

Evaluatie van de samenwerking tussen
Bloemendaal en Heemstede op het gebied
van automatisering en informatisering

15 november 2019

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
Inleiding	3
Conclusies en Aanbevelingen	4
- Conclusies	5
- Aanbevelingen	9
Bestuurlijke reactie met bijlage	11
Nawoord van de Rekenkamercommissies	17
Het onderzoeksrapport	18
1. Inleiding	21
2. Doelstellingen	25
3. ICT-governance	27
4. Bedrijfsvoering	29
5. Kosten en opbrengsten	33
6. Ontvlechting	41
Bijlage 1. Ontwikkelingen door de jaren heen	44
Bijlage 2. Hoe en wanneer hebben de raden gesproken over de ICT-samenwerking?	48
Bijlage 3. Kosten van automatisering en informatisering	50
Bijlage 4. Geïnterviewde personen	52
Bijlage 5. Geraadpleegde literatuur	53

INLEIDING

De rekenkamercommissies van Bloemendaal en Heemstede besloten begin 2019 om gezamenlijk onderzoek te doen naar de samenwerking tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede op het gebied van de automatisering en de informatisering. Op 21 maart 2019 werden de colleges en de raden hierover geïnformeerd en werd aan hen het onderzoekvoorstel ter kennisname toegezonden.

Het onderzoek beslaat de periode begin 2015 tot juni 2019. Het onderzoek is uitgevoerd in maart tot en met augustus 2019 en het is – na ontvangst van de resultaten van de benchmark betreffende de kosten van de ICT – afgerond in september 2019.

Hierna volgen de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissies, de bestuurlijke reactie van beide colleges van B&W, een nawoord van de Rekenkamercommissies en het onderzoeksrapport “Evaluatie van de samenwerking tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede op het gebied van de automatisering en informatisering”.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

ICT-samenwerking goed op weg, aansturing vraagt aandacht

Inleiding

De rekenkamercommissies van de gemeenten Heemstede en Bloemendaal hebben – aan de hand van de doelstellingen die de gemeenten hebben geformuleerd – de ICT samenwerking tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede onderzocht.

De onderzoeksvragen luiden:

1. Op welke wijze heeft de ICT-governance invulling gekregen en wat was daarvan het effect op de ICT-samenwerking?
2. Hoe hebben de organisatievormen van de ICT-samenwerking en de wijze waarop daarin gewerkt wordt, (de uitvoering) bijgedragen aan het resultaat van de ICT-samenwerking?
3. Wat zijn de opbrengsten en kosten van de ICT-samenwerking tussen Heemstede en Bloemendaal?
4. Kan de samenwerking worden ontvlochten en zo ja, wat zijn daarvan de gevolgen?

De rekenkamercommissies concluderen dat Bloemendaal en Heemstede goed op weg zijn op het gebied van de ICT-samenwerking maar dat er op het gebied van de **informatisering** is zowel organisatorisch als beleidsmatig nog veel werk aan de winkel is om de gewenste doelen aan te scherpen en daarnaar te handelen.

Bij de **automatisering** staan beide gemeenten voor de opgave om de consequenties van de outsourcing op de juiste wijze in de eigen organisatie te vertalen naar nieuwe taken en regiefuncties om zodoende risico's, zoals het verlies van grip op kwaliteit en kosten, te beperken. Toch is de algemene conclusie dat Bloemendaal en Heemstede door samen te werken de ICT verbeterd hebben, hoewel het kostenniveau in vergelijking met de landelijke benchmark hoog is.

Doelen van de samenwerking

De ICT-samenwerking tussen Bloemendaal en Heemstede is – na een voorbereiding van enkele jaren – eind 2015 van start gegaan en voor wat betreft de ICT infrastructuur geformaliseerd in de Gemeenschappelijke Regeling Informatie Technologie (GRIT). In het besluit GRIT, in het Informatiebeleidsplan dat eind 2016 verscheen en in andere nota's zoals het Programma Digitalisering zijn uiteenlopende doelstellingen voor de samenwerking gesteld.

De rekenkamercommissies hebben er uit deze stukken zes geselecteerd die wezenlijk zijn voor succesvolle samenwerking:

1. Verminderen van de (personele) kwetsbaarheid.
2. Verhogen van de beschikbaarheid van systemen en bijbehorende ondersteuning.
3. Verhogen van de kwaliteit van (interne) dienstverlening.
4. Maximale harmonisatie van systemen.
5. Professionalisering van het informatiemanagement.
6. Een goede implementatie van zaakgericht werken.

De eerste drie doelstellingen hebben betrekking **op de ICT infrastructuur en het beheer daarvan: de automatisering**. De drie laatste hebben betrekking op de **geautomatiseerde informatievoorziening, het gebruik van ICT-toepassingen**, om daarmee de beoogde gemeentelijke doelen te halen en de burgers te bedienen (d.w.z. de applicaties, waaronder bijvoorbeeld data-, post en archiefbeheer): de zogenaamde **informatisering**. De rekenkamercommissies hebben de ICT samenwerking geëvalueerd in het licht van bovenstaande doelstellingen.

Conclusies bij de onderzoeksvragen

Hoe is de ICT-governance ingevuld en wat was het effect op de samenwerking?

- **Bestuurlijk kader**

De gemeenteraden hebben zich vooral uitgesproken over de automatisering. Nadat - te beginnen in Heemstede - zorgen waren geuit over de effectiviteit van de samenwerking hebben de gemeenten externe beoordelingen laten verrichten in 2017 en 2018 (Gateway peer-reviews). Naar aanleiding van deze reviews is uiteindelijk in 2019 besloten tot outsourcing van de ICT infrastructuur en het beheer daarvan.

De schriftelijke informatie die aan de raden is aangeboden biedt echter geen goed zicht op uitgaven, met name voor Informatisering. Doordat Informatisering geen eigenstandige administratie heeft en kosten verspreid zijn over verschillende organisatieonderdelen ontbreekt het overzicht.

De gemeenteraden hebben zich in de afgelopen jaren nauwelijks uitgesproken over de Informatisering. Wat daarvan precies de oorzaak is geweest is niet te achterhalen, maar een verklaring daarvoor kan zijn, dat dit onderwerp niet als een samenhangend geheel met een visie en beleid aan de raden is gepresenteerd. Het vigerende informatiebeleidsplan (2016-2020) is door de raden niet besproken, er is geen jaarplan voor Informatisering, de bestedingen staan verspreid in de investeringsoverzichten, de begrotingen en de jaarrekeningen. De informatie-uitwisseling tussen de colleges en de raden is in 2019 verbeterd o.a. doordat in maart en september 2019 informatieve bijeenkomsten voor raadsleden zijn georganiseerd.

De rekenkamercommissies concluderen dat de politieke legitimatie van de uitgaven voor Informatisering door het gebrek aan samenhangende informatie en beperkt bestuurlijk overleg over dit onderwerp geringer is dan wenselijk. De recente intensivering van de informatie uitwisseling biedt echter kansen om de legitimatie te verbeteren.

- **Samenwerking**

Colleges en raden van Bloemendaal en Heemstede hebben tot nu toe niet met elkaar besproken op welke wijze ze met het ICT-dossier willen omgaan. De vraag of de ICT- samenwerking alléén de bedrijfsvoering betreft komt telkens terug maar wordt tot nu toe niet eenduidig beantwoord. Mogelijk is dit één van de redenen waarom het onderwerp tot nu toe niet hoog op de bestuurlijke agenda van de samenwerking heeft gestaan. Voor zover zij de ICT-samenwerking hebben besproken betrof dat met name de gezamenlijke ICT-infrastructuur, het beheer en de outsourcing daarvan. Dus wel de aandacht voor de 'spullen' maar niet voor de benutting daarvan om de gemeentelijke doelen te halen.

De raden lijken zich er minder van bewust te zijn (geweest), dat juist op dit terrein (meer nog dan bij de automatisering) beleidskeuzes en koersbepaling aan de orde zijn. Dit omdat informatisering consequenties heeft voor de sturing en de dienstverlening, voor de effectiviteit en efficiency van werken en daarmee voor het imago van de (digitale) gemeenten, zowel bij (potentiële) medewerkers als bij de inwoners.

De rekenkamercommissies concluderen dat de raden hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de samenwerking op het gebied van de Informatisering minder goed hebben vervuld dan mogelijk was geweest.

Hoe hebben de organisatie van de ICT-samenwerking en de bedrijfsvoering bijgedragen aan het resultaat van de samenwerking?

- **Automatisering**

De eerste twee jaren van de samenwerking op het gebied van de *automatisering* waren geen succes. De Gateway reviews van 2017 en 2018 toonden aan dat met de keuze om één gezamenlijk ICT - centrum te beheren de doelen van de samenwerking niet zouden worden gerealiseerd. De gemeenten hebben de signalen uit de reviews over de problemen bij de automatisering adequaat opgepakt en zij hebben – met hulp van de Stichting Rijk en met externe inhuur – de Europese aanbesteding op zakelijke wijze tot een goed einde gebracht.

De rekenkamercommissies concluderen dat de samenwerking in de eerste jaren er niet toe leidde dat de doelen die de gemeenten zich gesteld hadden op het gebied van de automatisering zouden worden bereikt. Met de outsourcing is de kans daarop aanzienlijk toegenomen.

De rekenkamercommissies concluderen voorts dat snelle reactie van de colleges op de reviews en de twijfels die de raden in 2018 uitten, ertoe hebben bijgedragen dat beide raden het raadsvoorstel tot outsourcing met een ruime meerderheid hebben aangenomen.

De gemeenten laten zien dat zij zich ervan bewust zijn dat outsourcing betekent dat zij nieuwe kennis en regievaardigheden in huis moeten halen om de dienstverlener goed aan te sturen. Ook vergt het outsourcing-contract dat er wederzijdse overeenstemming is over zaken als het aantal te beheren applicaties, werkplekken etc. Daarmee kan het risico op kostenoverschrijdingen worden beperkt. In de komende periode moet blijken of de projecten die volgend op het besluit tot outsourcing zijn gestart voldoende bijdragen aan de gestelde doelen en of de aansturing van en controle op de uitvoerende partij goed werken. Daarmee staat of valt het succes van de outsourcing.

De rekenkamercommissies concluderen dat de gemeenten zich goed bewust zijn van de eisen die aan hen gesteld worden om de outsourcing tot een succes te maken.

- **Informatisering**

De samenwerking op het gebied van *informatisering* startte in 2017. Toen is een aantal teams/afdelingen samengevoegd in een zogenaamd vervlochten team, bestaande uit medewerkers van beide gemeenten. De vervlechting wordt gefaciliteerd door de ‘samenwerkingsovereenkomst uitwisselen van kennis, kunde en capaciteit gemeenten Heemstede en Bloemendaal’. Deze samenwerkingsovereenkomst is op 19 december 2016 door beide colleges vastgesteld. Op grond van deze samenwerkingsovereenkomst zijn medewerkers bevoegd binnen hun functie werkzaamheden te verrichten voor de andere gemeente.

Deze overeenkomst is niet bekrachtigd door de gemeenteraden van beide gemeenten. Dat was strikt genomen ook niet noodzakelijk omdat dit tot het mandaat van de colleges behoort. De raden hebben zich daarom geen mening gevormd over het beleid op het gebied van de informatisering. Dit terwijl de ontwikkelingen op dit gebied snel gaan en keuzes die op het gebied van de informatisering gemaakt worden direct van invloed zijn op de uitgaven en de dienstverlening.

De rekenkamercommissies concluderen dat het formeel gezien juist is dat de raden wel geïnformeerd maar niet geraadpleegd werden over de aanpak van de informatisering, maar dat het voor het bestuurlijk draagvlak beter was geweest wanneer zij wel direct betrokken waren geweest bij de verdere uitwerking van de samenwerking op dit gebied.

De organisaties tonen zich ervan bewust dat het functioneel beheer anders moet worden aangepakt. Bij de aanpak daarvan lijkt de vraagkant nog weinig betrokken, terwijl in het algemeen een goede verbinding tussen de ICT en de gebruikers wordt beschouwd als een key factor voor succes. (met

name voor het bereiken van de gestelde doelen zoals professionalisering van het informatiemanagement). De rekenkamercommissies concluderen dat de het advies van de Gateway review om de vraagkant nadrukkelijk te betrekken bij de professionalisering van het (functioneel) beheer en de keuze van applicaties nog onvoldoende wordt opgevolgd.

- **Transitie**

Gesteld kan worden dat beide gemeenten op het gebied van de ICT al sinds de start van de samenwerking in 2015 in een transitie verkeren. Er wordt hard gewerkt en er worden ook resultaten geboekt, zoals bij de implementatie van zaakgericht werken en de harmonisering van de software applicaties. Echter elk jaar zijn nieuwe initiatieven genomen om de ICT-samenwerking anders te organiseren of in te richten. Concrete mijlpalen binnen de gestelde doelen ontbraken, waardoor onduidelijk bleef of het resultaat van alle inspanningen voldoende was of niet. Kortom, er gebeurde veel, maar er was nog weinig sprake van samenhang en doelgerichtheid in beleid.

Bij de outsourcing zijn inmiddels (2019) concrete doelen met mijlpalen benoemd. Bij de Informatisering is dat nog niet het geval. Een gezamenlijke – door beide gemeenteraden onderschreven – visie op de informatisering met daaraan gekoppelde mijlpalen ontbreekt. De rekenkamercommissies concluderen dat door het ontbreken van concrete beleidsdoelstellingen en mijlpalen op het gebied van de informatisering onduidelijk is of de gestelde doelen op dit gebied (zoals maximale harmonisatie, professionalisering en de implementatie van nieuwe werkprocessen) kunnen worden bereikt.

Wat zijn de kosten en opbrengsten?

- **Kosten**

Uit de benchmark die in de zomer van 2019 door het bureau M&I/Partners is uitgevoerd blijkt dat de kosten van Heemstede en Bloemendaal op het gebied van de ICT ongeveer 12 tot 15% hoger liggen dan gemiddeld in gemeenten van vergelijkbare grootte. Het beeld dat de kosten van de ICT bovengemiddeld hoog zijn wordt bevestigd door het forse aantal ICT projecten dat de gemeenten de afgelopen jaren hebben gestart (Informatiebeleidsplan). Hier tegenover staat dat – onder meer door reguliere afschrijvingstermijnen te hanteren en doordat er in het personeelsbeleid rekening is gehouden met verandering van taken - leegloop en overbesteding zijn vermeden.

Hoewel uit de benchmark blijkt dat Bloemendaal en Heemstede samen qua personele inzet (fte's) in de pas lopen met gemeenten van vergelijkbare omvang kan het verschil tussen de 30,2 fte uit de presentaties aan de raadsleden en de 24,8 fte uit de benchmark in dit onderzoek niet worden verklaard. Bij de herijking van het Informatiebeleidsplan is dit een punt, maar ook de transparantie in de verdeling van de capaciteit tussen de beide gemeenten vraagt aandacht.

De rekenkamercommissies merken op dat de uitkomsten van de benchmark niets zeggen over de kwaliteit van de ICT. De overstap op zaakgericht werken, de outsourcing van de ICT infrastructuur en het beheer daarvan, en het harmoniseren van de circa 170 applicaties die de beide gemeenten samen in gebruik hadden hebben (tijdelijk) hogere kosten veroorzaakt. Ook is in de tijdgeest meer aandacht voor digitalisering van de overheid.

De rekenkamercommissies concluderen dat verwacht mag worden dat voor het huidige takenpakket – mits daar stevig op gestuurd wordt – de kosten van de ICT de komende jaren zouden kunnen dalen doordat de vruchten van de uitbesteding en de samenwerking in termen van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit de komende jaren geplukt kunnen worden. In de komende tijd moet ook blijken wat de effecten van de huidige invoering van zaakgericht werken zijn op de bedrijfsvoering (eenvoudiger? effectiever?) en op de dienstverlening (snellere afhandeling? betere kwaliteit dienstverlening?).

- **Opbrengsten**

De colleges van B&W hebben – tegelijk met de zevende voortgangsrapportage van de samenwerking – aan de raden een overzicht gestuurd van de opbrengsten van de samenwerking. De rekenkamercommissies onderschrijven op hoofdlijnen wat er in dit overzicht staat over de ICT-samenwerking maar zij concluderen dat door het ontbreken van kwantitatief meetbare doelen niet kan worden beoordeeld in welke mate de doelen met de genoemde opbrengsten worden bereikt. Tevens stellen zij vast dat het onderwerp databeheer (ook wel data governance genoemd) ontbreekt. Dit betekent dat de doelstelling “professionalisering van het informatie management” waarschijnlijk nog niet in de volle breedte aandacht krijgt die het verdient.

Uit de evaluatie blijkt echter duidelijk dat er nog belangrijke opgaven liggen, zowel op het gebied van de automatisering (inrichting van de regie op de outsourcing) als op het gebied van de informatisering (scherpe keuzes t.a.v. de te gebruiken software, het functioneel beheer daarvan en het verder ontwikkelen van databeheer om met de te benutten data de beleidsontwikkeling te ondersteunen en de dienstverlening te verbeteren c.q. uit te breiden).

Kan de samenwerking worden ontvlochten en zo ja, wat zijn daarvan de gevolgen?

De raden hebben, bij het besluit tot samenwerking in 2015, als randvoorwaarde gesteld dat de ambtelijke samenwerking altijd weer ontvlochten moet kunnen worden.

De rekenkamercommissie concluderen dat het mogelijk is van de vervlochten afdeling Informatisering en bij de outsourcing van de ICT, de taken en rollen weer te scheiden. Daarmee is aan de voorwaarde dat ontvlochten mogelijk moet zijn voldaan.

De rekenkamercommissies voegen daar het volgende aan toe: de voorwaarde dat de samenwerking te allen tijde moet kunnen worden ontvlochten werkt in de praktijk belemmerend op de samenwerking op het gebied van de Informatisering. Daardoor is de samenwerking – ondanks de grote inzet van betrokken ambtenaren - blijven steken in ondoorzichtige structuren, onsamenvattend beleid en onpraktische werkafspraken. Bestedingen en activiteiten zijn aan de raden gepresenteerd als losse projecten, verspreid over de begrotingen. In de voortgangsverslagen van de samenwerking als geheel is spaarzaam gerapporteerd over onderwerpen op het gebied van de informatisering en de ambtelijke organisatie en de colleges van B&W zijn er niet toe gekomen om duidelijke keuzes te maken in de organisatie.

