

Voor de beantwoording van de motie zijn enkel de relevante hoofdstukken uit het rapport “SSC ICT De Som. Is het geheel altijd meer dan De Som der delen?” opgenomen.

SSC ICT De Som.

Is het geheel altijd meer dan De Som der delen?¹

Voorwoord

Dit rapport geeft een overzicht van het SSC ICT De Som als ICT leverancier voor de gemeente Koggenland. Ook de rol van gemeente Koggenland en de andere gemeenten betrokken bij de Westfriese regionale samenwerking komen hierbij aan bod. Indien een huwelijk niet optimaal lijkt te functioneren zijn er in principe altijd 2 of meer partijen betrokken die hierbij ieder een eigen, specifieke rol spelen. Het doel is het college van B&W en de gemeenteraad van de gemeente Koggenland met beperkte investeringen een zo objectief mogelijk beeld te geven van de rationale van toetreding respectievelijk de huidige ervaren dienstverlening, lessen van de afgelopen jaren (inclusief pogingen om de samenwerking beter te laten verlopen) en de gewenste ICT ondersteuning voor de nabije toekomst.

November 2021

Externe adviseur

¹ De subtitel van het start/oprichtingsdocument van het SSC ICT De Som is (1-7-2012): ‘Het geheel is meer dan de som der delen’.

INLEIDING (LEESWIJZER)

Shared Service Center ICT De Som is vanuit een Gemeenschappelijke Regeling gestart om haar diensten per 1-1-2013 aan 5 Westfriese gemeenten te gaan leveren (t.w. Drechterland, Enkhuizen, Stede Broec, Opmeer, Medemblik). Per 1-1-2015 is Koggenland hier als zesde gemeente ingestapt. Hoorn is de zevende Westfriese gemeente waar herhaaldelijk gesprekken mee zijn gevoerd om ook toe te treden. Hoorn heeft er echter toe besloten dit definitief niet te doen. De onderbouwing hiervoor is onderdeel van dit rapport.

Dit rapport geeft een terugblik op de **rationale voor oprichting** van het SSC ICT De Som en dus ook de belofte waarmee Koggenland in 2015 is ingestapt. Vervolgens wordt op basis van de verschillende evaluatie- en benchmarkonderzoeken die tot nu toe zijn uitgevoerd, adviesnotities die zijn opgesteld, rapportages en verslagen die beschikbaar zijn, aangevuld met verdiepende interviews met direct betrokkenen vanuit gemeente Koggenland en gemeente Hoorn een **concreet beeld gegeven van de ervaren dienstverlening voor gemeente Koggenland**. Met andere woorden: wat was de rationale voor toetreding voor de gemeente Koggenland en wat heeft dit hen vervolgens concreet de afgelopen 6,5 jaar gebracht (*Hoofdstuk 1*).

Vervolgens wordt een beeld geconstrueerd van het **volwassenheidsniveau van het SSC ICT De Som en haar ambitieniveau**. Ditzelfde beeld wordt ook voor **gemeente Koggenland en de regionale samenwerking in West Friesland geconstrueerd**, zodat duidelijk kan worden gemaakt hoe volwassen (lees: professioneel) de klant(en) met haar ICT leverancier SSC De Som omgaat en vice versa, in relatie tot het niveau van dienstverlening en samenwerking dat voor Koggenland wenselijk is in de nabije toekomst (*Hoofdstuk 2*).

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1: Rationale versus realisatie SSC ICT De Som

- 1.1 De rationale van het SSC ICT De Som
- 1.2. De realisatie van het SSC ICT De Som in regionaal verband
- 1.3. Initiële conclusies

HOOFDSTUK 2: Volwassenheid en ambitie Samenwerkingsverband De Som

- 2.1. Volwassenheid en ambitie SSC ICT De Som
- 2.2. Volwassenheid en ambitie Gemeente Koggenland
- 2.3. Gemeente Hoorn
- 2.4. Financiële analyse SSC ICT De Som voor gemeente Koggenland
- 2.5. Initiële conclusies

HOOFDSTUK 1: Rationale versus realisatie SSC ICT De Som

1.1 De rationale van het SSC ICT De Som

In het document dat als beslisdocument voor de start van de gemeenschappelijke regeling SSC ICT De Som geldt, wordt de argumentatie voor oprichting als volgt opgebouwd:

- Er worden steeds hogere eisen gesteld aan de ICT van gemeente;
- Waarbij in toenemende mate in ketens met andere overheden en organisaties op regionaal niveau zal worden samengewerkt;
- Om de burgers en ondernemers digitale producten en diensten te kunnen bieden;
- Inclusief digitaal inzicht in processen, kosten en totstandkoming van beleid.

De volgende uitdagingen worden hier oa uit gedestilleerd:

- 24*7 digitale dienstverlening en inzet van multipiele communicatiekanalen;
- Zaakgericht en procesgericht werken;
- Vergroten van de efficiency;
- Verminder van administratieve lasten;
- Bundeling van gemeentelijke activiteiten.

Deze toenemende complexiteit van ICT voorzieningen wordt vertaald in steeds hogere ICT eisen die gesteld moeten worden op het gebied van

- Continuïteit en beschikbaarheid;
- Professionaliteit en kwaliteit van dienstverlening aan de gemeentelijke Business en haar klanten (burgers, ondernemers, regionale partners, ..)

Waarbij vervolgens op een landelijke beweging in gemeenteland wordt gewezen naar meer schaalvergroting ('elke kleinere gemeente heeft ICT nodig passend bij een 100.000+ gemeente') met de belofte **dat hiermee aan al deze eisen kan worden voldaan 'tegen minder meerkosten'**. Hiermee wordt bedoeld dat de kosten sowieso zullen stijgen ondanks de efficiency- en besparingsmogelijkheden, maar dat deze stijging minder zal zijn dan wanneer een kleinere gemeente haar eigen ICT zou blijven verzorgen. **Dit is destijds niet inhoudelijk getoetst**, bijvoorbeeld door een vergelijking te maken met alternatieven (commerciële outsourcing, co-sourcing, ..) **dus blijft dit inhoudelijk bij een belofte onderbouwd met een aanname.**

Wel is een financiële vergelijking per gemeente gemaakt, waarbij de jaarlijkse exploitatiekosten direct wat hoger zouden zijn per afzonderlijke gemeente, maar door de afname van verschillende diensten van gemeenten door het SSC De Som (juridisch, financieel, HR, communicatie, facilitair) er toch een klein voordeel zou zijn. Daartegenover werd alleen voor het start- en migratieproject bijna 1Mio begroot, waarna oa door harmonisatie en rationalisatie bewegingen vanaf 2015 de kosten structureel verminderd zouden kunnen worden voor alle deelnemende gemeenten.

Er werden concrete uitgangspunten aangegeven op basis waarvan de keuze zelf doen of uitbesteden aan het SSC ICT De Som (geen andere alternatieven onderzocht) gemaakt zou worden:

1. Gemeenten zien ICT als 1 van haar kerntaken.
2. Bedrijfseconomische overwegingen moeten doorslaggevend zijn. Met andere woorden: kosten versus baten.
3. Uitbesteding uit kracht. Alleen wanneer voldoende kennis binnen het SSC ICT aanwezig is.
4. Minimaal 2 medewerkers met operationele kennis en ervaring van processen en applicaties dat voorheen in eigen beheer werd uitgevoerd komen vanuit de gemeenten over naar het SSC.
5. De klant centraal. Werkzaamheden die snel en adequaat handelen vereisen door de gemeenten worden in beginsel niet uitbesteed.
6. Afgebakende brokken functionaliteit lenen zich in principe beter voor onderbrengen in het SSC ICT (doelsituatie van een externe Cloud) dan losse applicaties met complexe interacties op infrastructureel en/of applicatief niveau.

Door de technische infrastructuur en technisch applicatiebeheer (TAB) uit te besteden aan het SSC ICT De Som in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GR) zijn de deelnemende gemeenten (zo is de belofte):

1. Klaar voor de nabije toekomst.
2. Is de basis gelegd voor forse besparingsmogelijkheden.
3. Kan een start worden gemaakt met een Westfries internet breedband initiatief ('Spin-off'), wat oa sociale en proces innovaties mogelijk zou maken.

Informatiemanagement, informatiebeveiliging, functionaal applicatie beheer (FAB) en gegevensbeheer blijft de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenten.

Voor de volledigheid een samenvatting van de ICT producten en diensten die het SSC ICT De Som aan de deelnemende gemeenten dient te leveren zoals gespecificeerd in de Producten en Diensten Catalogus (PDC), die zijn vertaald in concrete afspraken over de kwaliteit van dienstverlening per product/dienst in de vorm van Service Level Agreements (SLA's), en zijn gespecificeerd in een Dossier met Afspraken en Procedures (DAP):

1. Vaste telefonie, mobiele telefonie, internet en wifi.
2. Buy your own device.
3. Applicaties (technische beheer en onderhoud).
4. Printers, scanners, copieren.
5. Werkplekbeheer.
6. Uitwijk, back-up, restore.
7. Helpdesk.
8. Projectondersteuning (kennis en advies, uitvoering van projecten, ook bij voorbereiding)
9. Crisisbeheersing.
10. Contractmanagement.

