



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten



SLIM SAMENWERKEN AAN ICT

*Governance en besturing:*

# 'Sturen op ICT samenwerking'





*Slim Samenwerken aan ICT*  
Governance en besturing:  
'Sturen op ICT samenwerking'

## Colofon

### *Samenstelling*

Uitgebracht in opdracht van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

Telefoon (070) 373 8017

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

### *Tekst*

Joost Broumels (Quantra)

### *Review*

Cees Hamers (KING)

Bart Geerdink (KING)

Wout Barentsen (KING)

Jesse Wilzing (Quantra)

Henriëtte van den Heuvel (Platform Shared Services bij de Overheid)

### *Bijdragen van*

Drechtsteden

Equalit

Gemeente Den Haag

Gemeente Rotterdam

ISZF

VNG

### *Vormgeving en opmaak*

Chris Koning (VNG)

### *Druk*

Drukkerij Excelsior, Den Haag

Juni 2011



## Voorwoord

Gemeenten kunnen bijna niet meer zonder elkaar. Nieuwe taken als gevolg van decentralisaties, de roep om betere dienstverlening en efficiënter werken bepalen de komende jaren de gemeentelijke agenda. Het realiseren van deze uitdagingen kan alleen door samenwerking met elkaar en zo mogelijk op landelijk niveau. Voorwaarde is dat we onze gegevens en informatie op orde hebben en slimme verbindingen leggen.

Veel gemeenten hebben moeite om grip te houden op hun informatiehuishouding en de ondersteuning van ICT. Sommige gemeenten ervaren problemen met de inpassing van complexe projecten op het terrein van de elektronische overheid. Dit terwijl de ontwikkelingen en gevraagde innovaties in snelheid toenemen en de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening onder druk zetten.

Het besef groeit bij gemeenten dat ICT één van de aspecten van bedrijfsvoering is die zich prima leent voor intensieve vormen van samenwerking. Het gaat in de eerste plaats niet om unieke zaken. In beginsel zijn ze immers voor alle gemeenten gelijk en faciliterend en accommoderend voor het primaire proces van dienstverlening aan burgers, bedrijven en samenleving. We moeten ook niet vergeten dat met het in stand houden van gemeentelijke informatievoorzieningen veel geld gemoeid is.

We kunnen het vanuit gezamenlijke kracht veel slimmer én efficiënter organiseren. Vanuit die gezamenlijkheid kunnen we iedere gemeente optimaal ondersteunen in haar ambities op het terrein van (elektronische) dienstverlening.

Samenwerking kan een instrument zijn om de gemeentelijke bestuurskracht en slagkracht te vergroten en kosten te besparen. Intergemeentelijke samenwerking kan een oplossing zijn voor uitdagingen en problemen voor die gemeenten die onoplosbare complexiteit op het gebied van hun informatiehuishouding ervaren. Er zijn zowel maatschappelijke als financiële baten te realiseren, mits daarop goed wordt gestuurd. Verregaande intergemeentelijke samenwerking bevordert bovendien

standaardisatie, consolidatie, sanering en biedt de kans het opdrachtgeverschap van gemeenten naar de markt verder te professionaliseren. Met andere woorden: het kan bijdragen aan de kracht van gemeenten.

Samen met de VNG werkt KING aan het project "Slim Samenwerken". Met dit project ondersteunen de VNG en KING gemeenten bij hun samenwerking. KING neemt het ICT-gedeelte voor haar rekening. Hoe kunnen gemeenten geld en tijd besparen door bijvoorbeeld hun ICT-toepassingen onder te brengen in shared service centra? En als je dat wilt als gemeente, waar moet je dan aan denken, wat zijn valkuilen, welke afspraken maak je met je burens? Binnen dit project krijgen gemeenten tips en tricks op het gebied van samenwerking, best practises (Beter Goed Gejat...) en diverse publicaties over de aanpak en strategie bij samenwerkingsverbanden.

**Tof Thissen**

*Directeur KING*



# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Slim Samenwerken aan ICT	7
1.2 Wat verstaan we onder Governance	8
1.3 Handreiking en geen handleiding	8
1.4 Leeswijzer handreiking	9
<b>2. Doelen en motieven</b>	<b>11</b>
2.1 Motieven voor samenwerking	11
2.2 Belang van goede oriëntatie	12
2.3 Partnerkeuze en schaalgrootte	12
2.4 Last van vooronderstellingen?	14
<b>3. Nulmeting en financiën</b>	<b>17</b>
3.1 Belang van een businesscase	17
3.2 Businesscase uit de lade	18
3.3 Concreet maken van motieven	18
3.4 Sturen op baten	22
3.5 Financieringsmodellen	23
<b>4. Sturing en samenwerkingsmodellen</b>	<b>25</b>
4.1 Besturingsmodel	25
4.2 Modellen van samenwerking	27
4.3 Wanneer welke samenwerkingsvorm	29
4.4 De wijziging van de WGR	32

<b>5. Organisatie en processen</b>	<b>33</b>
5.1 Sturing binnen de samenwerking	33
5.2 Versterking positie individuele gemeenten	34
5.3 Rolinvulling samenwerking	35
5.4 Toegevoegde waarde van ICT-portfoliomanagement	36
5.5 Belangentegenstellingen	37
5.6 Toetredings- en exit strategieën	37
<b>Bijlage 1. Inventarisatie format 'Oriëntatie op samenwerking'</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 2. Toelichting Information Economics</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage 3. Juridische vormen van vrijwillige samenwerking</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage 4. Specifieke eigenschappen samenwerkingsmodellen</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage 5. Aspecten van governance voor de verschillende samenwerkingsmodellen</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage 6. Variabelen voor portfoliomanagement</b>	<b>49</b>



# 1. Inleiding

## 1.1 Slim Samenwerken aan ICT

Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) is opgericht om de bestuurskracht van gemeenten te versterken in het licht van de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening en van de relatie tussen burger en overheid. In de visie van KING wordt dit mede gerealiseerd door duurzaam samen te werken aan de informatievoorziening.

Samen met de VNG werkt KING aan het project "Slim Samenwerken". KING neemt het ICT gedeelte voor haar rekening onder de noemen "Slim Samenwerken aan ICT" en ontwikkelt diverse instrumenten, met als doel dat gemeenten door samenwerking de kwaliteit van hun dienstverlening aan burgers en bedrijven kunnen waarborgen en gelijktijdig sneller en beter de bouwstenen van de e-overheid en andere innovaties kunnen adopteren. Bovendien zijn gemeenten door samen te werken structureel en substantieel minder tijd en geld kwijt voor onderhoud en beheer van hun informatievoorziening.

KING wil met zoveel mogelijk partijen samen stap voor stap de verbeteringen realiseren. Elke stap staat weliswaar op zichzelf, maar draagt ook bij aan de stip op de horizon: een georganiseerd stelsel van samenwerkingsverbanden. Een stelsel dat de regie neemt op de ontwikkeling en implementatie van innovaties op het gebied van de gemeentelijke informatiehuishouding én de regie op het beheer en doorontwikkeling van de bestaande informatievoorzieningen.

KING is ervan overtuigd dat alleen via samenwerking een toekomstbestendige ICT-strategie is te realiseren. Deze handreiking en de andere onderstaande handreikingen met bijbehorende modellen, tools en templates ondersteunen gemeenten bij het inrichten van deze samenwerking.

De visie en inzet van KING vertaalt zich in de volgende producten:

- **Handreiking 'Sturen op ICT-samenwerking'** beschrijft de huidige inzichten op het terrein van governance en besturing die van nut zijn voor die gemeenten die nieuwe samenwerking overwegen, die willen instappen in een bestaand samenwerkingsverband of al samenwerken.
- **Handreiking 'De baten als ballast'** waarin de kosten en baten van shared service centra zijn beschreven, inclusief de nodige modellen: model business case, kostenmodel, batenmodel en verrekenmodel.
- **Handreiking 'De basis op orde'** met concrete handvatten voor een gemeente om 'de basis op orde' te brengen binnen het gemeentelijk applicatielandschap en het geheel aan contracten en een motivatie om dit ter hand te pakken. Dit ter voorbereiding op samenwerking met andere gemeenten.
- **Notitie 'Cloud computing en shared service centra'**, waarin de ontwikkelingen, cloud computing en shared service centra, zijn beschreven en met elkaar vergeleken. Het bevat een overzicht van wat cloud computing is en de specifieke kenmerken, servicemodellen en delivery modellen van cloud computing. Het is de stip op de horizon van samenwerking.

Deze documenten worden de komende tijd, samen met gemeenten, verder uitgewerkt. Tevens levert KING de volgende diensten:

- Workshops waarbij startende gemeenten worden gefaciliteerd in het maken van bewuste keuzes.
- Review van haalbaarheidsonderzoeken, business cases, plannen van aanpak en dergelijke.
- Verbinding van gemeenten op thema of inrichtingsfase via kennisbijeenkomsten en startergroepen.
- Het opstellen van een concrete beschrijving van het gemiddelde gemeentelijke informatiemodel, met architectuur, applicatielandschap, processen en koppelvlakken.
- Doorontwikkeling van modellen samen met gemeenten op basis van nieuwe ervaringen.

## 1.2 Wat verstaan we onder Governance

'Governance' is een begrip dat veel wordt gebruikt, maar vaak niet eenduidig wordt uitgelegd. In deze handleiding kiezen we ervoor 'governance' te typeren als: *"de wijze waarop mensen, organisaties en hun belangen betrokken worden bij het realiseren van ICT samenwerking"*.

Het gaat dus om het regelen van invloed en besluitvorming van de stakeholders en het borgen daarvan tijdens (het zoeken naar de mogelijkheden tot) samenwerking met anderen.

Bij governance gaat het om zowel inrichting als sturing: Hoe werken we samen? Op welke wijze worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren afgebakend? Hoe is de besluitvorming en democratische legitimatie georganiseerd? Hoe zijn de onderlinge verhoudingen in eigenaarschap, opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap?

## 1.3 Handreiking en geen handleiding

Deze handreiking is een levend document. Het bevat de huidige inzichten op het terrein van (ICT-) governance en besturing die van nut zijn voor die gemeenten die nieuwe samenwerking overwegen, die willen instappen in een bestaand ICT-samenwerkingsverband of net zijn gestart met samenwerking. Gemeenten die al samenwerken, kunnen deze handreiking gebruiken om de governance en besturing te evalueren en waar nodig bij te sturen. Ook is KING blijvend geïnteresseerd in ervaringen met samenwerken. De handreiking legt verbanden tussen inhoudelijke vraagstukken; de insteek is praktisch: waar dient rekening mee te worden gehouden, wat komt kijken bij de besluitvorming over eventuele samenwerking op het gebied van ICT? Hoe ziet het proces ernaartoe eruit?

Met name het belang van dit (oriëntatie- en verkennings)proces op weg naar een eventueel besluit over samenwerking, willen we met deze handreiking onderstrepen, waarbij we soms de diepte in gaan of juist verwijzen naar onderliggende documenten. Dit document groeit. KING blijft inzichten verzamelen en integreren in deze handreiking.

De handreiking is géén handleiding die van begin tot einde moet worden doorlopen. Het is geen inrichtingsplan op basis waarvan een samenwerkingsverband kan worden ontworpen<sup>1</sup>. Hier zijn twee redenen voor:

- 1 Vanuit EGEM en VNG is al de nodige documentatie opgeleverd rondom de te doorlopen stappen in het proces om te komen tot ICT-samenwerking: oriëntatie, verkenning, ontwerp, realisatie en doorontwikkeling. Volledigheidshalve verwijzen we hiervoor naar het 'Afwegingskader ICT-samenwerkingsproces' uit het rapport 'vermenigvuldigen door delen' (2007). Dit is weliswaar een ideaaltypisch proces, maar geeft een goed overzicht van de bestaande interventies en documentatie die er op dit terrein is.
- 2 We gaan ervan uit dat binnen gemeenten impliciet en expliciet al de nodige kennis en ervaring is rondom ICT, governance en samenwerking. Een deel van deze kennis is al verwerkt in deze handreiking en zal de komende tijd verder worden aangevuld en verdiept.

Tot slot, deze handreiking richt zich in eerste instantie op samenwerking op het gebied van ICT. De onderwerpen die in deze handreiking aan bod komen zijn echter niet alleen van toepassing op ICT-samenwerking.

#### 1.4 Leeswijzer handreiking

Deze handreiking beschrijft governance- en besturingissues die gemeenten tegen komen in het proces van samenwerking of de weg er naartoe.

In hoofdstuk 2 schetsen we de doelen en motieven voor samenwerking. De focus is het proces van oriëntatie en verkenning van een gemeente cq. een groep van gemeenten. We staan stil bij verschillende motieven, vooronderstellingen en aannames die dit proces kunnen beïnvloeden en de keuze voor partners en de schaalgrootte.

Hoofdstuk 3 beschrijft de nulmeting en het belang van de businesscase, een plan met daarin vastgelegd de kern en het waarom van samenwerking<sup>2</sup>. Willen de baten daadwerkelijk worden gerealiseerd, dan moet scherp worden gestuurd op de businesscase. Niet alleen tijdens de start, maar juist ook gedurende het proces van samenwerken.

