



Nota van B&W

Onderwerp Verkenningnotitie en formalisering intentie regionale ICT-samenwerking

Portefeuillehouder S. Bak en J.J. Nobel
Collegevergadering 20 december 2011
Inlichtingen Annemiek van Jole (023-5677406)
Registratienummer 2011.0047246

Wat willen we bereiken met de gemeentelijke ICT?

Afgelopen tijd hebben we ons georiënteerd op de toekomst van de gemeentelijke informatievoorziening en automatisering. Sinds 2005 hebben we met digitalisering van de gemeentelijke dienstverlening en bedrijfsvoering een enorme slag gemaakt. Met het MeerDigi-programma is een volwaardig digitaal loket ontwikkeld, diverse werkprocessen zijn gedigitaliseerd, gemeentelijke basisregistraties ingevoerd en meer. Ook zien we dat de opgave naar de toekomst toe onverminderd groot blijft, terwijl de complexiteit van digitaliseringsvraagstukken toeneemt en de ICT-kosten meer onder druk komen te staan. We merken dat we op eigen kracht meer moeite krijgen om aan deze toenemende spanning het hoofd te bieden.

In het kader deze oriëntatie is een verkenningstraject uitgevoerd naar intensieve samenwerking met gemeente Haarlem op het gebied van informatisering en automatisering. Met krachtenbundeling door regionale samenwerking zijn we beter in staat om ICT uitdagingen nu en in de toekomst aan te kunnen en willen we bereiken dat:

1. *nieuwe* digitaliserings- en automatiseringsopgaven *slagvaardiger* gerealiseerd worden, waarbij de investeringen *gedeeld* worden en het *risico's gespreid* worden;
2. de kwaliteit, bedrijfszekerheid en continuïteit van de gemeentelijke ICT naar de toekomst toe geborgd blijft en waar nodig verder geoptimaliseerd wordt.
3. en tegelijkertijd de gemeentelijke ICT naar de toekomst toe *betaalbaar* blijft.

Navolgend lichten we dit nader toe, in de context van de actuele ontwikkelingen.

Waarom regionale ICT-samenwerking?

In het kader van de oriëntatie op de toekomst van de gemeentelijke ICT onderkennen we aantal belangrijke externe ontwikkelingen, waaraan wij het hoofd dienen te bieden met de gemeentelijke ICT, nu en zeker ook naar de toekomst toe. We noemen in het kort:

- de exponentiële ontwikkeling van de informatievoorziening (24-uur, 7 dagen per week beschikbaar) en informatietechnologie (social media, tablets met bijbehorende apps, open data, 'cloud computing' (nieuwe mogelijkheden internet));
- de implementatie van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (i-NUP) vereist een toename van innovatie van de informatievoorziening in gemeenten;
- hogere verwachtingen van burgers van de gemeentelijke dienstverlening (transparantie, snelheid, 24-uurs toegang, beveiliging, aansprakelijkheid);

- toename van overheidsstandaardisatie enerzijds en decentralisatie vanuit het Rijk en regionale samenwerking op uitvoeringstaken anderzijds. Informatievoorziening is uitgegroeid naar dé schakel in de steeds groter wordende gemeentelijke keten;
- een door monopolisten gedomineerde markt voor gemeentelijke ICT-oplossingen waarop een gemeente alleen een relatief kleine speler is, met beperkte invloed op het aanbod van digitaliseringsoplossingen uit de markt en het prijskaartje wat hier aan hangt.

Bovengenoemde ontwikkelingen maken dat de behoefte aan digitaliseringsoplossingen blijft groeien, de gemeentelijke ICT-taak in complexiteit en omvang verder toeneemt en dat hierdoor onze ICT-budgetten meer en meer onder druk komen te staan (inclusief risico's). Het is dan ook de vraag op welke manier de gemeente de gewenste kwaliteit verder kan verhogen en dit ook naar de toekomst toe kan blijven waarmaken én betaalbaar kan houden.

Zoals gezegd levert bundeling van krachten door de schaalvoordelen van regionale samenwerking te benutten voordeel op, zowel kwalitatief als financieel. We lichten de eerder in deze nota genoemde drie doelstellingen nader toe:

1. Slagvaardig nieuwe digitaliseringsopgaven realiseren

Door samenwerking kan met dezelfde investeringen méér vernieuwing in de samenwerkende gemeenten bereikt worden. En meer vernieuwing in de gemeentelijke processen leidt tot hogere kwaliteit van dienstverlening aan de burger én biedt mogelijkheden voor efficiëntie in de gemeentelijke bedrijfsvoering. Een mooi voorbeeld hiervan - op kleine schaal - is de realisatie en invoering van het gedigitaliseerde proces van de nieuwe omgevingsvergunning (Wabo) in 2010. De digitaliseringsoplossing die tot stand is gebracht in onze gemeente werd daarna ook ingevoerd in de gemeente Haarlem. Vanuit dit voordeel konden vervolgens de overige vergunningprocessen in beide gemeenten gedigitaliseerd worden. Momenteel hebben we een forse opgave in het kader van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (i-NUP), invoering van nieuwe wet- en regelgeving, met name op het gebied van gemeentelijke basisregistraties en (overheids-)standaardisatie. Met schaalvergroting door samenwerking ontstaat bovendien meer ruimte voor ontwikkeling van hoogwaardige specialistische kennis. Dit maakt het bovendien beter mogelijk dat de gemeente ten aanzien van innovatieve gemeenteloplossingen een stevige 'sparring partner' en gids is richting grote leveranciers in de marktsector.

2. Kwaliteit, bedrijfszekerheid en continuïteit van de ICT borgen en optimaliseren

Door het ICT-beheer regionaal te bundelen (de ICT-infrastructuur en het applicatiebeheer) ontstaat meer 'massa' om de continuïteit en bedrijfszekerheid van gemeentelijke ICT-systemen en toepassingen te garanderen.

3. De ICT in de toekomst betaalbaar houden

Deze derde doelstelling is juist ook nu - in het huidige economische klimaat - actueel. Grote vernieuwingen invoeren wordt steeds complexer. Door regionale samenwerking kunnen de investeringsprojecten samen gedaan worden en investeringen gedeeld worden. Bovendien zorgt regionale samenwerking voor een betere risicospreiding in complexe ICT-projecten.

Daarnaast is het uitermate belangrijk om de ICT-exploitatiekosten beheersbaar te houden door:

- Gezamenlijk in te kopen en schaalvoordelen te benutten. Zo hebben we in 2009/2010 samen met de gemeente Haarlem een complexe aanbesteding samen voorbereid en uitgevoerd voor vervanging van het gemeentelijke datacenter (ICT-infrastructuur). Momenteel wordt dit nieuwe datacenter ingericht. Haarlem en Haarlemmermeer hebben gekozen voor dezelfde inrichting van het platform en hebben in dit project regelmatig kennis uitgewisseld en ervaringen gedeeld (ook met de leverancier).
- ICT-beheer te bundelen en kostenefficiënter in te richten. Door in regionaal verband te kiezen voor meer standaardisatie (van het ICT-platform, van digitaliseringsoplossingen en dergelijke) kan het gezamenlijk ICT-beheer naar de toekomst toe met minder personele capaciteit en kostenefficiënter ingericht worden. Een eenvoudig voorbeeld: dezelfde gespecialiseerde, technisch beheerder(s) die niet alleen een specifieke applicatie in onze gemeente beheert, maar dit ook doet bij de samenwerkingsgemeente.

We constateren in dit verband eveneens dat we met regionale ICT-samenwerking niet uniek zijn: veel gemeenten, klein en groot, in Nederland zoeken samenwerking, juist op ICT-gebied. Gemeenschappelijkheid zit met name in specifieke gemeenteoplossingen en wettelijk verplichte basisregistraties. Immers alle gemeenten zijn in de basis identiek qua processen en informatie- en gegevensarchitectuur.

Resultaten verkenning regionale samenwerking

In 2008 ontstond het eerste ambtelijk contact met de gemeente Haarlem over de ICT-dienstverlening aan de Veiligheidsregio Kennemerland. Het college in Haarlemmermeer had in die tijd besloten om op dat moment niet over te gaan tot het uitbesteden van ICT-taken en had de opdracht gegeven om - na afronding van het MeerDigi-programma – met een nader voorstel te komen, waarbij ook de mogelijkheid van regionale samenwerking nadrukkelijk onderzocht diende te worden (zie B&W nota “Stand van zaken uitbesteding ICT-beheertaken, 11-6-2008).

Uit dit contact ontstonden verkennende gesprekken over de kansen en mogelijkheden van regionale ICT-samenwerking (2009). In 2010 werd deze verkenning op diverse aspecten uitgewerkt en zijn gezamenlijk enkele pilotprojecten uitgevoerd, zoals de complexe aanbesteding voor nieuwe ICT-infrastructuur (datacenter) en de aanbesteding voor mobiele telefonie. Ook het eerder al genoemde project voor de omgevingsvergunning (Wabo) van de gemeente Haarlemmermeer werd in Haarlem ingevoerd.