1.2. De realisatie van het SSC ICT De Som in regionaal verband

In het onderzoeksrapport 'Toekomstvisie samenwerkingsverband De Som' van **november 2017**, een **evaluatieonderzoek** naar samenwerkingsverband De Som, uitgevoerd onder regie van dr. Henriette van den Heuvel, wordt een tussentijdse status van de dienstverlening tot dan toe gegeven. Gemeente Koggenland was toen 3 jaar (2015 t/m 2017) onderdeel van het samenwerkingsverband. Het doel van de samenwerking werd concreet herhaald:

- Borgen van de continuïteit en betrouwbaarheid van de ICT;
- verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers;
- verhogen van de efficiency;
- meer regie op specialistische kennis;
- het optimaliseren van uitvoeringsaspecten;
- financiële voordelen door o.a. gezamenlijke inkoop;
- verhoging van de verander- en innovatiekracht van de gemeente;
- minder meerkosten voor de gemeente;
- meer mogelijkheden tot het verder vormen van ICT-samenwerking op langere termijn.

De deelnemende gemeenten hebben in 2012 besloten om de samenwerking te beperken tot wat je het ICT-fundament kan noemen: het netwerk, telefonie, de kantoorautomatisering en de technisch beheer- en helpdeskfunctie. De ambitie was om te komen tot een ICT-architectuur die voldoet aan moderne eisen rond tijd- en locatieafhankelijk werken, beveiliging, beschikbaarheid en continuïteit. Het ging hierbij om het tot stand brengen van een compleet werkende operationele en beheersbare infrastructuur, waar alle deelnemende gemeenten met hun gebruikers op kunnen inloggen en waarbinnen alle applicaties al dan niet reeds geharmoniseerd, toegankelijk zouden zijn. Het SSC De Som zou zowel technisch als bestuurlijk een platform moeten bieden waarop op langere termijn verdere harmonisatie van het informatielandschap kan plaats vinden. Aldus de business case in 2012.

De belangrijkste verbetervoorstellen uit het onderzoek door M&I/Partners van eind 2016 worden in het rapport herhaald:

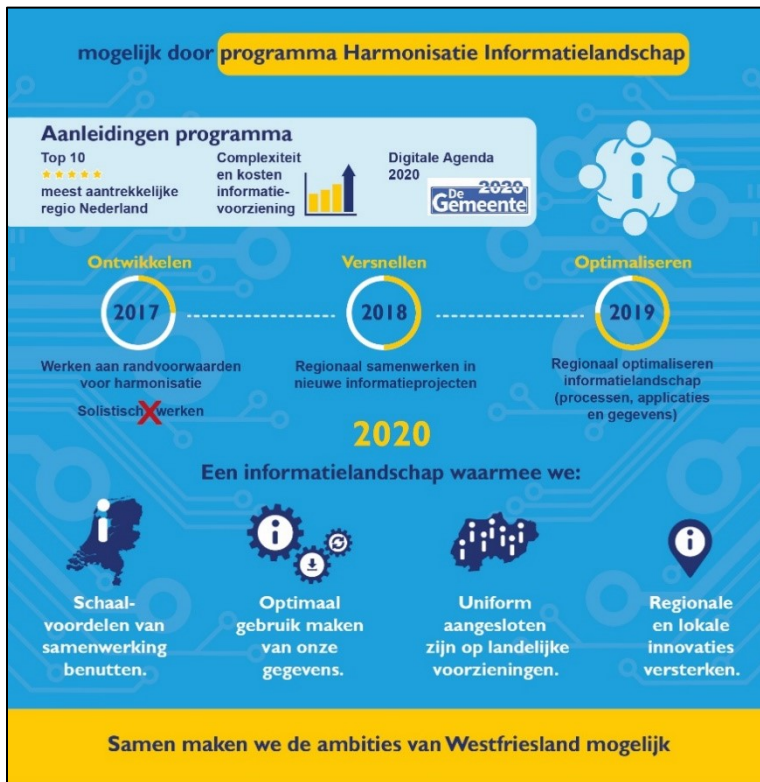
- **Herijken van doelstellingen uit eerder geschreven business cases.** Feitelijk het meetbaar maken van doelstellingen en hier vervolgens concreet met elkaar op (bij)sturen.

Beeld: in de verstrekte documenten en gevoerde interviews zijn hier geen duidelijke resultaten van terug te vinden. Zowel het werken vanuit eenduidige doelstellingen en vertaling in SMART business cases, als de consequentie monitoring en (tussentijdse) evaluatie van behaalde resultaten, inclusief (bij)stuuringsmechanismen zijn niet of beperkt in gebruik.

- **Verbeteren van de kwaliteit van informatieplannen** zodat op basis van geschetste ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen ook de consequenties van de samenwerking als geheel worden aangegeven en de randvoorwaarden die moeten zijn ingevuld voor implementatie.

Beeld: uit de verstrekte informatieplannen en gevoerde interviews komt naar voren dat de consequenties vanuit het geheel nog niet worden uitgewerkt en de randvoorwaarden niet SMART zijn gespecificeerd. In het Platform InformatieManagement WestFriesland (PIMWF) wordt er wel degelijk gemeente overstijgend over nieuwe ontwikkelingen gesproken en zijn een aantal gemeenschappelijke projecten succesvol uitgevoerd, maar het voelt bij direct betrokkenen als een stroperig en moeizaam proces. Er is een positieve wil, maar het belang van de eigen gemeente gaat vaak voor het grotere geheel. Ook vanuit de behoefte om nog wel tot concrete resultaten te kunnen komen (dan 'liever alleen dan geen').

- **Harmonisatie en rationalisatie van werkomgevingen en applicaties.**
Een belangrijke doelstelling in de oorspronkelijke business case is de harmonisatie en rationalisatie van applicaties. Er draaiden meer dan 800 verschillende applicaties en, ondanks dat er sprake is van een standaard inrichting en dienstverlening binnen het SSC, waren er 9 verschillende werkplek omgevingen (de 7 gemeenten, SED en SSC De Som zelf). M&I/Partners adviseert eind 2016 om een eerste efficiencywinst te boeken door 1. De kantoorautomatiseringsomgevingen te laten harmoniseren; en 2. Een brede harmonisatie opdracht te verstrekken aan het SSC De Som. Het is volgens M&I/Partners aan de gemeenten om actief te sturen opdat er geharmoniseerd wordt. Ze benadrukken hierbij dat het van belang is een standaard infrastructurele inrichting af te dwingen bij de deelnemers omdat er anders geen efficiencywinst wordt behaald. Zij betogen dat het hierbij noodzakelijk is dat de gemeenten concrete doelen en budgetten voor harmonisatie van het applicatielandschap opstellen. Het West-Friese harmonisatieprogramma en de voortgang, ondanks het grote belang in relatie tot realisatie van de oorspronkelijke business case, wordt vervolgens (zonder duidelijke reden) buiten de scope van het evaluatieonderzoek geplaatst. De bredere regionale samenwerking in West Friesland blijft wel onderwerp van evaluatie.



Het harmonisatie programma is **januari 2017** gestart met de ontwikkelfase waarin oa de randvoorwaarden voor harmonisatie ingevuld zouden worden. Dit is redelijk geslaagd.

Vervolgens zou in 2018 een versnelling volgen door regionale samenwerking in nieuwe informatieprojecten. Dit verliep moeizaam en met onvoldoende voortgang. De oorspronkelijke opdracht van het programma was *om op applicatieniveau te harmoniseren en niet op werkprocesniveau*. Met andere woorden met elkaar de keuze maken voor applicatie X voor 1 van de 20 basisdienstverleningsprocessen (concreet overzicht van deze processen kan niemand verstrekken!) waar iedere bij SSC De Som aangesloten gemeente werkprocesvariëaties ABCD...Z op heeft. *Dit is feitelijk een onuitvoerbare opdracht!*

In **november 2018** kwam het Platform Informatiemanagement West-Friesland met een advies op verzoek van de toenmalige programmamanager: een concretisering van doelstellingen (van 4 naar 1), advies om een insteek van regionale procesharmonisatie te kiezen waarbij de Business in de lead komt, en een nieuwe rol voor het platform PIMWF. Met als concrete taken voor het IM-platform: Strategische advisering Informatiemanagement, regionaal organiseren Informatiemanagement, innoveren en experimenteren & beheren en vernieuwen van het informatielandschap:



De betrokkenen gingen met alle goede wil verder, een nieuwe programmamanager start **januari 2019** en er werden processen voor harmonisatie geselecteerd.

Om vervolgens met elkaar tot 1 West-Fries dienstverleningsproces te komen bleek heel moeilijk. In de zomer van 2019 wordt het **Pact van West-Friesland 7.1** vastgesteld.

