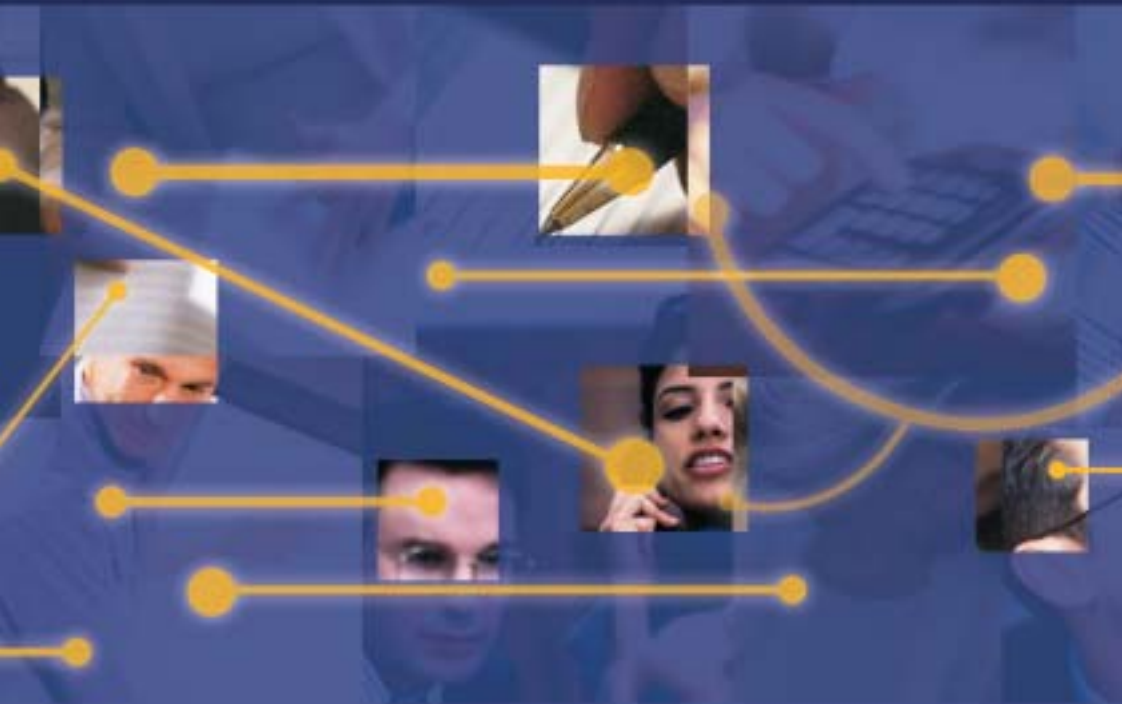


samenwerken met ict



**SAMENWERKEN MET ICT;
HET SHARED SERVICE CENTER**



Het CP-ICT is een gezamenlijk initiatief van Divosa en de VNG.

CP-ICT

Bezoekadres
Verenigingsbureau Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

Postadres
Postbus 407
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37
F 030 233 37 26
E info@cp-ict.nl
I www.cp-ict.nl

COLOFON

UITGAVE

© februari 2006, CP-ICT, Utrecht
ISBN-10: 90-8712-001-X
ISBN-13: 978-90-8712-001-6

AUTEURS

Michiel Louweret, Louweret Jaspers bv
Edith van Ruijven, CP-ICT

EINDREDACTIE

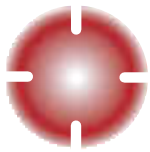
Yolanda van Empel, VEMP redactie & pr

VORMGEVING

ten Have creatieve communicatie, Zoelen

INHOUD

Voorwoord	5
1. Samenwerken met ict	7
2. Kansen en valkuilen	11
3. Vormgeven van de samenwerking: het shared service center	17
4. Negen aanbevelingen	25
5. Nawoord: een bescheiden toekomstverkenning	39
Bijlage 1: Zesmaal samenwerken; de cases	43
Bijlage 2: Aan het onderzoek hebben meegewerkt	65
Bijlage 3: Commissie shared services	67



VOORWOORD

Uit het recentelijk uitgevoerde onderzoek: 'Puzzelen met prioriteit.

Een strategische verkenning van het absorptievermogen van gemeenten met betrekking tot de implementatie van ict-vernieuwingen¹ is gebleken, dat de interne gemeentelijke organisatie onvoldoende toegerust is op het absorberen van ict-vernieuwingen.

Deze vernieuwingen komen daarnaast uit zoveel verschillende departementale kokers dat de samenhang al snel zoek is. Om als gemeente deze veranderingen aan te kunnen, blijkt een hele opgave.

Ook op het terrein van werk, inkomen en zorg, waar verschillende ict-ontwikkelingen een steeds belangrijker hulpmiddel vormen, komt het nodige op gemeenten af. Zo noem ik maar de ontwikkelingen rond het Wmo-loket en in de Suwi-keten, of rond het digitaal klantdossier. Hoe gaat uw gemeente dit aanpakken?

Die vraag hoeft u niet alleen te beantwoorden. U kunt dit in samenwerking doen met uw collega's in andere gemeenten. Samenwerking is niet een nieuw thema. Maar waar het vroeger als 'zwakgebod' werd gepresenteerd, is het nu veeleer een kans om de continuïteit van producten en diensten te waarborgen. Er ontstaan dan ook steeds meer samenwerkingsverbanden op diverse terreinen.

In deze publicatie laten wij u een aantal mooie voorbeelden van ict-samenwerking op het terrein van werk, inkomen en zorg zien. Deze voorbeelden uit zes samenwerkingsverbanden hebben geleid tot negen aanbevelingen om u op weg te helpen bij het aangaan van samenwerking. Ik hoop dat de publicatie u het inzicht geeft om de eerste stappen te zetten op weg naar een verdienstelijke samenwerking. Ik wens u daarbij veel succes!

De publicatie is het werk van de 'Commissie Shared Services voor Sociale Diensten'. Dit is een tijdelijke commissie ingesteld door de VNG. In deze commissie hebben we samengewerkt met Divosa en met het Coördinatiepunt-ICT Gemeenten, dat de voorbeelden heeft verzameld en geanalyseerd en ten slotte het rapport heeft opgesteld. De commissie geeft u hiermee een handreiking voor het starten van ict-samenwerking op het terrein van werk, inkomen en zorg.

Tot slot, mede namens Divosa en het CP-ICT: dank aan alle leden van de Commissie Shared Services die gedurende lange tijd hun energie hebben gestoken in het totstandbrengen van deze publicatie. Ook danken wij de gemeenten Hoorn, Waterland, Sassenheim, Barneveld, Woudenberg, Soest, Bunschoten, Baarn, het ISZWF en de ISD-en Bollenstreek, Zuidwest-Friesland en Noordwest-Friesland, voor hun medewerking aan het

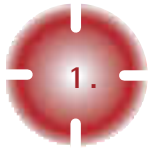
1. *Puzzelen met prioriteit. Een strategische verkenning van het absorptievermogen van gemeenten met betrekking tot de implementatie van ict-vernieuwingen.* Onderzoek uitgevoerd door Caggemini in opdracht van VNG en ministerie van BZK, Utrecht, oktober 2005.

onderzoek. Zonder de tijd en moeite die zij zich hebben getroost om openhartig hun ervaringen en meningen te delen, was deze handreiking er niet gekomen.

Ook woorden van dank aan het ministerie van SZW, die heeft bijgedragen aan deze publicatie door het verstrekken van een subsidie voor het onderzoek. De commissie geeft hiermee een handreiking voor het starten van een ict-samenwerking op het terrein van werk, inkomen en zorg.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten,

Mr. R.J.J.M. Pans
voorzitter directieraad



1. SAMENWERKEN MET ICT

Gemeenten werken samen. De tijd ligt ver achter ons dat zij hun beleidsdoelen op eigen houtje konden bereiken. Daarvoor is de samenleving te complex, zijn er te veel actoren actief en, niet de minste reden, is de beleidsdynamiek te hoog. Samenwerking is het parool. Gemeenten bundelen hun krachten met ketenpartners, werken samen met belangengroepen en maatschappelijke instellingen en proberen meer gebruik te maken van elkaars kennis en deskundigheid. Hoewel samenwerkingsprocessen zelden rimpelloos verlopen – samenwerken impliceert immers onderhandelen en concessies doen – krijgen deze initiatieven de komende jaren ongetwijfeld een vervolg.

Ook voor gemeentelijke diensten voor werk, inkomen en zorg (het 'WIZ-domein') is samenwerking een gegeven. Zowel in de keten – de samenwerking met CWI en UWV – als tussen gemeenten zijn de afgelopen jaren samenwerkingsverbanden ontstaan. Soms beperkt tot een project, soms gericht op specifieke expertise als juridische bijstand, maar vaker is er sprake van (gedeeltelijke) samenwerking van beleids- en uitvoeringsprocessen op basis van *contractdienstverlening* (zie hoofdstuk 3).

1.1 SAMENWERKINGSDOELEN BEREIKEN DOOR ICT

Ook op het gebied van ict wordt door gemeentelijke diensten voor werk, inkomen en zorg veel samengewerkt. De aanleiding ligt voor de hand. WIZ-diensten zijn in hoge mate geïnformatiseerd. Ict is onmisbaar voor het management van deze organisaties, voor de primaire dienstverlening aan klanten, voor de handhaving en terugvordering en voor de informatieverstrekking aan het management van deze organisaties.

Ict² is een belangrijk middel om de samenwerkingsdoelen te bereiken. Dit geldt zeker voor kostenreductie, kwaliteitsverbetering van de bedrijfsprocessen en het verhogen van arbeidsproductiviteit. Het werkproces in het WIZ-domein bestaat voor een belangrijk deel uit het verwerven, verwerken, verstrekken en controleren van gegevens.

Werk kan meer plaats en tijd onafhankelijk worden georganiseerd. Sinds het mogelijk is om binnen één informatiesysteem verschillende uitvoeringsadministraties te voeren met behoud van lokaal beleid (de zogenaamde regiomodules), lijkt de animo om de krachten te bundelen op het gebied van ict hoe dan ook te zijn toegenomen.

1.2 VERWACHTINGEN VAN ICT

De mogelijkheden van moderne ict zijn indrukwekkend. De verwachtingen ook. Zo formuleert het kabinet Balkenende in het Actieprogramma Andere Overheid haar doelstellingen met betrekking tot de modernisering van de overheid.

2. Ict is een acroniem voor informatie- en communicatietechnologie: voor de technische aspecten van de informatievoorziening. Aangezien deze term zeer is ingeburgerd gebruiken wij deze ook in deze publicatie. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat ict voor ons een bredere inhoud heeft: ook het structureren van bedrijfsprocessen, het verzamelen en beheren van gegevensverzamelingen en het applicatiebeheer van de informatiesystemen behoren tot de ict. Zie hoofdstuk 3.

Actieprogramma Andere Overheid

'De kwaliteit van de publieke dienstverlening moet en kan beter. Door ruimere openingstijden, door klantgericht werken, door de bundeling van diensten en producten in één (virtueel) loket en door vermindering van regels, procedures en administratieve rompslomp.'

Ook streeft het kabinet ernaar dat in 2007 65% van de publieke dienstverlening (van Rijk, provincies en gemeenten) plaatsvindt via het internet. Het mag duidelijk zijn dat dergelijke ambities consequenties hebben voor de dienstverlening van WIZ-organisaties. Meer en beter gebruik van ict vormt het belangrijkste instrument om dat te bewerkstelligen. Net als binnen de private sector verloopt in de toekomst ook de overheidsdienstverlening vaker via een elektronisch loket, dat 24 uur per dag en zeven dagen per week, thuis of onderweg, open en bereikbaar is.

Commissie Keller

Ook de commissie Keller pleit voor meer samenwerking op het gebied van ict door WIZ-diensten. De commissie signaleert dat de burger dezelfde gegevens bij verschillende ketenpartners opnieuw moet aanleveren (bij de aanvraag WWB gemiddeld 40%).³ Meervoudig gebruik van basisgegevens als gevolg van een papieren dossier in de keten is volgens de commissie Keller uitgesloten. Slechts een beperkte set van gegevens is geautomatiseerd beschikbaar voor koppelingen en inkijk. Oplossingen voor de knelpunten in de dienstverlening zoekt de commissie Keller onder andere in:

- De ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op dienstverlening voor de gehele Suwi-keten, binnen de context van de landelijke e-government (zie hiervoor, Andere Overheid);
- Optimaliseren van de intake en de werkprocessen in de front offices, zodat gegevens nog maar een keer worden uitgevraagd;
- De ontwikkeling van een gemeenschappelijk Suwi-dossier voor de ketenpartners, met voorzieningen voor documenten, basisgegevens en statusinformatie.

1.3 MOGELIJKHEDEN VAN ICT

Meer en efficiëntere samenwerking in het WIZ-domein op het gebied van ict is kortom onontbeerlijk.

Maar 'hoe' doe je dat dan? Wat zijn de ict-aspecten waarover beslissingen moeten worden genomen? Welke keuzen hebben gemeenten, wat zijn alternatieven en wat zijn de consequenties? Welke voordelen levert samenwerking door gemeenten op het gebied van ict op? Welke samenwerkingsvormen zijn er? En wat zijn de potentiële besparingen? Het CP-ICT heeft verhalen van bestuurders, managers en ict-ers verzameld, ervaringen geanalyseerd en 'lessons learned' gebundeld in deze publicatie. Omdat leren van elkaar één van de mooiste manieren van samenwerken is.

1.4 VERANTWOORDING VAN DE AANPAK

Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering. Het CP-ICT is op zoek gegaan naar representatieve voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking op het gebied van ict en heeft de ervaringen en verhalen van betrokkenen opgetekend.

De uitkomsten van deze analyse zijn teruggekoppeld naar de deelnemers aan het onderzoek. Het bleek mogelijk de ervaringen, aanbevelingen en valkuilen te structureren in negen aanbevelingen. De uitkomsten van het onderzoek zijn weer getoetst bij de commissie shared services. Het uiteindelijke resultaat van deze werkzaamheden is deze publicatie.



Figuur 1: Aanpak onderzoek Samenwerken met ict.

1.5 GEBRUIK VAN DEZE PUBLICATIE

Deze publicatie is gebaseerd op de ict-ervaringen van zes intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, die sinds 2002 zijn ontstaan. Het betreffen vier Intergemeentelijke Sociale Diensten (ISD) (gemeenschappelijke regelingen), een uitbesteding van back office processen aan een buurgemeente en een middelgrote gemeente die op zakelijke basis ict-diensten verleent aan de WIZ-afdelingen van omliggende gemeenten (zolang de reistijd maar minder is dan 30 minuten).⁴

Bestuur, management en medewerkers van deze organisaties hebben, vaak op zeer pragmatische wijze, onder hoge tijdsdruk en met een chronisch gebrek aan middelen, indrukwekkende prestaties geleverd. Het ontwerpen en implementeren van een goed werkende ict is daarvan een belangrijk onderdeel. Beleid, processen, mensen en cultuur zijn echter zeker zo belangrijk. Dit ging lang niet altijd 'van een leien dakje'. Kreten als 'Als ik het nog een keer mocht doen, dan ...' waren niet van de lucht.

Er is niet gezocht naar een integraal conceptueel raamwerk of een veranderkundig stappenplan, waarmee gemeenten (de ict-)samenwerking kunnen vormgeven. Wel is het CP-ICT is op zoek gegaan naar dilemma's, paradoxen en valkuilen die inherent zijn

4. De keuze voor de cases is tamelijk pragmatisch. Met de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage 3) zijn bekende voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking geïnventariseerd en via de nieuwsbrieven van de VNG en CP-ICT gemeenten en SSC uitgenodigd zich voor het onderzoek aan te melden, daarbij gezocht naar geografische spreiding en verschillende grootteklassen en de bekende samenwerkingsverbanden vervolgens benaderd met het verzoek mee te werken aan deze publicatie. De belangstelling was groot en het belang van het onderwerp werd onderschreven, doch de hoge werkdruk weerhield menig organisatie er uiteindelijk van mee te werken.

aan ict-samenwerking. Deze publicatie kijkt meervoudig naar de ict-vraagstukken. Bij elk antwoord is een nieuwe uitdaging te vinden. De uitkomsten van dit meervoudig kijken zijn in hoofdstuk vier gebundeld in de vorm van negen aanbevelingen. Deze aanbevelingen kijken naar ict vanuit het perspectief van bestuur, management en medewerkers.

Wil een ict-project slagen, dan moeten bestuurders, managers en ict-ers samen op trekken en koers houden. Het CP-ICT verwacht dat bestuurders, verandermanagers, hoofden van WIZ-organisaties, ict-ers en hun adviseurs in deze publicatie bouwstenen en argumenten vinden om juiste keuzen te maken bij de inrichting van de ict-aspecten van hun samenwerkingsverband.

1.6 LEESWIJZER

Hoofdstuk twee gaat in op kansen en valkuilen van samenwerking op het gebied van ict.

Hoofdstuk drie beschrijft (gangbare) vormen van ict-samenwerking. Ook worden vijf ict-processen benoemd.

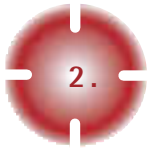
In *hoofdstuk vier* zijn de negen belangrijkste aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen beschreven. Bijlage 1 bevat de volledige casebeschrijvingen. Hoe bepaalde vraagstukken in de praktijk zijn opgelost, is in deze bijlage terug te lezen.

Gepoogd is de samenhang tussen de aanbevelingen in kaart te brengen, zodat de gebruiker van deze publicatie samenhangende ontwerpbeslissingen kan nemen en de consequenties kan blijven overzien. Dit hoofdstuk bevat tevens algemene ict-aandachtspunten voor samenwerking.

