

## **Doelmatigheid en doeltreffendheid ICT-beleid Bergen op Zoom, Drimmelen, Halderberge en Moerdijk**

Koepelnotitie

September 2015

Postbus 5000  
4700 KA ROOSENDAAL

[www.rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inzet ICT wordt meer strategisch .....</b>	<b>1</b>
1.1.	Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid .....	1
1.2.	Rol van de gemeenteraad ten aanzien van ICT .....	2
1.3.	Opzet koepelnotitie .....	4
<b>2.</b>	<b>Het NUP &amp; Doorontwikkeling dienstverlening .....</b>	<b>5</b>
2.1.	Wat is het? .....	5
2.2.	Landelijk beeld .....	6
2.3.	Beeld bij de vier gemeenten.....	7
<b>3.</b>	<b>Basis op orde .....</b>	<b>8</b>
3.1.	Wat is het? .....	8
3.2.	Landelijk beeld .....	8
3.3.	Beeld bij de vier gemeenten.....	9
<b>4.</b>	<b>Samenwerking .....</b>	<b>10</b>
4.1.	Wat is het? .....	10
4.2.	Landelijk beeld .....	10
4.3.	Beeld bij de vier gemeenten.....	12
<b>5.</b>	<b>Informatievoorziening Sociaal Domein .....</b>	<b>14</b>
5.1.	Wat is het? .....	14
5.2.	Landelijk beeld .....	14
5.3.	Beeld bij de vier gemeenten.....	14
<b>6.</b>	<b>Best practices.....</b>	<b>15</b>
6.1.	Moerdijk: Flexibel door pragmatische benadering en korte lijnen .....	15
6.2.	Moerdijk: Onafhankelijke beoordeling maakt je beter .....	15
6.3.	Halderberge: Gebruik ICT om samen te werken .....	15
6.4.	Bergen op Zoom: Beheersing van beleid en budget.....	15
6.5.	Drimmelen: Continuïteit voor de eindgebruikers .....	16
6.6.	Drimmelen: Maak de cyclus korter.....	16
6.7.	Diverse gemeenten: incidenteel samenwerken is ook goed .....	16



## 1. Inzet ICT wordt meer strategisch

Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) gaat niet meer alleen over digitale werkplekken, maar steeds meer over het mogelijk maken van informatiestromen binnen organisaties en het uitwisselen van informatie met ketenpartners. ICT wordt daarom inmiddels gezien als een cruciaal bedrijfsmiddel en kent steeds meer aspecten die in wet- en regelgeving zijn vervat en die eisen stellen aan de gemeenten.

In de afgelopen jaren hebben overheden, waaronder gemeenten, flink geïnvesteerd in ICT. Deels vanuit de overtuiging dat daarmee de kwantiteit en kwaliteit van beleidsvoering en dienstverlening van de eigen organisatie is gediend en deels omdat door wet- en regelgeving nieuwe externe eisen worden opgelegd om een goede en veilige uitwisseling van gegevens te waarborgen. Overheden zijn in toenemende mate met elkaar, met maatschappelijke organisaties, bedrijven en inwoners in digitale netwerken verbonden.

Een voorbeeld van de meer strategische inzet van ICT is het onderwerp 'open data'. Open data gaat over het zonder beperkingen (tenzij beperkt door wet- en regelgeving met betrekking tot privacy of auteursrechten) beschikbaar stellen van overheidsinformatie. Het doel daarbij is het zijn van een transparante en faciliterende overheid, die 'open' is over zijn handelen en innovatie in de samenleving stimuleert. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders kunnen doelen formuleren met betrekking tot transparantie en het faciliteren van innovatie en de wijze waarop dit dient te gebeuren. De ICT-organisatie vertaalt vervolgens deze doelen en ambities naar een actieplan en verzorgt de technische en organisatorische randvoorwaarden.

Daarnaast is medio 2014 het eindrapport verschenen van de parlementaire onderzoekscommissie ICT onder leiding van de heer Elias. De commissie stelt hierin vast dat de (rijks)overheid niet goed in control is op de doelmatigheid en doeltreffendheid van ICT-investeringen en doet verregaande aanbevelingen rond de sanctionering van ICT-initiatieven, de aansturing van projecten en de rol van de politiek bij het onderwerp ICT.

Met het toenemende belang van goede ICT is ook het belang van goede beheersing toegenomen. Het risicoprofiel neemt toe.

Naar aanleiding van bovengenoemde constatering heeft de Rekenkamer West-Brabant voorgesteld onderzoek te doen naar het beleid op het gebied van ICT bij de aangesloten gemeenten. In reactie daarop is door de raden van de gemeenten Bergen op Zoom, Drimmelen, Halderberge en Moerdijk de interesse voor dit onderwerp kenbaar gemaakt en is dit onderwerp dan ook voor deze vier gemeenten opgenomen in het Jaarplan 2014 van de Rekenkamer West-Brabant.

### 1.1. Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid

In de eerste helft van 2015 is door de Rekenkamer West-Brabant onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het ICT-beleid bij de gemeenten Bergen op Zoom, Drimmelen, Halderberge en Moerdijk. Het onderzoek is uitgevoerd door het bureau BMC te Amersfoort.

Het onderzoek is uitgevoerd door bij deze gemeenten de ICT-governance in beeld te brengen. Dat ICT een essentiële schakel vormt in de bedrijfsvoering en in de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de gemeenten, leidt er toe dat ICT een belangrijk onderdeel wordt van de gemeentelijke governance. Governance houdt in dat er regels zijn voor goed bestuur en goed toezicht en regels voor een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokkenen. De ICT-governance is leidraad geweest voor het onderzoek en de rapportages. Daartoe is de volgende indeling gehanteerd:

- *Sturing*, vertaald in: ICT-beleid en strategie.
- *Verantwoording en toezicht*, vertaald in: ICT-besturing en verantwoording.
- *Interne beheersing*, vertaald in: ICT-beheer en exploitatie.