Naar aanleiding van de Harmonisatie stuurgroep in **juni 2019** heeft Marc Winder (ambtelijk opdrachtgever harmonisatie informatielandschap) een adviesnotitie opgesteld om met de aanstelling van een nieuwe programmamanager alsnog de gewenste versnelling en vervolgens optimalisatiestappen te kunnen zetten. In het kort de geformuleerde uitgangspunten:

- Laat de maatschappelijke opgaven en ambities van het Pact 7.1 leidend zijn (programma harmonisatie is een middel om het Pact te ondersteunen, harmonisatie niet langer een doel op zich, en koppel de acties aan de zes maatschappelijke opgaven);
- Werk vanuit verbinding en commitment (vanuit toegevoegde waarde voor de burger, regionale bedrijfsleven, medewerkers, gemeenten; geef de business de ruimte om zichzelf en de regio te ontwikkelen);
- Hanteer werkconcept: waarom-hoe-wat-wanneer (werk vanuit de doelstelling naar uitgangspunten, vervolgens naar acties/maatregelen en zet deze in de tijd uit);
- Werk vanuit nieuwe ontwikkelingen/innovatie (beperk het tot behapbare zaken die incrementeel opgepakt worden);
- Dicht bij de inhoud blijven, leg de opgave neer bij de business (teammanager, tactisch domeinhouder);
- Focus aanbrengen & klein houden (bouw geen kathedraal)

De nieuwe programmamanager kreeg de opdracht om samen met de domeinen, de expertteams en het IM-platform een voorstel te maken tot optimaliseren van het regionale informatielandschap. Een 3-tal aanvliegroutes werden geschetst, deze werd gekozen: De strategische domeinhoud(st)er (SD) - in samenspraak met zijn/haar tactische domeinhouder

(TD) en IM-er – beantwoorden de volgende drie vragen: 1. Wat is er gedaan in het domein en op welke onderwerpen is het belangrijk om de harmonisatie voort te zetten; 2. welke bijdrage kan vanuit zijn/haar domein worden geleverd om het Pact 7.1 tot een succes te maken en vertaal dit in een projectportfolio; 3. Zijn de doelstellingen van het huidige programma nog passend, dan wel is de huidige opzet met domeinen handzaam c.q. welke suggesties heb je. Vervolgens is in samenspraak met het IM-platform en het architectuurteam een voorstel gemaakt voor het vervolg en de vormgeving.

Tot ultimo 2019 is hieraan gewerkt, maar het heeft niet tot een concrete doorvertaling geleid in SMART onderwerpen en een projectportfolio waar vanuit het Pact 7.1 breed draagvlak voor was om de oorspronkelijke efficiencydoelstellingen door middel van regionale harmonisatie (inclusief benodigde investeringen in tijd en middelen) te kunnen realiseren. Een concrete evaluatie van het Harmonisatieprogramma is niet uitgevoerd. De oorspronkelijke doelstellingen van fase 3 (regionaal optimaliseren van het informatielandschap op het gebied van processen, applicaties en gegevens) zijn in ieder geval niet als zodanig gerealiseerd.

In 2020 en 2021 is de nadruk steeds meer op data-platforming en -oplossingen (voor beleidsvorming en -evaluatie) en toepassing van innovatieve technologie (dienstverlening van gemeenten verbeteren en vernieuwen) komen te liggen ter ondersteuning van het Pact.

Idealiter innovatie op basis van Common Ground (VNG) componenten, bijvoorbeeld Open zaak (1 in plaats van 7 lokale zaaksystemen), maar *de mogelijkheden tot hergebruik van componenten zijn nog onvoldoende benut door de samenwerkende gemeenten en haar ICT leverancier De Som.*

Data



We organiseren data gedreven en creëren hier overdraagbare kennis voor gemeenten en partners.

Organisatie:

- We organiseren het regionaal datateam opnieuw en steviger
- Onderzoek & statistiek wordt geïntegreerd
- Beleidsmedewerkers betrekken in datalabs (thema's Pact)

Agenda:

- Gemeenschappelijke analyse omgeving
- Oprichten eerste datalab (o.b.v. vragen vanuit het Pact)

Innovatieve technologie



We gebruiken nieuwe technologie en methodes om het functioneren van de Westfriesse gemeenten te verbeteren en te vernieuwen.

Organisatie:

- Innoveren doen we in een gestructureerd cyclisch proces met kleine stappen: begrijpen, ideeën genereren, prototyping, valideren, evalueren.
- Per onderwerp een innovatieteam/ontwerplab dat initieert, faciliteert en inspireert.
- Lokale bedrijven waar mogelijk betrekken in ontwikkelingsproces

Agenda:

- Begraafplaatsadministratie
- Trouwen in Westfriesland (aangehaakt in landelijk traject)
- Open Zaak

Organisch samenwerken op de nieuwe ontwikkelingen en kansen:

- Business is leidend en formuleert een heldere vraagstelling
- Bemensing en budget zijn beschikbaar (anders tempo of ambitie aanpassen)
- Vorm coalities op onderwerpen, stel samenwerking niet verplicht
- Projectmatig werken en Scrum

Succes vindt navolging, maak hergebruik eenvoudig:

- Zorg dat kennis overdraagbaar is
- Zorg voor een zo laag mogelijke implementatie-inspanning

Gecaluleerd risico nemen:

- Privacy is goed geborgd, ook bij innovatie maar mag innovatie niet in de weg staan
- Aanbestedingsregels
- Informatieveiligheid

14

De volgende **uitgangspunten** worden voor regionale ICT vernieuwing onder regie van het Pact gehanteerd:

1. Niet verplicht om mee te doen;
2. Meedoen is niet vrijblijvend en betekent bijdragen vwb voldoende en kwalitatieve capaciteit (projectleiding en business resources), financiële ruimte, mandaat en doorzettingsvermogen;
3. Projecten zijn maatwerk, waarbij het Pact cq de Business leidend is.

Er zijn wel degelijk **concrete resultaten** in de regionale samenwerking gerealiseerd, waaronder:

- E-depot. Per december 2020 operationeel. Doorontwikkeling in 2021.
- Scanstraat.
- Begrafenisplanner. Prototype is opgeleverd.

Verschillende **initiatieven op het gebied van data en innovatie** zijn ook in opdracht van het Pact WF7.1 gestart, maar nog niet tot voldoende wasdom gekomen:

- Klant contact monitor
- Dashboard (regionale) inkoop zorg
- Regionaal data platform
- Applicatiebeheer openbare ruimte

Beeld vwb harmonisatie: De doelstellingen van het harmonisatieprogramma zijn niet gerealiseerd. Er heeft geen formele evaluatie plaatsgevonden, inclusief businesscase evaluatie en geleerde lessen. Onder aansturing van het PactWF7.1 worden nieuwe regionale ICT initiatieven opgestart waarbij de nadruk is komen te liggen op data(platform) toepassingen en relatief kleine innovatieve oplossingen ter bijsturing en optimalisatie van dienstverlening.

Beeld vwb regionale samenwerking en PIMWF: Er is heel veel tijd en energie gestoken om in regionaal verband tot mooie resultaten te komen. Uit de documenten en de gesprekken ontstaat het beeld dat het opdrachtgeverschap, mandaat, beschikbaar stellen van benodigde financiële middelen en kwalitatieve resources (oa. projectleiding en business analisten) en het effectief en efficiënt gezamenlijk (intergemeentelijk en met het SSC De Som) organiseren en uitvoeren van nieuwe initiatieven tot veel teleurstellingen en frustraties heeft geleid. De uitgevoerde evaluatiestudies met adviezen hebben tot op heden niet tot structurele verbeteringen in deze gezamenlijke prestaties geleid. Zowel de betrokken gemeenten als het SSC ICT De Som hebben hier een rol in gehad.

Februari 2018 werd de opdracht tot rationalisatie van applicaties in gebruik bij de samenwerkende West-Friese gemeenten opgesteld. Het rationalisatie programma werd parallel aan het harmonisatie programma uitgevoerd.

Bij de oprichting van het SSC De Som zijn de aangesloten deelnemers en afnemers gemigreerd waarbij de bestaande situatie van de organisatie in stand is gehouden (As-Is). Praktisch zijn dus alle applicaties 1 op 1 overgezet naar SSC De Som. Een rationalisatie van de applicaties heeft niet plaatsgevonden. Met de bijbehorende beheerlast voor SSC De Som tot gevolg. Rationalisatie is nodig om te komen tot een stabiele en gestandaardiseerde infrastructuur. Een dergelijke infrastructuur vormt de basis voor wendbaarheid en slagvaardigheid, waardoor aanpassingen en uitbreidingen makkelijker te realiseren zijn. Daarnaast biedt het de gemeentelijke organisaties de mogelijkheid om snel en flexibel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

De volgende doelstellingen werden geformuleerd: 1. Aantal applicaties in gebruik bij de organisaties en in beheer bij het SSC De Som rationaliseren in een aantal fasen volgens van tevoren vastgestelde criteria; 2. De beheerlast bij het SSC De Som verminderen; en 3. Komen tot een stabiele en gestandaardiseerde infrastructuur.