In 2010 ontstonden ook de eerste bestuurlijke gesprekken over mogelijke ICT-samenwerking. Omdat de stap naar intensieve samenwerking ingrijpend is en van invloed is op de totale gemeentelijke bedrijfsvoering, is door de gemeente Haarlemmermeer in het voorjaar 2011 een second opinion op de tot dusver gemaakte uitwerkingen uitgevoerd door een extern bureau. Het advies uit dit onderzoek was dat ICT samenwerking zeker kansen biedt, maar dat het belangrijk is de stappen naar samenwerking zorgvuldig te zetten en hierbij eigen strategische afwegingen te maken, onder andere ten aanzien van partnerkeuze in relatie tot andere samenwerkingsverbanden. Daarnaast kwam uit dit onderzoek nog een aantal inhoudelijke aandachtspunten naar voren, die nadere uitdieping en dialoog behoeven, alvorens de definitieve richting te bepalen.

We hebben hierover dit najaar opnieuw met Haarlem gesproken. Beide gemeenten zien nog steeds synergiepotentie in ICT-samenwerking met elkaar. Daarnaast willen wij ook de komende tijd een bredere regionale verkenning inzetten naar potentiële partners in de regio, om hen te informeren en interesseren en hun behoefte te peilen om zich op termijn bij het regionale samenwerkingsverband aan te aansluiten. Daarbij vinden we het ook belangrijk dat de relaties met andere regionale samenwerkingsverbanden, waarin wij participeren of voornemens zijn te gaan participeren, in beeld worden gebracht, zodat we dit aspect bij de toekomstige 'go / no go' afweging goed kunnen overzien en kunnen meewegen.

Het resultaat van het verkenningstraject naar regionale samenwerking, dat we met de gemeente Haarlem hebben uitgevoerd, is vastgelegd in bijgevoegde Verkenningnotitie. Na de beantwoording van de vraag *waarom samenwerken?* gaat de Verkenningnotitie in op onderwerpen als overwegingen met betrekking tot uitbesteding aan de markt, de partnerkeuze voor Haarlem en criteria hiervoor. Uit literatuur over ervaring elders in het land met regionale samenwerking blijkt dat het criterium vergelijkbaarheid van de partners een belangrijke factor is voor een opbouwen van een samenwerkingsverband op basis van gelijkwaardigheid).

Vervolgens wordt vooruit geblikt en het proces naar samenwerking beschreven: verankeren draagvlak, ambitie, stappen / fasering, besturing en organisatie, communicatie en procedures.

Gezamenlijke ambitie gemeente Haarlem en gemeente Haarlemmermeer

In het kader van de verkenning is een gezamenlijke ambitie en intentie geformuleerd, die richting geeft aan het vervolgproces naar samenwerking:

“Vooropstaand doel van de samenwerking is om met informatisering en automatisering (verder kortweg te noemen: ICT) de kwaliteit van dienstverlening en de gemeentelijke bedrijfsvoering naar een nog hoger niveau te brengen. Hiermee is het op termijn mogelijk efficiëntie en dus ook kostenreductie te realiseren, zowel op de ICT als in de gemeentebrede bedrijfsvoering. Het is onze ambitie om met een gezamenlijke ICT-organisatie een duurzame basis te leggen voor doorgroei naar dé ICT-samenwerkings-organisatie in de regio, waarbij op termijn andere partners in de regio kunnen aansluiten die zich herkennen in de samenwerkingsdoelstellingen. “

Intentieverklaring

Samen met Haarlem ondertekenen we binnenkort een intentieverklaring. Daarmee onderstrepen wij ons commitment om samen het pad naar regionale samenwerking te vervolgen en uit te werken. Eerst gaan we de resultaten van de verkenning samen met de gemeente Haarlem op diverse aspecten uitwerken naar een strategisch startdocument. Op basis daarvan nemen we naar verwachting voor de zomer 2012 een 'go / no go' besluit. Hiermee geven we invulling aan de eerste voorwaarde voor het slagen van het proces naar samenwerking: het verankeren van bestuurlijk / politiek draagvlak om te komen tot een vorm van intensieve samenwerking. Andere ervaringen van samenwerking bij de overheid leren dat dit een cruciale randvoorwaarde is. De komende tijd gaat uitwijzen of bestuurlijke doelstellingen bij uitwerking in voldoende mate synchroon blijven lopen en het vertrouwen hierin verder ontwikkelt. Samenwerken is immers ook een proces van geven en nemen, waarin gelijkwaardigheid tussen de partners een belangrijke waarde is. Daarom is ook het criterium vergelijkbaarheid zo belangrijk bij de partnerkeuze.

Personeel en organisatie

De stap naar regionale samenwerking heeft gevolgen voor de huidige organisatie van de ICT-functie binnen de gemeente en voor de betrokken managers en medewerkers. In het Strategisch Startdocument worden deze gevolgen op hoofdlijnen uitgewerkt. Aandacht moet minimaal geschonken worden aan:

- organisatievorm (organisatorisch / juridisch), personele aspecten, gewenste cultuur en competenties;
- formatieraming per ICT taakveld, in relatie tot de huidige formatie;
- uitgangspunten voor de personele transitie (sociaal plan, plaatsing, regelingen);
- de wijze waarop medewerkers in het proces naar samenwerking betrokken worden;
- de betrokkenheid (informeel en formeel) van de ondernemingsraden en het georganiseerd overleg van beide gemeenten. De ondernemingsraden hebben al onderling contact gelegd. Intentie is te komen tot een bijzondere ondernemingsraad (BOR) samengesteld uit de OR Haarlem en de OR Haarlemmermeer.

Middelen

In het kader van de volgende stap, uitwerking naar een Strategisch Startdocument, zal een businesscase worden opgesteld, waaruit moet blijken welke financiële voordelen samenwerking kan opleveren. In de Programmabegroting 2012-2015 is voor de ICT-samenwerking reeds een verwachte besparing van € 700.000 opgenomen per 2013. Vanaf 2014 loopt dit op naar € 1 mln per jaar.

De proceskosten van de verkenning van de samenwerking zijn tot op heden 50/50 gedragen door beide gemeenten, binnen de bestaande ICT-budgetten. Dit zal ook gebeuren voor de kosten die gepaard gaan met de uitwerking naar het Strategisch Startdocument.

In het Strategisch Startdocument zal een kostenraming voor de verdere proces- en implementatiekosten worden opgenomen, voorzien van dekkingsvoorstel.

In- en externe communicatie

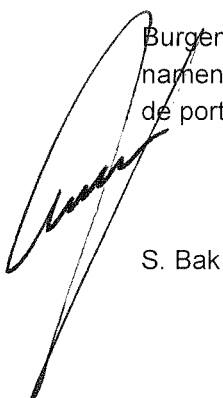
Medewerkers van onze organisatie zullen nader worden geïnformeerd over dit besluit en het vervolgproces.

Besluit

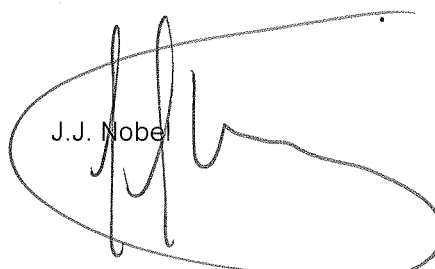
Op grond van het voorgaande hebben wij besloten om:

1. kennis te nemen van de Verkenningnotitie regionale ICT-samenwerking;
2. in te stemmen met de intentieverklaring (zie bijlage Verkenningnotitie) om met de gemeente Haarlem te gaan samenwerken op het gebied van informatisering en automatisering;
3. opdracht te verstrekken aan de directie om samen met de gemeente Haarlem de volgende stap in het proces uit te werken in een Strategisch Startdocument, als richtinggevend kader voor de samenwerking (go / no go moment);
4. deze nota ter informatie te zenden aan de raad.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
namens dezen,
de portefeuillehouders,



S. Bak



J.J. Nobel

Onderwerp Verkenningnotitie en formalisering intentie regionale ICT-samenwerking
Volgvel 6

Bijlage(n) Verkenningnotitie regionale ICT-samenwerking (inclusief intentieverklaring)



Verkenning regionale ICT-samenwerking

Gemeente Haarlem en gemeente Haarlemmermeer

Status: afgestemd in bestuurlijk overleg ICT-samenwerking Haarlem-Haarlemmermeer

Inhoud

Inleiding

1. Waarom samenwerken?

1.1 Extern ontwikkelingen nopen tot heroriëntatie op gemeentelijke ICT	5
1.2 Aanloop tot verkenning naar samenwerking	6
1.3 Waarom nu geen uitbesteding?	7
1.4 Partnerkeuze Haarlem – Haarlemmermeer	8
1.5 Resultaten verkenning	10

2. Het proces naar intensieve samenwerking

2.1 Verankeren draagvlak	12
2.2 Ambitieniveau beide gemeenten	12
2.3 Aanpak en fasering, tijdslijn	14
2.4 Besturing en organisatie	14
2.5 Communicatie	15
2.6 Procedures OR en GO	16

3. Route naar de samenwerking: toelichting aanpak en deelproducten

3.1 Strategisch startdocument en bestuursopdracht	16
3.2 Definitief besluitvormingsdocument en samenwerkingsovereenkomst	17
3.3 Transitie en realisatie samenwerkingsverband	17

Bijlage 1: Intentieverklaring

19

Inleiding

Zowel gemeente Haarlem als gemeente Haarlemmermeer hebben zich afgelopen periode georiënteerd op de toekomst van hun gemeentelijke ICT-functie in de context van actuele externe ontwikkelingen. De aanloop bij beide gemeenten was verschillend, maar al gauw bleek dat er ook vele overeenkomsten zijn. Haarlemmermeer had reeds in 2005 het voornemen uitgesproken aan een vorm van uitbesteding van haar ICT te denken. Na afronding van het digitaliseringsprogramma is dit nader verkend en ontstond het inzicht dat uitbesteding aan de markt niet wenselijk is. Geïnspireerd door mooie voorbeelden van (intergemeentelijke) ICT-samenwerking uit het land, werd het spoor van regionale samenwerking als alternatief verkend.

