

TOEKOMSTVISIE RID DE LIEMERS

Sparrenheuvel 32, 3708 JE Zeist | (030) 2 270 500 | info@mxi.nl | www.mxi.nl

Project 22147
20 januari 2023, versie 1.0 definitief
André van Nijkerken & Ted Dicks

ICT in perspectief

M&I/Partners/
adviseurs voor management en informatie

SAMENVATTING

In het voorjaar van 2022 hebben de gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar aan M&I/Partners de vraag gesteld om een antwoord te helpen formuleren op de volgende vragen:

1. Welk (logisch) breed scala aan scenario's is er voor de toekomst van RID De Liemers gelet op de uitdagingen van vandaag en morgen die op de gemeenten afkomen?
2. Welk scenario wordt geadviseerd en welke argumenten zijn daarbij doorslaggevend om op de juiste manier het opdrachtgeverschap te kunnen vervullen en te sturen op de samenwerking zelf, naast het sturen binnen de samenwerking?
3. Wat is er daarnaast nodig in de gemeentelijke organisaties van de opdrachtgevers als het gaat om digitale volwassenheid en de mate waarin zij in staat zijn om zelf invulling te geven aan de regievoering op informatievoorziening, digitalisering en inzet op ICT?

In het uitwerken van deze opdracht dienden de medewerkers, de directies en de bestuurders van de diverse organisaties (waaronder de RID) betrokken te worden. Samen met hen is in twee gespreksrondes gekeken naar het ICT-werkpakket voor de komende jaren, is besproken hoe de huidige ICT-samenwerking wordt ervaren en is nagedacht over het best passende vervolgscenario en wat daarvoor nodig is.



Belangrijk is te benadrukken dat in deze opdracht en gesprekken bewust is gekeken naar zowel de i (van informatisering, informatievoorziening en informatiebeveiliging) als naar de a (van automatisering) en dat tevens is gekeken naar zowel de gemeenten als naar de RID, want een ICT-samenwerking kan alleen goed functioneren als beide kanten (zowel die van de opdrachtgevende gemeenten als die van de RID) daarin goed functioneren.

Conclusie(s)

De gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar, de RID én M&I/Partners zijn in constructief overleg én met overtuiging tot de gezamenlijke conclusie gekomen dat voortzetten en verbeteren van de huidige ICT-samenwerking ten opzichte van andere scenario's de nadrukkelijke voorkeur heeft. Maar dan moeten er op korte termijn zowel aan de kant van de gemeenten als aan de kant van de RID wel dringend maatregelen worden getroffen en investeringen worden gedaan in de ICT-samenwerking, want deze is (vooral vanuit de opdrachtgevende gemeenten) te lang vooral kosten-gedreven geweest, maar te weinig op wat nodig is (ook om de kwetsbaarheid te verminderen).

De belangrijkste maatregelen en investeringen voor de korte termijn zijn:

- het gezamenlijk (gemeenten en RID) bepalen van de i-strategie (annex i-agenda) voor de komende periode, want deze ontbreekt nu;
- op basis van deze gezamenlijke i-strategie ook de werkwijzen, de governance (lees: de besturing en organisatie van de samenwerking, inclusief het samen prioriteiten stellen) en de rolverdeling/wederzijdse verwachtingen herijken, want ook deze zijn te lang onderbelicht gebleven en behoeven vanwege het steeds grotere belang van ICT dringend een actualisatie;
- zo gauw mogelijk versterken van de bemensing vooral aan de kant van de RID, maar hierin met 'structurele maatregelen' nog even te wachten totdat op basis van de aangegeven herijking van wederzijdse verwachtingen ook de wederzijdse 'functieboeken' (met daarin o.a. de structureel benodigde bemensing aan beide kanten) kunnen worden geactualiseerd;
- ontwikkelen van een 'cloudstrategie', dat wil zeggen: bepalen welke ICT de komende tijd naar de cloud gaat (lees: vervangen wordt door ICT als technisch beheerde dienst, te vergelijken met stroom uit de muur), zodat op basis hiervan de structureel benodigde (rest)capaciteit op technisch beheer kan worden bepaald;
- investeren in het vergroten van de digitale volwassenheid van alle partijen in de samenwerking, want deze is (nog) onder de maat;
- inrichten van een programma(-organisatie) voor een gecoördineerde aansturing van de verbetering van de ICT-samenwerking.

Tot slot: Omdat de gezamenlijke i-strategie en i-agenda nog moeten worden vastgesteld, de werkwijzen, governance en rolverdeling nog moeten worden geactualiseerd, de cloud-strategie nog moet worden bepaald en de functieboeken aan beide kanten op basis van dit alles nog moeten worden aangepast, wordt aanbevolen nog even te *wachten* met structureel bijstellen van de ICT-begroting en de hierboven genoemde urgente maatregelen te financieren met *incidenteel* geld. Het gaat hierbij om:

- € 30.000 voor hulp bij het opstellen van de i-strategie annex i-agenda, inclusief vertaalslag naar werkwijzen, governance en rolverdeling;
- € 30.000 voor hulp bij het bepalen van de cloudstrategie, inclusief vertaalslag naar structureel benodigde (rest)capaciteit voor technisch beheer;
- € 150.000 voor additionele bekostiging van reeds ingehuurd personeel bij de RID;
- € 300.000 voor (vooralsnog) tijdelijke inhuur van *extra* benodigde capaciteit aan de kant van de RID, o.a. voor projectleiding en informatiebeveiliging;
- € 30.000 voor hulp bij het maken van een programma voor het versterken van de digitale volwassenheid aan beide kanten;
- € 100.000 voor de inhuur van een (coachende en coördinerende) programmamanager (verdeeld over 2023 en 2024).

OPBOUW RAPPORT

In dit rapport het antwoord op de vragen die aan M&I/Partners zijn gesteld:

1. Welk (logisch) breed scala aan scenario's is er voor de toekomst van RID De Liemers gelet op de uitdagingen van vandaag en morgen die op de gemeenten afkomen?
2. Welk scenario wordt geadviseerd en welke argumenten zijn daarbij doorslaggevend om op de juiste manier het opdrachtgeverschap te kunnen vervullen en te sturen op de samenwerking zelf, naast het sturen binnen de samenwerking?
3. Wat is er daarnaast nodig in de gemeentelijke organisaties van de opdrachtgevers als het gaat om digitale volwassenheid en de mate waarin zij in staat zijn om zelf invulling te geven aan de regievoering op informatievoorziening, digitalisering en inzet op ICT?

In bijlage 1 een schets van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van ICT en de uitdagingen die de gemeenten anno 2022 en de komende jaren op dit gebied hebben.

PAGINAVERWIJZING

SAMENVATTING 2

1 SCENARIO'S 5

2. VOORKEURSCENARIO 9

2 RANDVOORWAARDEN 14

3 VERVOLG 18

BIJLAGE 1 ONTWIKKELINGEN & UITDAGINGEN 21

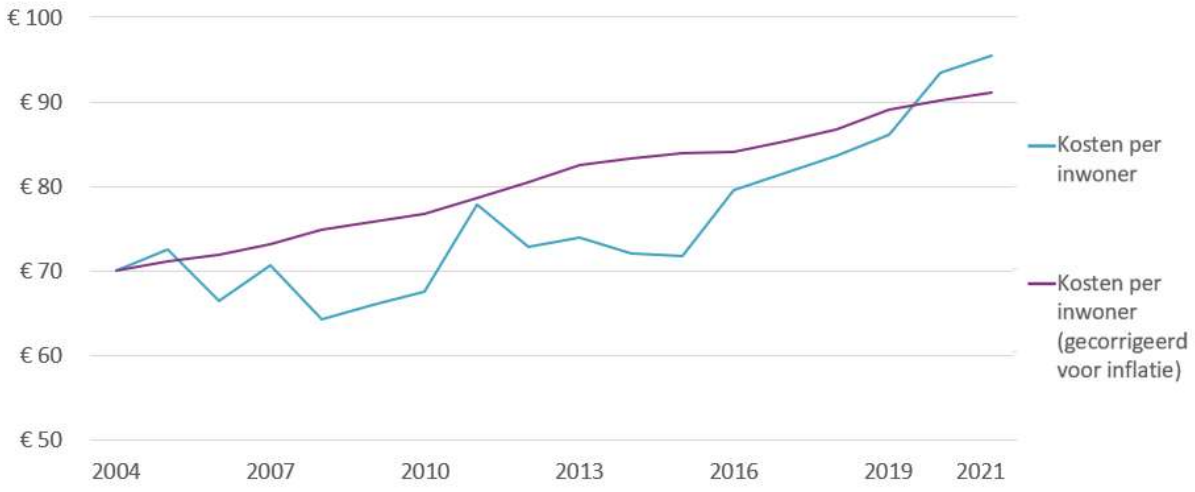
1 SCENARIO'S

Welk (logisch) breed scala aan scenario's is er voor de toekomst van RID De Liemers gelet op de uitdagingen van vandaag en morgen die op de gemeenten afkomen?

ICT wordt in onze samenleving -en dus ook voor gemeenten- steeds belangrijker en dat geldt ook voor goede ICT-dienstverlening. Belangrijkste uitdaging anno 2023 -en voor de komende jaren- in dit kader voor gemeenten is om de 'kloof' te dichten die in de afgelopen decennia is ontstaan tussen de razendsnelle ontwikkelingen op het gebied van ICT en het beperkte tempo waarin gemeenten deze razendsnelle ontwikkelingen hebben kunnen volgen. Was ICT enkele decennia geleden nog weinig meer dan 'vervanger van de typemachine', inmiddels is ICT ook voor gemeenten een strategisch bedrijfsmiddel en kunnen gemeenten niet meer zonder. Dit geldt zowel voor hun bedrijfsvoering als hun publieke dienstverlening.

Uit allerlei onderzoek blijkt dat vooral overheden -meer dan bedrijven en particulieren- achterblijven in het adopteren van nieuwe mogelijkheden met ICT. Tegelijkertijd stelt de samenleving -ook via wet- en regelgeving- steeds hogere eisen de overheid, ook als het gaat om gebruik van ICT. Gemeenten moeten anno 2023 dan ook alle zeilen bijzetten om het 'ICT-been' bij te trekken en kampen daarin onder andere met een krappe arbeidsmarkt en met een politiek/bestuurlijke arena waarin schaars geld nog steeds bij voorkeur wordt uitgegeven aan andere zaken dan aan ICT. Maar hoe dan ook zullen gemeenten flink moeten investeren om de kwaliteit en continuïteit te borgen van de ICT-dienstverlening die zij nodig hebben om aan de actuele en toekomstige verwachtingen en standaarden te kunnen voldoen.