De vervlochten afdeling Informatisering kent een rommelig begin waarvoor op managementniveau inmiddels maatregelen zijn getroffen (éénhoofdige leiding) maar nog steeds zijn de rapportage- en verantwoordingslijnen onduidelijk. Zo heeft de afdeling nog geen eigen budget en geen eigen medewerkers. Dit belemmert de ontwikkeling van een samenhangend beleid en maakt de bedrijfsvoering nodeloos ingewikkeld. Deze huidige structuur leidt derhalve ook tot verhoogde administratieve lasten. Bovendien concluderen de rekenkamercommissies dat ontvlochten tot gevolg zou hebben dat veel functies weer dubbel moeten worden ingevuld, deels doordat zij wettelijk verplicht zijn, deels omdat voor een goede invulling van de I-functie verschillende kennis en vaardigheden nodig zijn. Daardoor is ontvlochten financieel onaantrekkelijk. Daar zijn zowel éénmalige als structurele kosten aan verbonden.

Tenslotte concluderen de rekenkamercommissies dat – uiteraard binnen de randvoorwaarden van het te realiseren eigen informatiebeleid van beide gemeenten - eventueel ontvlochten juist tegengesteld zou zijn aan de algemene trend van meer samenwerking op het gebied van ICT.

Tevens is er de trend dat databeheer een steeds grotere rol speelt c.q. gaat krijgen in de daadwerkelijke benutting van de informatievoorziening (data science). De rekenkamercommissies concluderen dat dit onderwerp nog geen rol speelt in het informatiebeleid van beide gemeenten.

Aanbevelingen

Voor de raden en colleges

- Verlaat het idee dat ontvlechten altijd mogelijk moet zijn. Bouw dit om naar een positief streven waarin de doelen van de ICT-samenwerking op het gebied van Automatisering en Informatisering concreet zijn geformuleerd zodat deze ook houvast geven aan de werkorganisatie. Hef daarmee de belemmering op de ontwikkeling van de afdeling Informatisering op. Maak er een “gewone” afdeling van met een eigen budget en een eigen formatie.
- Wees bewust dat outsourcing niet mag betekenen “loslaten”. Outsourcing vergt nog meer dan het management in de eigen organisatie dat er gestuurd wordt op concrete afspraken en dat de uitvoering daarvan geregeld en nauwkeurig wordt gecontroleerd. Richt daarvoor een (regie)organisatie in die daarvoor qua kennis en kunde voldoende geëquipeerd is.
- Maak beleid voor het omgaan met data en versterk het databeheer (de data governance). De beide gemeenten werken in VNG verband mee aan het programma Common Ground. Het bundelen en delen van betrouwbare (juiste, volledige, tijdige) data kan een grote rol gaan spelen in de beleidsontwikkeling. Zolang de data die uit het gebruik van verschillende applicaties beschikbaar is, niet gebundeld wordt, blijft deze onbruikbaar voor de beleidsontwikkeling en analyses (data science). Tot nu toe hebben de raden zich nog geen beeld gevormd over de mogelijkheden en de consequenties. Dit is nodig als eerste stap naar beleidsvorming op dit gebied (m.a.w. start met voorlichten en opleiden).
- Laat de transitie niet langer duren dan nodig is. Verklaar wat de (extra frictie-) kosten zijn die tijdens de transitie gemaakt worden (zoals het nog gebruiken van meerdere verschillende applicaties voor hetzelfde doel), maak afspraken hoe en wanneer dat traject wordt afgerond en bepaal vooraf wat de concrete opbrengsten zullen zijn. Kortom: Ga daar stevig op sturen, ook op de kosten, stel concrete doelen en controleer daar op.
- Verbeter de legitimatie voor ICT uitgaven - met name voor Informatisering en onderken daarmee de consequenties die de digitale overheid met zich meebrengt. Zorg met name ook voor meer transparantie en verantwoording van de kostenverdeling tussen Bloemendaal en Heemstede.

Voor de ambtelijke organisatie

- Houd functioneel beheer in het hart van de organisatie. Volg het advies van Gateway 2018 op en zorg ervoor dat de gebruikers actief (actiever) betrokken worden (eigenaarschap) en organiseer de vraagkant van de informatievoorziening.
- Betrek de gebruikers actief bij de verdere ontwikkeling van de I-functie in de organisaties. Niet de technische kant is alles bepalend voor de te maken keuzes (“elk probleem is oplosbaar of men vraagt en wij leveren”), maar bedenk dat vooral de gebruikersbehoeften in samenhang bepalend zijn. Functioneel beheer en daarmee het adequaat doen inrichten van

de applicaties vormt de cruciale schakel tussen de ICT-er en de gebruiker en kan daar een belangrijke rol in vervullen.

- Zorg dat de verantwoordings- en rapportagelijnen helder en eenvoudig zijn. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn een samenhangende eenheid. Op dit moment lopen lijn- en programmaverantwoordelijkheden - ogenschijnlijk althans - door elkaar. Het beroep dat beide gemeenten doen op "vertrouwen", mag de duidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden - ook in financieel opzicht - niet vertroebelen.
- Zorg ervoor dat processen en procedures tussen beide gemeenten zoveel mogelijk geharmoniseerd worden zodat de gemeenten meer efficiencywinst kunnen boeken. Deze keuzes moeten de gemeenten zelf maken. Zet daar (tijdelijk) een apart programma voor op en zorg voor goede afstemming daarover met de raden.
- Evalueer de (effecten van) de omschakeling op zaakgericht werken zo spoedig mogelijk en gebruik de uitkomsten voor het zetten van verder stappen op het gebied van de harmonisatie van werkprocessen.

BESTUURLIJKE REACTIE



Verzenddatum	:	12 november
Datum uw brief	:	25 oktober
Ons kenmerk	:	718978
Onderwerp	:	Evaluatie van de samenwerking tussen Bloemendaal en Heemstede op het gebied van automatisering en informatisering
Bijlage(n)	:	1

Geachte leden van de Rekenkamercommissies,

Het college van burgemeester en wethouders heeft kennis genomen van het rapport van de rekenkamercommissies (RKC's) over de Evaluatie van de samenwerking tussen Bloemendaal en Heemstede op het gebied van automatisering en informatisering en maakt graag gebruik van de mogelijkheid om daar op te reageren.

Na eerste lezing van het rapport is namens het college nog een aantal verhelderende vragen gesteld aan de RKC's en de beantwoording is op 20 oktober 2019 ontvangen. Deze vragen en antwoorden zijn als bijlage bij deze reactie gevoegd.

Het college kan zich vinden in de aanbevelingen van de RKC's. Er zijn stappen gezet in de besturing van informatisering en automatisering (I&A), maar er is nog steeds sprake van twee verschillende sturingslijnen. I&A moeten een als samenhangend geheel van activiteiten worden georganiseerd in één organisatie.

Conclusies en aanbevelingen

ICT-Governance

De RKC's concluderen dat de politieke legitimatie van de uitgaven voor Informatisering, door het gebrek aan samenhangende informatie en een beperkt bestuurlijk overleg over dit onderwerp, geringer is dan wenselijk. Daarnaast wordt ook aangegeven dat de recente intensivering van de informatie uitwisseling kansen biedt om deze legitimatie te verbeteren.

Wij sluiten ons aan bij de conclusie dat de ingezette intensivering van informatie uitwisseling substantieel bijdraagt aan de transparantie en de politieke legitimatie van bestedingen binnen dit beleidsdomein. In de komende jaren zal de raad meegenomen worden in de ontwikkelingen op het

gebied van informatievoorziening. Hierdoor wordt de raad in staat gesteld haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Resultaat samenwerking

De RKC's onderschrijven het besluit van beiden gemeenten om de automatiseringsfunctie uit te besteden. Terecht wordt opgemerkt dat deze verandering ook een rolverandering van de gemeente met zich meebrengt. Vooruitlopend op deze nieuwe situatie is de organisatie gestart met de voorbereiding op de inrichting van deze nieuwe (regie)organisatie waar zowel de aanbod als vraagkant de benodigde aandacht krijgen. Uiteraard hoort hier ook de functioneel beheer organisatie bij die als 'linkin pin' fungeert tussen de (eind)gebruiker en het ondersteunende applicatielandschap.

De conclusies van de RKC's met betrekking tot het ontbreken van beleidsdoelstellingen en mijlpalen op het gebied van informatisering verwachten wij te kunnen wegnemen door het aanbieden van de Visie op Informatievoorziening 2020-2024 aan de raad in december. Onze verwachting is dat wij op basis hiervan de raad voldoende in staat stellen om te beoordelen of de gestelde doelen gerealiseerd worden.

Kosten en opbrengsten

De RKC's concluderen niet alleen dat de kosten van beide gemeenten op het gebied van ICT hoger liggen met in omvang vergelijkbare gemeenten, maar ook dat deze benchmark geen uitspraak doet over de geleverde kwaliteit aan de organisatie en inwoners van beide gemeenten. Uiteraard volgen we nauwgezet de kostenontwikkeling binnen dit beleidsterrein om zeker te kunnen stellen dat de middelen efficiënt worden ingezet en bijdragen aan de afspraken die zijn vastgelegd in het informatiebeleidsplan. We doen mee aan collectieve aanbestedingen via de VNG om kostenvoordelen te behalen.

Het door de RKC's geconstateerde verschil van 24,8 en 30,2 FTE wordt verklaard door taken en functies die wel vertegenwoordigd zijn in de afdeling informatisering, maar geen onderdeel uitmaken van de benchmark. Dit wordt veroorzaakt doordat iedere gemeente haar informatiserings- en automatiseringsafdelingen verschillend inricht. In Bloemendaal en Heemstede is bijvoorbeeld de archieffunctie ook -bij de afdeling Informatisering ondergebracht, maar strikt genomen is dit geen informatiseringsfunctie zoals in de recent uitgevoerde benchmark van M&I. Het financiële verschil is mede te verklaren, doordat een aantal functies tijdelijk door 'inhuur' is ingevuld in verband met de geplande outsourcing.

Uw conclusie over de te verwachten kostendaling gaat uit van een constant ambitieniveau en een beperkte hoeveelheid vernieuwing in de nabije toekomst. Het door het bureau M&I uitgevoerde benchmarkonderzoek geeft echter aan dat de ICT uitgaven van gemeenten in Nederland de afgelopen jaren zijn gestegen en dat de ontwikkelingen op het gebied van informatiebeveiliging, omgevingswet en data gestuurd werken in eerste instantie geen kostenverlaging, maar een kostenverhoging met zich mee zal brengen. Om die reden is het naar de toekomst toe van belang te kijken naar bundeling van krachten en eventueel schaalvergroting.

Ontvlechten

Wij onderschrijven de constatering van de RKC's, dat de niet geformaliseerde manier van samenwerking, het uitgangspunt van 'te allen tijde te kunnen ontvlechten en onthechten', in de praktijk belemmerend werkt. Wij willen binnenkort, samen met de raad, een duidelijke koers formuleren voor de toekomstbestendige inrichting van de ICT-organisatie, zowel op het gebied van automatisering als informatisering.

Tot slot

De aanbevelingen van de RKC's sluiten aan bij de door ons ingezette veranderingen met inachtneming van de bovengenoemde nuances/aanvullingen. De opgestelde rapportage, conclusies

en aanbevelingen zien wij als steun voor de ingezette richting. Uiteraard zullen wij de voortgang van de veranderingen volgen en u periodiek informeren over de stand van zaken.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Heemstede,

burgemeester en wethouders van Bloemendaal,

Bijlage bij de bestuurlijke reactie

Nota van antwoord op het ambtelijk commentaar op de concept-nota van bevindingen (Versie 3 oktober 2019) uit het onderzoek van de rekenkamercommissies van Bloemendaal en Heemstede naar de ICT samenwerking tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede.

Naast de opmerkingen in de concept-nota vroegen de gemeentesecretarissen om een toelichting op de mededeling dat de kosten per inwoners voor ICT in 2019 stijgen naar bijna 120 euro. Deze toelichting staat hieronder bij het onderwerp Kosten per inwoner (p.19)

20 oktober 2019

Onderwerp	Ambtelijk commentaar	Reactie
Titel: Evaluatie van de ICT-samenwerking tussen Bloemendaal en Heemstede	Titel: ICT-samenwerking is eigenlijk iets te beperkt, het rapport beschrijft ook veel aspecten van de informatievoorziening	Overnemen. Titel wordt gewijzigd in: Evaluatie van de samenwerking tussen Bloemendaal en Heemstede op het gebied van Automatisering en Informatisering
p.6 Gebruikerservaringen	Hoe inwoners en bedrijven denken over bijvoorbeeld de digitale communicatie wordt gemeten in het onderzoek 'Waar staat je gemeente' voor de gemeente Bloemendaal	Voor kennisgeving aannemen.
P 10 Informatiebeleidsplan bevat geen financiële paragraaf	Het geactualiseerde informatiebeleidsplan bevat een bijlage waarin de geraamde kosten van de verschillende activiteiten worden weergegeven.	Geen actie. Het nieuwe Informatiebeleidsplan is nog niet vastgesteld. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek
P 11 De voortgangsrapportages zijn als c-stuk aangeboden	In Bloemendaal gaat dit via collegebrieven naar de raad.	Overgenomen
P 11 Informatieavonden voor de raden	Heeft afgelopen week in Bloemendaal plaatsgevonden en vindt aankomende week in Heemstede plaats.	Geen actie. Valt buiten de scope van het onderzoek
P 12 Leiding GRIT	Dit is het afdelingshoofd dienstverlening van de gemeente Bloemendaal.	Overgenomen
P 12 Organisatie Informatisering	Deze zin is o.i. verwarrend. De aansturing wordt gedaan door 1 afdelingshoofd. De ene groep medewerkers is in dienst bij de	Overgenomen

	gemeente Bloemendaal en het andere deel bij de gemeente Heemstede. Hiërarchisch vallen de medewerkers daarmee onder twee verantwoordelijken.	
P 13 Medewerkers Informatisering zijn in dienst bij 2 gemeenten	De P&O processen zijn geharmoniseerd (regiem is identiek en er is 1 OR)	Overgenomen
P 15 Project- en planmatig werken	Gaat het specifiek over ICT/IV? Volgens ons is het projectmatig werken en monitoren van voortgang binnen het ICT/IV domein juist extra aandacht gekregen.	Deels overgenomen. Bij de outsourcing is de projectaanpak duidelijk; bij andere onderdelen nog niet overal.
P 15 Stuurgroep digitalisering	Beide gemeentesecretarissen hebben zitting in de stuurgroep die iedere twee weken plaatsvindt.	Overgenomen
P 16 Omvang formatie	De formatie van 30 FTE is inclusief de DIV en Archief medewerkers. Deze maken geen onderdeel uit van de benchmark. De GEO-werkzaamheden bestaan uit gegevensbeheer en functioneel beheer. Gegevensbeheer maakt geen onderdeel uit van de benchmark, functioneel beheer wel.	Overgenomen in een extra voetnoot ter verduidelijking van de tekst die al aangeeft dat er verschillen zijn tussen de benchmark gegevens en de gegevens uit de gemeentelijke presentatie van maart 2019
P 17 Begroting 2019 voor GRIT	Het bedrag moet 2.449.000 euro zijn.	Correct. Aangepast.
P 18 Begrotingsopbouw	De begrotingen van Bloemendaal en Heemstede worden verschillend opgebouwd waardoor deze niet zonder meer te vergelijken zijn.	Correct. In bijlage 3 uitgaven beide gemeenten apart genoemd.
P 19 Kosten per inwoner	op welke cijfers is deze 120 euro per inwoner op gebaseerd? Achtergrond: Er is juist een benchmark uitgevoerd om een onderbouwd en genormaliseerd beeld te krijgen van de huidige kosten in verhouding tot andere gemeenten. Het voornemen is om deze benchmark (periodiek) te herhalen om de kosten ontwikkeling nauwgezet te volgen en te beoordelen of de genomen en te nemen stappen tot een vergelijkbaar kostenniveau leiden.	De bijna 120 euro is gebaseerd op de benchmark gegevens waarbij opgeteld de extra uitgaven voor de GRIT (277.000) waartoe de raden hebben besloten. Omdat in 2019 het inwonertal iets gestegen is t.o.v. 2018 (benchmark 2018: 50.313, 1 juli 2019: 50.691) komt dit er op neer dat de uitgaven per inwoner met bijna 5 euro stijgen t.o.v. de benchmark. In de tekst is toegevoegd dat de kosten in de andere gemeenten in de benchmark in 2019 mogelijk ook zullen stijgen.
P 20 Overall toegang tot applicaties	Deze mogelijkheid wordt nu ook al geboden.	Overgenomen. (De zin is afkomstig uit de toelichting bij het besluit over de outsourcing, maar het kan zijn dat de verbetering die deze zin suggereerde al

		gerealiseerd was)
P 22 Organisatie Outsourcing vs. organisatie Informatisering	De organisatie heeft 1 projectteam 'Outsourcing' met 1 overzicht/planning van activiteiten die moeten worden uitgevoerd. Deze wordt wekelijks gemonitord door het projectteam.	Niet overgenomen. Outsourcing betreft primair de infrastructuur en het beheer daarvan. Daarnaast zijn onder outsourcing projecten gestart op het gebied van informatisering. Niet duidelijk is wat dat betekent voor de aansturing van de informatisering
P 21 Mozard afgerond	Met uitzondering van de ondersteuning van het bestuurlijk proces. Hierna kunnen de twee bestaande systemen worden uitgefaseerd.	Dat stond in de zin daarna. Redactie iets aangepast.

NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIES

De rekenkamercommissies zijn verheugd over de opbouwende reactie van de colleges van B&W op het onderzoeksrapport betreffende de samenwerking tussen Bloemendaal en Heemstede op het gebied van de ICT. De colleges onderschrijven met een enkele nuancering de conclusies en aanbevelingen. De colleges melden voorts dat zij ten aanzien van de organisatie, de doelstellingen en de communicatie voorstellen in voorbereiding hebben.

De nuancering die de colleges aangeven ten aanzien van de kosten behoeft nadere onderbouwing en de opmerking van de colleges over schaalvergroting en samenwerking overstijgt de conclusies van de rekenkamercommissies.

