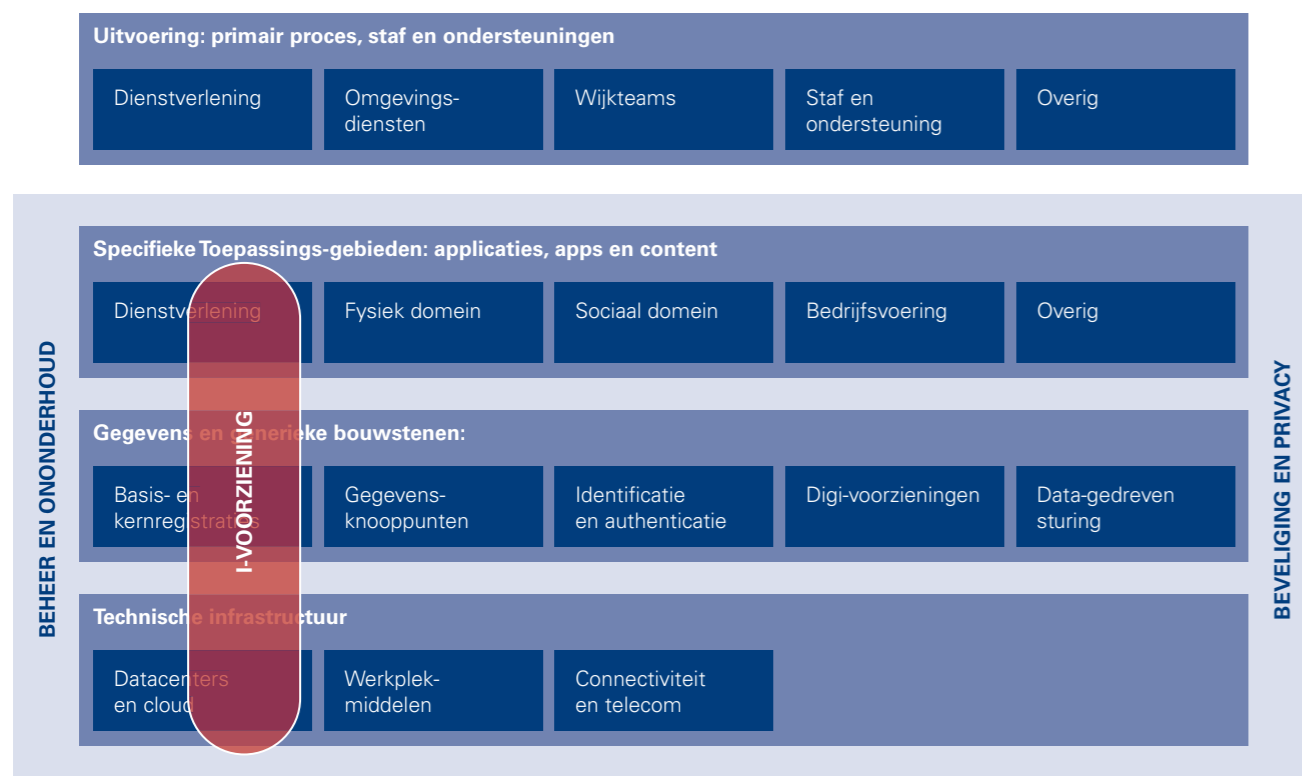
Daarbij geldt dat we in dit hoofdstuk geen reken-schap geven van hetgeen al opgepakt is en collectief door VNG/KING of enig ander samenwerkingsverband wordt aangeboden. Het is een globale tekenta-felexercitie die ons (op hoofdlijnen) dient te helpen af te leiden in welke functies het collectieve arrange-ment dient te voorzien.

#### 4.2.1 Gelaagdheid van i-Voorzieningen

Het is van belang i-Voorzieningen daarbij niet als één geheel te beschouwen. Het i-Domein is een fenomeen dat een gelaagde structuur kent. Analoog aan een huis bestaat het domein uit een fundering en bodem, zoals servers, databases en besturingssys-temen, kabels en leidingen, diverse kamers (soorten

applicaties en processen) en de inrichting van het huis zelf (content, gegevens). Bij het bouwen en later onderhouden van een huis is het voor een ieder gewoon dat er diverse professionals betrokken wor-den op diverse momenten. Net als bij een huis moet i-Functionaliiteit gebouwd/ontwikkeld worden. Het ontwerpen van een huis of applicatie gebeurt door een architect, het bouwen door een aannemer en het onderhoud en beheer door facilitaire zaken.

Er is in het gemeentelijk domein veel consensus over hoe het huis van de ideaaltypische i-Gemeente eruitziet. Dit gedachtegoed is in co-creatie ontwik-keld en vastgelegd in de Gemma-architectuur. In onderstaande figuur geven we op zeer schematisch samengevatte wijze dit gedachtegoed in relatie tot de uitvoering weer<sup>4</sup>. Daarbij geven we enigszins onze eigen kleuring aan in het belang van ons betoog.



<sup>4</sup> Zie ook "Building the Next Generation of Digital Government Infrastructures", M.Jansen, 2009 en www.gemmaonline.nl

We lichten de figuur nader toe aan de hand van de i-Voorziening: de term, die we zullen gebrui-ken om de inhoud van het beoogde collectieve arrangement aan te duiden. In onze opvatting zijn i-Voorzieningen producten en diensten die gemeen-ten maximaal ondersteunen bij de uitvoering in een specifiek toepassingsgebied. Dit kan dus gaan over het GGK gericht op gegevensuitwisseling in het sociaal domein maar ook om de dienstverlening van de IBD om gemeenten te ontzorgen op het gebied van informatiebeveiliging en privacy of een nog niet bestaande i-Voorziening zoals een collectieve gemeentecloud, een digitale gegevenskuis, waar-mee inwoners regie op hun eigen gegevens kunnen verkrijgen of een Datalab waarin gemeenten met datagedreven sturing kunnen experimenteren.

Een i-Voorziening is dus niet de uitvoering van de gemeentelijke processen zelf maar daar zeer onder-steunend aan, gericht op het zo veel mogelijk digitaal ondersteunen van die uitvoering. Daarmee kan het natuurlijk in belangrijke mate de samenwerking in de uitvoering faciliteren. Immers, als van dezelfde i-Voorzieningen gebruik gemaakt wordt, is samen-werking eenvoudiger

De voorbeelden die we in elke laag benoemen, zijn vooral bedoeld als illustratie van wat er op deze vlak-ken speelt; het is geenszins bedoeld als een definitieve opsomming van ontwikkelingen of toekomstige projecten. Het doel is om te illustreren waar ons inziens kansen liggen voor collectivisering en af te leiden waar ons inziens een collectief arrangement op in zou moeten zetten.

LAGEN IN HET HUIS VAN DE I-GEMEENTE	MOGELIJKE I-VOORZIENINGEN
<b>Toepassingsgebieden o.a:</b>	Dienstverlening (frontoffice en midoffice voorzieningen) Bedrijfsvoering (HRM, Financiën, Facilitair etc.) Sectorale toepassingsgebieden (sociaal domein, fysiek domein, overig)
<b>Gegevens en generieke bouwstenen o.a:</b>	Basis- en kernregistraties Gegevensknooppunten Datagericht sturen Huidige bouwstenen van de GDI Toekomstige (onbekende) bouwstenen, de game changers
<b>Technische infrastructuur o.a:</b>	Datacenter Werkplekmiddelen Data- en telecomverbindingen

#### 4.3 LEVENCYCLUS VAN ICT

In een collectief arrangement kunnen rond deze i-Voorzieningen, i-Diensten worden aangeboden. Deze i-Diensten zijn verbonden aan de levencyclus van de verschillende i-Voorzieningen. We onderscheiden daarbij de volgende fasen.

- **Kennisopbouw:** In deze fase staat kennisvorming centraal. Het gaat in deze fase om nieuwe ontwikkelingen, zoals rond de omgevingswet. Veel is nog onbekend, kennis moet worden opgebouwd, standaarden moeten worden bedacht en de vervolgfases moeten in roadmaps uitgezet worden.

- **Regie en inkoop:** In deze fase draait het om goede afspraken maken met de markt over de implementatie van standaarden, het opstellen van specificaties en leveringsvoorwaarden.
- **Ontwerp en ontwikkeling:** Het gaat hier vooral om de inrichting van de toepassingsgebieden in relatie tot de generieke bouwstenen. We doelen hier niet zozeer op de ‘harde’ softwareontwikkeling van applicaties en apps. Het gaat vooral om de ontwikkeling en het ontwerp van de content die de afstemming tussen de processen en ICT bepaalt.
- **Implementatie:** In deze fase draait het om de daadwerkelijke ingebruikname door gemeenten van de i-Voorzieningen. Het gaat dan om het inpassen in de gemeentelijke informatiehuishouding, het opleiden en bekwamen van medewerkers.
- **Beheer, onderhoud en beveiliging:** Zijn eenmaal de i-Voorzieningen geïmplementeerd dan zullen ze onderhouden, beheerd, geëxploiteerd en beveiligd moeten worden opdat de beschikbaarheid, continuïteit en vertrouwelijkheid gewaarborgd is.

Nu is kenmerkend aan i-Voorzieningen dat zij nooit af zijn, versie 2.0 is veelal bedacht voordat versie 1.0 daadwerkelijk in gebruik is genomen. Dit proces wordt dan ook iteratief doorlopen.

Als we de eerder genoemde 5 fasen en i-Voorzieningen in een tabel tegen elkaar afzetten kunnen we gebieden aanwijzen die bij een collectieve organisatie en besturing veel potentie hebben. Bij deze theoretische exercitie gelden een paar denkgeregels:

- De fase waarin de markt verkeert, is van belang als factor. De volwassenheid van de markt zoals bijvoorbeeld de zeer volwassen fase waarin de server en datacentermarkt verkeert, bepaalt in sterke mate welke positie gemeenten en samenwerkingsverbanden kunnen innemen. In zijn algemeenheid geldt: hoe volwassener de markt, hoe beperkter de rol die gemeenten kunnen spelen, collectivisering kan dan prima via de markt plaatsvinden.

- Schaal van ICT-oplossingen speelt ook mee. De mate waarin oplossingen gemeentespecifiek zijn speelt een rol. Collectieve ontwikkeling bij dit soort onderdelen kan positief effect hebben, terwijl dit voor internationaal gebruikte standaardsoftware nihil is.
- Nieuwe ontwikkelingen leiden altijd tot veel uitzoekwerk, of deze nu vanuit de technologie voortkomen of vanuit wet- en regelgeving. Er geldt dan dat het altijd van belang is deze kennis in gemeenten op te bouwen, opdat gemeenten ook in staat zijn hun opdrachtgeverschap in te vullen.
- Er moet sprake zijn van relatief beperkte lokale variatie, anders leent het zich niet voor collectivisering.
- Zodra er veel interactie met de gebruikersorganisatie nodig is, blijft lokale vormgeving het meest wenselijk.

Als we vanuit deze denkgeregels de eerder geschetste lagen van de i-Gemeente afzetten tegen de levenscyclus van de verschillende i-Voorzieningen kunnen we de theoretische kansrijke i-Diensten aanwijzen. We lichten de kansen in de verschillende lagen toe:

**Toepassingsgebieden:** De kansen bij de toepassingsgebieden zien wij rond marktregie en inkoop. Nu wordt per gemeente de inkoop en ontwikkeling van allerhande software georganiseerd. Vanuit een doelredenering is dit inefficiënt. Alle 390 gemeenten moeten immers nagenoeg dezelfde dienstverlening leveren aan inwoners/bedrijven. Vervolgens ligt het voor de hand dat ze met dezelfde basiscontent en applicaties de processen zouden moeten kunnen uitvoeren. Maar dit vereist wel uniformering van die uitvoeringsprocessen. Door op een landelijke schaal de ontwikkeling en het ontwerp van uitvoeringsprocessen te organiseren, kunnen op het gebied van kosten, organisatie en kwaliteit grote slagen gemaakt worden. Juist bij gemeentespecifieke sectorale toepassingsgebieden en dienstverlening zien wij deze voordelen. Wij zien dit in mindere mate rond bedrijfsvoering, want deze zijn over het algemeen minder gemeentespecifiek. Daarbij geldt dat bij vooral bij

nieuwe ontwikkelingen zoals de Omgevingswet. Het collectief organiseren van de kennisopbouw kan veel opleveren, zodat gemeenten ook in staat zijn hun goed opdrachtgeverschap in te vullen.

**Gegevens en generieke bouwstenen:** In het blok *Gegevens en generieke bouwstenen* geldt een deels omgekeerde redenering. In de toepassingsgebieden bestaan al geaccepteerde (werk)standaarden, zijn softwarepakketten specifiek voor Nederlandse gemeenten ontwikkeld en werken de meeste gemeenten op een soortgelijke wijze. Het blok Gegevens en generieke bouwstenen is nog relatief nieuw terrein, waar minder marktpartijen actief zijn en de kennis binnen de gemeenten minder verdeeld is. De verwachting is dan ook dat op dat vlak een collectieve aanpak een grote potentie heeft in eigenlijk elke fase van de levenscyclus. Daarnaast is een groot deel van de werkzaamheden te verrichten door hoogopgeleide specialisten, die met name door de kleinere gemeenten moeilijk aan zich te binden zijn. Het werken met en ontsluiten van grote datasets vergt natuurlijk ook een grote rekenkracht en opslag. Dit is op grotere schaal eenvoudiger in te regelen en te benutten. Daarnaast is het ook eenvoudiger om datasets met elkaar te vergelijken als ze in elkaars nabijheid verkeren. Het veranderen van de cultuur binnen de gemeente speelt in beide onderdelen een belangrijke rol. Specifiek rond Big Data geldt het gebrek aan datascience-kennis. Deze kennis is in het algemeen al schaars, maar op het gebied van gemeentelijke dienstverlening nog meer. Dit geldt ook voor de huidige en toekomstige generieke bouwstenen (bijvoorbeeld rond identificatie), een veld dat nog betrekkelijk nieuw is en waarin bij de adoptie in de verschillende toepassingsgebieden nog veel te winnen is. Juist in deze categorie zijn de gamechangers te vinden die het speelveld in potentie kunnen veranderen. Maar dat is ook vanuit nationale wetgeving te verwachten, bijvoorbeeld in het kader van de Wet GDI.

**Technische infrastructuur:** In het blok *Technische infrastructuur* zien we vooral kansen voor collectivisering rond marktregie en inkoop. Het gaat hier echt om commodities waarin de ontwikkeling door grote spelers als Google, Microsoft en Amazon bepaald worden. Zij bieden op dit vlak steeds meer producten als een service aan, ‘ICT uit de kraan’ tegen een zeer

lage prijs. Gebruik van deze diensten lijkt aantrekkelijk maar er is tegelijkertijd onzekerheid over vooral de informatieveiligheidsaspecten (beschikbaarheid, continuïteit, vertrouwelijkheid). Door in te zetten op marktregie en inkoop zijn er voordelen te behalen in het verkrijgen van betere prijsstelling én in het formuleren van de juiste randvoorwaarden voor het veilig stellen van de informatie.

We zien echter wel belangrijke tweede-orde-effecten van meer collectivisering op dit vlak. Door meer te coördineren, kan de huidige fragmentatie in het datacenteraanbod in het gemeentelijk domein worden verminderd. Zo kan toegewerkt worden naar één gemeentecloud, waarvan alle gemeenten gebruik kunnen maken. Dit kan de innovatiesnelheid in het gemeentelijk domein in potentie opschroeven. Als nu een collectieve voorziening wordt ontwikkeld en aangeboden wordt, dient deze bij wijze van spreken in 390 gemeenten in de technische infrastructuur te worden ingepast. Het zou veel schelen als aanbieders dit op nog maar één plek moeten doen. En ook geldt dat als er verdere in collectiviteit aan i-Voorzieningen wordt gewerkt, dit enorm gebaat zou zijn met een eenduidige sourcings-oplossing.

Tot slot zien we nog kansen rond beveiliging, beheer en onderhoud zijn. In beginsel geldt dat vooral de interactie met de gebruikersorganisatie van belang is en dus een lokale oplossing het meest geboden lijkt. Dit neemt niet weg dat om praktische redenen het zinvol kan zijn om collectief op onderdelen in dit terrein samen te werken. In ieder geval op het gebied van schaarse expertise rond gegevens en generieke bouwstenen en rond hooggespecialiseerde functies in de technische infrastructuur rond beveiliging.