Hoofdstuk vijf tot slot bevat een doorkijk naar de nabije toekomst. De ervaringen met ict-samenwerking tot op heden dwingen enerzijds tot bescheidenheid en voorzichtigheid, maar geven anderzijds zicht op boeiende vergezichten. Nieuwe beleids- en ict-ontwikkelingen doemen op.

De hoofdstukken zijn gelardeerd met (fragmenten van de) cases uit het onderzoek. De cases zijn volledig beschreven in bijlage 1.

Samenvattend: deze publicatie is bedoeld voor gemeenten die structureel willen samenwerken, overeenstemming hebben bereikt over het domein van samenwerking en de contouren van een bepaalde samenwerkingsvorm hebben gekozen, en die vervolgens bedrijfsprocessen en ict-maatregelen moeten ontwerpen en realiseren.



2. KANSEN EN VALKUILEN

Samenwerking in het WIZ-domein is een gegeven. Zowel in de keten – de samenwerking met CWI en UWV – als tussen gemeenten zijn de afgelopen jaren samenwerkingsverbanden ontstaan. De ratio achter samenwerking staat amper ter discussie. Verschillende (vooral bedrijfskundige) overwegingen geven aanleiding tot samenwerking. Na definiëring wat precies onder (samenwerken met) ict wordt verstaan, komen de mogelijkheden, valkuilen en verwachtingen van samenwerking op het gebied van ict in het WIZ-domein aan de orde.

2.1 DE DEFINITIE VAN ICT

Ict is een acroniem voor informatie- en communicatietechnologie: voor de technische aspecten van de informatievoorziening. De term ict is gangbaar. In een beperkte interpretatie staat ict voor informatie- en communicatietechnologie. Ict heeft dan een technische betekenis.

Ict heeft echter een bredere inhoud dan de technische betekenis: ook het structureren van bedrijfsprocessen, het verzamelen en beheren van gegevensverzamelingen en het applicatiebeheer van de informatiesystemen behoren tot de ict. De ict-functie is het geheel aan competenties, processen en verantwoordelijkheden, dat zorgt voor de juiste werking van de ict.

2.2 DE TOEPASSINGEN VAN ICT

Ict kent verschillende toepassingen:

- Verwerken, analyseren en presenteren van gegevens tot bruikbare bestuurs- en managementrapportages;
- Verzamelen, verwerken en registreren van gegevens ten behoeve van het beoordelen en verlenen van gemeentelijke diensten voor werk, inkomen en zorg;
- Uitwisselen van gegevens met andere organisaties en ketenpartners ten behoeve van dienstverlening en handhaving.

Techniek is echter niet voldoende voor effectieve inzet van ict. Randvoorwaardelijk voor de effectiviteit van deze toepassingen is:

- Aansluiting op en ondersteuning van het beleid van WIZ-organisaties;
- Doelmatigheid en klantgerichtheid van de exploitatie en het beheer van de verschillende componenten (functioneel, gegevens en technisch);
- Snelheid van aanpassingen en wijzingen op de toepassing om te (blijven) voldoen aan de veranderende eisen van wet- en regelgeving en wensen van gebruikers;
- Gebruik van standaards voor gegevensuitwisseling.

2.3 ARGUMENTEN VOOR SAMENWERKING

Grofweg bestaan er zeven argumenten voor het aangaan van samenwerking door organisaties:⁵

1. Beperken van de *kwetsbaarheid* van de organisatie. Kleine organisaties kennen vaak relatief veel 'solofuncties'. Dit maakt hen kwetsbaar voor ziekte, verloop, e.d.;
2. *Kostenreductie* door schaalvoordelen. De ondersteuningskosten (denk aan ict) zijn voor kleine organisaties vaak relatief hoog. De kosten voor het ontwerpen en vervaardigen van een nieuwe managementrapportage zijn (vrijwel) even hoog voor een organisatie met 50 klanten als voor één met 500 klanten;
3. Verhogen van de *kwaliteit van processen*. Kleine organisaties hebben soms behoefte aan specifieke deskundigheid, die zij niet in eigen beheer kunnen verwerven. Inhuur op de markt is ook te duur. Een kleine gemeente kan zich geen uitkeringsjurist veroorloven, vier samenwerkende gemeenten wel. Samenwerking kan zo de kwaliteit van bedrijfsprocessen verbeteren;
4. Verhogen van de *professionaliteit en deskundigheid* van medewerkers. Schaalvergroting biedt mogelijkheden tot specialisatie en daarmee tot meer deskundigheid;
5. Verhogen van de *arbeidsproductiviteit*. Beperking van de variatie in het takenpakket bevordert de doelmatigheid van het proces. Specialisatie impliceert meer focus op het werk en minder omschakeling;
6. Delen van *kennis en ervaring*;
7. Verbeteren van het *carrièreperspectief*. Grote organisaties bieden meer loopbaanmogelijkheden. Bovendien zijn de salarisschalen hoger, waardoor de positie op de arbeidsmarkt toeneemt.

Te verwachten is dat gemeenten bij samenwerking door gemeentelijke diensten voor werk, inkomen en zorg op het gebied van ict tegelijkertijd verschillende doelen nastreven.

Praktijkvoorbeeld

Noardwest Fryslan: actief participeren in projectgroep DKD

De dienst was van plan in 2005/2006 de bestaande archieven en dossiers te digitaliseren. Vanwege de talrijke locaties waar de dienst processen uitvoert is sprake van intensief transport van dossiers. Digitalisering kan tijdswinst opleveren, kosten besparen en risico's beperken, zoals het zoekraken van dossiers. Ook was de dienst voornemens de CWI-koppeling te realiseren. Beide plannen worden als gevolg van het landelijke project Digitaal Klant Dossier voorlopig uitgesteld. Men vindt het risico te groot dat er dubbel werk gedaan wordt. De vertraging die hierdoor wordt opgelopen neemt De dienst voor lief. De dienst heeft besloten om actief te participeren in de Projectgroep Digitaal Klant Dossier Gemeenten van het CP-ICT.

2.4 ARGUMENTEN VOOR SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN ICT

Naast algemene argumenten voor samenwerking zijn er specifieke redenen voor gemeenten om op het gebied van ict samen te werken:

1. *Schaalvergroting*. Het aangaan van samenwerking op het gebied van ict door gemeentelijke diensten voor werk, inkomen en zorg betekent schaalvergroting. Schaalvergroting lijkt onontbeerlijk om de mogelijkheden van ict voldoende uit te nutten. Kleine gemeenten missen vaak de deskundigheid en capaciteit om te innoveren met ict. Zonder enige twijfel is dit ook één van de grootste uitdagingen van het programma Andere Overheid (zie hoofdstuk 1): het mobiliseren van kleine organisaties. Er is schaalgrootte nodig om de mogelijkheden van ict uit te kunnen nutten.
2. *Kostenbesparingen en doelmatigheidsverbeteringen*. De respondenten van zes gemeentelijke organisaties (zie bijlage 1) hebben benoemd welke doelmatigheidsverbeteringen er dankzij samenwerking op het gebied van ict kunnen worden bereikt. Wat zijn volgens de respondenten de potentiële kostenbesparingen?
 - Beperking van de belasting van de lijnorganisatie bij invoering nieuwe en aanpassing van bestaande WIZ-informatiesysteem (standaardprocessen);
 - Minder inhuur van externen dankzij meer deskundigheid (specialisatie) en meer capaciteit;
 - Ontwikkelen van rapportages en queries;
 - Testen en installeren van onder andere releases en patches hoeft slecht één maal te gebeuren;
 - Bedingen van een korting op de licentiekosten en de onderhoudsbijdrage van het gezamenlijke WIZ-informatiesysteem;
 - Prestaties van verschillende organisaties zijn beter vergelijkbaar, waardoor leermomenten worden gecreëerd ('best practices');
 - Sneller inspelen op nieuwe ontwikkelingen;
 - Optimale inzet van schaarse menskracht (bijvoorbeeld voor het optimaliseren van databases);
 - Beperken van abonnementskosten voor gebruik van systemen;
 - Lager worden van de kosten van applicatiebeheer per gebruiker.

Deze besparingen zijn lang niet allemaal vooraf te (onder)kennen en te kwantificeren. Het zijn voor een deel neveneffecten van de samenwerking. Naast deze ict-voordelen kunnen natuurlijk verschillende effecten optreden in de bedrijfsprocessen van het samenwerkingsverband.

Praktijkvoorbeeld

Verschillende informatiesystemen naast elkaar

Nijkerk, Barneveld en Woudenberg gebruiken nu verschillende technische omgevingen voor hetzelfde WIZ-informatiesysteem. Dit beperkt de doelmatigheid en kwaliteit van het functioneel en systeembeheer. In feite worden drie informatiesystemen naast elkaar beheerd (met eigen instellingen).

2.5 RISICO'S EN VALKUILEN VAN SAMENWERKING

Ict middel, geen doel

Hoewel veel mag worden verwacht van samenwerking door WIZ-diensten op het gebied van ict, gaat het gaat te ver om te stellen dat ict samenwerking tussen gemeenten mogelijk maakt. Samenwerking begint met de bewustwording bij het bestuur en de ambtelijke leiding dat 'de schaal van de individuele gemeente niet langer toereikend is'. Ict is een middel, geen doel.

Praktijkvoorbeeld

Noardwest Fryslan: één werkoverleg voor een beter samenwerking tussen gemeenten

Twee jaar geleden heeft de dienst besloten de bedrijfsvoering te professionaliseren. In het kader daarvan is onder andere een controller aangesteld. De controller is verantwoordelijk voor het opstellen en bewaken van het informatiebeleid, het informatie-management en voorbereiden van investeringsplannen.

In het Dagelijks Bestuur is één van de leden portefeuillehouder ict. Beleidsmatige aspecten van de ict worden periodiek besproken. Bestuurlijke verankering wordt belangrijk gevonden voor realisatie van de ict-ambities.

Er zijn overigens wel samenwerkingsvormen ontstaan vanuit de noodzaak voor een aantal buurgemeenten om tegelijkertijd het bestaande informatiesysteem te vervangen. Ict geeft soms aanleiding tot samenwerking. Het middel geeft dan zicht op nieuwe doelen. Dit is een uitzondering. Het is evident dat de mogelijkheden van ict nieuwe vormen van samenwerking tussen gemeenten faciliteren.

'Ict maakt het mogelijk dat transactiedata op grote afstand zonder verlies aan kwaliteit kunnen worden gecommuniceerd, bewerkt en opgeslagen.'⁶

Ict nog teveel vanuit techniek benaderd

In het onderzoek is geconstateerd dat ict toch nog te vaak wordt overgelaten aan de 'techneuten'. Ict wordt nog te eenzijdig vanuit de techniek benaderd. Het staat nog onvoldoende op de bestuurlijke en de management agenda. Dat is zorgelijk. Het risico is groot dat innovatie van dienstverlening en bedrijfsvoering niet voldoende en niet snel genoeg van de grond komt. Daar ligt in elk geval een uitdaging voor de komende jaren: het digitaal klant dossier heeft bijvoorbeeld invloed op de verhoudingen tussen de ketenpartners.

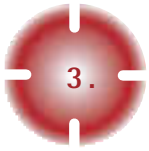
Goede voorbereiding, uitwerking en invoering essentieel

Ict gaat verder dan traditionele automatisering. De reden om bij het ontwerp van samenwerking goed stil te staan bij de mogelijkheden van ict. Tijdens de realisatie van de samenwerking worden talrijke operationele beslissingen genomen en activiteiten uitgevoerd. En bestaat het risico dat ict niet goed wordt voorbereid, uitgewerkt of ingevoerd. Slechte conversies, onbetrouwbare netwerkverbindingen of ongestructureerde bedrijfsprocessen; de organisaties die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, hebben er mee te maken gehad.

Praktijkvoorbeeld

ISD Bollenstreek: 'garbage in, garbage out'

Bij de start van de ISD in 2002 maakten vijf sociale diensten gebruik van twee verschillende informatiesystemen. Omdat de licenties voor deze informatiesystemen afliepen, is besloten om per 1 januari 2003 te migreren naar een nieuw informatiesysteem (GWS4all). In de praktijk betekende dit dat binnen de ISD zes maanden met twee informatiesystemen is gewerkt. Stroomlijning van de bedrijfsprocessen kwam daardoor amper van de grond. Vervolgens is in een zeer korte periode gemigreerd naar het nieuwe informatiesysteem. De tijd ontbrak om dossiers op te schonen. De bekende regel 'garbage in, garbage out' bleek hier geldig. De ISD is maanden bezig geweest om de administratieve fouten weg te werken. Na een jaar herstelwerk waren de grootste problemen opgelost.



3. VORMGEVEN VAN DE SAMENWERKING: HET SHARED SERVICE CENTER

Hoe kunnen de verschillende ict-processen een samenhangend, coherent en doelgericht geheel blijven vormen bij samenwerking? En hoe zorgen gemeentelijke diensten voor werk, inkomen en zorg bij ontwerp en realisatie van hun samenwerkingsverband voor de borging van de kwaliteit en continuïteit van de verschillende ict-toepassingen? Dit hoofdstuk beschrijft het vormgeven van de ict-samenwerking.

3.1 AFSTEMMING ICT-PROCESSEN BIJ SAMENWERKING

Effectieve diensten voor werk, inkomen en zorg zorgen bij ontwerp en realisatie van hun samenwerkingsverband voor de borging van de kwaliteit en continuïteit van deze toepassingen. Daarvoor zijn hoogwaardige processen nodig met bijbehorende competenties en hulpmiddelen. Technische competenties zijn niet toereikend. Dit betekent niet dat het samenwerkingsverband de ict-processen in eigen beheer moet uitvoeren. Integendeel, er zijn redenen om dat niet te willen: andere organisaties kunnen het soms beter, betrouwbaarder of goedkoper.

Een voorbeeld

Wanneer het management het technisch beheer bij een gemeente onderbrengt, is weliswaar de operationele ict geregeld, maar nog niet het informatiebeleid, het applicatiebeheer van de toepassingen of de innovatie van de dienstverlening. Het management moet ervoor zorgen dat de verschillende ict-processen een samenhangend, coherent en doelgericht geheel blijven vormen. Om dit te bereiken moet het samenwerkingsproces worden vormgegeven. Tevens moeten de ict-processen in kaart worden gebracht.

3.2 VORMEN VAN ICT-SAMENWERKING

Maar hoe krijgt de samenwerking tussen gemeentelijke diensten voor werk, zorg en inkomen vorm? In de praktijk is een brede waaier van tijdelijke en structurele samenwerking tussen gemeenten te vinden. In deze paragraaf worden verschillende aspecten van samenwerking bekeken.

Intergemeentelijke en buitengemeentelijke samenwerking

Een eerste onderscheid betreft binnen- en buitengemeentelijke samenwerking. Grote gemeenten zijn bezig met de interne bundeling van staf- en steundiensten, zoals een inkoopbureau voor de diensten. In dit onderzoek gaat het om de intergemeentelijke samenwerking: gemeenten die samenwerken om resultaten te bereiken die de afzonderlijke gemeenten niet of alleen tegen een veel grotere inspanning kunnen bereiken.

Praktijkvoorbeeld

Gemeente Soest bepaalt het automatiseringsbeleid Baarn en Bunschoten

BBS volgt de technische keuzen van gemeente Soest. Gemeente Soest bepaalt het automatiseringsbeleid. BBS heeft daar amper invloed op. Het management van BBS ziet dit niet als een probleem, evenmin als de onduidelijkheid in de kostenopbouw van de automatisering.

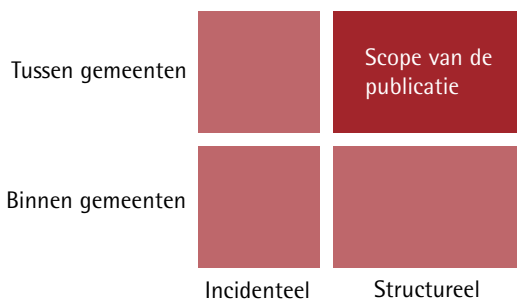
Het gebrek aan financiële zeggenschap plaatst het management wel voor problemen. Een voorbeeld: het ontwikkelen van een website – een wens van BBS – moet gebeuren door de gezamenlijke communicatiemedewerkers van de gemeenten. Op dit moment ontwikkelt BBS dit, legt dit het plan voor aan het BBS-bestuur en vervolgens aan de afzonderlijke gemeenteraden, omdat de site ook betrekking heeft op de websites van de gemeenten. Wanneer de websites van gemeenten gebaseerd zijn op verschillende productencatalogi, wordt het lastig om tot één website te komen.

Samenvattend is de bestaande taak- en verantwoordelijkheidsverdeling toereikend voor de operationele ict-processen (systeem- en netwerkbeheer, ondersteuning van de kantoorautomatisering), maar bestaan er niet voldoende innovatiemogelijkheden. Operationeel functioneert BBS als een afdeling van gemeente Soest.

Structurele intergemeentelijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking kan een incidenteel en een structureel karakter hebben (voor een langere periode, bij convenant geregeld). De ict-aspecten van tijdelijke samenwerking zijn meestal beperkt (zoals gegevensanalyses voor beleidsvoorbereiding).

Deze publicatie richt zich op de ict-aspecten van structurele samenwerking tussen gemeenten.



Figuur 2: Samenwerking op het gebied van ict.