Het onderzoek heeft voor de vier gemeenten afzonderlijke rapportages opgeleverd. Daarnaast is voorliggende koepelnotitie opgesteld, met als doel in reflecterende zin in te gaan op de hoofdlijnen van de onderzoeksbevindingen in de vier gemeenten. In het bijzonder wordt ingegaan op 'best practices', opdat gemeenten van elkaar kunnen leren.

## 1.2. Rol van de gemeenteraad ten aanzien van ICT

In elk van de vier gemeenten is gesproken met een aantal raadsleden. Doel van de gesprekken was om zicht te krijgen op de wijze waarop de gemeenteraad invulling geeft aan governance ten aanzien van ICT.

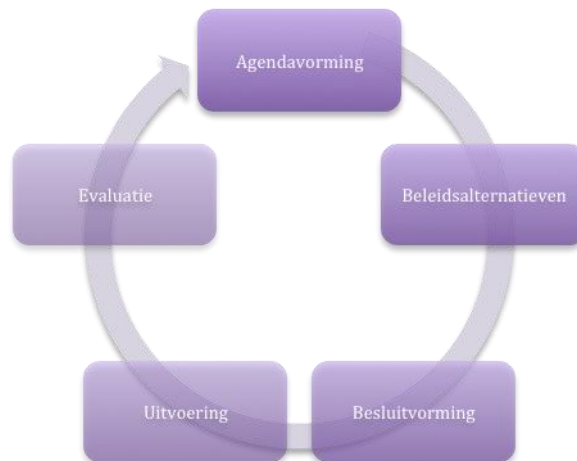
Uitkomst van deze gesprekken is dat raadsleden in de vier gemeenten niet intensief zijn betrokken bij ICT en weinig zicht hebben op het ICT-beleid van de gemeente. Er bestaat bij de raadsleden verder weinig zicht op de investeringen die de gemeente doet. De kaderstelling beperkt zich in het algemeen tot het stellen van een financieel kader door vaststelling van de gemeentebegroting, zonder dat inzicht bestaat in de noodzaak van de hoogte van het budget en de voorgenomen besteding. In een enkel geval hebben raadsleden deelgenomen aan een speciale werkgroep voor een investering in het raadsinformatiesysteem. De informatievoorziening aan de gemeenteraad als verantwoording van het gevoerde beleid concentreert zich in het algemeen rond de P&C-cyclus en dan met name ten aanzien van financiële afwijkingen.

Hieruit valt op te maken dat ICT bij de vier gemeenten is gepositioneerd binnen de bedrijfsvoering en dat het strategische karakter nog onvoldoende wordt (h)erkend. Dat verklaart dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad nog te beperkt is.

De raadsleden in de vier gemeenten vinden dat de gemeenteraad ten minste op een aantal nader te bepalen thema's voorzien moet worden van basisinformatie. Daarnaast moet de gemeenteraad beleidsplannen kunnen beoordelen, evenals projectplannen voor grote projecten en investeringen in de 'digitale snelweg'. Het gaat daarbij om de gestelde doelen, eventuele alternatieven en de afwegingen die hebben geleid tot een bepaalde keuze, realisatietermijnen, investeringsbedragen, eventuele te bereiken besparingen.

Er is een vergelijking te maken met andere beleidsthema's waarbij de gemeenteraad wel wordt betrokken en op welke wijze dat gebeurt. Het beleidsproces om van beleid tot resultaten te komen kan visueel worden weergegeven als een cyclus, namelijk de

beleidscyclus (figuur 1), dat het meest gangbare model is dat daarvoor bij de overheid wordt gehanteerd.



Figuur 1: Beleidscyclus

Beleed is in dit model het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen. In de eerste fase van *agendavorming* is er sprake van politiek-bestuurlijke aandacht voor een (maatschappelijke) opgave. In de tweede fase worden vervolgens *beleidsalternatieven* (oplossingen) in kaart gebracht. Vervolgens vindt er *besluitvorming* plaats: een van de alternatieven wordt gekozen. Deze keuze wordt *uitgevoerd*. Om te bepalen in hoeverre de beoogde effecten van beleid optreden, is het van belang om te *evalueren*: het beoordelen van de inhoud, het proces en/of de effecten van beleid aan de hand van bepaalde criteria. Tot slot is van belang dat de beleidscyclus zich afspeelt te midden van een dynamische omgeving, waar inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, actiegroepen, media, politieke partijen et cetera invloed kunnen uitoefenen. Het model van de beleidscyclus biedt een bruikbare manier voor de gemeenten om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad ten aanzien van ICT nader uit te werken.

Een eerste stap in het actief betrekken van de gemeenteraad bij ICT is het organiseren van één of meer raadsinformatiebijeenkomsten.

#### *Beleidscyclus en de informatievoorziening in het sociaal domein*

De veranderingen in het sociaal domein hebben grote gevolgen voor gemeenten. Niet alleen beleidsmatig, maar ook in de bedrijfsvoering krijgt de gemeente te maken met nieuwe opgaven. Informatievoorziening vormt een belangrijk onderdeel hiervan.

Ook hier weer geldt dat informatievoorziening breder geïnterpreteerd dient te worden dan alleen automatiseringsvraagstukken of het toepassen van techniek. De VNG betreft bij informatievoorziening ook zaken als:

- het uitwisselen van digitale berichten met zorgaanbieders;
- het kunnen genereren van verantwoordings- en managementinformatie;
- informatieveiligheid en gegevensdeling ('privacy').