Samenvattend geldt dat er theoretisch gezien kansen zijn op de volgende gebieden:

- Toepassingsgebieden
  - Kennisontwikkeling rond nieuwe ontwikkelingen.
  - Marktregie en inkoop op standaardapplicaties en sectorale toepassingen.
  - Verdere ontwikkeling en ontwerp van generieke basisdienstverlening voor gemeenten.

- Verdere ontwikkeling en ontwerp van sectorale toepassingsgebieden.
- Gegevens en generieke bouwstenen
  - Kennisontwikkeling rond datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.
  - Marktregie en inkoop rond datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.
  - Verdere ontwikkeling en ontwerp van goede aanpak datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.
  - Ondersteuning bij de implementatie rond datagedreven sturing en de huidige en toekomstige generieke bouwstenen.
- Technische infrastructuur
  - Marktregie en inkoop rond datacenters, werkplekmiddelen en connectiviteit en telecom.
  - (Beheer, onderhoud en beveiliging van een gemeentelijk datacenter).<sup>5</sup>
- Beheer, beveiliging en onderhoud
  - Schaarse expertise in specialistische functies.



<sup>5</sup> Tussen haakjes omdat het eerder een 2<sup>e</sup> orde effect betreft

#### 4.4 PUBLIEKE WAARDE EN I-VOORZIENINGEN

De inzichten uit de onderstaande tabel zorgen voor de basis om verder te kunnen redeneren in de gedachtegang van Moore. Namelijk hoe scoren deze

potentieel interessante combinaties op de onderdelen publieke waarde (in de zin van wat levert het de gemeenschap op) en op legitimiteit (in de zin van in hoeverre raakt het de autonomie van gemeenten en zijn er politiek-bestuurlijke aandachtspunten te verwachten).

HOOGSTE POTENTIE	PUBLIEKE WAARDE	LEGITIMITEIT
<b>Toepassingsgebieden</b>		
Kennisontwikkeling rond nieuwe ontwikkelingen,	✓	!
Marktregie en inkoop op alle toepassingsgebieden	✓✓	!!
Verdere ontwikkeling en ontwerp van generieke basisdienstverlening voor gemeenten	✓✓✓✓	!!!
Verdere ontwikkeling en ontwerp van sectorale toepassingsgebieden	✓✓✓✓ of ✓✓	!!!! of !!
<b>Gegevens en generieke bouwstenen</b>		
Kennisontwikkeling rond datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.	✓	!
Marktregie en inkoop rond datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.	✓✓	!!
Verdere ontwikkeling en ontwerp rond datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.	✓✓✓	!!!
Ondersteuning bij de implementatie rond datagedreven sturing en de huidige en toekomstige generieke bouwstenen.	✓✓✓✓	!!!!
<b>Technische infrastructuur</b>		
Marktregie en inkoop rond datacenters, werkplekmiddelen en connectiviteit en telecom	✓✓	!
(Beheer, onderhoud en beveiliging van een gemeentelijk datacenter)	✓	!
Beheer, beveiliging en onderhoud		
Schaarse expertise in specialistische functies	✓	!

FIGUUR 2 Stap 2 ICT lagen en Publieke waarde

In de bovenstaande tabel zijn de ICT-lagen en de hoogst scorende fasen opgenomen.

In algemene zin geldt dat hoe verder in de levenscyclus van i-Voorzieningen wordt samengewerkt, hoe meer vragen rond legitimiteit ontstaan. Kennisontwikkeling en marktregie en de daarbij behorende experimenten zijn relatief vrijblijvende gebieden om op samen te werken. Uiteindelijk blijven gemeenten autonoom. Dit is al anders bij inkoop; dan treedt het collectief arrangement al meer in de autonomie van gemeenten en zijn er eerder vraagstukken rond legitimiteit.

In de hoofdcategorie *Toepassingsgebieden* geldt dat door het collectiviseren van de marktregie en inkoop op alle gebieden de positie van gemeenten versterkt kan worden. De kans wordt groter dat de markt applicaties en voorzieningen gaat aanbieden die goed aansluiten bij de gemeentelijke praktijk. Dit kostenvoordeel en deze verhoogde slagkracht levert indirect publieke waarde op: de gemeenten worden efficiënter. Het levert ons inziens geringe vraagstukken van legitimiteit op. Immers, de keuzevrijheid van gemeenten wordt ingeperkt maar niet op voor het publiek onderscheidende gebieden.

Verdere collectivisering rond ontwerp en ontwikkeling vereist de uniformering en harmonisering van processen en standaardisatie van ICT. Dit levert rond de basis generieke dienstverlening van gemeenten in potentie veel op. 80% van de inwoners en ondernemers hebben slechts sporadisch contact met de gemeente. Zij kunnen door deze vorm van collectivisering veel meer tijd, plaats- en apparaatafhankelijk (geautomatiseerd) gebruik maken van die diensten. Tegelijkertijd levert verder uniformering van de basisdienstverlening legitimiteitsvraagstukken op vanuit de wens de ‘couleur locale’ te behouden, waarbij de gemeenschap echter vooral behoefte heeft aan kwalitatief hoogwaardige en eigentijdse dienstverlening.

Op sectorale toepassingsgebieden geldt dat het legitimiteitsvraagstuk wordt ingekleurd door het karakter van het specifieke domein. Uniformering van processen heeft een ander effect op legitimiteit bij bijvoorbeeld de belastingtaak dan bij het sociaal domein. De weging van voordeel ten opzichte van de publieke waarde en de legitimiteit verschikt per domein. Verder geldt dat uniformering van sectorale toepassings-

gebieden enigszins buiten de scope van dit onderzoek valt. Immers, daar gaan de sectorale commissies van de VNG over. We nemen dit dan ook als onderwerp niet heel expliciet mee in deze verkenning.

Het blok, *Gegevens en Generieke bouwstenen*, toont eenzelfde beeld, namelijk één van veel vruchtbare mogelijkheden tot collectivisering. Met name op het gebied van datagedreven sturing (big data/open data) is veel publieke waarde te genereren door samenwerking. Juist in dit blok schuilt de belangrijkste innovatiekracht en zijn er ‘game changers’ mogelijk die het speelveld kunnen veranderen. Hier vinden veel ontwikkelingen plaats en zijn gemeenten deels nog een ‘green field’ Hoe verder in de levenscyclus en hoe concreter de collectieve i-Voorzieningen en i-Diensten worden, des te sterker zien we de publieke waarde toenemen. Kennis op dit vlak is hoogwaardig en schaars, net als bij security en privacy. Kleine en middelgrote gemeenten zijn niet of nauwelijks in staat deze expertise in huis te halen. Tegelijkertijd nemen verderop in de levenscyclus de legitimiteitsvraagstukken toe. Wat als straks data-analyses bepalen in welke wijk de handhaving geïntensiveerd moet worden? Hoeveel grip heeft een gemeente dan nog als via een collectieve voorziening beleidsinformatie wordt samengesteld?

In het blok *Technische infrastructuur* valt op dat de te behalen publieke waarde door samenwerking relatief gering is. De achtergrond hierbij is dat de kosten teruggedrongen kunnen worden maar dat besparingen geringer zijn dan bij de toepassingsgebieden. Het gaat hier immers om gestandaardiseerde producten en diensten die de markt al op zeer efficiënte wijze aanbiedt. Daarnaast is de zichtbaarheid voor het publiek gering, alle onderdelen “draaien onder de motorkap”. Maar tegelijkertijd zien we ook nauwelijks vraagstukken rond legitimiteit.

Tot slot zien we rond schaarse expertise een soort ‘no regret’ mogelijkheid, het levert in de ogen van het publiek weinig waarde op, er zijn geen echte legitimiteitsvraagstukken aan verbonden maar het kan gemeenten enorm helpen deze schaarse expertise collectief te organiseren.

Overall geldt het volgende:

- Een maximale/hoge score op publieke waarde gaat altijd gepaard met een hoge attentiewaarde voor legitimiteit. Onderwerpen die het publiek raken, zijn veelal ook de onderwerpen die vanuit bestuurlijk oogpunt als belangrijk worden gezien. Bovendien raken veel van de mogelijkheden tot collectiviseren aan privacyregels en informatieveiligheid;
- Er zijn geen combinaties die maximaal scoren op publieke waarde en tegelijkertijd minimaal op de legitimiteit. Dit zouden “ideale” kansgebieden zijn;
- In belangrijke mate geldt dat enige mate van samenwerking op technische architectuur noodzakelijk is (ook al levert dat an sich niet de meeste publieke waarde op) om de maximale voordelen op het vlak van toepassingsgebieden en gegevensbeheer en generieke bouwstenen te kunnen behalen. Hierbij geldt overigens dat de legitimiteitsissues op deze samenwerkingsterreinen beperkt zijn, waardoor ook weinig theoretische bezwaren gelden.

#### 4.5 SAMENWERKINGSVORMEN

In de voorliggende paragrafen hebben we gekeken naar de inhoud van samenwerking, welk takenpakket in theorie ideaal op te schalen is en naar passende samenwerkingsvormen. In deze paragraaf zullen we de andere dimensie behandelen, namelijk ‘hoe is die samenwerking’ dan te organiseren?

Bij het beantwoorden van deze vraag gaat Berenschot uit van drie vanuit de theorie dominante keuzes die gemaakt kunnen worden over hoe de organisatie van collectivisering wordt vormgegeven. Daarbij geldt dat tussen al deze drie sets van uitersten vele varianten mogelijk zijn (decentraal kan bijv. lokaal, bovenlokaal, regionaal, provinciaal of zelfs op ‘landsdeel’ schaal zijn). Echter, het gaat ons in deze theoretische analyse om de hoofdlijn van de analyse:

- **Centraal** (landelijk) versus **decentraal** (alles qua schaal daaronder)
- **Vrijblijvend** (collectief maar vrijwillig op eigen initiatief/keuze) versus **dwingend** (gecentraliseerd, de samenwerking is opgelegd)
- **Juridische vormgeving van samenwerking**
  - Entiteit (GR, BV, Coöporatie, vereniging etc. etc.)
  - Overeenkomst (DVO, SLA, etc. etc.)
  - Geen juridische vorm of afspraken, gewoon doen (ongeformaliseerde netwerksamenwerking, centrumgemeenteconstructie)

Door de bovenstaande elementen bij elkaar te brengen ontstaat onderstaande tabel. Deze tabel toont, op basis van theoretische overwegingen, de meest logische samenwerkingsvormen voor collectivisering van ICT-voorzieningen in relatie tot de manier van positionering en sturing vanuit het Rijk.

	ENTITEIT	OVK	DOEN
<b>Centraal (primaat bij Rijk) / Gecentraliseerd (dwingend)</b>	■	■	■
<b>Centraal (primaat bij Rijk) / Collectief (niet-dwingend)</b>	■	■	■
<b>Decentraal (primaat bij Gemeente) / Gecentraliseerd (dwingend)</b>	■	■	■
<b>Decentraal (primaat bij Gemeente) / Collectief (niet-dwingend)</b>	■	■	■

We hebben daarbij het onderscheid tussen centraal (landelijk) en decentraal (alles daaronder) als hoofdonderscheid genomen. Beide vormen behandelen we twee keer, namelijk één keer met een gecentraliseerde vorm van sturing (dwingend voorgeschreven, bijvoorbeeld bij wet.) én in de vorm van collectiviteit (vrijwillige samenwerking, niet dwingend). Samen maken deze vier ‘smaken’ de verticale as uit.

Op de horizontale as zien we de drie hoofdmaken waarlangs de samenwerking vormgegeven kan worden. Dus de praktisch/operationele zin waarbinnen de samenwerkingsafspraken vorm krijgen. Ruwweg zijn er drie hoofdmaken. Middels een entiteit (kan publieksrechtelijk of privaatrechtelijk, maar maakt op hoofdlijnen niet uit), middels een overeenkomst zonder entiteit (bijvoorbeeld een DVO of een SLA) of zonder formele samenwerkingsafspraken.

Vanuit de theorie kan gesteld worden dat werken op basis van een overeenkomst of “doen” (niet geformaliseerd) o.b.v. goed vertrouwen het minst aansluiten. De bezwaren zijn dat, vanuit theorie, dit soort vormen van collectiviseren weinig duurzaamheid bieden, weinig continuïteit garanderen, gezamenlijke investeringen bemoeilijken en daarmee innovatiekracht/daadkracht en op te leveren voordelen beperken. Belangrijkste achilleshiel is dat de deelnemende partijen in de collectivisering veelal te veel vrijheid zullen hebben om hun betrokkenheid bij de collectivisering te heroverwegen en dat de (financiële) risico's niet gecollectiviseerd is.

Vanuit de theorie lijkt het vormen van een eigen entiteit beter te werken. Dit omdat de bovengenoemde kanttekeningen dan in veel minder sterke mate gelden (ook al kan dit nog steeds en is dit deels afhankelijk van de wijze waarop de entiteit is vormgegeven t.a.v. bijvoorbeeld uittredingsmogelijkheden).

Bovenstaande onderscheid geldt in sterke mate voor die vormen van collectivisering die (centraal of decentraal) vrijblijvend vorm krijgen. Dus waarbij geen dwang van bijvoorbeeld wet- of regelgeving speelt. Zodra wet- of regelgeving gaat spelen en er dus verplichtend moet worden gecollectiviseerd, spelen issues over uittreden en continuïteit minder. Echter, in die gevallen geldt nog steeds dat opgelegde vormen van collectiviteit vanuit de theorie gezien het meest zullen renderen in de vorm van op te richten entiteiten (bijvoorbeeld in de vorm van een landelijke of regionale uitvoeringsorganisaties). Dit zien we terug bij bijvoorbeeld de RUD's in het ruimtelijk domein of de arbeidsmarktregio's / werkbedrijven op het sociaal domein.

De grootste publieke waarde vanuit theoretisch denken kan behaald worden in de vorm van een centrale sturing (en dus dwingendheid) vanuit het Rijk, centraal georganiseerd of decentraal georganiseerd, in de vorm van een entiteit. De redenering hierachter is dat de innovatiekracht en snelheid als gevolg van opgelegde focus hoger is, de lijnen korter zijn, de organisatie wendbaarder is, een eigen vermogen kan opbouwen en mede daardoor minder kwetsbaar is. De kwaliteit van dienstverlening kan omhoog door specialisatie binnen de entiteit als gevolg van schaalvoordelen en de entiteit is een concrete onderhandelingspartner voor aanbieders. Belangrijkste nadeel zal zijn dat er een sterke druk ontstaat op harmonisatie van klantgedrag van de entiteit (als dit niet al is voorgeschreven). Kortom, het leveren van maatwerk zal lastig zijn omdat dit niet (vanuit de entiteit gezien) het meest efficiënt werkt.

#### 4.6 KOSTEN VOOR I-VOORZIENINGEN IN PERSPECTIEF

Bij het nadenken over de te behalen voordelen bij de collectivisering van i-Voorzieningen, helpt een globaal beeld van de totale uitgaven aan ICT bij gemeenten en hoe deze zich verhouden tot de overige apparaatslasten. Op basis van eerder onderzoek is een grove inschatting van de ordegrrootte van de ICT-uitgaven in gemeenten te geven. In 2015 bedroegen de totale uitgaven van gemeenten 54 miljard<sup>6</sup>. Deze uitgaven liggen voor een belangrijk gedeelte vast in programma's (subsidies en uitkeringen). Volgens een onderzoek van Deloitte<sup>7</sup> bedragen de apparaatslasten ongeveer 22% van de totale begroting. In 2015 hebben gemeenten dus circa 12 miljard (personele en materiele lasten) besteed aan het apparaat. Volgens benchmarkgegevens bedragen de uitgaven van gemeenten aan ICT circa 7K tot 10K per fte. Dit gaat om de centraal gemaakte kosten voor personeel, software, hardware en data en telecom. Decentrale kosten voor ICT rond functioneel beheer en procesinrichting zijn veelal niet bekend. Daarbij is een grote spreiding tussen gemeenten. Als we uitgaan van gemiddeld 8K ICT-kosten per fte voor

<sup>6</sup> www.cbs.nl

<sup>7</sup> Onderzoek inventarisatie apparaatslasten bij decentrale overheden, Deloitte 2015

een gemiddelde gemeente, dan zijn de totale ICT gerelateerde uitgaven van gemeenten, uitgaande van circa in totaal 150.000 FTE gemeenteamtbanen<sup>8</sup>, circa 1,2 miljard oftewel circa 10% van de apparaatslasten. Dit is wederom exclusief de onbekende decentrale ICT-kosten rond functioneel beheer en procesinrichting.

