

Onderzoek Samenwerkingsovereenkomst ICT

Rekenkamercommissie Oisterwijk

31 augustus 2009

MANAGEMENTSAMENVATTING	4
1. INLEIDING	6
1.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING	6
1.2 DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN.....	7
1.3 ONDERZOEKSAANPAK	8
1.4 LEESWIJZER.....	9
2. TOTSTANDKOMING VAN DE SAMENWERKINGSOVEREENKOMST.....	10
2.1 INLEIDING.....	10
2.2 BEVINDINGEN.....	10
3. UITVOERING VAN DE SAMENWERKINGSOVEREENKOMST.....	15
3.1 INLEIDING.....	15
3.2 BEVINDINGEN.....	15
4. RELEVANTE ONTWIKKELINGEN.....	24
4.1 INLEIDING.....	24
4.2 BEVINDINGEN.....	24
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	27
5.1 INLEIDING.....	27
5.3 CONCLUSIES	28
5.4 AANBEVELINGEN	31
6. REACTIE VAN HET COLLEGE	32
7. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	34
BIJLAGE: OVERZICHT VAN RESPONDENTEN.....	35
BIJLAGE: OVERZICHT DEELNEMERS SAMENWERKINGSOVEREENKOMST	36

Managementsamenvatting

Het onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Oosterwijk is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door medewerkers van Capgemini Nederland bv.

Het voorliggende rapport geeft een weerslag van het onderzoek dat is gebaseerd op de beschikbare documentatie en interviews die zijn gehouden met medewerkers van de gemeente Oosterwijk en medewerkers van Equalit.

In de opdracht heeft de rekenkamercommissie zeven vragen geformuleerd die door het onderzoek worden beantwoord.

1. *Wat was de aanleiding voor het aangaan van de overeenkomst?*

De belangrijkste aanleidingen voor de samenwerkingsovereenkomst waren:

- a. de kwetsbaarheid van de ICT afdeling
- b. de verouderde hardware
- c. kostenbeheersing

2. *Welke verwachtingen en aannames lagen aan de overeenkomst ten grondslag?*

De verwachting van de gebruikers is zonder storingen kunnen werken op de PC's en het netwerk. Belangrijk is de vermindering van de kwetsbaarheid.

3. *Hoe is de besluitvorming over de samenwerkingsbijeekoms tot stand gekomen en op welke wijze is de overeenkomst vormgegeven?*

De besluitvorming heeft zich voornamelijk afgespeeld op het niveau van de toenmalige gemeentesecretaris. Andere overlegorganen waaronder de Ondernemingsraad is pas op een laat moment betrokken.

4. *Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de overeenkomst?*

De ICT dienstverlener voert de overeenkomst uit overeenkomstig de afspraken waarbij er sprake is van een zekere vorm van ontwikkeling in de samenwerking. Hierbij blijkt de aansturing door de gemeente Oosterwijk onvoldoende te zijn.

5. *Is inderdaad sprake van sprake van:*

- een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van de gemeenschappelijke ICT-producten;
- een beperking van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie;
- een beter anticiperen op ontwikkelingen op ICT-gebied;
- een beter anticiperen op de toenemende vraag naar beschikbaarheid van informatie?

De samenwerking met de gemeente Oosterhout heeft een positieve invloed gehad op de gemeente Oosterwijk. Het algemene oordeel is dat de gemeente door de samenwerking beter is toegerust dan zonder deze samenwerking.

6. *Hebben zich sinds de inwerkingtreding van de overeenkomst veranderingen voorgedaan die van invloed zijn op de overeenkomst en de daaraan ten grondslag liggende verwachtingen en aannames?*

De ontwikkelingen zijn tweeledig zowel aan de kant van Equalit als aan de kant van de gemeente Oosterwijk. Equalit heeft in de afgelopen drie jaar een ontwikkeling doorgemaakt

naar een externe dienstverlener voor meer dan één gemeente. Equalit heeft daarbij de ambitie om bij meer taken te willen ondersteunen. Oisterwijk heeft in de afgelopen drie jaar zich vooral gericht op de ontwikkeling van de Informatie tak en daarvoor een interne medewerker de verantwoordelijkheid gegeven. De ontwikkelingen dragen er zorg voor dat de gemeente op twee plaatsen investeringen doet op het I-vlak.

7. *Welke lessen kunnen getrokken worden uit de ervaringen uit de periode 1 januari 2006 - 31 december 2008?*

Het antwoord op deze vraag is opgenomen in de aanbevelingen die betrekking hebben op:

- a. Bekrachtig de overeenkomst volgend gemeenschappelijke regeling
- b. Beleg eenduidige regierol
- c. Maak heldere afspraken over communicatie
- d. Vernieuw de rapportages over de dienstverlening
- e. Pas overlegstructuur aan
- f. Maak nadrukkelijker onderscheid tussen A-dienstverlening en I-advisering

1. Inleiding

Het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de samenwerkingsovereenkomst op het gebied van ICT is uitgevoerd door Capgemini Nederland bv.

Voor u ligt de eindrapportage van het onderzoek naar de samenwerkingsovereenkomst ICT tussen de gemeenten Oosterwijk en Oosterhout. In dit inleidende hoofdstuk worden de achtergrond en aanleiding van het onderzoek geschetst (paragraaf 1.1). Vervolgens worden de onderzoeksdoelstelling, opdrachtformulering en onderzoeksvragen beschreven (paragraaf 1.2). Daarna wordt aangegeven welke onderzoeksaanpak is gevolgd (paragraaf 1.3). Aan het eind van dit hoofdstuk is een leeswijzer voor de rest van deze rapportage opgenomen (paragraaf 1.4).

1.1 Achtergrond en aanleiding

Achtergrond

In juli 2004 spreken de gemeenten Oosterhout en Oosterwijk de intentie uit om met elkaar een vergaande samenwerking aan te gaan op ICT-terrein. Doel van de samenwerking is de verhoging van de efficiëntie en de effectiviteit van diverse gemeentelijke ICT-producten en een beperking van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie op het terrein van ICT. Daarnaast moet het door de beoogde samenwerking ook mogelijk zijn om beter te anticiperen op ontwikkelingen op ICT-gebied en op de toenemende vraag naar beschikbaarheid van informatie. De levering van gemeentelijke producten en diensten moet daardoor sneller en kwalitatief beter worden.

In januari 2005 gaan de beide gemeenten een samenwerkingsovereenkomst aan, aangeduid als 'Samenwerkingsovereenkomst ICT Oosterhout-Oosterwijk'. De overeenkomst gaat in per 1 januari 2006 en wordt aangegaan voor de duur van vijf jaar. In de overeenkomst worden de volgende onderwerpen geregeld: dienstverlening van de gemeente Oosterhout ten behoeve van de gemeente Oosterwijk; duur van de overeenkomst en verlenging; kosten en facturering; personeel; aanschaf materialen en afstemming; opzegging en ontbinding; schadevergoeding en andere gevolgen van opzegging en ontbinding; aansprakelijkheidsuitsluiting.

De samenwerkingsovereenkomst bevat een aantal bijlagen, waarin de volgende zaken worden geregeld:

- *Servicebeschrijving ICT*
Doel van dit document is "inzicht te geven in de verwachtingen over de ICT-dienstverlening van de gemeente Oosterwijk. Daarnaast is het een basis voor het inrichten, evalueren en bijsturen van de samenwerking zelf. Deze beschrijving bevat de verwachtingen. Beide partijen hebben hierin een rol en dragen de verantwoordelijkheid om de verwachtingen waar te maken". De servicebeschrijving (gericht op de interne ICT-ondersteuning op het gebied van ICT-beheer) bevat een omschrijving van de dienstverlening op de volgende onderdelen: on-line

beschikbaarstelling; autorisatie service; software updates; uitwijk; database management; werkzaamheden buiten servicetijden.

- *Kosten per werkplek*

De totale werkplekkosten worden begroot op € 801.410 exclusief BTW per jaar. Dit is ten tijde van het aangaan van de overeenkomst € 3.623,- per vaste werkplek.

- *Personeel en organisatie*

Deze bijlage bevat afspraken over de rechtspositie van het betrokken personeel.

Aanleiding onderzoek

Gegeven het belang van ICT en de toenemende betekenis van intergemeentelijke samenwerking, wil de rekenkamercommissie een onderzoek instellen naar de wijze waarop de samenwerkingsovereenkomst wordt ingevuld. Het betreft een tussenevaluatie, drie jaar na inwerkingtreding van de overeenkomst.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel vast te stellen op welke wijze aan de samenwerking op het terrein van ICT tussen de gemeenten Oosterhout en Oisterwijk invulling is gegeven in de afgelopen drie jaar. Het betreft een tussenevaluatie van de daartoe afgesloten samenwerkingsovereenkomst. Met andere woorden: is in de afgelopen drie jaar voldaan aan de verwachtingen zoals vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst?