De raad kan op verschillende manieren het onderwerp 'informatievoorziening' inpassen bij zijn kaderstellende en controlerende rol. Zo kunnen kaders worden meegegeven ten aanzien van de administratieve belasting in het sociaal domein of kan specifiek aandacht worden gevraagd voor het privacy-vraagstuk. Ook kan in domein-specifieke plannen worden gevraagd naar een 'informatieparagraaf', waarin uiteengezet wordt hoe informatiekundige onderwerpen een rol spelen.

### **1.3. Opzet koepelnotitie**

In deze koepelnotitie wordt een aantal gemeenschappelijke thema's behandeld en wordt de situatie bij de vier gemeenten vergeleken met het landelijke beeld. Afgesloten wordt met een aantal best practices.

Deze koepelnotitie is bedoeld als aanvulling op de vier afzonderlijke rapportages. In de afzonderlijke rapportages is een uitgebreide nota van bevindingen opgenomen, alsmede conclusies en aanbevelingen.

De koepelnotitie is opgebouwd langs een aantal thema's die momenteel bij alle onderzochte gemeenten spelen. Deze thema's zijn:

- Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) & Doorontwikkeling dienstverlening
- Basis op orde
- Samenwerking
- Informatievoorziening Sociaal Domein

Elk thema wordt kort inhoudelijk geïntroduceerd, waarna zowel het landelijke beeld als het beeld bij de vier gemeenten Bergen op Zoom, Drimmelen, Halderberge en Moerdijk worden geschetst. In het laatste hoofdstuk geven wij een overzicht van best practices.

Deze koepelnotitie is opgesteld in augustus 2015.



## 2. Het NUP & Doorontwikkeling dienstverlening

### 2.1. Wat is het?

Het Nationaal Uitvoeringprogramma (NUP) was een meerjarenprogramma dat eind 2014 is beëindigd. Het doel van het programma was het realiseren van een gestandaardiseerde en 'open' digitale infrastructuur, zodat gemeenten hun digitale dienstverlening konden ontwikkelen en verbeteren. Het NUP bestond uit ruim 20 projecten die betrekking hadden op:

- basisregistraties als de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG);
- telefonische bereikbaarheid;
- authenticatievoorzieningen als eHerkenning ('DigiD voor bedrijven');
- webrichtlijnen zodat gemeentelijke websites toegankelijk zijn op meerdere platforms en voor personen met een beperking;
- koppelvoorzieningen, zoals Digikoppeling, Digimelding en Digilevering, zodat overheidsorganisaties onderling veilig en gestructureerd berichten kunnen uitwisselen.

Het NUP was een bestuurlijke afspraak tussen gemeenten en departementen en bevatte voor een deel wettelijke verplichtingen. Gemeenten waren zelf verantwoordelijk voor de realisatie van de projecten. De projectuitvoering betrof vrijwel altijd een combinatie van ICT, procesaanpassing, gegevensverzameling en -verbetering en organisatorische afspraken. De afgelopen jaren vormde het NUP een hoofdbestanddeel van het gemeentelijke ICT-beleid.

Gemeenten zijn de afgelopen jaren door ministeries, de VNG<sup>1</sup> en KING<sup>2</sup> ondersteund bij het realiseren van het NUP door middel van generiek advies en maatwerkadvies, handreikingen, kennisuitwisseling en leveranciersmanagement. Daarnaast zijn diverse voorzieningen gebouwd en in beheer genomen.

Vanaf 2015 start de VNG het programma 'Digitale Agenda 2020', dat gericht is op verdere ontwikkeling van de informatievoorziening van gemeenten.

Bij de totstandkoming van deze agenda zijn in intensieve samenwerking met gemeenten zes prioritaire thema's op het gebied van informatie benoemd<sup>3</sup>:

#### *Trendwatchfunctie, onderzoek en ontwikkeling*

Ontwikkelingen in informatiesamenleving, wetenschap, techniek en bij ICT-leveranciers gaan razendsnel. Gemeenten spelen hier proactief op in en duiden deze ontwikkelingen in het perspectief van de veranderopgave waar gemeenten voor staan.

#### *Dienstverlening aan inwoners en ondernemers*

Gemeenten communiceren op een hedendaagse manier met de samenleving, informatie is waar nodig digitaal 24x7 beschikbaar, snelheid en gemak van digitale dienstverlening staan voorop, hierbij wordt ook een link gelegd met de ambitie van het Kabinet zoals verwoord in Digitaal 2017. Het programma Digitaal 2017 is een

<sup>1</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten

<sup>2</sup> Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (onderdeel van de VNG)

<sup>3</sup> Bron: Bijlage bij ALV voorstel De Digitale Agenda 2020, 6 mei 2015

beleids- en parapluprogramma waarin de samenhang en afhankelijkheden tussen de verschillende organisaties en onderdelen die samen Digitaal 2017 gaan realiseren, inzichtelijk worden gemaakt en worden gecoördineerd. Het biedt kaders en ondersteunt organisaties waar mogelijk en zorgt tevens voor onderzoek, monitoring, communicatie en parlementaire rapportage en verantwoording. Het uitgangspunt van het programma Digitaal 2017 is: digitaal waar het kan, persoonlijk waar het moet<sup>4</sup>.

#### *Herontwerp werkprocessen*

Werkprocessen, bijvoorbeeld in het sociaal of fysiek domein, kunnen sterk worden vereenvoudigd door slimme toepassing van informatie en digitalisering.

#### *Informatie-uitwisseling*

Het inrichten van digitale knooppunten vereenvoudigt de werkprocessen van gemeenten en de publieke en private organisaties waarmee samengewerkt wordt. Informatieveiligheid en het gebruik van gezamenlijke standaarden voor het uitwisselen van informatie is randvoorwaardelijk voor betrouwbare en efficiënte samenwerking.