Eind 2019 werd een evaluatie uitgevoerd over de in 2018 en 2019 uitgevoerde harmonisatie activiteiten en behaalde resultaten:

Projecteffecten uit de evaluatienotitie:

- Vermindering van het aantal applicaties
- Inzicht in de applicaties die door de organisaties in gebruik zijn
- Afstoten/opzeggen/verwijderen niet in gebruik zijnde applicaties
- Besparen op dubbele kosten
- Vermindering aantal ondersteunende tools
- Realiseren stabiele en gestandaardiseerde infrastructuur

Mogelijke neveneffecten:

- Optimaal benutten van de applicaties
- Mogelijke voortzetting tot harmonisatie in applicaties (voorwerk) en deze inbrengen in het programma
- Samenvoeging van contracten
- Opschoning vooruitlopend op de nieuwe digitale werkplek

Legenda: Effect behaald in mindere mate Effect behaald

Beeld vwb rationalisatie: Er is een totaalbeeld ontstaan van het applicatielandschap hoewel de vastlegging niet conform Architectuurstandaarden heeft plaatsgevonden. Veel applicaties, rechten en contracten zijn opgeschoond. De gewenste besparingen op de beheerlasten zijn niet gerealiseerd. Ook hebben de activiteiten niet tot een meer gestandaardiseerde infrastructuur geleid en een beter gebruik van beschikbare functionaliteiten. Met andere woorden: een waardevolle opschoning, maar geen structurele verbeteringen en kostenreducties.

- **Verbeteren aanvliegroute start nieuwe projecten.**

In het evaluatieonderzoek wordt het beeld geschetst dat het SSC ICT De Som zo druk is met de dagelijkse operationele werkzaamheden dat zij minder tijd heeft voor het uitvoeren van nieuwe projecten. Dit leidt tot frustratie bij gemeenten, zij moeten daardoor namelijk langer wachten op het starten van de uitvoer van projecten en op de advisering richting toekomstige ontwikkelingen of gewenste innovaties.

Overall beeld: uit de verstrekte documenten en gevoerde interviews komt duidelijk het beeld naar voren dat deze situatie nog steeds geldt. Het SSC ICT De Som is druk met *Running the Business* en wanneer 1 of meer deelnemende gemeenten nieuwe en/of innovatieve oplossingen wensen (*Changing the Business*) volgt een moeizaam proces, waarbij wordt teruggegeven dat er geen capaciteit voor vernieuwing beschikbaar is en er dan extra budget beschikbaar gesteld zal moeten worden. Daartegenover zorgen de gemeenten als klanten voor onvoldoende eenduidige opdrachtformulering, prioritering, mandaat en kwalitatieve bemensing & een professionele regie op haar eigen projectvoorbereiding en -uitvoering – en juist ook in haar regiefunctie naar de uitbestede ICT dienstverlening van SSC De Som.

De Som heeft zich steeds meer professioneel ontwikkeld in een stabiele en performante ICT beheerorganisatie, waarbij het flexibel meebewegen met haar gemeentelijke aandeelhouders/klanten, inspiratiesessies verzorgen en vernieuwingen helpen realiseren steeds verder van haar steeds strakker georganiseerde ITIL werkprocessen kwam te staan.

1.3. Initiële conclusies

De gehanteerde uitgangspunten voor uitbesteding van de ICT diensten aan SSC De Som terughalend, ontstaat het volgende beeld cq vraagstellingen:

- *Gemeenten zien ICT als 1 van haar kerntaken. Ziet gemeente Koggenland haar ICT dienstverlening daadwerkelijk als haar kerntaak, of dient zij gewoon de Business zo effectief, veilig en schaalbaar mogelijk te ondersteunen? Het ambitieniveau van de gemeente is hierbij van groot belang. Juist ook om te bepalen hoe en in welke vorm de ICT dienstverlening er over 2 tot 4 jaar uit zou moeten zien. Zie hiervoor Hoofdstuk 2.*
- *Bedrijfseconomische overwegingen moeten doorslaggevend zijn. Met andere woorden kosten en baten. Uit alle beschikbare documenten en interviews is geen enkel bewijs gevonden dat de gemeente Koggenland gericht bedrijfseconomisch stuurt op investeringen en behaalde resultaten, businesscases opstelt en dit opvolgt. Ook haar ICT outsourcing partner De Som helpt de gemeente hier niet concreet bij. In het evaluatieonderzoek van eind 2017 wordt al gewezen op het belang van gerichte evaluaties tussen 2 en 4 jaar (2019 resp 2021). Doelstellingen zijn toen nader geconcretiseerd en geoperationaliseerd:*
 - Doelstelling 1: Borgen van de continuïteit en betrouwbaarheid.
 - Doelstelling 2: Verhogen van de kwaliteit, efficiency en effectiviteit van de dienstverlening.
 - Doelstelling 3: Verhoging van de verander - en innovatiekracht.
 - Doelstelling 4: Minder meerkosten. Inclusief meetpunten en ontwikkelpunten en hoe voorgang te monitoren en over te rapporteren.

De initiële conclusie is dat doelstelling 1 is gerealiseerd, doelstelling 2 ten dele is gerealiseerd & doelstellingen 3 en 4 niet zijn gerealiseerd.

- *Uitbesteding uit kracht. Alleen wanneer voldoende kennis binnen het SSC ICT aanwezig is. In het begin van de samenwerking heeft dit nog wel tot problemen geleid, maar in de loop der jaren is de beheerorganisatie De Som steeds professioneler geworden om tot een stabiele en performante ICT infrastructuur te komen. Zij heeft hiervoor niet enkel haar huidige personeelsbestand opgeleid, maar juist ook haar formatie uitgebreid.*
- *De klant centraal. Werkzaamheden die snel en adequaat handelen vereisen door de gemeenten worden in beginsel niet uitbesteed. De bedrijfskritische applicaties van de gemeente Koggenland zijn ook onderdeel van het beheercontract door SSC De Som, dus de flexibiliteit en wendbaarheid dat de gemeente wenst voor haar dienstverlening aan burgers, bedrijven en partners is in de praktijk tot op heden niet goed tot wasdom gekomen. **Hoe strakker De Som haar ITIL processen probeert in te richten en op *Operational Excellence* probeert te sturen, hoe meer zij verwijderd raakt van haar klanten, de deelnemende gemeenten, die *Customer Intimacy* wensen.** Schaalvergroting moet dan wel tot substantiële voordelen leiden, wat de beperking in flexibiliteit en vernieuwing compenseert.*

- *Afgebakende brokken functionaliteit lenen zich in principe beter voor onderbrengen in het SSC ICT (externe Cloud) dan losse applicaties met complexe interacties op infrastructureel en/of applicatief niveau. Bij de start zijn de infrastructuur, applicaties en databronnen van gemeente Koggenland As-Is gemigreerd. Momenteel vind een Datacenter migratie plaats door externe partijen onder aansturing van SSC De Som, waarbij de IM-organisatie van gemeente Koggenland geen inzage krijgt in kosten en voortgang. De gemeentelijke organisatie is dus niet goed in staat de kwaliteit te toetsen & de kosten en baten te evalueren (business case).*

HOOFDSTUK 2: Volwassenheid en ambitie Samenwerkingsverband De Som

2.1. Volwassenheid en ambitie SSC ICT De Som

Informatisering wordt steeds strategischer voor een gemeente, automatisering is tegelijkertijd randvoorwaardelijk maar krijgt ook steeds meer het karakter van 'water uit de kraan' (Cloud en Infra as a Service, Platform as a Service en Software as a Service). Iedere gemeente staat de komende jaren voor de uitdaging om de groeiende mogelijkheden van informatisering en automatisering te omarmen. Enerzijds met een inrichting die steeds opener wordt, steeds meer gericht is op samenwerking in ketens is en gebruik maakt van steeds meer databronnen. Anderzijds steeds veiliger qua procesinrichting, adequaat opgeleide medewerkers en moderne techniek.

Samenvattend spreekt Wim Hoekstra in zijn rapport 'Van bewustwording naar willen' (december 2019) over de volgende 5 speerpunten voor de gemeenten en dus ook voor het SSC: de moderne werkplek, moderne dienstverlening, moderne bedrijfsvoering, data, en security.

Wat is nu de stand van zaken? De moderne werkplek is recent gerealiseerd. SSC De Som investeert in de technische aspecten van informatiebeveiliging. Data initiatieven staan nog in de kinderschoenen. Ten aanzien van de modernisering van dienstverlening en bedrijfsvoering worden kleine stappen gezet. Ontzorgd worden op ICT én gelijktijdig ruimte creëren voor innovatie en vernieuwing op deze speerpunten kan een belangrijke drijfveer zijn voor een verbrede en verdiepende samenwerking tussen de deelnemende gemeenten en SSC De Som en/of in breder Westfries verband (waarbij het Pact van West Friesland leidend is en bijvoorbeeld ook gemeente Hoorn participeert).