Structurele samenwerking kan weer in allerlei vormen voorkomen: 'zoveel organisaties, zoveel smaken'. Stimulanz⁷ onderscheidt bijvoorbeeld vier samenwerkingsvormen voor WIZ-organisaties:

1. *Beperkte samenwerking gericht op specifieke onderdelen*, ofwel in de overhead (bijvoorbeeld samenwerking rond beleid of interne controle), ofwel op specifiek inhoudelijke zaken, zoals sociale recherche en uitvoering Bbz;
2. *Samenwerking rond ict*, dat wil zeggen de gezamenlijke uitvoering van het ict-proces en de daarbij betrokken aspecten;
3. *Samenwerking rond het (brede) back office*, dat wil zeggen dat naast de samenwerking rond het ict-proces ook het 'secundaire proces' in de samenwerking wordt gebracht. Deze samenwerking ondersteunt dan de eigen front- en mid offices van de betrokken gemeenten;
4. *Integrale samenwerking*, namelijk de samenwerking op de terreinen die de WIZ-dienst raken (zowel het front office, mid office als het back office, inclusief overhead). Anders gezegd, in deze situatie wordt gezamenlijk een dienst voor werk, inkomen en zorg gebouwd, waarin de taken worden uitgevoerd.

In dit onderzoek wordt niet beperkt tot bepaalde samenwerkingsvormen.

3.3 NIEUWE VORMEN VAN SAMENWERKING: SHARED SERVICES (SSC)

Korsten c.s. (2005) constateren dat veel gemeenten op zoek gaan naar de schaalvoordelen van grotere organisaties met behoud van de voordelen van relatief kleine gemeenten. Zij zien een toenemende aandacht voor nieuwe vormen van samenwerking. Deze vormen van samenwerking noemen zij 'shared services'.

'Een shared service is een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband, al dan niet samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie [...], aan de afzonderlijke moederorganisaties, op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.'

SSC zijn dienstverlenende organisaties die op contractbasis diensten verlenen namens én aan gemeenten. Structurele samenwerking heeft tegenwoordig vaak het karakter van een SSC. Cruciaal in dit concept zijn de termen 'resultaatverantwoordelijk' en 'organisatie-eenheid'.⁸ Meestal wordt het Service Level Agreement of de dienstverleningsovereenkomst gebruikt om de resultaten van het samenwerkingsverband te beschrijven en over en weer verwachtingen te verduidelijken.

Er kan een afzonderlijke organisatie-eenheid in het leven worden geroepen. Ook is het mogelijk dat één van de partners verantwoordelijkheid gaat dragen voor de gezamenlijke

7. Gezamenlijke bedrijfsvoering bij WIZ-diensten, Stimulanz, z.pl., 2005.

8. Volledigheidshalve wordt hier uitgesproken dat de publicatie niet bedoeld is voor de samenwerking met ketenpartners. Bij deze samenwerking spelen afzonderlijke overwegingen en factoren. Bij het inrichten van een SSC zal de relatie met ketenpartners wel opnieuw in ogenschouw moeten worden genomen, bijvoorbeeld omdat twee gemeenten tot een verschillend CWI-gebied behoren.

resultaten. Deze vorm van samenwerking lijkt meer op uitbesteding. Dit komt veelvuldig voor: gemeenten huren bij elkaar het applicatiebeheer in en 'draaien het informatie-systeem op het platform van een collega'.

In deze publicatie wordt verder niet gesproken over SSC of ISD, maar over samenwerkingsverband: twee of meer gemeenten die structureel samenwerken op basis van contractdienstverlening.

Voordelen van SSC bij structurele intergemeentelijke samenwerking

Het concept van de Shared Service Center (SSC) wordt regelmatig gekozen bij structurele intergemeentelijke samenwerking op het gebied van ict. 44% van de gemeenten geeft aan gebruik te maken van een SSC of zijn er plannen daartoe over te gaan⁹.

Samenwerking op het gebied van de sociale dienst noemen gemeenten in dit onderzoek na gezamenlijke inkoop en juridische zaken het meest belovend.

Praktijkvoorbeeld 'Als het nodig is, kunnen we gelijk ingrijpen'.

Gemeente Hoorn: Risico's overnemen

De dienstverlening van gemeente Hoorn wordt geregeld in juridische overeenkomsten met een looptijd van vijf jaar. De partijen regelen in de overeenkomst de rechten en plichten, facturering, geschillenregeling e.d. In een gedetailleerd SLA wordt de dienstverlening uitgewerkt. Opdrachtgevers van gemeente Hoorn betalen jaarlijks een vast bedrag voor de dienstverlening. De diensten van gemeente Hoorn zijn nauwkeurig beschreven. Volumeontwikkelingen hebben geen effect op het bedrag. Gemeente Hoorn neemt dit risico over van haar opdrachtgevers (maar dat geldt ook voor de baten van de samenwerking).

De samenwerking tussen Hoorn en haar opdrachtgevers kent geen pendant in de bestuurlijke structuur. Gemeente Hoorn is 'gewoon' verantwoordelijk voor de levering van de afgesproken prestaties. De tarieven die gemeente Hoorn rekent zijn marktconform (naar eigen zeggen zelfs 'relatief duur vanwege de overheadkosten die onvermijdelijk op de gemeentelijke tarieven drukken'). Opdrachtgevers merken op dat deze werkwijze hen ertoe 'dwingt' om kritisch te blijven op de contractering. Zo heeft gemeente Waterland ervaren dat er meer werk in de eigen organisatie is achtergebleven dan de bedoeling was. Indirecte taken, zoals de interne controle, declaraties, jaaropgaven en statistiek zijn niet uitbesteed, waardoor een deel van de beoogde voordelen niet is bereikt. Ook blijkt het niet verstandig om wel de WWB en niet de Wvg uit te besteden. 'Alles in één hand' geven heeft volgens deze opdrachtgever de voorkeur.

Gemeente Hoorn kan binnen de budgettaire kaders van de overeenkomsten investeringen doen in processen, competenties en informatiesystemen, zonder daarvoor eerst toestemming te hoeven vragen aan cq. ambtelijk en bestuurlijk in overleg te treden met zijn opdrachtgevers. Naar eigen zeggen is dit gunstig voor de besluitvaardigheid en slagvaardigheid: 'Als het nodig is, kunnen we gelijk ingrijpen'.

3.4 SAMENDENKEN EN -WERKEN

Een samenwerkingsproces tussen gemeenten is grofweg in vier fasen onder te verdelen:

1. *De oriëntatiefase.* Gemeenten verkennen intern de behoefte aan en noodzaak tot samenwerking. Zij onderzoeken met potentiële partners mogelijkheden tot samenwerking. Deze fase kent naast de bedrijfskundige analyses talrijke irrationele aspecten en wordt sterk gestuurd door emoties en belangen. Als deze fase met succes wordt doorlopen (dat wil zeggen als de besturen de intentie tot samenwerking bekrachtigen) volgt:
2. *De ontwerpfase.* In deze fase worden de grenzen vastgesteld en eisen en randvoorwaarden geformuleerd aan dienstverlening, personeel, organisatie, financiën én de informatievoorziening. Deze fase wordt afgesloten met een ontwerpdocument en een realisatieplan. De beslissingen bepalen de toekomstige kwaliteit en prestaties van het samenwerkingsverband.
3. *De realisatiefase* is bedoeld om het ontwerp 'om te zetten' in een werkende organisatie.
4. In *de exploitatiefase* tot slot werkt het samenwerkingsverband en plukken de opdrachtgevers de vruchten van de samenwerking.



Figuur 3: fasen in een samenwerkingsproces.

Dit is een weergave van het proces, waarin zoals gezegd naast bedrijfskundige aspecten ook emoties, politiek, strategie en macht een rol spelen. Ict is één van de bedrijfsmiddelen waarover in de ontwerpfase beslissingen worden genomen. Welke beslissingen? Een kleine bloemlezing van vraagstukken waar de projectorganisatie mee wordt geconfronteerd:

- Welke informatiesysteem gaan we gebruiken?

- Op welke manier wordt de migratie van informatiesystemen naar het nieuwe informatiesysteem geregeld?
- Wie wordt verantwoordelijk voor het informatiemanagement, applicatiebeheer, gegevensbeheer en technisch beheer?
- Hoe wordt de gegevensuitwisseling met opdrachtgevers en ketenpartners ingericht?

Voorwaarden voor 'effectief veranderen'

Het is goed te realiseren dat samenwerkingsprocessen veranderprocessen zijn. Het is zaak aan voorwaarden van effectief veranderen te voldoen:

- Ontwikkel met betrokkenen in werkbijeenkomsten een heldere visie op en een scherp toekomstbeeld van het samenwerkingsverband. Loop niet weg voor verschillen, verberg deze niet, maar zoek naar aanvaardbare oplossingen;
- Zorg ervoor dat de dominante spelers het samenwerkingsproces in woord en daad steunen;
- Betrek medewerkers (ook ict-ers) zo snel mogelijk bij het proces. Laat ze zo snel mogelijk meedenken. Samenwerking raakt iedereen, niet alleen management en beheer;
- Laat medewerkers van de verschillende organisaties al snel met elkaar kennismaken en activiteiten samen opzetten (ook als dat ten koste gaat van de doelmatigheid). Samenwerken is samendoen.

Praktijkvoorbeeld

Gemeente Sassenheim: geen overleg over de ict-dienstverlening

Er is reeds anderhalf jaar geen overleg geweest over de ict-dienstverlening van gemeente Sassenheim aan de ISD en gewenste verbeteringen daarin. Van een klant-leverancier relatie is geen sprake. De ISD beleeft de huidige relatie vooral als 'gewoon gebruiker'. De ISD heeft er indertijd niet voor gekozen het informatiemanagementproces bij gemeente Sassenheim te beleggen. Medewerkers van de ISD nemen in geval van calamiteiten rechtstreeks contact op met de systeem- en netwerkbeheerders. Bij afwezigheid van een bruikbare¹⁰ SLA wordt een beroep gedaan op de 'vertrouwensband' die is ontstaan tussen de ISD en I&A van gemeente Sassenheim.

3.4 VIJF ICT-PROCESSEN: EEN SAMENHANGEND EN COHERENT GEHEEL

Wanneer gekozen is voor een vorm voor samenwerking, moet deze worden vormgegeven. Cruciale vraag daarbij is hoe het management ervoor zorgt dat de verschillende ict-processen een samenhangend, coherent en doelgericht geheel blijven vormen. Om welke processen gaat het dan? In de volgende figuur zijn de ict-processen in samenhang weergegeven.



Figuur 4. Vijf ict-processen.

Proces 1

Het ontwikkelen, toepassen en evalueren van *informatiebeleid*. Het informatiebeleid beschrijft de doelstellingen, randvoorwaarden en prioriteiten die het samenwerkingsverband stelt aan de ontwikkeling van zijn ict ten behoeve van dienstverlening en bedrijfsvoering. Het informatiebeleid is enerzijds afgeleid van de strategische doelstellingen van de gemeenten en het samenwerkingsverband, maar geeft anderzijds nieuwe impulsen aan deze doelen.

Proces 2

Het selecteren en *inkopen* van ict: vervangen van verouderde toepassingen, selecteren van nieuwe.

Proces 3

Ontwikkelen en onderhouden zorgt voor de implementatie van (nieuwe versies van) ict-toepassingen. Dit proces wordt vrijwel altijd in projectverband uitgevoerd.

Proces 4

Het *beheren* en *exploiteren* van de ict (functioneel applicatiebeheer, gegevensbeheer, systeembeheer, beveiliging & continuïteit). In lijn met gangbare opvattingen over beheer behoort 'probleem en wijzigingsbeheer' ook tot dit proces.

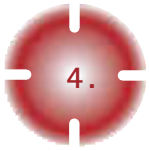
Proces 5

Tot slot is als vijfde proces *informatiemanagement* onderkend. Dit proces zorgt voor de afstemming tussen proceskenmerken van WIZ-organisaties en de ict, bewaakt de contracten met dienstverleners, analyseert problemen en knelpunten in de ict en bedrijfsvoering en doet voorstellen voor nieuw beleid en oplossingen.

Er zijn verschillende handboeken en standaards beschikbaar voor de inrichting van deze processen. Dergelijke standaards zijn nuttig voor het inrichten van de ict functie. Bij de implementatie van de aanbevelingen in hoofdstuk vier kunnen deze standaards worden gebruikt.

Dit is een weergave van het proces, waarin zoals gezegd naast bedrijfskundige aspecten ook emoties, politiek, strategie en macht een rol spelen.

In het volgende hoofdstuk worden negen aanbevelingen omschreven voor samenwerking met ict door gemeentelijke diensten voor werk, inkomen en zorg, die uit dit onderzoek onder zes samenwerkende gemeenten naar voren zijn gekomen.



4. NEGEN AANBEVELINGEN

In de vorige hoofdstukken werd duidelijk dat het bij samenwerking in het kader van ict in eerste instantie gaat om strategische en tactische ict-beslissingen. Echte technologievragen, zoals de keuze voor datacommunicatievoorzieningen of de interface met informatiesystemen van CWI of andere ketenpartners, moeten in de realisatiefase van het samenwerkingsproces (ook) worden opgelost, maar zijn voor de effectiviteit van het samenwerkingsverband uiteindelijk minder belangrijk.

De cases

In het kader van dit onderzoek zijn mede om die reden zes cases van intergemeentelijke samenwerking beschreven (zie bijlage 1). In deze cases zijn verschillende aspecten van de samenwerking uitgewerkt. De nadruk ligt daarbij uiteraard op de ict. In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de cases in een overzicht weergegeven. Op basis van analyse van de cases, de gevoerde gesprekken en documentatie concludeert het CP-ICT dat voor het ontwerp van intergemeentelijke samenwerking negen samenhangende ict-aanbevelingen van belang zijn. Deze aanbevelingen worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

Leeswijzer

De aanbevelingen kunnen genuanceerd gelezen worden. Er is vrijwel nooit sprake van eenduidige oplossingen. Oplossingen kennen verschillende perspectieven en benaderingen. De aanbevelingen zijn in een logische volgorde uitgewerkt. Hier volgt een beknopte toelichting op de samenhang tussen de negen aanbevelingen. Vervolgens worden de aanbevelingen verder uitgediept en toegelicht. Voordat keuzen kunnen worden gemaakt met betrekking tot de inrichting van de ict-aspecten, is het zaak eerst de consequenties van de WIZ-samenwerking voor de bedrijfsprocessen en de informatievoorziening te beschrijven en te analyseren.

De zes cases worden op de volgende pagina's met elkaar vergeleken.

	ISD BOLLENSTREEK	HOORN, WATERLAND EN LANDSMEER	BBS
Deelnemende gemeenten	Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond	Hoorn, Waterland, Medemblik, Landsmeer, Enkhuizen, Niedorp	Baarn, Bunschoten en Soest
Doelstelling(en) van de samenwerking	Verlagen van de uitvoeringskosten voor de deelnemende gemeenten (schaalvoordelen), beperken van financiële risico's van de WWB dankzij het delen van kennis en specialisering (synergie) en het beperken van de kwetsbaarheid (schaalvoordelen).	Afhankelijk van de overeenkomst: doelmatigheid, personele kwetsbaarheid, beperken veranderingen en deskundigheid. Voor Hoorn: schaalvergroting versterkt deskundigheid.	Het verkleinen van de kwetsbaarheid van de organisatie (met name Bunschoten), het verhogen van de efficiëntie (met name Baarn) en het verhogen van de resultaat- en proceskwaliteit (met name Soest).
Onderwerp van de samenwerking	Uitvoeren van verschillende regelingen.	Applicatiebeheer in opdracht, systeembeheer in opdracht en uitvoeren uitkeringsadministratie in opdracht.	Uitvoeren van verschillende regelingen.
Inrichting van de ict-functie			
Informatiebeleid	Per gemeente. ISD niet.	Per gemeente	Per gemeente
Inkoop	Sassenheim	Hoorn	Soest
Onderhoud	Sassenheim	Hoorn	Soest
Exploitatie & beheer	Applicatiebeheer bij ISD	Hoorn	Functioneel BBS, rest Soest
Informatie-management	Controller bij ISD	Hoorn	Niet belegd
Bijzondere ict-aspecten	Als gevolg van herindeling en verhuizing naar BVG wordt relatie met Sassenheim heroverwogen. Ict geen onderwerp van de bestuurlijke agenda.	Hoorn werkt op contract-basis. Inrichting van de ict-processen wordt gericht door eisen van opdrachtgevers. Hoorn voert daarnaast eigen informatie-beleid. Samenwerking vooral ambtelijk ingegeven.	

Tabel 4.1

ISDZWF EN ISZF

VALLEI IN PERSPECTIEF

ISD NOORDWEST-FRIESLAND

Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd en Wûnseradiel

Versterken van de doelmatigheid van de bedrijfsprocessen.
Meer afstand tot de lokale situatie (handhaving van beleid).
Beperken van de personele kwetsbaarheid.
Vergroten van de arbeidsmarktpositie.

ISDZWF: uitvoeren van verschillende regelingen
ISZF: informatiemanagement en systeembeheer voor gemeenten

ISDZWF (contactpersonen)
ISZF
ISZF
ISZF
Beleidsmedewerker ISDZWF

ISDZWF en ISZF zijn twee SSC die voor de zes gemeenten werken. Opdrachtgeverschap is nog niet adequaat belegd. ISZF vult daarvoor het beleidsvacuüm in.

Barneveld, Scherpenzeel, Nijkerk, Woudenberg, Leusden en Renswoude

Beperken van de kwetsbaarheid (Nijkerk, Woudenberg), versterken van expertise (Barneveld), doelmatigheid van de uitvoering (Woudenberg), perspectief voor medewerkers (Barneveld).

Nijkerk heeft applicatiebeheer WIZ uitbesteed aan Barneveld.
Woudenberg heeft uitkeringsadministratie en applicatiebeheer uitbesteed aan Barneveld

Per gemeente
Per gemeente
B'veld voor W'berg
Functioneel Barneveld
B'veld (voor W'berg) en Nijkerk

Momenteel maken drie gemeenten gebruik van verschillende technologie. Dit is ondoelmatig en storingsgevoelig. Scheiding tussen functioneel en systeembeheer vereist bijzondere aandacht voor afstemming van de beheerprocessen.