Opdrachtformulering

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan de 'Samenwerkingsovereenkomst ICT Oosterhout-Oisterwijk en beantwoordt deze samenwerking aan de verwachtingen en doelstellingen zoals geformuleerd bij het aangaan van de bijeenkomst?

Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen dienen te worden beantwoord:

1. *Wat was de aanleiding voor het aangaan van de overeenkomst?*
2. *Welke verwachtingen en aannames lagen aan de overeenkomst ten grondslag?*
3. *Hoe is de besluitvorming over de samenwerkingsbijeenkoms tot stand gekomen en op welke wijze is de overeenkomst vormgegeven?*
4. *Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de overeenkomst?*
5. *Is inderdaad sprake van sprake van:*
 - *een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van de gemeenschappelijke ICT-producten;*
 - *een beperking van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie;*
 - *een beter anticiperen op ontwikkelingen op ICT-gebied;*
 - *een beter anticiperen op de toenemende vraag naar beschikbaarheid van informatie?*
6. *Hebben zich sinds de inwerkingtreding van de overeenkomst veranderingen voorgedaan die van invloed zijn op de overeenkomst en de daaraan ten grondslag liggende verwachtingen en aannames?*
7. *Welke lessen kunnen getrokken worden uit de ervaringen uit de periode 1 januari 2006 - 31 december 2008?*

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek is het volgende stappenplan gevolgd:

1. Vaststellen van de definitieve opdracht, aanpak en planning
2. Bestuderen van relevante documentatie
3. Inplannen en voorbereiden verdiepende interviews
4. Afnemen en uitwerken interviews
5. Opstellen notitie van bevindingen
6. Voorleggen notitie van bevindingen
7. Opstellen concept-eindrapportage
8. Bespreken concept-eindrapportage
9. Afronden en aanbieden eindrapportage

Een overzicht van respondenten is als bijlage achterin deze notitie van bevindingen opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In de hoofdstukken hierna worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Hierbij wordt de volgorde van de onderzoeksvragen gevolgd. In hoofdstuk 2 staat de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst centraal. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen ten aanzien van de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst. Hoofdstuk 4 gaat in op relevante ontwikkelingen in het kader van de overeenkomst. Deze drie hoofdstukken bevatten een inleidende paragraaf waarin wordt aangegeven welke aspecten aan bod komen; in de paragraaf daarna worden de bevindingen op een rij gezet. Hoofdstuk 5 ten slotte bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Helemaal voorin deze rapportage is een managementsamenvatting opgenomen.

2. Totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. *Wat was de aanleiding voor het aangaan van de overeenkomst?*
2. *Welke verwachtingen en aannames lagen aan de overeenkomst ten grondslag?*
3. *Hoe is de besluitvorming over de samenwerkingsbijeenkoms tot stand gekomen en op welke wijze is de overeenkomst vormgegeven?*

Daartoe wordt in de paragraaf hierna ingegaan op de volgende aspecten:

- Planvorming voorafgaand aan de samenwerkingsovereenkomst
- Redenen om tot samenwerking over te gaan
- Aanleiding(en) voor samenwerking met de gemeente Oosterhout
- Wijze van totstandkoming besluitvorming over de samenwerking
- Verwachtingen ten aanzien van de te leveren ICT-dienstverlening
- Vorm en inhoud van de samenwerkingsovereenkomst
- Juridische vorm van de samenwerkingsovereenkomst

2.2 Bevindingen

Aanleiding

In het Plan van aanpak Intergemeentelijke samenwerking gemeente Oisterwijk en gemeente Oosterhout (versie 2.1 d.d. januari 2005) is aangegeven dat de directe aanleiding voor het zoeken naar samenwerkingsmogelijkheden met andere gemeenten op het gebied van ICT gelegen was in de behoefte aan vervanging van het tijdelijke afdelingshoofd I&A van de gemeente Oisterwijk. Deze directe aanleiding kan tegen de achtergrond worden geplaatst van een destijds al langer groeiend besef dat het steeds moeilijker werd om in eigen huis in continuïteit de benodigde ICT-expertise en -dienstverlening te organiseren. Mede voortkomend uit een oriëntatie naar de rol en positie van de afdeling I&A begin 2003, werd geconstateerd dat het voor de gemeente Oisterwijk vrijwel onmogelijk zou blijken om als zelfstandige gemeente aan de groeiende vraag naar ICT-dienstverlening te blijven voldoen.

In de in het kader van onderhavig onderzoek gevoerde gesprekken wordt de kwetsbaarheid van de eigen afdeling I&A dan ook genoemd als belangrijkste reden voor het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst. Het gaat dan niet alleen om de kwetsbaarheid in de dagelijkse

dienstverlening (waarborgen van de continuïteit van systemen en applicaties), maar ook om de beschikbaarheid van de benodigde expertise voor innovatie en vernieuwing op het terrein van informatisering en digitalisering. Daarnaast vormde kostenbeheersing een belangrijk argument.

Begin 2005 waren er naast de hiervoor genoemde personele problematiek enkele specifieke omstandigheden die leidden tot het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Oosterhout:

- Er was een brede politieke wens om tot regionale samenwerking te komen op uiteenlopend gebied. Hierover vonden gesprekken plaats op bestuurlijk en ambtelijk niveau tussen verschillende gemeenten in Midden-Brabant in het “Midden Brabants ICT-overleg” (MIBRI).
- De ICT-hardware van de gemeente Oosterwijk was verouderd en moest worden vervangen.
- De gemeente Oosterhout had de ambitie om een hoogwaardige, intergemeentelijke ICT-organisatie op te zetten.

In de afgesloten samenwerkingsovereenkomst zelf worden de redenen voor het aangaan van de samenwerking als volgt geformuleerd:

- Er is sprake van een toenemend continuïteitsprobleem in de ICT-dienstverlening binnen beide gemeenten;
- Er bestaat een vacature voor parttime afdelingshoofd I&A binnen de gemeente Oosterwijk;
- De ICT-kosten mogen op de lange termijn niet stijgen;
- Structurele samenwerking tussen de gemeenten in de regio Midden-Brabant is een strategisch doel.

Tevens wordt in de overeenkomst vermeld dat uit oriënterende gesprekken is gebleken dat er zeer veel overeenkomsten bestaan op het gebied van I&A, te weten: de in gebruik zijnde infrastructuur en verticale applicaties, maar ook beleid, visie en manier van werken van de organisatieonderdelen waar I&A is ondergebracht.

Verwachtingen

Uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken komt de continuïteit in de beschikbaarheid van systemen en applicaties naar voren als belangrijkste verwachting van de door de gemeente Oosterhout te leveren ICT-dienstverlening. Aanname was dat door het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst het aantal storingen sterk zou kunnen worden gereduceerd: geautomatiseerde hulpmiddelen “als continue beschikbare nutsvoorziening”. Daarnaast worden verbeteringen in kwaliteit en efficiency, intergemeentelijke uniformering van applicaties en gezamenlijke kennisontwikkeling (waardoor beter en sneller kan worden ingespeeld op ontwikkelingen op het terrein van de verdere informatisering) en verbetering van veiligheidsaspecten (zoals betere uitwijkmogelijkheden) genoemd als verwachte voordelen van de samenwerking.

In het Plan van aanpak Intergemeentelijke samenwerking gemeente Oosterwijk en gemeente Oosterhout (versie 2.1 d.d. januari 2005) is aangegeven dat het doel van de voor ogen staande samenwerking is om enerzijds de efficiëntie te verhogen en anderzijds de kwetsbaarheid van de organisatie te beperken. “Daarnaast moeten we door de samenwerking beter kunnen anticiperen op de ontwikkelingen om ons heen en de toenemende vraag naar beschikbaarheid van informatie. De levering van producten en diensten zal hierdoor sneller en kwalitatief beter kunnen.”

In het daarop volgende projectplan (projectplan ‘GIDS’ d.d. 20 april 2005) worden de verwachtingen van wat de samenwerking moet opleveren als volgt geformuleerd:

- Realiseren van een gemeenschappelijke infrastructuur;
- Realiseren van een gemeenschappelijke I&A-afdeling;
- Waarborgen van de continuïteit in ICT-dienstverlening;
- Verminderen van de kwetsbaarheid;
- Meer doen met dezelfde middelen;
- Verhogen professionaliteit van de I&A-medewerkers.