Tot op heden is deze parallelle en wederzijdse doorontwikkeling tot een volwassen professionele samenwerking niet tot stand gebracht! Er zijn de afgelopen jaren een aantal beleidskeuzes gemaakt die het proces om de oorspronkelijke ambities respectievelijk business case, niet alleen financieel maar ook kwalitatief, te kunnen realiseren niet hebben gefaciliteerd. Zo werd er geen opdracht geformuleerd om de technische architecturen en bijbehorende beheerprocessen te harmoniseren, maar werd er wel een opdracht verstrekt om het applicatielandschap te harmoniseren. Het harmonisatieprogramma ging van start met deze opdracht, waarbij het bijvoorbeeld niet is gelukt om voor de 20 belangrijkste werkprocessen van de gemeenten tot procesharmonisatie te komen. *Met andere woorden: iedere gemeente hield zich vast aan haar eigen procesinrichting, wat een harmonisatie op applicatieniveau bijvoorbeeld zo goed als onmogelijk maakt. Zoals eerder geschetst kan het Harmonisatieprogramma als een mislukking worden aangeduid, waarmee het fundament van de oorspronkelijke business case is komen te vervallen.*

Daarnaast is met de oprichting van SSC De Som een ICT-beheerorganisatie gecreëerd met een ‘stadse’ omvang. De schaalvergroting op automatisering is echter niet gelijk opgelopen met een verdere professionalisering en uitbreiding van de verschillende informatiemanagement rollen.

Professionele business analyse, projectmanagement en opdrachtgeverschap bleven achter, waardoor het grote IT beheerapparaat met een incrementeel groeiend Governance apparaat met regels en procedures steeds verder op afstand van haar deelnemers/eigenaren kwam te staan.

Het verandervermogen in de samenwerkingsketen is beperkt. De snelle ontwikkelingen op het gebied van technologie worden niet goed aangesloten op de wensen en eisen van de gemeente Koggenland. Koggenland wordt niet door het SSC geïnspireerd op nieuwe mogelijkheden, en tegelijkertijd is de gemeente beperkt in staat om SMART plannen te ontwikkelen waar een projectportfolio met onderliggende businesscases op volgt & alle benodigde rollen en kennis – inclusief mandaat – effectief kan worden georganiseerd.

Het SSC richt zich in de jaren steeds meer op beheersing, grip houden op de GR (Operational Excellence), terwijl gemeente Koggenland een ICT partner nodig heeft die wendbaar (Agile) met haar meebeweegt als partner van de Business (Customer Intimacy).

Projectleidingsuren, projecturen, (vervangings)investeringen en innovatiebudgetten maken structureel geen onderdeel uit van de SSC De Som begroting en moeten bestuurlijk worden ‘bevochten’. De begrotingen en formaties van de afzonderlijke gemeenten beperken hierbij het verandervermogen.

Veel projecten worden gestapeld, te weinig worden projecten gerelateerd aan strategische doelen en aan businesscase management en evaluaties achteraf wordt beperkt tot niet gedaan – waardoor de effectiviteit, efficiency en concrete resultaten na ieder initiatief niet goed te beoordelen zijn.

Het ambitieniveau van het SSC ICT De Som moet uiteraard aansluiten en volgend zijn op de informatisering en automatisering doelstellingen en ambities van gemeente Koggenland en de andere deelnemende gemeenten en de geprioriteerde agenda van de gemeentelijke samenwerking in Westfries verband (het WF Pact). Wenst Koggenland en de andere deelnemende gemeenten sec een efficiënte regieorganisatie op Clouddiensten, of een ICT partner die hen begeleid in al haar I&A uitdagingen de komende jaren?

2.2. Volwassenheid en ambitie Gemeente Koggenland

Er is recent door middel van een workshop globaal geïnventariseerd op basis van een beperkt aantal vragen wat voor een gemeente de afzonderlijke organisaties over 5 jaar willen zijn (archetype).

Gemeente Koggenland schetst hierbij het volgende beeld:

- Gemeente Koggenland levert waarde aan de burger door.. *persoonlijk contact dicht bij de burger & een betrouwbare meedenkende partner voor de burger te zijn. Gemeente Koggenland geeft aan niet voorop te willen lopen met innovatie en nadrukkelijk prioriteit te willen geven aan lage kosten.*
- Gemeente Koggenland hanteert *geen specifieke kanaalstrategie* waarbij er sturing naar specifieke kanalen met een lagere kostprijs plaatsvindt. De klant bepaald welk kanaal zij wil gebruiken.
- Gemeente Koggenland hanteert primair het coördinatiemechanisme van *standaardisatie op vaardigheden en kennis van medewerkers*, direct gevolgd door standaardisatie op output (servicenormen).
- De gemeente Koggenland kenmerkt zich vwb leiderschap en management op *allrounders: coaches en servicespecialisten (die sturen op houding en gedrag)*, direct gevolgd door proces/organisatie specialisten (veranderaars).
- De organisatiecultuur van Gemeente Koggenland kenmerkt zich door een mix van interne en externe gerichtheid. *Een familiecultuur met een wil om de bijbehorende flexibiliteit extern in te zetten (innovatiecultuur).*
- De gemeente Koggenland koos als belangrijkste uitdagingen voor de komende 5 jaar, waarbij de volgende 12 keuzen zijn voorgelegd: Slanke bedrijfsvoering; Continuïteit; Doelgericht werken; Ontwikkeling van medewerkers; Compliance; Duurzaamheidsdoelstellingen; Klantgericht werken; Sturen op prestaties; Prestaties inzichtelijk Leefbaarheid vergroten; Effectieve WMO/Jeugdzorg interventies; andere doelen: *Ontwikkeling van medewerkers én klantgericht werken.*

Door eerder onderzoek is vastgesteld dat de deelnemende gemeenten binnen het SSC ICT De Som weliswaar verschillen, maar dat deze verschillen een vergaande samenwerking op I&A niet blokkeren. Hierbij werd aangegeven dat een duurzame doorontwikkeling van de I-functie alleen mogelijk is als Informatisering als een verantwoordelijkheid van de gehele organisatie wordt gezien. Om dat te bereiken werd voorgesteld voor de volgende zes geclusterde 'vakgebieden' een soort PDCA-cyclus in te regelen; rollen en processen die borgen dat gewenste veranderingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden en een verbeterproces gaande blijft.

De volgende vakgebieden werden hierbij benoemd: 1. Veranderen (structuren, project- en adviesrollen binnen de vakafdelingen de I-functie en de A-functie, gericht op het in samenhang prioriteren en realiseren van projecten/ veranderingen). 2. Informatiebeveiliging en Privacybescherming (IB&P: blijven voldoen aan wet- en regelgeving) 3. Functioneel beheer (het bestaande applicatielandschap functioneel optimaal in gebruik); 4. Databeheer & DIV (al onze basis- en kernregistraties - zowel

gestructureerde data en ongestructureerde data) actueel en compleet, binnengemeentelijk gebruik geïmplementeerd); 5. Datatoepassingen (data-analyses kunnen uitvoeren t.b.v. beleidsontwikkeling, beleidsmonitoring, analyses om de effectiviteit van interventies vast te stellen, sturingsinformatie); 6. Automatisering (Een beheerorganisatie voor de ICT-omgeving die flexibel in moet kunnen springen op de vraag vanuit de organisaties). Dit vereist in samenhang een invulling van rollen op alle niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) en implementatie van de bijbehorende processen en overleggrema.

Uit alle gesprekken en documenten komt duidelijk het beeld naar voren dat deze doorontwikkeling op alle 6 vakgebieden nog onvoldoende tot stand is gebracht & dat er van een continue verbetercultuur door het inrichten van een PDCA-cyclus nog geen sprake is.

Eerder zijn een 3-tal toekomstscenario's geschetst voor het SSC ICT De Som:

1. Het SSC is en blijft de Legacy beheerpartij voor de 6 gemeenten en WerkSaam. Nieuwe ontwikkelingen en innovatie pakken de gemeenten zelf op. Op de lange termijn (omdat modernisering van het applicatielandschap traag verloopt) leidt dit tot een geleidelijke afbouw van het SSC.
2. Het SSC ontwikkeld zich tot dé ICT-partner voor de 6 gemeenten en WerkSaam. Beheer, beveiliging én innovatie.
3. Beëindiging van SSC De Som: De GR opheffen. De gemeenten gaan in dit scenario weer zelf hun automatisering organiseren/beheren (al dan niet met externe partijen).

Het tweede scenario is sinds haar oprichting niet tot ontwikkeling gekomen en er zijn geen aanwijzingen dat dit de komende jaren wel concreet tot realisatie zal komen. Indien 1 of meerdere gemeenten uit het SSC ICT De Som zouden stappen wordt de (nu toch al geruime tijd wankele) basis om de GR op de huidige wijze te continueren steeds dunner. Afbouw en uiteindelijk beëindiging van het SSC ICT De Som, realisatie van het 3^e scenario, is dan feitelijk het gevolg. De regionale afspraken en samenwerking rondom het Pact van Westfriesland voegt hier de nodige bestuurlijke en politieke complexiteit aan toe: hoe de regionale samenwerking, ook op het gebied van ICT en data vernieuwingen en innovatie, te continueren terwijl de gemeenschappelijke ICT beheerorganisatie voor een deel wordt ontmanteld? De huidige situatie van gemeente Hoorn biedt echter ter vergelijking het perspectief dat er wel degelijk op structurele wijze regionaal samengewerkt kan worden zonder een gemeenschappelijke ICT beheerorganisatie.