Het Bildt, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Harlingen, Leeuwarderadeel, Menaldumadeel, Terschelling en Vrieland

Versterken van de ketenpositie, slagvaardigheid van beleid, doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Volledig WIZ-proces van de gemeenten is gebundeld in de dienst. Dienst is ook verantwoordelijk voor het WIZ-beleid.

Controller
Controller
Systeembeheer
Systeembeheer
Controller

De ict van de dienst groeit 'sneller' dan de gemeente. Blijft de gemeente wel voldoende toegerust om digitalisering van werkprocessen adequaat te ondersteunen. Operationele aansturing van systeembeheer vanuit een SSC is bijzonder.

4.1 NEGEN AANBEVELINGEN

1. *Zorg voor een duidelijke afbakening van bedrijfsprocessen en informatiestromen voor het nieuwe samenwerkingsverband*

Bij het ontwerp van de bedrijfsprocessen en informatiestromen moet een standpunt worden ingenomen met betrekking tot de uniformering van processen versus het behoud van beleidsverantwoordelijkheid van de gemeenten. Uit verschillende cases is gebleken dat uniformering randvoorwaarde is voor de doelmatigheid van het samenwerkingsverband.

2. *Zorg voor overeenstemming over de inrichting van de bedrijfsprocessen (uniformering waar mogelijk)*

Op basis van de bedrijfsprocessen en informatiestromen, aangevuld met bedrijfskundige analyses, kan vervolgens worden bepaald welke ict-processen noodzakelijk zijn. Het is zelden raadzaam deze processen volledig in eigen beheer uit te willen voeren. De omvang van het samenwerkingsverband is te klein. Bovendien beschikken gemeentelijke ict-afdelingen over deskundigheid. De derde aanbeveling betreft daarom de keuze voor het 'zelf doen of uitbesteden' van ict-processen.

3. *Zorg voor een levensvatbare ict-functie*

Belangrijk uitgangspunt voor deze keuze zijn de doelen en uitgangspunten in het informatiebeleid van het samenwerkingsverband. In deze publicatie zijn verschillende beleids-thema's en -vraagstukken behandeld die zeker een plek op de agenda verdienen. Het CP-ICT adviseert:

4. *Zorg ten minste voor een beleidsmatige 'aanhaking' bij gemeentelijke en bovengemeentelijke informatiseringontwikkelingen*

Het samenwerkingsverband is - binnen daarvoor gestelde kaders - verantwoordelijk voor het eigen informatiseringsbeleid. Uitbesteding kan niet. Ervaring leert dat bestuurlijke betrokkenheid bij het informatiseringsbeleid 'beperkt' is. Ict wordt primair als kostenfactor benaderd en niet als 'enabler' voor nieuwe dienstverlening. Zonder bestuurlijke steun is beleid onuitvoerbaar. Op grond hiervan stelt het CP-ICT:

5. *Breng ict regelmatig op de agenda van het bestuur van het samenwerkingsverband*

Vrijwel elk samenwerkingsverband zal ervoor opteren in ieder geval de technische beheerprocessen 'uit te besteden' (zie 3). Uitbesteding kent evenwel een aantal risico's. Deze kunnen beperkt worden door gevolg te geven aan de volgende aanbevelingen:

6. *Selecteer een krachtige en betrouwbare ict-partner en*
7. *Organiseer het eigen opdrachtgeverschap richting deze ict-partner*

Elk samenwerkingsverband moet voor nieuw beleid en voor professionalisering van de bedrijfsvoering met regelmaat nieuwe ict-toepassingen realiseren. Geconstateerd is dat de financiële verhoudingen tussen gemeente en het samenwerkingsverband de besluitvaardigheid nadelig beïnvloeden: de uitvoering wordt vooral gezien als kostenfactor. Zonder financiële slagvaardigheid verdampt elke ambitie. De volgende aanbeveling is daarom:

8. *Zorg voor voldoende bedrijfsmiddelen voor aanpassing, uitbreiding en vervanging van ict-toepassingen*

Voor de realisatiefase van het samenwerkingsproces tot slot moet een belangrijke beslissing worden genomen met betrekking tot de overgang naar een integraal WIZ-informatiesysteem voor het samenwerkingsverband. Hoewel van een andere orde, is vanwege de consequenties voor het samenwerkingsverband, de laatste aanbeveling geformuleerd:

9. *Zorg voor een uniforme werkwijze vóór de invoering van een nieuw WIZ-informatiesysteem*

In het schema is de samenhang tussen de aanbevelingen weergegeven.



4.2 UITWERKING AANBEVELINGEN

1. *Zorg voor een ontwerp van bedrijfsprocessen en informatiestromen voor het nieuwe samenwerkingsverband*

Verschillende case-onderzoeken illustreren dat de afbakening van de processen die worden ondergebracht in een samenwerkingsverband of externe dienstverlener belangrijk is. Uit dit onderzoek blijkt dat meestal afspraken op hoofdlijnen worden gemaakt, doch dat in detail onduidelijkheid ontstaat: 'Nadat de uitkeringenadministratie was uitbesteed, bleef er veel werk liggen. Niemand was daarvoor verantwoordelijk'. Dit werk – dat bij het ontwerp van de samenwerking onvoldoende in kaart was gebracht – bleek deze WIZ-organisatie meer uren te kosten dan voor mogelijk werd gehouden. Een deel van de verwachte voordelen van de samenwerking werd teniet gedaan.

Eén van de deelnemers aan het onderzoek was van mening dat het verstandig is om het volledige proces ('van zand tot klant') onder te brengen in het samenwerkingsverband, inclusief de bijbehorende indirecte werkzaamheden als interne controle en management-rapportages. Er kan dan minder onduidelijkheid ontstaan over verantwoordelijkheden en over benodigde capaciteiten.

Dit 'knip-vraagstuk' heeft consequenties voor de inrichting van de informatievoorziening. Denk bijvoorbeeld aan de instandhouding van lokale loketten. Voor loketten zijn lijn-verbindingen tussen gemeenten nodig. Naarmate er meer overdrachtsmomenten in een proces zijn, zal meer overdracht van gegevens nodig zijn, zoals beschikkingen per e-mail naar de uitkeringenadministratie, mutatielijsten op papier en dossiers waarvan op verschillende plaatsen kopieën worden bijgehouden. Dit vergroot de kans op fouten en vertraagt het dienstverleningsproces. Ict kan hiervoor weliswaar oplossingen aandragen (elektronische dossiers, werkstroombeheersing e.d.), doch de kosten daarvan zijn een hoge drempel voor gemeenten met 150 klanten.

De afbakening heeft verder invloed op de inrichting van de bedrijfsprocessen, de informatiestromen en de functionaliteiten van het WIZ-informatiesysteem. Het is daarom van belang om procesdeskundigen, functioneel applicatiebeheerders en de coördinator I&A op tijd te betrekken bij het ontwerp en de realisatie.

2. *Zorg voor overeenstemming over de inrichting van de bedrijfsprocessen*

Eén van de belangrijkste doelstellingen van samenwerking is verbetering van de doelmatigheid. Als verschillende processen voor verschillende opdrachtgevers naast elkaar moeten worden uitgevoerd (bijvoorbeeld voor opdrachtgever A toetsen vóór en voor opdrachtgever B toetsen ná de beschikking), gaat een deel van de potentiële winst verloren aan dubbel werk en extra afstemming. Het is daarom niet vreemd dat management van het samenwerkingsverband ten behoeve van de 'operational excellence' probeert om variatie in beleid en uitvoeringsprocessen te minimaliseren. Soms worden meerkosten van beleidsvariatie apart in rekening gebracht, een krachtig instrument richting opdrachtgevers.

Ict heeft van nature een 'standaardiserende' invloed op de bedrijfsprocessen. In het perspectief van ict-ers heeft het grote voordelen om processen uniform in te richten. Het management en de ondersteunende ict-functie hebben dus een gezamenlijk belang.

Het is begrijpelijk dat bestuurders terughoudend zijn over samenwerking. Bestuurders hechten aan de eigen identiteit en aan een eigen beleidsruimte. Uit de case-onderzoeken blijkt dat eigen beleid vooral het inkomensbeleid van gemeente betreft (tegenoetkoming in kosten). Naarmate gemeenten meer samenwerken, zoals gebeurt bij het opstellen van uitvoeringsplannen voor de WWB en de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning), worden lokale verschillen minder pregnant. Soms lijken zij meer op emotie dan op ratio gestoeld, maar daarom zijn ze natuurlijk niet minder belangrijk. Het gaat meestal om verschillen in de

hoogte van uitkeringen en vergoedingen, niet om fundamentele verschillen. Het is daarom raadzaam om standaardisatie van processen als uitgangspunt te nemen. Hedendaagse WIZ-informatiesystemen kunnen verschillende processen ondersteunen. Standaardisatie biedt voordelen, maar is dus niet per se noodzakelijk.

3. *Zorg voor een levensvatbare ict-functie*

Bij het ontwerp van een samenwerkingsverband moet voor de vijf processen (zie hoofdstuk 3) een keuze worden gemaakt waar de verantwoordelijkheid en de uitvoering van deze processen te beleggen.

Het is belangrijk de begrippen 'verantwoordelijkheid' en 'uitvoering' te scheiden. De meeste gemeenten hanteren het concept van integraal management. Dit concept wordt ook toegepast bij het samenwerkingsverband. Dit betekent dat het WIZ-management eindverantwoordelijk is én blijft voor alle ict-aspecten, ongeacht de toewijzing van de uitvoering.

Uitbesteding van ict-processen ligt voor de hand. Processen kunnen worden uitbesteed als de gevraagde prestaties voorspelbaar en beschrijfbaar zijn én niet-bedrijfskritisch. Op grond van deze criteria moeten samenwerkingsverbanden volgens CP-ICT over eigen capaciteit en deskundigheid beschikken voor het ict-beleidsproces en ict-management-proces. Technische processen kunnen worden uitbesteed. Ook functioneel applicatie-beheer wordt vaak uitbesteed. Randvoorwaarde zijn de gestandaardiseerde bedrijfs-processen (zie aanbeveling 2) en dat werkafspraken met technisch beheer zijn gemaakt.

Alternatief voor eigen capaciteit voor ict-beleid en -management is structurele investering. Investering betekent dat het samenwerkingsverband tegen een vast bedrag over een hoeveelheid uren beschikt die naar behoefte kan worden ingezet. In de cases heeft CP-ICT dit niet geconstateerd.

4. *Zorg voor beleidsmatige 'aanhaking' bij gemeentelijke en bovengemeentelijke ontwikkelingen*

In de onderzochte samenwerkingsverbanden zijn afspraken, procedures en verantwoordelijkheden bedacht voor de operationele (lees: praktische) aspecten van de informatievoorziening. Achterliggend en ten dele impliciet is het doel te komen tot een goedkope en bedrijfszekere informatievoorziening. De ict moet het doen en zo min mogelijk overlast veroorzaken. Gegeven de doelstellingen van de samenwerking en de talrijke beslissingen die in een ontwerpfase genomen moeten worden, is deze 'hygiëne benadering'

van de ict begrijpelijk. Op het (middel)lange termijn is dit echter niet voldoende. Ict is een belangrijke kracht achter innovatie van dienstverleningsconcepten, bedrijfsvoering en handhaving.

Uit de case-onderzoeken blijkt dat de meeste samenwerkingsverbanden nog niet voldoende zijn toegerust om dergelijke veranderingen te adopteren en te realiseren, laat staan daarvoor zelf het initiatief te nemen. Zij missen daarvoor de kennis, deskundigheid en capaciteit. Bestuurlijk noch ambtelijk staat ict op de agenda. Zoals de directeur van een ISD beschreef: 'Mijn bestuur vindt dat helemaal niet belangrijk en heeft er geen geld voor over'. Kenmerkend is dat samenwerkingsverbanden amper zijn betrokken bij gemeentelijke initiatieven op het gebied van elektronische dienstverlening. Zij beschikken bijvoorbeeld nog niet over een eigen website. Bij de voorgenomen herindeling van vijf gemeenten bleef bij de werkgroep ict de ISD tot nu toe volledig buiten beeld.

ISD-en die willen aansluiten bij actuele projecten als het digitaal klantdossier, digitalisering van dienstverlening en basisregistraties moeten ervoor zorgen dat hun ict-functie voldoende innovatief is. Maatregelen daarvoor zijn:

- Deelname aan gemeentelijk beleidsoverleg met betrekking tot ict;
- Toegang tot kennis en expertise van moderne ict-toepassingen voor het WIZ domein;
- Capaciteit (in eigen beheer of inbesteed) voor het herontwerpen van bedrijfsprocessen en informatiestromen;
- Periodieke audits op de kwaliteit van de bestaande bedrijfsprocessen, informatiestromen en gegevensverzamelingen;
- En tot slot; de overtuiging het samenwerkingsverband zichzelf voortdurend wil aanpassen en vernieuwen om aan de eisen van opdrachtgevers en klanten te kunnen blijven voldoen.

5. *Breng ict regelmatig op de bestuurlijke agenda*

In elke notitie over samenwerking wordt uitgesproken dat bestuurlijke betrokkenheid een voorwaarde voor succes is. Informatieprojecten komen in zwaar weer als er onvoldoende politieke (en ambtelijke) steun bestaat. Het CP-ICT heeft in verschillende case-onderzoeken geconstateerd dat de (nieuwe) mogelijkheden van ict zelden tot nooit op de bestuurlijke agenda staan. Het is amper onderwerp van gesprek. Voorzover er over wordt gesproken, gaat het zelden over de inhoud en vooral over de bedrijfseconomische aspecten (zie aanbeveling 8). Is dit ernstig?

Verschillende malen is benadrukt dat samenwerking vooral is voortgekomen uit ambtelijke initiatieven: 'We hebben het al zo ver gebracht, waarom zou je het bestuur erbij betrek-

ken?!. Dit is te begrijpen. Tegelijkertijd stelt het CP-ICT vast dat de feitelijke vernieuwing van de dienstverlening en bedrijfsvoering in het WIZ-domein nog in de kinderschoenen staat. Na de consolidatie innovatie? Het management van de onderzochte samenwerkingsverbanden is vooral gericht op de optimalisatie van de bestaande dienstverlening. Hierop wordt zij 'afgerekend'. Naar de mening van het CP-ICT is dat op termijn niet toereikend. De constatering en aanbevelingen van de commissie Keller zijn veelzeggend. Kan innovatie slagen zonder bestuurlijke betrokkenheid?

De vraag stellen is deze beantwoorden. In het ontwerpproces dienen 'het innovatievermogen' en de 'bestuurlijke betrokkenheid bij ict' nadrukkelijk te worden doordacht en uitgewerkt. Hoe? Bijvoorbeeld door tweemaal per jaar de kwaliteit van de ict te agenderen, periodiek bezoeken te organiseren aan collega's (leren van elkaar) of toekomstscenario's op te zetten. Dit klinkt wellicht wat vaag, maar juist de 'vrijheid' van dergelijke activiteiten zorgt voor energie en creativiteit.

6. *Selecteer een krachtige ict-partner*

Eén van de belangrijke vragen in de ontwerpfase is aan welke organisatie de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de vijf ict-processen wordt toebedeeld. Hier zijn vier modellen denkbaar:

1. Het samenwerkingsverband voert het ict-proces in eigen beheer (zie ook aanbeveling drie);
2. Het samenwerkingsverband besteedt het ict-proces uit aan een derde (bijvoorbeeld een commerciële dienstverlener);
3. Het samenwerkingsverband besteedt het ict-proces uit aan een gemeente;
4. De gemeenten bundelen het ict-proces in een afzonderlijk samenwerkingsverband.

In een aantal gevallen is de uitbesteding van de back office (de uitkeringenadministratie) aan een collega-gemeente reden om het ict-proces ook uit te besteden aan deze gemeente. Ook geografische overwegingen spelen een rol. Het samenwerkingsverband 'lift' soms mee op de infrastructuur van een andere organisatie. Dit betreft vaak één van de deelnemende gemeenten op wiens grondgebied het samenwerkingsverband is gehuisvest. Ict wordt in deze afweging sterk benaderd als 'hygiëne factor' waar je zo min mogelijk last van moet hebben. De kwaliteit van de ict-partner speelt dan een beperkte rol.

Mogelijk gevolg hiervan is dat de professionalisering van de ict-functie achter blijft bij de schaalvergroting van het samenwerkingsverband. De ict-functie moet ook over voldoende schaal grootte beschikken. Bij de schaal van onderzochte organisaties (30-70

fulltimers (fte's)) past een ict-functie van circa één tot twee fulltimers. Deze is kwetsbaar voor uitval en beperkt in professionaliteit. Maak het werk dat gemeentelijke systeem-beheerders uitvoeren voor een samenwerkingsverband in elk geval zichtbaar en onderdeel van hun functioneringsgesprekken. Dat beperkt interne kritiek op hun vermeende afwezigheid en voorkomt impliciete prioriteitstelling.

Samenwerking van ict in een afzonderlijk SSC (zoals het ISZF) of uitbesteding van de ict-processen aan een (relatief) grote buurgemeente (vergelijk Hoorn, Soest en Barneveld) is een optie. Want met respect voor de inspanningen van kleine ict-afdelingen (1-7 fte's), deze omvang is meestal niet voldoende voor alle uitdagingen in het WIZ-domein. Uitbesteding is gediend met krachtig opdrachtgeverschap.

7. *Organiseer het eigen opdrachtgeverschap richting de ict-partner*

Meestal is het samenwerkingsverband dus te klein om een eigen ict-functie op te bouwen (zie aanbeveling zes). Management besluit meestal om (een deel van) de ict-processen uit te besteden. In deze situatie ontstaat de interessante situatie dat er sprake is van wederzijds opdrachtgeverschap: gemeente richting samenwerkingsverband voor de WIZ-diensten en het samenwerkingsverband richting gemeente voor de ict-diensten.