Totstandkoming besluitvorming

Van de totstandkoming van de besluitvorming over de samenwerkingsovereenkomst kan het volgende chronologische beeld worden geschetst:

- Begin 2005 wordt het Plan van aanpak Intergemeentelijke samenwerking gemeente Oosterwijk en gemeente Oosterhout vastgesteld (versie 2.1 d.d. januari 2005), waarin de wijze waarop de samenwerking gestalte zal krijgen wordt geschetst, alsmede de risico’s die daarmee gepaard gaan.
- Op 19 januari 2005 hebben de burgemeesters van Oosterwijk en Oosterhout de Intentieverklaring samenwerking Clusters Informatisering & Automatisering ondertekend.
- Vervolgens is een projectorganisatie opgezet en een projectplan (Overkoepelend Projectplan Samenwerking I&A Gemeenten Oosterwijk en Oosterhout opgesteld; versie 1.0 d.d. 20 april 2005) opgesteld: het project GIDS (Goede Informatievoorziening Door Samenwerking). Opdrachtgever was de toenmalige gemeentesecretaris van Oosterwijk. Een medewerker van Equalit was projectleider. Zij maakten deel uit van de stuurgroep, met daaronder een projectgroep Techniek, een projectgroep Organisatie en projectgroep Beheersorganisatie
- Uit verslagen van de ondernemingsraad blijkt dat in overleggen op 10 en 13 juni 2005 tussen OR en WOR-bestuurder (gemeentesecretaris van Oosterwijk) vragen en opmerkingen van de OR over de af te sluiten samenwerkingsovereenkomst zijn doorgenomen en beantwoord. Vervolgens is door de WOR-bestuurder op 20 juni de samenwerkingsovereenkomst voor advies voorgelegd. In zijn vergadering van 24 juni 2005 heeft de OR besloten positief advies te geven over de samenwerkingsovereenkomst met bijbehorende bijlagen. In de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken is aangegeven dat de OR destijds laat in het proces betrokken is. Men had het gevoel dat de besluitvorming ‘erdoor gedrukt’ werd. Na snelle beantwoording van een groot aantal vragen, die met name betrekking hadden op de consequenties voor medewerkers van de afdeling I&A van de gemeente Oosterwijk, het door de gemeente

Oosterhout te leveren dienstverleningspakket en de consequenties in het geval dat de dienstverlening niet aan de verwachtingen zou voldoen, heeft de OR – zoals hiervoor reeds vermeld – ingestemd met de plannen.

- Op 28 juni 2005 heeft het college van B&W van de gemeente Oosterwijk ingestemd met de samenwerking op ICT-gebied met de gemeente Oosterhout “door concentratie van het I&A-cluster en bijbehorende ICT-apparatuur van de gemeente Oosterwijk in Oosterhout”.
- Op 6 juli 2005 is de Samenwerkingsovereenkomst ICT Oosterhout-Oosterwijk gesloten, met als ingangsdatum 1 januari 2006 en een geldingsduur tot minimaal 1 januari 2011.

In de interviews is aangegeven dat de opdracht van de directie van de gemeente Oosterwijk om met de gemeente Oosterhout de mogelijkheid naar onderlinge samenwerking te onderzoeken als een verrassing kwam. Hierin speelde mee dat er destijds reeds gesprekken werden gevoerd met andere gemeenten (Boxtel en Hilvarenbeek) om tot vergaande samenwerking te komen, onder meer in het kader van vervanging van het postregistratiesysteem.

Vormgeving overeenkomst

De afspraken over de samenwerking tussen de gemeenten Oosterwijk en Oosterhout zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst en een aantal bijlagen. De samenwerkingsovereenkomst zelf bevat onder meer artikelen over de duur van de overeenkomst, de facturering, de aanschaf van materialen, opzegging en ontbinding en aansprakelijkheid, alsmede verwijzingen naar de volgende bijlagen:

- *Servicebeschrijving ICT (bijlage 1)*
In de servicebeschrijving is de dienstverlening nader omschreven, waarbij voor de verschillende onderdelen van de dienstverlening (on-line beschikbaarstelling van apparatuur; autorisatie service; software updates; uitwijk; database management; werkzaamheden buiten servicetijden) prestatiecriteria, condities en informatie over het leveringsproces zijn vastgelegd.
- *Kosten per werkplek (bijlage 2)*
In deze bijlage zijn de prijs per werkplek (€ 3.623,- per jaar), de prijs van enkele ‘specials’ (laptops, digitale camera’s, telewerk cards, CAD stations; bij elkaar € 4.350,- per jaar), het aantal werkplekken (220 per 1 juni 2005) vastgelegd en het hieruit voortkomende totaal aan werkplekkosten (€ 801.410,- per jaar) vastgelegd. Tevens bevat de bijlage een toelichting op de samenstelling van de kosten en informatie over de te hanteren begrotingsmethodiek (waaronder jaarlijkse indexering).
- *Personeel en Organisatie (bijlage 3)*
De afspraken over de overgang van personeel van de gemeente Oosterwijk naar de gemeente Oosterhout zijn in deze bijlage vastgelegd. Tevens wordt in deze bijlage vermeld dat de samenwerkingsovereenkomst in de toekomst kan worden uitgebreid met “nog enkele

gemeenten” en dat “vanwege de cruciale rol van informatie en kennis voor de gemeentelijke bedrijfsvoering outsourcen aan een profit organisatie hierbij niet aan de orde is”.

- *Intentieverklaring samenwerking Clusters Informatisering & Automatisering (bijlage 4)*
De op 19 januari 2005 getekende intentieverklaring is als laatste bijlage in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen.

De juridische vorm van de samenwerking is een privaatrechtelijke (dienstverlenings) overeenkomst. In de voor dit onderzoek gehouden interviews is aangegeven dat later is gebleken dat deze vorm niet de meest geschikte was in verband met de consequenties die openbare aanbesteding met zich mee zou brengen. De overeenkomst is toen (in 2007) omgezet in een ‘lichte bilaterale gemeenschappelijke regeling zonder meer’ in het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR). Deze regeling is door de gemeente Oisterwijk tot op heden echter formeel nog niet bekrachtigd.

3. Uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

4. *Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de overeenkomst?*
5. *Is inderdaad sprake van sprake van:*
 - *een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van de gemeenschappelijke ICT-producten;*
 - *een beperking van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie;*
 - *een beter anticiperen op ontwikkelingen op ICT-gebied;*
 - *een beter anticiperen op de toenemende vraag naar beschikbaarheid van informatie?*

Daartoe wordt in de paragraaf hierna ingegaan op de volgende aspecten:

- *Ontwikkeling van de dienstverlening*
- *Beoordeling van de dienstverlening*
- *Dossiervorming*
- *Rapportages*
- *Overlegstructuur*
- *Financiële ontwikkeling*
- *Verantwoordelijkheidsniveaus*
- *Projecten*
- *Samenwerking tussen gemeenten*
- *Communicatie*

3.2 Bevindingen

Ontwikkeling dienstverlening

In 2006 is op basis van de overeenkomst een planning gemaakt voor de overgang van de ICT-dienstverlening naar de gemeente Oosterhout. Het eerste jaar van de dienstverlening door de gemeente Oosterhout is niet eenvoudig geweest. Zowel voor Oosterhout als voor Oosterwijk was het een zoektocht naar een manier om met elkaar om te kunnen gaan. Een complicerende factor is geweest dat een aantal van de functionarissen die direct betrokken waren bij de totstandkoming van de overeenkomst de gemeente Oosterwijk verlieten en dat er nieuwe medewerkers werden

aangenomen die geen achtergrond hadden ten aanzien van de overeenkomst, en waar geen goede overdracht in heeft plaatsgevonden.

Vanaf de start hebben de gebruikers regelmatig last van verschillende problemen met betrekking tot de automatisering. In het eerste jaar is de fysieke aanwezigheid van een systeembeheerder ter plaatse erg gemist.

Gedurende de afgelopen drie jaar is de dienstverlening in de praktijk gegroeid. Deze zoektocht heeft geresulteerd in een organisatiewijziging bij de ICT -afdeling van de gemeente Oosterhout, waarbij de naam is gewijzigd in Equalit. Overigens is hierbij geen aparte rechtspersoon gevormd: Equalit maakt integraal onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie van Oosterhout. De zoektocht komt tevens tot uitdrukking in voortdurende aanpassingen van de rapportages over de dienstverlening. Equalit verwacht in 2009 de 'pioniersfase' te kunnen afsluiten, waardoor een meer stabiele situatie wordt bereikt. Daarnaast zal men dan meer aandacht geven aan de communicatie.

De omvang van de dienstverlening is in eerste instantie beperkt tot de technische infrastructuur en het draaien van de noodzakelijke applicaties. Onder invloed van de vragen vanuit de aangesloten gemeenten (alles wat een gemeente op het gebied van ICT niet zelf kan wordt gevraagd aan Equalit) is de aandacht mede uitgegaan naar de ondersteuning van de aangesloten gemeenten op het gebied van informatisering (I-advies). Deze dienstverlening op het gebied van informatisering is niet expliciet opgenomen in de Servicebeschrijving ICT (bijlage 1 van de overeenkomst). Wel wordt in bijlage 2 van de overeenkomst ('Kosten per werkplek') in de paragrafen 7 en 8 aangegeven dat informatiebeleid is meegenomen in de prijs voor de werkplekken.

De ervaring binnen Oisterwijk is echter dat de adviezen van Equalit op het gebied van informatisering veelal niet te realiseren zijn door de automatiseringstak van Equalit. Deze afstemming van I-advies ten opzichte van de Automatisering is wel gewenst.