In het kielzog van de snelle ontwikkelingen op het gebied van ICT en het snel toenemende belang van ICT nemen ook de gemeentelijke ICT-kosten per inwoner al jaren toe. M&I/Partners doet al sinds 2004 jaarlijks vergelijkend onderzoek naar de ICT-kosten in gemeenteland en die zijn sinds 2004 gestegen van gemiddeld zo'n 70 euro per inwoner in 2004 naar zo'n 95 euro per inwoner in 2022. Zie onderstaande grafiek.

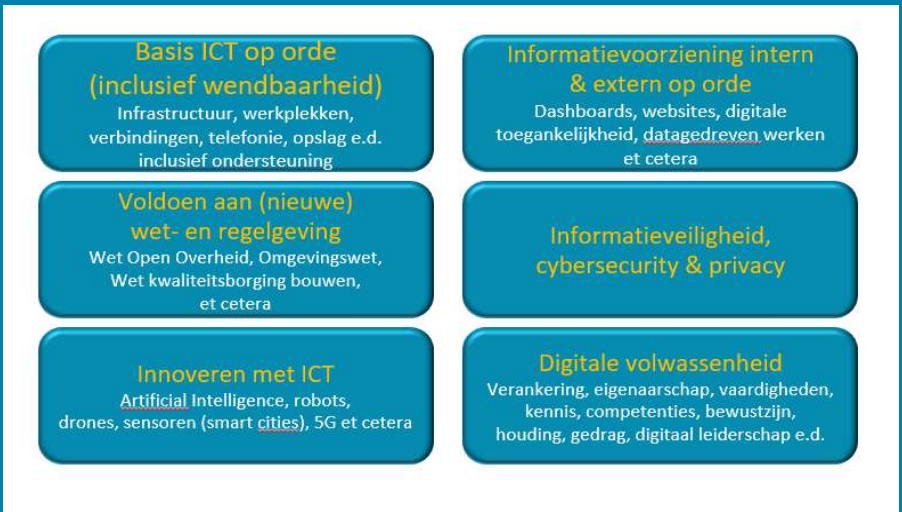


In de grafiek staat tevens de ontwikkeling van de ICT-kosten per inwoner als we de € 70,- per inwoner uit 2004 vervolgens jaarlijks alleen corrigeren voor inflatie. Dan blijkt dat de toename van de ICT-kosten per inwoner tot 2019 bijna nooit boven het inflatiepercentage is uitgekomen en ook dat lijkt er op te wijzen dat gemeenten achterblijven met hun investeringen in ICT. Weliswaar is het aantal inwoners sindsdien ook gestegen, maar met de stormachtige ontwikkelingen op het gebied van ICT had meer mogen worden verwacht. Pas sinds het uitbreken van de coronacrisis in 2019 lijken de investeringen in ICT naar een hoger plan te zijn getild, maar het is nog afwachten of die lijn de komende jaren doorzet.

Ter vergelijk: In 2021 heeft de ICT-samenwerking RID De Liemers deelgenomen aan de ICT-benchmark gemeenten van M&I/Partners. Daarin werd gekeken naar boekjaar 2020 (zoals in elke editie wordt gekeken naar het vorige/afgelopen boekjaar). Belangrijkste conclusie uit de vergelijking was dat de ICT-kosten per inwoner voor de gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar uitkwamen op € 88,- en dat was gelijk aan het landelijke gemiddelde voor middelgrote gemeenten (60.000 tot 100.000 inwoners). Hiernaast bleek uit de benchmark dat de ICT-kosten van de basis-ICT-dienstverlening van ICT-samenwerkingen waaronder de RID, lager zijn dan wanneer gemeenten deze basis-ICT-dienstverlening zelf regelen, dus zonder ICT-samenwerking. Wel moet bij dit alles worden benadrukt dat de benchmark alleen de *feitelijke* ICT-kosten meet en vergelijkt, maar niet wat gemeenten anno 2023 eigenlijk in hun ICT-begroting opgenomen (hadden) moeten hebben om alle ICT-uitdagingen van nu en de komende jaren het hoofd te kunnen bieden. In die zin zegt de benchmark dus wel 'iets', maar niet alles.

Terug naar de belangrijkste ICT-uitdaging voor gemeenten anno 2023 en voor de komende jaren, namelijk het borgen van de kwaliteit en continuïteit van de benodigde ICT-dienstverlening. Het gaat hierbij nadrukkelijk om ICT-dienstverlening *in den brede*, dus zowel op het gebied van de "a" van automatisering (het leveren, beheren en vernieuwen van benodigde hardware, software, randapparatuur en verbindingen, inclusief het ondersteunen van gebruikers) als om de "i" van informatisering, informatievoorziening en informatiebeveiliging. Op dit moment verzorgt de RID voor haar opdrachtgevers de a en een deel van de i. De gemeenten bepalen zelf de gewenste ondersteunende functionaliteit(en) en verzorgen zelf het functioneel beheer van die functionaliteit(en).

In bijlage 1 van dit rapport een schets van de belangrijkste ontwikkelingen en uitdagingen op het gebied van ICT voor gemeenten anno 2023. Deze laten zich samenvatten in zes clusters:



De ontwikkelingen gaan razendsnel, de uitdagingen zijn groot en de middelen beperkt, dus gemeenten zullen alle zeilen moeten bijzetten om het 'ICT-hoofd' boven water te houden. Niet zo vreemd dus dat gemeenten en gemeentelijke ICT-samenwerkingen zich anno 2023 heroriënteren op de vraag wat er nodig is aan ICT-dienstverlening en hoe die het best georganiseerd kan worden. Zo ook de gemeenten en ICT-samenwerking in kwestie, waarbij in het vierde kwartaal van 2021 in zowel een bestuurlijke als een ambtelijke sessie de vraag werd gesteld of de RID wel robuust genoeg is en of RID op de (beperkte) schaal van de samenwerking in kwestie wel voldoende robuust gemaakt kan worden om de uitdagingen van vandaag en de toekomst met vertrouwen tegemoet te kunnen zien.

Tegelijkertijd beseffen de opdrachtgevende gemeenten binnen de samenwerking zich ook dat voor de benodigde ICT-dienstverlening meer nodig is dan alleen 'een goed functionerende RID' en dat zij ook zelf aan zet zijn en medeverantwoordelijk zijn voor een goed functionerend geheel. Dit is ook nadrukkelijk als een punt van aandacht meegegeven voor dit onderzoek en komt verderop in dit rapport terug. Nu eerst de scenario's die er zijn voor de toekomst van RID De Liemers, want dat is de eerste vraag die is gesteld.

Bij scenario's voor de toekomst van RID De Liemers gaat het om scenario's voor het leveren van de gewenste ICT-dienstverlening door óf de RID of door een andere partij, danwel in een combinatie van mogelijkheden. Op papier gaat het dan om de volgende scenario's (in willekeurige volgorde):

1. dóór met de RID, maar dan wel zorgen dat de RID kan en gaat voldoen aan de eisen die de gemeenten stellen aan de ICT-dienstverlening van de RID;
2. de gewenste ICT-dienstverlening betrekken van een andere ICT-samenwerking;
3. de gewenste ICT-dienstverlening betrekken van een gastgemeente;
4. de gewenste ICT-dienstverlening betrekken van 1 of meer commerciële ICT-dienstverleners;
5. de gewenste ICT-dienstverlening in eigen huis organiseren (zelf doen);
6. een combinatie van deze mogelijkheden.

Andere verwachtingen

Alvorens deze afzonderlijke scenario's ten opzichte van elkaar te positioneren, is het van belang stil te staan bij het feit dat de verwachtingen van de ICT-dienstverlening en dus de ICT-dienstverleners in kwestie, anno 2023 *anders* zijn dan jaren geleden. En omdat die verwachtingen anders zijn dan jaren geleden, worden ICT-dienstenleveranciers ook anders beoordeeld dan jaren geleden. Dat geldt ook voor de RID's van deze wereld: Ze worden anno 2023 door hun opdrachtgevers beoordeeld op verwachtingen anno 2023, terwijl veel intergemeentelijke samenwerkingen jaren geleden werden opgericht en ingericht om samen inkoop en technisch beheer van ICT te doen. Daarvan werden vooral financiële voordelen verwacht (en alvast ingeboekt) terwijl ook toen al duidelijk was dat ICT alleen maar meer zou gaan vragen en kosten. Bovendien werd om dezelfde reden (kosten-gedreven) vaak onvoldoende geïnvesteerd in de ICT-samenwerkingen om ze succesvol te (kunnen) laten zijn. Niet zo opmerkelijk dus dat veel 'RID's' anno 2023 kwetsbaar zijn en dat diverse gemeentelijke opdrachtgevers anno 2023 ontevreden zijn over de dienstverlening van hun 'RID'. Maar daar horen de geplaatste kanttekeningen dus nadrukkelijk bij.