In het rapport van Deloitte wordt ook een inschatting van alleen de materiele lasten binnen de apparaatskosten en het aandeel van ICT daarin. Deze inschatting is in zoverre interessant dat de personele lasten maar weinig beïnvloedbaar zijn, en de materiele lasten over het algemeen wat makkelijker beïnvloedbaar zijn. Volgens deze inschatting bedragen de totale materiele apparaatslasten van gemeenten 1,75 miljard, het aandeel ICT daarin bedraagt 700 miljoen of te wel 40% van materiele apparaatslasten, ongeveer gelijk aan de totale gemeentelijke uitgaven aan huisvesting.

#### 4.7 CONCLUSIE OP BASIS VAN THEORIE

Het is uit bovenstaande theoretische doordenk-exercitie gebleken dat de meeste voordelen van collectiviseren (zowel vanuit de ICT-logica als qua publieke waarde) bij collectivisering van *Toepassingsgebieden* en van *Gegevens en Generieke Bouwstenen* liggen.

Bij de collectivisering van *toepassingsgebieden* ligt de prioriteit bij de generieke dienstverlening, bij *gegevens* bij het collectiviseren van schaarse kennis en bij *generieke bouwstenen* het creëren van een gemeentelijke cloud.

Daar liggen wel nog overwegingen t.a.v. legitimiteit naast die ook opgelost zouden moeten worden (profiteert iedereen wel mee? Hoe zit het met informatieveiligheid/privacy? Hebben gemeenten nog wel grip/controle?). Collectivisering op het vlak van *Technische Infrastructuur* is an sich minder aantrekkelijk, deels door de volwassenheid van de markt en de niet specifieke kenmerken van deze producten voor Nederlandse gemeenten (de gemeente gebruikt

hetzelfde product als alle andere gebruikers over de wereld). Echter, collectivisering van *Technische Infrastructuur* is tot op zekere hoogte wel randvoorwaardelijk voor het uit kunnen nutten van de voordelen op vlakken van *Toepassingsgebieden* en van *Gegevens*(beheer).

Theoretisch lijkt het daarnaast het meest aantrekkelijk om qua vormgeving te kiezen voor een vorm met centrale sturing (voorschrijven van bepaalde collectivisering verkleint enorm het debat en dus de afbreukrisico's in het opbouwen en onderhouden van de collectivisering). Daarbij kan gekozen worden voor organisatie middels een entiteit op landelijke schaal (bijv. zoals bijvoorbeeld het gemeentelijk gegevensknooppunt in het sociaal domein) of op regionale schaal.

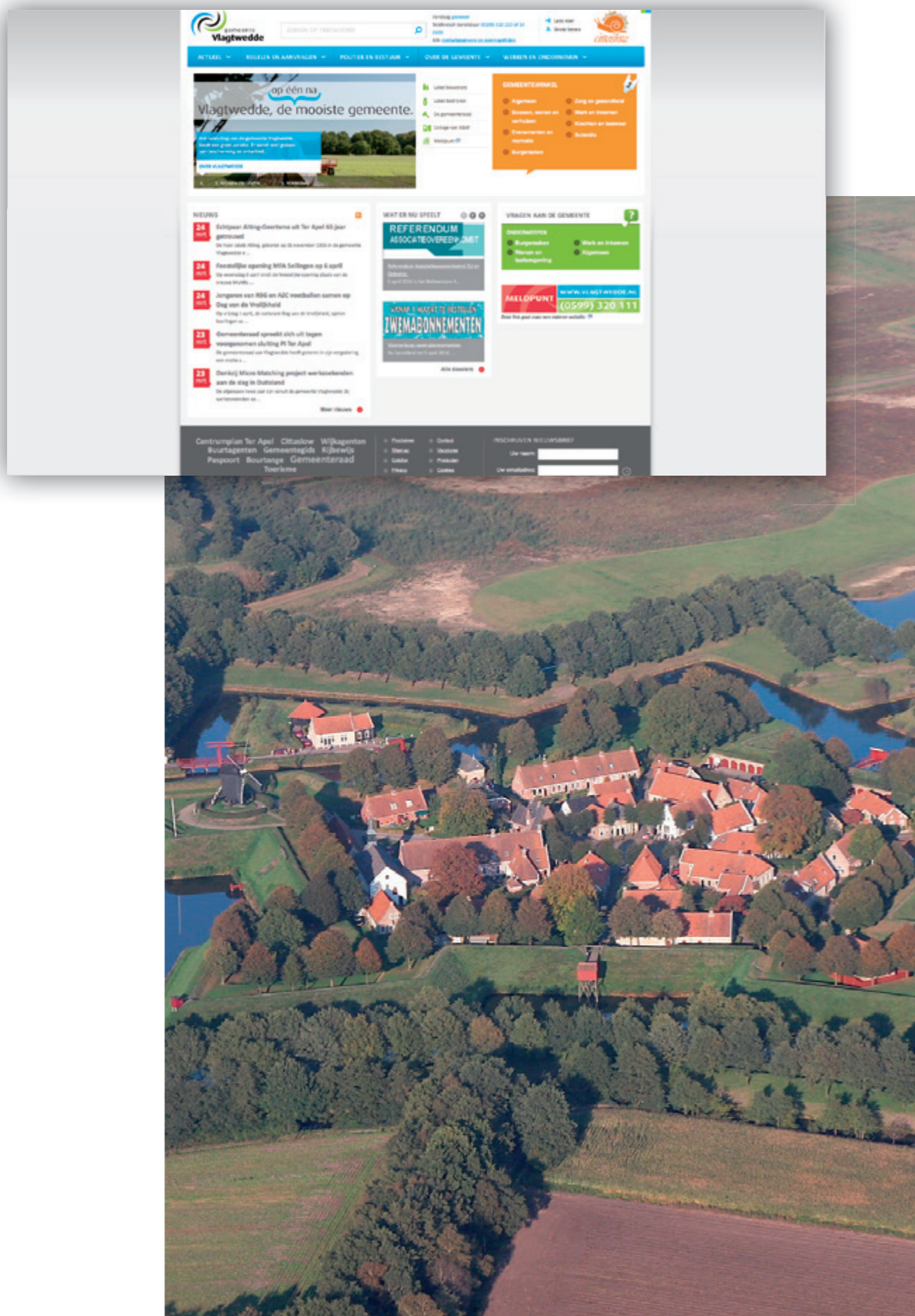
Als het Rijk geen collectivisering wil afroepen, dan lijkt een vrijwillig opgerichte entiteit waarin alle gemeenten participeren om praktische redenen onhaalbaar (de coördinatielasten om tot een gedeeld beeld te komen).

Op basis van onze theoretische verkenning zou dan gekozen moeten worden voor decentrale vormen van organiseren, op basis van vrijwilligheid zodat gemeenten zich desgewenst kunnen aansluiten. Wat betreft de organisatievorm is werken middels een entiteit dan het meest aantrekkelijk (dus bijv. een gemeenschappelijke regeling, stichting, vennootschap of coöperatie).



<sup>8</sup> Personeelsmonitor 2014, A+O Fonds



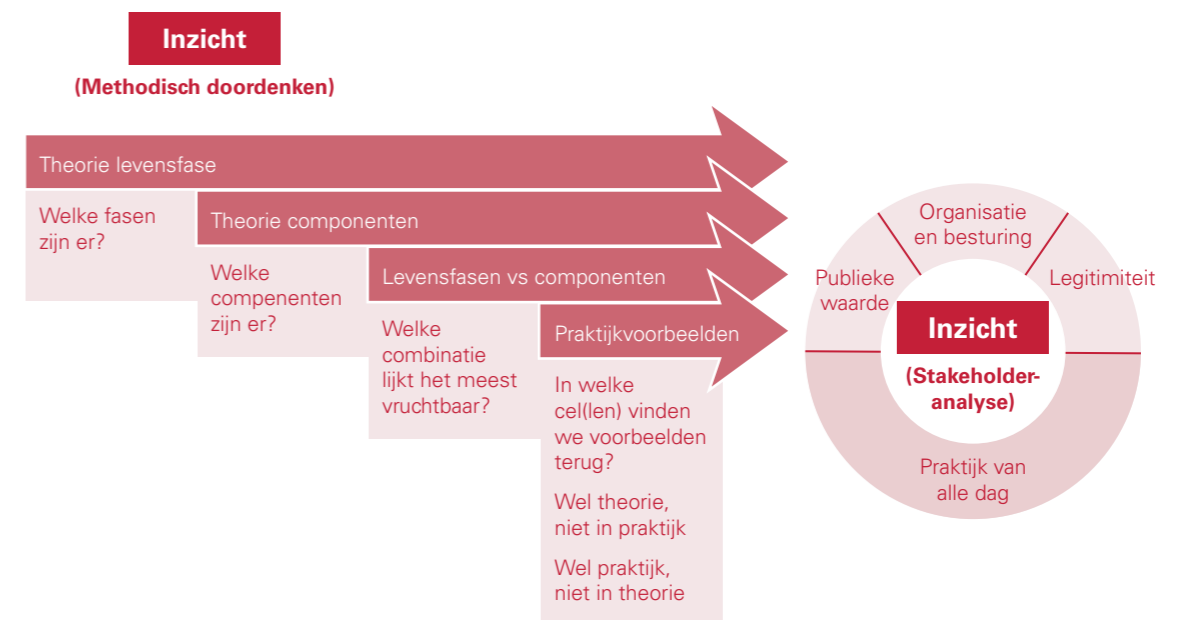


## 5. Inzicht: wat zeggen stakeholders?

### 5.1 INLEIDING

Zoals gezegd gaat het er in deze fase “Inzicht” om betekenis te geven aan bevindingen over samenwerking en collectivisering. Dit doen we vanuit twee invalshoeken. De eerste is het methodisch doordenken vanuit het vraagstuk (het voorgaande hoofdstuk, hoofdstuk 4). De tweede invalshoek (dit hoofdstuk) is op basis van bevindingen uit de praktijk, hoofdzakelijk verkregen door het interviewen van stakeholders.

Bij deze interviews gebruiken we het “public value model” van Moore zoals behandeld in hoofdstuk 2 (welke waarde kan worden gecreëerd, wat vraagt dit van organisatie en besturing bij een geloofwaardige legitimiteit). En we vragen naar de weerbaarheid van alledag op het gebied van samenwerking en wat dit betekent voor de collectivisering.



### 5.2 WIE HEBBEN WE GESPROKEN?

In totaal zijn 25 stakeholders gesproken. Altijd stakeholders die op managementniveau acteren of bestuurder zijn. Bij gemeenten gaat het veelal om burgemeesters, gemeentesecretarissen of CIO's. Deze groep vormt het hart van stakeholder-analyse. Daarnaast zijn directeuren en/of bestuursleden van samenwerkingsverbanden geïnterviewd en tot slot management/directie van VNG/KING.

De complete lijst met geïnterviewden is opgenomen in Bijlage 3.

#### 5.2.1 Waar ligt de wenselijkheid m.b.t. verdergaande collectivisering?

De stakeholders delen krachtig met elkaar dat een doorbraak gewenst is en dat de huidige lijn van het gefragmenteerd zoeken naar schaalgrootte en bundeling van krachten doorbroken moet worden. Het moet slimmer en het moet sneller!

Kijken we naar de wenselijkheid vanuit het perspectief van het genereren van publiek waarde dan delen de geïnterviewde stakeholders in hoge mate dezelfde opvattingen. Deze zijn:



### 1. Marktconforme eigentijdse dienstverlening:

- Hoogwaardige dienstverlening waar voldaan wordt aan de norm van de samenleving (die niet door de overheid, maar in hoge mate door bedrijven zoals Coolblue en Booking.com wordt bepaald). Aspecten hiervan zijn de communicatie/benaderbaarheid, toegankelijkheid van dienstverlening, leversnelheid en het leveren van producten van jouw gemeente bij collega-gemeenten;
- Basis-dienstverlening die in de vorm gelijk is over alle gemeenten heen (een burger mag in een andere gemeente een vergelijkbare en in de vorm en aard gelijke dienstverlening verwachten);
- Overheden (Rijk, provincies, gemeenten) die hun dienstverlening op elkaar afstemmen, die alle eigentijds zijn en gezamenlijk een (doorlopend) gelijke – hoge – innovatiesnelheid hebben.

### 2. Verlaging van kosten

- De kosten van informatievoorziening zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. Deze stijging zet de komende jaren door, verwachten de geïnterviewden. Verlaging van de kosten voor nieuwe functionaliteit of het beheer van bestaande functionaliteit leidt tenminste tot “minder meerkosten” voor de ICT en lagere kosten voor het geheel van apparaatskosten;
- Hoewel de huidige samenwerkingsverbanden in slechts zeer beperkte mate kostenvoordelen opleveren, zijn de stakeholders overtuigd dat we het vernieuwen, ontwikkelen en beheer slimmer kunnen organiseren dan op de huidige complexe en onsamenhangende wijze gebeurt. Hiermee moet een kostenvoordeel kunnen ontstaan, verwachten de geïnterviewden;
- Deze kostenverlaging wordt gezien als een belangrijke publieke waarde (verbonden aan bijvoorbeeld de hoogte van de OZB-belasting).

### 3. Woekeren met schaars talent

- Veel van de beschikbare capaciteit bij gemeenten wordt besteed aan implementatie en beheer. Kijkend naar publieke waarde komt een steeds zwaarder accent te liggen op hoogwaardige en schaarse kennis die nodig is voor complexe taken als “innovatie”, “beveiliging en privacy” en “datagedreven sturing”. Het belang van beleidsinformatie om effectiever beleid te maken neemt door de krachtige groei van beschikbare data sterk toe;
- De geïnterviewden zien dat juist op deze thema’s nog beperkt wordt samengewerkt, terwijl hier de komende jaren grote kansen (en bedreigingen) liggen en solitair opereren voor middelgrote en kleine gemeenten geen perspectief biedt;
- Het specifieke talent dat nodig is om meerwaarde te bieden voor beleidsinformatie, beveiliging en privacy is bijzonder schaars. Kleine en middelgrote gemeenten zullen niet of nauwelijks in staat zijn dit schaarse en dure

talent aan zich te binden. Het woekeren met dit schaarse talent is daarom noodzakelijk en heeft –indien dit succesvol gebeurt– grote implicaties voor de publieke waarde omdat het in directe zin de samenleving raakt. In positieve zin omdat betere informatie (datagedreven sturing) leidt tot beter beleid op bijvoorbeeld het vlak van WMO, Werk en Inkomen, voorzieningenniveau in kernen, wonen en werken. En in de sfeer van bedreigingen in het bemoeilijken van bijvoorbeeld cybercrime.

### 4. Opschroeven innovatiesnelheid

- De samenleving als geheel bepaalt in hoge mate de snelheid waarmee de overheid moet innoveren. Vanuit kansen (datagericht sturen) om daarmee als overheid effectiever te kunnen handelen en vanuit bedreigingen (cybercrime) of combinaties van kansen en bedreigingen (voldoen aan de geaccepteerde standaarden in de samenleving rond dienstverlening). De benodigde innovatiesnelheid is vanuit dit maatschappelijk perspectief hoog;
- Gemeenten geven dit vorm vanuit een multischalige realiteit en een netwerksamenleving waarin gemeenten op vele vlakken steeds weer met andere gemeenten en organisaties samenwerken. Deze realiteit met verschillen in processen en oplossingen én het parallel ontwikkelen van oplossingen (overdreven gesteld: 390 keer het wiel uitvinden) belemmeren de innovatiesnelheid in hoge mate.