#### *Generieke basisinfrastructuur*

Alle gemeenten maken gebruik van de nationale generieke digitale infrastructuur onder de verantwoordelijkheid van de overheidsbrede (en dus ook gemeentelijke) Digicommissaris en de eigen gemeentelijke basisinfrastructuur. Gemeenten treden collectief krachtig op in de behartiging van hun gezamenlijke belang. De structurele financiering van de GDI wordt conform besluit in de Ministerraad mede gerealiseerd door een bijdrage van de decentrale overheden. Deze bedraagt € 4,4 miljoen in 2015, € 6,2 miljoen in 2016, € 5,7 miljoen in 2017, € 5,1 miljoen in 2018 en € 4,2 miljoen in 2019. Hiervan wordt 75% gefinancierd uit het Gemeentefonds.

#### *Sturingsinformatie*

Slim gebruik van informatie voor beleidsinterventies, het versterken van de horizontale verantwoording van college van B&W aan gemeenteraad, waardoor deze wordt gestimuleerd en geactiveerd, en de inzet van informatie als (bestuurlijk) leerinstrument.

De gemeenteraad kan direct (door te vragen naar de gemeentelijke plannen op deze punten) of indirect (door in domein-specifieke plannen te vragen naar de bijdrage aan deze punten) kaders stellen rond de gemeentelijke Digitale Overheid 2020.

## **2.2. Landelijk beeld**

Vrijwel alle gemeenten in Nederland hebben het NUP-programma onderdeel gemaakt van hun ICT-beleid. Aansturing was divers georganiseerd. Veel gemeenten hebben een programmamanager Dienstverlening aangesteld, met eigen budget en verantwoording naar MT of gemeentesecretaris. Andere gemeenten hebben het opdrachtgeverschap belegd in de lijn, vaak bij de manager met verantwoordelijkheid rond publiekszaken. Een derde variant is dat de informatieadviseur een coördinerende rol kreeg. Per project werd een opdrachtgever en opdrachtnemer (projectleider) gezocht.

---

<sup>4</sup> Bron: [www.digitaleoverheid.nl/digitaal-2017/inleiding](http://www.digitaleoverheid.nl/digitaal-2017/inleiding)

De meeste projecten van het NUP zijn afgerond. Een aantal loopt dit jaar en begin 2016 door. Dit betreffen vooral projecten die gericht zijn op het realiseren van koppel- en authenticatievoorzieningen. Dit uitstel is het gevolg van een combinatie van de volgende oorzaken:

- Budgetkortingen die in de loop van de jaren op het programma bij gemeenten zijn toegepast.
- Leveranciersmarkt die nog niet voldoende ontwikkeld is.
- Uitblijven van beschikbaarheid van landelijke voorzieningen.
- De resterende projecten betreffen niet-wettelijke verplichtingen.
- Het beschikbaar komen van het projectresultaat is minder urgent.

### **2.3. Beeld bij de vier gemeenten**

Bij alle vier de gemeenten heeft de afgelopen jaren de invoering van het NUP centraal gestaan. Hiermee hebben zij niet alleen voor een groot deel aan wettelijke verplichtingen en bestuurlijke afspraken voldaan, maar zijn er ook belangrijke technische randvoorwaarden gerealiseerd voor (digitale) dienstverlening. Deze gerealiseerde randvoorwaarden zijn ook bruikbaar bij huidige en toekomstige ontwikkelingen zoals het sociaal domein. De informatievoorziening in het sociaal domein is gebaat bij betrouwbare basisgegevens, gestandaardiseerde berichten-uitwisseling intern en met ketenpartners en generieke authenticatievoorzieningen voor burgers en organisaties.

### 3. Basis op orde

#### 3.1. Wat is het?

De 'basis op orde' is een vaak gehoord motto. Vaak gaat het om het eerst ingevuld hebben van voorwaarden om een vervolgstap te kunnen maken. Metafoor: je kan pas leren lopen als je eerst hebt leren kruipen.

Bij het rekenkameronderzoek is de 'basis op orde' onderwerp van onderzoek geweest bij de aandachtspunten 'Toekomstvastheid' en 'Grip op Bedrijfsvoering'. Dit is gedaan binnen de scope van de onderzoeksvraag, het ICT-beleid. Concreet is onderzocht hoe ver gemeenten zijn met de aspecten die bepalen in hoeverre een gemeente voor wat betreft de ICT de basis op orde heeft:

- Het voorhanden zijn van een ICT-beleidsplan voor de komende jaren, gericht op toekomstige ontwikkelingen, met financiële onderbouwing.
- Voldoende formatie, geen structurele inhuur op sleutelposities.
- Bij samenwerking: uitwerking van zakelijke afspraken over inhoud en kwaliteit van de dienstverlening en (bij)stuurmogelijkheden.
- De staat van hardware.
- Het ingevoerd hebben van het NUP.
- Het ingevoerd hebben van landelijke richtlijnen rond informatieveiligheid (Baseline Informatiebeveiliging voor Gemeenten - BIG).
- Risicomanagement bij projecten.
- Toepassing van businesscases.
- Projectbeheersing.
- Toepassing ICT-leveringsvoorwaarden, aspecten informatieveiligheid en privacy bij overeenkomsten met derden.

#### 3.2. Landelijk beeld

Veel gemeenten hebben zich de afgelopen jaren gericht op het invoeren van het NUP, de invoering van documentmanagement- en zaaksystemen, het tijdig vervangen of updaten van hard- en software en modernisering in werkplekken (plaats- en tijdonafhankelijk werken) en onderliggende infrastructuur. De komende jaren staan het ondersteunen van de ontwikkelingen in het sociaal domein en het aansluiten op de BIG op de agenda.