Scheidslijn tussen i en a steeds vager

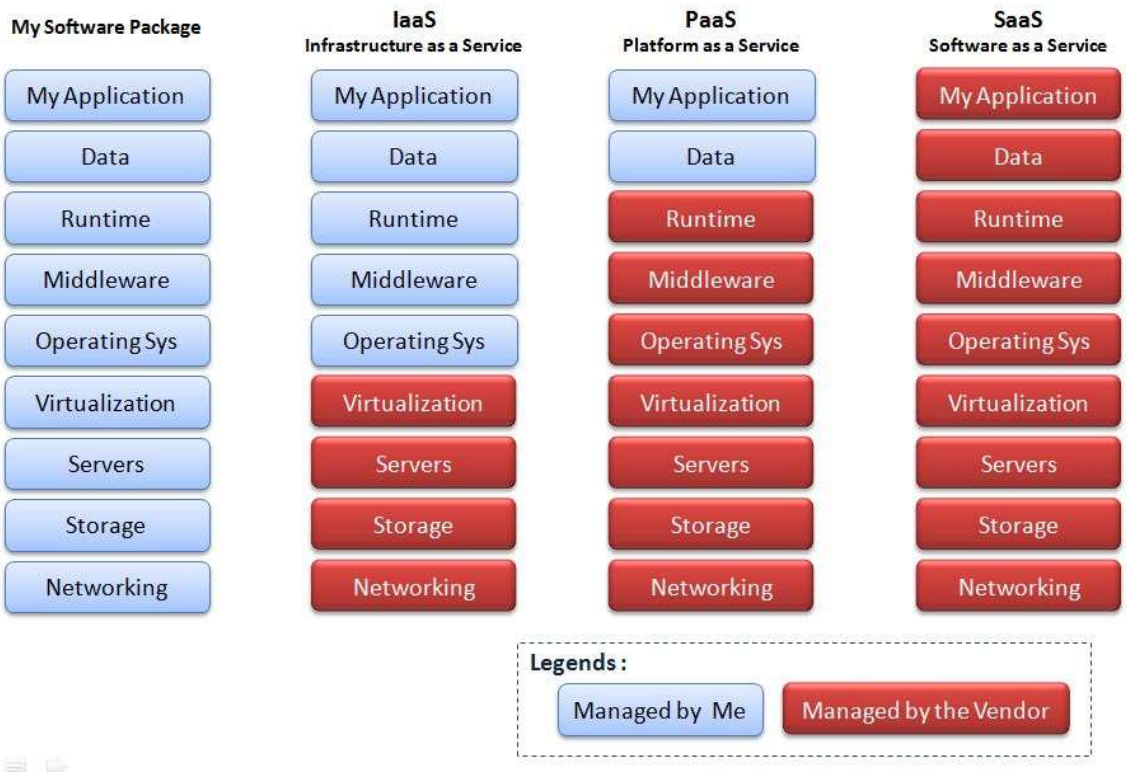
Wat in dit kader ook een rol speelt, is dat de scheidslijn tussen de a van automatisering en de i van informatisering, informatievoorziening en informatiebeveiliging, anno 2023 niet meer zo scherp is te trekken als jaren geleden. Toen ICT nog weinig 'meer' was dan vervanger van de typemachine, was de rolverdeling nog helder: de a werd geleverd door de a-leverancier(s) waaronder ICT-afdelingen, de i 'deden' de gemeenten zelf. Maar ICT is inmiddels zover doorgedrongen tot de haarvaten van onze samenleving, organisaties, processen en dienstverlening, dat de scheidslijn tussen i en a steeds vager is

geworden, de afhankelijkheid, kwetsbaarheid en complexiteit steeds groter en gemeenten in toenemende mate ook voor steeds grotere delen van de i kijken naar hun a-leverancier(s). Zoals bij datamanagement en datagedreven werken, maar ook bij informatiebeveiliging en innovatie met ICT, zoals het bouwen van digitale tweelingsteden.

Ingrijpende ontwikkelingen

En dan tot slot hebben we anno 2023 en de komende jaren te maken met ingrijpende ontwikkelingen zoals de verclouding van ICT waardoor steeds meer ICT als technisch beheerde dienst (vergelijkbaar met stroom uit de muur) wordt aangeboden en afgenomen, alsook het (onder de vlag van het landelijke programma 'common ground') uit elkaar halen van systemen en data, teneinde systemen gemakkelijker te kunnen vervangen en data beter te kunnen benutten en beveiligen. Zomaar twee voorbeelden van ontwikkelingen op het gebied van ICT die voor gemeenten en hun (eventuele) 'RID's' ingrijpende gevolgen gaan hebben, maar ook nieuwe kansen bieden. Zoals de kans om kwetsbaarheid op het gebied van technisch beheer te verminderen door zoveel mogelijk ICT als technisch beheerde dienst in te kopen (lees: het technisch beheer van ICT dus in feite aan de markt over te laten).

Gekoppeld aan al die veranderingen ontstaan ook nieuwe uitdagingen, werkzaamheden en rollen die ingevuld moeten worden. Zoals de rollen van regisseur, architect, diensten-integrator, data-scientist en data-steward. Voor de 'RID's' in gemeenteland betekent het dat accenten gaan verschuiven van technisch beheer naar veel meer regie. Zie bijvoorbeeld onderstaande afbeelding, waarin van links naar rechts steeds meer ICT naar de cloud verdwijnt, waardoor het lichtblauwe deel dat partijen nog zelf moeten beheren, mede afhankelijk van eigen keuzes (vast te leggen in een cloud-strategie) steeds kleiner wordt. Tegelijkertijd komen er dus andere werkzaamheden en rollen voor terug.



Ontwikkelingen als deze zijn belangrijk om mee te nemen in de beoordeling van scenario's voor het leveren van gewenste ICT-dienstverlening, want het maakt voor de beoordeling en onderlinge vergelijking van die scenario's nogal uit om welke gewenste ICT-dienstverlening het gaat.

Ditzelfde geldt voor het kijken naar wat aan de kant van de gemeenten geregeld moet worden op het gebied van ICT. Ook aan die kant hebben de razendsnelle ontwikkelingen en het steeds grotere belang van ICT een flinke impact. Zie bijvoorbeeld de wens van gemeenten (zoals Zevenaar) om datagedreven te werken, hetgeen volstrekt nieuwe competenties vraagt en flink hoge(re) eisen stelt aan de kwaliteit van het datamanagement, inclusief 'datagovernance'. Of neem het functioneel beheer, dat in een sterk veranderend en complexer wordend applicatielandschap met steeds meer 'saas-applicaties' (software-as-a-service) en een toenemend gebruik van 'smart apparaten' steeds breder en strategischer wordt.

Het genereren van klantwaarde wordt ook voor gemeenten steeds belangrijker, en dus gaat het bij digitale dienstverlening aan gemeentekant steeds indringender om zaken als meer selfservice voor klanten, om 'ononderbroken klantreizen', om 'instant afhandeling' en om 'straight- through-processing van transacties' (lees: automatische verwerking zonder menselijke tussenkomst) alsook 'robotic processing automation' (lees: inzet van robots). Bij dit alles worden agile werkmethoden ook steeds meer gemeengoed en komt de focus van de organisatie vooral te liggen op realisatie van baten van en met ICT.

In onderstaande afbeelding het verschil in accenten en denkwijze(n) tussen de ICT-functie (1.0/2.0) die gemeenten tot nu toe hadden en de ICT-functie (3.0) die gemeenten de komende jaren nodig hebben:

Denkwijze ICT-functie	ICT 1.0 / ICT 2.0	ICT 3.0
Strategie	Efficiency	Innovatie
Cultuur	Hiërarchisch, afstand	Samenwerking met klant
Technologie	Legacy	Mobiel, apps, cloud
User experience	Niet belangrijkste	Bedrijfskritisch
Dienstverleningsfilosofie	Nee, alleen als standaard	Ja, we gaan het regelen
Projectaanpak	Lineair, waterval	Kortcyclisch, agile
Governance	Op basis van vooraf goedgekeurd plan	Empirisch, continu op basis van procesresultaat
Visieontwikkeling	Van binnen naar buiten	Van buiten naar binnen
ICT-medewerkers	Lage kosten, conventioneel	'High skilled', onconventioneel
Sourcing	Langdurige contracten, enterprise-leveranciers	Kleine nieuwe (niche-) leveranciers, korte looptijd
Businessmodel	Service en support	Relatie en partner

Bij het kijken en vergelijken van scenario's voor de toekomst van RID De Liemers is het dus van groot belang eerst het perspectief te bepalen en is het hebben van een heldere, goed doordachte visie op de gewenste inzet van ICT, de gewenste ICT-functie, de gewenste ICT-dienstverlening en de gewenste rolverdeling tussen de gemeenten en de RID, even *essentieel* als *onontbeerlijk*.

2. VOORKEURSCENARIO

Welk scenario wordt geadviseerd en welke argumenten zijn daarbij doorslaggevend om op de juiste manier het opdrachtgeverschap te kunnen vervullen en te sturen op de samenwerking zelf, naast het sturen binnen de samenwerking?

In de gesprekken die we met de gemeenten en de RID hebben gevoerd, is ons aangegeven -en duidelijk geworden- dat er op dit moment geen heldere, gedeelde en goed doordachte visie is op de gewenste inzet van ICT, de gewenste ICT-functie, de gewenste ICT-dienstverlening en de gewenste rolverdeling (de wederzijdse verwachtingen) tussen de gemeenten en de RID. Er zijn wel ambities, opvattingen en ideeën, maar het ontbreekt aan een duidelijke (laat staan: gezamenlijke) lijn en daarmee ook aan een duidelijke lijn voor de beoordeling en onderlinge vergelijking van scenario's voor de toekomst van RID De Liemers.

Wel kan in zijn algemeenheid iets worden gezegd over de scenario's ten opzichte van elkaar, maar dan 'slechts' op basis van praktijkervaringen, in dit geval die van M&I/Partners. In het navolgende overzicht de verschillende scenario's op een rij, met per scenario een globale kwalitatieve duiding van M&I/Partners op drie belangrijke criteria, namelijk: kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid.

	Door met de RID	Onderbrengen bij commerciële partij(en)	Aansluiten bij een andere samenwerking	Onderbrengen bij een grote(re) gastgemeente	Zelf doen
Kosten	▪ RID niet duurder dan andere SSC's ▪ Kosten per inwoner blijven stijgen ▪ SSC's i.h.a. goedkoper dan individueel	Doorgaans duurder, o.a. omdat de markt risico-opslagen berekent, daarbovenop winst wil maken én voor elk wiswasje een rekening stuurt.	Groter is niet per definitie goedkoper (zie benchmark).	Betekent niet dat kosten omlaag zullen gaan.	Doorgaans hogere kosten (zie benchmark).
Kwaliteit	Hoeft niet minder te zijn, maar kan en moet wel beter.	▪ Veelal voldoende specialistische kennis rondom ICT aanwezig. Maar dat is niet persé gemeentelijke kennis. ▪ Hoeft niet beter te zijn, o.a. door langere communicatielijnen.	▪ Door schaalgrootte meer kennis in huis. ▪ Hoeft niet beter te zijn omdat personele bezetting ook vaak optelsom is van personeel eigenaren SSC. ▪ Hoeft niet beter te zijn door bijvoorbeeld langere communicatielijnen. ▪ Minder ruimte voor eigen ambities en initiatieven.	▪ Gastgemeente heeft vaak betere basis ICT-kennis en –expertise in huis. ▪ Hoeft niet beter te zijn door bijvoorbeeld langere communicatielijnen. ▪ Grotere gemeenten (de gastgemeente) hebben vaak andere focus/ 'karaktereigenschappen' dan kleinere gemeenten. ▪ Minder ruimte voor eigen ambities en initiatieven.	Op de schaalgrootte van kleine(re) gemeenten is dat doorgaans niet beter.
Kwetsbaarheid	Blijft op de schaal van de samenwerking een zorg, maar de markt neemt een deel over door verclouding.	▪ Hoeft niet minder te zijn, want ook marktpartijen zijn kwetsbaar en vliegen mensen in als de nood aan de man komt. Wel meer garanties door risico-opslag.	Is op papier minder, maar blijft op elke schaal een zorg, want de hoeveelheid personeel is en blijft afgestemd op het werkpakket	Is op papier minder, maar blijft op elke schaal een zorg, want de hoeveelheid personeel is en blijft afgestemd op het werkpakket	Wordt groter.