### 5. Focus op gebied en gemeenschap

- De samenleving wordt complexer, de vraagstukken waar de gemeente voor staat breder (meer taken) en veelomvattender;
- Het kunnen richten van energie, talent en kennis op de samenleving (gebied en gemeenschap) is van groot belang. Het ontzorgen van de gemeente op vraagstukken van bedrijfsvoering (in de meest brede definitie) daarmee ook. Het beschikbaar hebben van alle applicaties en infrastructuur om dienstverlening vorm te geven, ontzorgt de

gemeente en helpt de gemeente zich krachtiger te richten (focus) op waar ze voor is: publieke waarde toevoegen voor gemeenschap en gebied.

### 5.2.2 Schaal en schaalgrootte

ICT is bij uitstek een vakgebied dat zich leent voor het op globale, industriële schaal organiseren van kennis, ontwikkeling en beheer. Het vakgebied vereist veel hoogwaardige kennis, die snel verandert. En het gebied vraagt hoge initiële investeringen en de eenheidskosten voor productie zijn gering (voor hardware) tot nihil (software). Lange tijd vormde het gebrek aan snelle netwerkverbindingen de bottleneck in het centraal organiseren van ICT. Met de huidige overvloed aan breedbandige verbindingen (zeker in Nederland, tweede op de ranglijst van de OESO)<sup>9</sup> is dit geen issue meer. Vanuit het vakgebied industriële organisatie is bekend dat de randvoorwaarde voor het op grote schaal kunnen organiseren de standaardisatie van het product en de productiemethoden is. Met de steeds verdergaande standaardisatie van ICT, op de hogere lagen in de eerder genoemde lagen van ICT, is het ook mogelijk om ICT steeds meer collectief te gaan organiseren en aan te gaan bieden. Standaardisatie voor het gemeentelijke domein is daarbij een belangrijke voorwaarde.

Niet in alle gevallen kan aan deze standaardisatie worden gerealiseerd, op sommige vlakken is er sprake van lokale variëteit in de processen. Zolang deze beperkt is, is deze te faciliteren. Indien deze te groot is, kan dit belemmerend voor de samenwerking zijn. En tweede belemmering voor een grotere organisatieschaal is de mate van vereiste interactie met de gebruikersorganisatie (rond taken van beheer, onderhoud en informatieveiligheid). Is deze groot dan werkt nabijheid in de praktijk nog steeds het beste.

We illustreren dit aan de hand van enkele bevindingen uit de interviews.

In paragraaf 3.3 is de rubricering beschreven van de soorten samenwerkingsverbanden. Met name bij de netwerk en shared service-varianten werd in

<sup>9</sup> Nederland is het tweede land qua breedbandpenetratie van alle OESO landen, zie <http://www.oecd.org/internet/broadband/oecd-broadbandportal.htm>

meerdere interviews en documenten het onderwerp schaal aangeduid.

- **Gelijke grootte werkt het best** als er een samenwerking is waarbij alle partijen actief deelnemer in de samenwerking. Zo is bijvoorbeeld te zien geweest bij de ISZF-samenwerking in Friesland dat de kracht van de samenwerking verminderde door de toetreding van een grotere fusiepartij Zuid-West Friesland. In meer positieve zin is bij het shared servicecentrum Equalit te zien dat alle deelnemers in de categorie 25-50k inwoners vallen en daarmee van vergelijkbare grootte zijn. Bij de centrum-samenwerking geldt exact het omgekeerde. Deze samenwerking werkt alleen als een significant grotere gemeente werkzaamheden uitvoert voor een kleinere gemeente, zoals bijvoorbeeld in het geval van Groningen en Ten Boer.

- **Niet iedere ict-samenwerking past bij iedere schaal**, in veel gevallen ligt het voor de hand te stellen dat een grotere schaal zorgt voor een betere dienstverlening. In de praktijk blijkt dit niet zonder meer zo te zijn. ICT-samenwerking kent in zeer veel gevallen een regionaal karakter. Deze gezamenlijkheid, ook al opereren de meeste samenwerkingen in de luwte, is te zien bij het overgrote deel van de samenwerkingen. De onderlinge herkenbaarheid speelt hierbij een rol, maar ook de bemensing van de samenwerking door mensen uit de regio die een binding hebben met de problematiek die er speelt, blijkt een belangrijke factor te zijn, zo blijkt uit diverse interviews.

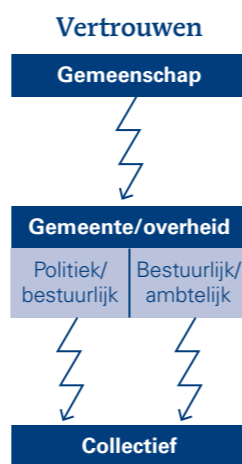
5.2.3 De waarde van “vertrouwen”

Eén van de centrale begrippen in het mogelijk maken van meer collectivisering is het begrip vertrouwen. Verstandige en weldoordachte plannen, businesscases en stevige rapporten van adviesbureaus zijn relevant, maar zonder vertrouwen komt er weinig tot stand. In deze paragraaf ontrafelen we het begrip “vertrouwen” vanuit de wetenschap dat in de beschrijving van begaanbare wegen van collectivisering het creëren en borgen van vertrouwen een grote rol speelt.

Vertrouwen speelt op twee niveaus een belangrijke rol, te weten:

Tussen gemeenschap en gemeente/overheid:

- De gemeenschap mag er op vertrouwen dat de dienstverlening modern en eigentijds is;
- Ze mag ook van de gemeente/overheid verwachten dat het efficiënt georganiseerd is. Dat verstandig en doelmatig met het belastinggeld wordt omgegaan;
- De gemeenschap mag juist van de overheid verwachten dat zorgvuldig met de gegevens van burgers en bedrijven wordt omgesprongen. Dat regels van privacy worden geëerbiedigd en dat de beveiliging op orde is;
- Tot slot mag de gemeenschap verwachten dat bij een probleem in de complexe informatiehuishouding van de overheid er adequaat en snel een oplossing beschikbaar komt (bijvoorbeeld: voorkomen van spookburgers).



Tussen gemeente en collectief:

- Politiek-bestuurlijk wordt het vertrouwen gevoed indien door ervaring het gevoel wordt gevoed dat de eigen bestuurlijke onafhankelijkheid niet gehinderd wordt door collectivisering;
- Het vertrouwen wordt gevoed tussen gemeente en collectief indien er een geloofwaardige en hanteerbare vorm van “invloed, voordeel en flexibiliteit” bestaat. Dit draagt politiek-bestuurlijk bij tot legitimiteit en bestuurlijk-ambtelijk tot het voeren van regie;
- Veel middelgrote en kleine gemeente vrezen dat zij in de toekomst niet meer in staat zullen zijn



aan de eisen (innovatiesnelheid, continuïteit, beveiliging/privacy) te kunnen voldoen die aan een goede informatievoorziening gesteld kunnen worden. Het collectief moet die oplossingen kunnen bieden die deze vrees weghalen;

- Bestuurlijk-ambtelijk is er de vrees dat collectieven bureaucratisch en traag worden. Het vertrouwen is gebaat bij succesvolle voorbeelden in praktijk en een beeld van een collectief dat beweeglijk is en snel opereert.

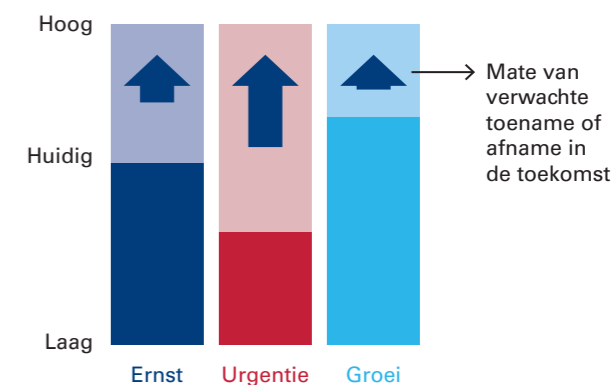
5.2.4 Hoe staat met de ervaren “urgentie”?

Om iets te zeggen over de prioriteit van het onderwerp “collectivisering” of nog breder “ICT of informatievoorziening” gebruiken we het model van “Ernst, Urgentie en Groei”.

Ernst	Urgentie	Groei
<p>Wat is de impact op het creëren van publieke waarde?</p> <p>Lopen we risico's in operationele zin?</p> <p>Wat is het risico op imagoschade of politiek-bestuurlijke schade?</p>	<p>Wanneer moet een oplossing voorhanden zijn?</p> <p>Zijn er wettelijke deadlines?</p> <p>Zijn er lokaal, regionaal of landelijke tijdslijnen overgekomen?</p>	<p>Als we niets doen, nemen de problemen dan toe of juist af?</p> <p>Wordt zonder ingrijpen het probleem in de toekomst beter beheersbaar of minder goed beheersbaar?</p>

Dit model geeft zicht op de ervaren druk en prioriteit die de stakeholders ervaren om het vraagstuk van collectivisering op te pakken.

Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat er de afgelopen jaren veel gebeurd is. Zoals eerder betoogd is een situatie van “geen samenwerking” gegroeid naar een situatie van “veel samenwerking”. Tegelijkertijd is de maatschappelijke relevantie van ICT en de informatievoorziening in de maatschappij enorm toegenomen en de impact voor bedrijfsvoering en beleidsvoorbereiding sterk gegroeid. In onderstaand schema is de foto van de huidige situatie in kaart gebracht.



Het beeld uit de interviews:

- **Ernst**; de “ernst” van het vraagstuk is redelijk hoog. Iedere geïnterviewde heeft een stevige redenering waarom het vraagstuk van collectivisering relevant is. Onderbouwd door zowel maatschappelijke relevantie als organisatorische relevantie. Het gevoel is dat de “ernst” in de toekomst (nog) verder zal groeien vanwege de voortschrijding van de techniek en de doorzettende informatisering van de samenleving.
- **Urgentie**; de “urgentie” ligt op een lager niveau dan de “ernst”. De gevoelde urgentie om nu in beweging te komen is krachtig bij grootschalige veranderingen (zoals bij de 3D's) of bij incidenten (zoals bij DigiNotar). De regulier gevoelde urgentie is weliswaar de laatste jaren gestegen, maar nog vrij laag ten opzichte van andere gemeentelijke ambities en opgaven. Wel is het vermoeden van de geïnterviewden dat de stijging van urgentie van de afgelopen jaren de komende jaren zich versterkt zal doorzetten.
- **Groei**; de “groei” wordt nu reeds als relatief hoog ingeschat, hetgeen wil zeggen dat geïnterviewden met elkaar delen dat het vraagstuk van collectivisering (slimmer samen oplossingen ontwikkelen en beheren) aan belang en complexiteit toe zal nemen en dat zonder ingrijpen de vraagstukken rond informatisering minder goed beheersbaar worden. Veel genoemde voorbeelden zijn hier het blijven voldoen aan verwachtingen van de samenleving op het gebied van dienstverlening, het in staat zijn datagedreven sturing vorm te geven en het hoofd te bieden aan bedreigingen op het gebied van privacy en beveiliging.

Het gedeelde beeld van “Ernst, Urgentie en Groei” roept het beeld op dat iedereen snapt hoe belangrijk het is en dat we de collectivisering met prioriteit moeten oppakken, maar dat er helaas vandaag nog even andere prioriteiten zijn. Het vraagstuk is niet overal “top of mind”, is weinig sexy en er is relatief weinig politieke druk om het vraagstuk met voorrang op te pakken. Deze omstandigheden en het veelal ontbreken van harde verplichtende deadlines maakt dat de motieven en beweegredenen om in actie te komen weliswaar in kracht groeien, maar nu nog relatief zwak zijn.

### 5.2.5 Gefragmenteerd beeld over de organisatie en bestuur

Daar waar er krachtige en in behoorlijke mate eensluidende beelden zijn over wat wenselijk is (is collectivisering nodig en wat moet het opleveren?) is het beeld over hoe dit georganiseerd en bestuurd kan worden diffuus en gefragmenteerd. Veel van de geïnterviewden hebben (nog) geen concreet beeld. Van degenen die wel beelden hebben, loopt het uiteen van versneld doorgaan op de huidige weg van verdergaande intergemeentelijke samenwerking, ondersteund door landelijke succesvolle initiatieven (knooppunten en bijvoorbeeld inkooptrajecten, zoals met telefonie) via regionale centra (model van krachtige centrumgemeenten), tot meer landelijke oplossingen (coöperatieve en gecentraliseerde oplossingen). Wat iedereen deelt is het gevoel dat doorbraken gewenst zijn en dat het tempo van collectivisering om hoog moet.

### 5.2.6 Beelden over “legitimatie”

Zoals reeds bij paragraaf 5.2.3 “De waarde van vertrouwen” is geschetst staat de legitimatie van samenwerkingsverbanden altijd onder spanning. Het traditionele model waarin de eigen gemeente verantwoordelijk is én uitvoert, past eenvoudig bij de rollen van gemeenteraad en wethouders. Wanneer denken en realisatiekracht elders is georganiseerd, is het in allereerste zin belangrijk dat de kaders alleen gaan over de doelen (publieke waarde) die je voorziet en de resultaten die daaraan gekoppeld geboekt moeten worden. Deze vormen de basis in de rapportages en verantwoording. Als tweede is het van belang dat het ruilmecanisme van macht → invloed, voordeel en flexibiliteit geloofwaardig tot stand is gebracht. Tot

slot moet opnieuw gekeken worden naar rolinvulling en rolopvatting van met name gemeenteraad en college. Indien alle drie deze aspecten goed tot stand zijn gebracht kan een situatie ontstaan waarin het bestuur en gemeenteraad voldoende legitimiteit ervaren voor de collectivisering.

## 5.3 WAT IS ER TE LEREN UIT HUIDIGE SAMENWERKINGSTRAJECTEN

Er is de laatste jaren veel in beweging gekomen op samenwerkingsgebied en collectivisering in Nederland. De lijst van voorbeelden in bijlage 2 geeft daar zicht op. Hoewel de ervaringen relatief pril zijn, stelt dit ons in staat om succesfactoren te benoemen. Anders gezegd: we kunnen leren van deze ervaringen om het morgen bij verdergaande collectivisering goed te doen. In deze paragraaf lichten we de belangrijkste zeven leerervaringen.

- 1 Voordeel vooraf duidelijk
- 2 Scheiden van beleid en operatie
- 3 Vrij in deelname, verplicht in proces
- 4 Professioneel opdrachtgeverschap
- 5 Leiderschap onontbeerlijk
- 6 Veranderkracht ligt bij college
- 7 Voer getrap in

### 1. Voordeel vooraf duidelijk

Er staan drie aspecten bij deelnemers in een traject van samenwerking of collectivisering centraal: invloed, voordeel en flexibiliteit. Het proces van deelname wordt sterk gestimuleerd indien het tweede aspect – voordeel – vooraf duidelijk is. Het geeft duidelijkheid in wat de samenwerking of collectivisering biedt en het helpt om intern uit te leggen waarom een stap wordt genomen. De altijd aanwezige weerstand wordt daarmee goeddeels weggenomen.

### 2. Scheiden van beleid en operatie

Belangrijk is voorafgaand aan samenwerking of collectivisering duidelijk en overtuigend te maken dat de vrije beleidsruimte toebehoort aan een deelnemende gemeente. Dat betekent dat vooraf duidelijk gemaakt wordt óf en in welke mate de samenwerking de beleidsruimte beïnvloedt/beperkt. Let wel: vaak worden -ten onrechte- processen, systemen en applicaties aangemerkt als de vrije beleidsruimte van de gemeente of gekoppeld worden aan de eigenheid van beleid, de “couleur locale”.

### 3. Vrij in deelname, verplicht in proces

Uit de huidige samenwerkingsverbanden komt een krachtig advies om deelname van gemeenten vrijwillig te laten zijn, maar binnen de samenwerking het proces verplichtend. De meerwaarde moet overtuigend zijn. En juist die meerwaarde (bijvoorbeeld: kostenbesparingen, kwaliteitsverhoging en continuïteitsgaranties) is gediend bij één aanpak, één proces. Het ondersteunt het succes van een samenwerking indien de samenwerking wel vrijwillig, maar niet vrijblijvend is. Dat er verplichtingen aan vast zitten (in ontwikkelingszin) waardoor de oogst voor iedere deelnemer vergroot wordt.