Naar aanleiding van vraagstukken over de ICT van de Veiligheidsregio Kennemerland raakten Haarlem en Haarlemmermeer in gesprek over de toekomst van hun gemeentelijke informatisering en automatisering en de kansen en mogelijkheden die regionale samenwerking kan bieden. Ook Haarlem was zich aan het oriënteren op de toekomst van haar ICT-functie en prefereerde regionale samenwerking boven uitbesteding aan de markt. Dit leidde in Haarlem in het najaar 2010 tot een formele bestuursopdracht om het samenwerkingsspoor met Haarlemmermeer verder te verkennen. Er is inmiddels veel gesproken (met name ambtelijk), er zijn enkele pilotprojecten samen uitgevoerd en op onderdelen zijn uitwerkingen van de samenwerking verkend. Uit een 'second opinion' kwam dit voorjaar het advies naar voren om meer aandacht te geven aan het proces, bestuurlijk en ambtelijk draagvlak en de stappen die hierbij horen. Ook inhoudelijk werden aandachtspunten gemarkeerd voor nadere verdieping en dialoog. In het proces naar samenwerking was dit een belangrijk leermoment.

Betrokken portefeuillehouders van beide gemeenten wensen nu, tegen deze achtergrond, een doorstart maken met het proces naar samenwerking. Deze verkenningnotitie biedt een basis voor bestuurlijke besluitvorming over de intentie om te komen tot een vorm van intensieve ICT-samenwerking tussen beide gemeenten. Daarbij is de ambitie uitgesproken om samen te starten en een duurzame basis te leggen voor doorgroei naar dé ICT-samenwerkingsorganisatie in de regio, waarbij op termijn andere regiogemeenten kunnen aansluiten die zich herkennen in de samenwerkingsdoelstellingen.

Cruciale randvoorwaarde voor een succesvol pad naar samenwerking is bestuurlijke betrokkenheid en commitment. Voorstel is dan ook om dit te bezegelen met een door beide gemeenten te ondertekenen intentieverklaring om het proces naar samenwerking verder uit te werken, teneinde in 2013 te starten met het nieuwe samenwerkingsverband.

In deze Verkenningnotitie wordt in hoofdstuk 1 ingegaan op de hoofdvraag van de verkenning: Waarom samenwerken? Diverse aspecten uit de verkenning worden belicht: externe ontwikkelingen, de bredere context in beide gemeenten, de vraag waarom niet uitbesteden aan de markt, de vraag waarom juist Haarlem en Haarlemmermeer als startcombinatie voor regionale samenwerking en overige resultaten uit de verkenningfase. Het tweede hoofdstuk gaat vervolgens in op het proces naar intensieve samenwerking en wat daarbij komt kijken: draagvlak verankeren, ambitieniveau, aanpak en fasering, tijdslijn, besturing en organisatie, communicatie en procedures OR en GO. Tot slot wordt in het derde hoofdstuk ingegaan op de verschillende processtappen: doel, processtypering en resultaat per stap. Per fase wordt een nader plan van aanpak met communicatieplan gemaakt. Het voorstel voor de intentieverklaring is als bijlage bij deze Verkenningnotitie toegevoegd.

1. Waarom samenwerken?

1.1 Externe ontwikkelingen nopen tot heroriëntatie op gemeentelijke ICT

Informatievoorziening en informatietechnologie hebben de afgelopen jaren een omvangrijke ontwikkeling doorgemaakt. Zowel in de private als in de publieke sector. Informatie moet 7 dagen per week en 24 uur per dag beschikbaar zijn om de primaire processen van organisaties te ondersteunen. Tegelijkertijd willen klanten en burgers directe toegang tot voor hun relevante informatie, zowel mobiel als vast. Een trend die zich de komende jaren verder zal voortzetten.

Complexe vraagstukken en groeiende verantwoordelijkheid

Door deze trend is de gemeentelijk taak op gebied van de informatisering en automatisering de afgelopen decennia, zowel in complexiteit als kwantiteit, enorm toegenomen. Voor gemeenten wordt het dan ook lastiger en duurder om de informatisering op eigen kracht te realiseren. Steeds meer dient te worden gefocust op de ontwikkeling en ondersteuning van complexe processen, waar de klassieke ICT afdeling vooral was gericht op eenvoudige beheertaken. Ook de hoeveelheid werk is toegenomen. Informatievoorziening vormt inmiddels dé schakel in een steeds groter wordende gemeentelijke keten, die zich uitstrekt buiten de muren van het gemeentehuis, denk aan regionale samenwerking, verbonden partijen e.d.. Het Rijk dereguleert steeds verder en legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de gemeente. Actuele ontwikkelingen, zoals de wettelijke informatiseringstaken binnen de uitvoering van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP), vereisen een toename van de technische en functionele innovatie van de informatievoorziening. De vraag naar digitaliseringsoplossingen, in samenhang ontwikkeld en onderling met elkaar verbonden, neemt hierdoor toe. Voor het bereiken van efficiency in de bedrijfsvoering van gemeenten maakt procesdigitalisering steeds vaker deel uit van de oplossing.

Hogere verwachtingen burgers en bedrijven

Daarnaast verwacht de burger van de gemeente dat zij meegaat in de 7x24 uur maatschappij en stelt hoge eisen aan de dienstverlening van de gemeente. Burgers, bedrijven en instellingen eisen daarbij transparantie en snelheid bij de uitvoering van een (aan-)vraag. De gemeente kan aansprakelijk gesteld worden bij mankerende kwaliteit van informatieverstrekking. Hierbij is ook het gebruik van basisregistraties steeds vaker wettelijk verplicht, waarmee de werkdruk op de ICT organisatie toeneemt. Dit alles stelt hoge eisen aan kwaliteit van de beheerde gegevens en processen.

Lastige positie op de markt

Door bovengenoemde ontwikkelingen is binnen gemeenten de vraag naar ICT oplossingen en de behoefte aan ICT specialisten de laatste jaren alleen maar groter geworden. Met deze vraag begeven de gemeenten zich meer en meer op de leveranciersmarkt voor ICT oplossingen waar enkele grote monopolisten de dienst uit maken. Een alleenstaande gemeente heeft op deze markt geen sterke positie. En dit vertaalt zich ook naar de ICT-arbeidsmarkt, waar in tijden van economische krapte, talent schaars is. Uit recent onderzoek van de TU Twente blijkt dat er in Nederland in 2014 een tekort van 45.000 ICT-specialisten wordt verwacht. Gemeenten worden gedwongen na te denken hoe zij voor hun medewerkers, zeker binnen het vakgebied informatisering en automatisering, een interessante werkgever kunnen zijn en blijven waarbij zowel groeikansen als uitdagende opdrachten worden geboden.

Gevolg: ICT-budgetten onder druk

Bovengenoemde factoren maken dat ICT-budgetten bij gemeenten onder druk staan door toenemende kosten en risico's (complexiteit). Niet alleen in de publieke sector, ook in de private

sector komt samenwerking steeds vaker voor. Bundeling van krachten kan daarbij voordelen geven op het gebied van kwaliteit, innovativiteit, effectiviteit en efficiëntie van betrokken organisaties en biedt mogelijkheden voor kostenreductie.

Voorbeelden van geslaagde samenwerking op ICT-samenwerking bij de Nederlandse overheid zijn onder andere: ISZF ICT samenwerkingsverband Zuidwest Fryslan (samenwerkingsverband van 5 Friese gemeenten, in totaal 135.000 inwoners) en SSO-ICT van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Servicepunt 71 (Leidse regio) en Servicecentrum Drechtsteden zijn eveneens voorbeelden van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, die overigens breder dan alleen informatisering en automatisering zijn opgezet. Alle gemeenten in Nederland zijn in meer of mindere ver gevorderd stadium van (het voorbereiden van) intergemeentelijke samenwerking, ook op hun ICT. Dit bleek 2 november jl. ook op de druk bezochte landelijke werkconferentie Shared Service Centers Bedrijfsvoering bij de overheid, georganiseerd door het platform directeuren SSC's, dat bezocht is door leden van de ambtelijke stuurgroep ICT-samenwerking Haarlem-Haarlemmermeer.

1.2 Aanloop tot de verkenning naar samenwerking

In 2008 heeft het college van Haarlemmermeer de directie opdracht gegeven om met een nader voorstel te komen voor de toekomst van de ICT-functies, waarbij ook de mogelijkheid van regionale samenwerking nadrukkelijk onderzocht diende te worden. Hierop volgde een periode van oriëntatie en verkenning. Ook Haarlem was zich aan het beraden op de toekomst van haar informatisering en automatisering. Na de gemeenteraadsverkiezingen heeft het nieuwe college in Haarlem besloten opdracht te geven tot het uitvoeren van een verkenning naar de samenwerking met Haarlemmermeer. Het resultaat van deze verkenningsfase ligt nu voor.