Gesteld kan worden dat landelijk met betrekking tot de techniek 'de basis op orde' is. Waar vaak nog werk te doen is, is het daadwerkelijk in gebruik nemen van deze basis. Zo worden sommige gegevens nog altijd dubbel bij verschillende organisatieonderdelen bijgehouden en worden van enkele systemen niet alle mogelijkheden gebruikt.

Momenteel opereert de informatieorganisatie vaak nog gefragmenteerd, is er sprake van kwetsbaarheid en is de strategische informatiefunctie onvoldoende in positie. Dit laatste heeft te maken met zowel de beperkte mate waarin de ambtelijke top ruimte aan de MT-tafel creëert voor informatievoorziening als met de competenties van de informatieadviseur om de rol van CIO te kunnen spelen.

De komende jaren zal informatievoorziening steeds meer strategisch worden ingebed. Informatiefunctionarissen gaan onder een steeds 'hogere' rapportagelijng

vallen en informatieparagrafen zullen in toenemende mate onderdeel uit maken van strategische besluitvorming. Dit geldt voor zowel besluitvorming met betrekking tot de interne organisatie als bij samenwerking.

### **3.3. Beeld bij de vier gemeenten**

Het beeld bij de vier gemeenten sluit voor wat betreft het inhoudelijk 'de basis op orde hebben' aan op het landelijke beeld. De wijze waarop de informatieorganisatie is vormgegeven en gepositioneerd verschilt. Zo zijn Drimmelen en Halderberge momenteel kwetsbaar als het gaat om invulling van de strategische informatie-functie. Deze kwetsbaarheid wordt versterkt door het nog niet voorhanden hebben van een structurele samenwerkingspartner. Beide gemeenten oriënteren zich hier momenteel wel op.

Voor alle gemeenten geldt dat de omvang van de ICT-organisatie gebaseerd is op de gemeentegrootte. Voor het automatiseringsdeel van de ICT-functie is dat logisch; hoe meer werkplekken, des te meer ondersteuning nodig is. Voor het informatiseringsdeel ligt dat anders. Elke gemeente heeft dezelfde inspanning te doen rond onderwerpen als het NUP, informatiebeveiliging en het sociaal domein. De grotere gemeenten zijn beter in staat hier functionarissen voor vrij te maken. De kleinere gemeenten hebben minder mogelijkheden om deze taken op te vangen in de formatie.

In de beleidsplannen is het aansluiten op lokale thema's onderbelicht. Veel beleidskaders komen voort uit landelijke ontwikkelingen of worden gedreven door technologische mogelijkheden. ICT-beleid is daarom nog lang niet altijd 'des gemeentes'. In de afzonderlijke onderzoeksrapporten zijn hier dan ook aanbevelingen voor gedaan.

Ander aandachtspunt voor dit jaar is de uitwerking van het onderwerp informatieveiligheid en privacy. Vanuit de VNG en KING zijn richtlijnen opgesteld, die voorzien in formeel-juridische en organisatorische borging. Gemeenten dienen deze richtlijnen te implementeren en de vertaling te maken naar het dagelijks werk van individuele medewerkers.

## 4. Samenwerking

### 4.1. Wat is het?

Samenwerking is voor organisaties de manier om met behoud van eigen identiteit maatregelen te kunnen nemen, zodat:

1. de kwetsbaarheid wordt verminderd;
2. de kwaliteit van de uitvoering wordt versterkt;
3. de kosten worden gereduceerd;
4. de klantgerichtheid een impuls krijgt.

Met name ICT is vaak onderdeel van een oriëntatie op samenwerking. Dat is niet onlogisch; het is een vakgebied waar specifieke expertise voor nodig is, de toepassing strategischer wordt en de uitgaven substantieel zijn.

Een andere manier van het bereiken van de achterliggende doelen (kwetsbaarheid, kwaliteit, kosten, klantgerichtheid) is het outsourcen van ICT-activiteiten. Dit heeft echter op de korte termijn veel verstrekende gevolgen voor het bestaande personeel en vereist een sterke invulling van de (deskundige) opdrachtgeversrol.

### 4.2. Landelijk beeld

De afgelopen jaren zijn in Nederland diverse vormen van samenwerking op ICT-gebied ontstaan. Er zijn veel zogenaamde Gemeenschappelijke Regelingen opgericht, maar er zijn ook constructies waarbij één gemeente als dienstverlener optreedt richting omliggende gemeenten. Vaak is ICT een zelfstandige activiteit waarop wordt samengewerkt, soms is het onderdeel van een bredere samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering of, nog breder, ambtelijke samenwerking.

Het grote voordeel van samenwerking is dat dit de voordelen biedt van schaalvergroting (onder andere grotere efficiëntie, effectiviteit en kwaliteitsverbetering)<sup>5</sup> en (regionale) afstemming zonder dat de gemeente zijn politiek-bestuurlijke autonomie verliest en terwijl de maatschappelijke betrokkenheid intact blijft.

Het aantal samenwerkingsverbanden is de afgelopen jaren gegroeid<sup>6</sup> en daarmee het belang dat gemeenten hechten aan samenwerking, terwijl de signalen over de bedreiging van de lokale democratie sterker worden<sup>7</sup>. Dat is de reden dat menig gemeenteraad zich steeds vaker en nadrukkelijker buigt over de vraag wat de mogelijkheden zijn om kaders te stellen en te controleren bij samenwerking en met name bij verbonden partijen, ingesteld krachtens een Gemeenschappelijke Regeling. Het is uit democratisch oogpunt essentieel dat de instrumenten voor (bij)sturing en (tussentijdse) controle, het afnemen van verantwoording en het uitoefenen van toezicht goed zijn geregeld. Van belang is dat de Rekenkamer West-Brabant recent

<sup>5</sup> In de literatuur worden de volgende drijfveren onderscheiden om te komen tot samenwerking: schaalvoordelen, oplossen van kwetsbaarheden, effectiever werken, profiteren van elkaar, kwaliteit en continuïteit.