### 4. Professioneel opdrachtgeverschap

Een heikel punt dat niet genoeg aandacht kan krijgen. Het professioneel opdrachtgeverschap vindt plaats op drie niveaus. Allereerst bij de gemeente zelf. Intergemeentelijke samenwerking is qua proces vaak stroperig en qua resultaat teleurstellend omdat de opdrachten ruim interpreteerbaar zijn en niet specifiek genoeg qua doelstellingen. Ambtelijke werkgroepen worden daarmee niet uitgedaagd en leveren te vaak slappe compromissen op. Nodig is een opdracht met heldere doelen en duidelijke verwachtingen over het op te leveren resultaat.

Vervolgens dient het opdrachtgeverschap naar de samenwerking bestuurlijk en/of ambtelijk te worden ingericht. Dit beslaat natuurlijk het contract, bestuur, regiefunctie en informatievoorziening. Dit heeft een directe relatie tot de drie elementen van invloed, voordeel en flexibiliteit.

Tot slot dient ook het collectief goed en professioneel opdrachtgever te zijn. Naar hun leveranciers. Om de eigen doelen veilig te stellen en om te waarborgen dat de behoefte van deelnemende gemeenten aan invloed, voordeel en flexibiliteit niet onnodig wordt belemmerd.

### 5. Leiderschap onontbeerlijk

De meeste gemeenten ervaren dat politiek-bestuurlijk zelfstandigheid op de meeste sympathie mag rekenen en ambtelijk het zelf blijven uitvoeren van taken. Niet zozeer omdat er veel weerstand is tegen collectieven, maar eerder omdat men gehecht is aan en vertrouwd met hoe het nu gaat. Het creëren van krachtige betekenisvolle samenwerkingen vraagt daarom om leiderschap. Voorop gaan in de beweging met focus op het uiteindelijk te bereiken doel en daarmee voorkomend dat de vele operationele en veranderkundige details én vraagstukken (groot en klein) het zicht op de te bereiken doelen vertroebelt.

### 6. Veranderkracht bij college

Het nemen van betekenisvolle stappen in de collectivisering van ICT vraagt om distantie en zicht hebben op de doorslaggevende betekenis van het creëren van publieke waarde. Een te krachtige verbondenheid met de operatie kan deze distantie bemoeilijken en het zicht belemmeren. Uit de stakeholdersanalyse en de brede praktijk blijkt dat de veranderkracht gezocht moet worden bij het college. De permanente en beleidsterrein overstijgende kracht van burgemeester en gemeentesecretaris, aangevuld met de sectorale verantwoordelijkheid van wethouders, geeft de beste garantie om perspectief te zien, ondanks de hobbels en bobbel die dit perspectief voor velen uit het zicht plaatst. Naast veranderkracht is toename van urgentie noodzakelijk. Deze urgentie-bepaling ligt primair bij het hoogste orgaan van de gemeente: de gemeenteraad. Het verdient aanbeveling om bij collectivisering aandacht te geven aan het krachtiger de gemeenteraad in positie te brengen om inhoudelijk en vooral qua toename van publieke waarde kaderstellend en stimulerend het college te steunen op dit terrein.

## 7. Getrapte invoering

De succesvolle samenwerkingsverbanden kenmerken zich door een getrapte invoering. Klein starten, processen uitlijnen en fijnlijpen om vervolgens andere deelnemers toegang te geven tot een vlekkeloos opererend samenwerkingsverband. Het je bewust zijn waar je je als organisatie in de ervaringscurve bevindt zorgt dat vertrouwen door goede dienstverlening wordt opgebouwd. Te snel groeien creëert desillusies. Deze getraptheid vraagt om geduld van diegenen die nog niet zijn aangesloten én om een aantal launching customers, die weliswaar voorrang hebben, maar ook geconfronteerd worden met onvolkomenheden en voor de anderen daarmee investeren in een goed product.

### 5.4 OVERIGE STIMULANSEN EN BLOKKADES

Bij de gesprekken zijn naast de genoemde kritieke succesfactoren nog een aantal adviezen meegegeven die de moeite waard zijn om mee te nemen. Deze zijn:

- **Micro en macro beschouwingsniveau.** Naast de kritieke succesfactor “veranderkracht bij college” komt het beschouwen van vraagstukken op micro-niveau (nodig om een goede oplossing te creëren) en macro-niveau (nodig om veranderkracht vanuit een verderliggend perspectief) ook terug als advies voor de landelijke overleggen. Het telkens weer naar voren halen van het verderliggende perspectief is ook daar nodig om niet ongewild te verzeilen in detaildiscussies die niet alleen gaan over techniek, maar ook over financiering, juridische aspecten en procesmatige aspecten.
- **Desintegratie- en transitiekosten** De aanzet voor een samenwerking wordt te zeer gedomineerd door desintegratie- en transitiekosten. Soms ook vanuit de sympathie voor een zelfstandige operatie. Vanzelfsprekend horen deze kosten vol deel uit te maken van een overweging, maar wel vanuit een langjarig perspectief. Het nadenken of deze hobbel minder hoog gemaakt kan worden door

financieringsarrangementen en vormen van “overstapservices” is meer dan de moeite waard.

- **Lichte vormen van overleg (getrapt)** De stakeholders ervaren een grote druk op de agenda door de vele overleggen die op dit terrein plaats vinden. Overleggen ook die soms overlap vertonen. Het streven naar lichtere en meer getrapte vormen van overleg waarin een groep gemeenten één vertegenwoordiger mandateren wordt aantrekkelijk gevonden.
- **Regie, geen uitvoering** Het collectiviseren van ICT kan leiden tot een centrale uitvoeringsorganisatie. Deze uitvoeringsorganisatie moet snel en wendbaar zijn en leveranciers aansturen. Zij moeten echter zelf de rol van marktpartijen in de uitvoering niet gaan overnemen.
- **Succes ICT** Hoewel er sprake is van een krachtige wens om te collectiviseren is er tegelijkertijd wantrouwen tegen landelijke programma’s en grootschalige ICT-projecten. Dit wantrouwen is gevoed door persoonlijke ervaring met regionale samenwerking, door onder andere recente onderzoeken naar ICT-projecten bij het Rijk en ontwikkelingen bij de Nationale Politie. Deze op de praktijk gebaseerde beeldvorming vormt een rem op collectivisering.
- **Succes elders** Tegelijkertijd zijn er successen elders die aanzetten tot actie. Nieuwe toetreders in de dienstverlening (Airbnb, Booking.com, Coolblue, Bol.com, etc) laten zien dat er snel uitstekende uniforme en marktconforme dienstverlening kan worden opgezet. Maar ook bij de (semi-)overheid zijn goede voorbeelden in bijvoorbeeld de onderwijswereld (zie ook de volgende paragraaf) die kunnen inspireren.
- **Relatie met marktpartijen** De marktpartijen, waaronder een aantal grote spelers, moeten onderdeel zijn van de oplossing. Het gaat hierbij erom dat de rol van marktpartijen niet wordt overgenomen, maar dat er wel meer gebundeld opdrachtgeverschap ontstaat.

Ook dat marktpartijen helpen in het migreren naar een meer gecollectiveerd I-landschap. Het creëren van een soepel overgangsregime en overstapservices is van belang. Tot slot staat het huidige aanbestedingsrecht samenwerking vaak in de weg staat. Als je een gemeenschappelijke licentie van bijvoorbeeld databasesoftware wilt kopen, moet je een juridisch ‘echte’ organisatie zijn.

### 5.5 WAT LEREN WE VAN ANDEREN?

#### Rabobank

Rabobank Nederland is een coöperatie met beperkte aansprakelijkheid (B.A.). De leden van Rabobank Nederland zijn de circa honderd lokale Rabobank-coöperaties, die zelfstandig zijn. Rabobank Nederland ondersteunt en adviseert de lokale Rabobanken. Ze ontwikkelt bijvoorbeeld nieuwe financiële diensten en systemen en worden er voor de lokale coöperaties taken uitgevoerd op het gebied van financiën, personeelsbeleid en ICT. Verder treedt Rabobank Nederland op als een soort centrale bank voor de lokale Rabobanken. In opdracht van De Nederlandsche Bank voert Rabobank Nederland toezicht uit op het beheer en de administratie van de lokale Rabo-coöperaties.

In toenemende mate concentreren de lokale coöperatieve banken zich op hun cliënten en leden en op specifieke eigenschappen van de combinatie van gebied en cliënten die eisen stellen aan de financiële dienstverlening. Ontwikkeling van processen, systemen en infrastructuur gebeurt in samenwerking. De Rabobank kent kringen, waarin de belangen van de Rabobank centraal staan. De lokale banken adviseren daarin Rabobank Nederland o.a. over de benodigde functionaliteiten. De realisatie en het beheer verzorgt Rabobank Nederland, die marktpartijen selecteert om hierin te participeren. Hiermee ontstaat een coöperatie waar op het vlak van digitalisering en informatiebeleid de productontwikkeling een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, waar processen geharmoniseerd en systemen gestandaardiseerd zijn, realisatie- en beheerkracht geconcentreerd is, schaarse kennis gecentraliseerd en de ruimte en vrijheid van lokale banken vooral gelegen is in het bedienen van de eigen cliënten en het behartigen van de belangen van de eigen leden.

#### Coöperatie SURF

In de coöperatie SURF werken de Nederlandse universiteiten, hogescholen, universitaire medische centra, onderzoeksinstituten en mbo-instellingen samen aan ICT-innovatie. SURF was van oudsher een stichting van de gezamenlijke universiteiten om schaarse supercomputing capaciteit voor wetenschappelijke doeleinden ter beschikking te stellen, de huidige werkmaatschappij Surfsara. Daarnaast kent SURF inmiddels SurfMarket; de ICT-marktplaats voor onderwijs en onderzoek waar applicaties en clouddiensten zijn ingekocht en Surfnet; die zeer breedbandige netwerkverbindingen ter beschikking stelt. SURF bedient in beginsel alle culturele en onderwijs organisaties die door OCW worden gefinancierd.

#### De MBO Cloud

SaMBO ICT heeft het initiatief genomen voor de circa zeventig MBO-scholen een MBO-cloud in te richten. In deze MBO-cloud kunnen de aangesloten partijen digitale leermiddelen en andere ICT-voorzieningen selecteren, gereed zetten, bestellen en betalen. Elke MBO-instelling bepaalt zelf welke clouddiensten en/of leermiddelen door studenten en medewerkers zijn te gebruiken of te bestellen. Om dit te realiseren is in de ‘hub’ een catalogus en leermiddelenlijst-voorziening beschikbaar. Leermiddelenlijsten worden in de hub samengesteld. Studenten hebben overzicht over welke aanbieders (delen) van de leermiddelenlijst aanbieden en bepalen vervolgens zelf waar zij dat aanschaffen. In de demonstratieomgeving van MBO-cloud die recent is opgeleverd, is zichtbaar hoe het in opzet werkt. Naast het realiseren van de MBO-cloud-hub (met al zijn randvoorwaarden) initieert het programma ook samenwerking op het gebied van het ontsluiten van ‘legacy’-applicaties. Leveranciers onderzoeken hoe zij deze applicaties het beste kunnen aanbieden en ook instellingen onderzoeken samenwerking op dit gebied. ‘Niet alles meer zelf doen’ is het credo. Het MBO-cloud-programma heeft een vrij uitgebreide Taskforce waarin bijna twintig instellingen zijn vertegenwoordigd. Het bestuur van SaMBO-ICT is opdrachtgever van het programma MBO-cloud. De manager van SaMBO-ICT treedt op als liaison naar de Taskforce Cloud. Partners Kennisnet en SURF dragen zorg voor de realisatie van de nutsvoorziening en voor het koppelen van clouddiensten.

## VICTOR

VICTOR, of Vlaamse ICT Organisatie, is dé ledenorganisatie in België binnen de lokale overheid voor iedereen die betrokken is bij ICT en informatiemanagement. V-ICT-OR biedt een forum van IT best practices die de dienstverlening van lokale besturen verbetert. In het kader van het programma Vlaanderen Radicaal Digitaal werkt VICTOR met een kleine programmaorganisatie van zes personen in opdracht van de Vlaamse overheid aan het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening en het verlagen van de administratieve lasten. VICTOR onderkent daarbij een viertal (cyclische) fasen: innoveren, standaardiseren, dissemineren en adopteren. VICTOR werkt daarbij met regionale kenniskringen en een coöperatieve structuur waarbij ze gemeenten vraaggericht ondersteunen bij het digitaliseren van hun dienstverlening en bedrijfsvoering. Inmiddels lopen er een zestal gezamenlijke aanbestedingen/projecten, o.a. een gemeenschappelijk contractmanagementsysteem, monumentregistratie, factuurregistratie, meldingen openbare ruimte en een CRM-systeem. Daarbij worden in elk project een aantal heldere architectuurprincipes gehanteerd (open standaarden, gebruik authentieke basisregistraties etc.) Samenwerking met VICTOR op dit vlak is vrijwillig maar niet vrijblijvend. Elke gemeente die aan deze gezamenlijkheid wil meedoen, committeert zich aan het participeren in de kerngroep voor drie projecten. Voor de andere projecten kunnen ze dan meeliften met de resultaten van een andere kerngroep. Zo worden de lasten verdeeld maar kan iedereen van de lusten profiteren. Gemeenten kunnen nu voor een fractie van de gebruikelijke kosten (men noemt circa 10%) vanuit de genoemde projecten beschikken over goed ingerichte informatiesystemen.

## Denemarken<sup>10</sup>

In het nadenken over hoe de snelheid in de digitale overheid kan worden gebracht, kan niet om het Deense model heen. De Digitale Overheid wordt vormgegeven vanuit een agentschap van het ministerie van Financien. Er is dan ook maar één organisatie verantwoordelijk voor de Digitale Overheid. De digitale dienstverlening verloopt voor alle overheids-

lagen via het portaal 'borger.dk'. Alle overheidslagen werken dan ook samen in dit agentschap. En ook zorg en onderwijs maken gebruik van dit kanaal. Het ministerie van Financien collecteert de bijdragen voor projecten, gemeenten financieren circa 40% van deze projecten. De Deense overheid heeft voor een directieve benadering gekozen. In opeenvolgende stappen wordt het gebruik van digitale overheidsdiensten, zoals inschrijving kleuterschool, aanvraag levensonderhoud, geboorteregistratie, verplicht gesteld. In golven wordt het gebruik van digitale overheidsdiensten, zoals inschrijving kleuterschool, aanvraag levensonderhoud of geboorteregistratie, verplicht gesteld. Ook burgers zijn verplicht gebruik te maken van dit kanaal, waarbij diverse vangnetten zijn ingericht voor burgers die niet zelfredzaam zijn.

De invoering van een centraal overheidsportaal (borger.dk) heeft geleid tot ondersteuning van hogere kwaliteit. Doordat veel overheidszaken nu op één plek te vinden zijn, worden burgers niet naar een andere plek gestuurd voor elke deelvraag en wordt er beter verantwoordelijkheid voor de problemen van burgers genomen.

Een waarschuwing is bij deze voorbeelden ook op zijn plaats. Ze dienen vooral als inspiratie en zijn mogelijk te transponeren maar niet rechtstreeks te vertalen. Zo verloopt de belasting in Denemarken voor een belangrijk deel via gemeenten.



<sup>10</sup> De digitale (zelf)redzaamheid van de burger, Dialogic, 2013

# 6. Samenwerkingsverbanden

## 6.1 DE OPGAVE VOOR DE SAMENWERKING

In hoofdstuk 4 hebben we afgeleid waar theoretisch gezien een collectief arrangement voor de samenwerking op het gebied van ICT op zou moeten inzetten. In hoofdstuk 5 hebben we deze theoretische exercitie afgezet tegen de mening van stakeholders en vastgesteld waar in de praktijk behoefte aan is. Vanuit deze twee exercities komt nadrukkelijk het beeld van een hoogwaardige Uitvoeringsorganisatie voor Innovatie en Ontzorging voor gemeenten naar voren.

Aan de innovatiekant kent dit arrangement de volgende functies:

- Een centrum met hoogwaardige kennis op het gebied van (gemeentelijke) ICT architecturen en concepten;
- Een centrum met hoogwaardige kennis op het gebied van gemeentelijke processen en dienstverlening;
- Een centrum van hoogwaardige verbinders die ICT, dienstverlening én de gemeentelijke praktijk weten te verbinden.