Het management moet fungeren als opdrachtgever voor de ict-afdeling van de gemeente. Opdrachtgeven aan ict vereist:

- dat voldoende deskundigheid beschikbaar is om eigen behoeften en wensen te formuleren;
- dat afspraken kunnen worden gemaakt over de gewenste dienstverlening (zowel kwantitatief als kwalitatief);
- dat – op basis van een betrouwbare registratie – de kwaliteit van de geleverde diensten regelmatig wordt geëvalueerd.

Opdrachtgeven kost tijd en moeite. Ict-functies van kleine gemeenten zijn niet gewend op deze manier te worden aangestuurd. Zij regelen hun eigen werk en stellen eigen prioriteiten. Het samenwerkingsverband staat in de beleving van de ict-functie op afstand. Samenvattend: het samenwerkingsverband en de ict-afdeling moeten samen groeien tot effectief opdrachtgeverschap.

Het ligt voor de hand om voor het opdrachtgeverschap gebruik te maken van een Service Level Agreement (SLA) of Dienstverleningsovereenkomst (DVO). Dit gebeurt formeel in de cases, doch in de praktijk wordt dit instrument amper actief gebruikt.¹¹

11. Dit geldt niet voor de SLA's die worden afgesloten bij de uitbesteding van gemeentelijke WIZ-processen aan het samenwerkingsverband. Deze SLA's worden wel gebruikt.

Bij de start van het samenwerkingsverband wordt het opgesteld, maar de primaire insteek daarbij is financieel: het SLA is basis voor de kostendoorbelasting. Het risico bestaat dat het SLA verwordt tot een papieren tijger. Opdrachtgeverschap blijft een loze kreet. Zonder afspraken is dienstverlening niet transparant. Verantwoording over kosten en prestaties is niet goed mogelijk.

8. *Zorg voor voldoende bedrijfsmiddelen voor aanpassing, uitbreiding en vervanging van ict-toepassingen*

Ict kost geld, veel geld. Zoals uit de casebeschrijvingen blijkt is besparing op de uitvoeringskosten van de WIZ-organisatie één van de belangrijke drijfveren voor samenwerking. Investerings worden daarom altijd kritisch bekeken: is het nodig, kan het niet minder of wellicht later? De kosten voor ict zijn de afgelopen jaren gestegen. Er is weinig reden om te verwachten dat komende jaren een kentering zal optreden. Digitale dossiers, basisregistraties, elektronische dienstverlening en stroomlijning van processen zijn voorbeelden van bedrijfskundige projecten, die een fors beslag doen op de beschikbare middelen. Hoewel het buitengewoon lastig (b)lijkt een meerjarenplanning te maken voor WIZ-projecten in de ict (zie ook aanbeveling vier), zal het samenwerkingsverband mede als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving worden geconfronteerd met aanzienlijke investeringen. En de ervaring leert dat de organisatie deze zelf moet dragen (uit veronderstelde doelmatigheidseffecten).

De neiging bestaat om de (aanloop) investeringen in de ict te financieren uit eenmalige middelen. Dit is begrijpelijk, maar doet geen recht aan het belang van de continuïteit van de bedrijfsvoering en aan de integrale verantwoordelijkheid van de WIZ-manager. Voor elke, zelfs bescheiden, aanpassing of uitbreiding van de ict (denk aan de vervanging van een tiental werkplekken) moeten sommige managers toestemming vragen aan het Algemeen Bestuur. In het slechtste geval zal elke gemeente hierover afzonderlijk een besluit nemen (met bijbehorende problematiek van begrotingswijzigingen en dergelijke).

Bij het vormgeven van een samenwerkingsverband wordt de verantwoordelijkheid voor de ict (ook financieel) bij voorkeur bij het WIZ-management belegd. Het kan daarmee worden aangesproken op dit aspect van zijn bedrijfsvoering. Beslissingen over nieuwe investeringen worden ingebed in de plannings- en controlcyclus van het samenwerkingsverband. Dit veronderstelt dat het WIZ-management in staat is ict-beleid en -plannen te (laten) ontwikkelen (zie vier) en dat dergelijke ontwikkelingen op de bestuurlijke agenda staan (zie aanbeveling vijf).

9. *Zorg voor een uniforme werkwijze van de gemeenten voor invoering van nieuw WIZ-informatiesysteem*

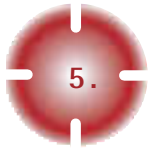
Deze publicatie is bedoeld voor de 'ontwerpfase'¹² van het samenwerkingsproces. Aan het eind van deze fase ligt er een 'blauwdruk' voor het verband. De ontwerpfase levert nog een resultaat op: het plan van aanpak voor de realisatie. In de realisatiefase moet het echte werk worden gedaan. In deze fase komt de verandering tot stand. Hoewel de publicatie eigenlijk niet over verandering gaat, is er één onderwerp dat het CP-ICT graag onder aandacht brengt. Uit het oogpunt van verandermanagement en van risicobeheersing is één van de belangrijkste beslissingen die in deze fase moet worden genomen de wijze waarop de 'migratie' van de bestaande WIZ-informatiesystemen naar een gezamenlijk informatiesysteem wordt opgezet.

Daarbij zijn de volgende basisstrategieën te onderscheiden:

- Er wordt op de markt de beste oplossing gezocht én voor de start van het samenwerkingsverband gaan de samenwerkende WIZ-organisaties al over op het dit informatiesysteem;
- Er wordt op de markt de beste oplossing gezocht én na de start van het samenwerkingsverband gaat het over op dit informatiesysteem. Er wordt tijdelijk gewerkt met de informatiesystemen van de gemeenten (zie casus Bollenstreek, bijlage 1);
- Het beste informatiesysteem van één van de samenwerkende WIZ-organisaties wordt geselecteerd én voor de start gaan de WIZ-organisaties over op dit informatiesysteem;
- Het meest geschikte informatiesysteem van één van de samenwerkende WIZ-organisaties wordt geselecteerd én na de start gaat het verband over op dit informatiesysteem.

Uit de case-onderzoeken kwam naar voren dat het de voorkeur verdient om voor de start van het samenwerkingsverband de processen van de (dan nog toekomstige) partners te uniformeren en te implementeren in het informatiesysteem.

De medewerkers raken in een vertrouwde omgeving gewend aan de nieuwe werkwijze. Dit voorkomt overbelasting na de start, als medewerkers moeten wennen aan de nieuwe werksituatie.



5.

NAWOORD: EEN BESCHIEDEN TOEKOMSTVERKENNING

Publicaties over SSC benadrukken dat twee zaken kenmerkend zijn voor dit concept:

1. Alleen ondersteunende taken worden ondergebracht in het samenwerkingsverband;
2. Het samenwerkingsverband van diensten heeft een zakelijke relatie met de afnemers (op basis van een SLA of DVO).¹³

Professionalisering van de samenwerking

De praktijk laat een genuanceerd beeld zien. Ten eerste zorgen verschillende omstandigheden ervoor dat de verantwoordelijkheid voor de beleidsvoorbereiding ook bij het samenwerkingsverband (of bij uitbesteding, de regiogemeente) wordt belegd. De vaststelling van beleid blijft de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur, doch samenwerkingsverbanden verzorgen de beleidsvoorbereiding. Ten tweede blijkt het gebruik van SLA's of DVO's geen gemeengoed. Dergelijke documenten worden opgesteld bij de start van de samenwerking. De inspanningen die registratie, analyse en rapportage vereisen, zorgen ervoor dat er amper gebruik van wordt gemaakt.

De financiële effecten van samenwerking zijn niet zichtbaar. In verschillende cases bleek dat analyses voor de besluitvorming over de samenwerking niet volledig waren. En aangezien de prestaties van het samenwerkingsverband niet worden bijgehouden, is er ook geen duidelijkheid over de financiële effecten achteraf. 'Maar minder is het niet geworden', vertelde een respondent het CP-ICT en blijktbaar is dat voldoende.

Tot slot werken gemeenten vooral samen om de kwetsbaarheid te beperken, medewerkers meer perspectief te bieden, de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren en om kosten van (ict-gedreven) veranderingen te beperken.¹⁴ Kosten zijn belangrijk, maar 'zachte' factoren zijn doorslaggevend. Het is opvallend dat termen als 'vertrouwen, steun, geloof en openheid' worden gebruikt om het succes van samenwerking te verklaren. Samenwerking heeft tijd nodig, mensen moeten elkaar leren kennen, 'de emotiebankrekening' vullen. Dit geldt voor WIZ-managers en -medewerkers, en voor ict-ers. Vertrouwen is de sleutel tot succes.

Lichten staan op groen

WIZ-organisaties die reeds een aantal jaren deelnemen aan een samenwerkingsverband, zijn positief en willen niet meer terug naar de oude autonome situatie. Eerder is het tegendeel het geval. Men ziet nieuwe mogelijkheden voor samenwerking tussen de gemeenten en is niet gevoelig voor het argument dat lokaal WIZ-beleid de mogelijk-

¹³, Zie bijvoorbeeld Janssen en Zwaan (voetnoot 10) 2005.

¹⁴. Met name voor kleinere (minder dan 20.000 inwoners) gemeenten was vervanging van het WIZ-systeem aanleiding voor onderzoek naar de haalbaarheid van samenwerking.

heden van samenwerking begrenst. Voor de uitvoering heeft lokaal beleid amper consequenties.

Ambtenaren in de cases zijn positief over uitbreiding en intensivering van de samenwerking. Regelmatig brengen zij naar voren dat de schaal van het samenwerkingsverband niet voldoende is om de beleidsmatige en ict-uitdagingen van de komende jaren adequaat aan te pakken. Het CP-ICT zal zich niet wagen aan uitspraken over de ideale schaalgrootte voor samenwerking, maar volgens de meeste betrokkenen is de huidige schaal van 50-70 fte dat niet. Zal Nederland over een aantal jaren 130 of misschien 30 ISD-en kennen, die elk voor 10 tot 15 gemeenten beleidsvoorbereidende en -uitvoerende WIZ-processen uitvoeren?

Ict als 'enabler'

Ict ondersteunt nieuwe vormen van samenwerking. Er zijn weinig technische belemmeringen. Ict biedt talrijke mogelijkheden om de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening en de handhaving te verbeteren. De voorbeelden zijn legio: ketenintegratie, digitale dossiers, elektronische dienstverlening, basisregistraties, burger service nummer. Het is opvallend dat de onderzochte organisaties ict vooral inzetten voor optimalisatie van de bestaande (standaard)processen. Wellicht komt na consolidatie innovatie, doch de vraag is of de samenwerkingsverbanden daar voldoende voor zijn toegerust. Zelf zijn ze daar niet van overtuigd. Beleidsmatig: betwijfeld mag worden of het absorptievermogen van het WIZ-domein momenteel voldoende is om de ict-initiatieven te effectueren. Deze publicatie geeft een overzicht van de aanbevelingen voor de inrichting van een passende ict-functie. Schaalvergroting is noodzakelijk om initiatieven te effectueren. Het initiatief in Zuidwest-Friesland is interessant.

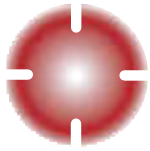
Procedures en regelgeving vormen soms een belemmering voor effectieve benutting van ict. Zo wringt de privacyregelgeving met het gebruik van de basisregistratie personen en het intergemeentelijke gebruik van persoonsgegevens. Creativiteit is geboden om dergelijke (procedurele) belemmeringen te reduceren. Het CP-ICT heeft een oplossing voorgesteld.

Aanbevelingen voor vervolg

Ict-ers en applicatiebeheerders zijn in staat om werkende ict-oplossingen voor samenwerkingsverbanden te realiseren. Visie op de toekomst van de ict in het WIZ-domein hebben wij incidenteel aangetroffen. Hoe de ict van het 'ideale samenwerkingsverband' er in 2010 uitziet en langs welke weg samenwerkingsverbanden dit kunnen bereiken, dat blijft onduidelijk. Managers van samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering en informatievoorziening. Verwacht mag worden dat zij een visie hebben op het toekomstig gebruik van ict. Het CP-ICT is van mening dat onderzoek naar een

toekomstgerichte referentie ict-architectuur voor WIZ-organisaties – in aanvulling op de bevindingen van Keller – wenselijk is voor slagvaardige innovatie van de sector. WIZ-management krijgt dan een instrument in handen voor effectief informatiebeleid. Het CP-ICT zal afhankelijk van de uitwerking van het project Digitaal Klant Dossier dit aanpakken.

Een tweede vervolgvraag betreft het gebruik van SLA's. Dit instrument wordt (nog) amper toegepast. Ligt dat aan de context, aan het instrument of aan het management? CP-ICT is van mening dat SLA's onmisbaar zijn voor het borgen van ict-prestaties. Samenwerking en uitbesteding behoeven transparantie en verantwoording. Maar hoe SLA's bijdragen aan aansturing van de ict-functie in het WIZ-domein, is op dit moment nog onvoldoende duidelijk. Zonder passend instrumentarium zal WIZ-management zijn opdrachtgevende rol richting ict niet voldoende invullen. Het CP-ICT wil kijken in hoeverre er bestaande SLA's of dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) zijn, die door gemeenten die willen starten met samenwerking als basis kunnen worden gebruikt.



BIJLAGE 1. ZESMAAL SAMENWERKEN

Deze bijlage beschrijft de zes samenwerkingsverbanden op het gebied van ict. Voorbeelden van de cases zijn tevens terug te vinden in de vorige hoofdstukken.

1. *De ISD Bollenstreek*. Een 'echte' ISD die werkt voor vijf kleine gemeenten en dat aan de vooravond staat van nieuwe samenwerkingsprocessen.
2. *Gemeente Hoorn*. Gemeente Hoorn functioneert als commerciële dienstverlener, als 'sourcing partner'.
3. *BBS*. Een stabiele ISD, dat werkt voor een relatief grote (Soest) en twee kleine gemeenten (Baarn en Bunschoten).
4. *ISDZWF en het ISZF*. Hierbij staat de wisselwerking tussen twee samenwerkingsverbanden centraal. Twee organisaties die zijn opgezet als SSC, de een voor WIZ-diensten en de ander voor ict-diensten. Het ISZF werkt voor het ISDZWF, een unieke constructie in Nederland.
5. *Vallei in Perspectief*. Een samenwerkingsverband in opbouw. Gemeente Barneveld levert op contractbasis WIZ- en ict-diensten aan gemeente Woudenberg en ict-diensten aan gemeente Nijkerk. De bedoeling is in 2007 de uitvoeringsprocessen te bundelen onder verantwoordelijkheid van gemeente Barneveld.
6. *ISD Noordwest Fryslan*. Een ISD dat ook verantwoordelijk is voor het WIZ-beleid.

	Kleinere organisaties	Grotere organisaties
Specifieke aspecten	Valleigebied	Hoorn
Samenwerking in de back office	BBS Valleigebied	Hoorn
Integrale samenwerking	Noordwest Fryslan ISDZWF ISD Bollenstreek	

CASUS 1. **ISD BOLLENSTREEK: VOLOP IN BEWEGING**

Kenmerken ISD Bollenstreek

- Een gemeenschappelijke regeling van vijf gemeenten: Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond;
- Middelgrote ISD (35,49 fulltimers in dienst);
- Opgericht in juli 2002;
- Voorzieningsgebied: 80.000 inwoners;
- Vaste spreekuren in de gemeentehuizen;
- Nog gehuisvest in een gebouw van gemeente Sassenheim. De ISD verhuist begin 2006 naar een bedrijfsverzamelgebouw (BVG) in gemeente Lisse met het CWI en het UWV;
- De ISD bereidt het beleid voor, maar de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de vaststelling;
- Een uitvoeringsorganisatie, die tegen vaste kosten afgesproken diensten moet leveren.

Taken:

- Uitvoeren van de Wet voorziening gehandicapten (circa 2.500 klanten);
- Uitvoering van de Wet werk en bijstand (circa 525 klanten);
- Uitvoering van het minimabeleid van de verschillende gemeenten;
- Schuldhulpverlening en overige kleine taken die in de gemeenschappelijke regeling aan de ISD zijn opgedragen.

Doelstellingen van de ISD

De doelstellingen bij de totstandkoming van de ISD in 2002 waren:

- Het verlagen van de uitvoeringskosten van de WWB voor de gemeenten (schaalvoordelen);
- Het beperken van financiële risico's van de WWB (synergie);
- Het beperken van de kwetsbaarheid van de uitvoering (schaalvoordelen).

ISD Bollenstreek en ict

In het licht van deze doelstellingen is het niet verwonderlijk dat de informatievoorziening en automatisering vooral als kostenvraagstuk wordt benaderd. Toepassingsmogelijkheden van ict voor dienstverlening, handhaving en uitvoering staan zelden op de bestuurlijke agenda (tenzij er een urgente aanleiding is). De bestuurlijke aandacht voor ict wordt ambtelijk nauwelijks gevoed. In het jaarplan van de ISD ontbreekt ict.

Bij de start van de ISD in 2002 maakten vijf sociale diensten gebruik van twee verschillende informatiesystemen. Omdat de licenties voor deze informatiesystemen afliepen, is besloten

om per 1 januari 2003 te migreren naar een nieuw informatiesysteem (GWS4all). In de praktijk betekende dit dat binnen de ISD zes maanden met twee informatiesystemen is gewerkt. Stroomlijning van de bedrijfsprocessen kwam daardoor amper van de grond. Vervolgens is in een zeer korte periode gemigreerd naar het nieuwe informatiesysteem. De tijd ontbrak om dossiers op te schonen. De bekende regel 'garbage in, garbage out' bleek hier geldig. De ISD is maanden bezig geweest om de administratieve fouten weg te werken. Na een jaar herstelwerk waren de grootste problemen opgelost.