De aanloop naar deze bestuurlijke opdrachten was in beide gemeenten verschillend. Navolgend plaatsen we de aanloop naar verkenning van samenwerking in beide gemeenten afzonderlijk in een breder perspectief:

Gemeente Haarlemmermeer

In 2005 is een visie op de gemeentelijke organisatie ontwikkeld, vastgelegd in het Masterplan Focus:*Klant!* Dit had een ingrijpend veranderproces tot gevolg in de gehele organisatie. In dit toekomstbeeld werd tevens de intentie uitgesproken om gemeentelijke ICT-beheertaken (op termijn) uit te besteden. Tegelijkertijd werd in het kader van Focus:*Klant!* de ontwikkeling van digitale dienstverlening en informatisering als belangrijke randvoorwaarde onderkend om "tot de beste servicegemeenten" te behoren. "Meerd!g!", het meerjarige digitaliseringsprogramma 2005-2008 werd ingezet, gericht op de ontwikkeling en implementatie van digitale dienstverlening, digitalisering van werkprocessen en een transparante bedrijfsvoering. Ook de ICT organisatie werd op orde gebracht (concentratie, scheiding vraag- en aanbodzijde) en geprofessionaliseerd. De intentie om uitbesteding van ICT-taken nader voor te bereiden werd in 2008 uitgesteld en in breder verband geplaatst: ook regionale samenwerking diende nadrukkelijk onderzocht te worden. Het nieuwe collegeakkoord 'Kwaliteit door keuzes' bouwt voort op de eerder ingezette koers op gebied van dienstverlening, bedrijfsvoering (efficiëntie, openheid, flexibiliteit en aanpassingsvermogen) en digitalisering. Het college stelt: 'Ondanks de economische tegenwind zijn we ambitieus en optimistisch. We blijven daarbij oog houden voor de realiteit'. Met gerichte keuzes wil het college een nieuw evenwicht bereiken en op de toekomst voorbereid zijn.

Gemeente Haarlem

Het coalitieakkoord Haarlem 2010-2014, 'Het Oog op Morgen' straalt het duidelijk uit: Haarlem streeft naar een kleine, slimme overheid. Daarbij durft Haarlem te kiezen; voor kerntaken, voor investeren in kwaliteit van de ambtelijke organisatie, voor versterking van digitalisering, ICT en voor een moderne interactieve website. De inzet op duurzaamheid vraagt om nieuwe denkwijzen, slimme oplossingen en om ander gedrag; geen symboolpolitiek, geen doemdenken of luchtflitserie, maar: innovatie. Met innovatie is de brug naar verdergaande digitalisering/ICT geslagen. Voor uitvoering van het Masterplan ICT en het Masterplan Digitalisering ligt de weg open om te komen tot de invulling van benodigde ICT componenten. Een meerjarig investeringsprogramma maakt dit mogelijk. Met het Masterplan ICT is de basis gelegd voor een robuust, toekomstvast maar ook schaalbaar ICT-fundament waarop de ontwikkelingen en taakstellingen binnen de gehele gemeentelijke organisatie gedragen kunnen worden. Ook met het Masterplan Digitalisering is in 2011 gestart. Dit heeft als doel verbetering van de dienstverlening, stimulering van burgerparticipatie, samenwerking in de regio en digitalisering van gemeentelijke processen.

Ontstaan verkennende gesprekken

Reeds enige tijd voeren de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer verkennende gesprekken over de toekomstige inrichting van de gemeentelijke informatievoorziening en automatisering. De contacten ontstonden vanuit de vraag van de Veiligheidsregio Kennemerland om de automatisering te ondersteunen. In deze context werd geconstateerd dat een eventuele ICT-samenwerking in de regio tevens potentie zou kunnen hebben voor de informatiebehoefte van de VRK op regionaal schaalniveau (o.a. bij calamiteiten). Naar aanleiding hiervan is, mede gezien de opgave de komende jaren (o.a. i-NUP), in de verkennende gesprekken de focus gelegd op de synergiepotentie van *gezamenlijke ontwikkeling/innovatie, exploitatie en beheer van informatisering- en automatiseringsdiensten*, waarbij kwaliteit als doelstelling voorop staat, gevolgd door kostenbeheersing en risicospreiding. Beide gemeenten concludeerden afzonderlijk outsourcing ofwel uitbesteding van delen of de gehele ICT aan een marktpartij momenteel te risicovol te vinden.

1.3 Waarom nu geen uitbesteding ?

Zowel gemeente Haarlem als gemeente Haarlemmermeer hebben zich eerst – ieder afzonderlijk - de vraag gesteld of uitbesteding van ICT-taken aan de marktsector een interessante optie zou kunnen zijn. Beide gemeenten kwamen tot dezelfde conclusie, namelijk dat deze optie momenteel te risicovol is. Hiervoor kunnen de volgende overwegingen gegeven worden:

- Gezien de marktsituatie voor gemeente-oplossingen op ICT-gebied, waar enkele grote monopolisten de dienst uit maken, is het risico groot om volledig afhankelijk te worden van een grote marktspeler. Alleen zijn gemeenten als Haarlem en Haarlemmermeer te kleine spelers voor grote marktspelers als Atos, IBM, Cap Gemini en Getronics. Kleinere marktspelers lijken echter te kwetsbaar. Met name als de gemeente nog niet goed genoeg in staat is om haar eigen plan te trekken en zelf keuzes te maken. Meer nog dan bij samenwerking is bij outsourcing aan de markt een vereiste om het opdrachtgeverschap (organisatie van de vraagzijde op alle niveau's) goed georganiseerd te hebben in beide gemeenten. Beide gemeenten constateren dat hierin weliswaar stappen zijn gezet, maar dat hun vraagzijde nog niet stevig genoeg verankerd is. Dit is overigens ook in geval van samenwerking een aandachtspunt.

- De optie om slechts de gezamenlijke ICT-beheer taken uit te besteden (en niet de beleidsuitvoering, innovatie/ontwikkeling en realisatietaken) is ook overwogen. Echter, hier ontstaat groot risico op suboptimalisatie. De verwachting is dat juist in het gezamenlijke *beheer* substantieel efficiency bereikt kan worden, indien samenwerkende gemeenten kiezen voor één gezamenlijke informatie- en gegevensarchitectuur, hetzelfde businessmodel voor gemeenten als basis voor procesdigitalisering, het harmoniseren van het applicatielandschap en één ICT infrastructuur (datacenter).
- Informatiebeveiliging is bij uitbesteding lastig te waarborgen en de gemeente blijft als overheid wel aansprakelijk voor informatiebeveiliging.
- Door krapte op de arbeidsmarkt voor ICT komt het voor dat leveranciers niet altijd betrouwbaar zijn. Er is dan eerder sprake van concurrentie aan de vraagzijde dan aan de aanbodzijde. De gemeente betaalt dan de rekening.

De ervaringen met uitbesteding (outsourcing) in de praktijk zijn overigens wisselend. De huidige tendens in de ICT, zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid, is dat veel organisaties juist weer inbesteden (insourcing). Veelal gebeurt dit op basis van tegenvallende verwachtingen met outsourcing. Zo haalde concern Aegon vorig jaar haar rekencentrum weer in eigen huis uit strategische overwegingen en liep de uitbesteding van een deel van de ICT van Rijkswaterstaat naar Cap Gemini recent uit op een debacle. Er is daarnaast ook gekeken naar de ervaringen van gemeente Zaanstad en gemeente Almere met uitbesteding van ICT-beheer. Zaanstad is de ICT inmiddels weer in huis aan het halen. Almere bereidt na een moeizame eerste uitbestedingsperiode thans een nieuwe aanbesteding voor en worstelt nog met het dilemma hoe dit zodanig te doen, dat er prikkel tot efficiëntie en kostenreductie bij de marktpartij ligt en de gemeente niet voor elke wijziging / innovatie de hoofdprijs betaalt.

Conclusie: op basis van bovengenoemde overwegingen hebben beide gemeenten besloten de optie van outsourcing momenteel niet verder te verkennen. Op termijn is het wellicht wel opnieuw te overwegen om - vanuit een regionaal samenwerkingsverband - delen naar de markt te brengen. Dit dient dan in samenhang gezien te worden met toenemende standaardisatie van informatie en gegevensuitwisseling binnen de overheid (overheidscloud).

1.4 Partnerkeuze Haarlem en Haarlemmermeer

Belangrijke ingrediënten voor een succesvolle samenwerking zijn vergelijkbaarheid en een beperkt aantal samenwerkingspartners in de startsituatie. Daarnaast zijn uiteraard ook andere succesfactoren van belang om een samenwerkingsverband te laten slagen zoals:

- Politiek-bestuurlijk draagvlak bij de deelnemende gemeenten;
- Voldoende overeenstemming in ambities, doelstellingen en verwachtingen, de mate waarin partners bereid zijn deze te expliciteren en hierover met elkaar in dialoog te gaan, met respect voor elkaars belangen en eventuele verschillen;
- De relaties ten aanzien van andere samenwerkingsverbanden in de regio (denk aan VRK, RUD), zowel inhoudelijk/organisatorisch als bestuurlijk;
- Eerdere ervaringen tussen de partners en de 'klik' tussen de samenwerkingsactoren op bestuurlijk en ambtelijk niveau.

Op het punt van vergelijkbaarheid scoren Haarlemmermeer en Haarlem goed. Vergelijkbaarheid kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in inwoneraantal, omvang van ambtelijke organisaties, ICT-budgetten en formatie en stand van zaken digitale dienstverlening.