<sup>6</sup> Uit cijfers van het CBS blijkt dat gemeenten in 2005 6% van hun begroting uitgaven aan samenwerkingsverbanden. In 2010 was dit gestegen tot bijna 14% en in 2012 tot 17,4%. Dit is nog zonder de samenwerking in het sociaal domein.

<sup>7</sup> Uit een enquête van raadslid.nu blijkt dat zeven van de tien raadsleden vinden dat het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging vormen voor de lokale democratie.

in de gemeenten Geertruidenberg, Moerdijk en Roosendaal onderzoek gedaan heeft naar verbonden partijen<sup>8</sup>.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bevat een aantal voorschriften voor gemeenschappelijke regelingen om de deelnemende gemeenteraden te voorzien van informatie. Zo moet de gemeenteraad vóór 15 april van elk jaar een kadernota krijgen met daarin de belangrijkste financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor het navolgende kalenderjaar. Ongeveer tegelijkertijd met de kadernota moet de gemeenteraad ook de beschikking krijgen over een voorlopig jaarverslag van het samenwerkingsverband over het afgelopen jaar. Enkele weken later wordt de kadernota opgevolgd door de ontwerp-begroting van het samenwerkingsverband<sup>9</sup>.

Via de eigen gemeentebegroting en het gemeentelijk jaarverslag krijgt de gemeenteraad van het eigen college van burgemeester en wethouders informatie in de paragraaf verbonden partijen.

Dit is de wijze waarop de structurele informatievoorziening wettelijk is geregeld. Daarnaast bestaat er voor het samenwerkingsverband en het eigen college van burgemeester en wethouders de plicht de gemeenteraad gevraagd en ongevraagd op andere momenten alle inlichtingen te verstrekken die de gemeenteraad nodig heeft.<sup>10</sup>

Samenwerking op het gebied van ICT is niet altijd congruent met samenwerking op andere beleidsterreinen (die op hun beurt ook niet altijd congruent zijn met elkaar). Belangrijkste reden lijkt te zijn dat samenwerking initieel vanuit 'de inhoud' en de daarbij betrokken medewerkers wordt opgestart. De uiteindelijk geformaliseerde samenwerking sluit dan wel goed aan op de samenwerkingsaspecten kwaliteit en kwetsbaarheid, maar maakt de stuurbaarheid in relatie tot de organisatiestrategie meer complex.

De aspecten om te gaan samenwerken rond ICT zijn vrijwel altijd 'kwaliteit', 'kwetsbaarheid' en 'kosten'. Te zien is ook dat als één van deze aspecten op een andere manier worden opgelost, bijvoorbeeld omdat als gevolg van een herindeling van één of meer van de betrokken gemeenten de kwetsbaarheid afneemt, de samenwerking onder druk komt te staan. In een 'ontvlechtsprocedure' is vaak bij het begin van een samenwerking niet voorzien, wat betekent dat het beëindigen van een samenwerking in de praktijk erg moeilijk is vanwege de daaraan meestal verbonden omvangrijke financiële consequenties.

Samenwerken brengt ook een aantal aandachtspunten met zich mee, juist als het gaat over 'governance'. De uitvoering komt meer op afstand te staan en niet alle taken (zoals het leveren van een bijdrage aan ad hoc innovatie) van de informatiefunctie laten zich goed regelen in overeenkomsten. Het is daarom van belang dat de governance bij een ICT-samenwerking voor zowel raad, bestuur als ambtelijke organisatie is uitgewerkt.

---

<sup>8</sup> Februari 2015 verschenen de eindrapportages en de koepelnotitie Verbonden partijen.

<sup>9</sup> Handreiking 'Grip op regionale samenwerking', een uitgave van het ministerie van BZK en de Vereniging van Griffiers, 2015.

<sup>10</sup> Artikel 169 Gemeentewet.

Daarnaast is het voor een succesvolle samenwerking cruciaal om oog te hebben voor het standaardiserende effect van een samenwerking. Vanuit de doelstelling van de samenwerking (kostenbesparing) ligt het voor de samenwerkingsorganisatie voor de hand om eenduidigheid in systemen en de inrichting ervan na te streven. Dit streven werkt door in de procesinrichting van de deelnemende organisatie. Het management speelt een doorslaggevende rol bij het motiveren en acceptabel maken van deze standaardiserende bewegingen voor de eigen medewerkers. De belofte dat er niets gaat veranderen bij een samenwerking kan vrijwel nooit worden waargemaakt.

#### **4.3. Beeld bij de vier gemeenten**

Door het toenemende belang van ICT voor de gemeentelijke bedrijfsvoering is het borgen van Kwaliteit, het verminderen van de Kwetsbaarheid en het beheersen van de Kosten voor elke gemeente aan de orde. Dit wordt door alle besturen en leden van de ambtelijke organisatie benadrukt.

Hoewel er al sinds 2012 wordt gesproken over samenwerking is pas recent (medio 2015) besloten tot formalisering van de BERM-samenwerking. Het voorstel is gericht op samenwerking op het technische deel ('automatisering') van ICT en niet het procesmatige deel ('informatisering'). Verwacht mag worden dat hiermee met name de kwetsbaarheid wordt verminderd. Verbetering van de kwaliteit van de uitvoering in primaire processen en dienstverlening en de daaruit volgende kostenbesparingen mogen pas verwacht worden als door middel van inzet van ICT, processen bij de deelnemende organisaties gestandaardiseerd en gedigitaliseerd worden. Dit valt echter buiten de huidige scope van de BERM-samenwerking.