In hoofdstuk 4 beschrijven we hoe de motieven en doelen van individuele gemeenten worden vertaald naar een gemeenschappelijke visie van het samenwerkingsverband en hoe deze wordt vormgegeven in een structuur en geformaliseerd in een juridische vorm. In dit hoofdstuk staan we ook stil bij de vraag hoe gemeenten hun opdrachtgevende rol goed kunnen invullen.

Tot slot gaan we in hoofdstuk 5 staan we stil bij de organisatorische aspecten en procesinvulling die zich voordoen binnen een samenwerkingsverband. Het gaat hier om het sturen van de samenwerking, de rolinvulling en toetreding- en exit strategieën e.d.

1 Voor handleidingen en voorbeelden verwijzen we de KING website ([www.kinggemeenten.nl](http://www.kinggemeenten.nl)). De website wordt continu gevuld met nieuwe handreikingen, goede voorbeelden, best practices, e.d.. Ook de eerdere handleidingen van EGEM die relevant zijn in dit kader zijn hier terug te vinden.

2 Zie handreiking 'De baten als ballast' (februari 2011), bijlage 1 'Model Business Case'





## 2. Doelen en motieven

Er zijn veel recente landelijke ontwikkelingen voor veel gemeenten de aanleiding om de mogelijkheden tot samenwerking nog verder te onderzoeken. Gemeenten ervaren in toenemende mate de kwetsbaarheid van de continuïteit en kwaliteit van dienstverlening. KING ziet gemeenten die zich verder oriënteren op intergemeentelijke samenwerking, of op zijn minst deze intentie delen, vastlopen. Sommige gemeenten hebben de intentie tot samenwerken geformaliseerd (er is een intentieverklaring) en komen niet verder in de realisatie. Zo blijkt bijvoorbeeld dat het verschil tussen de potentiële deelnemers in motieven en te verwachten baten te groot is. De vraag 'Wat willen we met deze samenwerking bereiken, wat levert de samenwerking ons op?' lijkt onvoldoende scherp beantwoord. Gaat het primair om bijvoorbeeld kostenreductie en/of vermindering van kwetsbaarheid? 'Zien we uiteindelijk een breder perspectief van samenwerking op meerdere bedrijfsvoeringsaspecten of uitsluitend ICT?' Ook het onderscheid tussen korte en lange termijn is vaak onvoldoende scherp. Streven we naar directe baten of uiteindelijk naar synergie op basis van gezamenlijk voordeel? Bovendien wordt het proces van oriëntatie en verkenning vaak 'verstoord' door leidende veronderstellingen, zoals de ICT van de grootste gemeente is vast leidend en daarmee moeten we een stuk autonomie opgeven. We zien dat, naast de operationele aspecten, stilstaan bij de motieven voor samenwerking net zo belangrijk is. Dit hoofdstuk gaat in op de doelen en motieven van ICT samenwerking.

### 2.1 Motieven voor samenwerking

Over het algemeen liggen de volgende motieven ten grondslag aan intergemeentelijke samenwerking op het terrein van ICT (in hoofdstuk drie wordt hier dieper op ingegaan):

- **Verbetering van (e-)dienstverlening;** door betere ondersteuning van de processen wordt het dienstverleningsniveau verhoogd. Daarbij komt dat deelnemers meer tijd overhouden om met andere opgaven aan de slag te gaan. Dit vergroot de bestuurskracht van gemeenten.
- **Vermindering van kwetsbaarheid;** veel, vooral kleine, gemeenten zijn niet voorbereid op de huidige ICT-opgaven doordat kennis of capaciteit ontbreekt.

- **Innovatie in dienstverlening/ ICT-opgaven;** een gevolg van deze kwetsbaarheid is dat gemeenten niet in staat zijn op een toekomstvaste wijze te investeren in ICT-opgaven (de eisen van deze tijd).
- **Kostenreductie;** er kunnen gemeentelijke besparingen bereikt worden, doordat kosten verdeeld worden over meerdere gemeenten en gezamenlijk efficiencyverbetering wordt gerealiseerd. Ook aanbestedingsvoordelen kunnen door samenwerking worden gerealiseerd.

De kunst is deze motieven om te zetten in gekwantificeerde baten. En daarop te sturen als individuele gemeente en daarnaast als collectief.

Bovengenoemde motieven zijn uiteraard ook van toepassing op samenwerking breder dan ICT. Bijvoorbeeld samenwerking op het gebied van andere bedrijfsvoeringsaspecten zoals facilitair, inkoop, HRM. Maar ook bij de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten en samenwerking in de SUWI keten speelt het verminderen van kwetsbaarheid en professionalisering van de dienstverlening een belangrijke rol.

## 2.2 Belang van goede oriëntatie

Bij intergemeentelijke samenwerking is de oriëntatiefase van groot belang. In deze fase betekent dit dat een antwoord op de vraag naar de motieven voor intergemeentelijke samenwerking per potentiële gemeente ondubbelzinnig beantwoord dient te worden. Een formulering van een motief betekent antwoord op de vraag ' Voor welk probleem vormt de samenwerking voor mijn gemeente een oplossing?' Er moet ook antwoord komen op de vraag welke baten men denkt te kunnen realiseren via de samenwerking en met welke verwachtingen en veronderstellingen men een proces tot samenwerking ingaat.

Belangrijk daarbij is dat deze motieven en verwachtingen gemeentebreed onderschreven worden of in ieder geval in kaart gebracht. Zowel de I&A-managers, raadsleden, bestuurders en specialisten moeten 'gelijk optrekken' en het grotendeels eens zijn over de leidende motieven. Het moet duidelijk zijn waar de verschillen liggen en er dient bepaald te worden wat de impact ervan is.

Natuurlijk is het vertrekpunt in elke gemeente anders. Juist omdat er al zoveel samengewerkt wordt in regionaal verband is het startpunt waarschijnlijk nooit nul. Soms ligt samenwerking met een grote gemeente in de buurt voor de hand op basis van geografische ligging en schaalgrootte. In andere gevallen zal er samengewerkt worden met gemeenten van gelijke grootte. De vraag is dan met welke.

## 2.3 Partnerkeuze en schaalgrootte

### Balans tussen partnergemeenten (ISZF)

Bij aanvang van het ISZF is heel bewust gekozen voor een start van de samenwerking tussen zes 'gelijke' partijen. Ook de geografische ligging speelde hierbij een rol. Pas nadat de samenwerking stevig gevestigd was, is een nieuwe en iets grotere partij aangesloten.

*Bron: Samen Sterker (2010)*

### Partnerkeuze

Op basis van geografische ligging, kan samenwerking met een grote buurgemeente vanzelfsprekend zijn. De ICT-inrichting en strategie van deze grote gemeente zal over het algemeen leidend zijn, is de vooronderstelling. Het is dan zaak om de motieven en baten goed verankerd te krijgen in

de samenwerking en als individuele gemeenten ook te sturen op de realisatie ervan. N.B. Ook de aanwezigheid van een gemeenschappelijk deel van de benodigde infrastructuur bijvoorbeeld een breedband netwerk kan een rol spelen bij de keuze voor samenwerking.

In andere gevallen ligt samenwerking met gemeenten van gelijke grootte voor de hand. Dit kan een nieuw samenwerkingsverband zijn of aansluiting bij een bestaand samenwerkingsverband. In 'beide situaties kunnen discussies ontstaan over de intensiviteit van de samenwerking en de omvang. Wat delen we en met wie? Beperken we ons tot ICT of beginnen we daarmee met een toekomstperspectief van samenwerking op meerdere bedrijfsvoeringsaspecten. Er zijn situaties bekend waarin de potentiële samenwerking varieerde van 3 gemeenten tot 10 gemeenten.

Soms kunnen gemeenten kiezen uit aansluiting bij een grote buurgemeente of bij een samenwerkingsverband met meerdere kleinere gemeenten. Zeker wanneer er meerdere mogelijkheden zijn, is het noodzakelijk gericht, maar voldoende tijd te besteden aan de haalbaarheid van de verschillende scenario's. Dat kan door een individuele gemeente worden gedaan, maar ook door een potentieel collectief. Een dergelijk onderzoek faciliteert in het maken van de keuze die het beste past bij de motieven, verwachtingen en te verwachten baten.

### **Schaalgrootte**

Er bestaat niet zoiets als een ideale schaal grootte van een ICT-samenwerkingsverband en de mate waarin moet worden samen gewerkt. In de praktijk zien we samenwerkingsverbanden van minimaal 3 en maximaal 8 deelnemers. Het merendeel van deze samenwerkingsverbanden bestaat uit kleinere gemeenten.

Schaalgrootte hangt af van de verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten qua ambitie en mate van samenwerking en professionaliteit, bereidheid en urgentie. De volgende overwegingen spelen een rol in het bepalen van de geschikte schaal grootte:

- Als de scope van ICT-samenwerking zich vooral richt op de (server) infrastructuur met een bepaalde omvang van opslag en processorcapaciteit, dan is dit uitermate geschikt voor een groot aantal deelnemers en het realiseren van de te behalen baten hiervan. Het gaat hier immers om grote langlopende investeringen. Voorbeelden zijn: ISZF, Kempengemeenten, Equalit
- Als de samenwerking zich richt op meerdere bedrijfsvoeringsdomeinen en/of de standaardisatie van applicaties en werkprocessen, dan is het managen van de spanning tussen standaardisatie en maatwerk meer complex en daarmee ook het realiseren van eventuele kostenvoordelen. Voorbeelden: Servicepunt 71, Servicecentrum Drechtsteden, Groningen-Ten Boer, Enschede-Losser.

Een grotere verscheidenheid aan motieven en verwachtingen zal het proces van realisatie vertragen of zelfs in de weg staan. En tot resultaat kunnen hebben dat de taakinvulling van het samenwerkingsverband minder zal omvatten. Met andere woorden: *Als de potentiële deelnemers gezamenlijk dezelfde voordelen zien, de urgentie ervaren en de bereidheid hebben zal de samenwerking intensiever zijn. Dat uit zich in de overdracht van meer taken en verantwoordelijkheden naar het samenwerkingsverband, meer streven naar standaardisatie en dus minder maatwerk. Er wordt dan optimaal geprofiteerd van de samenwerking.*

KING adviseert gemeenten om aan deze fase van vergelijking van motieven, doelen en verwachtingen, met andere woorden het creëren van een *gezamenlijke agenda*, voldoende tijd te besteden, maar de doorlooptijd goed te bewaken. In de praktijk duurt deze fase vaak nog te lang, waardoor vaak het momentum verdwijnt en het vertrouwen over de meerwaarde van samenwerking langzaam afkalft.

Als op basis van een haalbaarheidsonderzoek de potentie van de samenwerking is vastgesteld, kan een businesscase worden opgesteld. Er is antwoord op de vragen:

- Welke motieven zijn er om samen te werken?
- Welke mate van samenwerking?
- Welke baten worden verwacht? (bijvoorbeeld synergie in applicatielandschap, besparingen op personeel, verminderen kwetsbaarheid etc.<sup>3</sup>)
- Wat zijn verwachtingen en veronderstellingen?
- Welk samenwerkingsmodel heeft de voorkeur? (eerste verkenning)
- Is er draagvlak? Komen motieven, verwachtingen, baten, kosten voldoende overeen?

Het opstellen van een businesscase en een goede afweging van de kosten en de baten hierin, kan leiden tot een beter inzicht wat de ideale schaalgrootte van een samenwerkingsverband is om de baten te realiseren. Zo kan het zijn dat een samenwerking met een grote gemeente op een bepaald moment beter te realiseren is dan een samenwerkingsverband met vier kleinere gemeenten. Bijvoorbeeld als de kwetsbaarheid bij de samenwerking met vier kleinere gemeenten niet daadwerkelijk verminderd wordt. Of omdat door het aansluiten bij een grote gemeente de terugverdientijd van de investeringen aanzienlijk kan worden verkort.

#### 2.4 Last van vooronderstellingen?

Daar waar tot nu toe het belang wordt onderstreept om motieven tastbaar en concreet te maken, kunnen onderliggende vooronderstellingen een eigen leven gaan leiden als ze niet voldoende expliciet worden gemaakt en besproken. Met vooronderstellingen bedoelen we vooral aannames op individueel niveau om wel of niet tot samenwerken over te gaan. In de praktijk blijkt vaak dat op strategisch niveau deze vooronderstellingen hardnekkiger zijn, dan op operationeel niveau.

Een paar voorbeelden van dergelijke vooronderstellingen:

- “Als we samenwerken is er geen ruimte meer voor maatwerk. Wij vinden dat maatwerk altijd boven standaardisatie gaat!”
- “Wij zijn bijzonder en wij zijn beter! Onze ICT-inrichting moet dus leidend zijn.”
- “Samenwerking creëert nog meer bestuurlijke drukte, dus laten we er niet aan beginnen”

#### Succesvol oriënteren op ICT-samenwerking in de regio Nijmegen

Een waardevol instrument om met elkaar de motieven, doelen en verwachtingen te vergelijken is opgenomen in bijlage 1. Het betreft een inventarisatieformat zoals dat gebruikt is in een gezamenlijke verkenning regio Nijmegen. Hierin kunnen meerdere potentiële samenwerkingspartners scoren op ‘motieven van samenwerking’, ‘mate van samenwerking’, ‘draagvlak’ en ‘voorkeur voor samenwerkingsvorm’.