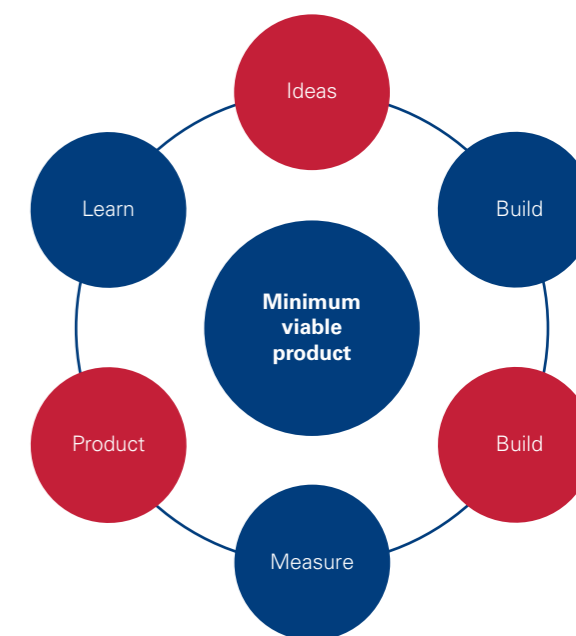
Aan de ontzorgingskant zien we de volgende functies:

- Een centrum van hooggekwalificeerde inkoopspecialisten;
- Een centrum met hoogwaardige specialisten op het gebied beheer, beveiliging en onderhoud;
- Een hoogwaardig servicecentrum voor sourcingsvraagstukken in het gemeentelijk domein.

De functies innovatie en ontzorging kennen ieder hun eigen dominante logica. Innovatie richt zich op exploratie en de ontzorgingskant richt zich op de exploitatie. Ze zijn gescheiden maar wel nabij elkaar

georganiseerd en nadrukkelijk met elkaar verbonden. Geen grote bureaucratische organisatie maar een organisatie die werkt volgens de principes van de 'Lean Startup'<sup>11</sup>.

Een organisatie die snel aan de slag gaat met een relatief kleine (wisselende) vraagcoalitie van gemeenten die ook echt aan de slag willen met de oplossingen die deze uitvoeringsorganisatie gaat realiseren. Deze vraagcoalitie stuurt en bepaalt de inhoud.



Een uitvoeringsorganisatie die niet alles zelf doet maar gebruik maakt van wat er al is en ook aan de aanbodkant coalities weet te sluiten met private én publieke partijen. Die ook 'relatief' snel invulling weet te geven aan de behoefte, of deze nu 'top-down' uit wettelijke verplichtingen voorkomt of 'bottom-up' vanuit het gemeentelijk portfolio overleg. En relatief snel met de 'minimum viable product' komt en die iteratief deze oplossing steeds weet te verbeteren en geschikt maakt voor opschaling.

<sup>11</sup> The Lean Startup How Relentless Change Creates Radically Successful Businesses, E. Ries, 2011

## 6.2 DE EISEN AAN HET SAMENWERKINGS- VERBAND OP HOOFDLIJNEN

De Uitvoeringsorganisatie voor innovatie en ontzorging zoals die hierboven wordt geschetst, vereist het nodige aan de vorm. Het zal niet zonder meer goed kunnen functioneren binnen de klassieke gemeente-bureaucratieën en de landelijk governance rond VNG/KING. Naast de eisen die de logica van het primaire proces aan de vorm stelt, is het evident dat een dergelijk construct goed moet kunnen functioneren binnen het publieke stelsel. De volgende (soms tegenstrijdige) aspecten zijn naar onze mening van belang in het nadenken over de meest passende vorm:

ASPECT	TOELICHTING
<b>Eigenaarschap</b>	Het eigenaarschap van dit construct ligt bij alle gemeenten.
<b>Zeggenschap</b>	Coalities van gemeenten kunnen direct sturen op de inhoud en de geboden oplossingen vanuit de uitvoeringsorganisatie.
<b>Bestuurlijke drukte</b>	Een dergelijke uitvoeringsorganisatie is gebaat bij enige luwte zodat in alle rust goede oplossingen kunnen worden gecreëerd.
<b>Slagvaardigheid</b>	Er is een kortcyclisch besluitvormingsproces nodig
<b>Financiële en fiscale regelgeving</b>	Fiscale aspecten rond BTW en uitkering van overschotten moeten worden meegenomen
<b>Aanbestedingsaspecten</b>	De geschetste uitvoeringsorganisatie kent een groeimodel waarin eerst voor kleinere coalities van gemeenten oplossingen worden gecreëerd, waarna andere gemeenten aan kunnen sluiten bij die specifieke oplossing. Het is van belang dat dit mogelijk is zonder nieuwe aanbesteding te hoeven doen.
<b>Aansprakelijkheid</b>	De geschetste uitvoeringsorganisatie gaat verplichtingen aan en zal daarmee financiële risico's lopen. Het is van belang in de verdere uitwerking aandacht te besteden aan aansprakelijkheid van deze risico's.

## 6.3 DE RELATIE MET HUIDIGE SAMENWERKINGSVERBANDEN

Een goed model om de collectieve samenwerking rond ICT te faciliteren lijkt een getrappt model waarbij de bestaande regionale samenwerkingen met elkaar worden verenigd. Zij vormen de partners in de eerder geschetste aanbodscoalities. Het doel van dit getrappt model is om binnen één en dezelfde governance structuur taken op die schaal te organiseren waar die het best passen. Gespecialiseerde taken die weinig variatie tussen gemeenten en relatief weinig interactie met de gebruikersorganisatie kennen, kunnen op het landelijk niveau worden georganiseerd. Taken die meer interactie met de gebruikersorganisatie vergen en waarbij sprake is van meer lokale variatie kunnen op het regionale niveau worden georganiseerd. Dit getrapte model sluit aan bij de samenwerking die rond specifieke thema's nu al veel zijn ontstaan, bestendigd deze en formaliseert dit netwerk zodat ook meer substantiële taken en voorzieningen hierin in ondergebracht kunnen worden. We illustreren dit aan de hand van een casus.



Regionale SCC's maar ook grotere gemeenten hebben inmiddels moderne datacenters gebouwd om de aangesloten gemeenten of de eigen gemeenten te bedienen. Deze datacentercapaciteit is vaak overgedimensioneerd<sup>12</sup>. De overcapaciteit zou ingezet kunnen worden om in de hosting van andere niet aangesloten gemeenten te voorzien of de hostingsbehoefte rond landelijke voorzieningen met een hostingsbehoefte, denk aan de systemen van dimPact, govunited, wigo4it of het gemeentelijk gegevensknooppunt. Op landelijkniveau kan de uitvoeringsorganisatie voor innovatie en ontzorging een landelijk loket inrichten waar partijen zich kunnen melden. Dit kan in eerste instantie een puur organisatorische oplossing zijn waarbij de landelijke uitvoeringsorganisatie goede afspraken heeft met een aantal partijen met een modern datacenter hebben (die deze flexibiliteit ook kan bieden), over vergoedingen voor het gebruik, de te hanteren veiligheidsmaatregelen en de meest passende werkwijzen. Langs dit construct kunnen dan ook uitwijkvoorzieningen worden geregeld die nu veelal in de markt worden gerealiseerd. Door hier landelijke coördinatie op te zetten kan zo een construct ontstaan die uit kan groeien tot een gemeentecLOUD. Met moderne virtualisatietechniek kan zelfs een stap verder worden gegaan waarbij binnen de landelijk uitvoeringsorganisatie een abstractielaag wordt gerealiseerd waarop de regionale datacenters zijn aangesloten, en die zich voor de gebruikersorganisatie als één datacenter gedraagt. Er zijn in de private markt partijen die op deze wijze datacenter capaciteit aanbieden<sup>13</sup>

Uiteraard vergt een dergelijke getrappt model voor de uitvoeringsorganisatie nog veel nadere uitwerking en zijn er vele complicaties van juridische, organisatorische en inhoudelijke aard te benoemen, maar dit lijkt op voorhand een kwestie van nadere uitwerking.

## 6.4 VERPLICHTENDE ZELFREGULERING

In paragraaf 4.5 hebben we vanuit een theoretisch perspectief nagedacht over de beste samenwerkingsvorm en daarbij de conclusie getrokken dat een model met centrale sturing waarbij het Rijk collectivisering verplichtend oplegt, het meest aantrekkelijk lijkt. In paragraaf 5.5 hebben we gezien dat in Denemarken dit directieve model goed heeft gewerkt en veel resultaten heeft opgeleverd. Maar de context is daar natuurlijk wezenlijk anders. De eerste contouren van de Wet GDI waarin de verplichting ten aanzien van de Digitale Overheid worden vastgelegd, laten echter zien dat dit niet per se het model is waar het Rijk volledig op inzet. Volgens de Digicommissaris<sup>14</sup> zijn er drie problemen met de Digitale overheid.

- Budgetering is niet geregeld, er is geen geld voor doorontwikkeling.
- Er is één minister nodig die aanwijzingen zou kunnen geven. Dat is echter niet geregeld.
- Overheden stellen zich nog onvoldoende op als één overheid en gaan hun eigen gang.

Dit betekent wat ons betreft dat het gemeentelijk domein een vrijwillige maar niet vrijblijvende samenwerkingsvorm moet kiezen. Naast de uitwerking van de rechtsvorm die invulling dient te geven aan dit vrijwillige maar niet vrijblijvende karakter zullen er andere mechanismen nodig zijn om auto-noom zonder harde verplichting vanuit het Rijk tot een collectief arrangement te komen.

Hierbij dringt zich de analogie op met de wijze waarop gemeenten omgaan met informatieveiligheid. Gemeenten hebben collectief in de BALV 2013

<sup>12</sup> Uit de literatuur is bekend dat slechts 20 tot 30% van de beschikbare reken- en opslagcapaciteit daadwerkelijk gebruikt wordt. Zie bijvoorbeeld <http://computerworld.nl/consumerization/74004-datacenters-een-zee-aan-ruimte>

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld interroute, greenclouds.

<sup>14</sup> iBestuur, Verslag iBestuur congres 2016

besloten om aan bepaalde normen voor informatieveiligheid te voldoen. Zij hebben daarbij een gezamenlijk en gedeeld belang. Immers in dit verband geldt dat de keten net zo sterk is als de zwakste schakel. Gemeenten spreken elkaar daar op aan en leren van elkaar. De visitatiecommissie informatieveiligheid is een bestuurlijk leerinstrument dat gemeenten hierbij gericht handelingsperspectief biedt.

Een soortgelijk mechanisme zou goed kunnen helpen om het niet vrijblijvende karakter van de hier geschetste uitvoeringsorganisatie te benadrukken. De hier geschetste uitvoeringsorganisatie is natuurlijk wezenlijk anders dan de afspraken rond informatieveiligheid. Hoe een dergelijke bestuurlijk commissie in dit geval bij zou kunnen dragen is een punt van nadere uitwerking.

### 6.5 TOT SLOT REFLECTIE OVER DE RECHTSVORM

Zonder nu direct een keuze te maken voor de meest geschikt vorm voor de uitvoeringsorganisatie, willen we toch een reflectie geven op de mogelijke uitwerkingsrichtingen. Al eerder is geconstateerd dat een vorm waarbij geen entiteit wordt gevormd, niet pas-

send is bij het voorliggende vraagstuk. Als we deze rechtsvormen buiten beschouwing laten, komen we wat ons betreft de volgende vormen in aanmerking.

Privaatrechtelijke rechtsvormen

- Overheids BV of NV
- Stichting
- Vereniging
- Coöperatie

Publiekrechtelijke rechtsvormen

- Centrumconstructie
- Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam
- De bedrijfsvoeringsorganisatie<sup>15</sup>

Om tot de uiteindelijke keuze te komen zouden deze rechtsvormen gewogen kunnen worden op de eerder genoemde aspecten.

Het coöperatieve karakter dat noodzakelijk is voor de uitvoeringsorganisatie kan vorm worden gegeven in diverse rechtsvormen. Dit hangt af van de verdere uitwerking in statuten en regelingen. De precieze vorm lijkt vooral een punt van (noodzakelijke) nadere uitwerking maar op dit moment geen wezenlijk beslispunt.



<sup>15</sup> Op 12 augustus 2014 is de wijziging van de Wgr (Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met onder andere de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid) gepubliceerd en is inwerkingtreding nog afhankelijk van een nog vast te stellen koninklijk besluit.

## 7. Uitzicht; begaanbare wegen in collectivisering van ICT

### 7.1 INLEIDING

Over de onderwerpen waarop collectivisering wenselijk is, bestaat een grote mate van eensluidendheid. Over de weg er naar toe beduidend minder. Vanzelfsprekend is een belangrijke richting gezamenlijk uitgezet in “Digitale Agenda 2020”. De beweging en richting van deze agenda is een uitstekende basis voor deze verkenning met betrekking tot collectivisering.

In deze korte verkenning hebben we gekeken naar wat bewandelbare wegen zijn. Vanuit het methodisch doordenken en vanuit de praktijk. Deze zijn in dit afsluitende hoofdstuk als mogelijkheden meegegeven. Op basis van nadere besprekingen in de Commissie D&I en bij behandeling op de ALV kan een uitwerking en verdere concretisering in 2016 vormgegeven worden.

### 7.2 METHODISCH DOORDENKEN EN PRAKTIJK SAMENGEBRACHT

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

A. **Dienstverlening:** het collectiever organiseren en besturen van de applicaties en systemen in de dienstverlening levert voordeel op. Dit wordt versterkt door de hoge publieke waarde, waarbij aandacht nodig is voor het aspect van legitimiteit. Dienstverlening wordt in praktijk nog vaak gezien als eigen en kenmerkend voor de gemeente en daarmee als een onderwerp met veel “couleur locale”. De geïnterviewden en de gemeenschap zetten ons inziens de publieke waarde centraal (kwalitatief hoogwaardig, eigentijds en passend bij wat de gemeenschap als “normaal” ervaart);

B. **Schaarse hoogwaardige kennis:** het collectiever organiseren en besturen van schaarse

hoogwaardige kennis levert voordeel op en creëert bovendien veel extra publieke waarde. Vanuit kansen, zoals bij beleidsinformatie (Geo-informatie en datagestuurd werken) en ook vanuit bedreigingen zoals bij privacy- en beveiligingstoepassingen. Het gaat bij schaarse hoogwaardige kennis niet alleen om realisatiekracht bij ontwikkeling en beheer van toepassingen, maar ook om expertise in het betekenis geven aan data (van data naar informatie) en om het ontwikkelen van standaarden. De gegevensknooppunten die op dit vlak opereren, laten ook in praktijk reeds zien dat meerwaarde genereerd kan worden;

C. **Consolidatie van rekencentra in de Cloud:** hoewel de publieke waarde geringer is, kan met consolidatie van rekencentra in de cloud de basis gelegd worden voor verdere standaardisatie op het gebied van applicaties en gegevens. De voordelen liggen dan vooral besloten in het ontzorgen van gemeenten en het voorkomen van integratieproblemen. Tevens sluit deze stap goed aan op de vele kleinere en grotere stappen die regionaal reeds zijn genomen;

D. **Op termijn back-offices van bedrijfsvoering, fysiek en sociaal domein:** op termijn is veel voordeel te behalen in het harmoniseren van processen en standaardiseren van techniek en systemen op het gebied van de back-offices van bedrijfsvoering en vooral het fysieke en sociale domein. De publieke waarde is bijzonder groot, de gevoeligheid in het kader van legitimiteit echter ook. In navolging van het bedrijfsleven lijkt de volgorde der dingen voor te schrijven te starten met de “voorzijde” (de dienstverlening). Dit omdat de gemeenschap in directe zin de meerwaarde kan ervaren, gevolgd door de infrastructuur en rekencentra, omdat dit voorwaarden creëert voor verdere harmonisatie en standaardisatie.



### 7.3 LEREN VAN DE HUIDIGE PRAKTIJK, STIMULANSEN EN BLOKKADES

Uit de stakeholderanalyse komt een beeld naar voren dat gedeeltelijk het methodisch doordenken ondersteunt. Er is bij de stakeholders een krachtige oriëntatie op het vergroten van de publieke waarde, zoals bij de dienstverlening en het woekeren met schaarse kennis, zichtbaar wordt. Aan de wijze waarop dat gebeurt worden eisen gesteld in de zin van dat kostenverlaging (minder meerkosten) een belangrijk doel is en dat de innovatiesnelheid wordt opgevoerd en de gemeenten ontzorgd worden.