Vanuit individueel gemeentelijk perspectief is er ook een scenario denkbaar dat zij stapsgewijs uit het SSC ICT De Som beweegt. Met andere woorden geen 'Big-Bang' uittreding wat wellicht een te grote belasting voor de gemeentelijke organisatie zou betekenen & direct een bestuurlijke bom legt onder de GR met politiek-bestuurlijke vertragingen als gevolg. Maar een gefaseerde realisatie van nieuwe ICT diensten 'buiten' het huidige SSC ICT De Som domein. In dit scenario kan de eigen ICT organisatie van gemeente Koggenland zich ook stapsgewijs ontwikkelen en groeien naar een volwassen regioorganisatie. Enkel het 'As-is' vervangen van de aan het SSC De Som uitbestede dienstverlening door een ICT partner Y gaat de huidige problemen namelijk niet oplossen!

Mogelijkheden van regionale samenwerking buiten de ICT dienstverlening van het SSC ICT De Som is natuurlijk ook een oplossingsrichting binnen dit scenario van gefaseerde uittreding. Bijvoorbeeld door een specifiek proces of domein onder te brengen bij de reeds uitbestede ICT leverancier van gemeente

Hoorn. Daarmee is de relatief kleine gemeente Koggenland in staat om mee te liften met de kennis en ervaring van Hoorn & kunnen er nieuwe regionale samenwerkingsinitiatieven – bijvoorbeeld gezamenlijke ontwikkeling van nieuwe functionaliteiten op basis van een gedeelde uitbestede dienst cq applicatie – ontstaan.

De Gemeenschappelijke Regeling (GR) stelt dat er een opzegtermijn van 1 jaar geldt & dat de deelnemende gemeenten geen nadelige financiële consequenties van uittreding mogen ervaren en eventuele meerkosten (change en run) door de uittredende gemeente vergoed moeten worden; een bestuurlijke lock-in! *Een gefaseerde uittreding heeft minder impact voor alle ketenpartners met garanties voor continuïteit en betrouwbaarheid van dienstverlening aan burgers, ondernemers en gemeentelijke partners.*

Parallel aan dit gefaseerde uittredingsscenario primair gericht op Automatiseringsdiensten kan de gemeentelijke organisatie zich verder professionaliseren op de Informatiseringsas. Een aantal concrete acties die eerder zijn voorgesteld zouden hierbij als vertrekpunt kunnen dienen:

1. Concretiseer het Informatie- en automatiseringsbeleid inclusief de doorvertaling in Infra, applicatie en data architectuur.
2. Centraliseer alle I&A budgetten zodat de gemeente een projectportfolio kan gaan besturen voor al haar verbeter- en vernieuwingsinitiatieven. De inrichting van een PMO kan hierbij van grote waarde zijn.
3. Verhoog de I&A-awareness breed in de organisatie. Door bijvoorbeeld inhoudelijke bijeenkomsten rondom de P&C cyclus te organiseren, informatiemarkten ter inspiratie te houden (datatoepassingen, RPA, IoT, slimme apps, ..).
4. Verhoog het verandervermogen van de organisatie door gerichte interventies in te zetten. Bijvoorbeeld ook door het geven van (Agile) projectmanagement en opdrachtgever trainingen.
5. Werk de belangrijkste BISL processen uit en implementeer deze stapsgewijs.
6. Dwing het opstellen van Businesscases af, monitor voortgang en borg het oogsten.
7. Geef innovatie de ruimte.

Ter inspiratie een toekomstbeeld voor 2025 van Kees van den Tempel (Native consulting):

De informatievoorziening in 2025. Alle vakapplicaties komen uit de cloud. Deze vakapplicaties zijn aangepast om optimaal gebruik te maken van overheids-data-services. Common ground heeft zich tussen 2020 en 2024 gericht op het structureren en koppelen van de basisregistratie (dé RSGB) en het leveren van data-services. Hierdoor ontstaat er een krachtige data-laag waardoor artificial intelligence optimaal ingezet kan worden voor het opsporen van fraude, het tegengaan van schuldhelpverlening, het optimaliseren van case-management in het sociaal domein en bij de ontwikkeling en beheer van de openbare ruimte. De eerste volledig datagestuurde gemeente is een feit.

De uitstroom van kennis doordat de babyboomers met pensioen gaan wordt opgevangen door gebruik te maken van technische innovaties. Bijvoorbeeld, de dienstverlening is via het KCC hervormd door gebruik te maken artificial intelligence: de burger spreekt via de telefoon met een computer of via chatbots op de website. Pas bij complexe zaken vindt face-to-face contact plaats. Standaard processen zijn zoveel mogelijk geoptimaliseerd en gedigitaliseerd. Zaakgericht werken is vervangen door een organisatie-brede CRM toepassing en procesmatig werken vanuit de vakapplicaties. Beleid wordt voorbereid door gebruik te maken van artificial intelligence en door het raadplegen van belanghebbenden (burgerparticipatie) via social media.

Veranderen en transformeren in 2025. Digitaal transformeren en opereren is de norm om oplossingen tot stand te brengen. Het is het samenspel tussen dienstverlening, bedrijfsvoering en slimme inzet van ICT, binnen en tussen zowel de verschillende interne domeinen als de ketenpartners. Ambtenaren, burgers en ondernemers hebben 21st-century-skills en werken samen aan maatschappelijke vraagstukken. Oplossingen komen iteratief tot stand met behulp van design thinking en de slimme inzet van technische mogelijkheden. De cultuur en de structuur van overheden is gericht op flexibiliteit en wendbaarheid. Dit is namelijk de enige organisatievorm die past bij het streven naar een data-gedreven gemeente.

De veranderende i-functie in 2025. I&A-afdelingen zijn getransformeerd tot kenniscentra voor de rest van de organisatie. Zij houden zich bezig met:

- Ervoor zorgen dat de basis ICT-dienstverlening op orde blijft en ruimte scheppen voor technische innovaties
- Regievoering en accountmanagement m.b.t. leveranciers van automatisering- en informatiseringsoplossingen
- Pro-actief meedenken met vakafdelingen, en meewerken aan maatschappelijke vraagstukken
- Kennisontwikkeling van de ambtelijke organisatie

ICT-samenwerkingsverbanden die zich hebben beperkt tot het leveren van automatiseringsdiensten, hebben hun bestaansrecht verloren en worden ontvlochten. Samenwerkingsverbanden die een kenniscentrum zijn geworden voor de deelnemende gemeenten bewijzen hun waarde. Zij zijn gespecialiseerd in het leveren van data-analyses, regievoering, en leveren adviseurs die domeinkennis en ict-kennis kunnen combineren.

2.3. Gemeente Hoorn

Gemeente Hoorn speelt een prominente rol in de regionale samenwerking binnen Westfriesland onder bestuurlijke regie van het Pact. In mei 2019 heeft zij een ICT visie en beleid opgesteld, wat ze vervolgens consequent stap voor stap is gaan realiseren. Een 6-tal ambities zijn hierbij richtinggevend:

1. We hebben (digitaal) eenvoudig en goed contact met de samenleving.
2. We zijn controleerbaar en toetsbaar.
3. We bieden een open informatievoorziening.
4. We organiseren datagedreven, we werken digitaal.
5. Onze informatievoorziening is veilig en betrouwbaar & we gaan hier verantwoord mee om.
6. We vernieuwen continu onze informatievoorziening.

De ICT visie en het ICT beleid plaatsen zij bewust in een maatschappelijke, regionale en organisatorische context en beperken zich daarmee niet tot technologische vraagstukken. De realisatie van de visie en het beleid vereist een ingrijpende verandering van de gemeentelijke organisatie als geheel en de ICT organisatie in het bijzonder.

Om dit te bereiken heeft gemeente Hoorn voor de komende jaren 4 speerpunten voor de gemeentelijke organisatie geformuleerd:

1. Digitalisering
2. Data gedreven organiseren
3. Blijvende vernieuwing van ICT voorzieningen
4. Informatieveiligheid en privacy

De komende jaren richt gemeente Hoorn zich concreet vanuit deze speerpunten op oa:

- Innoveren door slimmer ontwerpen van processen en overheidstaken en het automatiseren van activiteiten met (nieuwe) digitale technologieën & moderniseren van het applicatielandschap door oude software te vervangen voor moderne software, beter inrichten van de bestaande systemen.
- Beeldvorming op basis van feiten en analyse door onderzoek naar de opgaven van de stad en de evaluatie van ons beleid en handelen & het succesvol toepassen van technologieën voor sturing op dynamische, actuele data met (stads)dashboards.
- Een flexibele, moderne en toegankelijke ICT voorziening waar continu doorontwikkeling plaatsvindt op basis van de veranderende wensen en eisen & regievoering op leveranciers van ICT voorzieningen.
- Wettelijk verplichte transparantie realiseren en inwoners informeren over hoe we met hun gegevens om gaan & het actief rapporteren over informatieveiligheid en privacy aan de raad.