Het is van belang in deze interne fase dergelijke vooronderstellingen boven water te krijgen en van antwoorden te voorzien. Als dat in deze fase niet gebeurt, frustreert dat het verloop van het vervolgproces. De andere kant van de vooronderstellingen:

- Intergemeentelijke samenwerking sluit maatwerk ICT-oplossingen niet uit. Het streven naar standaardisatie in het applicatielandschap en de infrastructuur is veelal een leidraad in het maken van keuzes. Er kan echter voor gekozen worden gemeenten maatwerk aan te bieden.

<sup>3</sup> Zie handreiking ‘De baten als ballast’, bijlage 4 ‘Batenmodel’

Met name shared service centra lossen dit op via portfoliomanagement waarin een standaard productenaanbod tegen een vastgestelde prijs wordt aangeboden en maatwerkoplossingen op basis van calculatie worden gedaan.

- Natuurlijk kan het zijn dat een gemeente door een goede strategie en interne organisatie vooroploopt op de andere potentiële deelnemers. En een conclusie kan zijn dat deze inrichting leidend wordt in de samenwerking of dat andere gemeenten een inhaalslag maken.
- Ook bij herindeling van gemeenten speelt dit en dan wordt onder druk van de verplichte samenvoeging meestal een oplossing gevonden. Een vroegtijdige stellingname zonder zicht op de consequenties voor het geheel en een kijk op andere varianten leidt tot frustratie en vertraging.
- Bestuurlijke drukte; deze vooronderstelling kent twee dimensies:
  - Bestuurlijke drukte zal vooral ontstaan wanneer het bestuur van het samenwerkingsverband (het algemeen bestuur en dagelijks bestuur) zich ook nadrukkelijk met het spel bezighouden. Dit betekent immers een bemoeienis met inhoudelijke vraagstukken.
  - Gemeenten kennen vaak samenwerkingsverbanden op meerdere taken (o.a. veiligheid, zorg, verkeer en ruimtelijke ordening). Een nieuw samenwerkingsverband met andere gemeenten zorgt per definitie voor extra bestuurlijke drukte. KING adviseert gemeenten om, waar mogelijk, zich bij samenwerking op ICT gebied te richten op dezelfde samenwerkingspartners als op andere taken waarop wordt samengewerkt.
  - N.B. Tegenover de toename van bestuurlijke drukte staat de afname van bestuurlijke aandacht en zorg. Gescheiden gemeentelijke informatievoorzieningen vragen in totaal veel meer aandacht van bestuur dan één gemeenschappelijke gemeentelijke informatievoorziening.

#### **Spanning maatwerk en standaardisatie**

Een breed palet aan samenwerkingsgebieden zorgt ervoor dat er inderdaad een spanningsveld bestaat tussen het, omwille van de efficiency, leveren van standaardproducten en het vragen om maatwerk producten om de eigen couleur locale te kunnen waarborgen.

*Bron: Samen Sterker (2010)*





## 3. Nulmeting en financiën

### 3.1 Belang van een businesscase

Voorgaande paragrafen beschrijven het belang van een gedegen oriëntatie op de vraag 'What's in it for me?'. Gemeenten moeten dit niet alleen doordacht, maar ook doorvoeld hebben. Het creëert draagvlak op meer niveaus (bestuur, management, ICT medewerkers). Bovendien hebben we willen onderstrepen dat vooronderstellingen het proces van (oriënteren op) samenwerking kunnen frustreren wanneer deze onvoldoende expliciet worden gemaakt.

Het proces van oriëntatie resulteert in een (intentie)besluit om te gaan samenwerken. Deze keuze zal moeten worden onderbouwd met een kosten-baten analyse, de kern van een zogenaamde businesscase. Het gaat dan niet alleen om kwalitatieve en kwantitatieve kosten en baten rondom financiën, organisatie, ICT en personeel, maar om inschattingen rondom complexiteit en risico's van de keuze en uiteindelijk de haalbaarheid ervan.

Waar een haalbaarheidsonderzoek zich nog richt op de mogelijkheden van samenwerking, beschrijft een business case deze mogelijkheden cq. scenario's in termen van (maatschappelijk) kosten en baten.

Van belang bij het opstellen van de businesscase is dat:

- een goede businesscase duidelijk maakt wat het daadwerkelijke maatschappelijk rendement is van de beoogde samenwerking, helpt keuzes te maken en het instrument vormt om de sturing op de realisatie van de baten vorm te geven.
- deze vergelijkbaar is voor alle potentiële deelnemers. Een businesscase is gebaseerd op de feitelijke situatie binnen alle potentiële deelnemers. Elke gemeente zal geanalyseerd moeten worden op dezelfde issues (bijv. applicatielandschap, verwachte investeringen en infrastructuur).
- de businesscase scenario's bevat. Als het gezamenlijke motief is om volledige synergie in de applicaties te brengen, is het bepalen van het besparingspotentieel alleen maar mogelijk als duidelijk is welke

applicaties en versies daarvan draaien bij de diverse gemeenten. Varianten kunnen zijn dat volledige synergie al mogelijk is binnen 3 jaar, een scenario waarin synergie gedeeltelijk te behalen is, of zelfs helemaal niet, maar wel sprake is van vermindering van toekomstige investeringen.

Alleen met een businesscase die minimaal aan deze voorwaarden voldoet is een goede vergelijking mogelijk en kunnen verantwoorde keuzes worden gemaakt ten aanzien van synergie en investeringen. In hoofdstuk vier gaan we verder in op deze businesscase als sturingsinstrument.

### 3.2 Businesscase uit de lade

#### Herkent u deze situatie?

Een businesscase is een rekensom die moet leiden tot een aantoonbaar verschil tussen kosten en baten. Groen licht is er wanneer dit verschil positief is. Daarna verdwijnt de businesscase in de lade en komt te voorschijn bij bijvoorbeeld een budgetoverschrijding of planningsperikelen. Conclusie is dan: verkeerde aannames, uitsluitend sturing op kosten, uiteenlopende verwachtingen.

Bovenstaand voorbeeld is nog te vaak gemeengoed. Bij het beoordelen van de wenselijkheid en het succes van samenwerken is er vaak een te eenzijdige focus op het inventariseren van kosten. De reden hiervoor is eenvoudig: in de publieke sector is het hard maken van baten lastig.

Een businesscase moet de baten en de kosten (kwalitatief en kwantitatief) in beeld brengen van de samenwerking ten opzichte van ongewijzigd beleid; zowel financieel als op het gebied van de dienstverlening, bedrijfsvoering en de risico's die met het vormen van een dergelijke samenwerkingsorganisatie samenhangen.

Deze handreiking legt de focus op de business case als besluitvormings- en sturingsinstrument. Uiteraard blijft de functie van de businesscase als initiële rekensom hiermee overeind, maar komt in een ander daglicht te staan. Het gebruik van de businesscase wordt een continu proces van informeren, bijstellen en bijsturen. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om te kunnen sturen op baten.

### 3.3 Concreet maken van motieven

In hoofdstuk twee is het proces van interne bewustwording, vormgeving van een gezamenlijke agenda, een eventueel haalbaarheidsonderzoek en uiteindelijk commitment in de vorm van een business case besproken. De verkenning van de 'motieven van samenwerken' en het formuleren van de baten vormt hierin de rode draad.

Om daadwerkelijk te kunnen sturen op baten is het belangrijk dat de motieven zo concreet mogelijk vertaald worden in de business case. Het concreet maken van deze baten blijkt in de praktijk lastig. Tal van aanbevelingen zijn in diverse 'business case-aanpakken' uitgewerkt, zoals:

- Betrek zoveel mogelijk verschillende invalshoeken bij het inventariseren van de baten. Het combineren van verschillende inzichten levert uiteindelijk een completer overzicht op.
- Gebruik waar mogelijk ervaring vanuit al uitgevoerde projecten om kosten en baten zo nauwkeurig mogelijk op waarde te kunnen schatten. Alles zelf bedenken hoeft niet.
- Neem alleen realiseerbare baten mee en maak deze expliciet. Bijvoorbeeld: bij een mogelijke reductie van 2 fte is het belangrijk expliciet te maken wat deze fte nu daadwerkelijk doen, alvorens deze voor een te hoog bedrag in te boeken als besparing. En stuur ook op het realiseren van de reductie.
- Neem ook de nieuwe (incidentele en structurele) kosten mee die door samenwerking ontstaan.

- Maak expliciet dat er kwalitatieve en kwantitatieve kosten en baten zijn met andere wegingsfactoren en andere eenheden (niet alles is in € uit te drukken, maar bijvoorbeeld in fte, uren, aantal licenties, etc.).
- Neem in eerste instantie de kosten en baten over een horizon van maximaal 5 jaar mee, om zo een evenwichtige balans te creëren. Uiteraard is het zo dat baten die binnen een jaar realiseerbaar zijn, betrouwbaarder zijn dan baten op langere termijn.
- Sluit in de business case aan bij het geprognosticeerde vervangingsregime van de samenwerkende gemeenten individueel. Als de gemeente geen goed investerings- en vervangingsplan heeft stel dat dan eerst op en gebruik dat voor de businesscase.

De belangrijkste aanbeveling vanuit deze handreiking is: wees volledig in het inventariseren van de kosten en baten, maar focus op het kwantificeren(en sturen) van die baten die de grootste impact hebben op de uiteindelijke uitkomst (en dus realisatie!) van de businesscase. Probeer dus niet volledig te zijn in het kwantificeren, maar prioriteer. Maak hierbij gebruik van kennis en ervaring die is opgedaan bij bestaande samenwerkingsverbanden.<sup>4</sup>

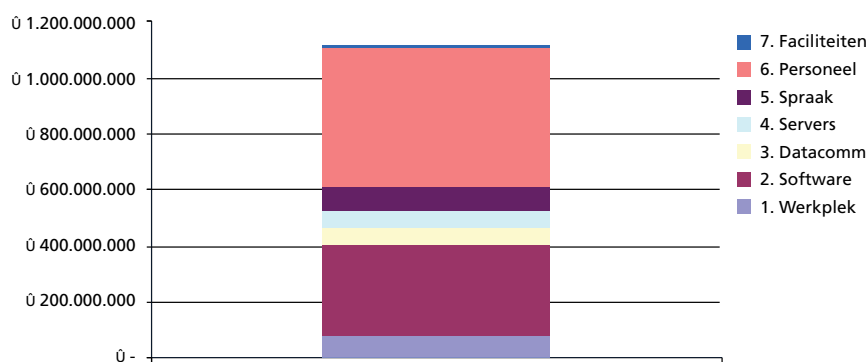
Het lijkt een misverstand dat het maken van een volledige businesscase heel lang duurt. Uiteraard moet worden voorkomen dat eindeloze rekenexercities ontstaan, maar achteraf aantonen dat je volledig bent geweest in het inventariseren ervan is van groot belang. Andersom, vanuit de zekerheid dat de business case als stuur- en verantwoordingsinstrument gebruikt gaat worden, is het noodzakelijk de feiten goed te verkennen en de argumenten helder te formuleren.

Hanteer de volgende volgorde:

1. **Identificeer alle kosten en baten** van de mogelijke scenario's van samenwerking. Dit in eerste instantie in termen van 'meer en minder'. Wat betreft de baten verwijzen we naar het batenmodel<sup>5</sup> zoals dat ook vanuit het project is opgeleverd.
  - a. Kostenreductie: samenwerking met als doel de investeringen dan wel kosten van ICT (hardware, software, telefonie, personeel) te reduceren.
  - b. Een van de belangrijkste besparingsposten, namelijk personeel (zie onderstaande figuur), wordt tot op heden nog onvoldoende meegenomen. Dit omdat men verwacht dat de afvloeiingskosten voor personeel in de publieke sector flink oplopen. En omdat er geen beleid is op het herplaatsen van medewerkers in openstaande vacatures. Wanneer een duidelijk beeld van deze kosten in de businesscase bestaat, kan pas eenduidig worden gestuurd op het (moment van) realiseren van besparingen.

<sup>4</sup> Zo is de business case Servicepunt 71 via internet beschikbaar. Deze bevat veel informatie die bij het identificeren van de kosten en baten kan helpen.

<sup>5</sup> Zie handreiking 'De baten als ballast', bijlage 4 'Batenmodel'. De vetgedrukte baten zijn al genoemd in het batenmodel. De overige punten b, c, g zijn hier een verbijzondering van.