Marktconforme en eigentijdse dienstverlening


Woekeren met schaars talent


Opschroeven innovatiesnelheid


Kosten moeten omlaag


Focus op gebied en gemeenschap (ontzorgen)

dat er fragmentarisch en complex uit ziet. Met teveel bestuurlijke drukte, te weinig betekenisvolle resultaten en daarmee ineffectief. Gemeenten die in de kern dezelfde uitvoeringsprocessen kennen en toch onvoldoende in staat zijn de handen ineen te slaan om overal burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven te bedienen. Op een wijze die past bij de verwachtingen van de gemeenschap, die gebaseerd is op wat zij elders ook ervaart. Het telkens lokaal oplossingen bedenken past niet goed bij die verwachting.

Tot slot zijn ervaringen met collectivisering niet altijd positief. Regionale samenwerkingsverbanden komen vaak moeizaam tot stand, het verwachte voordeel valt regelmatig tegen en landelijke initiatieven en programma's (ook bij bijvoorbeeld Rijk en politie) leiden veelal tot forse tegenvallers in functionaliteit, geld en doorlooptijd. Gelukkig is er inmiddels veel te leren van eerdere initiatieven, zoals in paragraaf 5.3 uitgebreid beschreven staat.

Er is daarmee een spanning waarneembaar tussen een vrijwel unaniem gedeeld beeld rond de wenselijkheid van één dienstverleningsgezicht, één daaraan verbonden procesarchitectuur voor dienstverlening en krachtige bundeling van schaarse kennis enerzijds en een diffuus en onzeker beeld hoe collectivisering succesvol en effectief kan zijn anderzijds.

#### ADVIES 1 Focus inhoudelijk de komende drie jaar op dienstverlening, woekeren met schaarse kennis en het creëren van één gemeente-cloud

### 7.4 DENKEN IN KORTE, MIDDELLANGE EN LANGE TERMIJN

We maken een onderscheid tussen korte termijn oplossingen (2016/ 2017), middellange termijn (2017 tot 2019) en lange termijn oplossingen (2019 en verder). Dienstverlening, schaarse hoogwaardige kennis en consolidatie van rekencentra in één gemeente-cloud vallen onder de eerste twee termijnen. De backoffices voor bedrijfsvoering, het sociale en het fysieke domein onder de lange termijn

We zien dat er veel te leren valt van huidige samenwerking. In paragraaf 5.3 zijn 7 van deze stimulansen in beeld gebracht. In positieve zin is op te merken dat er de afgelopen jaren een grote hoeveelheid aan samenwerkingsverbanden is ontstaan. Van nauwelijks enige samenwerking rond de eeuwwisseling werken gemeenten nu op het vlak van i-Voorzieningen intensief samen. Soms puur op het vakgebied, soms als afgeleide van een samenwerking op een beleidsterrein. Naast deze positieve blik is ook een andere observatie mogelijk. Deze is veel gehoord tijdens de interviews. Een observatie die niet plaatselijk of regionaal kijkt maar het geheel overziet. Een geheel

oplossing. De korte en middellange termijn werken we hieronder uit.

### 7.5 KORTE TERMIJN AANPAK (2016 EN 2017)

De korte termijn aanpak heeft vooral tot doel dat goede initiatieven met kracht worden doorgezet. Initiatieven rond de gegevensknooppunten, inkooptrajecten voor telefonie en de initiatieven voortkomend uit de Digitale agenda 2020 zijn initiatieven die opvolging verdienen. Het creëren van succesverhalen helpt om straks grotere stappen te maken. Ze bieden bovendien een noodzakelijk tegenwicht tegen minder positieve beelden én ervaringen op het gebied van samenwerking en grote zware, landelijke programma's.

#### ADVIES 2 Boek (kleine) betekenisvolle successen

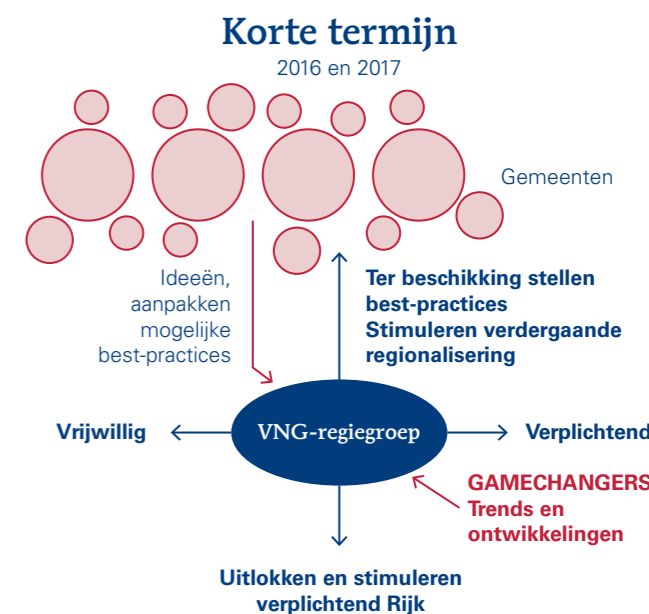
Daarnaast kan op korte termijn gestart worden met het voeren van krachtige regie. Deze regierol heeft een inhoudelijke kant, waarin de samenhang van initiatieven wordt vormgegeven en bewaakt. Hierbij wordt nadrukkelijk in de gaten gehouden of er gamechangers zijn, waarop ingespeeld moet worden of dat er initiatieven bij gemeenten of het Rijk of elders zijn, die de moeite waard zijn om meegenomen te worden. De regierol heeft ook een initiërende rol. Daar waar belangrijke inhoudelijke elementen ontbreken worden initiatieven genomen om dit aan te vullen. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld architecturen en standaarden. Initiatieven kunnen niet-vrijblijvend zijn (via de ALV), "uitgelokt" verplichtend zijn via het Rijk (met instemming van de ALV) of vrijwillig zijn. In dat laatste geval wordt een aantrekkelijk aanbod geformuleerd dat zo verleidelijk is dat gemeenten de vrijheid hebben hierop in te gaan. In het eerste geval kan de wijze waarop in het gemeentelijk domein de visitatiecommissie Informatieveiligheid als een zelfregulerend instrument als voorbeeld dienen hoe op een vrijwillige maar niet vrijblijvende wijze gemeenten geëngageerd worden aan het op orde brengen van de informatieveiligheid.

De regierol wordt vormgegeven bij VNG.

#### ADVIES 3 Versterk de inhoudelijke en operationele regie

De korte termijn aanpak heeft de volgende inhoudelijke focus:

- Dienstverlening
- Beleidsinformatie
- Security en privacy
- Consolidatie van rekencentra



Dat geschiedt als volgt:

- VNG stelt een regiegroep samen. De commissie D&I gaat vorm geven aan deze regie;
- De regiegroep richt zich op het creëren van successen voor gemeenten en doet dit door oplossingen op een verplichtende of vrijwillige wijze ter beschikking te stellen;
- De regiegroep vernieuwt het aanbod binnen de focusgebieden, hierbij rekening houdend met trends en ontwikkelingen bij de overheid, in de markt en de maatschappij en rekening houdend met game-changers

(zoals blockchain-technologie en Qiy) die het functioneren van de gemeenten binnen de focus-gebieden radicaal kan veranderen;

- Daarnaast stimuleert de regiegroep regionale samenwerking en het ter beschikking stellen van kennis en best-practices. Zowel op inhoudelijk vlak als op procesvlak (succesvolle aanpakken);
- De regiegroep wordt ondersteund door een regieteam vanuit VNG/KING.

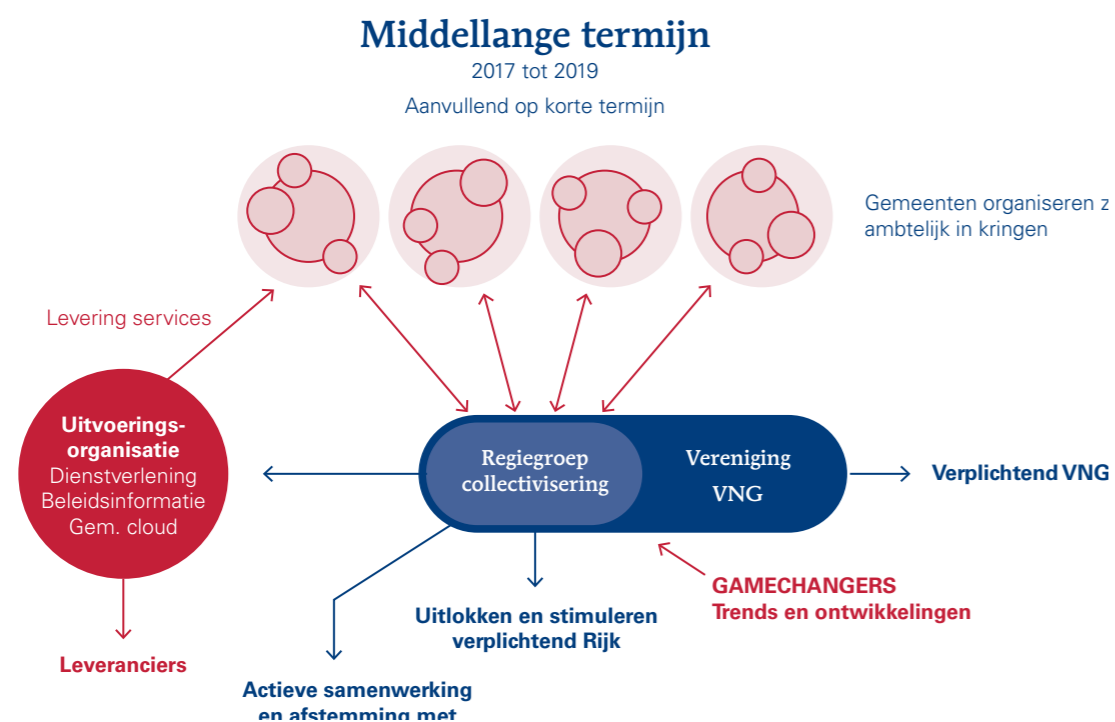
## 7.6 MIDDELLANGE TERMIJN OPLOSSING (2017 TOT EN MET 2019)

Wij adviseren krachtig doelstellingen voor de middellange termijn te kiezen, die nuchter en ambitieus tegelijk zijn. Nuchter omdat ze aansluiten op de focusgebieden die zowel vanuit het methodisch door-

denken als vanuit de stakeholderanalyse naar voren komen. Anders gezegd: doelstellingen die gedragen en logisch zijn.

Daarnaast adviseren wij te kiezen voor een doorbraak. Hier zit de ambitie. Een doorbraak in het operationaliseren van collectivisering op de focusgebieden (dienstverlening, woekeren met schaarse kennis op het gebied van beleidsinformatie en beveiliging/privacy en tot slot de vorming van een gemeentelijke cloud) en een doorbraak in de besturing vanuit de gemeenten op de te boeken resultaten. Een doorbraak in een hoog tempo waarmee direct naar de ALV van juni 2016 met een realisatieplan een aanvang wordt gemaakt

### ADVIES 4 Onderzoek de mogelijkheden voor de vorming van een coöperatieve uitvoeringsorganisatie



Kenmerken van de te bereiken situatie zijn:

- Deze uitvoeringsorganisatie richt zich in de komende jaren op de beschreven focusgebieden;
- De gemeenten richten een uitvoeringsorganisatie op die coöperatieve kenmerken heeft (samen als gemeenten krachten bundelen en verantwoordelijkheid dragen);
- De uitvoeringsorganisatie functioneert binnen de verenigingsstructuur van de VNG

en conformeert zich aan het beleid en kaders zoals die door de ALV zijn vastgesteld;

- De uitvoeringsorganisatie is gericht op het verhogen van de innovatiesnelheid en ontzorging van de gemeenten;
- De gemeenten zijn lid en deelnemer van de uitvoeringsorganisatie;
- De bestuurlijke drukte wordt verminderd doordat de gemeenten zich organiseren in kringen. Deze zijn regionaal van opzet en kunnen – mits van een behoorlijke omvang – samenvallen met huidige samenwerkingsverbanden;
- Een vertegenwoordiger van de Kring wordt gemandateerd door de andere deelnemende gemeenten in de Kring om namens de Kring te komen tot functionele specificaties van op te leveren functionaliteit, prioritering van de uitvoeringsagenda en implementatiestrategieën;
- VNG/KING neemt de regie op zich, zorgt voor samenhang op inhoud en planning en treedt namens de gemeenten op als opdrachtgever richting de uitvoeringsorganisatie;
- De kringvertegenwoordigers vormen de regiegroep van de uitvoeringsorganisatie;
- Ook de afstemming en verbinding met koepels en andere overheidslagen behoren bij de regierol van de VNG/KING;
- De uitvoeringsorganisatie zorgt voor de realisatie. Het separaat organiseren van de realisatie en –uitvoeringskracht is een belangrijke voorwaarde voor succes;
- De uitvoeringsorganisatie is klein en flexibel en gericht op het verzorgen van realisatie. Productie en ontwikkeling vindt niet plaats. Dit plaatst de organisatie in de markt;
- Het integreren of verbinden van een aantal knooppunten met de nieuw te starten uitvoeringsorganisatie is sterk aan te bevelen.

## 7.7 DE UITVOERINGSORGANISATIE UITGELICHT

Hoe de uitvoeringsorganisatie zich verhoudt tot bestaande regionale en landelijke organisaties is een belangrijk onderwerp van vervolgonderzoek (het realisatieplan). De uitvoeringsorganisatie kan bijvoorbeeld een samenwerking van een centrale uitvoeringsorganisatie zijn met bestaande regionale samenwerkingsverbanden. Zodanig dat taken eenvoudig binnen dezelfde governance zowel landelijk als regionaal kunnen worden opgepakt. Taken die uit de aard beter landelijk kunnen worden vormgegeven kunnen dan landelijk worden georganiseerd (bijvoorbeeld inkoop). Taken die beter regionaal kunnen worden vormgegeven – zoals rond kennis en kunde met veel interactie met de gebruikersorganisaties – kunnen regionaal worden vormgegeven. Het kan zo de vorm krijgen van een coöperatie van coöperaties of een gr van gr'en worden. De toets dient uiteindelijk primair te liggen in het bereiken van resultaten. Kwalitatief hoogwaardig en snel beschikbaar.

## 7.8 DE STURENDE KRACHT VAN GELD

### ADVIES 5 Onderzoek de mogelijkheid van financieringsarrangementen

Geld is een krachtig sturend mechanisme. Wij adviseren twee financieringsarrangementen te onderzoeken.

Het eerste financieringsarrangement heeft betrekking op de inrichting en opstart van de uitvoeringsorganisatie:

- Bij de financiering van de opzet van de uitvoeringsorganisatie neemt ons inziens VNG het “ondernemersrisico” in de vorm van een voorfinanciering. De kosten verbonden aan deze financiering worden in de exploitatie terugverdiend. Een financieel arrangement met bijvoorbeeld de BNG ligt voor de hand;

- Deze vorm van financiering moet ondersteund worden door het algemene commitment van de gemeenten voor de collectivisering en het operationele commitment van een groep van gemeenten die mee helpen in het boeken van resultaten en garant staan voor de eerste afname van het product of dienst. Deze gemeenten noemen wij “executive sponsors”;
- Financiering in directe zin door gemeenten of in indirecte zin vanuit het gemeentefonds hebben niet onze voorkeur. De kans op vertraging door principiële en praktische knelpunten lijkt groot.

Het tweede te onderzoeken financieringsarrangement gaat over de transitie- en desintegratiekosten bij een verandering in de operatie. De praktijk geeft aan dat deze kosten van groot belang blijken bij regionale en landelijke samenwerking. Zo groot dat er een onbalans lijkt te ontstaan tussen het uiteindelijke voordeel voor alle gemeenten en eenmalige kosten waar een individuele gemeente zich voor geplaatst lijkt.