De colleges schrijven verder: “ De aanbevelingen van de RKC’s sluiten aan bij de door ons ingezette veranderingen met inachtneming van de bovengenoemde nuances/aanvullingen. De opgestelde rapportage, conclusies en aanbevelingen zien wij als steun voor de ingezette richting. Uiteraard zullen wij de voortgang van de veranderingen volgen en u periodiek informeren over de stand van zaken.”

De rekenkamercommissies wachten met belangstelling af of de aanbevelingen, welke zowel aan de raden en colleges zelf als aan de ambtelijke organisatie zijn gericht, overgenomen en uitgevoerd gaan worden en zullen de verdere ontwikkelingen blijven volgen.



Evaluatie van de samenwerking tussen Bloemendaal en Heemstede op het gebied van automatisering en informatisering

Rekenkamercommissies Bloemendaal en Heemstede

15 november 2019

Evaluatie van de samenwerking tussen Bloemendaal en Heemstede op het gebied van automatisering en informatisering

Rekenkamercommissies Bloemendaal en Heemstede

Rapporteurs:

Ir. J.J.Bakker (RKC Bloemendaal)

D.J. Schoneveld, Msc, CPC. (Berenschot)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	20
1.1	Aanleiding	20
1.2	Onderzoeksvragen	20
1.3	Scope van het onderzoek	21
1.4	Evaluatiemodel	22
1.5	Leeswijzer	23
2.	Doelstellingen	25
3.	ICT-governance	27
3.1	Verdeling van verantwoordelijkheid tussen de raden en de colleges van B&W in de informatiecycclus	27
3.2	Hoe hebben de raden hun kaderstellende en controlerende taak vervuld?	28
4.	Bedrijfsvoering	29
4.1	Organisatie	29
4.2	Interne sturing	29
4.3	Personeel	30
5.	Kosten en opbrengsten	33
5.1	Kosten en kostenverdeling	33
5.2	Opbrengsten: ICT-infrastructuur	35
5.3	Opbrengsten: informatievoorziening	37
5.4	Opbrengsten: financieel	39
5.5	Overige opbrengsten	40
6.	Ontvlechting	41
6.1	Kostencategorieën	41
6.2	Structurele kosten	41
6.3	Incidentele (extra) kosten	42
6.4	Overige gevolgen	42
	 Bijlage 1. Ontwikkelingen door de jaren heen	 44
	Bijlage 2. Hoe en wanneer hebben de raden gesproken over de ICT-samenwerking?	48
	Bijlage 3. Kosten van automatisering en informatisering	50
	Bijlage 4. Geïnterviewde personen	52
	Bijlage 5. Geraadpleegde literatuur	53

1. Inleiding

Dit hoofdstuk zet de aanleiding voor het onderzoek en onderzoeksvragen uiteen. Daarna wordt ingegaan op de onderzoeksopzet.

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2016 ging de lichte Gemeenschappelijke Regeling Informatie Technologie (GRIT) van Heemstede en Bloemendaal waarin de bestuurlijke afspraken betreffende het beheer van een gezamenlijke ICT-infrastructuur zijn vastgelegd formeel van start.¹ Hieraan ging een periode van voorbereiding vooraf die was gestart in 2013.

Vervolgens is de samenwerking verbreed naar de informatievoorziening. In het najaar van 2016 stelden de twee gemeenteraden hiervoor het informatiebeleidsplan tot en met 2020 vast.² Dit gezamenlijke informatiebeleidsplan beoogde richting te geven aan het informatiebeleid van beide gemeenten.

In 2017 deed de rekenkamer van de gemeente Heemstede een onderzoek naar de samenwerking met de gemeente Bloemendaal. Uit dit onderzoek komt een aantal zorgpunten ten aanzien van de ICT-samenwerking naar voren.³ Bij de bespreking van het rekenkamerrapport (eerst in de gemeenteraad van Heemstede, later ook in de gemeenteraad van Bloemendaal) bleek dat met name de ICT-samenwerking vragen opriep, onder andere over de kosten en de opbrengsten.

In 2018 concludeerde de rekenkamercommissie van Bloemendaal naar aanleiding van gesprekken met medewerkers van het ambtelijk apparaat en uit vooronderzoek van stukken betreffende de besluitvorming over de ICT-samenwerking zoals het informatiebeleidsplan 2017-2020 en de nota Aanbevelingen Programma Digitalisering (september 2017) dat er aanleiding was om de ICT-samenwerking te onderzoeken. Uit gesprekken met medewerkers van de gemeente Bloemendaal was gebleken dat er vragen konden worden gesteld bij de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd en dat de opbrengsten van de samenwerking niet helder waren.

Dit proces vormde voor de rekenkamercommissies van Bloemendaal en Heemstede aanleiding om gezamenlijk een nader onderzoek te verrichten naar het onderdeel van de samenwerking dat betrekking heeft op de ICT.

1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van het vooronderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd⁴:

1. Op welke wijze heeft de ICT-governance invulling gekregen en wat was daarvan het effect op de ICT-samenwerking?
2. Hoe hebben de organisatievormen van de ICT-samenwerking en de wijze waarop daarin gewerkt wordt, (de uitvoering) bijgedragen aan het resultaat van de ICT-samenwerking?
3. Wat zijn de opbrengsten en kosten van de ICT-samenwerking tussen Heemstede en Bloemendaal?
4. Kan de samenwerking worden ontvlochten en zo ja, wat zijn daarvan de gevolgen?

1 http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Heemstede/CVDR389180/CVDR389180_1.html.

2 <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Heemstede/CVDR433972.html>.

3 Rekenkamer Heemstede (2017), Rekenkameronderzoek gemeente Heemstede; Inzicht in de ontwikkeling van bedrijfsvoeringstaken van gemeente Heemstede door samenwerking met gemeente Bloemendaal.

4 Ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoekbeschrijving zijn de onderzoeksvragen in de loop van het onderzoek verduidelijkt. Zo zijn governance en bedrijfsvoering duidelijker onderscheiden en zijn naast de opbrengsten ook de kosten genoemd.

Hieronder lichten we de onderzoeksvragen toe:

Ad. 1. De kwaliteit van ICT-governance is een kritische succesfactor om toegevoegde waarde met ICT-samenwerking te kunnen bereiken. In dit onderzoek wordt onder de governance verstaan de wijze waarop de gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol hebben vervuld. De werkzaamheden van het ambtelijk apparaat van beide gemeenten worden beschouwd onder het hoofd bedrijfsvoering. De (verbindende) rol van de colleges komt bij beide aan de orde.

Ad 2. De samenwerking op het gebied van ICT-infrastructuur (lichte gemeenschappelijke regeling met een uitvoeringsorganisatie) verschilt van de samenwerking op het gebied van de informatievoorziening (informele samenwerking in een vervlochten team/afdeling). Onderzocht is of en zo ja welke voor- en nadelen er voor de bedrijfsvoering verbonden zijn aan de keuze voor het hanteren van twee verschillende organisatievormen.

Ad 3. De kosten en opbrengsten van de samenwerking op het gebied van de ICT zijn nog niet eerder onderzocht.

Ad 4. De raden hebben in 2015, bij het aangaan van de ambtelijke samenwerking tussen Bloemendaal en Heemstede, de eis gesteld dat deze te allen tijde te ontvlechten moet zijn. De premisse is dat elke samenwerking kan worden ontbonden, maar dat de consequenties mede bepalen of dit wenselijk zou kunnen zijn of niet. In dit rapport worden globaal de consequenties van ontvlechting verkend.

1.3 Scope van het onderzoek

De gemeentelijke organisatie bestaat uit verschillende lagen: organisatieonderdelen, processen, informatievoorziening en ICT-infrastructuur. Dit staat weergegeven in de figuur. Een toelichting:

- De organisatieonderdelen en processen: het primaire proces (zoals het verstrekken van vergunningen) en het secundaire proces (zoals het voeren van een financiële administratie) horen tot het bedrijfsdomein.
- De informatievoorziening, dat wil zeggen: de ondersteuning van het primaire en secundaire proces door middel van gegevens, applicaties en ICT-infrastructuur vormen samen het ICT-domein.

De informatievoorziening wordt steeds belangrijker. Zie ook onderstaande illustratie.

Illustratie. Tot enkele jaren geleden bestond de gemeentelijke informatievoorziening vooral uit administratieve, vaak ondersteunende systemen uitkeringenregistratie, gemeentelijke basisadministratie, financiële administratie). Nu zien we steeds meer ICT-toepassingen in het primaire proces van de gemeenten: data-gedreven werken, integraal klant dossier, gegevensuitwisseling met samenwerkingspartners, online dienstverlening en parkeerapps. De informatievoorziening vandaag de dag kent meerdere verschijningsvormen in zowel de ondersteunende dienstverlening (financiële en HRM-systemen), maar ook bedrijfs-kritische systemen (uitkeringenadministratie).

GEMEENTELIJKE ORGANISATIE
Bedrijfsdomein
Organisatieonderdelen
Processen
ICT-domein
Informatievoorziening
ICT-infrastructuur

De ICT-samenwerking betreft twee terreinen die allebei onderwerp van onderzoek zijn:

- De *ICT-infrastructuur*, ofwel de automatisering, omvat de apparatuur en bijbehorende besturingsprogrammatuur waarop de programmatuur en databases zijn geïnstalleerd. Typische werkzaamheden die hierbij horen zijn het systeem- en netwerkbeheer, het technisch applicatiebeheer, werkplekbeheer en de helpdesk.

- De *informatievoorziening*, ofwel de informatisering, gaat over de ondersteuning van de dienstverlening en werkprocessen. Hieronder vallen onder andere de keuze van de applicaties (mede op grond van de gebruiksfuncties die zij moeten ondersteunen en de samenhang daartussen), het beheer van de applicaties, gegevensbeheer (zoals de basisregistraties BAG en BGT), digitaliseringsprojecten (zoals zaakgericht werken en het aansluiten op het digitale stelsel van de nieuwe omgevingswet), postverwerking & archivering en informatiebeveiliging (zoals de AVG).

Ten aanzien van de reikwijdte van dit onderzoek geldt verder de volgende afbakening:

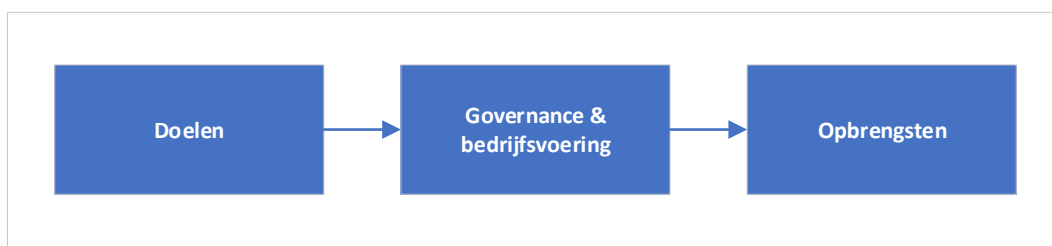
- Het onderzoek richt zich op de periode waarin er sprake is van ICT-samenwerking; vanaf 2015 (de aanloop naar de start van GRIT⁵) tot en met medio 2019. Dat laatste betekent dat de meest recente ontwikkelingen van de afgelopen maanden, mogelijk niet zijn meegenomen in dit rapport.
- Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van bestaand onderzoeksmateriaal, waardoor het rapport ook een element van syntheseonderzoek heeft. Eerdere onderzoeken en audits, zoals de Gatewayreviews, zijn door de rekenkamers niet opnieuw gedaan.
- Dit onderzoek legt het accent op de bestuurlijk-organisatorische aspecten van de ICT-samenwerking en niet op de technische aspecten ervan.
- Buiten beschouwing blijft cybersecurity/informatieveiligheid. Eveneens is niet onderzocht hoe de gebruikerservaringen van raadsleden en externen (inwoners en bedrijven) zijn met de gemeentelijke ICT. Het eerstgenoemde onderwerp vraagt vanwege zijn aard en omvang om een apart (audit)onderzoek. Het tweede onderwerp, gebruikerservaringen, wordt beschouwd als onderdeel van het communicatiebeleid.⁶

1.4 Evaluatiemodel

Reeds in het vooronderzoek bleek, dat er voor de ICT-samenwerking geen concrete (SMART geformuleerde) doelstellingen zijn vastgesteld. Er zijn wel kwalitatief omschreven doelen aangetroffen. Anders dan bij SMART geformuleerde doelen waarbij de evaluatie kan worden uitgevoerd aan de hand van metingen en cijfers, moet de evaluatie van kwalitatief gestelde doelen worden uitgevoerd op basis van de volgende reeks vragen:

1. Hoe luiden de doelen?
2. Hoe is de organisatie ingericht en hoe loopt de uitvoering (governance en bedrijfsvoering)?
3. Hoe hebben de organisatie(structuur), de governance en de uitvoering (positief of negatief) bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen?

Voor dit onderzoek is daarom onderstaand evaluatiemodel gebruikt, dat heeft gefungeerd als hulpmiddel om te komen tot beantwoording van de onderzoeksvragen.



⁵ GRIT: De Gemeenschappelijke Regeling Informatietechnologie 2015. Staatscourant 2016,492.

⁶ Hiernaar heeft de Bloemendaalse rekenkamercommissie in 2016 een onderzoek verricht.

De werkwijze was als volgt:

- Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode maart tot en met juni 2019. Allereerst is de beschikbare documentatie verzameld en bestudeerd. Ter verduidelijking en verdieping zijn vervolgens gesprekken gevoerd met vijftien medewerkers en collegeleden die direct betrokken zijn bij de samenwerking tussen Bloemendaal en Heemstede op het gebied van de ICT. Dat is eind juni afgerond. Vervolgens heeft het onderzoek enige tijd stilgelegen in afwachting van de resultaten van de benchmark.⁷
- Het concepteindrapport is in augustus-september 2019 opgesteld. In die periode zijn ook enkele aanvullende vragen gesteld aan -en beantwoord door- de ambtelijke organisatie.
- De rapportage is daarna voor ambtelijk wederhoor verstuurd naar de gemeentesecretarissen. Vervolgens hebben de gezamenlijke rekenkamercommissies de conclusies en aanbevelingen opgesteld.
- Daarna is het rapport aan de colleges van B&W aangeboden voor bestuurlijk commentaar. Dit is integraal opgenomen. Het rapport wordt afgesloten met het nawoord van de rekenkamercommissies.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de doelstellingen van de samenwerking: wat wilden de gemeenten bereiken? Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeenten invulling hebben gegeven aan deze doelstellingen. Zo gaat hoofdstuk 3 in op de ICT-governance en hoofdstuk 4 op de bedrijfsvoering van de ICT-samenwerking. Hoofdstuk 5 belicht daarna de kosten en opbrengsten van de samenwerking in het licht van de gestelde doelstellingen. Hoofdstuk 6, tot slot, gaat in op de consequenties van een eventuele ontvlechting.

⁷ ICT-benchmark 2019 betreffende de kosten van de ICT, uitgevoerd door M&I partners in opdracht van 33 gemeenten en samenwerkingsverbanden.

2. Doelstellingen

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de belangrijkste doelen waren zodat in de daarop volgende hoofdstukken kan worden beschreven hoe aan de realisatie daarvan gewerkt is. Vooraf kan worden gesteld, dat de samenwerking op de terreinen van ICT-infrastructuur en geautomatiseerde informatievoorziening elk een eigen verloop hebben met elk eigen doelstellingen.

ICT-infrastructuur

Naar aanleiding van het in 2013 door Capgemini opgestelde advies inzake de mogelijkheden voor samenwerking tussen Heemstede en Bloemendaal op het gebied van de ICT⁸ zijn beide gemeenten destijds tot de slotsom gekomen dat het goed was om ICT-samenwerking tussen de beide gemeenten te realiseren. Het advies noemde als mogelijke opbrengsten (c.q. doelstellingen) van zo'n samenwerking dat de kwetsbaarheid van het ICT-beheer zou kunnen worden verminderd, dat slagvaardig zou kunnen worden gereageerd op ontwikkelingen en dat de kwaliteit van interne dienstverlening en de dienstverlening aan de burgers zou kunnen worden verhoogd.

De ICT-samenwerking kreeg in eerste instantie vorm middels de Gemeenschappelijke Regeling Informatie Infrastructuur 2015 (GRIT) en richtte zich op de ICT-infrastructuur. Met de lichte gemeenschappelijke regeling werd een besturingsmodel beoogd dat recht zou doen aan de eigen verantwoordelijkheid van de beide gemeenten, dat de centrumgemeente (Heemstede) in staat zou stellen haar taak goed in te vullen en dat tegelijkertijd waarborgde dat er sprake zou zijn van een volwaardige betrokkenheid van beide gemeenten bij het aansturen van de uitvoeringsorganisatie die onder de GRIT zou worden opgetuigd.

Over de GRIT vermelden de raadsbesluiten van oktober 2014 het volgende: *“De realisatie van deze ICT-infrastructuur en de beheerorganisatie waarborgt een solide fundament dat voor de organisaties mogelijk maakt optimaal gebruik te maken van ICT-toepassingen voor dienstverlening en overige taken. Dit geldt voor beide gemeenten afzonderlijk; maar tegelijk is er aan een randvoorwaarde voldaan om verdere (administratieve) samenwerking te faciliteren.”*⁹

Bij het samengaan bestonden er twee ICT-omgevingen, één van Bloemendaal en één van Heemstede. GRIT is gestart met als doel één stabiele ICT-infrastructuur te realiseren voor de gemeenten Heemstede en Bloemendaal.

In het bedrijfsplan GRIT werden in 2015 de doelstellingen van de GRIT als volgt geformuleerd:¹⁰

1. Verminderen van de (personele) kwetsbaarheid.
2. Verhogen van de beschikbaarheid van systemen en bijbehorende ondersteuning.
3. Verhogen van de kwaliteit van (interne) dienstverlening.

Informatievoorziening

Het informatiebeleidsplan (2016) dat Bloemendaal en Heemstede gezamenlijk opstelden gaat in op de ICT-infrastructuur (GRIT) én op de informatievoorziening (ook informatisering genoemd). Het informatiebeleidsplan bevat een groot (28) aantal plannen (projecten) om de dienstverlening, de bedrijfsvoering, de GBKZ (belastingssamenwerking) en het sociaal domein te ondersteunen om de samenwerking te organiseren en om mee te gaan in landelijke ontwikkelingen.

⁸ Businesscase ICT-samenwerking. Verkenning van concrete mogelijkheden voor samenwerking op het terrein van automatisering en informatisering tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede. Datum: 29 maart 2013.