*Figuur: Totale IT-kosten/jaar op NL niveau verdeeld over de kosttypen*

- c. Opschonen van het woud aan applicaties. In de deelnotitie 'verdieping GEMMA informatiearchitectuur' (februari 2011) bij dit programma, is het woud aan gemeentelijke applicaties geschetst. Uit ervaring weten we dat bij samenwerking er nog veel verschillende versies van die applicaties zijn of producten van verschillende leveranciers. Dit is kosten verzwarend in onderhoud, beheer, koppelingen en licenties.
- d. Verminderen kwetsbaarheid: samenwerking met als doel meer informatie ter beschikking te hebben om zo de kwetsbaarheid in kennis en capaciteit te verminderen. De besparing is relatief minder personeel en een lager risicoprofiel voor uitval of noodzaak tot dure tijdelijke inhuur.
- e. Kwaliteit van digitale dienstverlening: samenwerken met als doel de digitale dienstverlening te professionaliseren.
- f. Ontzorgen: Door de ICT onder te brengen bij een SSC houdt de gemeente haar handen vrij voor de werkelijke kerntaken van de gemeente.
- g. Versnellen innovatie: De gemeenten staan voor vele opgaven, niet in de laatste plaats de vele (ICT) innovaties uit het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP). De veronderstelling is dat samenwerking deze vernieuwing kan versnellen. Er zijn zelfs gemeenten die stellen dat zij deze innovaties in hun eentje niet kunnen uitvoeren. N.B. Nieuwe ontwikkelingen kunnen binnen een gemeente geprobeerd worden en omdat ze op dezelfde infrastructuur en bodemplaat gebouwd zijn vervolgens eenvoudiger en fors goedkoper uitgerold worden over de andere deelnemende gemeenten.
- h. Gemeenschappelijk verwerven en implementeren van leveringen en diensten op het gebied van ICT-voorzieningen.

Gebruik voor het bepalen van de kosten het TCO-model (zie voor meer detail de handreiking 'De baten als ballast'). Neem hierbij ook de kosten mee die voor het vormen van een nieuw samenwerkingsverband of organisatie moeten worden gemaakt. Denk aan de zogenaamde desintegratiekosten van de participerende gemeenten. Hieronder wordt verstaan de kosten die achterblijven of juist ontstaan bij de deelnemers. Denk bijvoorbeeld aan opdrachtgeverschap, denk aan bestuur en bijvoorbeeld een Raad van Toezicht van een gemeenschappelijke regeling.

2. **Kwantificeer deze kosten en baten zoveel als mogelijk.** Zoals gezegd, focus op die baten die de grootste impact hebben op de uiteindelijke uitkomst van de businesscase en die op korte termijn te realiseren zijn.

Voorbeelden van een concrete vertaling in de businesscase zijn:

Motief	Indicator
Betere kwaliteit van (e-)dienstverlening	Doorlooptijden/ tijdwinst Beschikbaarheid van managementinformatie Gebruik keteninformatie Minder overtypen van gegevens met als bijvangst minder fouten.
Ontzorgen	Foutpercentages Beschikbaarheid uitwijk/ verminderen uitval Gemeenschappelijk functioneel/technisch beheer.
Verminderen kwetsbaarheid	Uitfasering of overdracht beheer van zelfbouw Minder afhankelijk van deskundigheid en beschikbaarheid personeel. Betere technische voorziening met meer uitwijk en opvang.
Innovatie	Samenhang ICT visie en ambitie Inpassing zaakgericht werken Implementatie NUP Gezamenlijke aanpassing processen
Kostenreductie	20% besparing door applicatiesynergie en sanering Hergebruik projectleiding realisatie BAG Gezamenlijke inkoop, waaronder gezamenlijk aanbesteden en verwerven, bijvoorbeeld Burgerzaken modules Besparing via standaard bodemplaat en –infrastructuur* Na 7-10 jaar besparing op exploitatie* (*Zie hiervoor ook de KING handreiking ‘De baten als ballast’)

3. Al in dit stadium is het van belang te **inventariseren wat de risico's zijn**. Wat is de hardheid en bandbreedte van de cijfers? Welke randvoorwaarden zijn er bij het behalen van de baten en het verlagen van de kosten (denk hierbij bijvoorbeeld aan de benodigde opleidingen om iemand daadwerkelijk op een ander terrein inzetbaar te maken)? Welke aannames zijn er gedaan? Is het realiseerbaar? Is het toetsbaar zodat ook later daadwerkelijk op de waarheid kan worden gestuurd en de businesscase niet in twijfel hoeft te worden getrokken. Is de businesscase voldoende zorgvuldig in de tijd gespreid zodat kosten niet in andere jaren vallen dan de baten? Is er voldoende druk op efficiency geweest?

Een belangrijk risico om in deze fase bij stil te staan is welke invloed heeft de (impliciete) kwaliteitsverbetering op de kostenontwikkeling. Immers, de gemeente die haar informatievoorziening het beste op orde heeft is de bepalende factor in de norm en het niveau van kwaliteit dat met elkaar wordt nagestreefd.<sup>6</sup>

Het opstellen van een business case is voor elk samenwerkingsverband uniek. Maar er zijn algemene richtlijnen voor het opstellen ervan. Deze model business case is opgenomen in de handreiking ‘De baten als ballast’, die tevens is opgeleverd vanuit het project ‘Slim Samenwerken aan ICT’.

<sup>6</sup> Ook in de kostenvergelijking is dit een risico. Immers de kosten van een kwalitatief mindere taakuitvoering worden dan vergeleken met de kosten van een kwalitatief verbeterde taakuitvoering.

#### Enkele handreikingen voor de business case

Het gebruik van business cases is in beginsel een waardevol instrument om de besturing vorm te geven. Mits je hiermee rationeel en realistisch omgaat. Rationeel door je zoveel als mogelijk te baseren op harde feiten (inzicht hebben in de huidige situatie) en realistisch door er geen uitgebreide rekensessie van te maken.

Maak de op feiten gebaseerde onderbouwing in de tijd inzichtelijk. Op deze manier is het voor de beslisser mogelijk om te zien wanneer de business case positief wordt, wat de besparing en de kosten per jaar zijn, en om hierop tussentijds op te sturen wanneer nodig.

Een geschikt methodisch kader hiervoor is: 'Information Economics' (IE). Deze methode geeft structuur aan een discussie, met zowel beleidsmakers, uitvoerenden als IT-medewerkers, over de daadwerkelijk integrale (!) toegevoegde waarde van een project voor de gemeente met inachtneming van de huidige context van bezuinigingen en risico's. In bijlage 2 is het concept van IE nader toegelicht.

### 3.4 Sturen op baten

In deze handreiking wordt een onderscheid gemaakt in het sturen op **kosten** en het sturen op **baten**. Dit onderscheid is vooral van belang, omdat bij de oprichting van een samenwerkingsverband de kosten in eerste instantie op een andere plek gemaakt worden dan waar de baten worden gerealiseerd. In andere woorden, binnen een samenwerkingsverband wordt primair gestuurd op kosten (bijvoorbeeld schaalvoordelen, schrappen van dubbele activiteiten, voordelen personele kosten en huisvestingskosten) terwijl een deelnemende gemeente primair moet sturen op het realiseren van de voorgestelde baten (bv. het kunnen richten op kerntaken, vermeden kosten, gezamenlijke projecten, ontzorgen, zorgen dat het 'oude' niet naast het 'nieuwe' blijft bestaan).

Sturen op de baten als meetbare indicator draagt bij aan het bereiken van de beoogde doelstellingen. Ook maakt het inzichtelijk of en zo ja, in hoeverre deze baten zijn bereikt. Dit kan niet zonder kwalitatief goede informatie en focus. Hoewel de aard en omvang van de samenwerking hierop van invloed is, zal het aantal indicatoren moeten worden beperkt.

Minstens zo belangrijk bij het sturen op baten is eigenaarschap; het koppelen van de te verwachten baten aan de reguliere planning- en controlcyclus van de betreffende gemeente. Wanneer degene die de baten moet realiseren ook daadwerkelijk de consequenties ervaart van het realiseren ervan dan wel het verzui- men ervan, ontstaat er een belangrijke 'incentive' voor het sturen erop.

Naarmate het proces om te komen tot (een) samenwerking(svorm) vordert, zijn werkelijke kosten en baten beter inzichtelijk. Tussentijdse aanscherping en evaluatie achteraf is goed om te beoordelen of de doelen ook daadwerkelijk bereikt zijn tegen de gestelde kosten en of de risico-inschatting juist nog actueel is.

#### Beperkte investeringskosten door gebruik maken sterktes partners (Drechtsteden)

"Het vergt veel sturing om de voordelen van de samenwerking vast te blijven houden. De investeringskosten zijn beperkt door gebruik te maken van expertise van de verschillende partners."

*Bron: Samen Sterker (2010)*

In de praktijk ligt het zwaartepunt nog te vaak bij het vaststellen van een business case. Hiermee is de business case dus primair een besluitvormingsdocument. Daarna gaat men over tot de orde van de dag en gaat men ervan uit dat de uitvoering succesvol zal zijn. Als gemeente moet je echter sturen op de kwaliteit van de geboden service én het realiseren van de business case en haar baten.

### 3.5 Financieringsmodellen

De kosten en baten worden uiteindelijk over de verschillende deelnemers verdeeld, er bestaan verschillende financieringsmodellen<sup>7</sup>:

1. Kostenverrekening waarbij geen specifieke zaken worden doorbelast (lump sum) op basis van een verdeelsleutel inwoner aantal, fte of m<sup>2</sup>. Geen relatie met daadwerkelijk gebruik. (VAST TARIEF)
2. Alle kosten zijn verrekend in een variabel tarief gerelateerd aan het gebruik van samenwerkingsdiensten; hoe meer gebruik, hoe hoger de kosten (bijvoorbeeld uren, 'tikken') (VARIABEL TARIEF)
3. Kostenverrekening waarbij de deelnemende gemeenten kunnen kiezen uit verschillende service- of ambitieniveaus op basis waarvan tariefdifferentiatie plaatsvindt. Ter illustratie: basispakket, basispakket+ en basispakket++ (GETRAPT TARIEF)
4. Kostenverrekening in de vorm van een basispakket en daarbuiten / daarboven wordt verrekend per geleverde dienst (standaard dienstverlening + maatwerk) (SAMENGESTELD TARIEF)

Ieder van deze modellen heeft haar eigen voor- en nadelen:

Verrekening	Eigenschappen	Samenwerkingsverband	Deelnemende gemeente
Vast	Profiteren van efficiencyvoordelen Zekerheid over kosten Eenvoudige administratie Geen prikkel om te besparen	+ Nvt + +	- + + -
Variabel	Betalen naar gebruik Complexe administratie en applicaties nodig die gebruik registreren Prikkel om een evenwichtig product/prijsniveau te halen Hoog dienstverleningsniveau mogelijk, maar kostbaar	Nvt - + Nvt	+ Nvt Nvt +
Getrapt	Keuze uit beperkt aantal pakketten Meer nadruk op standaardisatie Goede prijs/product verhouding Complexe administratie en applicaties nodig die gebruik registreren	+ + + -	+/- + + -
Samengesteld	Complexe administratie en applicaties nodig die gebruik registreren Goede balans mogelijk tussen eigen vaste voorspelbare bijdrage en gebruik. Goede flexibiliteit in dienstverlening	- + +	Nvt + +

<sup>7</sup> Zie hiervoor ook de handreiking 'De baten als ballast', bijlage 3 'Stapsgewijze aanpak van verrekenen'

In de praktijk werken veel samenwerkingsverbanden met een vast tarief. Echter steeds meer wordt een onderscheid gemaakt naar type producten als basis voor verrekening. Er wordt een standaard pakket gedefinieerd tegen een vast tarief. Daarbuiten wordt maatwerk geleverd tegen een variabel tarief. Het resultaat is dus een samengesteld tarief.

Kortom, er bestaat niet iets als één ideaal verrekenmodel per type samenwerkingsverband, maar wel naar onderscheid van product.

Het feit, dat het kostenpatroon blijft veranderen bij zowel het op te richten samenwerkingsverband als ook bij de deelnemers, maakt de zaken complex. Immers, het samenwerkingsverband gaat sturen op een efficiënte 'bodemplaat' en een passende beheerorganisatie. Hiermee zijn investeringen gemoeid en dit brengt dus in eerste instantie meer kosten met zich mee. Bij een deelnemende gemeente zullen in eerste instantie de exploitatielasten dalen, echter worden wel weer transitiekosten (bijvoorbeeld opleidingskosten) en desintegratiekosten (bijvoorbeeld coördinatielasten) gemaakt. Ook zullen kosten blijven bestaan voor het gebruik van ICT-voorzieningen als die niet door een samenwerkingsverband worden geleverd.

KING raadt aan een onderscheid te maken in een verrekeningsmodel **per type product**. Zo zal een groot deel van de te leveren producten en diensten van een samenwerkingsverband standaard zijn, denk hierbij vooral aan het leveren van de werkplek(ken)(voorzieningen), maar ook bijvoorbeeld het 'beheer' van nieuwe werkplekconcepten. Het samenwerkingsverband zal er hierbij naar streven een zo goed mogelijk (uniform) product in de markt te zetten tegen zo laag mogelijke kosten. Een vast tarief is hierbij het meest geschikt. Een gemeente zal er in dat geval voortdurend naar streven om zo min mogelijk werkplekken af te nemen, want daarin zit de werkelijke besparing.

Voor maatwerk is een variabel tarief meer geschikt. Men betaalt naar gebruik en complexiteit. Anderen die daar geen gebruik van willen maken betalen daar niet aan mee. Denk hierbij aan adviezen richting een gemeente met betrekking tot het uniformeren en/of stroomlijnen van werkprocessen en een effectief en efficiënt gebruik van applicaties. Hierin zijn daadwerkelijk substantiële besparingen te realiseren, hoewel sommige gemeenten in het samenwerkingsverband dit zelf zullen willen inrichten.