'Facts & figures' Haarlemmermeer - Haarlem

Indicator	Haarlemmermeer	Haarlem
Aantal inwoners	143.000	150.000
Omvang ambtelijke organisatie (per 1-1-2012)	887 fte	1132 fte
Aantal werkplekken (ICT-beheer)	1450 (incl. VRK)	1700 (incl. NH Archief en FH museum, excl. VRK)
Omvang ICT-exploitatiebegroting (per 1-1-2012)	€ 10,2 mln (+ € 3,1 mln vervangings-investeringen)	€ 12 mln (incl. investeringen)
Omvang ICT-afdeling (per 1-1-2012)	61 fte (incl. beleid en ontwikkeling/innovatie)	35 fte (excl. ca. 8 fte decentraal applicatiebeheer en externe inhuur digitalisering)
Ziekteverzuim 2011 t/m nov. (excl. zwangerschapsverlof)	7,2% (gemidd. 5 langdurig zieken)	1,2%
Aantal business-applicaties (excl. system- en beheerapplicaties)	ca. 150	ca. 200
Platform / datacenter (technische infrastructuur)	Identieke systeemplatforms op basis van Oracle, Microsoft, VM-ware	
Benchmark Publiekszaken (klanttevredenheid digitale dienstverlening)	6,7	6,5
Plaats op overheidsmonitor.nl, voortgang realisatie i-NUP (juli 2011)	nr. 10	nr. 53

Bovenstaande indicatoren geven een eerste beeld. Op basis hiervan is voldoende indicatie om te concluderen dat Haarlem en Haarlemmermeer vergelijkbaar zijn en daarmee als startcombinatie een goede basis kunnen leggen voor samenwerking, die in de toekomst uit kan groeien tot een duurzaam regionaal ICT-samenwerkingsverband waar regiogemeenten zich bij kunnen aansluiten indien zij zich in de doelstellingen herkennen. In de volgende fase verdient het aanbeveling om – als verdieping op dit eerste beeld - een integrale nulmeting uit te voeren, teneinde de uitgangssituatie voor samenwerking nader te objectiveren.

Een opmerking hierbij is echter op zijn plaats. Partners in een samenwerkingsverband zijn nooit helemaal gelijk aan elkaar. De ene gemeente is verder met het ene, de andere met het andere. Dat biedt juist kansen op synergie door samenwerking. Gemeente Haarlem is bijvoorbeeld verder met selfservicebalies voor publieksdiensten, de digitale ondersteuning van het nieuwe werken (flexwerken) en digitaal parkeerbeheer. Gemeente Haarlemmermeer is verder met procesdigitalisering (beleid en besluitvorming, bezwaar en beroep e.d.) en met het digitale productenaanbod op de website. Juist deze verschillen bieden voordeel bij samenwerking.

Naast het criterium vergelijkbaarheid biedt de startcombinatie Haarlem - Haarlemmermeer andere voordelen/kansen:

- de ervaringen met Cocensus, de samenwerking tussen gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer ten aanzien van taken op het gebied van belastinguitvoering;
- de onderlinge goede bereikbaarheid en nabijheid;
- de huidige ICT-dienstverlening aan de Veiligheidsregio Kennemerland;
- samen behoren Haarlem en Haarlemmermeer op ICT-gebied qua omvang en invloed richting Rijk, leveranciers en landelijke samenwerkingsverbanden (GovUnited, KING) tot de top 5 in gemeenteland.

Bredere regionale verkenning toekomstige partners voor samenwerking

Er is in het kader van deze verkenning recent een eerste oriënterend gesprek gevoerd met gemeente Zaanstad. Eerder al, in 2010, is met gemeente Amstelveen een eerste contact geweest over de mogelijkheid en wenselijkheid van samenwerking op informatisering en automatisering. Daarnaast merken we dat ook kleine gemeenten in de regio geïnteresseerd zijn om te praten over ICT-dienstverlening.

In de volgende fase is het van belang potentiële regionale partners nader te informeren over de samenwerkingsplannen van Haarlem en Haarlemmermeer en hun belangstelling te peilen, mede met het oog op het inschatten van een realistisch groei- en ontwikkelpad voor het samenwerkingsverband en de relaties met andere (in voorbereiding zijnde) regionale samenwerkingsverbanden (VRK, RUD, Sociale domein, Sociale Dienst etc).

1.5 Resultaten verkenning

De bevindingen in de voorgaande paragrafen zijn resultaat van de verkenningsfase. Daarnaast zijn er de afgelopen tijd enkele concrete projecten gezamenlijk opgepakt om ervaring op te doen met samenwerking in de praktijk. Ook hebben er in deze verkenningsfase diverse uitwerkingen plaatsgevonden op deelaspecten. Uit een second opinion is gebleken dat deze uitwerkingen weliswaar waardevol zijn, maar ook nog onvoldoende 'rijp' waren voor richtinggevende besluitvorming. Onderstaand meer hierover.

Pilotprojecten

In de verkenningsfase zijn onder meer gezamenlijk enkele *pilot-projecten* gestart om te beoordelen of een verdere samenwerking vruchtbaar zou kunnen zijn:

1. digitalisering en implementatie van de Wabo (eerste fase ingevoerd, tweede fase in uitvoering);
2. aanbesteding en inrichting van een (extern) datacenter ('housing' en ICT-infrastructuur);
3. gezamenlijke vaste telefoniecentrale;
4. gezamenlijke aanbesteding mobiele telefonie.

De kosten voor deze pilot-projecten zijn op basis van 50/50 gedragen. Deze pilot-projecten bevestigen dat de samenwerking tussen Haarlem en Haarlemmermeer positieve resultaten laat zien. Zo zijn op de aanbestedingen van de mobiele telefonie en het datacenter aanzienlijke kostenbesparingen gerealiseerd ten opzichte van per gemeente afzonderlijk inkopen. Ten aanzien van het datacenter is geprofiteerd van elkaars kennis en ligt er de potentie om bij een keuze voor een gemeenschappelijke beheerorganisatie verdere schaalvoordelen te behalen. Ook is de door Haarlemmermeer ontwikkelde Wabo-oplossing, door een gezamenlijke inspanning, in het najaar 2010 binnen anderhalve maand in gebruik genomen in gemeente Haarlem.

Ervaren is dat door gezamenlijk (grote) projecten op te pakken:

- er gebruik kan worden gemaakt van elkaars expertise (kennis en kunde);
- de samenwerking de onderhandelingspositie met leveranciers versterkt;
- de samenwerking leidt tot standaardisatie bij beide gemeenten, die op termijn in het voordeel werkt van de nieuwe samenwerkingsvorm;
- de samenwerking kostenbesparingen oplevert.

De pilot-projecten zijn inmiddels dusdanig verlopen dat het 'smaakt' naar *meer en intensievere* samenwerking. Om substantiële voordelen te kunnen halen uit samenwerking is het opzetten en doorontwikkelen van een gezamenlijke ICT-organisatie noodzakelijk.

Second opinion op de verkenning

Om de stap naar een gemeenschappelijke ICT-organisatie weloverwogen te kunnen zetten, heeft de gemeente Haarlemmermeer dit voorjaar een second opinion laten uitvoeren op de stukken die toen gezamenlijk voorbereid waren. Daaruit kwam een "not yet go" advies naar voren. De second opinion concludeerde dat er weliswaar op een aantal aspecten een goede uitwerking had plaatsgevonden, maar dat de noodzakelijke stappen nog niet voldoende doorlopen waren om op basis van de toen voorliggende stukken de definitieve koers te bepalen.

Aandachtspunten die onder meer uit de second opinion naar voren kwamen, waren onder andere:

- doelstellingen / ambitie samenwerking concretiseren (o.a. kwaliteit van dienstverlening, besparen op óf met ICT), verankering bestuurlijk en ambtelijk draagvlak;
- uitgangssituatie in beide gemeenten ten aanzien van informatievoorziening bepalen;
- governancestructuur, waar wordt de "knip" gelegd en opdrachtgevende rol van de gemeente (informatiemanagement, relatie met informatiebeleid en architectuur);
- gradatie van standaardisatie bepalen, afspraken maken hoe omgaan met verschillen / maatwerk in relatie tot financieel model;
- bredere regionale verkenning naar toekomstig potentiële partners, relatie tot andere regionale samenwerkingsverbanden (o.a. RUD), groeiscenario's bepalen, mogelijkheden tot uitbreiding verkennen;
- transitieproces naar samenwerking (varianten, afweging);
- herijking businesscase op bovengenoemde aspecten;
- evaluatiecriteria en – termijnen, mogelijkheden tot bijsturing, exitstrategie
- herijking vervolgproces en planning, kosten en dekking.

Conclusie: doorstart wenselijk

Afgelopen maanden hebben Haarlem en Haarlemmermeer gesproken over de resultaten van de verkenning tot nu toe, het geleerde in het proces en over de wenselijkheid om gezamenlijk een doorstart te maken met het proces naar samenwerking. Er liggen mooie kansen om met elkaar een duurzame basis te leggen voor regionale ICT-samenwerking, waarbij op termijn andere partners in de regio kunnen aansluiten. Een belangrijk leerpunt uit het voorgaande proces is inzet op draagvlak en creëren van betrokkenheid van alle stakeholders bij dit proces. Bestuurlijk-politiek draagvlak bij de deelnemende gemeenten is een cruciale randvoorwaarde voor een geslaagd proces naar duurzame regionale samenwerking.

In de volgende hoofdstukken wordt een nader voorstel gegeven voor het proces en de route naar samenwerking. Hierbij is het proces van totstandkoming van het samenwerkingsverband Cosensus als leidraad gebruikt, evenals diverse handreikingen en publicaties van VNG en KING. Onderdeel van het komende proces is een nadere regionale verkenning van potentiële partners die op termijn zouden willen aansluiten bij het samenwerkingsverband.