Ten aanzien van de dienstverlening door Equalit zijn er binnen de gemeente Oisterwijk kritische opmerkingen geplaatst. Deze worden hieronder per aspect toegelicht:

- *Helpdesk*
Medewerkers binnen de gemeente Oisterwijk ervaren wisselingen in de personele bezetting van de helpdesk als een verslechtering van de dienstverlening, omdat er onvoldoende overdracht is van de meest voorkomende problemen en de reeds gevonden oplossingen.
- *Performance*
De performance van de systemen wordt als ondermaats beoordeeld. Het opstarten van systemen duurt in veel gevallen erg lang. Servers vallen regelmatig (respondenten spreken van dagelijks) uit.

- *Service level*
Medewerkers ondervinden het als een gemis dat er geen inzicht bestaat in de gemaakte afspraken met Equalit.
- *Aandacht*
Het niveau van dienstverlening door Equalit is sterk afhankelijk van de medewerker die het incident of probleem onder zijn verantwoordelijkheid heeft. Hierdoor wordt in sommige gevallen direct contact gezocht met de systeembeheerder bij Equalit.
- *Capaciteit*
Bij het aanhaken van nieuwe gemeenten bij de dienstverlening van Equalit is dat merkbaar in de dienstverlening. De aandacht en de reactietijden worden op dat moment slechter. Equalit heeft aangegeven dat dit door een projectmatige aanpak tot het verleden zal behoren.

De algemene zaken die zich voordoen ten aanzien van de geïnstalleerde hardware binnen de gemeente Oisterwijk worden opgelost door de afdeling Facilitaire Zaken. Op het gebied van de applicaties en toegang tot het netwerk wensen de applicatiebeheerders dat hun mogelijkheden worden uitgebreid, zodat zij bepaalde vragen (zoals het wijzigen van een wachtwoord) die vallen onder standaard wijzigingen zelf kunnen uitvoeren.

In de afgelopen drie jaar is er slechts eenmalig – in 2006 – onderzoek gedaan naar de tevredenheid van de gebruikers binnen de gemeente Oisterwijk. Daarnaast vindt om de twee jaar algemeen medewerkerstevredenheidsonderzoek binnen de gemeente Oisterwijk plaats, waarbij ook naar de kwaliteit van de interne dienstverlening wordt gevraagd. Uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken komt naar voren dat de dienstverlening door Equalit op dit moment door Oisterwijk beoordeeld wordt als net voldoende. In het laatste medewerkerstevredenheidsonderzoek (eind 2007) wordt de kwaliteit van de interne dienstverlening ICT Oosterhout gewaardeerd met een 6,3.

Dossiervorming en rapportages

In de afgelopen drie jaar is de inhoud van rapportages over de dienstverlening door Equalit voortdurend aan verandering onderhevig geweest. Dit bemoeilijkt het verkrijgen van een goed beeld van de ontwikkeling van de dienstverlening en de behaalde performance. Uit de aan ons in het kader van dit onderzoek beschikbaar gestelde rapportages is dan ook geen duidelijk beeld te destilleren van de mate waarin de dienstverlening van Equalit voldoet aan de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken over het serviceniveau. Daar komt bij dat – zo wordt ook door een aantal geïnterviewde personen aangegeven – de rapportages niet altijd voor zich spreken. Een voorbeeld hiervan is de informatie over het aantal meldingen voor alle bij Equalit aangesloten gemeenten gezamenlijk, waarbij niet duidelijk is wat daarin het aandeel van de gemeente Oisterwijk is geweest. Overigens wordt door de gemeente Oisterwijk geen eigen

registratie bijgehouden van (bijvoorbeeld) het aantal meldingen. Verificatie van in de rapportages opgenomen gegevens is daardoor niet mogelijk.

Binnen de gemeente Oisterwijk vindt geen gestructureerde dossiervorming plaats met betrekking tot de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst. Het verkrijgen van de relevante documentatie voor onderhavig onderzoek was dan ook niet eenvoudig. Daarbij is de volledigheid een vraagpunt. Het dossier dat later in het kader van dit onderzoek door Equalit is verstrekt, bevat stukken die in het door de gemeente Oisterwijk aangeleverde dossier niet zijn aangetroffen. Overigens vindt bij de gemeente Oisterwijk gestructureerde, gedeconcentreerde dossierordering plaats, waarbij de afdeling DIV de archivering verzorgt van de ter archivering aangeboden documenten.

Equalit heeft met ingang van 2009 een nieuwe producten- en dienstencatalogus (PDC) opgesteld. De bekendheid hiervan binnen de gemeente Oisterwijk lijkt zeer beperkt; slechts in één van de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken is hiervan melding gemaakt (en is aangegeven dat aan Equalit is verzocht om de belangrijkste uitgangspunten in een overzichtelijke en meer toegankelijke versie op extranet te plaatsen). Ook is dit document niet aangetroffen in de verstrekte documentatie.

De service level rapportages worden door de contactpersoon binnen de gemeente ontvangen en worden samen met de vertegenwoordiger van Equalit besproken in het MT-overleg van de gemeente Oisterwijk. Een toetsing van de dienstverlening en de incidenten wordt door de contactpersoon in overleg met de managers uitgevoerd.

Overleg

De overlegstructuur binnen de gemeente Oisterwijk met betrekking tot het samenwerkingsverband met Equalit bestaat uit:

- *Deelnemersraad*
Overleg van de aangesloten gemeenten en Equalit. De directeur van de gemeente Oisterwijk vertegenwoordigt de gemeente. Voorafgaand aan de deelnemersraad vindt binnen de gemeente Oisterwijk afstemming plaats met beleidsmedewerker Informatie & Kwaliteit, tevens contactpersoon informatievoorziening.
- *MT-overleg*
Periodiek overleg binnen de gemeente Oisterwijk. Binnen dit overleg wordt een toelichting gegeven op de service level rapportage door de contactpersoon informatievoorziening en een vertegenwoordiger van Equalit.

- *Projectleidersoverleg digitalisering*
Overleg tussen de projectleiders digitalisering van de aangesloten gemeenten en Equalit. De gemeente Oisterwijk wordt vertegenwoordigd door de teamleider DIV.
- *Applicatiebeheerdersoverleg Burgerzaken*
Dit overleg wordt georganiseerd door Equalit en omvat de aangesloten gemeenten en Equalit.
- *Applicatiebeheerdersoverleg CORSA*
Overleg tussen de aangesloten gemeenten, waarbij Equalit in sommige gevallen aanwezig is.
- *Intern applicatiebeheerdersoverleg*
Overleg tussen de negen applicatiebeheerders van Oisterwijk en Equalit. Dit overleg is op dit moment niet operationeel, maar wordt weer opgestart door contactpersoon informatievoorziening.
- *Tactisch overleg gemeenten*
Overleg tussen de aangesloten gemeenten en Equalit, twee weken voorafgaand aan de deelnemersraad.

Verantwoordelijkheid en eigenaarschap

De verantwoordelijkheid voor de relatie met Equalit binnen de gemeente Oisterwijk kan worden opgedeeld in drie niveaus, te weten:

1. *Strategisch niveau*
De verantwoordelijkheid voor dit niveau ligt bij de directie van de gemeente Oisterwijk. De contactpersoon informatievoorziening fungeert daarbij als 'linking pin' naar het tactisch niveau.
2. *Tactisch niveau*
De verantwoordelijkheid voor het tactisch niveau ligt bij de contactpersoon informatievoorziening. De contactpersoon informatievoorziening is verantwoordelijk voor de dienstverlening door Equalit en beheert in formele zin het contract. Daartoe heeft hij tweewekelijks contact met de manager Operations bij Equalit. Overigens vindt er in principe ook twee maal per jaar overleg plaats tussen Equalit en elke individuele manager in Oisterwijk. De contactpersoon informatievoorziening is tevens het escalatieniveau binnen de gemeente Oisterwijk.
3. *Operationeel niveau*
Op het operationeel niveau zijn de applicatiebeheerders verantwoordelijk voor de relatie met Equalit. Indien op dit niveau problemen ontstaan worden die besproken met het betrokken afdelingshoofd, eventueel in aanwezigheid van de contactpersoon informatievoorziening.

Daarnaast wordt bij problemen ook wel rechtstreeks gecommuniceerd met Equalit, zonder de tussenkomst van de contactpersoon.

Het eigenaarschap van processen, gegevens en applicaties is binnen de gemeente Oosterwijk in ontwikkeling. Men onderkent op dit moment de proceseigenaren.

Ten aanzien van gegevens is het beleid dat de gegevens van de basisregistraties onder de verantwoordelijkheid vallen van de gemeente en niet worden ondergebracht bij een derde.

Financieel

Het hoofd Financiën is budgetverantwoordelijk voor de kosten van de ICT-dienstverlening door Equalit, terwijl het budget wordt bewaakt door de contactpersoon informatievoorziening.

De kosten van de dienstverlening door Equalit zijn gebaseerd op het aantal werkplekken. Additionele dienstverlening door Equalit wordt niet apart in rekening gebracht.