De belangrijkste boodschap van deze afbeelding (op basis van de praktijkervaring van M&I/Partners) is dat elk scenario z'n plussen en minnen heeft en dat switchen naar een andere ICT-dienstverlener (ten opzichte van -in dit geval- door met de RID) per saldo beslist niet gunstig(er) hoeft uit te pakken en al helemaal geen garanties geeft. Wel is dan nog steeds de vraag relevant of de schaalgrootte van de ICT-samenwerking in kwestie voldoende is voor een RID met een voldoende robuuste ICT-dienstverlening. Als dat namelijk niet zo is, moet alsnog naar een ander scenario worden gekeken.

Zoals aangegeven doet M&I/Partners al sinds 2004 jaarlijks benchmark-onderzoek naar de kosten en baten van ICT. Uit dat jaarlijkse vergelijkende onderzoek, waaraan elk jaar diverse gemeenten en ICT-samenwerkingen deelnemen, blijkt al sinds 2004 dat gemeenten met meer dan 100.000 inwoners verhoudingsgewijs de hoogste ICT-kosten per inwoner hebben, dat gemeenten tot 60.000 inwoners daar iets onder zitten en dat gemeenten met meer dan 60.000 maar minder dan 100.000 inwoners, verhoudingsgewijs de laagste ICT-kosten per inwoner hebben. Dit patroon doet zich sinds 2004 elk jaar

voor, op grond waarvan M&I/Partners in ieder geval de conclusie durft te trekken dat schaalgrootte wel degelijk van invloed is op in ieder geval de ICT-kosten per inwoner, maar dat 'groter' beslist niet altijd voordeliger hoeft te zijn.

Belangrijker echter dan dit, is dat ook op de schaal van de huidige ICT-samenwerking wel degelijk een RID met een robuuste ICT-dienstverlening mogelijk is, zolang en op voorwaarde dat de deelnemende partijen in de samenwerking het belang van (blijven) investeren in ICT zien en daar ook met het beschikbaar stellen van middelen naar handelen. In ieder geval ligt het volledig binnen de eigen invloedssfeer of het gemeenten in een samenwerking lukt om te zorgen voor een robuuste dienstverlening. Dat het onderwerp ICT daarin moet concurreren met de vele andere onderwerpen op de gemeentelijke en bestuurlijk agenda's, doet daar niets aan af. Het is een kwestie van prioriteiten stellen, niet van schaalgrootte.

En dan is er dus nog de accentverschuiving van technisch beheer naar regie. Bij het organiseren van een robuuste ICT-dienstverlening gaat het in toenemende mate om een robuuste invulling van de *regierol* op het gebied van ICT. De gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar hebben aangegeven op het gebied van techniek en beveiliging van techniek zoveel mogelijk te willen 'ontzorgd'. Dit betekent in het mogelijke scenario van 'door met de RID' dat de RID moet worden omgevormd van een organisatie die overwegend technisch beheer doet, naar een organisatie die dat technische beheer (op basis van een goed doordachte cloudstrategie) in toenemende mate overlaat aan de markt en zich concentreert op een goede regie op de ICT-dienstverlening die de gemeenten van de RID (en daarachter de markt) verwachten. Ook dat, die noodzakelijke 'omvorming', is op de schaal van de ICT-samenwerking in kwestie wel degelijk mogelijk, zolang en op voorwaarde dat de gemeenten bereid zijn de daarvoor vereiste maatregelen te treffen en investeringen te doen.

Kortom, 'door met de RID' op de schaal van de ICT-samenwerking in kwestie, is anno 2023 nog steeds een realistisch scenario. Bovendien geeft stoppen met de RID (en zelfs al het aankondigen of laten doorschemeren van een voornemen daartoe) ingrijpende consequenties (waaronder forse frictiekosten) en flinke risico's (waaronder met name een versneld vertrek van mensen voordat een alternatief geregeld en operationeel is).

Veel belangrijker echter dan deze mogelijk negatieve impact van kiezen voor een ander scenario dan 'door met de RID', is dat het succes van een switch naar een andere ICT-dienstverlener sterk afhankelijk is van de vraag of de uitbestedende partij daar 'klaar' voor is (in jargon: '*outsourcingsready*'). Dit brengt ons op het belangrijke aspect van 'digitale volwassenheid'. Uit allerlei onderzoek en praktijkervaringen (ook internationaal) blijkt namelijk dat digitaal volwassen organisaties meer rendement halen uit ICT en investeringen in ICT en ook beter in staat zijn ICT-leveranciers aan te sturen en succesvol van ICT en leverancier(s) te switchen.

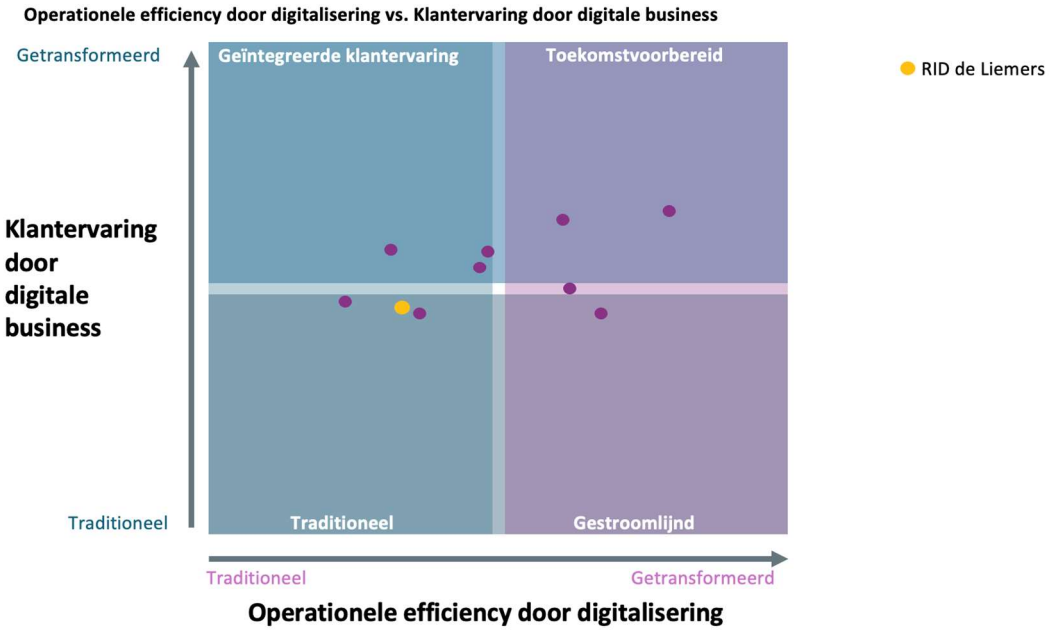
Onder de digitale volwassenheid van een organisatie verstaan we het gemak en de snelheid waarmee een organisatie nieuwe mogelijkheden en inzichten op het gebied van ICT weet om te zetten in betere producten en/of diensten. Daarbij gaat het niet alleen om digivaardigheid, maar ook om zaken als visie, scherp weten wat je wil, organisatie, governance, verankering, eigenaarschap, houding en gedrag.

In de gesprekken die we met de gemeenten en de RID hebben gevoerd, is de digitale volwassenheid van deze organisaties zowel expliciet als impliciet over tafel gegaan en hebben genoemde partijen volmondig beaamd dat ze in allerlei opzichten nog *onvoldoende* digitaal volwassen zijn. Ditzelfde bleek ook uit de

zelfscore(s) op digitale volwassenheid, gekoppeld aan de ICT-benchmark gemeenten van M&I/Partners. Als verbeterpunten werden in dit kader onder andere benoemd:

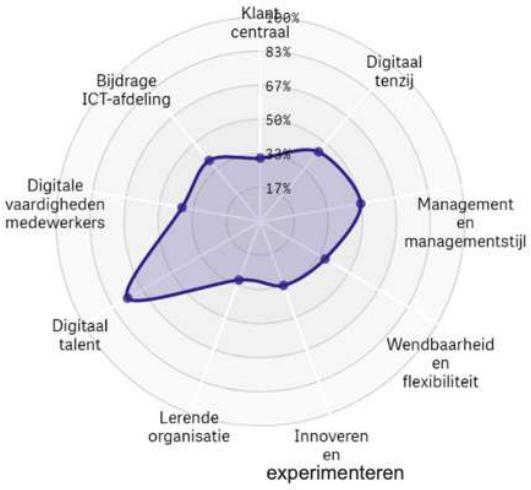
- het (reeds eerder in dit rapport genoemde) ontbreken van een heldere (gezamenlijke) visie op de gewenste inzet van ICT, de gewenste ICT-functie, de gewenste ICT-dienstverlening en de gewenste rolverdeling (de wederzijdse verwachtingen) tussen de gemeenten en de RID;
- de organisatie/inrichting van processen en de governance in het algemeen;
- het ontbreken van digitaal leiderschap, 'sturing van bovenaf' en (voldoende) eigenaarschap;
- de digivaardigheid van (veel) medewerkers.

Onderstaande afbeeldingen zijn afkomstig uit de ICT-benchmark gemeenten 2021 (over boekjaar 2020) van M&I/Partners en gaan over de 'zelf-scores' door ICT-samenwerking De Liemers op digitale volwassenheid:



RID de Liemers en haar deelnemers scoren zichzelf fors lager dan de gemiddelde gemeente in de benchmark als het gaat om digitale volwassenheid.





NB: Bij de aangegeven 'gemiddelde volwassenheid' gaat het dus om een score op een schaal tot 100%. Anders gezegd: De partijen in de ICT-samenwerking geven zichzelf dus een rapportcijfer 4,2. Daarmee zijn de gemeenten en de RID geen uitzondering in gemeenteland (gemiddeld geven de gemeenten zichzelf een rapportcijfer 5,0), maar scoren de gemeenten en de RID zichzelf nog wel iets onder het gemiddelde.