De gemeentelijke organisatie is zich verder aan het professionaliseren door oa:

- Het ontwikkelen van kennis en vaardigheden over digitalisering, data gedreven organiseren en nieuwe technische mogelijkheden. De focus van de ICT organisatie verschuift naar digitalisering en data gedreven organiseren. Nieuwe kennis en vaardigheden zijn nodig om de organisatie te kunnen ondersteunen bij digitalisering en data en om regie te houden op ICT voorzieningen en informatieveiligheid.

In hoofdlijnen is na de uitwerking en implementatie van regieprocessen, de aanbesteding respectievelijk het contracteren van de leverancier en de formatie en plaatsing (afronding reorganisatie) nu de volgende fase aangebroken: transitieperiode naar regieteam (mei 2021 t/m juni 2022) en de transitieperiode van uitbestede ICT diensten naar de leverancier RAM Infotechnology (augustus 2021 t/m juni 2022).

Welke taken worden op strategisch, tactisch en operationeel niveau uitbesteed?

(Strategisch) IT strategie en klant strategie; (Tactisch) Sales management, Delivery management en Service management; (Operationeel) Technisch applicatiebeheer, werkplekbeheer, netwerkbeheer, 2de lijnbeheer en systeembeheer.

Belangrijke lessen van gemeente Hoorn zijn: eigenaarschap, focus, samen en doorzettingsvermogen!

Eigenaarschap voor de veranderingen en vernieuwingen, op de verschillende niveaus van zowel Business/vakafdelingen als het IM-ICT domein, is randvoorwaardelijk om in enkele jaren naar een nieuw model van werken en organiseren te groeien. Eerst heeft een reorganisatie, structurele voorbereidingen en aanbesteding plaatsgevonden, waarna nu de weg naar een professionele regieorganisatie is ingeslagen. Een continue focus op de speerpunten is van het grootste belang. Alle activiteiten en projecten die worden uitgevoerd moeten een bijdrage leveren aan 1 of meer speerpunten, anders worden ze in principe niet gedaan of stopgezet. De IM-ICT organisatie is er voor de gehele gemeentelijke organisatie en de gemeentelijke organisatie kan niet zonder een effectief, efficiënt en wendbare informatisering en automatisering. Zonder gedeelde doelen en resultatenfocus ben je niet in staat op een structurele, opbouwende manier te ontwikkelen en verder te groeien. Uitdagingen en tegenslagen zullen er zijn op de reis. Dan is het zaak dit schouder aan schouder te overwinnen en met focus en wederzijds vertrouwen verder te gaan. Ook in een bestuurlijke, politieke omgeving kun je concrete doelen realiseren vanuit eigenaarschap.

2.4. Financiële analyse SSC ICT De Som voor gemeente Koggenland

Ontstaan SSC De Som en daarbij horende financiële verplichting

Met de oprichting van SSC De Som in 2013 als ICT Shared Server Center (SSC) is eveneens de financiële verplichting richting De Som ontstaan. De gemeente Koggenland was op dat moment geen onderdeel van de deelnemende gemeenten. Door het ontstaan van De Som als organisatie stonden de jaren 2013, 2014 en 2015 in het teken van de organisatorische ontwikkelingen en migratieprojecten.

In 2015 heeft Koggenland zich aangesloten bij De Som. Gezien de ontwikkelingsfase waarin De Som zich op dat moment nog bevond alsmede de daarbij behorende kosten zijn de jaren 2012 en 2016 als startpunt genomen.

Exploitatiekosten

Bij de oprichting van De Som werd uitgegaan van een jaarlijkse kostenpost van EUR 3,8 mln. voor de periode van 5 jaar.

Exploitatieoverzicht DeSom 2016	1 jaar	5 jaar
Investerings	1.950.077	9.750.385
Inkoop diensten derden	467.651	2.338.255
Inkoop diensten gemeenten	207.182	1.035.910
DeSom organisatiekosten	1.166.930	5.834.650
Totale kosten	3.791.840	18.959.200

De Som zou de gemeenten met deze bijdragen voorzien in Financiële, HR, Juridische en Communicatie gerelateerde diensten. Hierbij zou De Som nog voor een deel gebruik maken van resources bij de gemeenten.

Met de toetreding van Koggenland en WerkSaam in 2015 is een nieuwe begroting 2016 en exploitatieoverzicht 2017 – 2021 afgegeven.

Exploitatieoverzicht DeSom	2016	2022	2022 / 2016
Drechterland	€ 538.125	€ 845.900	57,19%
Enkhuizen	€ 536.491	€ 794.600	48,11%
Koggenland	€ 636.084	€ 927.600	45,83%
Medemblik	€ 1.234.549	€ 1.926.800	56,07%
Opmeer	€ 333.849	€ 512.000	53,36%
Stede Broec	€ 600.906	€ 978.300	62,80%
WerkSaam	€	€ 647.500	0,00%
Totale kosten	€ 3.880.004	€ 6.632.700	70,95%

Exploitatieoverzicht DeSom	MJR 2017 - BGT 2021	Rekening 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
Investerings	€ 1.539.000	€ 3.049.000	€ 2.314.400	€ 2.388.300
Inkoop diensten derden	€ 303.000	€ 379.000	€ 375.000	€ 370.400
Inkoop diensten gemeenten	€ 450.000	€ 354.000	€ 361.700	€ 364.700
DeSom organisatiekosten	€ 2.047.000	€ 3.371.000	€ 3.508.500	€ 3.509.300
Bijdrage WerkSaam	€ -528.000	€ -625.000	€ -639.000	€ -652.000
Totale kosten	€ 3.811.000	€ 6.528.000	€ 5.920.600	€ 5.980.700
<i>Gemiddelde kosten per inwoner</i>	€ 27,84	€ 46,72	€ 42,19	€ 42,36

- Verwachting 2016 was dat totale kosten stabiel zouden blijven, echter vanuit de meerjarenbegroting 2017 - 2021 werd een toename van +/- EUR 0,5 mln. voorzien.
- Rekening 2020 kwam uit op EUR 6,5 mln. uit door significante toename investeringen en organisatiekosten. Aangezien deze kosten vervolgens worden doorbelast aan de gemeenten zorgt dit voor financiële druk aangezien bij aanvang van het traject niet is uitgegaan van kosten van deze omvang.
- Verwachting voor komend jaar (2022) is dat de begroting uit komt op 6 mln., dit ligt 57% hoger dan de verwachte kosten afgegeven in 2017 en zal ook de komende hoger structureel hoger liggen dan vermeld in begroting 2016 van De Som.
- Gemeten naar de kosten per inwoner neemt deze toe van EUR 27,84 naar EUR 42,36 (+52%) in 2022.

Personeelslasten

De IT verantwoordelijkheid was voorheen decentraal geregeld door de gemeenten, met de overgang naar De Som zijn de lokale IT-functies meeverhuisd.

Functie & jaar	2012	2016	2022	Vershil 2022/2016	Vershil 2022/2012
Directie		1,00	2,00	1,00	2,00
Manager	1,00			0,00	-1,00
Management ondersteuning	0,50	0,50	0,60	0,10	0,10
Service manager			1,00	1,00	1,00
Security Officer			0,80	0,80	0,80
Finance			1,81	1,81	1,81
Overig (contractbeheer e.d.)	1,00	1,00	2,39	1,39	1,39
Subtotaal overhead	2,50	2,50	8,60	6,10	6,10
Serviceteam	6,00	6,50	8,94	2,44	2,94
Applicatiebeheer	5,00	6,00	8,26	2,26	3,26
Technische beheer	4,00	8,00	11,00	3,00	7,00
DWO Beheer			3,00	3,00	3,00
Subtotaal IT-functies	15,00	20,50	31,20	10,70	16,20
Totaal FTE	17,50	23,00	39,80	16,80	22,30
<i>Verhouding overhead/IT-functie</i>	<i>6,00</i>	<i>8,20</i>	<i>3,63</i>	<i>1,75</i>	<i>2,66</i>

- In 2012 bestond de totale formatie uit 17,5 FTE, dit was destijds nagenoeg gelijk aan de totale lokale IT-bezetting.
- Met de toetreding van Koggenland en WerkSaam is de formatie verder gestegen naar 23 FTE in 2016. Voor 2022 wordt een totale bezetting 39,80 FTE verwacht.
- Management gerelateerde functies, waaronder de 2-koppige directie, stijgt door naar 8,6 FTE (+6,1 FTE) waarbij de IT-gerelateerde stijgt naar 31,20 (+10,7 FTE).
- Waar De Som eerder uitging van een overhead van 2,5 FTE per 15 FTE aan IT-functie (verhouding 1 op 6) zal in 2022 deze verhouding liggen op 3,63.

Uitbreiding van de formatie leidt direct tot stijgende formatiekosten. Waar de formatiekosten in 2012 nog EUR 1,3 mln. was, in 2016 met de toetreding van Koggenland en WerkSaam toenam naar EUR 1,7 mln. is de verwachting dat deze in 2022 zal doorstijgen naar ruim EUR 3 mln.