Uit de verstrekte documentatie blijkt dat het aantal werkplekken ten opzichte van de start van de overeenkomst niet is gewijzigd. Het uitgangspunt voor de berekening van de kosten gaat uit van 220 werkplekken, 5 laptops en 5 CAD stations.

In het onderstaande schema is de ontwikkeling van de kosten in de periode tot en met 2008 aangegeven. Hierbij zijn de kosten geïndexeerd volgens de 'index van sturing en control van de Gemeente Oosterhout', zoals aangegeven in de samenwerkingsovereenkomst (bijlage 2). Er is in de beschikbaar gestelde documentatie geen formeel bericht aangetroffen van Equalit met een aankondiging van de indexering en de hoogte van de indexering.

Financieel Overzicht
excl. BTW

		kosten per stuk	planning
Werkplekken	220	€ 3.623,00	€ 797.060,00
Laptop	5	€ 125,00	€ 625,00
CAD stations	5	€ 240,00	€ 1.200,00
			€ 798.885,00

totale kosten werkplekken			
2007		2008	
bedrag	index	bedrag	index
€ 809.016,00	1,50	€ 835.120,00	3,23
€ 625,00	0,00	€ 645,00	3,20
€ 1.200,00	0,00	€ 1.240,00	3,33
€ 810.841,00		€ 837.005,00	

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de kosten per werkplek aangegeven. Het is niet duidelijk geworden wat de actuele prijs per eenheid is, die dient als basis voor de factuur.

Financieel Overzicht
excl. BTW

		kosten per stuk	planning
Werkplekken	220	€ 3.623,00	€ 797.060,00
Laptop	5	€ 125,00	€ 625,00
CAD stations	5	€ 240,00	€ 1.200,00
			€ 798.885,00

Prijs per werkplek			
2007		2008	
bedrag	index	bedrag	index
€ 3.677,35	1,50	€ 3.796,00	3,23

Equalit wil optreden als een eigen ICT-organisatie van de gemeenten en niet iedere activiteit (zoals adviezen op I-gebied) apart in rekening brengen, als ware het een extern leverancier. Omdat in de

prijs van een werkplek ook andere diensten (I-advies) zijn opgenomen zijn de kosten per werkplek hoger dan gebruikelijk in de markt.

Continuïteit

De continuïteit van de ICT-dienstverlening is afhankelijk van de continuïteit van Equalit. Teneinde deze continuïteit veilig te stellen zal Equalit naar eigen zeggen moeten groeien naar het beheer van circa 2.500 werkplekken om als zelfstandige eenheid verder te kunnen gaan. In het verleden is de groei – op het moment van aansluiting van nieuwe gemeenten – gepaard gegaan met vermindering van aandacht voor de lopende problemen van de reeds aangesloten gemeenten. Door Equalit is aangegeven dat daar nu geen sprake meer van is, doordat aansluiting van nieuwe gemeenten nu plaatsvindt door een separate projectorganisatie los van de beheerafdeling.

De juridische vorm van Equalit, als onderdeel van de gemeente Oosterhout terwijl Oosterhout de financiële risico's afdekt, levert voldoende garanties op voor de continuïteit.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het hoge personeelsverloop bij Equalit als een risico voor de continuïteit en voor de kwaliteit van de dienstverlening wordt gezien. De mening is echter wel dat in de afgelopen jaren een situatie is bereikt waarbij de gemeente Oisterwijk een goede ondersteuning op het gebied van de infrastructuur heeft van Equalit en daardoor minder kwetsbaar is geworden.

Wet- en regelgeving

Het doorvoeren van de wijzigingen in wet- en regelgeving is een verantwoordelijkheid die bij de aangesloten gemeenten afzonderlijk is neergelegd. Hierbij is het onderling afstemmen over zowel het gebruik van applicaties als de overgangsmomenten een punt dat tot verbetering kan leiden. Iedere gemeente bepaalt zelf of en zo ja wanneer een bepaalde nieuwe versie of release van een applicatiepakket wordt doorgevoerd. Bij wijzigingen in wet- en regelgeving verwacht men dat Equalit dat ook weet en daarin een sturende rol kan vervullen.

Projecten

Belangrijkste programma binnen Oisterwijk is de ontwikkeling van de dienstverlening door vergaande digitalisering ('Ozzie'). Het programmamanagement is belegd bij een medewerker van de gemeente Oisterwijk. Hiervoor is een planning opgesteld die redelijk wordt gevolgd. Hoewel hierbij door enkele respondenten de vraag is opgeroepen of Equalit deze planning qua capaciteit ook kan blijven volgen, geeft Equalit aan dat dit zeker het geval is.

Ten aanzien van de projecten zijn in de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken de volgende opmerkingen gemaakt:

- Er is een testomgeving beschikbaar en het testen loopt over het algemeen goed.
- Koppeling tussen de verschillende projecten c.q. applicaties is moeilijk en maakt onderlinge afstemming noodzakelijk.

- Software wordt door iedere gemeente zelf in eigendom aangeschaft en wordt vervolgens naar eigen wens aangepast.
- Equalit heeft een projecten kalender over de gemeenten heen.
- Veel gemeenten laten de uitvoering van projecten over aan Equalit. Dit in tegenstelling tot de gemeente Oosterwijk, die daarvoor zelf een medewerker heeft aangesteld.
- Samenwerking tussen gemeenten onderling en de gemeenten en Equalit is essentieel. Samenwerking is noodzakelijk.

Communicatie

Vrijwel alle respondenten, inclusief de respondenten van Equalit, zijn van mening dat de communicatie vanuit Equalit in de afgelopen jaren onvoldoende is geweest. Uit het onderzoek is gebleken dat Equalit daar door Oosterwijk onvoldoende op bevraagd is. Binnen de gemeente Oosterwijk is het bijvoorbeeld niet bekend wanneer er activiteiten door Equalit worden uitgevoerd die invloed kunnen hebben op de ICT-dienstverlening, zoals de beschikbaarheid van de systemen. Het is bij enkele betrokken medewerkers niet bekend welke andere gemeenten deel uit maken van het samenwerkingsverband en onder welke voorwaarden welke diensten worden verleend waar zij afhankelijk van zijn.

De geografische afstand tussen Oosterhout en Oosterwijk wordt bij sommige problemen die worden geconstateerd als een onoverkomelijke drempel ervaren. De geïnterviewden wensen bij die problemen een systeembeheerder in Oosterwijk om deze zaken op te lossen.

Equalit heeft aangegeven dat zij reeds stappen heeft gezet om de communicatie te verbeteren. Zo wordt er sinds enige tijd een nieuwsbrief uitgegeven en zal er een extranet ten behoeve van de informatievoorziening aan de aangesloten gemeenten worden gerealiseerd.

Interne ontwikkeling Equalit

Equalit geeft aan dat het in de afgelopen jaren in een pioniersfase heeft verkeer en daarbij zoekende was naar de manier waarop het de dienstverlening moest uitvoeren, hoe de eigen organisatie er uit moest zien en hoe om moest worden gegaan met de technische infrastructuur.

Equalit geeft ook aan dat het thans aan het einde staat van de pioniersfase en dat er een stabiele basis is gerealiseerd:

- Processen zijn beschreven;
- ITIL als methodiek is ingevoerd;
- Projectmatig werken is ingevoerd;
- Er is een manager Operations aangesteld;
- IT-infrastructuur is afgerond.

Deze punten moeten een positieve invloed gaan hebben op de dienstverlening aan de aangesloten gemeenten.

Samenwerking gemeenten

Ook buiten de aangesloten gemeenten om zijn er samenwerkingsverbanden met andere gemeenten (bijvoorbeeld Tilburg). Het toenemen van het aantal samenwerkingverbanden van de aangesloten gemeenten kan tot problemen leiden ten aanzien van koppelingen tussen systemen en tussen applicaties.

Algemene beoordeling

De samenwerking met de gemeente Oosterhout heeft een positieve invloed gehad op de gemeente Oisterwijk. Het algemene oordeel is dat de gemeente door de samenwerking beter is toegerust dan zonder deze samenwerking. De kwetsbaarheid is verminderd, de ICT-infrastructuur is up-to-date. In de afgelopen drie jaar is als gevolg van de ontwikkeling van de basisdienstverlening nog onvoldoende aandacht uitgegaan naar nieuwe ontwikkelingen op ICT-gebied. De verwachting is echter dat Equalit door een nu meer stabiele omgeving hieraan meer aandacht kan besteden.

In vergelijking tot de andere gemeenten binnen het samenwerkingsverband heeft de gemeente Oisterwijk een hoger ambitieniveau. Daardoor loopt de gemeente voorop in haar wensen ten aanzien van de ICT-dienstverlening. Uit de gesprekken binnen de gemeente klinkt dan twijfel door ten aanzien van de capaciteit en expertise van Equalit om deze ontwikkelingen te kunnen volgen. De twijfel wordt gevoed door de interne ontwikkeling binnen Equalit, waar bij mede door de toename van het aantal gemeenten, zowel de organisatie als de technische infrastructuur moet worden aangepast om de dienstverlening op peil te houden.