- Onderzoek of er mogelijkheden zijn met een financieringsarrangement die tijdelijke blokkades wegneemt, verbonden aan desintegratie- en transitiekosten;
- Plaats dit arrangement in het perspectief van een overgangperiode waardoor er geprofiteerd kan worden van natuurlijke momenten van overgang (bijvoorbeeld bij afloop licenties);
- Bereid als VNG maatregelen voor die een overstap in financiële en in procedurele zin vergemakkelijken;
- Nodig de leveranciers uit om deel te zijn van dit arrangement (door bijvoorbeeld een soepeler overgangsregime te hanteren en mee te werken aan vormen van een “overstapservice”).

## 7.9 EN NU VERDER!

Er is een noodzaak in het slimmer bundelen van krachten. De innovatiekracht moet omhoog, het kan goedkoper, maar het belangrijkste is dat de dienstverlening marktconform en eigentijds wordt georganiseerd en gewoerd wordt met schaarse kennis. Dit zegt het verstand en dit zeggen de stakeholders. Alle voorgaande adviezen in dit hoofdstuk 7 geven een hoofdlijn van denken weer om als gemeenten samen een doorbraak en versnelling te organiseren. Hoofdlijnen die passen bij een korte verkenning en een basis kunnen vormen voor een krachtig realisatieplan.

### SLOTADVIES Maak een realisatieplan voor de BALV van november 2016

Kenmerken van het realisatieplan:

- Het gaat om een realisatieplan en géén business-case. Daar bedoelen we mee dat op voorhand de doelen gedeeld worden, een doorbraak nodig is en tempo vereist is;
- Het realisatieplan geeft de ALV daarmee concreet inzicht in hoe de doorbraak wordt gerealiseerd;
- Het realisatieplan is concreet en gericht op operationalisatie en maakt daarmee het creëren van draagvlak en commitment mogelijk;
- Het realisatieplan gaat in op alle elementen die nodig zijn om zo snel mogelijk na de BALV van november tot effectivering over te gaan.

Elementen die in het realisatieplan thuishoren zijn:

- Allereerst en vooral: concrete te realiseren doelen en te bereiken resultaten voor 2017 en 2018;
- Taken, rollen en bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle spelers (gemeenten, VNG, uitvoeringsorganisatie) in het kader van deze collectivisering;

- Te hanteren governance-model, inclusief het praktisch laten werken van mandateringsvormen, zoals de vorming van kringen;
- Het creëren van “executive sponsors”. Dit zijn gemeenten die verantwoordelijkheid nemen voor het creëren van succes in het aanbod van producten en services;
- Het in positie brengen van gemeenteraden om –passend bij de lokale ambities, de opgaven en uitdagingen- het belang van collectivisering goed te kunnen wegen.
- Juridische vorm/rechtsvorm van de uitvoeringsorganisatie;
- Financierings- en bekostigingsarrangement;
- Organisatie en besturing van de uitvoeringsorganisatie;
- Implementatie- en veranderstrategie, waarin begrepen is de mate waarin en de wijze waarop getraptheid (opschaling) wordt vormgegeven;
- Relatie en/of samenwerking met bestaande regionale samenwerkingsverbanden;
- Relatie en/of samenwerking met landelijke samenwerkingsverbanden (zoals knooppunten).

Voorafgaand aan de ALV van juni 2015 worden reeds uitwerkingen gemaakt. Deze gaan over:

- Waartoe besluit de ALV in juni in detail toe;
- Een nadere uitwerking van de inhoudelijke agenda voor collectivisering (in lijn met de focusgebieden), inclusief de publieke waarde waar deze producten voor staan, mede rekening houdend met het huidige portfolio (GPO).





## Bijlage 1

### Literatuurlijst

[www.noraonline.nl](http://www.noraonline.nl) [Online]

[www.gemmaonline.nl](http://www.gemmaonline.nl) [Online]

Berenschot ICT Benchmark. Utrecht, Berenschot, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

Berenschot, VKA, Rand. De mogelijkheden om de afhankelijkheden van ICT leveranciers te verminderen. 2016.

Building the Next Generation of Digital Government Infrastructures. Marijn Janssen, Soon Ae Chun, J. Ramon Gil-Garcia, 2009, Government Information Quarterly, pp. 233-237.

Digitale Agenda 2020 (ALV voorstel De Digitale Agenda 2020). VNG Den Haag, VNG, 2015. Digitale Agenda 2020 (ALV voorstel De Digitale Agenda 2020).

EY Shared Service Centers bij de overheid. Amsterdam, EY, 2005.

Hoving Wim, Bon, van Jan. Verleden, heden en toekomst van IT-servicemanagement. Utrecht, Inform-IT, 2011.

ICTUNederlandse Overheid Referentie Architectuur. Nora Online. [Online] 22 Maart 2016. [www.noraonline.nl/wiki/NORA\\_online](http://www.noraonline.nl/wiki/NORA_online).

KING (in opdracht van VNG) Verkenning en advies uniforme ICT inloopvoorwaarden van gemeenten. Den Haag, KING, 2015.

KING SLIM SAMENWERKEN AAN ICT - Kosten en baten van shared service centra. Den Haag, KING, 2011.

Slim samenwerken aan ICT HRM beleid bij inrichting SSC ICT. Den Haag, KING, 2012.

'Slimmer organiseren door samenwerking' Handreiking applicatiesanering en contractmanagement: De basis op orde'. Den Haag, KING, 2011.

M&I Benchmark ICT gemeenten [Online] 22 maart 2016. [www.mxi.nl/ictbenchmarkgemeenten](http://www.mxi.nl/ictbenchmarkgemeenten).

Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Interbestuurlijke Shared Services - lessen uit de praktijk. Utrecht, Berenschot, 2015.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu Naar de Laan van de Leefomgeving (Programmadefinitie GOAL: Digitaal stelsel Omgevingswet). Den Haag, sn, 2014.

MooreMark Creating Public Value – Strategic Management in Government. New York, Harvard University Press, 1995.

MooreMark, Bennington J. Public Value: Theory & Practice. Palgrave, MacMillan, 2011.

NIWO & Berenschot Aanbestedingsstrategie Zaaksysteem 2.0 NIWO . Den Haag, NIWO, 2014.

Open State Foundation Open Spending [Online] 22 Maart 2016. [www.openspending.nl](http://www.openspending.nl).

SchwarzGerd Public Shared Service Centers. Wiesbaden, Springer, 2014.

VNG & KING Digitale Agenda 2020. [Online] 3 Juni 2015. [Citaat van: 23 Maart 2016] <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/digitale-agenda-2020-0>.

VNG Collectief werken aan uitvoeringskracht. Den Haag, VNG, 2015.

Grip op Samenwerken. Den Haag, VNG, 2013.

Slim Samenwerken aan ICT. Den Haag, VNG, 2011.

Toelichting Informatievoorziening Sociaal Domein (iSD 2015-2016) Den Haag, VNG, 2015.

VNG, Ministerie BZK, Ministerie EZ Factsheet Werkprogramma 'Beter en Concreter' 2012. Goede regels, gerichte service. Den Haag, VNG, 2012.

Special Beter en Concreter. Den Haag, VNG, 2015.

## Bijlage 2

### Overzicht ICT samenwerkingsverbanden

SAMENWERKINGS-VERBAND	TYPE SAMENWERKING	HOOFD-GEMEENTE	BETROKKEN GEMEENTEN
A2-gemeenten	SSC		Cranendonck en Valkenswaard en Heeze-Leende
ABG-Gemeenten	Fusie		Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen
BAR: Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk	Fusie		Albrandswaard, Ridderkerk, Barendrecht
BEL gemeenten / BEL Combinatie	Netwerk		Blaricum, Eemnes, Laren
Berm ICT	Netwerk		Bergen op Zoom, Etten-Leur, Roosendaal en Moerdijk
Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	Netwerk		Ommen, Hardenberg
BLOU	Netwerk		Bernheze, Landert, Uden, Oss
BMW	Netwerk		Bedum, Winsum, De Marne
BOCE	Centrum	Emmen	Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen
Boxtel, Woerden, Eindhoven	Project		Boxtel, Woerden, Eindhoven
CAW	Netwerk		Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec
CGM: Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert	Fusie		Cuijk, Grave, Mill, Sint-Hubert
DAL: Delfzijl, Appingedam, Loppersum	Netwerk		Delfzijl, Appingedam en Loppersum
DDFK	Netwerk		Gemeenten Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland
De Kompanjie: Pekela en Veendam	Fusie		Pekela, Veendam
De Wâlden	Netwerk		Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel
De Wolden Hoogeveen	Fusie	Hoogeveen	De Wolden, Hoogeveen
Desom gemeenten	SSC		Drechterland, Enkhuizen, Stede Broec, Opmeer en Medemblik
Dienst Dommelvallei	Netwerk		Geldrop-Mierlo, Nuenen c.a., Son en Breugel
DIMPACT	Project		

SAMENWERKINGS-VERBAND	TYPE SAMENWERKING	HOOFD-GEMEENTE	BETROKKEN GEMEENTEN
DOWR	Netwerk		Deventer en Olst-Wijhe en Raalte
Drechtsteden	Netwerk		Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht, Alblasserdam, Hardinxveld-Giessendam.
DSZ	Netwerk		Dalfsen, Staphorst en. Zwartewaterland
Duivenvoorde	Netwerk		Voorschoten, Wassenaar
DUO+: Diemen, Ouderamstel, Uithoorn en De Ronde Venen	Netwerk		Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel
Equalit	SSC	Oosterhout	Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Gilze en Rijen, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, OMWB, Oosterhout, !GO, Woensdrecht, Zundert
GEMCC	Netwerk		Appingedam, Delfzijl, Loppersum
GKR Gemeenten	?		
GLZ	Netwerk		Giessenlanden, Leerdam, Zederik
Govunited	Project		Aa en Hunze, Westerveld
Groningen/Ten Boer	Centrum	Groningen	Groningen, Ten Boer
H2O met Hattem en Heerde en Oldebroek	Fusie		Hattem, Heerde, Oldebroek
HSS	Netwerk		Slochteren, Hoogezand-Sappermeer
ICT Hoekse Waard	SSC		Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland, Strijen
ICT-bureau Westerkwartier	SSC		Groetegast, Leek, Marum, Zuidhorn
IJsselgemeenten	Netwerk		Capelle, Krimpen en Zuidplas
ISZF	Netwerk		Nu: Harlingen, Littenseradiel, Súdwest-Fryslân, voorheen: groter verband
K5	Netwerk		Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist
Meerinzicht: Ermelo, Harderwijk, Zeewolde	Netwerk		Ermelo, Harderwijk, Zeewolde
Meerijstad (fusiegemeenten)	Fusie		Veghel, Schijndel, Sint-Oedenrode

## Overzicht ICT samenwerkingsverbanden

SAMENWERKINGS-VERBAND	TYPE SAMENWERKING	HOOFD-GEMEENTE	BETROKKEN GEMEENTEN
MER ICT	SSC		Maasgouw, Echt-Susteren, Roerdalen
Middelsee	Netwerk		enkele in Noord-Friesland
MUG (Nu Berg en Dal)	Fusie		Groesbeek, Millingen aan de Rijn, Ubbergen
Noaberkracht (Dinkelland, Tubbergen)	Netwerk		Dinkelland, Tubbergen
OGD	SSC		Heel Nederland
OVER-gemeenten: Oostzaan en Wormerland	Netwerk		Oostzaan en Wormerland
OWO	Netwerk		Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland
Parkstad	SSC		Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld, Voerendaal
Ple1n	Netwerk		Sint-Michielsgestel, Haaren en Sint-Oedenrode
Regio Rivierenland	Netwerk		Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel
RID de Liemers: Regionaal ICT en Inkoop Diensten-centrum	Netwerk		Duiven, Rijnwaarden, Westervoort, Zevenaar en Regionale Sociale Dienst
RID Utrecht	Netwerk		Baarn, Bunnik, De Bilt, Soest, Utrechtse Heuvelrug, en Wijk Bij Duurstede
Rijk van Nijmegen	Netwerk	Nijmegen	Druuten   Wijchen   Beuningen   Heumen   Nijmegen   Mook en Middelaar   Groesbeek
Rijswijk, Delft	Netwerk		Rijswijk, Delft
Samenwerking Leeuwarden/Boarnsterhim	Centrum	Leeuwarden	Leeuwarden, Boarnsterhim
Samenwerking Stads-kanaal en Vlagtwedde	Centrum	Stadskanaal	Stadskanaal, Vlagtwedde

SAMENWERKINGS-VERBAND	TYPE SAMENWERKING	HOOFD-GEMEENTE	BETROKKEN GEMEENTEN
Samenwerkingsverband Apeldoorn, Voorst, Brummen, Zutphen, Epe en Lochem	Netwerk		Apeldoorn, Voorst, Brummen, Zutphen, Epe en Lochem
SCC De Kempen	SSC		Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden
SED	Fusie		Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland
Servicepunt71	SSC		Leiderdorp, Leiden, Zoeterwoude en Oegstgeest
STAAN	Netwerk		Assen, Aa en Hunze, Tynaarlo
Stellingwerven	Netwerk		enkele in Zuidoost Friesland
Syntrophos	SSC		Bernisse, Brielle, Westvoorne
Tilburg/Goirle	Centrum	Tilburg	Tilburg, Goirle
Tilburg/Dongen	Centrum	Tilburg	Tilburg, Dongen
Utrechtse Waarden	Fusie		Ijsselstein, Montfoort
VAST-Leeuwarden	Centrum	Leeuwarden	Waddeneiland 2-5 + Leeuwarden
West-Betuwe i.o.: Culemborg, Geldermalsen, Tiel	Netwerk		Culemborg, Geldermalsen en Tiel
Westergo/Waadhoeke	Fusie		het Bildt, Franekeradeel, Littenseradiel en Menameradiel
Westerkwartier	Netwerk		enkele in West-Groningen

## Bijlage 3

### Lijst met geïnterviewden



**Jan Kerkhof**  
Gemeentesecretaris  
Gemeente Nunspeet



**Jan Westmaas**  
Voorzitter Bestuur  
DataLand



**Jantine Kriens**  
Voorzitter Directieraad  
VNG



**Rens de Groot**  
Voorzitter Bestuur  
Inlichtingen Bureau



**Arjen Gerritsen**  
Burgemeester  
Gemeente De Bilt



**Peter Jansz**  
Directeur  
Inlichtingen Bureau



**Wim Blok**  
Voorzitter Bestuur  
Vereniging Directeuren  
Publieksdiensten



**René Bal**  
Directeur  
Dimpact



**Bert Wolthuis**  
CIO  
Gemeente Leiden



**Marcel Trienen**  
Directeur  
GovUnited



**Arre Zuurmond**  
Ombudsman  
Gemeente Amsterdam



**Hindrik Dyks**  
Teammanager Informatie-  
voorziening  
Gemeente Súdwest-Fryslân



**Larissa Zegveld**  
Directeur  
KING



**Willem Zwijgers**  
Directeur  
Equalit



**Pieter van Teeffelen**  
Directeur  
DataLand



**Arend van Beek**  
Voorzitter Bestuur  
VIAG



**Frank van de Leur**  
Hoofd / Programmamanager ICT  
Gemeente Oss



**Ina Sjerps**  
Gemeentesecretaris  
Gemeente Apeldoorn



**Wouter van de Kastele**  
Sectorhoofd Informatisering  
en Beheer  
Gemeente Eindhoven



**Wim Fiddelaers**  
Directeur  
BsGW Belastingssamenwerking  
Gemeenten Waterschappen



**Pieter Jeroense**  
Gemeentesecretaris  
Gemeente Alphen aan den Rijn



**Simon Does**  
CIO  
Gemeente Arnhem



**Irma Woestenberg**  
Gemeentesecretaris  
Gemeente 's-Hertogenbosch



**Johan van der Waal**  
Programmamanager  
VICTOR



**Leontien Kompier**  
Burgemeester  
Gemeente Vlagtwedde



**Jan van Ginkel**  
Gemeentesecretaris  
Gemeente Zaanstad



**Maarten Divendal**  
Burgemeester  
Gemeente De Ronde Venen



**Peter Klaver**  
Manager Leveranciersmanagement  
KING





Berenschot Groep B.V.  
Europalaan 40  
3526 KS Utrecht  
T +31 (0)30 291 69 16  
E [contact@berenschot.nl](mailto:contact@berenschot.nl)  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.