Inrichting van informatiefunctie

De directeur is integraal verantwoordelijk voor de informatievoorziening. De ict-processen worden ten dele in eigen beheer uitgevoerd en ten dele uitbesteed. Ict staat niet op de begroting, met uitzondering van personeels- en 'lopende' kosten, zoals licenties en onderhoud van software. De investeringen bij de oprichting van de ISD zijn rechtstreeks voor rekening van de gemeenten gekomen. Er is geen vervangingsbudget.

De ISD heeft een functioneel applicatiebeheerder in dienst (1 fte) voor het beheer en de ondersteuning van het informatiesysteem (GWS4all). Deze beheerder ressorteert onder de controller. De controller is belast met het informatiemanagement van de ISD. Voor (relatief) grote informatieprojecten wordt gebruik gemaakt van externe dienstverleners (vooral voor het vervullen van het projectmanagement).

De afdeling I&A van gemeente Sassenheim is verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van de technische infrastructuur (systeem- en netwerkbeheer¹⁵). Hierover zijn in 2002 afspraken gemaakt. Gemeente Sassenheim zag mogelijkheden om de continuïteit van de eigen (bescheiden) ict-staf te verbeteren. De ISD financiert structureel 0,5 fte technisch beheer van gemeente Sassenheim. Op basis van nacalculatie wordt eventueel meerwerk verrekend, aangevuld met een aandeel voor het medegebruik van bijvoorbeeld de Oracle-licentie en de afschrijvingskosten van servers. De afspraken over de dienstverlening zijn vastgelegd in een Service Level Agreement (SLA). Dit SLA beschrijft de processen die gemeente Sassenheim uitvoert. Harde prestatieafspraken ontbreken. Dit SLA heeft nut gehad bij de start van de ISD om verwachtingen te verhelderen.

Afgelopen anderhalf jaar is er geen overleg geweest over de ict-dienstverlening van gemeente Sassenheim aan de ISD en gewenste verbeteringen daarin. Van een klant-leverancier relatie is geen sprake. De ISD beleeft de huidige relatie vooral als 'gewoon gebruiker'. De ISD heeft er indertijd niet voor gekozen het informatiemanagementproces bij gemeente Sassenheim te beleggen. Medewerkers van de ISD nemen in geval van calamiteiten rechtstreeks contact op met de systeem- en netwerkbeheerders. Bij afwezigheid van een bruikbare¹⁶ SLA wordt een beroep gedaan op de 'vertrouwensband' die is

15. Gemeente Sassenheim verzorgt ook de P&O-ondersteuning voor de ISD.

16. Enige kwantitatieve eis is 24 uur beschikbaarheid.

ontstaan tussen de ISD en I&A van gemeente Sassenheim. Er is overigens wel twijfel of een gekwantificeerde prestatieovereenkomst meerwaarde heeft voor de samenwerking. Een SLA afspreken is één, het managen op basis van een SLA twee. Levert dit meerwaarde op ten opzichte van de bestaande situatie? Rechtvaardigt de schaal het gebruik van een SLA?

De ISD volgt de technische keuzen en aanpassingen¹⁷ van gemeente Sassenheim (zoals de overgang van Unix naar Windows NT). Gemeente Sassenheim bepaalt het automatiseringsbeleid. De ISD heeft daar weinig invloed op. Dit is geen probleem, zolang kosten en prestaties voldoen aan de verwachtingen van de ISD. De directie van de ISD verwoordt dit als volgt: 'Wij zijn een uitvoeringsorganisatie. Wij worden beoordeeld op onze operationele prestaties. Ict is daaraan ondergeschikt'.

Naar de mening van de directie van de ISD is de huidige omvang nog niet voldoende om te komen tot slagvaardige inzet van ict. De kennis, kunde en capaciteit om te participeren in nieuwe initiatieven op het vlak van ketensamenwerking of het digitale dossier zijn beperkt. Modern beleid vraagt slim gebruik van de persoonsgegevens door de ISD. Dit is momenteel nog niet mogelijk. De ISD heeft via verschillende 'work arounds' weliswaar de beschikking over de persoonsgegevens van zijn klanten, doch dat is niet voldoende voor integraal WIZ-beleid. Innovaties gaan ten koste van de operationele dienstverlening. De gedachten zijn er, maar 'het komt er niet van'.

Inhoud van het SLA

In de SLA tussen de ISD en gemeente Sassenheim zijn o.a. de volgende onderwerpen geregeld:

- De inhoud van de dienstverlening, te weten:
- 1e- en 2e- lijnssupport,
- Contacten met leveranciers,
- Back up en restore,
- Installatie en up date van PC applicaties,
- Technisch beheer server,
- Beheer database,
- Gebruikersinstructie,
- Diverse ondersteunende werkzaamheden.
- Wijze van uitvoering van de werkzaamheden (te bepalen door opdrachtnemer);
- Randvoorwaarden voor de dienstverlening (zoals gebruik apparatuur);
- Kostenvergoeding en betalingsvoorwaarden;
- Aansprakelijkheid.

De nabije toekomst van de informatievoorziening

De toekomstige inrichting van de informatievoorziening van de ISD wordt beïnvloed door twee ontwikkelingen. Ten eerste is de gemeente Sassenheim per 1 januari 2006 gefuseerd. Waarschijnlijk fuseren met de gemeenten Voorhout¹⁸ en Warmond tot de nieuwe gemeente Teylingen. De vraag is of de nieuwe gemeente de bestaande ict-dienstverlening aan de ISD kan en wil voortzetten.

Daarnaast biedt samenwerking met het UWV en het CWI in het BVG in Lisse nieuwe mogelijkheden, die aanleiding kunnen geven tot herziening van de afspraken met Sassenheim. De drie ketenpartijen hebben afgesproken te gaan werken op basis van een gezamenlijk dienstverleningsconcept. Als gevolg van bestaande (interne) richtlijnen, gebruikte informatiesystemen en de hoge werkdruk zal de implementatie van dit concept pas op middellange termijn geschieden.

Idealiter moet een ISD groter zijn dan de huidige ISD Bollenstreek, zo meent de directie van de ISD. ISD Bollenstreek werkt in een samenwerkingsverband van 16 gemeenten (Holland-Rijnstreek) aan een gezamenlijk arbeidsmarktbeleid. Deze omvang biedt meer mogelijkheden. Een sterke ISD kan ook zelf informatiebeleid ontwikkelen en uitvoeren.

CASUS 2. HOORN, LANDSMEER EN WATERLAND: EEN KRACHTIGE CENTRUMGEMEENTE

Kenmerken

Gemeente Hoorn levert sinds een aantal jaar WIZ- en ict-diensten aan collega-gemeenten. Dit is in 2001 ontstaan toen gemeente Enkhuizen uit praktische overwegingen toenadering zocht voor het 'uitbesteden' van ict-diensten. Tegenwoordig treedt de gemeente Hoorn op als dienstverlener voor de gemeenten Enkhuizen, Niedorp, Landsmeer (met ingang van 1 januari 2006), Medemblik en Waterland. De vorm en inhoud van de dienstverlening is maatwerk. Dat dit aanslaat, blijkt wel uit de grote belangstelling die buurgemeenten tonen om ook delen van hun ict- en WIZ-proces uit te besteden. Gemeente Hoorn heeft er ondertussen voor gekozen om haar rol als dienstverlenende centrumgemeente uit te breiden. Er zijn talrijke mogelijkheden om collega's vanuit een win-win gedachte te ondersteunen. Zo wordt ook de leerlingenadministratie voor gemeenten uitgevoerd.

Doelstellingen van de samenwerking

De opdrachtgevers van gemeente Hoorn beogen met de samenwerking cq. uitbesteding de nadelen van hun beperkte schaal te reduceren. Hun doelstellingen zijn voor de hand liggend:

¹⁸. Voorhout maakt op dit moment geen deel uit van deze ISD.

- Beperken van de personele kwetsbaarheid met de bijbehorende risico's voor de continuïteit van de uitkeringsadministratie en het applicatiebeheer;
- Verwerven van deskundigheid (kleine gemeenten kunnen applicatiebeheer van het WIZ-informatiesysteem amper betalen);
- Concentratie op de gemeentelijke kerntaken (en reductie van managementlast voor ict-indirecte processen);
- Beperken van inspanningen bij de overgang naar nieuw informatiesysteem.

In de praktijk blijkt verder dat overdracht van werkprocessen een ontwikkelimpuls levert voor de betrokken medewerkers. Zij gaan werken in een professionele omgeving met nieuwe uitdagingen en mogelijkheden. Weliswaar wordt hun takenpakket in de breedte kleiner en neemt de 'caseload' toe, maar daar komt inhoudelijke diepgang voor in de plaats.

De voordelen voor gemeente Hoorn liggen vooral bij de toenemende professionaliteit. De opbrengsten van de dienstverlening aan andere gemeenten worden ingezet voor versterking van de eigen bedrijfsvoering. Dit geldt zowel voor de ict- als voor de WIZ-organisatie. De WIZ-afdeling van gemeente Hoorn beschikt over vier medewerkers voor het applicatiebeheer van het WIZ-informatiesysteem. Hiermee komt deskundigheid beschikbaar die voor gemeente Hoorn alleen onbetaalbaar is. Opdrachtgevers financieren circa 25% van personele capaciteit van de ict-functie. Kenniswerk kan tegelijkertijd voor verschillende opdrachtgevers worden uitgevoerd (zoals het ontwikkelen van een query of het aanpassen van een database).

Inrichting van de samenwerking

Gemeente Hoorn treedt op als 'commerciële' dienstverlener voor gemeenten. Hoorn heeft zelfs ingeschreven op de openbare aanbesteding van ict- en WIZ-diensten van gemeenten. Groot voordeel van de gemeente ten opzichte van commerciële dienstverleners is de mogelijkheid om het volledige WIZ-proces (inclusief de toekenning en handhaving) over te nemen.

De dienstverlening van gemeente Hoorn wordt geregeld in juridische overeenkomsten met een looptijd van vijf jaar. De partijen regelen in de overeenkomst de rechten en plichten, facturering, geschillenregeling e.d.. In een gedetailleerd SLA wordt de dienstverlening uitgewerkt. Opdrachtgevers van gemeente Hoorn betalen jaarlijks een vast bedrag voor de dienstverlening. De diensten van gemeente Hoorn zijn nauwkeurig beschreven. Volumeontwikkelingen hebben geen effect op het bedrag. Gemeente Hoorn neemt dit risico over van zijn opdrachtgevers (maar dat geldt met name ook voor de baten van de samenwerking).

De samenwerking tussen Hoorn en haar opdrachtgevers kent geen pendant in de bestuurlijke structuur. Gemeente Hoorn is 'gewoon' verantwoordelijk voor de levering van de afgesproken prestaties. De tarieven die gemeente Hoorn rekent zijn marktconform (naar eigen zeggen zelfs 'relatief duur vanwege de overheadkosten die onvermijdelijk op de gemeentelijke tarieven drukken'). Opdrachtgevers merken op dat deze werkwijze hen ertoe 'dwingt' om kritisch te blijven op de contractering. Zo heeft gemeente Waterland ervaren dat er meer werk in de eigen organisatie is achtergebleven dan de bedoeling was. Indirecte taken, zoals de interne controle, declaraties, jaarpogaven en statistiek zijn niet uitbesteed, waardoor een deel van de beoogde voordelen niet is bereikt. Ook blijkt het niet verstandig om wel de WWB en niet de Wvg uit te besteden. 'Alles in één hand' geven heeft volgens deze opdrachtgever de voorkeur.

De samenwerking tussen gemeente Hoorn en zijn opdrachtgevers heeft verschillende vormen. Navolgend is – in oplopende reikwijdte – de belangrijkste karakteristiek weer-gegeven. Gemeente Hoorn verzorgt voor:

<i>Gemeente Niedorp</i>	de exploitatie en het beheer van de technische infrastructuur en de kantoorautomatisering (let op: niet het functioneel applicatiebeheer);
<i>Gemeente Enkhuizen</i>	het systeembeheer van de databases van de zogenaamde kernapplicaties (let op: niet het functioneel applicatiebeheer);
<i>Gemeente Waterland</i>	het applicatie- en systeembeheer van GWS4all en de uitvoering van de uitkeringsadministratie (voor circa 110 klanten);
<i>Gemeente Medemblik</i>	het applicatie- en systeembeheer van GWS4all (regiomodule) en de uitvoering van de uitkerings-administratie (voor circa 70 klanten);
<i>Gemeente Landsmeer</i>	de WIZ-processen voor circa 75 klanten, met uitzondering van de voorbereiding en vaststelling van de lokale verordeningen (inclusief het functioneel en technisch beheer van de informatiesystemen en techniek). De vier WIZ-medewerkers van gemeente Landsmeer zijn gedetacheerd in Hoorn, voeren daar processen uit voor Landsmeer. Bij gebleken geschiktheid krijgen zij een vaste aanstelling in Hoorn.

Gemeente Hoorn kan binnen de budgettaire kaders van de overeenkomsten investeringen doen in processen, competenties en informatiesystemen, zonder daarvoor eerst toestemming te hoeven vragen aan cq. ambtelijk en bestuurlijk in overleg te treden met zijn opdrachtgevers. Naar eigen zeggen is dit gunstig voor de besluitvaardigheid en slagvaardigheid: 'Als het nodig is, kunnen we gelijk ingrijpen'. Voorwaarde is wel dat de opdrachtgevers van gemeente Hoorn bereid zijn – en dat bij overeenkomst regelen – om de hoofdlijnen van het WIZ-beleid van Hoorn te volgen. In de praktijk blijkt dit weinig problemen op te leveren. Lokale omstandigheden geven alleen aanleiding tot eigen beleid voor de bijzondere bijstand (toeslagen).

In regioverband wordt ook bij de beleidsvoorbereiding meer samengewerkt, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een beleidskader voor de Wmo. De centrumgemeente vervult daarbij een spilfunctie (vaak als penvoerder).

Als hetzelfde doel wordt nagestreefd, waarom dat dan op verschillende manieren doen. Dit klinkt logisch, maar de praktijk is weerbarstig. De neiging is groot aan de eigen werkprocessen vast te houden. Hoewel Hoorn bijvoorbeeld beschrijvingen van zijn administratieve organisatie beschikbaar stelt, wordt daar geen gebruik van gemaakt en blijven lokale procesverschillen bestaan (tenzij gemeente Hoorn de verantwoordelijkheid voor het proces volledig overneemt).

Organisatie van de samenwerking

Gemeente Hoorn verleent diensten aan de opdrachtgevers 'gewoon' vanuit de staande organisatie. Opdrachtgevers sluiten aan op de ict- en WIZ-processen van gemeente Hoorn. Medewerkers van de opdrachtgevende organisatie bellen bij incidenten en vragen met service-unit van de ict-afdeling en worden dan binnen de kaders van het SLA geholpen. Binnen de ict-afdeling is één medewerker verantwoordelijk voor het onderhouden van de relaties op tactisch niveau. Voor de WIZ-dienstverlening is relatiebeheer niet apart georganiseerd.

Gemeente Hoorn maakt geen rapportages over ict- en WIZ-dienstverlening. Men hanteert een 'piepsysteem'. Opdrachtgevers vinden dit geen bezwaar. Als iets niet goed gaat, wordt er eigenlijk altijd wel een oplossing gevonden. Als opdrachtgever moet je wel opletten of toezeggingen worden nagekomen: 'Je moet nog wel eens aan de bel hangen'. De samenwerking kan ondertussen wel tegen een stootje.

Een bijzonder aandachtspunt voor de inrichting van ict-processen is de uitbesteding van het beheer van apparatuur aan derden. Eén van de opdrachtgevers heeft het beheer en onderhoud van een netwerkcomponent uitbesteed. Daarmee ontstaat kans op afstemmingsproblemen. Bovendien is de verantwoordelijkheid voor probleemoplossing en aansprakelijkheid bij schade minder eenduidig.

De beschreven samenwerking is onvergelykbaar met het ISD-model, waarvan varianten in de andere cases zijn beschreven. Het belangrijkste verschil tussen het Hoornse-model en de ISD-varianten betreffen het karakter van de samenwerking ('Ik doe het voor jou' versus 'Wij doen het samen') en de verantwoordelijkheidsverdeling die daar het gevolg van is.

De nabije toekomst

Gemeente Hoorn heeft niet de indruk dat zij tegen de grenzen van het huidige samenwerkingsmodel aanloopt. Volgens Hoorn zijn circa 1200 werkplekken het optimum voor ict-dienstverlening. Dat betekent een uitbreiding van het bestaande volume met circa 25%. Verschillende gemeenten hebben belangstelling om een deel van hun WIZ- en/of ict-processen aan gemeente Hoorn over te dragen. Het 'absorptievermogen' van de gemeente is echter beperkt. Eigenlijk kan er één nieuwe gemeente per jaar worden toegevoegd.

De WIZ-afdeling van gemeente Hoorn bedient momenteel met 90 fte., circa 1400 WWB-klienten en een veelvoud aan Wvg-klienten. De verwachting is dat het aantal klienten dankzij het beleid komende jaren zal krimpen. Uitbreiding van het aantal opdrachtgevers is daarom nodig om het bestaande kwaliteitsniveau te handhaven. De kosten van de uitvoeringsorganisatie worden anders te hoog. Groei is belangrijk.