Om te kunnen innoveren kunnen samenwerkende gemeenten een zogenaamd **innovatiefonds** in het leven roepen. In het vaste tarief kan een bedrag worden versleuteld dat gereserveerd wordt voor het doen van collectieve investeringen.

Het is een risico dat, bij het aangaan van een samenwerking, er een te rigide kostenverdeling wordt afgesproken tussen de verschillende deelnemers en het samenwerkingsverband. Een te rigide structuur maakt lui, immers degene die op dat moment het minste betaalt, is geneigd mogelijke veranderingen, bijvoorbeeld als het gevolg van nieuwe toetreders of het doen van gezamenlijke investeringen, tegen te houden. Afspraken over kostenverdelingen zijn dus eindig en hebben een bepaalde mate van flexibiliteit en differentiatie in zich nodig. Het is ook een kwaliteits- en (financieel) besturingsinstrument.

#### Het verrekeningsmodel in de Drechtsteden

Een goed voorbeeld van flexibiliteit is de strategie zoals die gehanteerd in het samenwerkingsverband Drechtsteden: als er verschil in ambitie is binnen het samenwerkingsverband, kan een van de deelnemende gemeenten initiatief nemen en een voorinvestering doen die bij breder gebruik weer verrekend wordt met de later implementerende partijen. De veranderstrategie gaat dus uit van zoveel als mogelijk samen doen, maar geeft ruimte aan individuele activiteiten als de ambities niet gelijk zijn. Randvoorwaarde daarbij is dat alles zoveel mogelijk plaatsvindt in dezelfde infrastructuur en op dezelfde 'bodemplaat'. Alleen daar al ligt een enorme besparing bij de uitrol over andere gemeenten.



## 4. Sturing en samenwerkingsmodellen

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de motieven en doelen van individuele gemeenten worden vertaald naar een gemeenschappelijke visie van het samenwerkingsverband en hoe deze wordt vormgegeven in een structuur en geformaliseerd in een juridische vorm. In dit hoofdstuk staan we ook stil bij de vraag hoe gemeenten hun opdrachtgevende rol goed kunnen invullen.

### Stap voor stap toewerken naar eindperspectief (ISZF)

De bij de vorming van het ISZF betrokken gemeenten hebben vroegtijdig in het proces tot samenwerking met elkaar de stip op de horizon geplaatst: Een samenwerkingsvorm als middel om invulling te geven aan de doelstellingen rondom verminderen kwetsbaarheid, professionalisering en efficiency.

*Bron: Samen Sterker (2010)*

### 4.1 Besturingsmodel

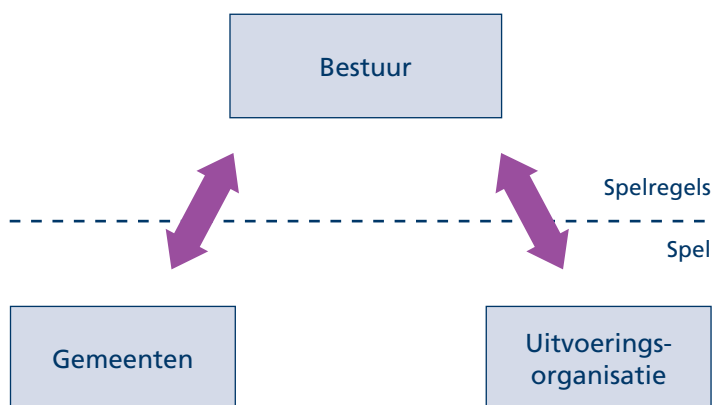
Bij intergemeentelijke samenwerking worden vraagstukken rondom drie verschillende rollen onderscheiden:

1. De individuele deelnemers, de **gemeenten**, die opdrachtgever, afnemer en (mede-) eigenaar zijn van het gemeenschappelijke samenwerkingsverband.
2. Het **bestuur** van het samenwerkingsverband is primair verantwoordelijk voor de continuïteit<sup>8</sup> van de samenwerking. Zij stelt de visie en strategie van het samenwerkingsverband vast, als ook de jaarplannen en budgetten. Zij bepaalt de kaders waarbinnen de deelnemers hun ICT vragen formuleren, zoals bijvoorbeeld het omgaan met vraagstukken rond standaardisatie en maatwerk. Zij bevordert de continuïteit van de samenwerking, waaronder het vraagstuk van in- en toetreding. Het bestuur van de samenwerking bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten.

<sup>8</sup> Het gaat hier niet alleen om continuïteit in financiële zin, maar om alle zaken die deze continuïteit kunnen bevorderen dan wel belemmeren.

3. Het ICT samenwerkingsverband zelf, bijvoorbeeld de geformeerde (ICT-) **uitvoeringsorganisatie**, is de opdrachtnemer die zorg draagt voor alle ICT-taken die zijn ingebracht in het samenwerkingsverband. Zij levert diensten, informatie en rapporteert hierover.

Het bestuur van het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor het formuleren van de uitgangspunten, en is verantwoordelijk voor het formuleren van zowel de spelregels als de te realiseren doelstellingen die moeten worden gerealiseerd in het 'spel'. In onderstaande figuur, dat voor elke vorm van samenwerking in meer of mindere mate van toepassing is, worden de verhoudingen geschetst tussen deze drie rollen. De rolverdeling moet zijn dat het bestuur zich met de spelregels bemoeit (de governance en de besturing) en de deelnemers en het samenwerkingsverband met de realisatie van de baten (de inhoudelijke keuzes).



Een complexiteit binnen de driehoek is dat gemeenten zowel opdrachtgever zijn (en het spel spelen) als verantwoordelijk voor het bepalen en handhaven van de spelregels. Zo zullen de gemeenten in het algemeen voor standaardisatie zijn om de kosten te beperken, dit is ook veelal het beleid van het samenwerkingsverband, maar tegelijkertijd af en toe een uitzondering willen maken voor een bijzondere wens binnen de eigen gemeente.

In de praktijk blijkt dat bestuurders vaak met deze dubbele pet proberen te besturen. Hier heeft het samenwerkingsverband last van. Het bestuur zou zich niet moeten bemoeien met de uitvoering, incidenten en afwijkingen of kosten per werkplek. Wel met de totale kosten, het serviceniveau en de regels hoe moet worden omgaan met maatwerk.

Het eigenaarschap is overigens niet per definitie gekoppeld aan een van bovenstaande rollen zij het dat het eigenaarschap van de infrastructuur bij samenwerking wel altijd belegd bij het samenwerkingsverband<sup>9</sup>. Eigenaar van de applicaties is veelal de leverancier. De applicatie-eigenaarsrol betekent verantwoordelijkheid voor het functioneren en de ontwikkeling van een applicatie. Eigenaarschap van processen is binnen de gemeente meestal belegd bij het hoofd van de afdeling waar het werkproces plaatsvindt, waarbij de gemeentesecretaris eindverantwoordelijk is.

<sup>9</sup> In geval van bijvoorbeeld Equalit is dit eigenaarschap belegd bij de gemeente Oosterhout. Immers, Equalit is 100% onderdeel van gemeente Oosterhout

## 4.2 Modellen van samenwerking

In deze paragraaf beschrijven we hoe de besturing van een samenwerkingsverband kan worden ingericht. Onder besturing worden, zoals eerder aangegeven, verstaan de uitwerking van de governance in regelingen, aansturing, processen, procedures en verantwoordelijkheden etc.

Binnen deze handreiking onderkennen we de volgende vormen van samenwerking<sup>10</sup>:

- **Netwerkmodel:** samenwerking waarbij de deelnemende gemeenten beheer- en ontwikkeltaken ten aanzien van ICT gezamenlijk, maar verspreid (decentraal) over de deelnemende gemeenten organiseren.
- **Centrummodel:** samenwerking waarbij de deelnemende gemeenten de beheer- en ontwikkeltaken ten aanzien van ICT beleggen bij één deelnemende gemeente.
- **Extern shared service center (SSC):** samenwerking waarbij de deelnemende gemeenten de beheer- en ontwikkeltaken ten aanzien van ICT beleggen bij een organisatie (shared service center) die geen deel uitmaakt van de deelnemende gemeenten<sup>11</sup>.
- **Samenwerking op projectbasis:** samenwerking ten aanzien van beheer- en ontwikkeltaken ten aanzien van ICT die op projectbasis plaatsvindt, dat wil zeggen begrensd is in tijd, inspanningen en middelen (bijv. het gezamenlijk aanbesteden van een Content Management Systeem (CMS)).

Enkele voorbeelden van deze samenwerkingsvormen zijn opgenomen in onderstaande tabel. Voor een compleet overzicht verwijzen we naar de ICT monitor samenwerking, beschikbaar op GEMMA community van de KING website.

Samenwerkingsvormen	Voorbeelden
Netwerkmodel	Hoogezand-Sappemeer en Slochteren Middelsee gemeenten (Menaldumadeel, Leeuwarderadeel, het Bildt en Ferwerderadiel) K5 gemeenten (Krimpenerwaard)
Centrummodel	Groningen – Ten Boer Equalit Hoorn-Niedorp ICT Parkstad Altene (Aalburg, Woudrichem, Werkendam) MUG (Millingen aan de Rijn, Ubbergen, Groesbeek) Tilburg - Goirle
Extern shared service center-model	Servicecentrum Drechtsteden BEL gemeenten (Blaricum, Eemnes, Laren) De Waard (Graafstroom, Nieuw-Lekkerland, Liesveld) ISZF
Samenwerking op projectbasis	Dimpact GovUnited DSZ gemeenten (Dalfsen, Staphorst, Zwartwaterland)

Bron: Rapportage/nulmeting ICT-monitor 2011

10 Bron hiervoor is het EGEM-rapport 'Bouwsteen organisatievormen ICT-samenwerking', d.d. juli 2008. In bijlage 4 is het EGEM overzicht te vinden, waarin de specifieke eigenschappen per model worden beschreven.

11 Het samenwerkingsverband kan vervolgens de werkzaamheden outsourcen naar een private partij, wat overigens ook iedere gemeente kan (zoals gemeente Almere).

Elk model kent zijn eigen governance-aspecten (zie ook het overzicht in bijlage 4). Het centrummodel en het SSC komen overeen waar het gaat om het gedeeltelijk afstaan van direct opdrachtgeverschap door de deelnemende gemeenten. De centrumgemeente cq. SSC krijgen een resultaatverantwoordelijkheid en daarmee een relatieve autonomie. Vaak wordt via een gemeenschappelijke regeling dit opdrachtgeverschap geregeld en in aparte documentatie de leveringsovereenkomsten en dienstverleningsovereenkomst.

#### **Raamovereenkomst 'Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen'**

Een voorbeeld van een dergelijke dienstverleningsovereenkomst is bijvoorbeeld de Raamovereenkomst 'Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen'. Deze is beschikbaar op internet.<sup>12</sup>

Bij het centrummodel wordt opdrachtgeverschap afgestaan aan een bestaande entiteit (de afdeling van gemeente X). Binnen een SSC wordt dit gedaan aan een nieuwe entiteit. Het netwerkmodel vraagt minder juridische basis, omdat het opdrachtgeverschap van deelnemers volledig overeind blijft. Er zijn echter ook minder schaalvoordelen te bereiken.

SSC wordt in het document van EGEM beschreven als meest verregaande vorm van ICT-samenwerking. Dit impliceert dat vooral het werken volgens netwerkmodel als opmaat voor een SSC kan dienen, maar nooit de voordelen van een SSC kan vervangen (o.a. meer mogelijkheden tot standaardisatie en consolidatie en daardoor kostenverlaging). Het centrummodel staat min of meer tussen de lichte en zware variant van samenwerking in.

Aspecten van het netwerkmodel en het centrummodel zijn wel van belang bij de inrichting van een SSC. Het kan immers zo zijn dat potentiële gemeenten allemaal van gelijke grootte zijn. Een samenwerking op basis van gelijkwaardigheid (in invloed en kosten/baten) ligt dan meer voor de hand dan wanneer een van de potentiële gemeenten een beduidend groter volume heeft dan de rest. Zeker als deze gemeente er een betere ICT-strategie op nahoudt.

#### **Gelijkwaardige I strategie Drechtsteden**

Een voorbeeld waarbij aandacht is besteed aan de gelijkwaardigheid van deelnemende gemeenten is het samenwerkingsverband Drechtsteden. De veranderstrategie die ten grondslag ligt aan de samenwerking doet recht aan de verschillende ambities:

Het basisprincipe is dat ontwikkelingen zo veel als mogelijk regionaal uitgevoerd worden. Voorbeelden hiervoor zijn wettelijke trajecten waarvan de invoeringskosten aanmerkelijk lager zijn bij een regionale aanpak dan bij een lokale aanpak.

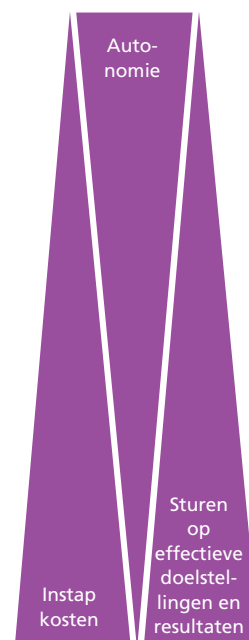
Als er verschil in ambitie is binnen de regio kan een koploper initiatief nemen en een voorinvestering doen die bij breder gebruik weer verrekend wordt met de later implementerende partijen.