De verwachting is dat Equalit zal groeien naar meer professionaliteit. Hierbij zijn vooral zaken van belang als registratie van incidenten, kennismanagement en eenduidigheid in procedures.

Over het algemeen kan worden gesteld dat er sprake is van verbetering van de interne efficiency en effectiviteit in de afgelopen jaren. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat binnen de samenwerking met andere gemeenten (bijvoorbeeld Tilburg) de interne effectiviteit afhankelijk is van de mogelijkheden die Equalit kan bieden in het kader van koppelingen tussen applicaties en de uitwisselbaarheid van gegevens.

4. Relevante ontwikkelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

6. *Hebben zich sinds de inwerkingtreding van de overeenkomst veranderingen voorgedaan die van invloed zijn op de overeenkomst en de daaraan ten grondslag liggende verwachtingen en aannames?*

Daartoe wordt in de paragraaf hierna ingegaan op de volgende aspecten:

- *Groei van het aantal aangesloten gemeenten*
- *Toekomstvisie en ontwikkeling vanuit perspectief Equalit*
- *Toekomstvisie en ontwikkeling vanuit perspectief gemeente Oosterwijk*

4.2 Bevindingen

Hieronder geven we een beeld van de belangrijkste door ons gesignaleerde ontwikkelingen, die van invloed zijn op de ICT-dienstverlening.

Uitbreiding gemeenten aangesloten bij Equalit

Na de start van de samenwerking tussen Oosterhout en Oosterwijk is het aantal gemeenten waarvoor Equalit de dienstverlening uitvoert aanzienlijk toegenomen. Deze toename van het aantal gemeenten maakte het noodzakelijk dat Equalit zich aanpaste aan de toenemende vraag naar ICT-dienstverlening. Zoals ook in het vorige hoofdstuk aangegeven heeft dit de aandacht voor de dienstverlening aan de gemeente Oosterwijk naar het oordeel van een aantal geïnterviewden soms negatief beïnvloed.

Equalit verleent haar diensten aan een aantal gemeenten met thans tezamen ongeveer 1.400 werkplekken. Hierdoor is een situatie gecreëerd waarin de aangesloten gemeenten kunnen profiteren van schaalvoordelen die zij als individuele gemeenten niet zouden hebben. Overigens is in het kader van onderhavig onderzoek niet vast te stellen hoe groot het efficiencyvoordeel in financiële zin is. Naast schaalvoordelen is evident sprake van een grotere beschikbaarheid van specialistische expertise en meer zekerheid met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening (verminderde kwetsbaarheid). In de ogen van Equalit is een uitbreiding van het aantal werkplekken tot een maximum van ca 2500 werkplekken na te streven, om de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening ook in de toekomst te garanderen. Hiertoe voert Equalit

gesprekken met gemeenten die wat cultuur, visie en ambitie betreft passen bij de huidige deelnemers. In de praktijk gaat het dan om gemeenten tot circa 30.000 inwoners.

De juridische vorm van Equalit waarbij de medewerkers in dienst zijn van de gemeente Oosterhout en de gemeente Oosterhout risicodragend is, garandeert een continuïteit zonder dat er sprake is van privatisering. Stappen in de richting van externe verzelfstandiging of privatisering worden door Equalit uitgesloten. Alle gemeenten die (na de gemeente Oisterwijk) zijn aangesloten bij Equalit hebben een samenwerkingsovereenkomst in het kader van een bilaterale Gezamenlijke Regeling. Voor eventueel nieuw aan te sluiten gemeenten wordt een zelfde regeling voorzien.

Equalit heeft plannen om een ander pand te betrekken waarbij er meer gelegenheid en ruimte voorhanden is om de faciliteiten voor de aangesloten gemeenten uit te breiden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bieden van vergaderruimte voor intergemeentelijk overleg. Hiermee krijgt met name de dienstverlening op I-gebied verder gestalte, hetgeen logisch past in de in de afgelopen jaren waargenomen ontwikkeling. Tegelijkertijd met de uitbreiding van het aantal bij Equalit aangesloten gemeenten, is namelijk hoe langer hoe meer zichtbaar geworden dat de vraag van de gemeenten zich niet meer beperkt tot automatiseringsdiensten, maar ook informatiseringsadviezen betreft.

Ontwikkeling vanuit perspectief Equalit

De ambities van Equalit ten aanzien van de dienstverlening aan de aangesloten gemeenten zijn hoog. Daar waar Equalit oorspronkelijk is begonnen als een partner die de automatisering uitvoerde, heeft Equalit zich in de afgelopen periode steeds meer betrokken gevoeld bij de informatisering van de gemeenten.

Equalit levert in toenemende mate I-advies aan de aangesloten gemeenten en heeft in samenwerking met de gemeenten een generiek informatiebeleidsplan opgesteld voor het ICT-beleid van de gemeenten. In de toekomst wil Equalit de samenwerking met de verschillende gemeenten hechter maken door op te treden als de integrale ICT-organisatie van de verschillende gemeenten en zich nog nadrukkelijker te richten op zowel de automatisering als de informatisering. Om dat te bereiken is reeds aangegeven dat Equalit een I-adviseur gedurende enkele uren per week wil stationeren bij de gemeente teneinde de gemeente te ondersteunen in de informatisering.

Voor het collectief van de aangesloten gemeenten is hiermee een ontwikkeling zichtbaar waarbij Equalit een steeds belangrijkere spilfunctie vervult in de informatisering. De rol van Equalit lijkt te verschuiven van 'adviseren en aanjagen' naar volledige verantwoordelijkheid voor informatiebeleid en informatiemanagement voor de deelnemende gemeenten. Tot op heden zijn deze verantwoordelijkheden niet formeel belegd, en zijn verschillen waarneembaar in de mate waarin deze rol door Equalit ten opzichte van een deelnemende gemeente wordt ingenomen.

De kosten die zijn gemoeid met de I-advisering worden tot dusverre omgeslagen over de werkplekken die worden beheerd door Equalit en derhalve verdisconteerd in de werkplekprijs die Equalit aan deelnemende gemeenten in rekening brengt. Hierdoor is het mogelijk om de samenwerkingsovereenkomst vooralsnog ongewijzigd te laten, hoewel het informatiseringsadvies niet expliciet als dienstverlening in de overeenkomst is opgenomen.

Ontwikkeling vanuit perspectief gemeente Oisterwijk

De ambities van Oisterwijk zijn minimaal even hoog als de ambities van Equalit. De gemeente Oisterwijk heeft een duidelijke scheiding gelegd tussen automatisering en informatisering. De automatisering is overgedragen aan Equalit. De informatisering is een verantwoordelijkheid die volledig bij de gemeente is belegd. Het wordt door de gemeente van belang geacht haar eigen ambities op I-gebied te formuleren en hierin een sturende rol te hebben en te houden. Dit omdat de ambities op I-gebied een afgeleide zijn van de organisatiebrede ambities ten aanzien van dienstverlening (waarin ICT ondersteunend en niet leidend is). Innovatie dient vanuit de gemeente vorm te krijgen, waarbij Equalit ondersteunt en adviseert. Binnen de gemeente is de verantwoordelijkheid voor de informatisering belegd bij een eigen medewerker.

De gemeente Oisterwijk heeft binnen haar eigen organisatie ICT-beleid vorm gegeven door middel van een informatiebeleidsplan, waarin het generieke, door Equalit opgestelde plan als onderdeel is opgenomen. Met dit informatiebeleidsplan wordt mede invulling gegeven aan 'Ozzie', het gemeentebrede programma gericht op verbetering en digitalisering van de dienstverlening. Onder dit programma vallen verschillende projecten die worden uitgevoerd in samenwerking met Equalit, maar waarin de gemeente Oisterwijk een sturende rol heeft. Projectleiders van genoemde projecten zijn dan ook medewerkers van de gemeente Oisterwijk.

Overigens wordt door de geïnterviewde personen van de gemeente Oisterwijk wel nadrukkelijk aangegeven dat standaardisatie tussen gemeenten in de applicaties en uitvoering van processen noodzakelijk is om tot effectieve samenwerking te komen en van hieruit aan vernieuwing en innovatie te werken.