Voor Bergen op Zoom geldt dat momenteel op het gebied van bedrijfsvoering wordt samengewerkt met Steenbergen en Woensdrecht (Brabantse Wal). Als het gaat om standaardisatie van processen zal die vooral binnen dit samenwerkingsverband plaatsvinden. De facilitering hiervan door middel van ICT dient dan vanuit de BERM-samenwerking te worden verzorgd. Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering en ICT is dus voor Bergen op Zoom niet congruent. Dit introduceert complexiteit in de afstemming en daarmee de snelheid waarmee baten bij samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering ervaren kunnen worden.

Voor zowel Halderberge als Drimmelen geldt dat zaken als kwetsbaarheid en beperkte functiescheiding in de ICT-functie, samenwerking opportuun maken. Beide gemeenten geven aan te willen samenwerken, als dat iets toevoegt aan de bedrijfsvoering en dienstverlening. Drimmelen voert momenteel een onderzoek uit naar samenwerkingsmogelijkheden. Halderberge zet nog geen concrete stappen, werkt op incidentele basis samen met buurgemeente Rucphen en volgt de ontwikkelingen in de regio. Voor beide geldt dat congruentie in ICT-samenwerking, zeker als het gaat om de lange termijn, voordelen biedt.

Op incidenteel niveau vindt in de regio West-Brabant samenwerking plaats. Zo wordt de selectie en implementatie van het personeelsinformatiesysteem in gezamenlijkheid uitgevoerd door veertien gemeenten: Bergen op Zoom, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Tholen, Woensdrecht en Zundert. In gesprekken blijkt tevredenheid over deze samenwerking.



Een door de gemeenteraad gedragen bestuurlijke visie op intergemeentelijke samenwerking in het algemeen en ten aanzien van ICT in het bijzonder is bij alle vier de gemeenten nog niet (uit-)ontwikkeld. Hierdoor ontbreekt een 'strategische kapstok' waaraan samenwerking op het gebied ICT gehangen kan worden. Hierdoor verloopt samenwerking in de regio vooral langs de lijnen van functionele expertises. Het gebrek aan congruentie met samenwerking op andere beleidsterreinen werkt juist voor een faciliterend vakgebied als ICT beperkend. Baten van ICT-samenwerking mogen voor een belangrijk deel verwacht worden van het standaardiseren en harmoniseren van processen en applicaties. Beperkte congruentie maakt dit standaardiseren en harmoniseren complex.

## 5. Informatievoorziening Sociaal Domein

### 5.1. Wat is het?

Ten tijde van dit onderzoek waren de decentralisaties in het sociaal domein zojuist een feit geworden (1 januari 2015). Niet alleen beleidsinhoudelijk, maar ook voor de bedrijfsvoeringsfunctie en in het bijzonder de ICT-functie brengen de decentralisaties grote veranderingen met zich mee.

Zo dient de ICT-functie ervoor zorg te dragen dat berichtenuitwisseling in de keten goed verloopt, dat toegangsteam en backoffices voorzien worden van een passende ICT-omgeving, dat beleidsinformatie gegenereerd dient te kunnen worden en dat de thema's 'informatieveiligheid' en 'privacy' volop in de aandacht komen.

### 5.2. Landelijk beeld

Voor vrijwel alle gemeenten in Nederland geldt dat de consequenties voor bedrijfsvoeringsaspecten in het algemeen en de aspecten rond informatievoorziening in het bijzonder, pas in 2014 duidelijk werden. De VNG en KING zijn begin 2014 een ondersteuningsprogramma gestart, gericht op het begeleiden van gemeenten bij de informatievoorziening rond de decentralisaties.

Door de korte tijd waarbinnen de consequenties duidelijk werden, zijn de informatiekundige aspecten van de decentralisaties vaak niet of beperkt uitgewerkt in beleidsplannen uit het sociaal domein of het ICT-beleid. Desondanks zijn meestal medewerkers van de ICT-organisatie betrokken geraakt bij de decentralisaties, waardoor de meest noodzakelijke zaken (en voor zover deze bekend waren en onderdeel waren van het ondersteuningsprogramma van de VNG en KING) tijdig zijn opgepakt.

Dit wil niet zeggen dat de informatievoorziening rond het sociaal domein nu op orde is. Gemeenten ervaren doorgaans de volgende knelpunten:

- moeizame uitwisseling van berichten met zorgaanbieders;
- het nog in het reguliere proces moeten inpassen van het opstellen van sturings- en verantwoordingsinformatie;
- het nog niet volledig geïmplementeerd hebben van de Baseline Informatiebeveiliging voor gemeenten.

Voor een belangrijk deel is de gemeente afhankelijk van landelijk (door) te ontwikkelen standaarden en het beschikbaar komen van functionaliteit bij software-leveranciers. De gemeente zelf kan zorgdragen voor een sterke verbinding tussen beleid en ICT en het ontwikkelen van een specifiek informatieplan voor het sociaal domein.

### 5.3. Beeld bij de vier gemeenten

Het beeld bij de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Drimmelen en Moerdijk is vergelijkbaar met het landelijke beeld. De komende periode (2015 – 2016) zal in het teken staan van het verder 'ingeregeld' krijgen van de bedrijfsvoering rond het sociaal domein, waar de informatievoorziening onderdeel van is. Bij gemeenten waar de informatiefunctie goed zichtbaar is voor beleid en management in het sociaal domein (met name Bergen op Zoom en Moerdijk), zullen sneller stappen gemaakt kunnen worden.