Strategische keuze: De veranderstrategie gaat uit van zoveel als mogelijk samen doen, maar geeft ruimte aan individuele activiteiten als de ambities niet gelijk zijn.

<sup>12</sup> [www.gemeenteraademmen.nl/Themas/Bestuurlijke\\_organisatie\\_incl.\\_bestuurlijke\\_vernieuwing/RIS.4051.pdf](http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas/Bestuurlijke_organisatie_incl._bestuurlijke_vernieuwing/RIS.4051.pdf)

In onderstaand overzicht zijn de modellen van samenwerking gerangschikt naar de mate van bestuurlijke invloed en sturing die een individuele gemeente behoudt. Met invloed bedoelen we bijvoorbeeld de mate waarin een gemeente haar eigen beleidsvrijheid behoudt, er geen onderlinge verschillen bestaan in macht, autonomie en status.<sup>13</sup> Uiteraard is de werkelijkheid vaak complexer.

Samenwerkingsmodellen
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vrijblijvende samenwerking geen overeenkomst/ samenwerken op projectbasis</li><li>• Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) zoals het Gemeenschappelijk orgaan, Openbaar lichaam of de Centrumgemeente (bijvoorbeeld SSC, netwerkmodel, centrummodel)</li><li>• Publiekrechtelijk samenwerking zoals het Federatiemodel of SETA;</li><li>• Privaatrechtelijke samenwerking zoals de Stichting, Coöperatieve Vereniging, vereniging,</li><li>• Besloten Vennootschap óf Naamloze Vennootschap.</li></ul>



Sturen op resultaten vereist een vorm van opdrachtgeverschap. Bij het uitwerken van deze modellen is met name de vraag belangrijk wie opdrachtgever kan en mag zijn. In de ideale situatie dient de gemeente als opdrachtgever, in samenspraak met de andere gemeenten, beleid te formuleren en heldere uitgangspunten te stellen ten aanzien van te leveren prestaties door het samenwerkingsverband. Zonder een duidelijke visie op de kwaliteit en de kwantiteit van de te leveren diensten blijft opdrachtgeverschap beperkt tot vooral beheersmatige vragen ten aanzien van de financiën en de grip daarop is zeer beperkt.

### 4.3 Wanneer welke samenwerkingsvorm

De keuze voor een bepaald samenwerkingsmodel voor ICT is afhankelijk van: het aantal deelnemende partijen, verschillen in omvang van de deelnemers, mate van professionaliteit, aantal en type taken dat wordt ondergebracht in het samenwerkingsverband, eerdere ervaringen met samenwerking en de heersende vooronderstellingen rondom autonomie en verantwoording.

Deze factoren hebben te maken met enerzijds de urgentie die gevoeld wordt door de mogelijke samenwerkingspartners en anderzijds de bereidheid tot samenwerking. Deze bereidheid bestaat in ieder geval uit een gedeeld besef van het probleem en de afhankelijk om nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen aan te pakken; omdat de kwaliteit van dienstverlening onder druk staat; het verlangen bestaat te ontzorgen en/of innovaties gezamenlijk op te pakken; vanuit de overtuiging dat dit op termijn financiële voordelen oplevert.

<sup>13</sup> Samenwerking wordt, in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen, door gemeenten vaak geassocieerd met een meer beperkte bestuurlijke invloed

### Welk samenwerkingsmodel past het best?

Om u bij het beantwoorden van deze vraag te helpen is een toets ontwikkeld. Deze toets geeft een indicatie welk model passend zou kunnen zijn in uw situatie. Maar meer nog helpt dit model u bij het voeren van de discussie over de onderwerpen die van belang zijn bij het kiezen voor een passend model.

[http://www.platformintergemeentelijkesamenwerking.nl/tools/modellenkeuze\\_tool](http://www.platformintergemeentelijkesamenwerking.nl/tools/modellenkeuze_tool)

Het urgentiebesef wordt gevoed door<sup>14</sup>:

1. Het gevoel dat de prestaties van de gemeentelijke organisaties onvoldoende zijn. De urgentie wordt sterker ervaren indien dit niet een intern beeld is maar zo naar voren komt uit benchmarks, en zo ervaren wordt door bestuurders en burgers.
2. Overheveling van taken naar gemeenten en regionale opgaven, die door zwaarte en/of aard van de opgave samenwerking noodzakelijk maken.
3. Het bedrijfsvoeringsrisico (o.a. financiën, personeel) dat ontstaat/ bestaat bij het zelfstandig blijven uitvoeren van uitvoerende en/of ondersteunende taken.

Wanneer op het terrein van ICT de de urgentie zeer hoog is (bijvoorbeeld omdat huidige systemen niet meer te beheren zijn) en de bereidheid tot samenwerken tevens hoog is, dan zou het zeer voor de hand liggend dat een gemeente aansluit bij een centrum gemeente dan wel een bestaand samenwerkingsverband. Ervan uitgaande dat binnen de centrumgemeente cq. het samenwerkingsverband de zaken op orde zijn en een goed niveau van ICT-dienstverlening bestaat, kan relatief snel geprofiteerd worden van de schaalvoordelen en is 'ontzorgen' op relatief korte termijn een feit. De energie die men moet steken in het oprichten van een nieuwe organisatie blijft bij het centrummodel beperkt. Het gaat om het uitbreiden van de capaciteit van een functionerende ICT-afdeling binnen één van de gemeenten cq. het samenwerkingsverband. Bovendien zijn er weinig investeringen in kennis en expertise nodig.

In de besluitvorming over partners en samenwerkingsvorm spelen uiteraard meer overwegingen dan alleen de belangen van een goede ICT-infrastructuur. Bijvoorbeeld: gemeenten kiezen een samenwerkingspartners waarmee men al meer samenwerkt, o.a. op het terrein van milieu of sociale zaken. In zo'n geval zal een shared service centrum een meer voor de hand liggende keuze zijn, mits het niet té urgent is: het oprichten en ontwikkelen van een SSC neemt immers enkele jaren. Een andere overweging kan zijn (een) samenwerkingspartner(s) te kiezen die de positie in de regio versterkt.

N.B. Het centrummodel kan een definitieve vorm van samenwerking zijn, maar kan eveneens een goede opstap vormen naar bijvoorbeeld een shared service center.

Wanneer de urgentie hoog is, echter en de bereidheid laag (bijvoorbeeld omdat eerdere samenwerkingsinitiatieven zijn gestrand en/of bestuurlijk veel waarde wordt gehecht aan de eigen autonomie), dan is een lichte vorm van samenwerken geschikt. In de vorm van een netwerkmodel of projecten kunnen relatief snel voordelen worden behaald, en bestaat tevens de ruimte om vertrouwen op te bouwen rondom samenwerken met anderen. De gemeentelijke autonomie blijft nagenoeg intact, omdat de samenwerking enkel op projectbasis plaatsvindt.

<sup>14</sup> Samen Sterker, samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd, S. van de Laar, 2010

Bij zowel lage urgentie als ook lage bereidheid tot samenwerken, is het raadzaam eerst de eigen organisatie op orde te brengen. Creëer inzicht en overzicht in het huidige gemeentelijke applicatielandschap, inventariseer ICT-contracten en ICT leveranciersrelaties en breng de basis op orde. Mogelijk kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd door juist zelf als centrumgemeente diensten aan te bieden aan andere gemeenten die wel de urgentie voelen.

Wanneer de urgentie nog laag is, en de bereidheid tot samenwerken hoog, bestaat er tijd en ruimte om te oriënteren op de vorming van een SSC. Start alvast met gezamenlijke mogelijkheden tot inkoop en/of implementatie.



Zoals ook in het begin van de handreiking is genoemd, is de keuze voor een bepaald samenwerkingsmodel, net zoals de keuze voor bepaalde samenwerkingspartners, ook deels een geopolitieke keuze. Binnen de eigen regio kennen gemeenten elkaar en worden keuzes gemaakt om samen te werken. Met andere woorden, de bestuurders streven ernaar hun politieke doelen te bereiken op basis van geografische en voorkeurs argumenten, meer nog dan op basis van een businesscase.

KING wil met deze handreiking een gezonde wisselwerking tussen businesscase en geopolitieke voorkeuren ondersteunen. Het eigenaarschap van de businesscase moet alleen al hierom op bestuurlijk niveau liggen.

#### Drechtsteden

*Het versterken van de regio* en daarbinnen de eigen gemeente speelt in de Drechtsteden een belangrijke rol. Hier is het shared service centrum een volgende stap in de samenwerking van Dordrecht en de omliggende gemeenten. De samenwerking versterkt hierbij niet alleen de bestuurskracht van de individuele gemeenten maar ook de positie van de Drechtsteden als geheel.

*Bron: Noodzaak, vertrouwen en tijd (2008)*

#### 4.4 De wijziging van de WGR

Bij de meeste intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt gekozen voor de Wet Gemeenschappelijke Regelingen als juridische fundament. De kritiek op de huidige WGR heeft onder meer betrekking op de als relatief "zwaar" ervaren bestuursvorm van het openbaar lichaam, als het gaat om de behartiging van sterk uitvoerende of bedrijfsmatige taken. Er is echter een wijziging van de WGR in voorbereiding, waarbij wordt gekeken naar een model dat beter aansluit bij samenwerkingspraktijk en behoeften, en dat uitgaat van het principe 'regulering waar nodig, deregulering waar mogelijk.'

Lichtere vormen van samenwerking kunnen de slagkracht van een samenwerkingsverband vergroten en de bestuurlijke drukte verminderen. Een lichtere vorm kan zijn een publiekrechtelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid, waarbij - in daarvoor in aanmerking komende gevallen - geen verplichting meer bestaat van een geleed bestuur (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter).

Een dergelijke vorm van samenwerking is vooral geschikt voor samenwerking rondom ICT-/bedrijfsvoeringstaken. De aard van deze taken rechtvaardigt dat sprake is van minder politieke aansturing in samenwerkingsrelaties, het gaat immers grotendeels om bedrijfsvoering.



## 5. Organisatie en processen

### 5.1 Sturing binnen de samenwerking

Het bestuur van het samenwerkingsverband cq. de centrumgemeente<sup>15</sup> biedt zoals in hoofdstuk drie is aangegeven aansturen de kaders waarbinnen het samenwerkingsverband werkt. De dagelijkse sturing is een verantwoordelijkheid die zowel bij het bestuur van het samenwerkingsverband cq. de centrumgemeente<sup>16</sup> ligt, als ook bij de gemeente als opdrachtgever. Een eenduidige rolverdeling tussen bestuurders van de deelnemende gemeenten als opdrachtgever en de directie van het samenwerkingsverband als opdrachtnemer is een absolute noodzaak. Bestuurders ondersteunen de directie optimaal in het bereiken van de doelstellingen van het samenwerkingsverband. Dat kan dus betekenen dat bestuurders zich niet bemoeien met de inhoud van keuzes, maar sturen op bijvoorbeeld het streven naar synergie.

Om de rol van bestuur als opdrachtgever goed in te vullen, is er inhoudelijke ICT-kennis nodig over de opdrachten die worden verstrekt aan een samenwerkingsverband. Met andere woorden, de regierol van het bestuur moet goed worden ingevuld.

De rol van het bestuur van een samenwerkingsverband is uitsluitend het geven van strategische sturing aan het samenwerkingsverband, een rol op afstand. Hier worden strategische keuzen gemaakt, de spelregels vastgesteld, en het portfoliomanagement belegd. Een bestuur houdt zich niet bezig met inzet van middelen anders dan het vaststellen van het jaarlijkse budget en planning, en inzet en aansturen van operaties. Die rol is belegd bij de directie van een samenwerkingsverband. Directie van een samenwerkingsverband en een deelnemende gemeente spelen vervolgens het spel van matchen vraag en aanbod, binnen de door het bestuur vastgestelde spelregels.

<sup>15</sup> Bij een centrummodel is geen sprake van een apart bestuur. De aansturing is afhankelijk van waar de 'knip' wordt gelegd in de ICT-processen en welke onderdelen allemaal worden onder geplaatst bij de centrumgemeente. In contracten wordt de besturing op strategisch niveau vastgelegd.

<sup>16</sup>

Andersom, de verantwoording dient ook uitsluitend over bestuurlijke aangelegenheden te gaan, zoals bijvoorbeeld jaarverslag en begroting, het beleid en strategische visies e.d.

Het is altijd van belang bestuurders van deelnemende gemeenten intensief te betrekken bij en verantwoordelijkheid te geven voor de samenwerking. De informatievoorziening die het samenwerkingsverband onderhoudt is er ten behoeve van de uitvoering en kwaliteit van diensten van iedere deelnemende gemeente op zich. En de informatievoorziening is er voor de kwaliteit van het besturen van de gemeente. Te vaak zijn gemeentebestuurders enkel agendalid van een algemeen bestuur of een dagelijks bestuur. Dat borgt de betrokkenheid op en beeldvorming van het verband onvoldoende. Bestaande samenwerkingsverbanden geven aan dat bestuurders over het algemeen financieel gedreven zijn als het gaat om het starten van een verband. Het vergt echter een horizon van minimaal twee jaar voordat er sprake is van een terugverdieneffect. Het is van groot belang de bestuurders te blijven informeren op dit punt.