2. Het proces naar intensieve samenwerking

2.1 Verankeren draagvlak

De eerste voorwaarde voor het welslagen van het proces naar samenwerking ligt in de bestuurlijke bereidheid van de gemeenten Haarlemmermeer en Haarlem om te komen tot een vorm van intensieve samenwerking. De ervaring vanuit eerder in Nederland gestarte samenwerkingstrajecten leert ons dat bestuurlijke steun van de deelnemende gemeenten een kritische succesfactor is. Hierin kan invulling worden gegeven door een intentieverklaring vast te laten stellen door de colleges van B&W. In de intentieverklaring worden gezamenlijke ambitie en doelstellingen geëxpliciteerd, de scope van de samenwerking benoemd en bestuurlijke procesafspraken gemaakt. Dialoog op basis van gelijkwaardigheid is, zeker in deze eerste fase, noodzakelijk. Eventuele dilemma's en verschillen in ambitie of uitgangssituatie zijn normaal en van belang om te benoemen, zodat met elkaar gezocht kan worden hoe hier in het proces naar samenwerking mee om te gaan. Voorbeelden in den lande wijzen uit dat processen naar samenwerking vaak leerprocessen zijn, waarin vertrouwen en samenwerking tussen de partners groeit en gedurende het proces naar samenwerking verstevigt.

Na bestuurlijke ondertekening van de intentieverklaring is het raadzaam om deze aan de gemeenteraden en de ondernemingsraden aan te bieden. In bijlage 1 is een voorstel opgenomen voor de intentieverklaring. Vervolgens vindt een proces van uitwerking plaats naar een Strategisch Startdocument, als basis voor richtinggevende bestuurlijke besluitvorming.

2.2 Ambitieniveau beide gemeenten

Zowel de betrokken portefeuillehouders als directieleden en ICT-managers van Haarlem en Haarlemmermeer hebben aangegeven dat kwaliteitsverhoging alsmede kostenbesparing als doelstelling voor de samenwerking voorop staat.

We zien dat veel gemeenten, ook nu in tijden van economische tegenwind, *investeren* in hun ICT teneinde efficiency (en kwaliteit) in hun primaire processen te realiseren, waar substantieel besparingspotentieel in de toekomst ligt. Ook het recent verschenen besparingsonderzoek van Ernst & Young "Bezuinigen op of mét ICT, effectueren van het potentieel in de publieke sector (april 2011) bevestigt dit.

Duurzame samenwerkingsdoelstellingen

Gemeente Haarlem en gemeente Haarlemmermeer streven naar *kwaliteitsverhoging* door krachten te bundelen teneinde:

- hun inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners nog beter van dienst te zijn door slimmer gebruik van ICT en een constante doorontwikkeling van de digitale dienstverlening: 7x24 uren service, snelheid, transparantie, beveiliging en aansprakelijkheid;
- komende tijd een gezamenlijke impuls te geven aan de uitvoering van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (i-NUP) en de daaronder vallende basisregistraties;
- innovatie, kwaliteit, effectiviteit, efficiëntie en kostenreductie in zowel de primaire bedrijfsprocessen van de gemeente als in de ondersteunende ICT-processen te realiseren en de continuïteit te waarborgen;
- ook op het schaalniveau van de regio in de toekomst beter in de informatiebehoefte (o.a. van regionale samenwerkingsverbanden) te voorzien, door koppeling van lokale gegevens, binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving (o.a. privacy);

- de exponentiële ontwikkeling van de informatievoorziening en informatietechnologie en de maatschappelijke impact hiervan het hoofd te kunnen bieden, door bundeling en versterking van expertise op het gebied van digitale overheidsinnovaties;
- ICT-medewerkers professionele groeikansen te bieden, talent te binden en te ontwikkelen naar een kwalitatief sterke en marktconforme ICT-organisatie;
- ICT-exploitatiekosten te reduceren en te beheersen, zonder aan kwaliteit in te boeten. En dit te bereiken door middel van standaardisatie van de informatie- en procesarchitectuur, gegevensmanagement, technische infrastructuur, applicaties, gezamenlijke inkoop van ICT en het slim benutten van mogelijkheden van nieuwe technologie.

Ambities

Bovengenoemde doelstellingen zijn overigens niet uniek en liggen vaak ook ten grondslag aan andere voorbeelden van ICT-samenwerking in het land. Ze zijn robuust, duurzaam en strategisch, lange termijn gericht. Ambities en prioriteiten voor de kortere termijn (ca. 4 jaar) kunnen in meer of mindere mate overeenkomen of verschillen. Gemeente Haarlem en Haarlemmermeer concluderen dat er ook op kortere termijn voldoende congruentie in ambitie is en dat voor eventuele specifieke lokale wensen een manier gevonden dient te worden hoe met maatwerk omgegaan kan worden in de samenwerking.

Scope samenwerking

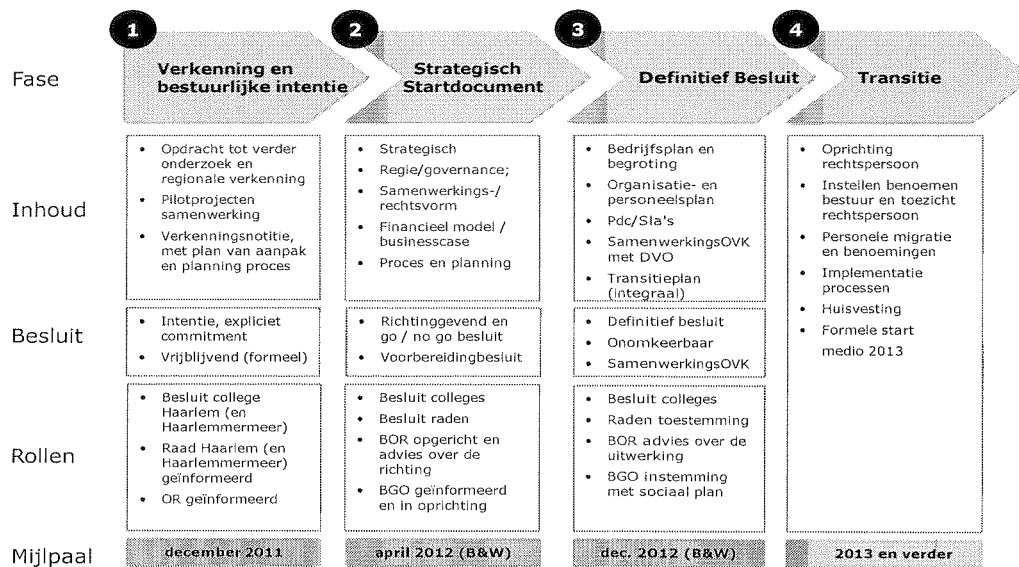
De focus van de beoogde samenwerking ligt op *een gezamenlijke ontwikkeling, exploitatie en beheer van informatisering- en automatiseringsdiensten*. Alle gemeentelijke informatievoorzienings- en automatiseringstaken worden in deze verkenning betrokken, met uitzondering van archivering/terugvindbaarheid (bij beide gemeenten zijn deze taken bovendien in andere afdelingen ondergebracht). Een vraag die in de komende fase nog nader verdieping en dialoog vraagt is waar exact de knip komt te liggen tussen diensten die door het samenwerkingsverband aan de gemeenten geleverd gaan worden en de primaire taken en verantwoordelijkheden die bij de gemeente blijven (opdrachtgeverschap, I-beleid, I-control). Hierbij speelt o.a. de vraag in hoeverre gemeenten ook beleidsmatig willen samenwerken ten aanzien van informatievoorziening. Aan de andere kant dient een goede balans gevonden te worden tussen gemeenten en samenwerkingsverband en dient een gezonde spanning georganiseerd te worden in de verhouding opdrachtgever(s)-opdrachtnemer.

Vormen van samenwerking

In de komende fase is nadere uitdieping nodig van de organisatorische en juridische vorm van het samenwerkingsverband en de besturing vanuit beide gemeenten. In de eerdere verkenning is hier al het nodige werk in verzet. Nadere aanscherping is nog noodzakelijk.

Met de beschrijving van de ambitie van samenwerking komt de minimale gemeenschappelijkheid van samenwerking (ofwel het domein) vast te liggen. Verder dienen uitgangspunten en randvoorwaarden voor de samenwerking nader uitgewerkt te worden in de komende fase.

2.3 Aanpak en fasering, tijdslijn



2.4 Besturing en organisatie

Advies is om te kiezen voor een gemeenschappelijke projectorganisatie bestaande uit een bestuurlijke stuurgroep, een ambtelijke stuurgroep op directieniveau en een gezamenlijk projectteam.

Bestuurlijke stuurgroep

Bestuurlijke afstemming en voorbereiding op besluitvorming in de colleges van B&W vindt plaats in het bestuurlijk overleg met de portefeuillehouders van betrokken gemeenten, in aanwezigheid van de ambtelijk opdrachtgevers en de procesmanager, met nader te bepalen ondersteuning voor de verslaglegging.

Ambtelijke stuurgroep

De ambtelijke stuurgroep, waarin naast de opdrachtgevers ook de managers van beide betrokken afdelingen, de gezamenlijk procesmanager en ondersteuning zitten, bepaalt de kaders en randvoorwaarden voor het proces en de hierin op te leveren producten. In de stuurgroep vindt voortgangsbewaking ten aanzien van proces en inhoudelijke koers plaats. De ambtelijke stuurgroep adviseert aan het bestuurlijk overleg en zorgt voor draagvlak in de directie van de afzonderlijke gemeenten.