Opdrachtgevers van gemeente Hoorn staan komende jaren ook voor uitdagingen. Gemeente Waterland wil bijvoorbeeld een koppeling gaan realiseren tussen de eigen GBA en het WIZ-informatiesysteem in Hoorn. Gegevensuitwisseling vindt nu nog plaats met behulp van mutatielijsten. Dit is omslachtig, tijdrovend en foutgevoelig. Het realiseren van koppelingen via een extern netwerk stuit op technische problemen. Ook het verder stroomlijnen en integreren van de verschillende werkprocessen (van de eigen organisatie en gemeente Hoorn) vindt het management in Waterland belangrijk. Beschikkingen worden nu nog gemaild naar Hoorn voor verdere verwerking, Ook dit is ondoelmatig, arbeidsintensief en foutgevoelig.

De WIZ-afdeling van gemeente Hoorn zal in mei 2006 verhuizen naar een bedrijfsverzamelgebouw met het CWI en het UWV. Op informatietechnisch gebied stuit samenwerking met de ketenpartners op juridische en organisatorische grenzen en beperkingen.

CASUS 3. BBS: EEN 'GEWONE' UITVOERINGSORGANISATIE

Kenmerken

- Een gemeenschappelijke regeling van drie gemeenten: Baarn, Bunschoten en Soest;
- Middelgrote samenwerkingsverband met 37 fte's;
- Opgericht in januari 2002;
- Het voorzieningengebied van BBS bedraagt circa 95.000 inwoners;
- BBS is gehuisvest in een vleugel van het gemeentehuis van gemeente Soest. Klanten uit Baarn worden in Soest geholpen. Bunschoten heeft daarnaast nog een loket dat één dag per week open is.

Taken

- De uitvoering Bbz, loaw, loaz, regeling scholing en activering als gevolg van de WIW, ROA, de regeling Voorwaardelijke vergunning tot verblijf (WTV), Bijzondere bijstand en de VRH. In totaal betreft het 1200 klanten;
- Een uitvoeringsorganisatie voor het inkomensdeel.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en –vaststelling op het gebied van werk en inkomen en voor de uitvoering op het terrein van werk.

Doelstellingen van Samenwerkingsverband BBS

De doelstellingen voor de totstandkoming van BBS in 2002 waren vooral het verkleinen van de kwetsbaarheid van de organisatie (met name Bunschoten), het verhogen van de efficiëntie (met name Baarn) en het verhogen van de resultaat- en proceskwaliteit (met name Soest). Bij de realisatie van BBS is informatie en automatisering vooral operationeel benaderd. Toepassingsmogelijkheden van ict hebben geen rol gespeeld. Dit thema staat zelden op de agenda.

Bij de start van BBS is gekeken naar de gemeente die het goedkoopst de Abw uitvoerde (aantal klanten per formatieplaats). Dit bleek gemeente Soest te zijn. Soest verzorgt als gevolg daarvan de facilitaire dienstverlening voor BBS, incl. werkplek, huisvesting, reproductie en archief, bodediensten, automatisering, beveiliging, restauratieve diensten, algemeen management, personeelsondersteuning en financiële administratie. BBS betaalt één bedrag voor al deze voorzieningen. Er is niet uitgesplitst hoeveel de vergoeding voor de ict-ondersteuning bedraagt.

In 2004 is onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor verdere samenwerking tussen de gemeenten:

- Reïntegratie onderbrengen bij BBS;
- Beleidsvoorbereiding onderbrengen bij BBS;

- Kijken naar de juridische consequenties van de invulling van de gemeenschappelijke regeling.

Verdere samenwerking is op dit moment nog niet mogelijk.

Inrichting gemeenschappelijke regeling

BBS heeft een bestuur bestaande uit wethouders van betrokken gemeenten.

Voorzitterschap gaat bij toerbeurt. De gemeenteraden hebben het budgetrecht en stellen de (deel)begroting van BBS vast. Op dit moment ligt er enerzijds een vrij zwaar bestuurlijk traject en anderzijds wordt het BBS-bestuur in financiële mogelijkheden beperkt.

Soest heeft behoefte aan verdere efficiëntieverhoging. Het bestuur BBS vreest dat verdere efficiëntieverhoging ten koste gaat van de kwaliteit. Volgens het besluit Wgr zou BBS zijn functioneren jaarlijks evalueren. Dit gebeurt in onvoldoende mate.

Inrichting van de informatiefunctie

De BBS heeft 1,5 fte functioneel applicatiebeheerders in dienst voor het beheer en de ondersteuning van het informatiesysteem (GWS4all). Deze ressorteren onder het team Uitkeringsadministratie.

De I&A-afdeling van gemeente Soest is verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van de technische infrastructuur voor BBS (totaal zes fte). De I&A afdeling heeft een extra medewerker in dienst genomen na de start van BBS. Hiervoor krijgt de I&A-afdeling vergoeding. Omdat voor deze medewerker niet de salarislasten maar een uurtarief in rekening wordt gebracht, blijft er onvoldoende geld over voor het bekostigen van onderhoud en upgrades van de door BBS gebruikte softwarepakketten. Dit bedraagt circa ? 50.000 per jaar voor GWS4all per jaar. Vanuit het I&A-budget is niet mogelijk aan te geven hoeveel precies is bestemd voor BBS. Vanuit de I&A-afdeling bezien is de financiering van de automatisering onvoldoende helder in het startdocument van BBS. Men vindt het ook moeilijk hard te maken wat de meerkosten van het systeembeheer van BBS voor Soest zijn. Dit is een probleem van gemeente Soest en levert vooralsnog geen problemen op voor BBS.

Bij de start van BBS in 2003 maakten de drie gemeentelijke sociale diensten gebruik van hetzelfde informatiesystemen (GWS4all). Vooruitlopend op de samenwerking werd reeds een korting bij Centric bedongen. De kosten van de licenties zijn de eerste jaren door de afzonderlijke gemeenten betaald, maar komen nu ten laste van de I&A-afdeling van Soest.

Vanaf de start is ervoor gezorgd dat het mogelijk is om ook in Bunschoten en Baarn gebruik te maken van de systemen van BBS. In Bunschoten wordt hiervan gebruik gemaakt door de baliemedewerker; Baarn maakt met het oog op haar reïntegratie-activiteiten gebruik van de GWS4all omgeving van Soest¹⁹.

BBS volgt de technische keuzen van gemeente Soest. Gemeente Soest bepaalt het automatiseringsbeleid. BBS heeft daar amper invloed op. Het management van BBS ziet dit niet al een probleem, evenmin als de onduidelijkheid in de kostenopbouw van de automatisering. Het gebrek aan financiële zeggenschap plaatst het management wel voor problemen. Een voorbeeld: het ontwikkelen van een website – een wens van BBS – dient te geschieden door de gezamenlijke communicatiemedewerkers van de gemeenten. Op dit moment ontwikkelt BBS dit, legt dit het plan voor aan het BBS-bestuur en vervolgens aan de afzonderlijke gemeenteraden, omdat de site ook betrekking heeft op de websites van de gemeenten. Wanneer de websites van gemeenten gebaseerd zijn op verschillende productencatalogi, wordt het lastig om tot één website te komen.

Samenvattend is de bestaande taak- en verantwoordelijkheidsverdeling toereikend voor de operationele ict-processen (systeem- en netwerkbeheer, ondersteuning van de kantoorautomatisering), maar bestaan er niet voldoende innovatiemogelijkheden. Operationeel functioneert BBS als een afdeling van gemeente Soest.

Inhoud van de SLA

In de 'Facilitaire dienstverlening gemeente Soest ten behoeve van BBS opgenomen in de uurtarieven' is onder andere de inhoud van de dienstverlening geregeld:

- PC met toebehoren,
- Contacten met leveranciers,
- Helpdesk,
- Installatie en up date van PC applicaties,
- Technisch beheer server,
- Beheer database,
- Diverse ondersteunende werkzaamheden.

Kostenvergoeding en betalingsvoorwaarden zijn vastgelegd in de 'Financiële bepalingen gemeenschappelijke organisatie Baarn, Bunschoten, Soest'.

De nabije toekomst van de informatie

Er wordt nauwelijks gesproken over de toekomst van de informatievoorziening. Zorgpunt is wel dat er in de financiering geen rekening is gehouden met vervanging van hardware en updates van software. Management en BBS-bestuur achten wijziging van de financiële verhouding tussen gemeenten en BBS daarom van belang.

CASUS 4. ISZF EN ISDZWF: Vliegwielen voor Samenwerking

Drie jaar geleden besloten zes gemeenten in Zuidwest-Friesland de haalbaarheid van ict-samenwerking te onderzoeken. De gemeenten (met elk circa 10.000 inwoners) vonden zich te klein om slagvaardig ict te gebruiken. Bovendien ervoeren de gemeenten de personele kwetsbaarheid. Zij beschikten elk over circa 1 fte ict-capaciteit. De ict-ers waren echte 'manusjes van alles'. Hun takenpakket bestreek het hele ict-proces: van beleidsadvisering, projectbegeleiding, via systeembeheer tot werkplekondersteuning. Een notitie van de I&A-medewerkers kreeg een positief onthaal bij de ambtelijke top. Samenwerking in één organisatie zou leiden tot specialisatie en professionalisering en tot aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt. De ambtelijke leiding was overtuigd van de meerwaarde van samenwerking. Besloten werd de samenwerking (te beginnen met ict) te intensiveren.

In 2002 is als eerste project besloten tot invoering van GWS4all bij de zes gemeenten. Interessant is dat één van deze gemeenten gebruiker was van een informatiesysteem van een andere leverancier en zelf geen noodzaak voelde het informatiesysteem te vervangen. De gemeenten Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd en Wûnseradiel hebben hun ict-activiteiten per 1 januari 2004 ondergebracht bij het ict Samenwerkingsverband Zuidwest Fryslân, kortweg ISZF.

Bij de realisatie van ISZF was al duidelijk dat ict het vliegwielen zou vormen voor samenwerking op meer beleidsgebieden. In januari 2005 is een volgende stap gezet in de samenwerking, de ISDZWF is van start is gegaan. De ISDZWF is verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en de uitvoering van regelingen op het gebied van werk, zorg en inkomen:

- WWB,
- Duurzame gebruiksgoederen 65+,
- Minima,
- Wvg,
- Langdurigheidstoeslag,
- Bijzondere bijstand,

- Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN),
- Kinderopvang,
- IOAZ,
- IOAW.

De organisatie, die bestaat uit circa 53 fte, heeft circa 950 WWB-klienten en 3200 Wvg-klienten. De ISDZWF behoort daarmee tot de grotere samenwerkingsverbanden in ons onderzoek. Beide organisaties (ISDZWF en ISZF) zijn gehuisvest in één pand op een bedrijventerrein in Bolsward.

Doelstellingen van het samenwerkingsverband ISDZWF

De praktische doelstellingen voor de samenwerking van de zes gemeenten in de ISDZWF zijn driedelig:

1. Versterken van de doelmatigheid van de bedrijfsprocessen dankzij schaalgrootte, deskundigheid en meer afstand tot de lokale situatie (handhaving van beleid);
2. Beperken van de personele kwetsbaarheid;
3. Vergroten van de arbeidsmarktpositie.

De ISD bestaat nog te kort om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit. De organisatie moet nog aanloopproblemen en kinderziektes overwinnen. Wel zijn de eerste besparingen gerealiseerd op het onderhoud van het WIZ-informatiesysteem.

Uniformering van WIZ-beleid en standaardisatie van bedrijfsprocessen zijn randvoorwaardelijk voor de doelen van het ISDZWF. Bestuurlijk bestaat zorg voor de eigen identiteit. Tijdens de voorbereiding van de ISD, waar twee jaar aan is gewerkt, is gepoogd te komen tot een WIZ-beleid voor de zes gemeenten. Het Dagelijks Bestuur van de ISD probeert de beleidscoördinatie vorm te geven. Als één van de deelnemers afwijkt van het beleid, worden extra uitvoeringskosten doorbelast.

Inrichting informatiefunctie

Het ISZF is verantwoordelijk voor het voorbereiden van het informatiebeleid van de zes gemeenten, het opzetten en uitvoeren van ict-programma's en projecten en voor de exploitatie en het beheer van de technische infrastructuur. Formeel is ook het applicatiebeheer van de informatiesystemen overgedragen aan het ISZF, maar dit wordt beschouwd als weeffout en niet uitgevoerd.

De directeur van de ISDZWF is verantwoordelijk voor de informatievoorziening. In de praktijk wordt deze taak gedelegeerd naar een stafmedewerker Organisatie. De ISDZWF beschikt over 2 fte functioneel applicatiebeheer.

Bij de start van de ISDZWF is een dienstverleningsovereenkomst (DVO) opgesteld voor de dienstverlening van het ISZF. De ISDZWF betaalt jaarlijks een vast bedrag voor deze dienstverlening. Dit bedrag is onderwerp van overleg. De verwachting was dat de kosten zouden dalen als gevolg van de vorming van de ISDZWF, maar daar is tot op heden nog weinig van merkbaar. Naar eigen zeggen is de DVO 'nog niet sterk'. Vooral technische aspecten van de dienstverlening, zoals het e-mail protocol en het beveiligingsbeleid, zijn geregeld. De kwaliteit en dienstverlening van het ISZF is nog niet uitgewerkt. Dit wordt nog niet als gemis ervaren. De 'emotionele betrokkenheid' tussen beide organisaties is groot. Zij delen de pioniersmentaliteit.

Het ISZF heeft – naast het Dagelijks Bestuur – een contactpersonenoverleg. Dit overleg adviseert de directeur over beleid en prioriteiten. Hiermee beoogt het ISZF binding te houden met de samenwerkende gemeenten. De directeur van de ISDZWF is één van de deelnemers aan dit overleg. De ISD is gelijkwaardig aan de gemeenten.

De nabije toekomst

De ISD zal voorlopig niet verhuizen naar een BVG. Er zal op pragmatische wijze samenwerking worden gezocht met de ketenpartners. In het periodieke I-overleg tussen ISD en ISZF staan ontwikkelingen op de agenda, zoals de invoering van het Burger Service Nummer (BSN) en de invoering van het digitaal dossier. Op de projectenkalender voor 2006 staan:

- Doc4all,
- Aantal modules implementeren (dossier registratie, nieuwe module voor fraude, etc etc),
- E-gemeente (programma, dit omvat de visie die gemeentes hebben over Internet en intranet),
- DIV (elektronisch archiveren en centraal opslaan van gegevens met de bijbehorende koppelingen),
- Informatieplan,
- Project opdrachtgeverschap,
- Invoeren burger service nummer (BSN),
- Dds4all,
- Beveiliging Suwi-net,
- Authentieke registraties (basisregistraties).

De ISD moet 'concurreren' met de gemeenten. Het tempo waarin eventuele ict-ambities kunnen worden geëffectueerd is onzeker. Anderzijds neemt de ISD 'gewoon' deel aan de ict-programma's van het ISZF. De ISD kan hierdoor 'meeprofiten' van de samenwerking.

CASUS 5 VALLEI IN PERSPECTIEF

De zes gemeenten in het valleigebied (Barneveld, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg) werken sinds 2002 onder de naam Vallei In Perspectief samen op vier beleidsterreinen: sociale zaken, ruimtelijke ordening, handhaving en verkeer & vervoer.

Doelstellingen:

- Het verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening (vermindering kwetsbaarheid van ambtelijke inzet);
- Het bundelen van deskundigheden (t.a.v. bijv. handhaving, ruimtelijke ordening, sociale zaken);
- Het realiseren van efficiencyvoordelen (op elkaar afstemmen van diverse werkprocessen en aanschaf van systemen);
- Gezamenlijke beleidsontwikkeling (verkeer en vervoer, wonen en werken);
- Afstemming van uitvoeringsvragen (zowel qua beleid, uitvoering en organisatie).

Voor het beleidsterrein van de sociale zaken zijn de volgende ambities vastgelegd:

- Elke gemeente houdt of krijgt voldoende mogelijkheden om de lokale samenleving op lange termijn op een kwalitatief voldoende niveau te houden;
- Het uitgangspunt voor het aanbod van zorg en welzijn is de vraag van inwoners uit het gebied. Daarbij wordt het principe gehanteerd: 'Lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet';
- Voor de kernen geldt dat de sociale infrastructuur en identiteit hoekstenen dienen te blijven van de lokale gemeenschap.

Regionale samenwerking wordt gezien als instrument om te voorzien in de zorgvraag van de bewoners, met dien verstande dat de meerwaarde van een regionale organisatie ten opzichte van lokale uitvoering vooraf moet worden aangetoond.

Voor de uitvoering van het covenant zijn een stuurgroep en vier projectgroepen (voor de beleidsterreinen) ingesteld. Elke projectgroep heeft een actieprogramma ontwikkeld, waarin inspanningen, beoogde resultaten, personele inzet e.d. zijn uitgewerkt. De projectgroep sociale zaken heeft sinds 2003 verschillende activiteiten ontplooid. Zo is er gezamenlijk een beleidskader voor de WWB ontwikkeld en is er onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van samenwerking van back office-processen. Er ligt nu een voorstel ter besluitvorming om de uitkeringsadministratie van vijf gemeenten (Leusden doet niet mee) te bundelen en functioneel onder te brengen bij gemeente Barneveld. Gemeente Barneveld is de grootste gemeente en beschikt over de deskundigheid, huisvesting en ict

om de dienstverlening aan de gemeenten in opdrachtgever-opdrachtnemer relatie te verzorgen. In het nieuwe model gaat Barneveld ook het applicatiebeheer voor Scherpenzeel en Renswoude verzorgen. Realisatie is voorzien medio 2007. De beleidsbepaling en intake blijven een eigen verantwoordelijkheid. Verwacht wordt dat in de beleidsvoorbereiding meer samen zal gebeuren (op ad hoc basis, in werkgroepen).