⁹ <https://gemeenteraad.heemstede.nl/fileadmin/RIS/bijlagen/fe932496-6121-49b2-9b7e-613d2eb5c612.pdf>.

¹⁰ Gemeente Heemstede en Bloemendaal (2015), bedrijfsplan GRIT.

Door het grote aantal projecten zijn ook een groot aantal doelen te onderscheiden welke veelal op operationeel niveau zijn geformuleerd zoals: een aansluiting realiseren op het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Anderzijds zijn de doelen abstract geformuleerd zoals: 'de basis op orde'. De doelen die in het informatiebeleidsplan staan, komen -soms in iets andere bewoordingen- terug in voortgangsverslagen en begrotingen. Hieruit hebben we afgeleid dat de belangrijkste doelen van de informatievoorziening/informatisering luiden:

4. Maximale harmonisatie van systemen.
5. Professionalisering van het informatiemanagement.
6. Een goede implementatie van zaakgericht werken.

3. ICT-governance

Dit hoofdstuk gaat over de betrokkenheid van de raden bij de ICT-samenwerking. De ICT-governance is een kritische succesfactor voor het slagen van de samenwerking. De raad heeft immers als taak om de inhoudelijke en financiële kaders te stellen, maar ook om te controleren of het beleid overeenkomstig die kaders wordt uitgevoerd. Daarnaast is draagvlak vanuit de raad noodzakelijk om het beleid succesvol tot uitvoering te kunnen brengen, want zonder draagvlak valt de legitimiteit onder het beleid weg.

3.1 Verdeling van verantwoordelijkheid tussen de raden en de colleges van B&W in de informatiecycclus

Op hoofdlijnen is de verdeling van verantwoordelijkheid tussen een gemeenteraad en een college van B&W duidelijk:

- De raad stelt de (beleids)kaders en de begroting vast en houdt toezicht/controlé op de uitvoering ervan.
- Het college van B&W draagt zorg voor de uitvoering van het beleid, sluit daartoe overeenkomsten en geeft opdracht aan de uitvoeringsorganisatie en bewaakt de uitvoering.

In hoeverre is het de raden gelukt om deze rollen te vervullen als het gaat om het ICT-beleid? Welke informatie hebben de raden nodig gehad om hun kaderstellende en controlerende taken te vervullen en hebben zij die informatie ook gekregen? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden omdat colleges en raden niet eensluidend zijn over de vraag of de ICT geheel en al moet worden beschouwd als onderdeel van de bedrijfsvoering of dat bij de ICT ook beleidsinhoudelijke keuzes aan de orde zijn die inbreng van de raden nodig maken. Gemeenten zien de ICT van oudsher vooral als een zaak van de bedrijfsvoering, maar vandaag de dag dringt de ICT door tot de haarvaten van het primaire proces en zij is zodoende medebepalend voor het 'gezicht' van de gemeenten. Daarmee krijgt de ICT ook steeds meer een beleidsmatig karakter.

De GRIT kent geen bijzondere bepalingen betreffende de rol van de raden. De begroting van de GR is onderdeel van de beide gemeentelijke begrotingen. Besluiten over het bedrijfsplan/het jaarplan worden genomen op directieniveau en daarna voor bestuurlijke goedkeuring voorgelegd aan het portefeuillehoudersoverleg. De raden stellen bij de goedkeuring van de gemeentelijke begroting - impliciet - ook het jaarplan van de GRIT vast.

De GRIT betreft alleen de ICT-infrastructuur en het beheer daarvan. Over alle overige taken op het gebied van de ICT, zoals de aanschaf, het in gebruik nemen, onderhouden en gebruiken van applicaties ter ondersteuning van de primaire (vakinhoudelijke) en secundaire (administratieve) bedrijfsprocessen, verantwoorden beide gemeenten aan de raden in de jaarlijkse voortgangsrapportages betreffende de samenwerking als geheel en in de stukken van de financiële cyclus (kadernota, begroting, tussentijdse (zomer-, respectievelijk voor- en najaars-) nota's en jaarrekening. Ter onderbouwing van de werkzaamheden en bestedingen op dit gebied, stelden Bloemendaal en Heemstede eind 2016 het informatiebeleidsplan 2017-2020 Heemstede en Bloemendaal op. Dit plan somt een groot aantal activiteiten op, maar het bevat geen financiële paragraaf.¹¹

De in het informatiebeleidsplan beschreven activiteiten zijn gekoppeld aan de verschillende beleidsdomeinen en de ondersteuning. Voorgenomen en gerealiseerde bestedingen zijn daardoor op diverse plaatsen in begrotingen en jaarstukken opgenomen waardoor een totaaloverzicht ontbreekt.

¹¹ O.a. gepubliceerd als: Gemeentebld van de gemeente Heemstede nr. 187453 d.d. 29 december 2016.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de informatie over de ICT-samenwerking op drie manieren naar de raden toe komt:

1. Via de reguliere P&C-cyclus wordt gerapporteerd over de uitvoering van de GRIT en over projecten op het gebied van de informatisering. De begroting en het jaarverslag zijn de belangrijkste documenten in dit kader.
2. In voortgangsrapportages over de ambtelijke samenwerking in de breedte, komen de GRIT en informatisering kort aan de orde. De planning van deze voortgangsrapportages loopt niet meer parallel aan de P&C-cyclus.
3. De raden zijn daarnaast via dossierspecifieke (niet-reguliere) informatie geïnformeerd, zoals bij het raadsbesluit inzake de ICT-samenwerking (oktober 2014), bij het collegebesluit inzake de oprichting van de GRIT, bij het informatiebeleidsplan, bij collegenota's naar aanleiding van de Gatewayreviews en door middel van het raadsvoorstel inzake de outsourcing van de ICT-infrastructuur en het beheer daarvan.

3.2 Hoe hebben de raden hun kaderstellende en controlerende taak vervuld?¹²

De bevindingen luiden:

- De raden hebben in 2014 verzocht om voortgangsrapportages en deze zijn ook verschenen. Zij zijn in de vorm van c-stukken (ter kennisname) c.q. via collegebrieven aangeboden.
- Het informatiseringsbeleid is de afgelopen jaren niet besproken.
- De raden hebben over de ICT-infrastructuur de afgelopen vier jaar drie keer met de colleges overlegd: bij het besluit tot het aangaan van de samenwerking (in oktober 2014), naar aanleiding van de collegebrief t.g.v. het eerste Gatewayonderzoek (in januari 2018) en na de collegebrief inzake het tweede Gatewayonderzoek en het raadsvoorstel inzake de outsourcing van de ICT-infrastructuur en het beheer daarvan (april 2019).
- Begin 2018 uitten beide raden nadrukkelijk twijfels over de aanpak van de ICT-samenwerking. Dit kan worden beschouwd als een kantelpunt. De colleges hebben dit opgepakt, o.a. door het traject tot outsourcing te starten en door reeds een jaar na de eerste review een tweede te laten uitvoeren.
- De colleges hebben -naar aanleiding van opmerkingen uit de raden (herfst 2018) over te geringe betrokkenheid en kennis- in maart 2019 informatieavonden voor raadsleden te beleggen en de toezegging te doen om de raden te betrekken bij het opstellen van het nieuwe informatiebeleidsplan.
- Colleges en raden van Bloemendaal en Heemstede hebben tot nu toe niet met elkaar besproken op welke wijze ze met het ICT-dossier willen omgaan. Er is geen duidelijkheid over de positie en de doelstellingen van de samenwerking bij de informatisering. Voorbeeld: is de keuze voor een applicatie waarmee vergunningsaanvragen worden ondersteund een beleidskeuze of een bedrijfsvoeringsaangelegenheid? Zienwijzen op het ICT-dossier verschillen: is het bedrijfsvoering (dus bevoegdheid college) of niet? Recent is afgesproken om bij het opstellen van het nieuw informatiebeleidsplan samen op te trekken. Raadsleden hebben de colleges verzocht daartoe ook een visie te schrijven op de (toekomst van) de samenwerking.
- Bij besluitvorming outsourcing is de raad betrokken geweest, maar sommige raadsleden waren van mening dat er sprake was van een gebrek aan transparantie en betrokkenheid bij het selectieproces. Enkele raadsleden waren van mening dat zij ook v.w.b. de vertrouwelijke informatie beter 'meegenomen' hadden moeten worden, zodat zij beter beslagen ten ijs waren gekomen bij de besluitvorming.

¹² Bijlage 2 geeft een opsomming van de keren waarop de raden over de ICT-samenwerking hebben gesproken.

4. Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk komt de bedrijfsvoering (organisatie, interne sturing, personeel) van de samenwerking aan de orde. Ingegaan wordt op de wijze waarop de ICT-samenwerking bedrijfsmatig invulling heeft gekregen.

4.1 Organisatie

De ICT-samenwerking tussen de gemeenten Heemstede en Bloemendaal betreft de ICT-infrastructuur en de informatisering (ofwel de informatievoorziening). Hoewel beide onderwerpen nauwe raakvlakken kennen, is de bedrijfsvoering op deze thema's verschillend.

ICT-infrastructuur

De samenwerking op het gebied van ICT-infrastructuur betreft het beheer van de ICT-omgeving, de hardware, de systeemsoftware en alle werkplekfaciliteiten zoals pc's, laptops en telefoons. Dit is in 2015 uitgewerkt in de Gemeenschappelijke Regeling Informatie Technologie (GRIT). Binnen het kader van de GRIT is voorzien in de oprichting van een uitvoeringsorganisatie welke verantwoordelijk is voor de realisatie en het beheer van de ICT-infrastructuur voor beide gemeenten. Op 1 januari 2016 is de GRIT formeel van start gegaan.

De centrumgemeente Heemstede houdt ter uitvoering van de gemeenschappelijke regeling binnen de eigen ambtelijke organisatie een werkeenheid (de uitvoeringsorganisatie) in stand. De directeur Bedrijfsvoering van de gemeente Heemstede is ambtelijk verantwoordelijk voor de GRIT. In Bloemendaal is het afdelingshoofd dienstverlening verantwoordelijk.

De GRIT heeft een eigen begroting en een eigen rapportage- en verantwoordingslijn. De kosten van de GRIT worden in de verhouding 46:54 betaald door Bloemendaal, respectievelijk Heemstede op basis van inwoneraantal.

Informatievoorziening

De samenwerking op het gebied van informatievoorziening betreft gegevensbeheer (o.a. geo-informatie) en applicatiebeheer, archief en post, projecten (zoals de invoering van zaakgericht werken), architectuur en informatiebeveiliging. Voor externe dienstverlening en de interne bedrijfsvoering (werkprocessen) hebben de gemeenten samen ruim 170 applicaties in gebruik.

De samenwerking op het gebied van informatisering startte in 2017. Toen is een aantal teams/afdelingen samengevoegd in een zogenaamd vervlochten team, bestaande uit medewerkers van beide gemeenten. De vervlechting wordt gefaciliteerd door de 'samenwerkingsovereenkomst uitwisselen van kennis, kunde en capaciteit gemeenten Heemstede en Bloemendaal'. Deze samenwerkingsovereenkomst is 19 december 2016 door beide colleges vastgesteld. Op grond van deze samenwerkingsovereenkomst zijn medewerkers bevoegd binnen hun functie werkzaamheden te verrichten voor de andere gemeente.

Per 1 april 2018 is de samenwerking op het gebied van de informatievoorziening georganiseerd in één afdeling Informatisering. De informatisering werd voorheen aangestuurd vanuit twee teams, hetgeen leidde tot verwarring. De aansturing wordt inmiddels gedaan door één afdelingshoofd. De ene groep medewerkers is in dienst bij de gemeente Bloemendaal en het andere deel bij de gemeente Heemstede. Hiërarchisch vallen de medewerkers daarmee onder twee verantwoordelijken. In de praktijk blijkt -zo blijkt uit de interviews- dit de samenwerking niet in de

weg te staan. Medewerkers zijn daar positief over. De beheersystemen (financieel, personeel) en de daarbij behorende verantwoordelijkheden zijn echter niet aangepast. Medewerkers van de vervlochten afdeling zijn in dienst van hun eigen organisatie, maar verrichten werkzaamheden voor beide gemeenten. De verdeling van werk(uren) vindt plaats op basis van vertrouwen. Nieuwe medewerkers die worden aangenomen, worden de ene keer in Heemstede aangenomen en de andere keer in Bloemendaal om in evenwicht te blijven. Doordat er niet gewerkt wordt op basis van vóór- en/of nacalculatie kan niet met zekerheid worden vastgesteld of de verhouding in evenwicht is.

Op de werkvloer leidt deze vorm van samenwerking ook tot uitdagingen. Denk daarbij aan de complexiteit in het bedienen van twee besturen.

Ook is er geen centraal overzicht van de financiën op het gebied van de informatisering. In de informatieve bijeenkomst voor raadsleden in maart 2019 werden voor het eerst totaalcijfers gepresenteerd. Verschillen tussen de P&C-cyclussen van de beide gemeenten en de verschillende verantwoordingsstructuur zorgen tevens voor extra werk. Ook betekent de tweeledigheid voor externe leveranciers en dienstverleners van ICT-diensten dat telkens overeenkomsten met de afzonderlijke gemeenten moeten worden afgesloten.

4.2 Interne sturing

ICT-infrastructuur

GRIT werkt voor beide gemeenten, maar werkt door het formele karakter onder een enkelvoudige sturingsstructuur. De interne sturing en verantwoording is als volgt georganiseerd:

- De GRIT werkt binnen de kaders van het bedrijfsplan uit 2015 en stelt jaarlijks in concept het jaarplan (inclusief begroting) op voor het volgende jaar.
- Het concept van het jaarplan wordt in het directieoverleg goedgekeurd en vervolgens voor bestuurlijke besluitvorming ingebracht in het portefeuillehoudersoverleg. De gemeenten stellen het jaarplan vast, gelijktijdig met het vaststellen van de gemeentelijke begroting voor het desbetreffende jaar.
- Het hoofd GRIT rapporteert aan het directieoverleg, waarin de gemeenten worden vertegenwoordigd door één persoon per gemeente (een lid van het directie- of managementteam). De directie rapporteert vervolgens aan de portefeuillehouders, te weten een bestuurder namens elke gemeente.
- Op basis van het jaarplan brengt het hoofd GRIT twee keer per jaar een ambtelijke managementrapportage uit. De managementrapportages worden ter goedkeuring voorgelegd aan het directieoverleg en ter informatie aan het portefeuillehoudersoverleg. Op nieuwe onderwerpen, zoals de outsourcing, is de sturing anders en volgt dit een eigen tijdpad (dossierspecifiek). De outsourcingstrategie is bijvoorbeeld als onderdeel van de inkoopstrategie (Europese aanbesteding ICT-beheer) in september 2018 vastgesteld door het college. En op 18 april 2019 is in de gemeenteraad besloten over de financiële kaders van de uitbesteding, zodat een overeenkomst kon worden gesloten.¹³

Omdat vanaf half 2019 de GRIT-uitvoeringsorganisatie in een transitie zit naar een nieuwe regieorganisatie en het ICT-beheer inmiddels is geoutsourcet naar een externe partij, is er voor 2019 geen jaarplan GRIT meer opgesteld. De aanbestedingsstukken en het transitieplan zijn de documenten waarop in 2019 gestuurd wordt. Deze zijn door de beide gemeenteraden vastgesteld bij de overeenkomst. Vanwege de outsourcing zijn er voor 2019 geen nieuwe projecten meer opgepakt en bestaan de werkzaamheden in 2019 uitsluitend uit afronding van reeds lopende projecten uit 2018 en het dagelijks beheer.

Informatievoorziening

Informatievoorziening, de informatisering, kent de volgende sturings- en verantwoordingsstructuur:

¹³ <https://gemeenteraad.heemstede.nl/fileadmin/RIS/bijlagen/f5158c3a-9a26-4989-85ac-4f2bab1d3031.pdf>.

- De basis voor het programma informatisering is het informatiebeleidsplan 2017-2020 dat binnen beide gemeenten geldt als het beleidskader.
- Dit plan zou jaarlijks worden herijkt en bijgesteld, maar dit is niet gebeurd. Gepland staat een herijking in de herfst van 2019.
- In de jaarlijkse begrotingen worden middelen gereserveerd voor de uitvoering van informatisering. Daarvoor worden soms aparte uitvoeringsplannen opgesteld. Uit de interviews komt naar voren dat nog (te) veel werkzaamheden worden uitgevoerd zonder dat daarvoor een project- of procesbeschrijving is gemaakt. Project- en procesmatig werken op het gebied van ICT/IV wordt geregeld genoemd als speerpunt voor de organisatie. Dit wordt in beide organisaties breed ondersteund omdat naar het oordeel van medewerkers en bestuurders, de kwaliteit van het werk (minder fouten) en de kwetsbaarheid (meer duidelijkheid over rollen en taken) ermee zouden zijn geholpen. Er is dus wel een start gemaakt met projectmatig en planmatig werken, maar het wordt nog niet overal waar het mogelijk is toegepast. Dit heeft tijd nodig.

Over de aansturing van de IT constateerde het Gatewayreviewteam in 2017 dat *“sturing van de IT-verandering niet eenduidig belegd is; rollen en taken lopen door elkaar, alsmede lijn- en projectsturing. Dit wordt versterkt door de informele werkwijze. Dat wordt mede veroorzaakt door speelruimte die de beide gemeenteraden geven over het samen uitvoeren van activiteiten.”* Hieruit volgde de aanbeveling om een programma in te richten onder directe aansturing van de beide gemeentesecretarissen. Hieraan is opvolging gegeven middels het programma digitalisering, waarin zowel automatisering als informatisering is ondergebracht. De verantwoordelijkheid voor het programma is belegd bij de afdeling Dienstverlening van de gemeente Bloemendaal. Van het programma digitalisering is geen geconsolideerde tekst beschikbaar, wel een notitie van september 2017 met aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van informatisering en GRIT. Een groot deel van de tekst is gewijd aan de mogelijkheid om het beheer van de ICT te outsourcen. Dit is inmiddels gerealiseerd. Over een andere aanbeveling, het bundelen van informatisering én GRIT schrijven de colleges¹⁴ in 2017 dat het programma digitalisering uiteindelijk omgezet zal worden naar een afdeling in de lijnorganisatie. Inmiddels wordt door de gemeenten verwacht dat besluitvorming hierover in het najaar van 2019 plaats zal vinden in het kader van een voorstel over de voortzetting van de algehele samenwerking.