Projectteam

Het projectteam wordt aangestuurd door een procesmanager. De procesmanager is in opdracht van de ambtelijke stuurgroep verantwoordelijk voor de coördinatie en facilitering van het gezamenlijke proces en de producten die hierin projectmatig tot stand gebracht dienen te worden. In het projectteam nemen de managers van beide ICT-afdelingen deel, aangevuld met interne ondersteuning. Zonodig wordt het projectteam op deelaspecten aangevuld met of ondersteund door externe expertise. Na het Strategisch Startdocument kan de Stuurgroep een kwartiermaker benoemen die de verdere voorbereiding, definitieve besluitvorming en realisatie van het samenwerkingsverband trekt.

De kosten die de projectorganisatie met zich meebrengt zullen op basis van 50/50 worden gedragen binnen de huidige begroting.

2.5 Communicatie

In onderhavig proces naar samenwerking speelt communicatie een belangrijk rol. Het betreft de interne communicatie op ambtelijk niveau (management, medewerkers), op bestuurlijk en op politiek niveau, de communicatie tussen de partners op de verschillende niveau's en de externe communicatie naar onder andere regiogemeenten, leveranciers, landelijke samenwerkingsplatformen/-organisaties (VNG, KING, GovUnited, Dimpact e.d.) en de pers. Voor alle fasen in het proces naar samenwerking zal een communicatieplan opgesteld en uitgevoerd worden.

Belangrijk is dat gemeenten die met elkaar wensen te gaan samenwerken goede afspraken maken over de wijze waarop de communicatie plaats zal vinden. Inzet zou moeten zijn dat de toekomstige partners zo veel als mogelijk de communicatie gelijkschakelen en met gelijklopende communicatieboodschappen komen, op hetzelfde moment, bij voorkeur ook nog samen. Zeker op de formele communicatiemomenten. Mede hierom is het uitermate belangrijk om ook de formele besluitvormingsstappen tegelijk te nemen in beide colleges van B&W. Dit voorkomt bovendien dat men op elkaar gaat reageren.

2.6 Procedures OR, GO

Ondernemingsraad

Ook het synchroniseren en bij voorkeur gecoördineerd uitvoeren van de formele medezeggenschap-procedures (ondernemingsraden) en afspraken met de bonden (georganiseerd overleg) is sterk aan te bevelen. In overleg met betrokkenen kan een regeling getroffen worden tot het inrichten van één BOR (Bijzondere Ondernemingsraad) die de medezeggenschap op zich neemt namens medewerkers gemeente Haarlem én gemeente Haarlemmermeer. In onderling overleg wordt dan één coördinerend bestuurder in de zin van de WOR (GS/AD) benoemd, die de adviesaanvragen voorlegt aan en het overleg voert met de BOR.

Naast het formele overlegcircuit verdient het aanbeveling om vertegenwoordigers van de OR'en (bijvoorbeeld commissieleden van de ICT-commissie van de OR) regelmatig uit te nodigen voor informeel overleg en te betrekken bij tussentijdse stappen en producten. Van belang is daarnaast om vertegenwoordigers van de OR uit te nodigen bij afdelingsoverleg met medewerkers. Het informele overleg kan vanuit het projectteam geïnitieerd worden en natuurlijk ook op verzoek van OR'en zelf.

In het proces naar samenwerking worden twee formele adviesprocedures voorzien:

1. Op basis van het Strategisch Startdocument (in formele zin een 'voorbereidingsbesluit');
2. Op basis van nadere uitwerking/detailleringen tot een definitief besluit en samenwerkingsovereenkomst.

Georganiseerd overleg

Voor het overleg met het georganiseerd overleg is een analoge regeling denkbaar (BGO, Bijzonder Georganiseerd Overleg) en dient in dat geval een coördinerend portefeuillehouder benoemd te worden, die namens beide gemeenten als werkgevers het overleg voert en onderhandelingsmandaat heeft. Het betreft hier het domein van de arbeidsvoorwaarden en rechtspositionele aspecten, die onder meer samenhangen met de keuze voor de juridische vorm van de samenwerking. Indien bijvoorbeeld voor een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) gekozen wordt, dan blijft de ambtenarenstatus gehandhaafd. Wel dient er dan nog een sociaal plan met de overlegpartners overeengekomen te worden ten aanzien van harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en regelingen en eventuele personele gevolgen van overgang naar het samenwerkingsverband.

3. Route naar de samenwerking: proces en deelproducten

Navolgend op hoofdlijnen de aanpak per fase. Aan het begin van elke fase wordt een nader plan van aanpak met detailplanning per fase gemaakt. Het plan van aanpak per fase benoemt de op te leveren deelproducten, de hiervoor benodigde activiteiten / onderzoeken alsmede de benodigde ambtelijke inzet/capaciteit en eventueel op onderdelen externe expertise.

3.1 Strategisch Startdocument en bestuursopdracht

Doel Strategisch Startdocument:

Richtinggevend, go / no go besluit voor de verdere voorbereiding en realisatie. integraal strategisch besluitvormingsdocument, inclusief een (financiële) business case.

Procestypering:

Inhoudelijk kan er goed gebruik worden gemaakt van eerdere uitwerkingen op deelaspecten die in het voorliggend verkenningsproces tot stand zijn gebracht. De vraagstukken die nog verdieping, dialoog en aanscherping behoeven zijn gemarkeerd. De financiële businesscase wordt geactualiseerd en opgezet op basis van nog nader te bepalen principes voor het financieel model van de samenwerking. Er wordt tevens een bredere regionale verkenning ingezet om potentiële partners in de regio te informeren en te interesseren om zich op termijn bij het samenwerkingsverband aan te sluiten, indien zij zich herkennen in de doelstellingen. Deze verkenning moet leiden tot een realistisch toekomstperspectief voor het samenwerkingsverband. Tevens worden relaties met samenwerkingsverbanden in de regio op andere domeinen (veiligheid, vergunningverlening en handhaving, sociaal, economisch) in kaart gebracht.

Draagvlak en betrokkenheid creëren bij de te ontwikkelen strategische richting voor de samenwerking is in deze fase cruciaal voor een gedragen go / no go besluit. Dit is primair het domein van de ambtelijke top (ook de vraagzijde van ICT) en het bestuur van beide gemeenten. Managers en medewerkers worden regelmatig in het proces geïnformeerd over de stand van zaken en wat de samenwerking voor hen gaat betekenen, in deze fase nog op hoofdlijnen. Zowel formeel als informeel overleg met de OR en GO in beide gemeenten krijgt een vervolg, waarbij gestreefd wordt naar de oprichting van een BOR resp. BGO voor het totale proces naar samenwerking.

Resultaat:

Een gedragen Strategisch Startdocument, dat beschrijft:

- Resultaat regionale verkenning, ambitie en toekomstperspectief;
- Scope van de samenwerking (op welke diensten);
- Resultaat integrale nulmeting (uitgangssituatie) in beide gemeenten;
- Kwaliteitseisen die aan samenwerking gesteld worden;
- Besturingsmodel en governance, waar ligt de knip, relatie met informatie- en ICT-beleid;
- Kaders voor financieel model en verrekening, standaardisatie/maatwerk;
- Voorstel samenwerkingsvorm (juridisch);
- Organisatiemodel samenwerkingsverband en regieorganisatie;
- Transitievarianten en voorstel strategie;
- Personele aspecten, cultuur, formatieraming;
- Financiële businesscase, raming desintegratiekosten (varianten/keuzes);
- Risico's en beheersmaatregelen, exitstrategie en regeling;
- Uitlegning vervolgproces, bestuursopdracht, organisatie;
- Communicatieplan.

3.2 Definitief besluitvormingsdocument en samenwerkingsovereenkomst

Doel definitief besluitvormingsdocument:

Alle detailuitwerkingen die nodig zijn om tot een onomkeerbaar besluit te komen over de oprichting van het samenwerkingsverband en het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst. Deze worden nader in de bestuursopdracht beschreven, alsmede de hierbij geldende kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden.

Procestypering:

Voorstel is om na vaststelling van het Strategisch Startdocument een kwartiermaker te benoemen, die het mandaat krijgt om de bestuursopdracht uit te voeren en de voorbereiding van de samenwerking integraal aan te sturen. In deze fase gaat het niet alleen om planmatige detailuitwerkingen op alle relevante deelaspecten, maar ook om de daadwerkelijke voorbereiding van alle bij de samenwerking betrokken managers en medewerkers op de samenwerking. Primair zijn dat de direct betrokken managers en medewerkers van beide afdelingen. Daarnaast is het ook uitermate belangrijk voor een soepele overgang naar de samenwerking dat de betekenis van de samenwerking voor de vraagzijde ('business') zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau uitgewerkt wordt in overleg met betrokkenen. Participatie van alle actoren staat in deze fase centraal. Ook het overleg met de BOR en de BGO wordt in deze fase gecontinueerd. Met het BGO wordt gekoerst op afspraken in een Sociaal Plan. Overwogen kan worden om in deze fase (of direct na het definitief besluit) de samenwerking – eventueel op specifieke diensten of in projecten – in een "doe-alsof" situatie te gaan vormgeven (pilotprojecten zijn hier in feite ook al een voorbeeld van). Zowel voor de samenwerkingsorganisatie in voorbereiding als ook voor de regiefunctie van de beide gemeenten is van belang dat deze processen gelijk op lopen in de ontwikkeling naar de samenwerking.