Met deze score(s) op digitale volwassenheid lopen de gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar een flink risico als ze besluiten om de RID in te ruilen voor een andere "ICT-dienstenleverancier".

Dit nog afgezien van de reeds aangegeven consequenties en risico's als gevolg van een besluit om te stoppen met de RID. Maar minstens zo relevant in dit kader is te benadrukken en te beseffen dat binnen de huidige samenwerking ook naar het oordeel van de deelnemende partijen zelf, nog veel te verbeteren valt.

Advies van M&I/Partners is dan ook om -in plaats van te switchen naar een ander scenario- vast te houden aan de samenwerking inclusief de RID en deze juist te verbeteren, te versterken en waar mogelijk zelfs te intensiveren, want ook op het gebied van de i van informatisering, informatievoorziening en informatiebeveiliging liggen mogelijkheden voor (meer) samenwerking en daarmee een efficiëntere en effectievere inzet van schaarse middelen.

Samenwerken op de i

Veel intergemeentelijke ICT-samenwerkingen beperken zich nog tot samenwerken op de a van automatisering, omdat ze ooit zijn opgericht en ingericht om vooral gezamenlijk beheer en gezamenlijk inkoop van ICT te doen. Maar steeds meer (vooral kleinere) gemeenten kijken inmiddels ook naar het met elkaar delen van schaarse expertise en functies die op individueel gemeenteniveau soms slechts deeltijdfuncties zijn, alsook meer in den brede naar samenwerken op het gebied van de i van informatisering, informatievoorziening en informatiebeveiliging. Want waarom ieder voor zich het wiel uitvinden op bijvoorbeeld de invoering van nieuwe wet- en regelgeving of op het gebied van informatiebeveiliging terwijl daarin ook prima samen opgetrokken kan worden? En dus schaarse middelen efficiënter en effectiever ingezet kunnen worden, zeker in een toch al krappe arbeidsmarkt.

Belangrijk in dit kader is te benadrukken dat meer samenwerken op de i niet ten koste hoeft te gaan van eigen keuzevrijheid, maatwerk en/of 'couleur locale'. Iets waar veel gemeenten gevoelig voor zijn. Waar wij op doelen met meer samenwerken op de i, is bijvoorbeeld:

- de krachten (capaciteit, kennis, ervaring e.d.) bundelen op het gebied van informatiebeveiliging (waar de individuele gemeenten nu vaak nog een beperkte bemensing hebben, terwijl de uitdagingen voor alle gemeenten op het gebied van informatiebeveiliging in de kern exact hetzelfde zijn);
- de krachten (capaciteit, kennis, ervaring e.d.) bundelen op het gebied van datagedreven werken, want waarom elke gemeente bijvoorbeeld een eigen 'datalab' dat maar voor een beperkt deel van de tijd wordt gebruikt?;
- het werk verdelen als het gaat om het bepalen van de impact en het kiezen van een mogelijke aanpak voor de implementatie van allerlei wet- en regelgeving (zoals de Omgevingswet, de Wet open overheid, de Wet elektronische publicaties, de Wet kwaliteitsborging bouwen, de Wet modernisering bestuurlijk elektronisch verkeer, de Wet hergebruik overheidsinformatie, de Wet toegankelijkheid overheidsinformatie, et ceterta), want waarom vaker dan één keer het wiel uitvinden, zeker met toch al schaarse middelen?

2 RANDVOORWAARDEN

Wat is er daarnaast nodig in de gemeentelijke organisaties van de opdrachtgevers als het gaat om digitale volwassenheid en de mate waarin zij in staat zijn om zelf invulling te geven aan de regievoering op informatievoorziening, digitalisering en inzet op ICT?

Eerder in dit rapport hebben wij al gewezen op het grote belang van digitale volwassenheid. Duidelijk is dat alle partijen in de samenwerking in allerlei opzichten nog flinke stappen hebben te zetten op het gebied van digitale volwassenheid. Advies van M&I/Partners is om daarvoor een gezamenlijk programma op te stellen en daarin te starten met een herijking van de score(s) op digitale volwassenheid, zodat met een actueel en compleet beeld van start kan worden gegaan.

Een belangrijk thema onder de vlag van digitale volwassenheid is: 'in staat zijn om goede regie te voeren op ICT', zowel aan de kant van de gemeenten als aan de kant van de RID. Maar dan moet er wel eerst een heldere visie zijn op de gewenste inzet van ICT, de gewenste ICT-functie, de gewenste ICT-dienstverlening en de gewenste rolverdeling (de wederzijdse verwachtingen) tussen de gemeenten en de RID. Regie voeren begint immers met weten waar je naartoe wilt, welk resultaat je wilt bereiken/neerzetten binnen welke termijn en randvoorwaarden en met welke rolverdeling. Die visie zal er dus eerst moeten zijn voordat op het thema van regievoering (gerichter) kan worden bepaald wat er vervolgens bij de gemeenten en bij de RID nodig is.

In feite gaat het in dit kader dus ook over de 'governance' van de ICT-samenwerking. Die governance moet hoognodig worden herijkt, waarbij vooral de wederzijdse verwachtingen moeten worden geactualiseerd. Dan praten we in feite over 'het spel' en de rolverdeling tussen de gemeenten en de RID binnen het construct van de gemeenschappelijke regeling en binnen de kaders van de gezamenlijk nog te bepalen i-strategie en i-agenda.

Een belangrijk aandachtspunt in dit kader is dat aan de kant van de opdrachtnemende gemeenten goed onderscheid moet worden gemaakt tussen de rol van 'eigenaar' en de rol van 'opdrachtgever'. De gemeenten zijn immers zowel eigenaar als opdrachtgever van de samenwerking en dat zijn essentieel *verschillende* rollen die consequent en consistent ingevuld moeten worden. Ook moet in ditzelfde kader onderscheid worden gemaakt tussen *bestuurlijk* opdrachtgeverschap (lees: de rol(len) van de raden en colleges) en *ambtelijk* opdrachtgeverschap (via de gemeentesecretarissen c.q. directieteams).

Wat hiernaast aan de kant van de gemeenten sowieso moet gebeuren (gekoppeld aan het 'herijken' van de wederzijdse verwachtingen op het gebied van ICT) is het herijken van wat de gemeenten anno 2023 en voor de komende jaren zelf in huis moeten hebben op het gebied van ICT (in termen van bemensing, rollen, vaardigheden e.d.) om 'bij te blijven' en eigen plannen en ambities te kunnen waarmaken. Dit aandachtspunt strekt zich in ieder geval uit tot de onderwerpen:

- informatieadvies (inclusief informatie-architectuur);
- functioneel beheer;
- informatiebeveiliging;
- datamanagement, datagovernance en datagedreven werken.

Informatieadvies (inclusief informatie-architectuur)

Informatieadvies blijft uiteraard belangrijk voor het (helpen) slaan van de 'brug' tussen de publieke dienstverlening en bedrijfsvoering van de gemeenten aan de ene kant en het gebruik van ICT daarbij en de vormgeving van de interne en externe informatievoorziening aan de andere kant. In toenemende mate gaat het hierbij ook om de inrichting van de informatiehuishouding, ook wel aangeduid als de informatie-architectuur[1].

Op het gebied van de *interne* informatievoorziening, dat wil zeggen de informatievoorziening voor de eigen organisatie, gaat het onder andere om dashboards en dus om competenties en tools om die dashboards te bouwen.

Bij de *externe* informatievoorziening, bedoeld voor de inwoners en ketenpartners, ligt er vooral een grote uitdaging om die externe informatievoorziening overzichtelijk en begrijpelijk te houden, want veel nieuwe landelijke wet- en regelgeving is sterk versnipperd en verkokerd maar heeft wel een steeds grotere ICT-component (onder andere in de vorm van nieuwe digitale loketten en platforms) waardoor het niet vanzelfsprekend is dat het voor gebruikers van overheidsinformatievoorziening nog overzichtelijk en begrijpelijk blijft. Dat moet op gemeentelijk niveau op een goede manier aan elkaar worden geknoopt en dat is nog een hele (complexe) kluif.

In dit kader is ook 'werken onder (ICT) architectuur' relevant, want voor een goede publieke dienstverlening inclusief een informatievoorziening die ook nog eens aan alle wet- en regelgeving voldoet, is een goede keuze, afstemming en samenhang nodig tussen allerlei 'ICT-componenten' (hardware, software, koppelingen, verbindingen et cetera). Die goede keuze, afstemming en samenhang zijn niet vanzelfsprekend, maar moeten met visie en beleid worden aangebracht. Dat is 'werken onder (ICT) architectuur' en daarom is het des te relevanter dat zowel aan de kant van de opdrachtgevende gemeenten als aan de kant van de RID 'ICT-architectuur-kennis, - ervaring en -capaciteit' beschikbaar komt, want die is er momenteel nog niet. Aan de RID-kant gaat het dan vooral om de 'technische architectuur(rol)' (gericht op technische invulling) terwijl het aan gemeentekant vooral gaat om de 'informatie-architectuur(rol)' (gericht op aanbrengen van lijn en samenhang in bijvoorbeeld externe informatievoorziening, rekening houdend met allerlei verschillende -wettelijke en andersoortige- eisen die aan die externe informatievoorziening worden gesteld).

Functioneel beheer

Eerder in dit rapport is al aangegeven dat het functioneel beheer in een sterk veranderend en complexer wordend applicatielandschap met steeds meer 'saas-applicaties' (software-as-a-service) en een toenemend gebruik van 'smart apparaten' steeds breder en strategischer wordt. Daarbij wordt het genereren van klantwaarde voor gemeenten steeds belangrijker, en dus gaat het bij digitale dienstverlening aan gemeentekant steeds indringender om zaken als meer selfservice voor klanten, om 'ononderbroken klantreizen', om 'instant afhandeling' en om 'straight- through-processing van transacties' (lees: automatische verwerking zonder menselijke tussenkomst) alsook 'robotic processing automation' (lees: inzet van robots). Bij dit alles worden agile werkmethoden ook steeds meer gemeengoed en komt de focus van de organisatie vooral te liggen op realisatie van baten van en met ICT.

[1] De informatie-architectuur beschrijft de inhoudelijke relaties en samenhang tussen toepassingen en gegevensverzamelingen onderling. Hiermee worden de relaties met informatie en communicatie als bedrijfsmiddelen/productiefactoren van een organisatie inzichtelijk.