Binnen het programma digitalisering komen beide onderwerpen samen, met het oog op de samenhang en onderlinge afhankelijkheid. Het programma digitalisering heeft een stuurgroep waar op directie-/MT-niveau de direct verantwoordelijk leidinggevenden lid van zijn. Deze komt wekelijks bijeen met de leiding van GRIT en informatievoorziening. Beide gemeentesecretarissen hebben zitting in de stuurgroep die iedere twee weken plaatsvindt.

4.3 Personeel

In deze paragraaf wordt nagegaan hoe de personele inzet voor ICT zich heeft ontwikkeld en hoe deze zich verhoudt tot landelijke trends.

De totale omvang van het gemeentelijke personeelsbestand in Nederland neemt al enkele jaren af. De omvang van ICT-personeel daarentegen neemt toe, zo blijkt uit de M&I-benchmark. In 2018 bestaat bijna 8% van de capaciteit uit ICT-personeel. In 2010 was dit nog 4,5%. Gemeenten in Nederland investeerden in 2018 vooral in meer personele capaciteit van beheerfuncties.¹⁵

Specifiek voor Heemstede en Bloemendaal is de situatie als volgt:

¹⁴ 28-11-2017 collegebesluit inzake aanbevelingen van de eerste Gatewayreview.

¹⁵ M&I (2019), ICT-benchmark Gemeenten 2019: Heemstede en Bloemendaal.

Uit de gegevens die de gemeenten in maart 2019 aan de raadsleden presenteerden, blijkt dat voor de ICT-infrastructuur en informatievoorziening ruim 30 fte wordt ingezet. In de benchmark is sprake van 24,8 fte voor de ICT. Dit verschil kan worden verklaard door het feit dat sommige medewerkers die in het eigen overzicht van Bloemendaal en Heemstede wel worden meegeteld, niet zijn meegeteld in de benchmark omdat anders de vergelijkbaarheid tussen de gemeenten niet zou kloppen.¹⁶

ICT-infrastructuur	9,4 fte
Informatievoorziening	9,8 fte Heemstede en 11,0 fte Bloemendaal ¹⁷
Totaal	30,2 fte

Gemiddeld in Nederland bedraagt de inhuur van ICT-medewerkers tussen de 20-25% van de formatie. De formatieplaatsen bij GRIT worden echter voor minder dan de helft ingevuld door eigen medewerkers. Het resterende deel wordt extern ingehuurd. Bij informatievoorziening is de inhuur veel lager, momenteel (augustus 2019) 2,8 fte van 22 fte (mededeling gemeente Bloemendaal d.d. 16-9-2019).

Het aandeel externe inhuur bij de GRIT is hoog doordat het voornemen om ICT-beheertaken te outsourcen ertoe heeft geleid dat een aantal medewerkers een andere functie heeft betrokken of de organisatie heeft verlaten, terwijl werkzaamheden wel uitgevoerd moeten worden. Een tweede verklaring is de krapte op de arbeidsmarkt, waardoor het lastig is om goed technisch personeel aan te trekken. Een derde verklaring die wij zien is dat er verschillende tijdelijke werkzaamheden plaatsvinden waarvoor specialistische kennis nodig is. Daarbij gaat het allereerst om het begeleiden van de transitie en de -inmiddels voltooide- aanbestedingen (ICT-beheer, telefonie). Hiervoor vindt (tijdelijke) inhuur plaats.

Door het recente besluit het ICT-beheer te outsourcen, verandert de organisatie van het team GRIT van beheer naar het voeren van regie. Om de regiefunctie te kunnen uitoefenen zijn specifieke expertises en competenties nodig die beide gemeenten (nog) niet voldoende voorhanden hebben.

¹⁶ Dit betreft o.a. geo-gegevensbeheer. De formatie van 30 FTE is verder inclusief de DIV en Archief medewerkers. Deze maken geen onderdeel uit van de benchmark.

¹⁷ Het aantal fte van de gezamenlijke afdeling Informatisering is niet geheel duidelijk. In verschillende stukken staan aantallen variërend van 20 tot 22 fte. Daarnaast zijn er ook functioneel beheerders binnen de verschillende vakafdelingen. Het gaat om ca. 70 mensen in vakafdelingen die een deel van hun tijd aan functioneel beheer besteden. De wijze waarop dit invulling krijgt, functioneert momenteel niet optimaal en er is hiervoor een verbeterprogramma gestart. Ook wordt ingezet op professionalisering door meer projectmatig te gaan werken. De Gatewayreview deed eerder ook een aanbeveling om het functioneel beheer te verbeteren en om een meer zakelijke en professionele manier van projectmatig werken te gaan toepassen.

5. Kosten en opbrengsten

Dit hoofdstuk gaat in op de kosten opbrengsten van de ICT-samenwerking. We kijken naar de opbrengsten van de ICT-samenwerking in het licht van de doelstellingen. De volgende notie is hierbij van belang. Noch in het raadsbesluit inzake de ICT-samenwerking (oktober 2014), noch in het bedrijfsplan GRIT (juni 2015) en ook niet in het informatiebeleidsplan (2016) zijn de doelstellingen in kwantitatief meetbare indicatoren uitgewerkt, behalve ten aanzien van de tijdstippen waarop de dienstverlening gedurende de week beschikbaar dient te zijn. Er is bij de start ook geen nulmeting (ijkpunt) opgesteld en er vond afgelopen jaren geen systematische monitoring plaats van de voortgang aan de hand van de doelstellingen. Ook in eerder onderzoek van Partners + Pröpper - uitgevoerd in samenwerking met de Rekenkamercommissie Heemstede- uit 2015 staat een dergelijke bevinding. In hun rapport staat dat voor de ICT-samenwerking wel globale doelen zijn geformuleerd, maar dat die onvoldoende evalueerbaar zijn opgesteld.¹⁸ Dit betekent dat we de mate van doelrealisatie vooral kwalitatief beschouwen.

5.1 Kosten en kostenverdeling

5.1.1 ICT-kosten

De totale ICT-kosten bestaan uit de kosten van ICT-infrastructuur (GRIT) en de afzonderlijke kosten die beide gemeenten maken voor informatievoorziening. In onderstaande tabel staan de gecalculerde begrotingscijfers voor 2019. Uit de tabel komt naar voren dat in totaal € 5,949 miljoen is begroot.¹⁹

ICT-infrastructuur (GRIT)	€ 2.449.000 ²⁰
Informatievoorziening (informatisering)	€ 3.500.000 ²¹
Totaal	€ 5.949.000

5.1.2. ICT-infrastructuur

- De GRIT-kosten hebben betrekking op de kosten van systemen, netwerk, hardware en werkplekken. Er is een centraal budget en de lasten en de baten van GRIT worden op een apart subtaakveld verantwoord, waardoor de financiën van GRIT inzichtelijk zijn.
- De GRIT-kosten bestaan uit structurele kosten die terugkerend zijn en incidentele kosten die tijdelijk van aard zijn, bv. om de transitie (migratie, aanbesteding) te begeleiden. Incidentele kosten zijn vooral te vinden binnen de personeelskosten.
- De verwachte kosten van GRIT zijn € 2,45 miljoen in 2019. De kosten van GRIT bedroegen in 2017 € 2,21 miljoen en in 2018 € 2,30 miljoen.
- Voor 2020 e.v. verwachten de gemeenten dat de kosten lager zullen zijn dan in 2018/2019. De daling zou vooral bestaan uit lagere personeelskosten. De inzet om de transitie te begeleiden, wordt afgebouwd. De externe inhuur hiervoor was tijdelijk van aard en stopt in de loop van 2019, zo staat in de begroting 2019.

Informatievoorziening

- De kosten hebben betrekking op publieksvoorlichting, applicaties & projecten, geo-informatiebeheer (geografische data), post en archief en informatiebeveiliging en personeel.

¹⁸ Partners + Pröpper (2015), Onderzoek naar grip op verbonden partijen.

¹⁹ Details over de opbouw van de bedragen staan in bijlage 3.

²⁰ In de begrotingen voor 2019 was voor de GRIT totaal geraamd € 2.172.000. (begroting Heemstede 2019, p 183) In het voorjaar van 2019 is dit bedrag met €277.000 naar boven bijgesteld in het kader van de outsourcing.

²¹ Zie ook: bijlage 3.

- De gemeenten Heemstede en Bloemendaal hebben elk hun eigen begroting op het gebied van informatievoorziening. De financiën zijn gescheiden. De begroting 2019 bedraagt voor Heemstede € 1,6 miljoen en voor Bloemendaal € 1,9 miljoen. Samen telt dat op tot € 3,5 miljoen (zie ook bijlage 3).²²
- Een vergelijking van de kosten met andere jaren laat zich lastig maken. De kosten van andere jaren zijn ons niet bekend (met uitzonderdering van de begrotingscijfers 2019). Kosten van informatievoorziening staan namelijk niet op een apart subtaakveld, waardoor een integraal en compleet beeld ontbreekt. Tevens is de kostenontwikkeling door de jaren niet bekend.
- Ook hier geldt dat er sprake is van structurele kosten die terugkerend zijn en incidentele kosten die tijdelijk van aard zijn, bv. om een migratie of introductie van een nieuwe applicatie te begeleiden. Incidentele kosten zijn vooral te vinden binnen de personeelskosten als projectkosten, bv. de doorontwikkeling van zaakgericht werken.

5.1.2 Kostenverdeling tussen Heemstede en Bloemendaal

De bijdrage van beide gemeenten in de kosten van GRIT wordt bepaald op basis van de inwoneraantallen. Dit komt neer op een aandeel van Bloemendaal van (afgerond) 46% en Heemstede (afgerond) 54%.

Voor informatievoorziening geldt dat Bloemendaal en Heemstede in formatieplaatsen dezelfde verhouding aanhouden in het vervlochten team. De financiering van informatievoorziening gebeurt door de gemeenten zelf (geen centraal budget), al worden ook steeds meer applicaties in gezamenlijkheid aangeschaft. Dit levert in de huidige opzet administratieve problemen op doordat bestellingen, opdrachten en facturen aan beide gemeenten apart moeten zijn geadresseerd voor een sluitende boekhouding.

De raden hebben zodoende geen inzicht in de werkelijke kosten per gemeente.

5.1.3 Kostenvergelijking²³

Om een beeld te krijgen van het kostenniveau, kan een vergelijking worden gemaakt met andere gemeenten. De M&I-benchmark (2019) kijkt hierbij naar kosten van netwerk en data, personeel, servers en storage, software, spraak en beeld en werkplekken.

Uit de benchmark komt naar voren dat 4,8% van de begroting van Heemstede en Bloemendaal gaat naar ICT. Het gemiddelde uit de benchmark is 2,8%. De ICT-uitgaven van Heemstede en Bloemendaal liggen dus boven het gemiddelde van de benchmark.

Uit deze benchmark komt tevens naar voren dat de gemiddelde ICT-kosten per inwoner € 84 zijn bij een kleinere gemeente in Nederland.²⁴ De ICT-kosten van Heemstede en Bloemendaal bedroegen in 2018 € 99 per inwoner.²⁵ Dit is € 15 meer dan het gemiddelde van de benchmark en € 12 meer ten opzichte van het gemiddelde van gemeenten met minder dan 60.000 inwoners.²⁶

M&I concludeert: “De ICT-kosten van de samenwerking Heemstede Bloemendaal liggen boven de benchmark als gevolg van veel inhuur en een grotere bezetting op de a-functies uitgevoerd door

²² Hierbij past de kanttekening dat de begrotingen van Bloemendaal en Heemstede verschillend worden opgebouwd waardoor deze bedragen, volgens de gemeenten zelf, niet zonder meer te vergelijken zijn.

²³ M&I (2019), ICT Benchmark Gemeenten 2019: Heemstede en Bloemendaal.

²⁴ Grote gemeenten (100.000+) besteden per inwoner meer aan ICT, terwijl kleinere gemeenten minder uitgeven.

²⁵ Berekening van M&I: € 5.000.0000 (begroting): 50.313 (inwoners).

²⁶ De getallen die M&I meeneemt, wijken af van de cijfers zoals uiteengezet in 5.1.1. (dat komt door de gekozen benchmarksystematiek en peildatum). Indien gerekend zou worden met de cijfers uit 5.1.1. dan komen Heemstede en Bloemendaal nog circa 5 euro per inwoner boven de benchmark uit. Mogelijk zullen in andere gemeenten die meewerken aan de benchmark de kosten in 2019 ook stijgen. Dit zal blijken wanneer Heemstede en Bloemendaal blijven meewerken aan de benchmark

GRIT. Daarnaast worden er door beide gemeenten meer kosten gemaakt voor software in het primair proces.”

De relatief hoge kosten voor externe inhuur worden deels veroorzaakt door de outsourcing, die inhuur met zich meebrengt. In 2020 start de beheerfase, waarbij de taken van GRIT vooral liggen in bestendiging van de gemaakte afspraken en samenwerking met de externe partij. In 2020 zou de externe inhuur omlaag kunnen worden gebracht, zo staat in de begroting 2019 van Heemstede

De landelijke trend is dat de ICT-kosten stijgen, net als dat het geval is bij Heemstede en Bloemendaal (de stijging bedraagt 2,5% ten opzichte van voorgaand jaar). Uit onderzoek van Berenschot komt naar voren dat de ICT-kosten bij gemeenten sinds 2015 ongeveer met 9% zijn toegenomen. Dit komt ook naar voren uit de M&I-benchmark, waarin staat dat, na een periode van relatieve constante ICT-kosten per inwoner, de laatste drie jaar de ICT-kosten per gemeente zijn gestegen. Deze toename is vooral zichtbaar in stijgende personele capaciteit (in fte) en hogere softwarekosten. Gemeenten investeren in digitale dienstverlening en leggen het beheer van software in toenemende mate bij de leverancier. Technologische ontwikkelingen worden toegepast in bedrijfsvoering en dienstverlening.

5.2 Opbrengsten: ICT-infrastructuur

Doelstellingen van de GRIT waren:

1. Verminderen van de (personele) kwetsbaarheid.
2. Verhogen van de beschikbaarheid van systemen en bijbehorende ondersteuning.
3. Verhogen van de kwaliteit van (interne) dienstverlening.

Verminderen van de (personele) kwetsbaarheid

De gemeenten waren kwetsbaar doordat er voor diverse onderdelen op het gebied van ICT maar één specialist in huis was of doordat specialistische kennis ingehuurd moest worden. Door de bundeling van krachten zouden de functies beter ingevuld kunnen worden waardoor de personele kwetsbaarheid van de organisatie zou verminderen, zo was de gedachte. Vastgesteld kan worden dat de ICT-samenwerking ertoe geleid heeft dat de personele kwetsbaarheid daadwerkelijk is verminderd door de migratie van de ICT-infrastructuur naar één omgeving waardoor de beschikbare personele capaciteit ongeveer verdubbelde. Dit bleek echter het probleem van de kwetsbaarheid onvoldoende op te lossen. Teveel functies bleven dun bezet en o.a. vanwege onzekerheid over de toekomst (mededeling betrokken medewerkers) was het ook lastig om alle functies goed te vervullen. Uit de Gatewayreview van 2017 blijkt dat incidenten en dagelijkse beheerswerkzaamheden voorheen nagenoeg de volledige capaciteit consumeerden waardoor vernieuwing niet kon worden gerealiseerd en de achterstand in onderhoud en vernieuwing steeds verder opliep.

Nu de werkzaamheden buiten de deur worden belegd is er een gerede kans dat het probleem van de kwetsbaarheid tot het verleden gaat behoren, maar het is zaak daarop goed te monitoren. Een tweede aandachtspunt is dat de organisatie verandert in een regieorganisatie. Om de regiefunctie te kunnen uitoefenen zijn specifieke expertises en competenties nodig die de gemeenten nu nog niet in huis hebben, zoals het managen van vraag en aanbod (leveranciersmanagement), contractmanagement en monitoring van service level agreements (SLA's). Om problemen met bijvoorbeeld de verantwoording te voorkomen is het van groot belang dat daar strak op gestuurd wordt, niet alleen in de transitiefase, maar ook daarna.

Verhogen van de beschikbaarheid van systemen en bijbehorende ondersteuning

Het eerste Gatewayonderzoek bevestigt dat een aantal jaren geleden de stabiliteit van de infrastructuur niet was geborgd. GRIT is gestart met als doel een stabiele ICT-infrastructuur te realiseren voor de gemeenten Heemstede en Bloemendaal. Het doel afgelopen jaren was om de basis op orde te krijgen. De migratie van de ICT-infrastructuur heeft verbetering gebracht in de beschikbaarheid, maar de outsourcing zal daarin -mits goed gestuurd wordt op het afgesproken servicelevel- nog verdere verbetering kunnen brengen. De beslissing om te outsourcen was zodoende, hoewel betrekkelijk laat genomen, gunstig en noodzakelijk volgens de Gateway.

De partij die de aanbesteding heeft gewonnen, implementeert een nieuwe, virtuele werkplek op basis van Citrix bij de gemeenten.²⁷ Alle medewerkers van Bloemendaal en Heemstede zullen hiervan gebruik gaan maken. Daardoor zullen de applicaties van de gemeentes overal, altijd en vanaf elk device toegankelijk zijn voor haar medewerkers.²⁸ Ook krijgen de werknemers constante ICT-ondersteuning van de servicedesk van OGD.

De ICT-dienstverlener draait de benodigde server- en netwerkinfrastructuur op zijn eigen IaaS-platform.²⁹ Dit platform moet de gemeenten meer inzicht en flexibiliteit bieden. Zo kunnen de gemeenten grip houden op de kosten en kunnen zij flexibel op- en afschalen in het aantal gebruikers en applicaties. Het is de bedoeling dat voor november 2019 de migratie plaatsvindt, zodat vanaf dan het beheer voor minimaal vier jaar kan worden uitgevoerd.