## 5.2 Versterking positie individuele gemeenten

Een belangrijk vraagstuk bij zowel de vorming van een samenwerkingsverband als ook bij ICT-projecten in het algemeen is de rol van opdrachtgever. Aan de hand van onderstaand assenstelsel (Strikwerda) blijkt dat het cruciaal is dat gemeenten (opdrachtgevers), het samenwerkingsverband en de totale (aansturing van de) organisatie stap voor stap in harmonie zich ontwikkelen. Geconstateerd wordt dat waar samenwerkingsverbanden groeien in professionaliteit het vaak voorkomt dat de gemeenten als opdrachtgevers achterblijven en gewerkt moet worden aan een professionalisering van het opdrachtgeverschap.



In veel gemeenten is het opdrachtgeverschap, in het bijzonder het ontwikkelen van een gedegen en up-to-date informatiebeleid en het formuleren van hieruit afgeleide functionele eisen, nog niet op het gewenste niveau is. Het is van groot belang om dit ook binnen het bestuur en in samenspraak met de gemeentesecretarissen en de directeur van het samenwerkingsverband vorm te geven.

Er zijn verschillende stappen die kunnen worden gezet. Een formele stap om het sturend vermogen te versterken is het gelijktijdig mee laten lopen van de begroting van het samenwerkingsverband met de reguliere planning & control cycli van de gemeenten. Dit is voornamelijk een problematisch aspect bij de WGR aangezien hier van wetswege is bepaald dat er een afwijkend ritme wordt gehanteerd. Minstens zo belangrijk is investeren in de kennis en het inzicht van de betrokkenen vanuit de gemeenten.

### 5.3 Rolinvulling samenwerking

In het matchen van vraag en aanbod dienen tussen gemeenten en samenwerkingsverband de volgende rollen te worden belegd:

1. Accountmanager
2. Extern regisseur (contractmanager)
3. Intern regisseur
4. Opdrachtgever (deelnemende gemeente(n))<sup>17</sup>.

Daarnaast bestaat er uiteraard de rol van eigenaar

5. Eigenaar (De bestuurders van de afzonderlijke gemeenten treden op als eigenaar in hun functie van bestuurslid van het samenwerkingsverband)

De rollen zijn in onderstaand schema nader toegelicht:

Accountmanager	Extern regisseur (contractmanager)	Intern regisseur	Opdrachtgever	Eigenaar*
<i>Samenwerkingsverband</i>	<i>Samenwerkingsverband</i>	<i>Samenwerkingsverband</i>	<i>Gemeente</i>	<i>Gemeente/ Samenwerkingsverband</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoren en faciliteren van relaties</li> <li>• Managen van escalaties</li> <li>• Ontwikkelen requirements en prioriteiten</li> <li>• Centraal aanspreekpunt voor alle betrokken partijen</li> <li>• Advies en coaching van gemeenten</li> <li>• Verzamelen en verspreiden informatie over best practices</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beheren van contracten</li> <li>• Organiseren en managen van contract(afspraken) en processen en onderhandelingen</li> <li>• Bewaken en af dwingen contract afspraken en doorlooptijden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoren en sturen op kwaliteit van operaties</li> <li>• Afstemmen van service afspraken en integratie van afspraken</li> <li>• Behandelen service requests</li> <li>• Incident management</li> <li>• Change management</li> <li>• Security management</li> <li>• Performance management:</li> <li>• Beschikbaarheid, snelheid, doorlooptijd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pro-actief afstemmen tussen betrokken afdelingen binnen de gemeente</li> <li>• Organiseren van de juiste materiekennis</li> <li>• Organiseren van professioneel (functioneel) applicatiebeheer</li> <li>• Vaststellen van de (functionele) behoefte van de gemeentelijke (eind) gebruikers</li> <li>• Behartigen van de gemeentelijke belangen</li> <li>• Organiseren beste prijs/kwaliteitverhouding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waarborgen van de continuïteit</li> <li>• Verlenen van toegang tot de ICT-infrastructuur</li> <li>• Eigendom infrastructuur en applicaties</li> </ul>

<sup>17</sup> N.B. Belangen van eigenaar (borgen van de continuïteit) en opdrachtgever (garanderen beste prijs-kwaliteitverhouding) kunnen uiteen lopen

\* De bestuurders van de afzonderlijke gemeenten treden op als eigenaar in hun functie van bestuurslid van het SSC. Waar de rol van opdrachtgever en eigenaar in 1 persoon (bestuurder) is belegd, ontstaat spanning.

Het accent op deze rollen en de zwaarte ervan is afhankelijk van de te kiezen samenwerkingsvorm. De rol van accountmanager bijvoorbeeld weegt bij een SSC met een groot aantal deelnemende gemeenten veel zwaarder dan kleinere samenwerkingsverbanden met een meer informeel karakter. In onderstaand overzicht is een aanzet gegeven om dit 'accentverschil' per samenwerkingsmodel aan te geven.

Samenwerkingsvormen	Accountmanager	Extern regisseur	Intern regisseur	Opdrachtgever
Netwerkmodel	+	+/-	+/-	+
Centrummodel	+/-	+	+/-	+
Extern shared service centermodel	+	+	+	++
Samenwerking op projectbasis	-	-	+	+

#### 5.4 Toegevoegde waarde van ICT-portfoliomanagement

Om de toegevoegde waarde van ICT te kunnen bepalen, zijn verschillende perspectieven van belang:

1. Wat willen (of moeten in geval van wet- en regelgeving) de deelnemers bereiken en op welke termijn?
2. Wat moet er op het gebied van ICT gebeuren om de doelen van de gemeenten te kunnen bereiken? Met andere woorden, hoe worden de ambities ondersteund met ICT en welke kansen biedt ICT om de ambities van de gemeenten te realiseren? Welke operationele eisen stelt de gemeente aan ICT?
3. Welke kennis, kunde en capaciteit is nodig om de ambities op het gebied van ICT daadwerkelijk te kunnen realiseren? Hoe zorgt een degelijke ICT-strategie voor een ICT-omgeving die de gemeenten optimaal ondersteunt? Denk hierbij ook aan een architectuur die samenhang in de informatievoorziening aangeeft.

Deze perspectieven spelen niet alleen een rol in de overweging met betrekking tot besluitvorming over samenwerking, maar dienen vervolgens ook in samenhang te worden georganiseerd binnen die samenwerking. Dit gebeurt langs de lijn van het sturen op portfolio's, beter gezegd **portfoliomanagement**. Het doel hiervan is een bijdrage te leveren aan de besturing en besluitvorming over IT in een samenwerkingsverband. Portfoliomanagement is dus geen doel op zich, maar een middel om de besluitvorming te ondersteunen of te verbeteren. Om ICT te besturen, is inzicht in de ICT portfolio nodig en een adequaat proces om deze informatie te benutten ten behoeve van besluitvorming. Portfoliomanagement gaat dus over projecten, activiteiten die moeten worden uitgevoerd, over applicaties en infrastructuur die ontwikkeld en onderhouden moet worden en over de kennis die aanwezig moet zijn om deze onderdelen te onderhouden.

Een voorbeeld hiervan vindt u in Bijlage 6.

## 5.5 Belangentegenstellingen

Elk samenwerkingsverband komt een keer in conflict met collectieve belangen van deelnemers en individuele wensen van deelnemers. Verschillen kunnen optreden bij het streven naar synergie (Voorstel tot aanschaf van Applicatie A wordt gedeeld, maar gemeente X wil als enige applicatie B), bij het opschonen van het portfolio (ieder heeft de voorkeur voor de applicatie waaraan men gewend is) of bijvoorbeeld andere service- en dienstverleningswensen. Daarnaast blijken toetreding en investeringen op geschillen te stuiten. Hoe daarmee om te gaan? Allereerst is het van belang te onderkennen dat dergelijke conflicten meerdere discussieniveaus kennen:

- Inhoudelijke discussie: waarom is applicatie A leidend ten opzichte van applicatie B? Deze discussie zal gevoerd worden tussen het samenwerkingsverband en gemeente X en gaan over de verschillende voor- en nadelen van de beide applicaties;
- Discussie over invloed en verantwoordelijkheden en bevoegdheden: hoe belangrijk de inhoudelijke discussie ook is, veel relevanter voor de werking van het samenwerkingsverband is of deze discussie überhaupt gevoerd moet worden tussen deelnemers en samenwerkingsverband.

De discussie rondom bevoegdheden en invloed is het resultaat van het feit dat er geen gedeeld motief en baat is bij het realiseren van synergie in het applicatielandschap. Met andere woorden: er ligt nog veel autonomie bij de deelnemers in het kiezen van applicaties of deelnemers hebben de indruk en de behoefte dat deze er ligt.

Om dergelijke discussies in goede banen te leiden is het van groot belang dat de uitgangspunten van het samenwerkingsverband duidelijk zijn en bestuurders, managers en specialisten gecommitteerd daaraan zijn. Wanneer we figuur 1.4 in herinnering roepen dan betekent dat dat het bestuur moeten managen op de spelregels (de gemeente die een uitzondering claimt) en de deelnemers en de directie van het samenwerkingsverband binnen de spelregels het spel spelen (synergie is leidend en bepaalt applicatiekeuze).

### ISZF

“Er kan spanning optreden omdat het voor het ISZF voordeliger kan zijn om voor iedereen alles gelijk te trekken, terwijl gemeenten *vevoorbeld één gemeente het hiermee niet eens is, dat houdt deze zijn eigen pakket en voegt eventueel later in. Een gemeente kan dus besluiten op een bepaald punt af te wijken van de rest, maar in de praktijk gebeurt dit weinig omdat het voordeel evident is.*”

*Bron: Citaat van Burgemeester Liemburg, voorzitter van het bestuur van het ISZF uit Noodzaak, vertrouwen en tijd (2008)*

## 5.6 Toetredings- en exit strategieën

Samenwerking tussen gemeenten op het gebied van ICT betekent niet voor altijd met dezelfde gemeenten alles samen doen. Zo kan sprake zijn van latere toetreding bij een bestaand samenwerkingsverband, omdat een gemeente pas later de urgentie of personele kwetsbaarheid ervaart op het gebied van ICT. Ook beëindiging kan om verschillende redenen plaats vinden: het aflopen van de WGR termijn of doordat de doelstellingen behaald zijn of vanwege het uitblijven van resultaten of onenigheid.

Binnen een samenwerkingsverband kunnen gemeenten toetreden en uittreden. Het is van groot belang vooraf een vastgelegde strategie te hebben voor dergelijke situaties.

Deze strategie bevat een verrekensystematiek. Later toetreden kan betekenen dat incidentele kosten van de nieuwe toetreders lager zijn, maar de aanschaf van hardware en software hoger. Het uittreden kan gekoppeld worden aan natuurlijke momenten zoals de aanschaf van nieuwe software en/of vervanging van het serverpark. De uittredingsmogelijkheid wordt dan logisch gekoppeld aan de afschrijvingstermijn. Bij uittreden zullen ook de leverancierscontracten aangepast moeten worden. Juist een doordachte exit-strategie kan de kans tot het komen van samenwerking vergroten.

In geval van 'maatwerk' investeringen voor een specifieke gemeente, dus afwijkend van de vastgestelde ICT-architectuurprincipes, geldt uiteraard dat de opdrachtgever betaalt. In geval van een verschil in ambitie tussen de deelnemers kan een koploper het initiatief nemen en een voorinvestering doen die bij breder gebruik later weer verrekend wordt.

Wanneer gemeenten in een gemeenschappelijke regeling niets hebben vastgelegd over toe- en uittreden, dan kan alsnog een provinciaal besluit van toepassing zijn.



## Bijlage 1. Inventarisatie format 'Oriëntatie op samenwerking'

Volgende format is een eenvoudig en handzaam instrument om als individuele gemeente of groep van gemeenten de eerste ideeën over samenwerken te inventariseren en bespreekbaar te maken. Uiteraard is KING behulpzaam bij het verkennen en bespreken van dit format in de vorm van bijvoorbeeld een workshop.

Score: (0 = niet, 1 = zeer laag en 5 = zeer hoog, nb =niet bekend)

<b>Gemeente:</b>	<b>Totaal</b>	<b>Gemeente 1</b>	<b>Gemeente 2</b>	<b>Gemeente 3</b>	<b>Gemeente 4</b>	<b>Gemeente 5</b>
Aantal inwoners						
<b><i>Motieven samenwerking:</i></b>						
Kwetsbaarheid verlagen						
Kostenreductie						
Verhogen efficiency						
Verbeteren kwaliteit dienstverlening						
Professionalisering						
Specialisatie						
Carrièreperspectief medewerkers						
Voorkomen herindeling						
<b><i>Mate van samenwerking</i></b>						
Overleg						
Gezamenlijke inkoop						
Gezamenlijk personeel						
Centrale hardware beheren						
Centrale hardware delen						
Applicaties delen						
Gegevensbeheer						
Werkprocessen						
Eén beleid						
<b><i>Draagvlak voor samenwerking</i></b>						
College						
Gemeenteraad						
Management						
Hoofd (Coördinator) ICT						
Medewerkers ICT						
Overige medewerkers						
<b><i>Voorkeur samenwerkingsvorm</i></b>						
Privaatrechtelijk						
lichte GR met centrumgemeente						
zware GR met eigen personeel						



## Bijlage 2. Toelichting Information Economics

Indien een organisatie alle vormen van toegevoegde waarde uit wil drukken dan wordt de 'Information Economics'-methode van Parker (1988) genoemd. Deze methode drukt de totale toegevoegde waarde uit in twee domeinen, namelijk het technische- en het bedrijfsdomein. De beide domeinen bestaan uit categorieën, die verschillende vormen van toegevoegde waarde uitdrukken.