Formatiekosten	2012	2016	2022	Vershil 2022/2016	Vershil 2022/2012
Totale loonsom	€ 1.045.944	€ 1.580.000	€ 3.116.200	€ 1.536.200	€ 2.070.256
Personeelsgerelateerde budgetten	€ -	€ 182.000	€ 78.700	€ -103.300	€ 78.700
Externe inhuur	€ 255.000	€ 137.000	€ 130.900	€ -6.100	€ -124.100
Informatiebeveiliging	€ -	€ -	€ 65.100	€ 65.100	€ 65.100
Bijdrage WerkSaam	€ -	€ -158.140	€ -330.544	€ -172.404	
Totaal kosten	€ 1.300.944	€ 1.740.860	€ 3.060.356	€ 1.319.496	€ 1.759.412
Gemiddelde kosten per FTE	€ 74.340	€ 82.565	€ 85.198	€ 2.633	€ 10.859
Gemiddelde kosten per inwoner**	€ 11	€ 13	€ 22	€ 9	€ 10

*2012 = begroting 2012, 2016 = bijgestelde begroting 2016 en 2022 = concept begroting 2022

** voor 2022 Inwoners aantal per 01-01-2021

- Toename van de formatiekosten 2016 (inclusief Koggenland en WerkSaam) gestegen van EUR 1,7 mln. naar EUR 3,1 mln. (+75%)
- Gemiddelde kosten per FTE zijn over de periode 2012-2022 gestegen van EUR 74K naar EUR 85K
- Gemiddelde formatiekosten per inwoner is verdubbeld van EUR 11 naar EUR 22.

Gemeente Koggenland

Koggenland is in 2015 toegetreden tot De Som mede op basis van de destijds afgegeven financiële verplichting. Een aantal jaren later blijkt echter dat deze financiële verplichting te 'rooskleurig' was. Terwijl het inwonersaantal van de gemeente met ongeveer 2% is gegroeid is de financiële verplichting toegenomen van EUR 636K naar EUR 928K (stijging van 46%).

Exploitatieoverzicht DeSom	2016	2022	2022 / 2016
Drechterland	€ 538.125	€ 845.900	57,19%
Enkhuizen	€ 536.491	€ 794.600	48,11%
Koggenland	€ 636.084	€ 927.600	45,83%
Medemblik	€ 1.234.549	€ 1.926.800	56,07%
Opmeer	€ 333.849	€ 512.000	53,36%
Stede Broec	€ 600.906	€ 978.300	62,80%
WerkSaam	€ -	€ 647.500	0,00%
Totale kosten	€ 3.880.004	€ 6.632.700	70,95%

Hiermee zijn alleen niet IT-gerelateerde kosten gedekt. De gemeente Koggenland maakt ook IT-kosten buiten De Som om. De totale IT-lasten in de begroting 2021 bedragen EUR 2,1 mln. Dit is 3% van de totale begroting van Koggenland.

Omschrijving	Kosten	% Totaal
Bijdragen gemeensch.regelingen	€ 976.409	46,32%
Onderhoud software netwerk	€ 476.981	22,63%
Onderhoud SAP applicaties	€ 363.686	17,25%
Kapitaallasten/afschrijving	€ 226.523	10,75%
Datacommunicatie	€ 55.360	2,63%
Telefoonkosten	€ 42.100	2,00%
Diensten van derden	€ 35.600	1,69%
Kapitaallasten/rente	€ 421	0,02%
Reg. samenwerking VHT	€ 3.000	0,14%
Diversen	€ -72.000	-3,42%
Totaal kosten	€ 2.108.080	100,00%

De bijdrage aan De Som is 46% van het totale IT-begroting. Daarnaast wordt 23% uitgegeven aan onderhoud software netwerk en 17% aan SAP applicaties. Deze 3 componenten samen vormen 86% van de IT-kosten. Vraag is in hoeverre de mogelijkheid bestaat om de kosten voor software netwerk en onderhoud van SAP-licenties ondergebracht kunnen worden bij De Som. Dit zou voor de gemeente een kostenbesparing kunnen opleveren. Wellicht in samenwerking met de andere gemeenten.

Conclusie

De Som is in 2012 opgericht en sindsdien fors gegroeid, zowel de formatie als exploitatiekosten. Groei hangt ook samen met de toetreding van gemeente Koggenland en WerkSaam in 2015. Hieronder volgen de bevindingen:

- Forse toename in bijdrage Koggenland naar De Som (sinds 2016: +46%)
- Met name verwachte kosten en gerealiseerde kosten liggen fors uit elkaar (2021: +57%)
- Kosten per inwoner is toegenomen van E27,84 in begroting 2017 naar E42,36 in begroting 2022 (+52%)
- De Som lijkt gezien de formatieontwikkeling een te grote Overhead te krijgen. Verhouding Overhead t.o.v. IT-personeel bedraagt 3,63 (dit was bij oprichting: 6)
- De gemiddelde kosten per FTE is in de periode 2012 - 2022 toegenomen met E10k
- IT-kosten van gemeente Koggenland bedraagt 3% van het totale begroting 2021.
- 40% hiervan heeft betrekking op software/applicatie gerelateerde onderdelen

Uit de analyse komt naar voren de kosten significant zijn toegenomen sinds het moment van deelname. De 5-jaar exploitatieoverzichten wijken af van de realisatie waardoor de gemeente verrast wordt met deze kosten. Daarnaast lijkt De Som een grote Overhead organisatie te worden, door de toename van 6,3 FTE in 6 jaar (+ 344%).

Interessant is nog wel om te onderzoeken – indien de huidige vorm van samenwerking wordt gecontinueerd - of de software/applicatie gerelateerde onderdelen ondergebracht kunnen worden binnen het SSC ICT De Som vanuit een kostenefficiency oogpunt, idealiter in samenwerking met andere gemeenten

2.5. Initiële conclusies

Voor wat betreft de overall ICT dienstverlening van het SSC ICT De Som aan de gemeente Koggenland ontstaat het beeld dat de relatief kleine gemeente met haar focus op flexibel, klantgericht werken vanuit een familiale en dienstverlenende houding *geen voordelen heeft onderdeel te zijn van het SSC en de onderliggende gemeenschappelijke regeling. Zowel in kwalitatief opzicht als in financieel opzicht.*

Het SSC heeft zich feitelijk niet door kunnen ontwikkelen als ICT (kennis)partner van gemeente Koggenland en tegelijkertijd heeft gemeente Koggenland onvoldoende professionaliseringsstappen gezet om effectief en efficiënt regie te kunnen voeren op haar uitbestede ICT diensten.

De relatief kleine gemeente Koggenland zit in een vacuüm van stijgende ICT kosten tegen een beperkte uitbreiding en verbetering van dienstverlening. Feitelijk betaalt gemeente Koggenland de hoofdprijs voor een dure 'Hybride Cloud' en Legacy omgeving, waarbij de gemeente zelf ook een belangrijke rol heeft gespeeld in de nu ontstane situatie.

Indien je alle inzichten en ervaringen van de afgelopen jaren over elkaar heen legt is het m.i. gerechtvaardigd om het scenario van een stapsgewijze uittreding SMART door te vertalen in een transitieplan op hoofdlijnen:

1. Wat zijn de logische eerste stappen om te zetten?
2. Welke projectstructuur past hier goed bij?
3. Welke organisatorische en bestuurlijke ontwikkelingen zullen voorbereid moeten gaan worden?
4. Wat is de initiële businesscase van de bedrijfsprocessen respectievelijk ondersteunende functionaliteiten, applicatie(s) en eventuele databronnen die gemeente Koggenland buiten het SSC De Som (gefaseerd) wil gaan organiseren & is het noodzakelijk dit direct uit te besteden?
5. Wat zijn de consequenties van deze gefaseerde uittreding over de verschillende assen?
6. Welke randvoorwaarden moeten zijn ingevuld wil dit scenario succesvol doorgevoerd kunnen worden? Een belangrijke is bijvoorbeeld dat de operatie (business en IM-ICT) van gemeente Koggenland bereid is onder architectuur te gaan werken – juist om van daaruit flexibel en innovatief met haar klanten (lees: burgers, ondernemers en regionale ketenpartners) de toekomst tegemoet te treden. Een interne professionalisering, zowel binnen de vak afdelingen als binnen het I&A domein, is met andere woorden 1 van de kritische succesfactoren. Bestuurlijk mandaat en doorzettingsvermogen is bijvoorbeeld een tweede. Daarnaast gaan kosten altijd voor de baten uit, ook in deze context.

Overweging: De initiële inhoudelijke keuze voor de wijze waarop een eventuele uittreding vormgegeven wordt (het te kiezen uittredingsscenario) is van grote invloed op onder andere de financieel-juridische en organisatorisch-personele consequenties. Het projectplan op hoofdlijnen kan het beste worden uitgewerkt nadat de initiële discussie over een eventueel uittredingsscenario is gevoerd: scope, kwaliteitsaspecten en relevante projectrisico's om te mitigeren; fasering in tijdslijnen; gefaseerde investeringen. Hoe meer informatie over de huidige ICT architectuur van uitbestede diensten aan het SSC ICT De Som gegeven kan worden, hoe concreter de uitwerkingen en vergelijkingen – financieel en niet-financieel - ten opzichte van de huidige situatie zullen zijn.