Verhogen van de kwaliteit van (interne) dienstverlening

In het bedrijfsplan GRIT 2015 is de beoogde dienstverlening uitgewerkt. Recent, in 2018, is nader uiteengezet wat verhoging van de kwaliteit van (interne) dienstverlening betekent (letterlijk geciteerd):³⁰

- De gemeente wil applicaties gebruiken om de bedrijfsvoering op de juiste wijze te ondersteunen. De gemeente wil over deze applicaties kunnen beschikken via een beheerde ICT-omgeving.
- De gemeente wil vanaf elk willekeurig device (zoals onder andere laptop of tablet) altijd en vanaf elke locatie via internet kunnen werken (anytime (7*24), anywhere).
- De gemeente wil een goede beschikbaarheid en performance op alle devices waarop gewerkt wordt.
- De gemeente wil dat rekening wordt gehouden met het type gegevens dat verwerkt wordt en de beveiliging daarmee in overeenstemming is.
- De gemeente wil een adequaat beveiligde en professioneel beheerde ICT-omgeving. De dienst dient zodanig te zijn ingericht dat de gemeente hiermee aan alle relevante wet- en regelgeving en aan de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten op dit gebied voldoet en blijft voldoen. Tevens moet worden voldaan aan het vigerende informatiebeveiligingsbeleid van de beide gemeenten.
- De gemeente wil goede en ter zake kundige gebruikersondersteuning waarbij proactief verhelpen en voorkomen van problemen wordt verwacht.
- De gemeente wil de ICT-diensten kunnen op- en afschalen, waarbij ook de kosten naar gelang het gebruik van de ICT-diensten worden aangepast.

De samenwerking en in het verlengde daarvan de keuze tot outsourcing, heeft tot gevolg dat de gemeenten de kwaliteit van (interne) dienstverlening, zoals hierboven uiteengezet, beter kunnen gaan borgen. Samengevat gaat het daarbij om het garanderen van continuïteit, beschikbaarheid en flexibiliteit. Dit moet uiteraard nog zijn beslag krijgen omdat de outsourcing nog niet operationeel is,

²⁷ Er worden nu twee desktopomgevingen (virtueel) aangeboden, maar dat gaat veranderen met de outsourcing.

²⁸ Deze mogelijkheid wordt nu ook al geboden.

²⁹ Infrastructure as a Service: dit is een vorm van cloud computing.

³⁰ Stichting Rijk, (2018), Selectieleidraad outsourcing ICT.

maar de Gatewayreviews en AAP's laten zien dat de juiste activiteiten zijn en worden ondernomen in aanloop hiernaartoe. De opvolging van de Gatewayaanbevelingen wordt projectmatig aangepakt en er wordt gericht gewerkt aan het professionaliseren van de IT-organisatie.

Enkele geboekte resultaten:

- De zgn. 'downtijd' waarin het systeem niet beschikbaar is, is teruggebracht tot enkele uren per jaar.
- De licenties en onderhoudscontracten voor de bedrijfskritische software zijn up-to-date waardoor veiligheidsrisico's tot een minimum zijn beperkt.
- Door de eerdere samenvoeging van het technisch beheer en technisch applicatiebeheer en het 'opschonend effect' daarvan is de outsourcing beter mogelijk geworden. De beheerlast is daardoor relatief al lager geworden.

5.3 Opbrengsten: informatievoorziening

Het informatiebeleidsplan (2016) gaat in op de ICT-infrastructuur (GRIT) en de informatisering. Op basis van dit plan zijn de volgende doelstellingen te formuleren ten aanzien van de informatievoorziening:

- Maximale harmonisatie van systemen.
- Professionalisering van het informatiemanagement.
- Een goede implementatie van zaakgericht werken.

Maximale harmonisatie van systemen

Het applicatielandschap bestaat uit ongeveer 170 applicaties. Applicaties worden steeds meer geharmoniseerd, want een kleiner applicatielandschap is gemakkelijker te overzien en de kosten zijn efficiënter. Harmonisatie van de voornaamste applicaties is inmiddels gerealiseerd. Bijvoorbeeld, het financiële systeem en de personeelsadministratie. Momenteel is, na de invoering van het systeem voor zaakgericht werken Mozard, het uitfasen van Corsa (Bloemendaal) en Verseon (Heemstede) aan de orde.

Harmonisatie van applicaties is een eerste stap, harmonisatie van werkprocessen de volgende. Minder meerkosten komen vooral in beeld als de gemeenten bereid zijn ook hun werkprocessen te harmoniseren. Op dit vlak is nog weinig gedaan en nog winst te behalen (het vergunningsproces is bijvoorbeeld apart ingericht.), mits de gemeenten werkprocessen willen uniformeren. Dat is een (politieke) keuze.

Harmonisering van werkprocessen staat gevoelsmatig echter vaak op gespannen voet met de wens volledige autonomie te behouden of om de werkwijze waaraan men gewend is te behouden. Uit de gesprekken is gebleken dat dit veel tijd en energie vergt, maar ook dat daarin al veel voortgang is geboekt. Ook op bestuurlijk niveau blijkt uit besprekingen in commissies en raden, dat bij sommige partijen het gevoel heerst dat harmonisatie ten koste kan gaan van de zelfstandigheid. Niet gebleken is dat Bloemendaal en Heemstede bij de harmonisatie tot nu toe keuzes hebben gemaakt die de beleidsvrijheid inperken. Verdere stappen in de harmonisering lijken mogelijk zonder dat dit risico zich voordoet. Daar staat tegenover dat de winst van samenwerken juist behaald wordt wanneer gemeenten een gelijke werkwijze aanhouden omdat dan -bijvoorbeeld in het functioneel beheer van applicaties- tijdswinst wordt geboekt. Gemeenten kunnen prima een eigen beleidskoers varen wanneer zij de werkprocessen identiek invullen.

Professionalisering van het informatiemanagement

Door professionalisering van het informatiemanagement zou er minder sprake zijn van versnippering en zou er meer aandacht kunnen worden gegeven aan strategische taken. De mate van

professionalisering laat zich beoordelen door te kijken naar aspecten als sturing, functioneel beheer, gebruikerservaringen en de implementatie van nieuwe systemen en methoden.

Sturing

Automatisering (GRIT) en informatisering zijn nauw verwant, maar het ontbreekt aan eenduidige sturing. De verantwoordelijkheidsverdeling binnen de I&A-kolom is nog steeds diffuus en onduidelijkheden hieromtrent leiden tot bestuurlijke drukte en fricties. Ook is nog onduidelijk (ondanks diverse meldingen in de voortgangsrapportages daarover) hoe het functiehuis eruitziet. Het gaat dan niet zozeer om GRIT, maar om de sturing van informatisering en om de samenhang tussen GRIT en informatisering. Daarnaast is de vraag of in het kader van de interne sturing de benodigde informatie ook aanwezig is om te kunnen sturen op informatievoorziening. We hebben geen sluitende informatiecycclus kunnen vaststellen.

Er zijn weliswaar ingrepen gedaan in de besturing van de I&A-kolom en er is een programma digitalisering, maar de samenstelling, de taken en rolverdeling zijn niet geformaliseerd. Er is nog altijd sprake van twee verschillende sturingslijnen (functioneel en hiërarchisch). De uitbesteding van de ICT-infrastructuur heeft daarnaast gevolgen voor de werkwijze en werkzaamheden van zowel de uitvoeringsorganisatie van de GRIT als voor de afdeling Informatisering. Dat vraagt om een samenhangend geheel van activiteiten georganiseerd in één organisatie. Er is een traject hiertoe in gang gezet, maar niet geheel duidelijk is geworden of met de zes projecten die in het kader van de outsourcing zijn gestart alle raakvlakken tussen de uitvoering van de GRIT en informatisering voldoende zijn afgedekt. Oorzaak daarvan is de onduidelijke sturingsrelatie tussen beide terreinen.

De relatie tussen ontwikkeling van de informatievoorziening en (functioneel) beheer

Op landelijk niveau (o.a. in VNG-verband) wordt gewerkt aan verbetering en uitbreiding van de mogelijkheden om ICT in te zetten, niet alleen voor de bedrijfsvoering, maar ook voor de beleidsanalyse en voor de informatievoorziening aan medewerkers en inwoners. De urgentie om daar op lokaal niveau goed bij aan te haken is groot. Momenteel is in Bloemendaal en Heemstede het functioneel beheer verdeeld over enkele tientallen personen terwijl de totale inzet slechts 9,4 fte bedraagt. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat een inhaalslag nodig is om de kwaliteit van het functioneel applicatiebeheer naar een hoger niveau te tillen. De gemeenten hebben zich voorgenomen om het functioneel beheer te professionaliseren, o.a. door daarvoor minder mensen in te zetten die dus voor een groter deel van hun tijd bezig zullen zijn met functioneel beheer.

Gebruikerservaringen

Voor kleinere afdelingen I&A is het lastig te voldoen aan de snel veranderende wensen van gebruikers en tegelijkertijd de betrouwbaarheid en veiligheid van de ICT-infrastructuur te waarborgen. Gebruikers horen dan ook vaak 'nee' als ze hun wensen kenbaar maken. De samenwerking heeft ertoe geleid dat er meer aandacht komt voor de gebruikers, maar dit staat nog in de kinderschoenen. De 'klanttevredenheid' van medewerkers wordt nu weliswaar niet gemeten, maar uit het onderzoek hebben we ons hierover wel een eerste beeld kunnen vormen.

We hebben uiteenlopende signalen ontvangen als het gaat om de tevredenheid van gebruikers. Gebruikers in de vakafdelingen zijn enerzijds positief over de nieuwe ICT-middelen (telefoons, laptops, procesondersteunende software) die zij ter beschikking hebben gekregen en de verbeterde (snellere) service. Het gebruik van dezelfde systemen maakt samenwerken eenvoudiger. De ondersteuning is de laatste tijd beter gestructureerd en professioneler. Dat was voorheen minder, waardoor er sprake was van lange wachttijden. Anderzijds is het beeld dat de ICT-communicatie naar

vakafdelingen voor verbetering vatbaar is, zodat bijvoorbeeld doorgevoerde wijzigingen in de ICT die van invloed zijn op het werkproces, beter worden gecommuniceerd.

Implementatie van nieuwe applicaties en procedures zoals zaakgericht werken

Beide gemeenten hebben de afgelopen jaren door de inzet van ICT de werkprocessen verbeterd. Het grootste project was de invoering van Mozard, waarmee zaakgericht werken mogelijk wordt gemaakt. Dit was een langdurig traject, dat recentelijk is afgerond, met uitzondering van de ondersteuning van het bestuurlijk proces. De inspanningen zijn erop gericht om de Document Management Systemen in Heemstede en Bloemendaal (Corsa en Verseon) uit te faseren zodat er minder platforms beheerd hoeven te worden.

De uitrol van Mozard kostte extra tijd en geld, o.a. vanwege de eisen die gesteld worden aan de inrichting van het bestuurlijk proces. Het beheer van een dergelijk systeem, dat op alle niveaus geheel door de gemeente moet worden ingericht, werd onderschat. Daardoor bleef het tempo waarmee de nieuwe applicatie in gebruik kon worden genomen achter bij eerdere planningen. Of dit heeft geleid tot extra uitgaven kon niet worden vastgesteld, maar kan niet geheel worden uitgesloten omdat gedurende langere tijd met meerdere systemen (oud en nieuw) gewerkt is. Na uitrol zal Mozard, als gevolg van doorontwikkeling en aanpassing van processen, intensief beheer blijven vragen.

5.4 Opbrengsten: financieel

In zijn algemeenheid geldt dat samenwerking tussen gemeenten geen kostenbesparing oplevert, zo concludeerde het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO) in een onderzoek in 2017.³¹ Een dergelijke conclusie kwam ook uit onderzoek van Berenschot uit 2018.³² Kanttekening bij beide onderzoeken is dat dit niet specifiek over ICT-samenwerking ging, maar over gemeentelijke samenwerking in z'n algemeenheid.

Uit het Berenschotonderzoek kwam naar voren dat er wel potentie is om voordelen te behalen. De samenwerking kan verbeteren door krachtiger in te zetten op harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie en het benutten van de beleidskracht. Dit is als het ware randvoorwaardelijk om uiteindelijke financiële voordelen te kunnen behalen. De praktijk bewijst echter dat het opzetten van een samenwerkingsverband eerst een investering in tijd en geld kost voordat dat überhaupt aan de orde is. Dat betekent tijdelijke hogere kosten. Bloemendaal en Heemstede bevinden zich nu eigenlijk al sinds 2016/2017 in een transitieperiode waarin zij te maken hebben met hogere kosten.

De verwachting is dat sommige kostenposten op termijn kunnen dalen. Het gaat dan niet zozeer om lagere materiële kosten van (systeem)software, maar eerder om een lagere beheerlast. Aangezien de applicatiekosten veelal worden berekend per useraccount, leidt harmonisatie voor het technische beheer van deze applicaties bijvoorbeeld niet tot een echte kostenbesparing.³³ Voor het functioneel beheer leidt dit op termijn in potentie wel tot een kostenbesparing. Dezelfde applicaties beheren of twee aparte applicaties, scheelt in beheer. Daarnaast kunnen de gemeenten samen specifieke deskundigheid organiseren. Zo besparen Bloemendaal en Heemstede op personele kosten door het delen van wettelijk verplichte functionarissen op het gebied van informatiebeveiliging: Chief Information Security Officer (CISO), Functionaris Gegevens Bescherming en Privacy Officer.

³¹ <https://ibestuur.nl/podium/samenwerken-bespaart-geld-ja-nee>.

³² Berenschot (2018), Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief?

³³ Als het gaat om softwarekosten van kleinere applicaties zijn volumekortingen denkbaar. Bij grotere applicaties zijn kosten meestal gebaseerd op useraccounts of het inwoneraantal.

Tot slot, bij de start van de ICT-samenwerking was de gedachte dat door de schaalvergroting de kostenstijgingen ten gevolge van steeds hogere eisen aan de ICT konden worden beperkt, maar een kostenbesparing was geenszins het doel. ICT-samenwerking werd gezien als een middel om kostenstijgingen in de hand te houden. Het bedrijfsplan GRIT uit 2015 schetst dan ook dat de verwachting niet is dat door de samenwerking in absolute zin kosten bespaard kunnen worden, maar wel dat door de samenwerking de stijging van de ICT-kosten in de toekomst beperkter kan blijven (minder meerkosten). De commissie Bestuur en Middelen (Bloemendaal) gaf in 2014 -in aanvulling op de geformuleerde doelen- aan het college overigens wel mee te streven naar besparingen, wetende dat extra beveiligingskosten aan de orde zijn en dat besparingen daardoor de vorm krijgen van minder meerkosten.³⁴

5.5 Overige opbrengsten

Aanvullend zijn de volgende opbrengsten van de ICT-samenwerking te onderscheiden:

- De samenwerking op het gebied van informatievoorziening maakt een flexibele inzet mogelijk over beide locaties. Daardoor kunnen zaken sneller worden opgepakt bij de gemeenten.
- Op het gebied van informatievoorziening is, evenals bij ICT-infrastructuur, sprake van verminderde kwetsbaarheid. Genoemd zijn de verminderde personele kwetsbaarheid voor: post en archief, functioneel beheer van applicaties, gegevensbeheer (waaronder landelijke basisregistraties) en het gebruik van geo-toepassingen in de ruimtelijke ordening.
- Er is meer ruimte voor innovatie en voor vernieuwingen zoals het 3D visualiseren van bouwprojecten. Door samenwerking is er ook meer kennis in huis en is er meer ruimte voor kennisuitwisseling. De gemeenten hebben nu bijvoorbeeld gezamenlijke deskundigheid op het gebied van informatiebeveiliging.
- Verdere harmonisatie van applicaties en processen leidt tot een zekere verzakelijking en zorgt ook dat medewerkers gemakkelijker met collega's van andere gemeenten kunnen samenwerken. Deze kennisbundeling verhoogt niet alleen de kwaliteit van het werk, maar medewerkers krijgen ook meer kansen zichzelf te ontwikkelen.
- Door samenwerking zijn de gemeenten een aantrekkelijkere werkgever, want ze hebben zo een grotere omvang en bieden uitdagendere projecten. Daardoor hebben zij een betere positie bij het aantrekken van schaars beschikbaar personeel. Ook kunnen de gemeenten meer bieden op het gebied van mobiliteit en loopbaanperspectieven.

³⁴ Vergadering Cie BenM Bloemendaal, 21 oktober 2014 Agendapunt 2. Vervanging ICT Infrastructuur en ICT-samenwerking.

6. Ontvlechting

Bij de start van de ICT-samenwerking is de afspraak gemaakt dat de samenwerking altijd weer moet kunnen worden ontvlochten. Dit hoofdstuk zet de (financiële) gevolgen uiteen van een eventuele ontvlechting. Het betreft een globale uiteenzetting en geen detailberekening van de kosten. Daarvoor zou een gedetailleerd boekenonderzoek nodig zijn.

6.1 Kostencategorieën

Ontvlechting van de samenwerking heeft tot gevolg dat de gemeenten hun ICT weer zelf vorm moeten geven. Deze herinrichting heeft gevolgen voor het personeel, de huisvesting, de governance en natuurlijk de ICT zelf.

In een dergelijk herinrichtingsproces zullen altijd twee kostencategorieën optreden ten aanzien van ICT:

- Incidentele kosten. Dit zijn de tijdelijke kosten om de ICT opnieuw in te regelen (transitiekosten). Het gaat dan bijvoorbeeld om kosten van externe inhuur om zelf weer een ICT-afdeling op te bouwen. Ook is het goed denkbaar dat er sprake zal zijn van frictiekosten, bijvoorbeeld versnelde afschrijving³⁵ van hardware en doorlopende contracten met leveranciers.
- Structurele kosten die gepaard gaan met de ICT. Dit zijn de lopende exploitatiekosten, ofwel de reguliere jaarlijkse personele en materiële kosten van de gemeenten om de ICT-infrastructuur weer zelf te organiseren. De structurele kosten van de nieuwe organisatievorm zullen vergeleken moeten worden met de huidige structurele kosten (bij samenwerking) om te kunnen bepalen welk structureel effect zelf doen heeft (positief of negatief ten opzichte van de huidige situatie).

Ontvlechting op het gebied van informatievoorziening heeft beperkte (financiële) gevolgen omdat applicaties voor een belangrijk deel nog gescheiden zijn³⁶ en het samenwerkingsverband nu een informeel karakter heeft. Voor de GRIT ligt dat anders. Ontvlechting van de ICT-samenwerking op het gebied van ICT-infrastructuur betekent feitelijk een opheffing van de GRIT, omdat er slechts twee deelnemers zijn. Bij opheffing stelt de centrumgemeente een liquidatieplan op met daarin opgenomen de financiële gevolgen van de opheffing. Deze gevolgen komen voor gezamenlijke rekening van de gemeenten, zo staat in de gemeenschappelijke regeling (GR) beschreven (artikel 13).