Consequentie van het hoge ambitieniveau van de gemeente Oisterwijk is uiteraard dat zij zelf formatie in stand houdt om de benodigde expertise te waarborgen en de gewenste sturende rol te kunnen waarmaken. Andere gemeenten laten zich hierin meer leiden door Equalit. Doordat de kosten voor I-advies worden verdisconteerd in de standaard werkplekprijs voor alle gemeenten, terwijl de gemeente Oisterwijk minder dan evenredig informatiseringsdiensten op beleidsniveau afneemt, betaalt zij dus indirect aan de I-dienstverlening aan de andere aangesloten gemeenten. Hierdoor ontstaat voor de gemeente Oisterwijk een verhogend effect op de totale kosten voor informatiebeleid.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat, naast een korte opsomming van de onderzoeksvragen en de antwoorden daarop, de conclusies (paragraaf 5.2) en aanbevelingen (paragraaf 5.3) van het uitgevoerde onderzoek. Daarmee wordt antwoord gegeven op de laatste onderzoeksvraag:

7. *Welke lessen kunnen getrokken worden uit de ervaringen uit de periode 1 januari 2006 - 31 december 2008?*

Onderzoeksvragen

8. *Wat was de aanleiding voor het aangaan van de overeenkomst?*

De belangrijkste aanleidingen voor de samenwerkingsovereenkomst waren:

- a. de kwetsbaarheid van de ICT afdeling
- b. de verouderde hardware
- c. kostenbeheersing

9. *Welke verwachtingen en aannames lagen aan de overeenkomst ten grondslag?*

De verwachting van de gebruikers is zonder storingen kunnen werken op de PC's en het netwerk. Belangrijk is de vermindering van de kwetsbaarheid.

10. *Hoe is de besluitvorming over de samenwerkingsbijeenkoms tot stand gekomen en op welke wijze is de overeenkomst vormgegeven?*

De besluitvorming heeft zich voornamelijk afgespeeld op het niveau van de toenmalige gemeentesecretaris. Andere overlegorganen waaronder de Ondernemingsraad is pas op een laat moment betrokken.

4. *Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de overeenkomst?*

De ICT dienstverlener voert de overeenkomst uit overeenkomstig de afspraken waarbij er sprake is van een zekere vorm van ontwikkeling in de samenwerking. Hierbij blijkt de aansturing door de gemeente Oosterwijk onvoldoende te zijn.

5. *Is inderdaad sprake van sprake van:*

- *een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van de gemeenschappelijke ICT-producten;*
- *een beperking van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie;*
- *een beter anticiperen op ontwikkelingen op ICT-gebied;*
- *een beter anticiperen op de toenemende vraag naar beschikbaarheid van informatie?*

De samenwerking met de gemeente Oosterhout heeft een positieve invloed gehad op de gemeente Oosterwijk. Het algemene oordeel is dat de gemeente door de samenwerking beter is toegerust dan zonder deze samenwerking.

2. *Hebben zich sinds de inwerkingtreding van de overeenkomst veranderingen voorgedaan die van invloed zijn op de overeenkomst en de daaraan ten grondslag liggende verwachtingen en aannames?*

De ontwikkelingen zijn tweeledig zowel aan de kant van Equalit als aan de kant van de gemeente Oisterwijk. Equalit heeft in de afgelopen drie jaar een ontwikkeling doorgemaakt naar een externe dienstverlener voor meer dan één gemeente. Equalit heeft daarbij de ambitie om bij meer taken te willen ondersteunen. Oisterwijk heeft in de afgelopen drie jaar zich vooral gericht op de ontwikkeling van de Informatie tak en daarvoor een interne medewerker de verantwoordelijkheid gegeven. De ontwikkelingen dragen er zorg voor dat de gemeente op twee plaatsen investeringen doet op het I-vlak.

5.3 Conclusies

Hieronder presenteren wij onze conclusies, onderscheiden naar de totstandkoming en het beheer van de samenwerkingsovereenkomst, de uitvoering daarvan en relevante ontwikkelingen.

Totstandkoming en beheer van de samenwerkingsovereenkomst

Ten aanzien van de totstandkoming en het beheer van de samenwerkingsbijeenkomenst komen wij tot de volgende conclusies:

- *Uitbesteding goede keuze*
De keuze van de gemeente Oisterwijk om de ICT-dienstverlening uit te besteden is een goede geweest. Zonder deze keuze zou de gemeente zonder twijfel tegen zijn eigen grenzen zijn aangelopen, daar waar het gaat om de kwetsbaarheid van de ICT-organisatie, het op peil houden van de benodigde expertise en het inspelen op relevante ontwikkelingen. Bovendien waren er specifieke omstandigheden (vacature hoofd I&A, verouderde status van de technische infrastructuur), waardoor het moment van het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst logisch was.
- *Niet alle belanghebbenden betrokken*
In het oriëntatie- en besluitvormingsproces voorafgaand aan het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst zijn niet alle belanghebbenden zorgvuldig betrokken. De OR had eerder een rol in het proces kunnen spelen. Dit geldt ook voor betrokkenen die zich bezig hielden met de vervanging van onder meer het postregistratiesysteem (invoering Corsa), gelet op de destijds lopende initiatieven gericht op samenwerking met andere gemeenten dan Oosterhout.
- *Formele samenwerkingsvorm niet bekrachtigd*
De afgelopen periode kan worden getypeerd als een pioniersfase, waarin de samenwerking steeds verder gestalte heeft gekregen. Dit komt ook tot uitdrukking in de vorm van de

overeenkomst, die formeel nog steeds een privaatrechtelijke is. Het is een omissie dat de omzetting daarvan in 2007 naar een Gemeenschappelijke Regeling tot op heden niet formeel is bekrachtigd door de gemeente Oisterwijk.

- *Beheer overeenkomst ontbreekt*
Het beheer van de samenwerkingsovereenkomst is binnen de gemeente Oisterwijk niet eenduidig belegd. Er is geen dossier of archief waarin alle documentatie die direct betrekking heeft op de samenwerkingsovereenkomst systematisch wordt beheerd.

Uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst

Ten aanzien van de uitvoering van de samenwerkingsbijeekomst komen wij tot de volgende conclusies:

- *Dienstverlening langzaam maar zeker verbeterd*
In de afgelopen periode is de performance van de automatisering volgens respondenten langzaam verbeterd. Er was langzaam maar zeker minder sprake van uitval van systemen en het traag opstarten ervan. Verondersteld mag worden dat door de gedane investeringen in de ICT-infrastructuur een situatie is bereikt die voor de toekomst een stabiele performance kan waarborgen. In algemene zin zijn de efficiency en effectiviteit van de dienstverlening thans hoger en de kwetsbaarheid minder dan waarschijnlijk het geval zou zijn geweest als Oisterwijk de gehele ICT-dienstverlening nog in eigen huis had gehad.
- *Onvoldoende regievoering*
Het beheer van de dienstverleningsafspraken betreffende de automatiseringstaken verloopt over te veel schijven en wordt – ondanks vele vormen van overleg – niet eenduidig gecoördineerd. De oorspronkelijke samenwerkingsovereenkomst wordt niet ‘onderhouden’ en is voor een aantal belanghebbenden (zoals applicatiebeheerders) een ‘black box’. Op automatiseringsgebied is sprake van onvoldoende regie vanuit de gemeente Oisterwijk. Er zijn geen cijfers beschikbaar die een historisch overzicht geven van de ontwikkelingsperformance.
- *Te weinig aandacht voor communicatie*
In aansluiting op de vorige conclusie is er te weinig aandacht voor de communicatie omtrent de geleverde ICT-dienstverlening. Dit betreft zowel de communicatie binnen het primaire proces van dienstverlening (bijvoorbeeld de aankondiging van implementatie van nieuwe releases) als de communicatie over het dienstverleningsniveau als zodanig (bijvoorbeeld het aantal storingsmeldingen van de gemeente Oisterwijk en de afwijkingen ten opzichte van de service afspraken in de overeenkomst). De rapportages van Equalit over de dienstverlening zijn nog onvoldoende duidelijk. Ook vindt er niet op structurele basis onderzoek naar de tevredenheid van gebruikers plaats (het enige klanttevredenheidsonderzoek vond plaats in 2006). De laatste tijd is wel sprake van toegenomen aandacht voor communicatie.

- *Kostenniveau min of meer gelijk gebleven*

In de afgelopen drie jaar is het aantal werkplekken als basis voor de kosten die door Equalit aan de gemeente Oisterwijk in rekening wordt gebracht niet veranderd. De kosten per werkplek zijn per jaar geïndiceerd, maar het indexeringspercentage is onvoldoende inzichtelijk en geen algemeen aanvaarde index, zoals de CBS dienstenprijzenindex (DPI).

Relevante ontwikkelingen

Ten aanzien van de in hoofdstuk 4 geschetste ontwikkelingen komen wij tot de volgende conclusies:

- *Continuïteit goed gewaarborgd*

Equalit maakt integraal onderdeel uit van de gemeente Oosterhout. Er zijn geen plannen om tot verdere verzelfstandiging of privatisering te komen. De continuïteit van de dienstverlening lijkt hierdoor voor Oisterwijk goed gewaarborgd. De groei van het aantal bij Equalit aangesloten gemeenten heeft voor de gemeente Oisterwijk in het verleden periodiek negatieve effecten gehad voor de dienstverlening, maar zorgt ook voor (groeiende) schaalvoordelen en grotere stabiliteit van de ICT-organisatie.