Sowieso is functioneel beheer een belangrijk onderwerp, want het slaat de 'brug' tussen techniek en publieke dienstverlening. In veel gemeentelijke organisaties wordt het functioneel beheer onvoldoende goed ingevuld en is het vaak sterk versnipperd. Dat is ook binnen de onderhavige ICT-samenwerking het geval (hetgeen zich onder andere ook uit in een gemis/gebrek aan goed ingerichte BiSL-processen[2] richting de gebruikersorganisatie). Goed om daar anno 2023 nog eens indringend naar te kijken!

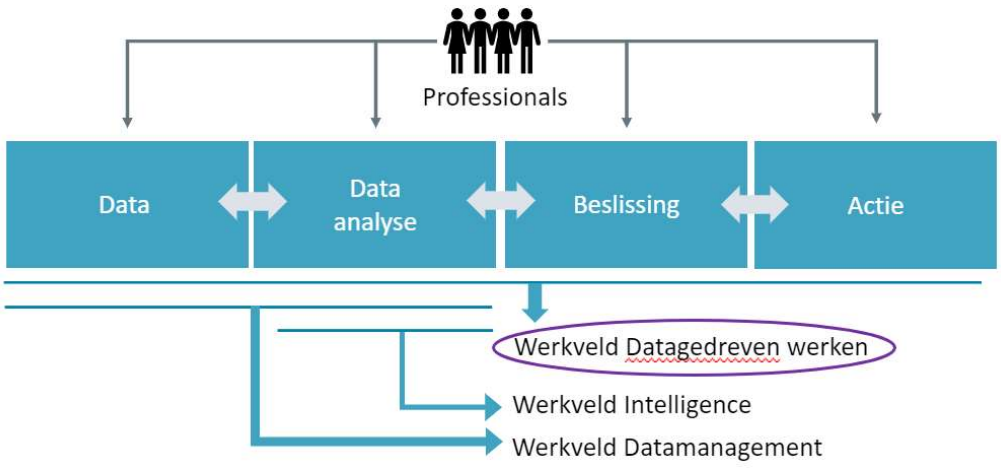
Informatiebeveiliging

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor informatiebeveiliging en het beveiligen van hun systemen en data. Daar zit zeker ook een (meer) technische kant aan waarvoor gemeenten een beroep kunnen doen op de RID, maar gemeenten blijven ook dan zelf verantwoordelijk en hebben zelf ook maatregelen te treffen en rollen in te vullen. Omdat de ontwikkelingen op het gebied van ICT en (mede daardoor) ook op het gebied van afhankelijkheid, kwetsbaarheid en cybercrime razendsnel gaan, is het goed om zeer regelmatig de benodigde voorzieningen (waaronder de benodigde rollen, bemensing et cetera) en zeker ook het gedrag van de eigen bestuurders, managers en medewerkers kritisch onder de loep te nemen. Dat kan op allerlei manieren, maar is zeker een thema in de herijking van verwachtingen.

Door de gemeenten is in de gevoerde gesprekken aangegeven dat de technische kant van informatiebeveiliging door de RID onvoldoende goed wordt ingevuld en dat de gemeenten daar grote zorgen over hebben. De RID is zich hier bewust van. Hier ligt een urgent verbeterpunt!

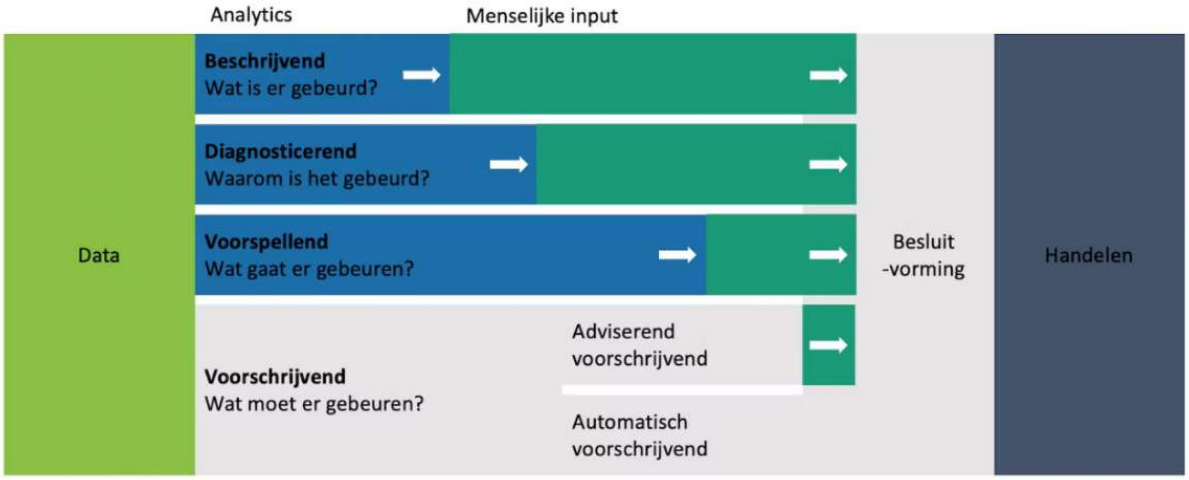
Datamanagement en datagedreven werken

Gemeenten willen anno 2023 (in meer of mindere mate) datagedreven werken. Dat is werken op basis van een zo compleet en kloppend mogelijk beeld van de werkelijkheid. Zie in onderstaande afbeelding het werkveld van datagedreven werken.

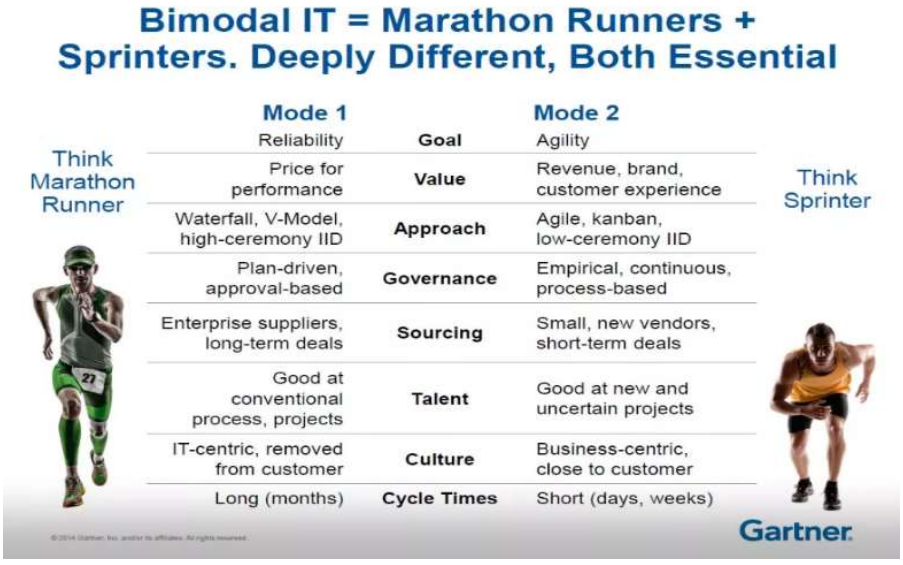


[2] BiSL is een belangrijk, veel gebruikt referentiekader/raamwerk voor het inrichten van processen voor functioneel beheer.

Gemeenten wilden uiteraard altijd al datagedreven werken, maar door de steeds grotere hoeveelheden data die digitaal beschikbaar zijn en de steeds betere tools om al die data te doorzoeken, te ordenen en te analyseren, heeft datagedreven werken de laatste jaren een enorme vlucht genomen. Waarbij nog steeds allerlei verschillende ambities en verschillende gradaties van datagedreven werken aan de orde kunnen zijn, variërend van 'eerst maar eens een beter beeld van de historie (wat is er gebeurd?) tot en met volledig geautomatiseerd voorspellen van de toekomst (wat gaat er gebeuren?). Zie tevens onderstaande afbeelding.



Zeker de verdergaande vormen van datagedreven werken zijn voor de meeste gemeenten volstrekt nieuw en dus te beschouwen als 'innoveren met ICT'. Dat vraagt om volstrekt andere competenties en een volstrekt andere besturing/governance dan de exploitatie van ICT. Zie in dit kader tevens de navolgende afbeelding van Gartner, waarin de twee werelden van 'exploiteren' (in de afbeelding: mode 1) en 'innoveren' (in de afbeelding: mode 2) naast elkaar zijn gezet.



Hiernaast is het voor datagedreven werken (en sowieso voor de informatievoorziening en voor de informatiebeveiliging in het algemeen) essentieel dat het datamanagement op orde is. Daarbij verstaan we onder datamanagement: het onderhouden, actualiseren, beheren en beveiligen van data. Veruit de meeste gemeenten hebben het datamanagement (om allerlei redenen) niet/onvoldoende op orde,

waardoor data soms niet vindbaar zijn, gemeenten niet eens weten dat ze bepaalde data in huis hebben, de kwaliteit van data niet controleren en/of controleerbaar is, data verschillend (kunnen) worden geïnterpreteerd, et cetera. Het moge daarom duidelijk zijn dat datagedreven werken alleen 'zin' heeft als het datamanagement op orde is.

Vaak kijken gemeenten voor datamanagement ook naar hun 'RID's', maar dat is (lang) niet altijd terecht. Gemeenten zijn en blijven zelf verantwoordelijk en hebben daar naar te handelen. Advies van M&I/Partners is om ook het thema van datagedreven werken, datamanagement en data-governance mee te nemen in de herijking van wederzijdse verwachtingen (annex beoordeling van wat partijen dus in huis moeten hebben c.q. nog te regelen hebben).

3 VERVOLG

In dit laatste hoofdstuk de suggesties van M&I/Partners voor het vervolg, inclusief een inschatting van benodigde bedragen voor voorgestelde investeringen (waar dat mogelijk is).

1. Eerste vervolgstap die gezet moet worden, is het nemen en vooral publiek maken van het besluit om vast te houden aan de samenwerking op het gebied van ICT en deze zo gauw mogelijk te verbeteren en waar mogelijk op het gebied van i zelfs te gaan intensiveren.

   Zolang nog onzekerheid blijft bestaan over het vervolg en vooral de toekomst van de RID, zal hier een zichzelf-versterkend negatief effect van uitgaan. Bovendien wordt het hoog tijd te investeren in de samenwerking, want deze is te lang vooral/nagenoeg uitsluitend kosten-gedreven geweest. Dit heeft onder andere geresulteerd in een RID die op een flink aantal onderdelen onder-bemenst is, waardoor in een toch al krappe arbeidsmarkt in toenemende mate een beroep moet worden gedaan op tijdelijke inhuurkrachten en de werklast door steeds minder 'schouders' gedragen moet worden.