6.2 Structurele kosten

Opheffing van de GRIT zou tot gevolg hebben dat de gemeenten hun ICT-infrastructuur weer zelf vorm moeten geven. Dat kan op verschillende manieren. De volgende alternatieven zijn denkbaar:

- ICT-beheer alsnog outsourcen, maar dan ieder voor zich.
- ICT-beheer weer zelf doen en specialistische klussen uitbesteden.
- ICT-beheer samendoen met een aantal vergelijkbare gemeenten.
- ICT-beheer onderbrengen bij een omliggende grote gemeente.

³⁵ Er zal voorts een regeling moeten worden getroffen voor de apparatuur en programmatuur die door de centrumgemeente is aangeschaft. Apparatuur en programmatuur die door de centrumgemeente als onderdelen van de gemeenschappelijke automatiseringsinfrastructuur voor gemeenschappelijke rekening zijn aangeschaft, zijn namelijk nu eigendom van de centrumgemeente.

³⁶ Aan het overzicht daarvan wordt nu gewerkt in het project 'Applicatie blauwdruk'. Globaal gezien zijn verschillende ondersteunende applicaties (grotendeels) gelijkgeschakeld en die voor de beleids- en vakafdelingen nog niet.

Afhankelijk van het voorkeursalternatief zullen de structurele kosten na ontvlechting variëren. Het kostenplaatje daarbij is afhankelijk van verschillende zaken, zoals de prijzen die ICT-leveranciers of andere samenwerkingsverbanden hanteren, het toekomstige pakket van ICT-dienstverlening en de gewenste kwaliteits- en serviceniveaus. Ook van invloed op het kostenniveau zijn nieuwe wetgeving (bijvoorbeeld de AVG die vorig jaar in werking is getreden), initiatieven die vanuit het Rijk op gemeenten afkomen en omgevingsontwikkelingen die nopen tot handelen (bijvoorbeeld de Omgevingswet/DSO en de noodzaak de gemeentelijke systemen goed te beschermen tegen cyberaanvallen). Tot slot werkt de VNG aan mogelijkheden om ICT meer in gezamenlijkheid te doen (collectieve inkoop, Common Ground, Gemeentelijke Gemeenschappelijke Infrastructuur (GGI)) en dat kan ook verschillende (financiële) gevolgen gaan hebben voor gemeenten, zoals lagere kosten.

6.3 Incidentele (extra) kosten

Het ontvlechten vraagt om een extra inspanning van de betrokken gemeenten en om extra geld. Dat zal resulteren in stijgende kosten op de korte termijn; er zijn naar verwachting incidentele kosten voor een periode van twee tot drie jaar. De Europese aanbesteding van de outsourcing zou bijvoorbeeld door elke gemeente opnieuw moeten worden gedaan. De hoogte van de tijdelijke extra kosten laat zich niet inschatten zonder specifiek onderzoek hiernaar, maar voor de GRIT zullen deze kosten hoger zijn dan voor informatievoorziening. Dat komt omdat de automatisering van beide gemeenten nu volledig is geïntegreerd in de GRIT. Voor informatievoorziening is dat minder het geval, hoewel steeds meer. Op dit gebied zijn zaken nu -administratief- veelal apart ingeregeld (ook contractueel met leveranciers).

6.4 Overige gevolgen

Ontvlechting heeft financiële gevolgen, maar kan ook betekenen dat de gemeenten weer nieuw personeel moeten gaan werven, de governance opnieuw moeten gaan inrichten en de eigen huisvesting moeten gaan organiseren. De consequenties hiervan verschillen afhankelijk van het te kiezen alternatief (zelf doen, samenwerken of uitbesteden).

Aanvullend heeft ontvlechting in zijn algemeenheid de volgende mogelijke gevolgen voor gemeenten:

- Meer eigen keuzevrijheid, doch binnen kaders.
- Snellere besluitvorming door kleinschaligheid.
- Geen gezamenlijk gebruik van ICT-componenten.
- Geen inkoopvoordeel door wegvallen schaalvoordeel.
- Geen bundeling van contracten/licenties.
- Minder efficiëncypotentieel doordat zaken apart gedaan moeten worden.
- Benodigde expertises zijn binnen de gemeenten lastiger te organiseren.
- Personele werving wordt lastiger door kleinschaligheid.
- Geen of minder gebruik van meer elkaars expertise.
- Hoger risicoprofiel als er geen personele achtervang beschikbaar is.
- Minder innovatief vermogen bij kleinschaligheid.

De colleges van Bloemendaal en Heemstede zien grote risico's in het ontvlechten van de bedrijfsvoeringsafdelingen. Zij geven aan dat, naast de eenmalige financiële gevolgen, de ontvlochten organisaties extra structurele middelen nodig zullen hebben om de kwaliteit en continuïteit van de

bedrijfsvoering te waarborgen en daarbij zullen de afzonderlijke gemeenten inboeten op hun imago als aantrekkelijke werkgever.³⁷

³⁷ Heemstede en Bloemendaal: (maart 2019), Notitie 'richtinggevend kader voor de ambtelijke samenwerking Heemstede – Bloemendaal'.

Bijlage 1. Ontwikkelingen door de jaren heen

Ontwikkelingen in automatisering en informatisering

ICT-infrastructuur

In 2011 hebben de gemeenten Bloemendaal en Heemstede een onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van samenwerking tussen Heemstede, Bloemendaal en Haarlemmerliede-Spaarnwoude, met ICT als speerpunt. Deze verkenning leverde geen concreet resultaat op. Behalve Bloemendaal en Heemstede was de andere gemeente (nog) niet toe aan een dergelijke samenwerking.

In 2012 hebben Bloemendaal en Heemstede de tijd genomen om nader kennis te maken en de geesten rijp te maken voor ICT-samenwerking. Door Capgemini Consulting is daartoe een businesscase opgesteld. In het rapport wordt geconcludeerd dat samenwerken op het terrein van de ICT-infrastructuur op termijn veel kansen biedt: er kan beter ingespeeld worden op huidige en toekomstige ICT-ontwikkelingen, het vergroot de continuïteit en versterkt de kwaliteit van de ICT-organisatie. Tot slot wordt geadviseerd dat het verstandig is om te kiezen voor een groeimodel voor de samenwerking op ICT-terrein.

In december 2013 is een visie op algehele samenwerking (niet specifiek op ICT) tussen de gemeenten opgesteld door de beide gemeentesecretarissen. In deze visie is beschreven dat de gemeenten zelfstandig blijven en dat per taakveld de meest passende samenwerkingsvorm en tempo worden bepaald. De colleges gingen akkoord in december 2013 en de gemeenteraden ontvingen het in de Commissie Middelen als C-stuk.

Op grond van bovengenoemde hebben de gemeenteraden van Heemstede en Bloemendaal in oktober 2014 ingestemd met de samenwerking van de gemeenten Bloemendaal en Heemstede op het gebied van ICT. In 2015 is vervolgens een Bedrijfsplan GRIT opgesteld.

Vervolgens is op 1 januari 2016 formeel de GRIT van start gegaan op het gebied van ICT-infrastructuur. De centrumgemeente, Heemstede, heeft de medewerkers die aan de uitvoering van de GRIT werken in dienst. Bloemendaal betaalt op basis van een verdeelsleutel (46/54) haar deel van de kosten van de uitvoeringsorganisatie.

Informatievoorziening

Los van de GRIT werken de gemeenten ook ambtelijk samen op tal van terreinen: P&O, Financiële administratie, Communicatie, Facilitaire zaken en Informatievoorziening.

In het najaar van 2016 stelden de twee gemeenten het Informatiebeleidsplan tot en met 2020 op, maar was er nog nauwelijks sprake van samenwerking. Geconstateerd werd dat dit wel wenselijk was. Veel taken waren nog versnipperd in beide organisaties (zonder centrale coördinatie) en werden voornamelijk uitgevoerd op operationeel niveau waardoor de strategische kant onderbelicht was.

Per 1 april 2017 is een aantal teams/afdelingen op het gebied van informatisering samengevoegd in een zogenaamd vervlochten team. Zo ontstond een niet geformaliseerde afdeling Informatisering soms ook nog het vervlochten team Informatisering genoemd.

Hieronder schetsen we de ICT-ontwikkelingen binnen de twee gemeenten van de laatste jaren. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van de gemeentelijke jaarrekeningen, de 7

voortgangsverslagen van de samenwerking als geheel, Gateway-documentatie³⁸ en de begrotingen tot en met 2019.

In 2017 en 2018 zijn op verzoek van het management van beide gemeenten – en naar aanleiding van vragen over de aanpak van de samenwerking uit de gemeenteraad van Heemstede eind 2016 - reviews opgesteld van de uitvoering van de GRIT. Vervolgens hebben beide gemeenten de follow up van de adviezen in 2017 en 2019 door het Gatewayreviewteam laten beoordelen door middel van een zogenaamde Assurance of Actions Plan (AAP).

Ontwikkelingen op bestuurlijk en organisatorisch niveau

2014/2015

- De raden besluiten over te gaan tot één gezamenlijke ICT-infrastructuur en een lichte GR
- Het eerste voortgangsverslag van de samenwerking Heemstede-Bloemendaal als geheel vermeldt dat prioriteit wordt gegeven aan de harmonisatie van de ICT, aan de invoering van zaakgericht werken en (in de toekomst) het gebruiken van gelijke applicaties. Het verslag meldt dat per oktober 2015 gewerkt zal worden in één GRIT-team.

2016

- Per 1 januari 2016 is de lichte gemeenschappelijke regeling GRIT van start gegaan.
- Sinds de start van de samenwerking is de noodzaak bekend om te migreren naar één omgeving. In de eerste fase van de samenwerking lag de focus op het aanschaffen en inrichten van een gezamenlijke ICT-infrastructuur en het opzetten van een gezamenlijk bureau automatisering waarbij de gemeente Heemstede als centrumgemeente fungeert.
- Ter uitvoering van het besluit tot samenwerking worden teamsamenstellingen gewijzigd. Inhoudelijke speerpunten zijn: Anticiperen op externe ontwikkelingen (met name ten aanzien van eisen op het gebied van de databeveiliging), uitvoering geven aan het voornemen om werkprocessen af te stemmen. Er wordt een Informatiebeleidsplan opgesteld. De mogelijkheden voor gezamenlijk gegevensbeheer (aansluitend op het gemeenschappelijk hardware-beheer) worden onderzocht.
- Bij de behandeling van de begroting 2017 in de gemeenteraden van beide gemeenten zijn vragen gesteld over de inzet van middelen voor ICT. Dit mede gelet op het grote aantal ICT-ontwikkelingen en de complexe wetgeving die op gemeenten afkomt én de substantiële budgetten die hiervoor beschikbaar moeten zijn.
- Zeker na de start van de GRIT vonden Heemstede en Bloemendaal het belangrijk het informatiseringsbeleid van beide gemeenten op elkaar af te stemmen. Daarom zijn zij gekomen met één Informatiebeleidsplan voor beide gemeenten. In het najaar van 2016 stelden de twee gemeenten het Informatiebeleidsplan tot en met 2020 op dat ook naar de raden is gegaan.
- De ambtelijke samenwerking heeft zich in 2016 met name toegespitst op het toewerken naar een vervlechting van een aantal bedrijfsvoeringsfuncties om zodoende een betere (interne) dienstverlening, een hogere kwaliteit en vermindering van kwetsbaarheden te bereiken. Het gaat hierbij om financiën, personeel & organisatie, informatisering, facilitair en communicatie.

2017

- In 2017 is het project om de nieuwe infrastructuur in gebruik te nemen grotendeels afgerond. Daarmee zijn de twee oude ICT omgevingen van Bloemendaal en Heemstede uitgefaseerd en is er één gezamenlijk ICT-platform voor twee gemeenten.
- Het vierde voortgangsverslag van de samenwerking meldt dat de inhoudelijke speerpunten voor het komende jaar zijn: professionaliseren informatiemanagement, architectuur aanpassen om data te ontsluiten en MOZARD (zaakgericht werken) verder uitrollen

³⁸ Een Gatewayreview is een collegiale, vertrouwelijke toetsing van een programma(start), project of organisatie op verzoek van een bestuurlijk verantwoordelijke. Aan de review zijn geen kosten verbonden anders dan die voor de eventuele huur van werkruimtes, koffie en thee e.d.

- De conclusie van het Gatewayreviewteam in 2017 was dat essentiële randvoorwaarden in de praktijk ontbreken voor een geslaagde implementatie van de GRIT-omgeving en de GRIT-organisatie over een jaar. Aanbevolen werd dat direct aandacht moet worden gegeven aan de scope, de concretisering, prioritering en de governance. Daarvoor doen zij aanbevelingen
- De gemeenten zijn met de aanbevelingen van de Gatewayreview aan de slag gegaan. De reviewers van de AAP constateren in oktober 2017 dat er werk is gemaakt van de aanbevelingen uit de Gatewayreview. Daarmee zijn inmiddels stappen gezet om voortgang bij GRIT te boeken. Zij constateren tevens dat de voorgenomen acties op onderdelen om een nadere concretisering vragen.
- Aansluitend op het Informatiebeleidsplan uit 2016 stelden beide gemeenten gezamenlijk het Teamplan Digitalisering op (februari 2017). Het teamplan beschrijft de organisatie van de uitvoering van het Informatiebeleidsplan.
- Per 1 april 2017 zijn een aantal teams/afdelingen samengevoegd. Dit betreft informatisering Heemstede, informatisering Bloemendaal, DDCK Bloemendaal en GIB Bloemendaal. Deze afdelingen werken binnen het kader van het programma Digitalisering. Samen zijn ze een niet geformaliseerde afdeling/team Informatisering.
- In september 2017 verschijnt de nota 'Aanbevelingen Programma Digitalisering' waarin o.a. wordt aangegeven hoe knelpunten in de digitalisering kunnen worden aangepakt.
- In 2017 zijn nieuwe mobiele telefoons aangekocht en in gebruik genomen. Besloten is om geen gebruik te maken van Mobile Device Management. Tevens zijn de telefooncentrales van Heemstede en Bloemendaal samengevoegd. Tot slot zijn de Mozard omgevingen voor zaakgericht werken voor Bloemendaal en Heemstede geharmoniseerd.

2018

- De focus lag in 2018 op het inrichten en in gebruik nemen van de gezamenlijke ICT-infrastructuur. Daarvoor is de oude IT infrastructuur voor beide gemeenten uitgezet en ontmanteld en zijn alle applicaties gemigreerd naar het gezamenlijke GRIT netwerk.
- Het vijfde (2016) en zesde (2017) voortgangsverslag van de samenwerking vermeldt dat werken aan het samenvoegen van de afdelingen Informatisering en ICT een speerpunt is. Dit zou in 2018 worden gerealiseerd. De laatste stand van zaken is: het voorstel komt najaar 2019). Verder zal de nieuwe inrichting van de GRIT na outsourcing worden onderzocht. Vraag die beide colleges stellen is, of dit mogelijk is binnen de huidige GRIT-constructie.
- In 2018 zijn in het gemeentehuis Bloemendaal alle netwerkcomponenten vervangen en is het project HIYOD (inrichting mobiele werkplekken) gestart en begin 2019 succesvol afgerond. Naast alle projecten is er geïnvesteerd in het professionaliseren van de IT dienstverlening door de servicedesk procesmatig te laten werken en het invoeren van wijzigingsbeheer. Tevens is er een start gemaakt om voor alle projecten te werken met een plan van aanpak (PVA).
- Eén van de aanbevelingen uit de eerste review (2017) was om een onderzoek te doen naar outsourcing van de ICT-beheer taken naar een externe partij. Op basis van deze aanbevelingen is een outsourcingtraject gestart. In 2018 is door de colleges een outsourcingstrategie en een inkoopstrategie vastgesteld. Deze stukken dienden als basis voor het starten van een Europese aanbesteding (mededingingsprocedure met onderhandeling). Hiervoor is een Programma van Eisen (PvE) opgesteld.

- Eind 2018 is opnieuw een Gatewayreview uitgevoerd. Deze tweede review, uitgevoerd met het oog op de bedrijfsstrategie ICT, leverde een aantal concrete verbeteracties op die uitgevoerd moeten worden om het ICT-beheer succesvol te kunnen outsourcen. De voorgestelde verbeteracties richtten zich op verschillende terreinen (en over de opvolging van de verbeteracties zijn de raden geïnformeerd):
 - Het toepassen van een meer zakelijke en professionele manier van projectmatig werken;
 - Het ontwerpen en implementeren van duidelijke beheerprocedures, zowel richting hardware- als softwareleveranciers;
 - Het op een hoger niveau brengen van het functioneel applicatiebeheer, zodat de nieuwe GRIT organisatie na outsourcing in staat is om een professionele en volwaardige relatie aan te gaan met externe partijen.
- Tot medio 2018 nam Stichting Rijk ook GRIT-diensten af. Met ingang van 2019 nemen alleen Heemstede en Bloemendaal nog diensten af.

2019

- Op 4 maart 2019 is door bureau Gateway de opvolging van de aanbevelingen opnieuw beoordeeld. Uit de AAP³⁹ komt naar voren dat de opvolging van de aanbevelingen projectmatig wordt aangepakt en er gericht wordt gewerkt aan het professionaliseren van de IT-organisatie.
- Uit de aanbestedingsprocedure voor de outsourcing van de ICT-infrastructuur zijn drie partijen overgebleven waarmee door middel van onderhandelingen naar een definitieve inschrijving is toegewerkt. Daaruit is OGD als winnaar naar voren gekomen. OGD kwam het beste uit de bus in een Europese aanbesteding.
- De gemeente Heemstede en de gemeente Bloemendaal brengen hun gezamenlijke ICT-infrastructuur onder bij OGD. De gemeentes zelf gaan zich richten op digitalisering en de regie van de ICT-omgeving. Het vierjarige contract vertegenwoordigt een waarde van bijna € 4,5 miljoen en kan maximaal drie keer met een jaar worden verlengd.

³⁹ Assessment of actionplans, i.e. een beoordeling van de plannen die zijn gemaakt naar aanleiding van de laatste review.

Bijlage 2. Hoe en wanneer hebben de raden gesproken over de ICT-samenwerking?