## 6. Best practices

Hoewel gemeenten bepaalde thema's op gelijke wijze aanpakken, onderscheiden individuele gemeenten zich vaak in organisatie, aanpak of uitvoering. Het is waardevol dit te delen, om zo van elkaar te leren. In het kader van een overzicht van 'best practices' is een overzicht gemaakt van voorbeelden waar een gemeente de zaken goed geregeld of handig aangepakt heeft. Elke best practice wordt afgesloten met een 'tip' aan andere gemeenten.

### 6.1. Moerdijk: Flexibel door pragmatische benadering en korte lijnen

De informatieadviseurs in Moerdijk hebben een breed netwerk binnen de gemeentelijke organisatie op zowel bestuurlijk niveau, management- en medewerkersniveau. Dit zorgt ervoor dat zij goed op de hoogte zijn van wat er speelt op de werkvloer, snel betrokken zijn bij nieuwe ontwikkelingen en informele invloed hebben op besluitvorming. Hierdoor is de verbinding tussen organisatiedoel en daadwerkelijke uitvoering intensief en is er flexibiliteit om snel bij te sturen als dat nodig is.

*Tip: Wees zichtbaar en gesprekspartner op alle niveaus in de organisatie.*

### 6.2. Moerdijk: Onafhankelijke beoordeling maakt je beter

In 2014 heeft Moerdijk een onafhankelijk onderzoek laten doen naar een belangrijk onderdeel van de ICT-omgeving. Dit onderzoek heeft veel waardevolle informatie opgeleverd die is gebruikt om bij te sturen en vormt een belangrijke bouwsteen voor het aanstaande informatiebeleid.

*Tip: Laat je periodiek doorlichten door een onafhankelijke partij (adviesbureau of een andere gemeente).*

### 6.3. Halderberge: Gebruik ICT om samen te werken

Halderberge is een aantal jaren geleden begonnen met de realisatie van HAL-net. Een digitale omgeving gebaseerd op Microsoft Sharepoint (to share = delen). Hierdoor wordt effectiever en efficiënter samengewerkt. Dubbel werk wordt voorkomen en medewerkers hebben altijd een compleet beeld van de meest recente informatie over beleid, projecten en bedrijfsvoering. Medewerkers van Halderberge ervaren bovendien dat door deze professionalisering het samenwerken binnen en buiten de teams verbeterd is en kunnen zich daarom beter concentreren op de inhoud van de samenwerking in plaats van het proces daaromheen.

*Tip: ICT geeft structuur en versterkt focus op de inhoud.*

### 6.4. Bergen op Zoom: Beheersing van beleid en budget

Bergen op Zoom heeft een aantal jaren geleden stevig ingezet op het gebruik van modellen en de werkwijze uit de private ICT-sector met betrekking tot informatieplanning, -uitvoering en budgetbeheersing. Er is parallel daaraan gewerkt aan een cultuur van 'accountability', waarin openheid over knelpunten en oplossingen

centraal staat. Dit geeft focus op het oplossen van de problemen, waarbij transparant is wat of 'wie' niet loopt.

Dit gebeurt in veilige omgevingen, waardoor deze werkwijze niet wordt ervaren als 'afrekenen', maar als 'leren van elkaar'.

*Tip: Organiseer professionele werkwijze in veilige omgeving.*

### **6.5. Drimmelen: Continuïteit voor de eindgebruikers**

Drimmelen vindt continuïteit van de informatievoorziening voor eindgebruikers van belang. Daarom worden zoveel mogelijk en binnen de financiële mogelijkheden, noodscenario's ontwikkeld om de continuïteit te borgen. Mocht het primaire systeem of aangehaakte processen uitvallen, dan liggen scenario's klaar om, desnoods handmatig, de informatievoorziening voort te zetten. Deze aanpak is onder andere toegepast bij het Bestuurlijk- en Raadsinformatiesysteem.

*Tip: Maak een continuïteitsanalyse voor eindgebruikers.*

### **6.6. Drimmelen: Maak de cyclus korter**

Drimmelen is voornemens om de beleidscyclus rond ICT korter te maken. Hierdoor 'dwingt' men zichzelf de resultaten van het beleid concreter te beschrijven en kan beter worden ingespeeld op lokale, regionale en landelijke ontwikkelingen. De tijd van beleidsplannen van drie tot vijf jaar is wat Drimmelen betreft voorbij; het gaat om een aantal centrale thema's, zoals 'digitalisering' of 'Het Nieuwe Werken' en kortere concrete beleidsplannen die bijdragen aan één of meerdere van de centrale thema's.

*Tip: Benoem de grotere thema's en beperk de tijdschhorizon van het ICT-beleidsplan.*

### **6.7. Diverse gemeenten: incidenteel samenwerken is ook goed**

In 2007 hebben de gemeenten in West-Brabant een convenant gesloten tot strategische samenwerking. Het contract van het in 2009 door twaalf gemeenten gezamenlijk aangeschafte personeelsinformatiesysteem loopt af per 1 januari 2016. De gemeenten hebben besloten tot een blijvende samenwerking rond de aanschaf van een (nieuw) pi-systeem. Daarnaast hebben nog twee gemeenten zich aangesloten, zodat een samenwerking is ontstaan van in totaal veertien gemeenten (Bergen op Zoom, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Tholen, Woensdrecht en Zundert).

De samenwerking is effectief bij het selecteren van een nieuw personeelsinformatiesysteem. Het is volgens betrokkenen goed georganiseerd en de sfeer tussen de partijen is constructief. Er wordt geen dominantie ervaren van grotere gemeenten. Het laat zien dat samenwerking met veel gemeenten rond één concreet onderwerp succesvol is, zonder dat daar (veel) formalisering van de samenwerking zelf aan te pas hoeft te komen.

*Tip: Samenwerking op concrete onderwerpen levert veel op en 'kost' weinig.*