Het **bedrijfsdomein** bestaat uit (Parker, 1988):

- uitgebreide ROI berekening is een traditionele ROI berekening uitgebreid met de berekeningen voor waardeverbinding, waardeversnelling, waardeherstructurering en innovatie;
- strategische vergelijking is de mate waarin het te beoordelen project de strategische doeleinden van de organisatie ondersteunt;
- concurrentievoordeel is het voordeel dat de organisatie op haar concurrenten kan halen met behulp van het project;
- managementinformatie: de mate waarin het project het management ondersteunt met informatie voor het nemen van beslissingen;
- concurrentiereactie is de mate waarin het te beoordelen project het concurrentievoordeel van de concurrenten verkleint.

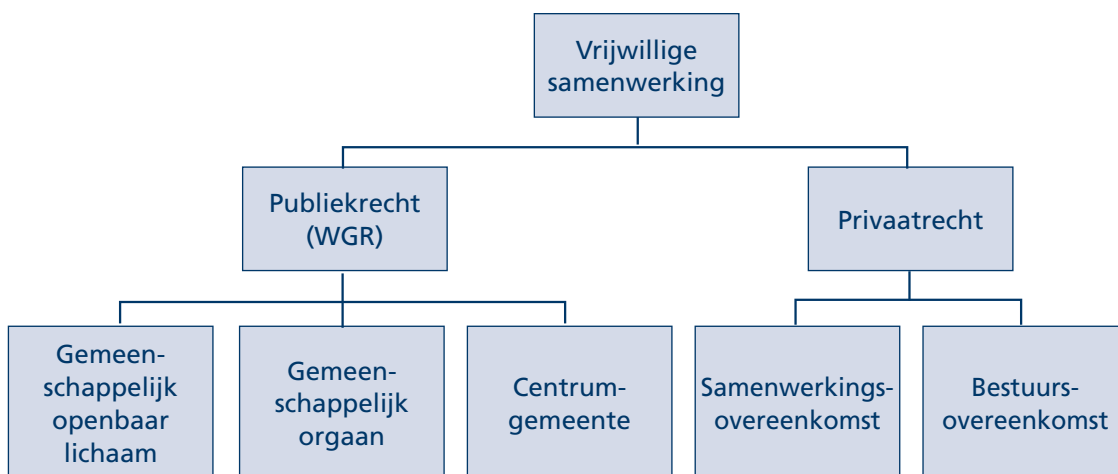
Het **technische** domein bestaat uit (Wiseman, 1995):

- strategische IT-architectuur is de mate waarin het project aansluit bij de bestaande IT-infrastructuur.





## Bijlage 3. Juridische vormen van vrijwillige samenwerking







## Bijlage 4. Specifieke eigenschappen samenwerkingsmodellen

	Netwerkmodel	Centrummodel	Shared service center
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Biedt mogelijkheden voor verdere doorgroei</li> <li>Richt zich veelal op terrein van inkoop, aanbesteding en/of implementatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ICT-dienst is ondergebracht bij één gemeente</li> <li>Maakt gebruik van sterke punten van één van de gemeenten</li> <li>Mogelijk om snel schaalvoordelen te realiseren</li> <li>Huisvesting ICT bij centrum-gemeente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ICT-dienst wordt ondergebracht bij een nieuwe organisatie</li> <li>Organisatie levert op contractbasis en tegen een verrekenprijs diensten aan gemeenten</li> </ul>
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intentieverklaring, convenant of overeenkomst of lichte gemeenschappelijke regeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contract en dienstverleningsovereenkomst met afspraken over kosten en prestaties</li> <li>Of, gemeenschappelijke regeling met aanvullend een dienstverleningsovereenkomst</li> <li>Klantleverancier relatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oprichten en inrichten juridische entiteit (publiek of privaat)</li> <li>Op contractbasis leveren van diensten aan de deelnemende gemeenten</li> <li>Prijsafspraken, dienstverleningsovereenkomst en productencatalogus</li> <li>Klantleverancier relatie</li> </ul>

	Netwerkmiddel	Centrummodel	Shared service center
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisaties blijven intact</li> <li>• Geen verschil in macht, status en autonomie</li> <li>• Gemeentelijke beleidsvrijheid blijft bestaan</li> <li>• Prioriteitstelling gezamenlijk als gemeenten bepalen</li> <li>• Stuurgroep en intergemeentelijke werkgroepen per onderwerp</li> <li>• Gericht op verkenning van samenwerking</li> <li>• Gemeentelijke beleidsvrijheid blijft bestaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveau dienstverlening van centrale gemeente speelt belangrijke rol</li> <li>• Prioriteitstelling en verantwoordelijkheid veelal bij centrumgemeente</li> <li>• Standaardisatie conform processen centrumgemeente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden</li> <li>• Dagelijks bestuur</li> <li>• Focus op standaardisatie (processen, ICT, en dergelijk)</li> <li>• Opgeven van een deel van de autonomie is vereist</li> <li>• Cultuuromslag (verzaking) vereist aanloopperiode</li> </ul>
Personeel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen verandering in rechtspositie van medewerkers</li> <li>• Open, transparante houding versus partnergemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medewerkers in dienst van centrumgemeente (of detachering)</li> <li>• Profilering als expert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medewerkers komen in dienst van het shared service center (of detachering)</li> <li>• Mogelijkheden voor ontwikkeling door nieuwe functies (expertise)</li> <li>• Gevarieerde kennis aanwezig</li> </ul>
Financieel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatief lage instapkosten</li> <li>• Besparen (aanzienlijke) kosten op de lange termijn niet realiseerbaar</li> <li>• Ad hoc coördinatie vraagt tijd en kostenvoordelen blijven uit</li> <li>• Relatief geen instapkosten</li> <li>• Levert inkoopvoordelen op en/of besparing van aanbestedingskosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatief lage instapkosten</li> <li>• Snel mogelijk besparingen te realiseren</li> <li>• Veel efficiëntievoordelen</li> <li>• Financiële transparantie van kosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenbesparingen door schaalvoordelen en standaardisatie</li> <li>• Investerings in het begin zijn aanzienlijk</li> <li>• Op lange termijn biedt het voordelen</li> <li>• Financiële transparantie van kosten</li> <li>• Centraal contract- en leveranciersmanagement</li> </ul>
Informatiekundig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Focus op verschillen en overeenkomsten</li> <li>• Eventueel een gezamenlijk informatiebeleidsplan</li> <li>• Uitvoering belegd bij de gemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrumgemeente heeft regie op beleidspunten (i-beleid)</li> <li>• Verdeling van taken is afhankelijk van de 'knip'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezamenlijk beleid in SSC</li> <li>• Aansturing vanuit gemeenten voor SSC-opdrachten</li> <li>• Afstemming vraag-aanbod</li> <li>• Verdeling van taken is afhankelijk van de 'knip'</li> </ul>
Technisch/Infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestaande infrastructuur van gemeenten blijft in stand</li> <li>• Standaardisatie van infrastructuur is geen uitgangspunt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centraal technisch beleid</li> <li>• Standaardisatie ICT conform situatie centrumgemeente</li> <li>• Helpdesk bij centrumgemeente</li> <li>• Infrastructuur hoeft niet gelijk te zijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centraal technisch beleid</li> <li>• Integrale ICT-oplossing</li> <li>• Standaardisatie van infrastructuur</li> <li>• Aanbieden van standaard en maatwerk</li> <li>• Gezamenlijke helpdesk</li> </ul>



## Bijlage 5. Aspecten van governance voor de verschillende samenwerkingsmodellen

Opdracht-geverschap	(Centrum-)gemeente	Netwerkmiddel/ Projecten	Shared Service Centre (SSC)
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klant-leverancier relatie</li> <li>• ICT dienst ondergebracht bij één gemeente</li> <li>• Centrumgemeente verantwoordelijk voor inkoop</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen verschil in macht, status</li> <li>• Gemeenten zelf verantwoordelijk voor inkoop</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opgeven deel autonomie</li> <li>• Scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid</li> <li>• Gemeenten bepalen zelf beleid</li> <li>• SSC verantwoordelijk voor inkoop</li> </ul>
Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioriteitstelling en verantwoordelijkheid bij centrumgemeenten (principal-agent)</li> <li>• Contract en DVO met afspraken over kosten en prestaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezamenlijke prioriteitstelling (consensus/ compromis)</li> <li>• Intentieverklaring</li> <li>• Projectplan</li> <li>• Stuurgroep</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Op contractbasis leveren van diensten aan deelnemende gemeenten</li> <li>• Aansturing vanuit gemeenten voor SSC-opdrachten</li> <li>• Publiekrechtelijke waarborgen</li> </ul>
Vertrouwen	Profilering als expert	Gericht op verkenning van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparantie</li> <li>• Schaalvoordelen</li> </ul>
Invloed deelnemers	Bij beslissingen afstemmen met centrumgemeente	Gemeentelijke beleidsvrijheid blijft bestaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planning en control</li> <li>• Beperkt invloed</li> </ul>

Opdrachtgeverschap	(Centrum-)gemeente	Netwerkmodel/ Projecten	Shared Service Centre (SSC)
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhoudelijk opdrachtgeverschap bij 'klant'-gemeente</li> <li>• Ongelijkwaardig/afhankelijkheid</li> </ul>	Vrijblijvendheid	Afstand van de gemeente



## Bijlage 6. Variabelen voor portfoliomanagement

Infrastructuur
<p><i>Algemeen</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• de status van de infrastructuur: de mate waarin er sprake is van een standaard architectuur</li><li>• het type infrastructuur (hanteer de onderverdeling van systemen die in de 'verdieping van de GEMMA informatiearchitectuur' (februari 2011) is aangebracht)</li><li>• doel van de infrastructuur (bijvoorbeeld: 'ondersteunt de opslag van gegevens van backoffice applicaties' of 'ondersteunt de communicatie van het GBA systeem naar het GBA netwerk'. Hieruit wordt direct duidelijk wat de functie van de voorziening is)</li><li>• het merk en het aantal;</li><li>• het aantal gebruikers/gebruikende organisatie eenheden</li><li>• gerelateerde processen</li></ul>
<p><i>Beheer</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• mate van documentatie</li><li>• contract, looptijd, opzegtermijn</li><li>• leverancier, ouderdom en levensduur</li><li>• besteedde uren voor onderhoud en exploitatie</li><li>• het aanwezig zijn van een service level overeenkomst</li></ul>
<p><i>Afhankelijkheid en de beperkingen van de infrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• verwachte groei (schaalbaarheid)</li><li>• mogelijkheden tot standaardisatie (doorontwikkeling of niet)</li><li>• koppelingen</li><li>• risico's</li><li>• snelheid/ slagvaardigheid bij verandering en complexiteit</li><li>• kosten en tijd bij migratie.</li></ul>

Applicaties
<p><i>Algemeen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de status van een applicatie</li> <li>• een beschrijving van de applicatie</li> <li>• soort applicatie (conform indeling verdieping GEMMA informatiearchitectuur)</li> <li>• de eigenaar van de applicatie</li> <li>• de gebruikers van een applicatie</li> <li>• (niet)bedrijfskritisch en eisen over beschikbaarheid</li> </ul>
<p><i>Techniek</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gebruikte ontwikkeltechniek</li> <li>• ondersteunde applicatieservers, operating systemen, databases en hardware (infrastructuur)</li> </ul>
<p><i>Beheer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mate van documentatie</li> <li>• contract, looptijd, opzegtermijn</li> <li>• leverancier, ouderdom en levensduur</li> <li>• uren besteed voor onderhoud en exploitatie</li> <li>• het aanwezig zijn van een service level overeenkomst.</li> </ul>
<p><i>Interoperabiliteit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ondersteunde open standaarden</li> <li>• afhankelijkheden met andere informatiesystemen</li> </ul>
<p><i>Gebruik</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gebruikte ontwikkeltechniek</li> <li>• de nodige koppelingen</li> <li>• het aanwezig zijn van een licentie en onderhoudscontract.</li> </ul>
<p><i>Kosten van de applicatie en de kosten voor verandering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• huidige kosten per onderdeel per jaar</li> <li>• de kosten voor vervanging</li> <li>• (niet) gebruikte functionaliteit</li> <li>• met het gebruik van de applicatie gepaard gaande risico's op het terrein van continuïteit, veiligheid en compliance.</li> </ul>
<p><i>Levenscyclus van de applicatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• behouden, verbeteren, migreren of vervangen</li> </ul>
Projecten
<p><i>Algemeen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• naam, eigenaar, datum indiening, datum start en betrokken organisatiedeel</li> </ul>
<p><i>Statusinformatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• planningsinformatie per projectonderdeel,</li> </ul>
<p><i>Financiën</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• risico</li> <li>• levensduur na implementatie</li> <li>• het aantal medewerkers dat met de resultaten ervan gaat werken</li> <li>• strategische impact</li> </ul>