   Nog langer laten voortbestaan van deze situatie is niet alleen om bedrijfstechnische redenen, maar ook vanwege de menselijke maat onaanvaardbaar. Bovendien is dan steeds minder sprake van duurzame kennisontwikkeling binnen de RID als steeds meer beroep moet worden gedaan op tijdelijk inhuur van expertise/capaciteit.

2. Tweede stap die gezet moet worden, is:
   a) het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de gewenste inzet van ICT, de gewenste ICT-functie, de gewenste ICT-dienstverlening en de gewenste rolverdeling (de wederzijdse verwachtingen) tussen de gemeenten en de RID;
   b) het bepalen van de best passende cloudstrategie, waarmee het technisch beheer voor een flink deel naar de markt wordt gebracht en zo de kwetsbaarheid op dit technisch beheer kan worden verminderd.

   Deze twee producten (ivisie en cloudstrategie) zijn tevens nodig als basis voor het kunnen bepalen van de bemensing die aan beide kanten (gemeenten en RID) structureel danwel incidenteel nodig is. Dat kan op dit moment nog niet en daarom wordt aangeraden nog even te wachten met structurele versterkingen totdat de ivisie en de cloudstrategie klaar en vertaald zijn naar de benodigde bemensing aan beide kanten.

Voor het ontwikkelen van zowel de ivisie als de cloudstrategie is tijdelijk externe hulp nodig. Beide producten kunnen binnen een paar maanden klaar zijn. Advies van M&I/Partners is om voor externe hulp op beide producten een budget van € 30.000,- (ex btw) te reserveren en zo gauw mogelijk (lees: Q1 van 2023) een start te maken met het werven van die externe ondersteuning.

Enkele aandachtspunten voor de ivisie:
- Wat willen partijen de komende jaren bereiken met de inzet van ICT?
- Wat zijn voor de komende jaren de prioriteiten op het gebied van ICT en waarom?
- Wie bepaalt de prioriteiten op het gebied van ICT en op basis waarvan?
- Wat is basis-dienstverlening en wat is extra (plus-dienstverlening danwel maatwerk)?
- Hoe is de onderlinge rolverdeling en wat mogen we verwachten van elkaar?
- Hoe worden de kosten onderling verdeeld?
- Hoe wordt invulling gegeven aan portfoliomanagement en wie bewaakt de uitvoering van de ivisie?
- Hoe geven we invulling aan leveranciers- en contractenmanagement?
- Meer in het algemeen: Hoe doen we de regievoering op ICT en wie doet daarin wat?

Enkele aandachtspunten voor de cloudstrategie:
- Wat gaat/moet sowieso naar de cloud (omdat aanbieders alleen nog cloudvarianten aanbieden)?
- Wat blijft sowieso ‘on premise’ staan (dus in eigen huis)?
- Wat mag om wettelijke redenen niet naar de cloud en waarom niet?
- Wat is (met alles ‘opgeteld’) de doelarchitectuur voor de komende jaren (informatie en techniek)?
- In welk tempo en met welke achtereenvolgende stappen gaan we de cloudstrategie uitvoeren?
- Waar zitten belangrijke samenhangen en risico’s en hoe gaan we daar op acteren?

3. Tegelijkertijd is er nu al sprake van onder-bemensing zeker aan de kant van de RID, dus daar moet zo gauw mogelijk op ‘ingegrepen’ worden, maar dan wel dus even met extra tijdelijke inhuur.

   Inmiddels is al een tijdelijke operationele manager geworven die de RID per 1 januari 2023 voor tenminste een half jaar komt versterken. Hiernaast zijn bij de RID op vacatureruimte ook al andere tijdelijke krachten ingeschakeld, maar de kosten daarvan kunnen niet volledig uit vacatureruimte worden gedekt. Advies is om hiervoor een bedrag van € 150.000,- ex btw extra beschikbaar te stellen uit de begroting voor 2023.

   Hierbovenop, als ‘inhaalslag’ op een RID waarin jarenlang te weinig is geïnvesteerd, moet op zo kort mogelijke termijn extra personeel worden geregeld, vooral op het gebied van architectuur en projectleiding. Ook dit zal nog even ‘tijdelijk personeel’ zijn, want pas als de (gezamenlijke) ivisie en de cloudstrategie zijn bepaald, is een betere duiding mogelijk van de benodigde bemensing aan beide kanten. Advies van M&I/Partners is om voor deze ‘extra tijdelijke inhuur’ in 2023 een budget van € 300.000,- ex btw te reserveren.

   Hiernaast is ook aan de kant van de gemeenten op korte termijn wellicht al extra bemensing nodig, maar ook daarvoor is het (om de reeds aangegeven redenen) verstandig dat vooralsnog in te vullen met tijdelijke inhuur. In ieder geval is het zinvol om (al of niet gekoppeld aan de nog te ontwikkelen ivisie) goed in beeld te brengen wat er op het gebied van datamanagement (nog) nodig is om op de gewenste manier(en) invulling te kunnen geven aan datagedreven werken.

4. Zodra de ivisie en de cloudstrategie gereed en vertaald zijn naar de structureel en incidenteel benodigde bemensing, moeten (bij ‘groen licht’ voor die bemensing) de functieboeken alsook de begroting (per 2024) van de gemeenten en de RID daarop worden aangepast.

NB: Belangrijk in dit kader is te benadrukken dat we met de ivisie geen hoog-over-verhaal in de zin van een 'abstract strategisch vergezicht' bedoelen, maar een ivisie die concreet benoemt wat de gezamenlijke partijen de komende jaren op het gebied van ICT (digitalisering, informatievoorziening e.d.) willen realiseren, wat daarin de prioriteiten zijn en hoe partijen dit willen gaan doen, met welke onderlinge verdeling van rollen. De ivisie moet het karakter krijgen van een istrategie, doorvertaald naar een i-agenda en een a-strategie. De cloudstrategie maakt in feite deel uit van de a-strategie.

5. Zodra de ivisie gereed is, kan ook een start worden gemaakt met het opstellen van een programma voor het vergroten van de digitale volwassenheid aan beide kanten. Advies van M&I/Partners is om de colleges en raden van Duiven, Westervoort en Zevenaar hier nadrukkelijk in mee te nemen, want ook zij moeten digitaal volwassener worden en meer ICT-leiderschap en -eigenaarschap tonen. Voor het inschakelen van externe ondersteuning bij het maken van een programma voor vergroten van de digitale volwassenheid van alle partijen wordt geadviseerd in 2023 een bedrag van € 30.000 ex btw te reserveren. Pas als dat programma er is, kan bepaald worden wat er nodig is om het uit te voeren.

6. Als laatste maar niet het minste: Het organiseren van succesvolle samenwerking vraagt om continue aandacht. Kies daarom voor een programmatische aanpak onder leiding van een coachende en coördinerende programmamanager (voor bijvoorbeeld gemiddeld 1 dag per week) voor de komende twee jaar, bij voorkeur te starten in januari 2023. Reserveer hiervoor een budget van € 100.000,- ex btw (te verdelen over 2023 en 2024). Huur deze programmamanager *samen* in (gemeenten en RID) en laat deze programmamanager rapporteren aan een stuurgroep (met daarin de gemeenten en de RID).

In het onderstaande (afsluitende) overzicht een samenvatting van de belangrijkste te treffen maatregelen en te plegen investeringen op korte termijn, met een globale doorkijk op vervolgactiviteiten en (mogelijk) benodigde investeringen daarna (2023 tot en met 2025).

Onderwerp	2023				2024	2025
	Q1	Q2	Q3	Q4		
Besluit nemen en publiek maken dat de ICT-samenwerking wordt voortgezet en verbeterd						
Samen (gemeenten en RID) bepalen van de i-strategie en i-agenda voor de periode t/m 2025, inclusief herijken van wederzijdse verwachtingen	€ 30.000					
Bepalen van de best passende cloudstrategie	€ 30.000					
Doorvertalen van i-strategie en cloudstrategie naar functieboeken gemeenten en RID						
Extra geld benodigd voor reeds ingehuurd tijdelijk personeel (op vacatures)	€ 150.000					
Tijdelijk extra inhuur voor RID (inhaalslag) o.a. op projectleiding en informatiebeveiliging	€ 300.000					
Werven van structureel benodigd personeel			€ PM			
Opstellen van een programma voor vergroten van de digitale volwassenheid aan beide kanten			€ 30.000			
Uitvoeren programma digitale volwassenheid					€ PM	
Programmatische aansturing van de verbetering van de ICT-samenwerking	€ 100.000					

BIJLAGE 1 ONTWIKKELINGEN & UITDAGINGEN

In deze bijlage een schets van de belangrijkste ontwikkelingen en uitdagingen voor gemeenten anno 2022 op het gebied van ICT. Eerst het ICT-werkpakket voor de komende jaren, daarna nog enkele andere uitdagingen.