In het samenwerkingsvoorstel komt ict amper aan de orde. Uitgangspunt is dat er één gezamenlijk informatiesysteem komt. Een ontwerp van de bedrijfsprocessen, informatiestromen, koppelingen met ketenpartners en basisregistraties en inrichting van het beheer worden in de volgende fase gemaakt: 'zonder meedenken en meewerken van ict-ers lukt het niet'.

Huidige samenwerking

Sinds 2003 verleent de afdeling WZI van gemeente Barneveld diensten aan de gemeenten Nijkerk en Woudenberg. Beide gemeenten hebben toenadering gezocht.

Werken voor Nijkerk

Voor gemeente Nijkerk verzorgt Barneveld het functioneel applicatiebeheer van het WIZ-informatiesysteem. Twee dagen per week gaat een beheerder naar Nijkerk om daar werkzaamheden uit te voeren. Het informatiesysteem is geïnstalleerd op de infrastructuur van Nijkerk. Aanleiding tot deze dienstverlening was een verzoek van gemeente Nijkerk aan Barneveld in 2002 om ondersteuning te bieden bij de vervanging van hun toenmalige informatiesysteem. Het college van b&w had daar opdracht tot gegeven. Medewerkers uit Barneveld hebben ondersteuning geboden bij de invoering van een nieuw informatiesysteem. Als uitvloeisel hiervan verleent Barneveld beheerdiensten aan Nijkerk. Oorspronkelijk had Barneveld een ruimer samenwerkingsvoorstel gedaan, doch op grond van behoud van zeggenschap en de (ict-)kosten heeft Nijkerk gekozen voor een beperkte variant. Intensieve samenwerking kwam te vroeg. Voor Nijkerk zijn de voordelen van de uitbesteding evident (minder kwetsbaar, meer deskundigheid). Gemeente Barneveld kon dankzij de financiële vergoeding de capaciteit van het applicatiebeheer uitbreiden en medewerkers 'verruiming van de horizon' bieden.

De werkwijzen van het systeembeheer in Barneveld en Nijkerk verschillen. In Barneveld is de applicatiebeheerder 'eigenaar' van het informatiesysteem. Hij moet toestemming geven voor technische aanpassingen. In Nijkerk is deze verantwoordelijkheid bij het systeembeheer belegd. Dit leidt regelmatig tot afstemmingsvragen.

Werken voor Woudenberg

Gemeente Woudenberg heeft in 2002 zijn uitkeringsadministratie uitbesteed aan

Barneveld (inclusief het functioneel applicatiebeheer). Het initiatief lag hier ambtelijk. De concrete aanleiding was ziekte van de medewerkster uitkeringsadministratie en de hoge kosten voor externe vervanging. Toen ook het WIZ-informatiesysteem aan vervanging toe was, was de keuze snel gemaakt. Van oudsher zijn medewerkers van de kleine gemeente Woudenberg gewend met collega-gemeenten samen te werken en 'af te kijken'. Barneveld deed een financieel aantrekkelijk voorstel. De overdracht van de administratie is relatief probleemloos verlopen. In de aanloop hebben zich technische problemen voorgedaan, doch die zijn vrijwel allemaal opgelost. De grootste hindernissen deden zich voor bij de aanpassing van de bedrijfsprocessen. Dit is onderschat. De klantmanagers moeten bij het nieuwe informatiesysteem een aantal administratieve handelingen verrichten. Dat waren zij niet gewend.

Gemeente Barneveld factureert per kwartaal de bestede uren aan gemeente Woudenberg. Er zijn geen uitgewerkte afspraken (in de vorm van een SLA) gemaakt over de prestaties die moeten worden geleverd ('maar we zijn zeer tevreden'). Rapportages worden niet gemaakt (maar ook niet gemist). Er is amper sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Dit past bij de houding die men in Woudenberg ten aanzien van samenwerking inneemt: 'maak het vooral niet te ingewikkeld'. Eenzelfde overtuiging is er in Barneveld: 'je moet het gewoon willen'.

Aangezien Barneveld de uitkeringsadministratie al verzorgt, verwacht Woudenberg weinig te merken van verdere intergemeentelijke samenwerking. Er leeft wel enige zorg dat de samenwerking 'verzakelijk' (en duurder wordt) en dat de persoonlijke aandacht afneemt. De dienstverlening van gemeente Barneveld wordt op dit moment gekenmerkt als 'open en flexibel'. Uitgangspunt voor Woudenberg is dat de bestaande kwaliteit blijft.

Samenwerken met ict

Nijkerk, Barneveld en Woudenberg gebruiken nu verschillende technische omgevingen voor hetzelfde WIZ-informatiesysteem. Dit beperkt de doelmatigheid en kwaliteit van het functioneel en systeembeheer. In feite worden drie informatiesystemen naast elkaar beheerd (met eigen instellingen).

CASUS 6. ISD NOARDWEST FRYSLAN (DE DIENST)

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân (de dienst) werkt voor de inwoners van de gemeenten:

- Het Bildt,
- Ferwerderadiel,
- Franekeradeel,
- Harlingen,
- Leeuwarderadeel,
- Menaldumadeel,
- Terschelling,
- Vlieland.

De dienst voert de volgende wetten uit:

- Wet werk en bijstand (WWB),
- Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw),
- Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg),
- Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN),
- Wet Kinderopvang (WK).

De uitvoering van het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (Bbz) en van de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen (loaz) behoren ook tot de verantwoordelijkheid van de dienst, maar de uitvoering is overgedragen aan de gemeente Leeuwarden.

De dienst heeft een centraal kantoor in Franeker, waar het werk wordt gedaan dat achter de schermen kan plaatsvinden, zoals administratie en beleid. Ook de directie van de dienst werkt hier. In de gemeentehuizen van de acht gemeenten heeft de dienst plaatselijke dienstverleningsloketten. De dienst heeft een omvang van 76 fte en heeft 1500 WWB-klianten. De dienst voert ook de Wvg uit voor de aangesloten gemeenten. Het verzorgingsgebied van de dienst bedraagt circa 90.000 inwoners. In toenemende mate werkt de dienst ook samen met de sociale dienst van de gemeente Leeuwarden. De logische grenzen van de arbeidsmarkt vallen niet samen met de grenzen van de ISD. Bedrijvigheid in de zakelijke dienstverlening is vooral geconcentreerd in Leeuwarden.

Het bedrijfsverzamelgebouw (BVG) is voor de inwoners jonger dan 65 jaar van de gemeenten het Bildt, Franekeradeel, Harlingen, Menaldumadeel, Terschelling en Vlieland in Franeker. Voor de inwoners jonger dan 65 jaar van de gemeenten, Ferwerderadiel,

Leeuwarderadeel is het BVG gevestigd in Leeuwarden. In deze bedrijfsverzamelgebouwen zijn ook de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) gevestigd. Personen jonger dan 65 jaar kunnen hier een uitkering aanvragen als ze over onvoldoende middelen beschikken om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. De front office van de dienst werkt vanuit Leeuwarden en Franeker, het mid office is gehuisvest bij de acht deelnemende gemeenten en het back office is geconcentreerd in Franeker.

Ten opzichte van de eerder behandelde samenwerkingsvormen heeft de dienst drie bijzondere kenmerken:

1. De dienst is ook verantwoordelijk voor de voorbereiding van het WIZ-beleid van de aangesloten gemeenten. De dienst heeft daarvoor twee beleidsmedewerkers aangesteld;
2. De dienst bestaat al sinds 1999. Op 1 januari 2005 hebben de gemeenten Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel en Terschelling zich bij de dienst aangesloten (substantiële groei van het verzorgingsgebied);
3. De dienst heeft structureel 1,5 fte ict-ondersteuning 'ingehuurd' van de gemeente Franekeradeel en is daarmee zowel beleidsmatig als operationeel volledig verantwoordelijk voor de eigen ict.

Doelstellingen van de samenwerking

In 1997 zijn de gemeenten in Noordwest-Friesland voorzichtig de mogelijkheden van samenwerking gaan verkennen. De aanleiding daarvoor was de groeiende aandacht voor het werken in ketens. Verschillende gemeenten in dit deel van Friesland zagen in dat hun positie in de keten te zwak was om het eigen belang ten opzichte van (toentertijd) de UVI's en het Arbeidsbureau voldoende te behartigen. Samenwerking had in eerste instantie een defensieve achtergrond.

Nadat is besloten om de krachten te bundelen in de dienst, zijn ook de gebruikelijke bedrijfsvoeringdoelstellingen vastgesteld. De dienst is ervan overtuigd dat de investeringen die de afgelopen jaren zijn gepleegd in beleidsontwikkeling, bedrijfsvoering en ict, in de oude situatie onhaalbaar waren geweest. Vooral ict vraagt veel inspanning van de organisatie, waarvoor voldoende deskundigheid en capaciteit beschikbaar moet zijn. Omdat 'oud' en 'nieuw' slecht vergelijkbaar zijn, is het lastig de financiële effecten van de samenwerking zichtbaar te maken.

De huidige missie van de dienst luidt als volgt:

Inwoners die een beroep kunnen doen op sociale zekerheid, mogelijkheden aanreiken om actief deel te kunnen nemen aan de samenleving.

De dienst gaat vanaf 2006 ook de Wmo voor de aangesloten gemeenten uitvoeren.

Groei van de dienst

Op 1 januari 2005 zijn drie gemeenten toegetreden tot de dienst. Deze toetreding is wat betreft de ict relatief eenvoudig verlopen. De dienst voert één WIZ-beleid voor de gemeenten. De toetreders moesten zich voegen naar het beleid en de processen van de dienst. Wat betreft de ict betekende dit dat de gegevens uit het eigen informatiesysteem (technisch) werden geconverteerd, dat medewerkers werden opgeleid in de nieuwe werkwijze en dat een lijnverbinding met de drie gemeentehuizen is gerealiseerd.

Een substantieel deel van de uitvoerende werkzaamheden is uitbesteed aan leveranciers. Men is van mening dat dergelijke projecten weinig knelpunten hoeven op te leveren, mits goed aan de bestaande systeeminrichting wordt vastgehouden. Tevens moet voldoende voorbereidingstijd worden gereserveerd voor de nieuwe medewerkers. Zij moeten gelegenheid krijgen de 'applicatiefilosofie' te begrijpen en de functionaliteit te leren.

De inrichting van de ict-functie

Twee jaar geleden heeft de dienst besloten de bedrijfsvoering te professionaliseren. In het kader daarvan is onder andere een controller aangesteld. De controller is verantwoordelijk voor het opstellen en bewaken van het informatiebeleid, het informatie-management en voorbereiden van investeringsplannen.

In het Dagelijks Bestuur is één van de leden portefeuillehouder ict. Beleidsmatige aspecten van de ict worden periodiek besproken. Bestuurlijke verankering wordt belangrijk gevonden voor realisatie van de ict-ambities.

Tot 1 januari 2005 was het systeembeheer (1,5 fte) uitbesteed aan de gemeente Franekeradeel. De systeembeheerders werkten volledig voor de dienst en namen ook deel aan verschillende projecten met ict-aspecten. Sinds dit jaar heeft de dienst ervoor gekozen het systeembeheer zelf weer operationeel aan te sturen. De systeembeheerders ressorteren nu operationeel onder de controller. De functionele en hiërarchische aansturing blijft belegd bij de gemeente. De functioneel applicatiebeheerders werken binnen dezelfde afdeling. Applicatie- en systeembeheerders nemen nu deel aan hetzelfde werkoverleg. De verwachting is dat hierdoor de kwaliteit van de samenwerking tussen de ict-medewerkers verder verbetert.

Toekomst van de informatisering

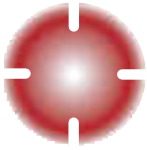
De afgelopen jaren heeft de dienst flink geïnvesteerd in de informatievoorziening. In 2003 is een informatiebeleidsplan opgesteld waarin de speerpunten voor de informatievoorziening zijn uitgewerkt. Dit plan is grotendeels uitgevoerd.

De dienst is momenteel bezig de bestaande bedrijfsprocessen te optimaliseren en een nieuw model voor managementinformatie te ontwikkelen en implementeren. Er worden kengetallen ontwikkeld die inzicht geven in de effectiviteit van beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Als de ontwikkeling van dit model is voltooid, zal het met een nieuw informatiesysteem worden ondersteund (op basis van een datawarehouse). Relevante managementinformatie zal dan veel sneller en betrouwbaarder beschikbaar zijn.

De dienst was van plan in 2005/2006 de bestaande archieven en dossiers te digitaliseren. Vanwege de talrijke locaties waar de dienst processen uitvoert is sprake van intensief transport van dossiers. Digitalisering kan tijdswinst opleveren, kosten besparen en risico's beperken, zoals het zoekraken van dossiers. Ook was de dienst voornemens de CWI-koppeling te realiseren. Beide plannen worden als gevolg van het landelijke project Digitaal Klant Dossier voorlopig uitgesteld. Men vindt het risico te groot dat er dubbel werk gedaan wordt. De vertraging die hierdoor wordt opgelopen neemt de dienst voor lief. De dienst heeft besloten om actief te participeren in de Projectgroep Digitaal Klant Dossier Gemeenten van het CP-ICT.

Een ander zorgpunt in de bestaande informatievoorziening is de beschikbaarheid van persoonsgegevens. Dankzij de VOA-koppeling ontvangt de dienst weliswaar mutaties in gegevens van klanten, doch dit is niet voldoende voor een proactief beleid. Ook voor effectieve terugvordering en verhaal dient de dienst over meer gegevens te beschikken (zoals relaties). Men vindt het frustrerend dat regelgeving ervoor zorgt dat de dienst zijn taken niet goed kan uitvoeren.

De dienst heeft tot slot de indruk dat de eigen ict-ontwikkelingen sneller en doelgerichter verlopen dan bij de gemeenten. Hoewel er op verschillende gebieden wordt samengewerkt, is samenwerking op ict-gebied momenteel nog onbespreekbaar.



BIJLAGE 2 AAN HET ONDERZOEK HEBBEN MEEGEWERKT

Voor de casebeschrijving ISD Bollenstreek is gesproken met de heren F. Siemer (directeur ISD Bollenstreek), F. Seiffers (controller ISD Bollenstreek) en R. Paalvast (I&A coördinator gemeente Sassenheim).

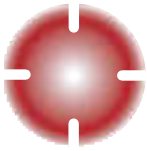
Voor de casebeschrijving Hoorn is gesproken met de heren J.C. Fasten (hoofd I&A) en W.J. Krijgsman (hoofd Sociale Zaken) van de gemeente Hoorn en de heren A. Huisman (coördinator I&A) en J. de Rapper (hoofd bureau Zorg en Welzijn) van de gemeente Waterland.

Voor de casebeschrijving BBS is gesproken met de heren M.Nagel (wethouder Sociale Zaken in Bunschoten, voorzitter van Bestuur BBS), W. Rip (directeur BBS), M. van Meerkerk (applicatiebeheerder BBS) en mevrouw J. van der Drift (Beleidsadviseur informatievoorziening gemeente Soest).

Voor de casebeschrijving ISDZWF en ISZW is gesproken met de heren W. van der Tempel (Projectadviseur ISZF) en H. Heite (stafmedewerker ISDZWF).

Voor de casebeschrijving Vallei in Perspectief is gesproken met mevrouw G. Vredeveld (hoofd WZI gemeente Barneveld), de heer K. Pol (coördinator I&A gemeente Barneveld), de heer K. Willeboordse (applicatiebeheerder gemeente Barneveld), de heer H. Keetman (Teamleider gemeente Barneveld) en de heer K. Wieseneker (hoofd Maatschappelijke Zaken gemeente Woudenberg).

Voor de casebeschrijving Noordwest Fryslan is gesproken met mevrouw M. van den Hengel (applicatiebeheerder) en de heren R. Dijkstra (hoofd Middelen), H. Hillings (hoofd Dienstverlening) en A. Vader (systeembeheerder).



BIJLAGE 3 SAMENSTELLING COMMISSIE SHARED SERVICES

dhr. W.J.H. Bargboer	wethouder Sneek
dhr. W. Claassen	wethouder Eindhoven
dhr. R. Driehuis	plaatsvervanger namens dhr. H. Fasten, voorzitter VIAG
dhr. J. Hassink	wethouder Enschede
dhr. H. Hoogma	wethouder Maastricht
dhr. J. Lucius	projectleider Informatievoorziening ISD Schijndel
dhr. H. Meijering	secretaris Littenseradiel
dhr. K. Scholtissen	wethouder Heerlen
dhr. H.W.M. Wesseling	secretaris Dordrecht

ADVISEURS

dhr. O.M. Kinkhorst	directeur BKWI
mw. C.D. van Petersen	beleidsmedewerker Informatiebeleid VNG
mw. E.C.M. van Ruijven	procesmanager CP-ICT
mw. M. Schrijver	hoofd Taakveld Werk en Inkomen, VNG
dhr. P. ter Telgte	projectmanager Gemeenschappelijke diensten, EGEM
dhr. J.M. van Veen	hoofd Taakveld Informatiebeleid, VNG
dhr. J. van der Waal	projectleider CP-ICT

Gemeenten zijn onvoldoende voorbereid en toegerust op het absorberen van ict- vernieuwingen. Met het oog op verbeteren van elektronische dienstverlening aan de burger, zoals bijvoorbeeld het digitaal klantdossier, is professionalisering van ict een must. Veel gemeenten gaan daarbij op zoek naar de schaalvoordelen van grotere organisaties met behoud van de voordelen en lenigheid van relatief kleine gemeenten. De gemeenten kiezen er voor de samenwerking gestalte te geven in een 'shared service center'. Maar wat is een shared service center? En hoe kunnen gemeenten samenwerking op het gebied van ict het beste aanpakken?

In deze publicatie worden zes cases van ict-samenwerking uitgebreid beschreven. Op basis van de cases zijn negen aanbevelingen geformuleerd om gemeenten op weg te helpen bij samenwerking op het gebied van ict.