Resultaat:

Definitief besluitvormingsdocument, met daarin onder andere:

- Concept samenwerkingsovereenkomst (juridisch document);
- Producten- en dienstencatalogus samenwerkingsverband met kwaliteitsindicatoren en –niveaus ('service level agreements');
- Bedrijfsplan en meerjarenbegroting, strategie en ontwikkeling samenwerking, hoe wordt begroting gerealiseerd, samenwerkingscultuur;
- Uitwerking beleidskaders samenwerking + meerjarig uitvoeringsprogramma digitalisering;
- Organisatieinrichtingsplan: dienstverleningsconcept, werkprocessen, functiegebouw, zowel voor het samenwerkingsverband als voor de regie bij gemeenten;
- Functiebeschrijvingen, functiewaardering, competenties, benoeming sleutelfuncties;
- Personele regelingen/sociaal plan;
- 'Finetuning' formatieplan, plaatsingsprocedure en –plan;
- Arbeidsvoorwaarden en rechtspositie (sociaal plan) en andere personele aspecten (medezeggenschap, regelingen);
- Huisvesting;
- Integraal transitieplan (incl. ontwikkeling regieorganisatie, ontwikkeling financieel model, PCC en bedrijfsvoering, plaatsing personeel, ontvlechting, huisvesting, implementatie, fasering);
- Communicatieplan.

3.2 Transitie en realisatie samenwerkingsverband

De voorbereiding op de transitie naar samenwerking begint feitelijk al na het 'go / no go' besluit over het Strategisch Startdocument. Formele en onomkeerbare stappen kunnen echter eerst gezet worden, nadat er een definitief besluit genomen is. Deze formele stappen betreffen onder meer: het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst, de juridische en organisatorische oprichting van het samenwerkingsverband, de benoeming van de managers en plaatsing van medewerkers (zowel in het samenwerkingsverband als in de regieorganisatie), de feitelijke ontvlechting (personeel, financieel, huisvesting etc.), keuze voor de huisvesting en dergelijke.

BIJLAGE Voorstel Intentieverklaring

INTENTIEVERKLARING

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer hebben de intentie te komen tot een intensieve vorm van samenwerking op het gebied van informatisering en automatisering.

Vooropstaand doel van de samenwerking is om met ICT de kwaliteit van dienstverlening en de gemeentelijke bedrijfsvoering naar een nog hoger niveau te brengen in beide gemeenten. Hiermee is het op termijn mogelijk efficiëntie en dus ook kostenreductie te realiseren, zowel op de ICT als in de gemeentebrede bedrijfsvoering. Haarlem en Haarlemmermeer spreken de ambitie uit om met een gezamenlijke ICT-organisatie een duurzame basis te leggen voor doorgroei naar dé ICT-samenwerkingsorganisatie in de regio, waarbij op termijn andere potentiële partners in de regio kunnen aansluiten die zich herkennen in de samenwerkingsdoelstellingen.

Met deze intentieverklaring onderstrepen beide gemeenten hun bestuurlijk commitment om met elkaar het pad naar regionale samenwerking te vervolgen en uit te werken, teneinde in 2013 te starten met het nieuwe samenwerkingsverband.

Haarlem en Haarlemmermeer

Overwegend dat:

- kwalitatief hoogwaardige ICT dienstverlening een strategische randvoorwaarde is voor de kwaliteit en innovatie van de gemeentelijke dienstverlening, communicatie en bedrijfsvoering;
- de vraag naar en de eisen aan de gemeentelijke digitale dienstverlening blijven toenemen;
- mede als gevolg hiervan de complexiteit en benodigde kennis en expertise op ICT toeneemt;
- investeringen in de toekomst als ook de kosten van ICT-beheer onder druk staan en voor individuele gemeenten nauwelijks nog op te brengen zijn;
- uitbesteding van ICT-taken aan de markt nu geen oplossing biedt en ook geen reële optie is;
- ten gevolge hiervan intensieve *samenwerking* tussen gemeenten op het gebied van informatisering en automatisering steeds vaker voorkomt, waarbij de *bundeling van krachten voordelen kan geven* op het gebied van kwaliteit, effectiviteit, efficiency en risicospreiding;

realiseren ook de gemeente Haarlem en Haarlemmermeer zich dit en is de afgelopen periode verkend of samenwerking tot de mogelijkheden behoort. Gezien de omvang van beide gemeenten, de fase waarin zij zich bevinden met digitalisering en de nabije ligging is samenwerking op het gebied van ICT een reële optie. Vergelijkbaarheid, met erkenning van verschillen, vormt het beste uitgangspunt voor een duurzaam samenwerkingsverband, op basis van gelijkwaardigheid en vertrouwen.

Beide gemeenten hebben reeds eerder de lokale belastinguitvoering in een samenwerkingsverband ondergebracht en zien deze ervaring als voorbeeld van een geslaagde samenwerking.

Gezamenlijke doelstellingen

Haarlem en Haarlemmermeer streven naar *kwaliteitsverhoging* door krachten te bundelen teneinde:

- hun inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners nog beter van dienst te zijn door slimmer gebruik van ICT en een constante doorontwikkeling van de digitale dienstverlening: 7x24 uren service, snelheid, transparantie, beveiliging en aansprakelijkheid;
- komende tijd een gezamenlijke impuls te geven aan de uitvoering van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (i-NUP) en de daaronder vallende basisregistraties;
- innovatie, kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit in zowel de primaire bedrijfsprocessen van de gemeente als in de ondersteunende ICT-processen te realiseren en de continuïteit te waarborgen;
- ook op het schaalniveau van de regio in de toekomst beter in de informatiebehoefte (o.a. van regionale samenwerkingsverbanden) te voorzien, door koppeling van lokale gegevens, uiteraard binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving (o.a. privacy);
- de exponentiële ontwikkeling van de informatievoorziening en informatietechnologie en de maatschappelijke impact hiervan het hoofd te kunnen bieden, door bundeling en versterking van expertise op het gebied van digitale overheidsinnovaties;
- ICT-medewerkers professionele groeikansen te bieden, talent te binden en te ontwikkelen naar een kwalitatief sterke en marktconforme ICT-organisatie;

- ICT-exploitatiekosten te reduceren en te beheersen, zonder in te boeten op kwaliteit. En dit te bereiken door middel van standaardisatie van de informatie- en procesarchitectuur, gegevensmanagement, technische infrastructuur, applicaties, gezamenlijke inkoop van ICT en het slim benutten van mogelijkheden van nieuwe technologie.

Wat gaan beide gemeenten daarvoor samen doen?

In de Verkenningnotitie regionale ICT-samenwerking is een plan van aanpak opgenomen, dat nu stap voor stap uitgerold wordt. De focus ligt hierbij op *een gezamenlijke ontwikkeling, exploitatie en beheer van informatisering- en automatiseringsdiensten*.

In de uitwerking van de samenwerking zijn onder meer de volgende punten gemarkeerd voor nadere verdieping:

- concretisering kwaliteitseisen die aan de samenwerking gesteld worden;
- nulmeting van de uitgangssituatie in beide gemeenten (integraal);
- de organisatorische en juridische samenwerkingsvorm, alsmede de governance / besturing (regie) vanuit de afzonderlijke gemeenten;
- de transitie naar de samenwerking;
- het te hanteren financieel model, tevens uitgewerkt in een businesscase.

Tevens starten beide gemeenten samen een bredere regionale verkenning om andere regiogemeenten over dit proces te informeren, zodat zij hiervan kennis kunnen nemen en desgewenst hun plannen hierop kunnen afstemmen (o.a. beperken onnodige investeringen). Op basis van deze verkenning worden de groeiscenario's van het samenwerkingsverband onderzocht. Bij deze regionale verkenning worden tevens de relaties bezien met andere samenwerkingsverbanden (i.o.) in de regio.

Bovengenoemde punten worden uitgewerkt in een integraal Strategisch Startdocument met financiële businesscase, als basis voor richtinggevende bestuurlijk besluitvorming en go /no go besluit door beide gemeenten. Mocht het resultaat hiervan niet bevredigend zijn voor één of beide gemeenten, dan zijn partijen vrij om af te zien van de samenwerking.

Besluiten

In het streven naar bovengenoemde doelstellingen besluiten de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer - op basis van de Verkenningnotitie regionale ICT-samenwerking - dat:

- zij de intentie hebben om te komen tot een gezamenlijke ICT-organisatie voor hun gemeenten - als duurzame basis voor de toekomst - met de ambitie én de potentie door te groeien naar *dé ICT-organisatie in de regio* voor de overheid;
- in 2013 van start willen gaan met het samenwerkingsverband;
- een gezamenlijke bestuurlijke stuurgroep inrichten, verantwoordelijk voor het traject naar samenwerking en verankering van het politiek-bestuurlijk draagvlak;
- als eerstvolgende stap een Strategisch Startdocument met financiële businesscase uit te werken, als basis voor een richtinggevend en 'go no go' besluit in beide gemeenten;
- de externe en interne communicatie over de samenwerking gelijkschakelen en gelijk op willen trekken in het overleg en procedure(s) met OR en GO en de besluitvorming;
- de proceskosten op basis van 50-50 delen en zullen dekken uit de staande ICT-begrotingen.

Aldus overeengekomen te, d.d.

Colleges van Burgemeester en Wethouders,
namens gemeente Haarlem,

namens gemeente Haarlemmermeer,

Ondertekening

Ondertekening