- *Veel aandacht voor informatisering*

Binnen de gemeente Oisterwijk wordt veel aandacht besteed aan informatisering. De beleidsmedewerker Informatie & Kwaliteit speelt hierin een centrale rol, als programmamanager. Het ambitieniveau van de gemeente Oisterwijk ligt hoog, naar verluidt hoger dan dat van de andere bij Equalit aangesloten gemeenten. Over het algemeen vindt effectief afstemming plaats met Equalit, getuige ook het informatiebeleidsplan, waarin een door Equalit opgesteld generiek gedeelte is opgenomen.

- *Discussie over I-dienstverlening nog volop gaande*

Mede voortkomend uit het hoge ambitieniveau van de gemeente Oisterwijk en de wens om zelf een sterke regierol te vervullen, is langzaam maar zeker discussie ontstaan over de dienstverlening van Equalit op het terrein van informatisering. De vraag is welke positie Equalit ten opzichte van aangesloten gemeenten dient in te nemen (een volgende rol, een aanjaagrol, een bepalende rol?) en of hierin variatie tussen de deelnemende gemeenten kan bestaan. Aanpalend hieraan is de vraag hoe de I-dienstverlening dient te worden verdisconteerd in de kosten die door Equalit bij de gemeente Oisterwijk in rekening worden gebracht. Er is sprake van een zekere spanning tussen het zelf willen houden van de regie en het kunnen varen op de expertise van Equalit. De gemeente Oisterwijk kiest op I-gebied voor een nadrukkelijke eigen regierol, hetgeen tot uitdrukking komt in de formatie die hiervoor wordt ingezet. Hoe meer eigen regie, hoe minder behoefte aan I-advisering door Equalit, hoe meer indirect wordt meebetaald aan de I-advisering aan andere aangesloten gemeenten.

5.4 Aanbevelingen

De conclusies uit de vorige paragraaf leiden tot de volgende aanbevelingen.

- *Bekrachtig overeenkomst volgens Gemeenschappelijke Regeling*
De in eerste instantie privaatrechtelijk gesloten overeenkomst is weliswaar omgezet in een bilaterale Gemeenschappelijke Regeling, maar formeel tot op heden niet bekrachtigd door de gemeente Oisterwijk. Dit dient dus alsnog te gebeuren.
- *Beleg eenduidige regierol*
Beleg de regievoering binnen de gemeentelijke organisatie met als taak het voeren van een eenduidig beheer van de samenwerkingsovereenkomst en de relevante dossierstukken in het kader van de op het gebied van A-dienstverlening gemaakte samenwerkingsafspraken. Wijs deze rol toe aan één verantwoordelijke. Dit hoeft niet dezelfde medewerker te zijn als de contactpersoon informatievoorziening, bij wie in de praktijk de verantwoordelijkheid voor de I-dienstverlening ligt.
- *Maak heldere afspraken over communicatie*
Bepaal met wie waarover op welk moment gecommuniceerd moet worden, op basis van de informatiebehoeften van belanghebbenden binnen de gemeente Oisterwijk.
- *Vernieuw de rapportages over de dienstverlening*
Treedt in overleg met Equalit om tot aanpassing van de rapportages te komen aangepast aan de informatiebehoeften van belanghebbenden (zie voorgaande aanbeveling). Draag zorg voor de samenhang tussen de verschillende rapportages en de 'herkenbaarheid' daarin van de aan de gemeente Oisterwijk geleverde diensten.
- *Pas overlegstructuur aan*
De overlegstructuur is omvangrijk. Beperk deze structuur en bepaal de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van elk overlegorgaan. Een mogelijke onderverdeling is gebaseerd op de verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel).
- *Maak nadrukkelijker onderscheid tussen A-dienstverlening en I-advisering*
Zorg voor een betere verankering van de I-advisering in de samenwerkingsafspraken. Stem wederzijdse verwachtingen over de samenwerking op I-terrein en de rolverdeling hierin af. Leg deze rolverdeling (op hoofdlijnen) vast. Stel vast of deze rolverdeling financiële consequenties heeft en maak hierover – indien dit het geval is – nadere afspraken.

6. Reactie van het college

Op 11 augustus 2009 ontving de rekenkamercommissie de volgende reactie van het college:

“Met interesse hebben wij uw rapport betreffende het onderzoek naar de samenwerkingsovereenkomst ICT gelezen. Via deze brief geven wij u reactie hierop.

De kern van onze reactie is dat wij ons kunnen vinden in de getrokken conclusies. Het rapport geeft goed weer dat het aangaan van de samenwerking een goede keuze is geweest. Het geschetste beeld van een zoektocht naar een goede samenwerkingsvorm die recht doet aan zowel de capaciteiten van het shared service center Equalit als de behoeften van de gemeente Oisterwijk strookt met de werkelijkheid. Dat een zoektocht inhoudt dat niet in één keer tot de juiste instrumenten of overlegvorm gekomen kan worden moge duidelijk zijn.

Uit het onderzoek blijkt eveneens dat Oisterwijk zich de laatste anderhalf jaar meer bewust is geworden van haar behoeften op I&A gebied. Dit uit zich in het behandelen van informatisering en automatisering als aparte gebieden. Dat een verdere doorvoering van deze scheiding is opgenomen als aanbeveling in uw onderzoek sterkt ons in de gedachte dat de gemeente Oisterwijk “goed op weg is” ten aanzien van ICT.

Aanbevelingen

Wij geven kort de aanbevelingen weer, aangevuld met de actie die wij hierop gaan nemen of al hebben genomen.

- Bekrachtig overeenkomst volgens Gemeenschappelijke Regeling
Formele bekrachtiging volgt dit jaar.
- Maak nadrukkelijker onderscheid tussen automatisering en informatisering.
- Beleg eenduidig de regierol
Wij behandelen deze twee punten samen. Ten aanzien van informatisering pakken we de regierol duidelijk op: vanuit de dienstverleningsprojecten worden de informatiebehoeften kenbaar gemaakt en er wordt vanuit Oisterwijk ook gestuurd op de totstandkoming. Ten aanzien van automatisering maken we binnen afzienbare termijn een keuze waar de regierol komt te liggen. In dit kader worden vanaf het begin van dit jaar de (ver) storingen op automatiseringsgebied geregistreerd. De constatering dat de rolverdeling ten aanzien van informatisering aanleiding kan zijn voor nadere financiële afspraken nemen we mee in de directiegesprekken met Equalit.
- Maak heldere afspraken over communicatie, met name ten aanzien van (mogelijke) verstoringen.
We maken met Equalit hernieuwde afspraken ten aanzien van de communicatie bij verstoringen.
- Vernieuw rapportages over de dienstverlening zodat de meetbaarheid en herkenbaarheid toeneemt.
Dit traject loopt al geruime tijd hetgeen heeft geresulteerd in rapportages die qua herkenbaarheid en meetbaarheid steeds beter worden. Dit traject zetten we door.
- Pas overlegstructuur aan
Wij hebben de voorgestelde aanpassing doorgevoerd. Daarnaast zullen we kritisch kijken naar het nut / noodzaak van andere bestaande overlegvormen.

Conclusie

Wij onderschrijven het algemene beeld van het onderzoek dat aangeeft dat het aangaan van de samenwerking een goede keuze was. Tevens blijkt dat de afgelopen jaren de gemeente Oisterwijk haar rol ten aanzien van automatisering en informatisering steeds scherper krijgt. De gemaakte aanbevelingen nemen wij ter harte en vormen aanleiding voor het nemen van genoemde maatregelen. “

7. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie stelt met genoegen vast dat het college zich herkent in het onderzoeksresultaten en de aanbevelingen overneemt.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie beveelt de rekenkamercommissie nog wel aan om duidelijke tijdlijnen met Equalit vast te leggen met betrekking tot de realisatie van de nieuwe afspraken en deze tijdlijnen en afspraken ook goed te monitoren.

Bijlage: Overzicht van respondenten

Gemeente Oisterwijk

- De heer H. van den Berg – directeur
- Mevrouw I. Depmann – algemeen directeur / gemeentesecretaris
- Mevrouw Y. van Drunen - applicatiebeheerder
- De heer B. Emmen – applicatiebeheerder
- De heer J. Kuijs – beleidsmedewerker Informatie & Kwaliteit
- Mevrouw H. Mallens – lid OR
- De heer M. de Ruijter – teamleider DIV
- De heer L. Wierds – lid OR

Equalit

- De heer U. Hollink – senior beleidscoördinator informatievoorziening
- De heer W. Zwijgers – hoofd ICT, eindverantwoordelijke Equalit

Bijlage: Overzicht deelnemers Samenwerkingsovereenkomst

Binnen de samenwerkingsovereenkomst met Equalit zijn de volgende gemeenten opgenomen:

gemeente	ingangsdatum	aantal werkplekken
Oosterhout	1-1-2006	450
Oisterwijk	1-1-2006	220
Baarle-Nassau	1-1-2006	61
Hilvarenbeek	1-7-2007	116
!GO	1-1-2009	100
Loon op Zand	1-1-2009	170
Alphen Chaam	1-1-2010	100

•