In het kader van de P&C-cyclus

In beide raden werden bij de bespreking van kadernota's, begrotingen en jaarstukken vragen gesteld over de samenwerking als geheel, incidenteel ook betreffende de samenwerking op het gebied van de ICT. Deze betroffen de opbrengsten van de samenwerking (prijs-kwaliteit), de kosten en de betrokkenheid van de raden bij de ontwikkelingen.

Voor wat betreft het GRIT jaarplan geldt dat deze staan samengevat in de gemeentelijke begroting. Het jaarplan is niet als bijlage bij de begroting gevoegd. Wel zijn de jaarplannen te vinden op de site van de gemeente Heemstede (niet die van Bloemendaal). De jaarplannen zijn nooit in een commissie- of raadsvergadering geagendeerd.

Voor zover ons bekend zijn er geen jaarplannen op het gebied van Informatievoorziening.

Bij de voortgangsrapportages

In de voortgangsrapportages (nrs 1 -7) betreffende de samenwerking Bloemendaal-Heemstede als geheel, wordt de ICT-samenwerking telkens in enkele alinea's beschreven.

In Heemstede werden in 2016 vragen gesteld over de uitvoering van de GRIT. Het college werd verzocht een quick scan te laten uitvoeren. Als gevolg hiervan werd in juni 2017 op verzoek van beide gemeenten de eerste Gatewayreview uitgevoerd.

Wederom naar aanleiding van vragen uit de raad van Heemstede (bij de behandeling van de begroting 2019) zond het college een bericht aan de raad⁴⁰ betreffende de personele inzet voor de ambtelijke samenwerking, waaronder die voor het vervlochten team Informatisering. Dit bericht is later ook ter kennisname gebracht bij de raad van Bloemendaal.

In Bloemendaal werden begin 2019 door Hart voor Bloemendaal zorgen geuit over (de kosten en opbrengsten van) de ICT-samenwerking op de eigen website⁴¹ waar ook een brief aan de overige fracties in de raad werd gepubliceerd. Dit leidde op dat moment nog niet tot discussie in de Raad.

De vragen uit de raad van Heemstede – alsmede de conclusies van een rapport van de Rekenkamercommissie van de gemeente Heemstede over de samenwerking⁴² - waren aanleiding voor de colleges om in maart 2019 een tweetal informatieavonden voor raadsleden te organiseren. Tijdens deze (goed bezochte) avonden kregen de raadsleden voor het eerst een volledig overzicht van de ICT-samenwerking.

Dossier-specifiek

De grootste betrokkenheid van de raden is zichtbaar aan het begin en het eind van de onderzoekperiode: Bij het besluit tot samenwerking in oktober 2014 hebben de raden uitvoerig gediscussieerd. Daarna pas weer in april 2019 inzake het besluit tot outsourcing van de ICT-infrastructuur en het beheer ervan.

40 Collegebericht d.d. 8 februari 2019 formatie Heemstede in relatie tot samenwerking met Bloemendaal

41 <https://hartvoorbloemendaal.nl/het-zwarte-ict-gat-en-een-fusie-met-heemstede>, januari 2019

42 Rekenkameronderzoek gemeente Heemstede: Inzicht in de ontwikkeling van bedrijfsvoeringstaken van de gemeente Heemstede door samenwerking met gemeente Bloemendaal, 1 november 2017,

Daartussenin was er nog een enkele bespreking op commissie-niveau: De commissie bestuur en middelen (Bloemendaal) (oktober 2015) agendeerde het collegebesluit inzake de GRIT. De portefeuillehouder bevestigde dat de rol van de raad in de uitvoering van de GRIT beperkt is tot de vaststelling van de beleidskaders, de vaststelling van het jaarplan en de goedkeuring van de begroting en de jaarcijfers. Vragen van Raadsleden gingen verder. Zij betroffen het service level (zijn daar harde afspraken over gemaakt?) en de onderlinge afstemming tussen Heemstede (als centrum gemeente) en Bloemendaal. Op het onderwerp service level is later niet terug gekomen, voor de onderlinge afstemming werd gewezen op het portefeuillehouders-overleg. De voorwaarde die de raad stelden inzake de informatievoorziening werd ingevuld met de zeven voortgangsrapporten over de samenwerking.

De brief⁴³ die de colleges naar de raden stuurden inzake de eerste Gatewayreview werd op 18 januari 2018 besproken in de commissie Bestuur en Middelen van de gemeente Bloemendaal en op 22 januari 2018 in de commissie Middelen van de gemeente Heemstede. Meerdere partijen zeiden dat zij zich ernstig zorgen maakten over de aanpak. Er werd aangedrongen op een meer gestructureerde en projectmatige aanpak en meer frequente voortgangsverslagen en betere informatie over de ICT. In Bloemendaal werd door het college toegezegd dat nagedacht zou worden over de communicatie met de raad.

De nota⁴⁴ inzake de tweede Gatewayreview die op instigatie van de colleges/gemeentesecretarissen in 2018 werd uitgevoerd, werd op 19 maart 2019 aan beide gemeenteraden aangeboden. Bespreking volgde in de Commissie Bestuur en Middelen van de gemeente Bloemendaal (4/4) en in de Raad van Bloemendaal (18/4) waar het een onderdeel werd van de geagendeerde bespreking van het raadsvoorstel tot outsourcing van het ICT-beheer⁴⁵. In Heemstede beperkte de discussie die daar tegelijkertijd werd gevoerd, tot het onderwerp Outsourcing.

Op 18 april 2019 hebben beide raden gediscussieerd over de kosten en opbrengsten van de ICT-samenwerking, waarna zij met ruime meerderheid hebben besloten om de ICT-infrastructuur en het beheer ervan te outsourcen. Beide raden hebben de colleges gevraagd om de voortgang van het outsourcingtraject en de herinrichting van de gemeentelijke organisatie met de raden te bespreken. Daartoe zijn in het derde en vierde kwartaal bijeenkomsten gepland en is aangekondigd dat zowel de besluitvorming over (de organisatie van) de samenwerking als de besluitvorming over een nieuw Informatiebeleidsplan nog voor het kerstreces zal plaatsvinden.

Tot slot, Bloemendaal en Heemstede werken gezamenlijk aan een nieuw Informatiebeleidsplan dat eind 2019 aan de Raden zal worden aangeboden. Bij het opstellen van het nieuwe Informatiebeleidsplan zullen – meer dan in 2016 – de beide Raden betrokkenen worden in de voorbereiding. Dit proces is gestart met 2 voorlichtingsavonden voor raads- en commissieleden, eind maart 2019, waarin ICT-ontwikkelingen en de stand van zaken in beide gemeenten zijn gepresenteerd. Het nieuwe Informatiebeleidsplan 2020-2024 wordt eind 2019 in de raad behandeld. Jaarlijks zal worden gerapporteerd over de uitvoering en wordt het jaarplan met de prioriteiten voor het komende jaar gemaakt.

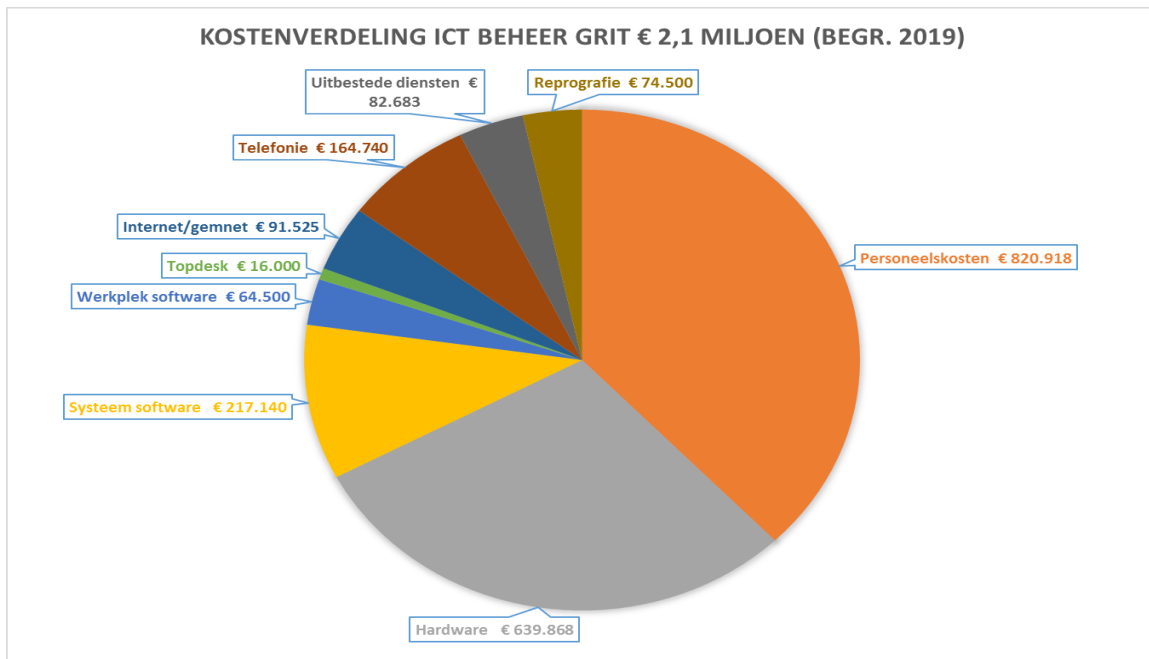
43 Bloemendaal: Brief inzake het onderzoek Gatewayreview d.d. 14 november 2019 nr. 2017021397.

44 Audit Gatewayreview ICT Bedrijfsstrategie met Bijlage Aanbevelingen en opvolging Gatewayreviews.

45 Raadsvoorstel inzake de Outsourcing van het ICT-beheer d.d. 18 april 2019.

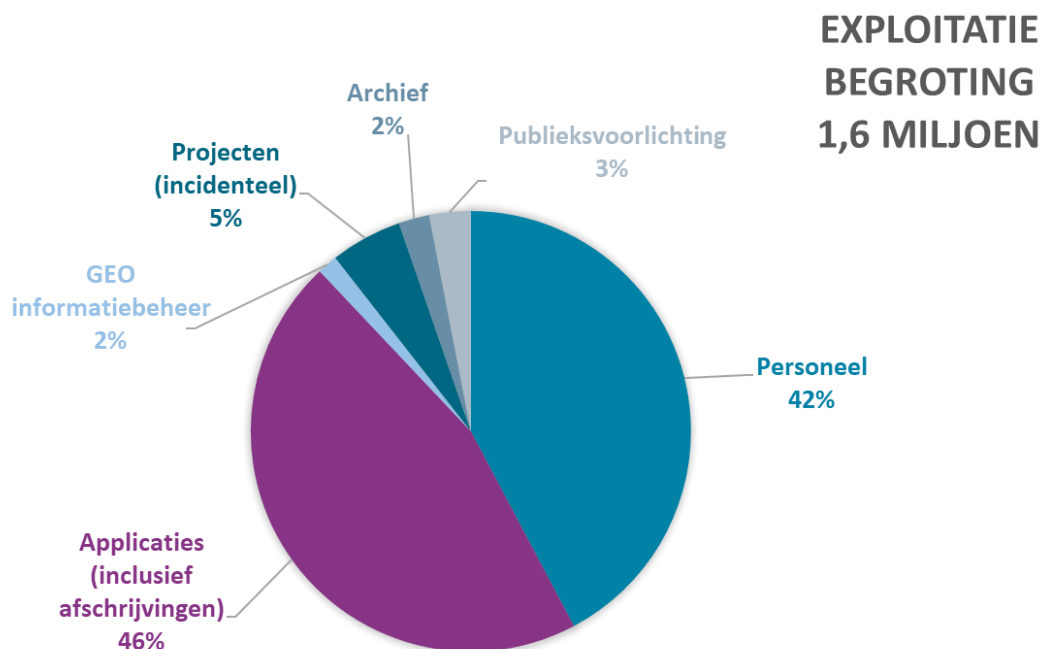
Bijlage 3. Kosten van automatisering en informatisering

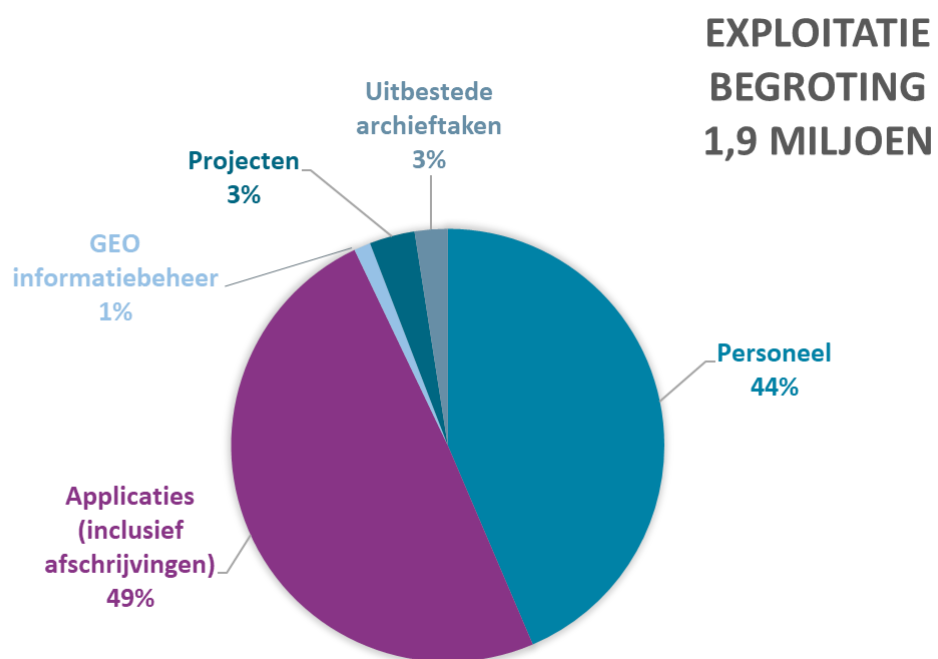
Automatisering: ICT-infrastructuur en het beheer daarvan



Informatisering: softwaretoepassingen en het beheer daarvan

Heemstede





Bron:

- Presentatie ICT-gemeentebestuur Bloemendaal (2019).
- Presentatie ICT-gemeentebestuur Heemstede (2019).

Bijlage 4 Geïnterviewde personen

Marcel Appels, MT-lid, hoofd dienstverlening Heemstede

Wilma Atsma , gemeentesecretaris Bloemendaal

Henk vd Berg, programmamanager Outsourcing

Daphne Disco, hoofd Bureau projecten en planning

Rob Goossens, bedrijfscontroller

Nico Heijink, wethouder Bloemendaal, portefeuillehouder bedrijfsvoering

Rob vd Hoek, manager dienstverlening Bloemendaal

Joost van Hooft, MT-lid hoofd afdeling Gemeentewerken Bloemendaal

Ruud Lubberts, hoofd afdeling Financiën

Astrid Nienhuis, burgemeester Heemstede

Wineke de Porto, CISO Bloemendaal en Heemstede

Elbert Roest, burgemeester Bloemendaal

Nanda Stalpers, hoofd afdeling Informatisering

Alex Torrado, teamleider GRIT

Henriëtte de Vos, gemeentesecretaris Heemstede

Bijlage 5. Geraadpleegde literatuur⁴⁶

Businesscase ICT-samenwerking. Verkenning van concrete mogelijkheden voor samenwerking op het terrein van de Automatisering en informatisering tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede, Capgemini, 29-3-2013

Architectuur 2014

Partners + Präper, Onderzoek naar Grip op Verbonden Partijen, 2015

Gemeenschappelijke Regeling Informatietechnologie 2015, getekend 18-12-2015, staatscourant 2016,492

Informatiebeleidsplan 2016 (2017) -2020 van Bloemendaal en Heemstede, o.a. Gemeentebld Heemstede nr 187453, 29-12-2016

Teamplan Programma digitalisering , 06-02-2017

Aanbevelingen Programma digitalisering, 12-09-2017

Gateway Review rapport GRIT Heemstede -Bloemendaal, 16-06-2017

Assurance of Actionplans Gateway, 12-10-2017

Collegebrief Bloemendaal inzake de Gateway review van de GRIT, 14-11-2017

Collegebesluit Heemskerk inzake reactie op aanbevelingen Gateway review GRIT, 28-11-2017

Rekenkameronderzoek Gemeente Heemstede naar de samenwerking met Bloemendaal, 1-11-2017

Verslagen vooronderzoek RKC Bloemendaal inzake de ICT samenwerking, 14-05-2018 en 28-08-2018

Jaarplannen GRIT, 2016, 2017, 2018

Bedrijfsplan GRIT, 22-06-2018

Overzicht personele kosten GRIT, nov 2018

Inkoopstrategie Outsourcing ICT diensten, 25-07-2018

Selectieleidraad Outsourcing ICT diensten, november 2018

Gateway Review rapport GRIT Heemstede -Bloemendaal, 16-11-2018

Assurance of Actionplans GRIT, 04-03-2019

Praatplaat Organisatieontwikkeling samenwerking Bloemendaal -Heemstede, januari 2019

Presentatie ICT samenwerking voor raadsleden in Heemstede en Bloemendaal, maart 2019

Factsheet Opbrengsten ambtelijke samenwerking Heemstede -Bloemendaal, maart 2019

Collegebrief Bloemendaal inzake audit Gateway GRIT bedrijfsstrategie, 19-03-2019

Raadsvoorstel inzake outsourcing ICT infrastructuur en het beheer ervan, maart 2019

⁴⁶ Naast deze lijst van geraadpleegde bronnen wordt gewezen op overige in de voetnoten genoemde bronnen

Projectplannen Outsourcing en diverse voortgangrapportages (o.a. Applicatieblauwdruk, Impact analyse, Outsourcing gerelateerde processen, Organisatie blauwdruk en Inrichten ICT organisatie, januari en maart 2019)

Notitie richtinggevend Kader voor de ambtelijke samenwerking Heemstede -Bloemendaal, 14-03-2019

Presentatie Brainstorm Bedrijfsstrategie ICT, maart 2019

Offerte ICT Benchmark , M&I partners, 25-01-2019

ICT Benchmark Gemeenten 2019 (concept), M&I partners, September 2019

1^e tot en met 7^e voortgangsrapportage Ambtelijke samenwerking Heemstede -Bloemendaal

Kadernota's, Begrotingen en Jaarrekeningen/Jaarverslagen van Bloemendaal en Heemstede 2015-2019