1.1 ICT-WERKPAKKET

Het ICT-werkpakket voor gemeenten de komende jaren laat zich samenvatten in zes clusters:

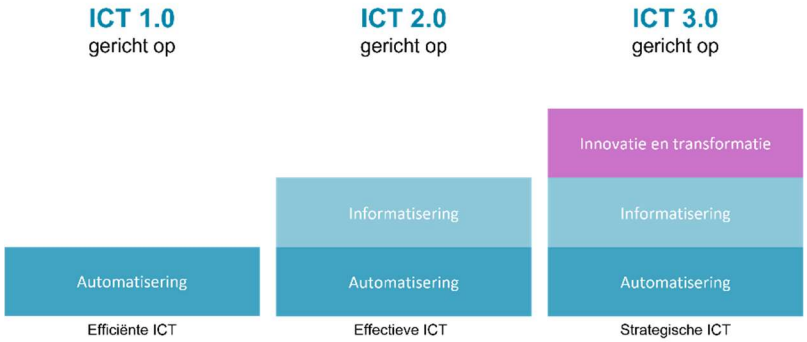
1. Zorgen dat de basis-ICT goed op orde is en blijft, inclusief het beheer daarvan en inclusief zorgen voor (meer) wendbaarheid. We hebben het in dit kader over werkplekken, verbindingen, opslagvoorzieningen, randapparatuur zoals printers, schermen e.d. alsook faciliteiten voor hybride werken e.a. waarbij ook wendbaarheid steeds belangrijker is/wordt, o.a. om (desgewenst) makkelijker te kunnen wisselen van ICT en leverancier(s)).
2. Zorgen dat zowel de interne informatievoorziening (bedoeld voor de eigen organisatie) als de externe informatievoorziening (bedoeld voor de inwoners en ketenpartners) op orde is en blijft. Hierin gaat het o.a. om actualiteit, betrouwbaarheid, vindbaarheid, toegankelijkheid, openheid, begrijpelijkheid en gebruiksgemak.
3. Voldoen aan wet- en regelgeving, inclusief het invoeren en vertalen van nieuwe wet- en regelgeving met daarin veelal een steeds grotere ICT-/digitaliseringscomponent (zoals wetten die gebruik van bepaalde digitale kanalen en portalen verplicht stellen, waaronder de Omgevingswet, de Wet open overheid, de Wet elektronische publicaties en de Wet modernisering bestuurlijk elektronisch verkeer).
4. Zorgen voor een goede informatiebeveiliging, security en recovery. Waarbij onder ‘recovery’ wordt verstaan: het snel weer in de lucht zijn na bijvoorbeeld uitval van systemen als gevolg van bijvoorbeeld een incident.
5. Innoveren met ICT, variërend van datagedreven werken tot en met gebruik van sensoren, ‘digital twins’ en kunstmatige intelligentie voor betere publieke dienstverlening. NB: Innoveren met ICT vraagt om een wezenlijk andere besturing/governance dan reguliere ‘exploitatie’ van ICT.
6. Op peil brengen en houden van de digitale volwassenheid van de organisatie en medewerkers. Waarbij digitale volwassenheid een belangrijke randvoorwaarde is voor succesvolle toepassing van ICT en dus rendement op investeringen in ICT; en waarbij digitale volwassenheid niet alleen gaat over digivaardigheid, maar ook over houding en gedrag, over eigenaarschap, over organisatie en governance, over het belang dat aan ICT wordt gehecht en over de manier waarop met ICT wordt omgegaan.



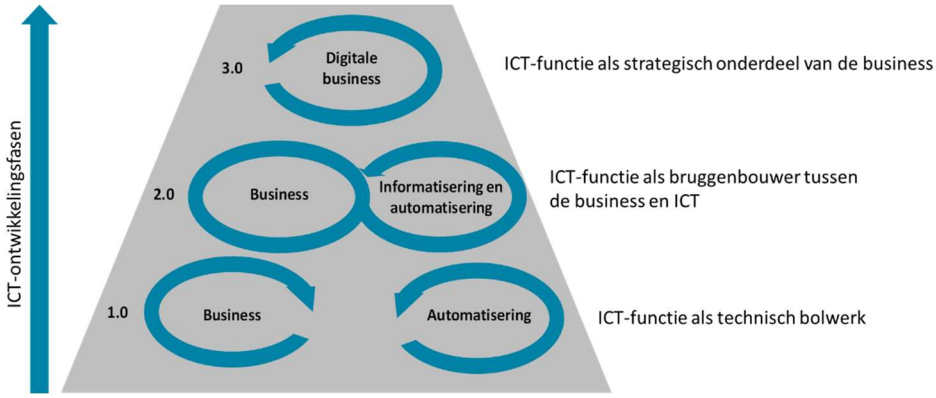
1.2 ONTWIKKELINGEN

1.2.1 Verschuivende accenten

In het kijken naar en werken met ICT, verschuiven accenten. Lag jaren geleden het accent vooral op efficiency, anno 2022 praten we vooral over innovatie en transformatie en zien we ICT vooral als een strategisch bedrijfsmiddel:



Hierdoor is er ook een veranderende rol/betekenis van ICT voor organisaties/bedrijven in het algemeen: van de ICT-functie als 'technisch bolwerk' (1.0) naar de ICT-functie als strategisch onderdeel van de business (3.0):



En ook de strakke scheidslijn tussen de a van automatisering en de i van informatisering, informatievoorziening en informatiebeveiliging verdwijnt steeds meer. Natuurlijk is er ook anno 2022 nog steeds techniek aan de ene kant en een functionele behoefte aan de andere kant, maar de a en de i grijpen zodanig steeds meer op elkaar in, dat ook in die zin accenten verschuiven. In ieder geval moet tussen a en i steeds nadrukkelijker samen worden opgetrokken om het geheel naar wens te laten functioneren.

1.2.2 Toenemende verclouding

Een belangrijke ontwikkeling om in dit kader te benoemen ook voor de komende jaren, is die van de toenemende 'verclouding' van ICT. Door steeds krachtiger processoren en steeds betere verbindingen kan steeds meer ICT op afstand worden gezet en als technisch beheerde dienst (vergelijkbaar met stroom uit de muur) worden aangeboden en afgenomen. Steeds meer ICT-leveranciers kiezen er zelfs voor hun producten en diensten alleen nog in 'cloud-varianten' te gaan aanbieden, waardoor het technisch beheer van ICT langzaam maar zeker steeds meer naar de markt 'verdwijnt'. Uiteraard heeft dit consequenties

voor bijvoorbeeld ICT-samenwerkingen die nu nog veel technisch beheer zelf doen c.q. moeten doen, maar daar staat tegenover dat partijen die moeite hebben het technisch beheer zelf in te vullen (bijvoorbeeld door gebrek aan kennis, ervaring en/of capaciteit) dat in toenemende mate dus naar de markt kunnen brengen. In die zin geeft de verclouding van ICT dus ook kansen om kwetsbaarheid te verminderen, ofschoon daar uiteraard een prijskaartje aan hangt.

1.2.3 Common Ground

Een andere belangrijke ontwikkeling is 'Common Ground', een landelijk initiatief van onder andere de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) dat onder andere als doel heeft om de afhankelijkheid van specifieke ICT-leveranciers te verminderen, en daardoor de wendbaarheid van organisaties in het kiezen van hun ICT en ICT-leverancier(s) te vergroten. Die grotere wendbaarheid van organisaties op dit gebied is uitermate belangrijk, want het stelt ze in staat om gemakkelijker te kunnen inspelen op veranderende techniek, veranderende inzichten en veranderende mogelijkheden. Ook de gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar zullen in dit kader de wendbaarheid in de komende jaren moeten vergroten.

Onder de noemer van Common Ground wordt onder andere ingezet op het uit elkaar halen van applicaties en data, want veel data zijn nu nog opgeslagen in applicaties zelf en dat komt de wendbaarheid uiteraard niet ten goede (want organisaties kunnen dan niet zomaar switchen van applicatie c.q. leverancier). Bovendien worden data hierdoor onnodig vaak gekopieerd van de ene applicatie naar de andere en dat komt de veiligheid maar ook betrouwbaarheid van data bepaald niet ten goede (want ook verouderde data worden dan gekopieerd en hergebruikt). Een andere inzet van Common Ground is het bevorderen van gebruik van open source software (software waarvan de broncode vrij toegankelijk is), ook weer bedoeld om de afhankelijkheid van specifieke leveranciers te verminderen.

1.2.4 Datagedreven werken

Dan is er ook het nog altijd explosief toenemende gebruik (en helaas ook misbruik) door de enorm toenemende beschikbaarheid van data en de steeds krachtiger tools die er zijn om al die beschikbare data te verzamelen, te doorzoeken en te analyseren. Data worden niet voor niets 'het nieuwe goud' genoemd, want data zijn (zeker ook voor de overheid) met afstand de belangrijkste basis voor al het denken en handelen. Dat *was* uiteraard al zo, maar door de enorm toegenomen beschikbaarheid van data zijn data nóg belangrijker geworden.

Ook gemeenten kunnen niet(s) zonder data, maar dat is nog niet het enige. Minstens zo belangrijk is dat zij slim gebruik maken van beschikbare data, zodat zij de beste dienstverlening kunnen (blijven) bieden. '*Datagedreven werken'* noemen we dat: Slim gebruik maken van beschikbare data en databronnen, zodat gehandeld kan worden op basis van een zo kloppend mogelijk beeld van de werkelijkheid, opgebouwd op basis en analyse van beschikbare data, waar die zich ook bevinden (en mits daartoe bevoegd uiteraard).

1.2.5 Veel ICT-samenwerkingen onder druk

Veel ICT-samenwerkingen staan al jaren onder druk, in die zin dat veel opdrachtgevers/afnemers van die ICT-samenwerkingen ontevreden zijn over de ICT-dienstverlening. Veel ICT-samenwerkingen zijn jaren geleden vooral opgericht en ingericht om 'winst' te boeken op gezamenlijk (technisch) beheer, maar die winst bleek vaak tegen te vallen, want er ging alleen maar meer geld naar ICT. Een deel van de ontevredenheid over ICT-dienstverlening binnen ICT-samenwerkingen komt (vooral op bestuurlijk niveau) dus voort uit financiële verwachtingen en juist door die financiële verwachtingen ("samenwerkingen gaan geld besparen en dus opleveren") is er te vaak te weinig geïnvesteerd om ICT-samenwerkingen goed te laten functioneren. En dat laatste heeft er dan vaak weer aan bijgedragen dat de ICT-dienstverlening niet op het gewenste peil kan worden gebracht. In zekere zin een zelf gecreëerd probleem dus, dat anno 2022

des te indringender wordt ervaren nu ICT en daarmee goede ICT-dienstverlening steeds belangrijker zijn geworden.

1.2.6 Alternatieven bieden geen garanties

Overstappen naar andere ICT-dienstverleners, waaronder marktpartijen maar ook andere ICT-samenwerkingsverbanden, biedt in de praktijk tot nu toe geen enkele garantie dat de dienstverlening daarna beter en/of goedkoper zal zijn. Punt in dit kader is vooral dat al heel gauw appels met peren worden vergeleken, waardoor alternatieven soms gunstiger lijken en/of zich als 'voordeliger' voordoen, maar de realiteit is doorgaans stukken weerbarstiger. Zo zijn commerciële partijen uiteindelijk vaak duurder omdat zij winst willen maken, risico-opslagen berekenen en allerlei zaken al gauw als meerwerk factureren. En ICT-samenwerkingen hebben meestal met dezelfde perikelen te maken als andere ICT-samenwerkingen, waardoor er maar weinig ICT-samenwerkingen zijn die naar wens functioneren. Dan praten we nog niet eens over de kosten en risico's van overstappen zelf.

1.2.7 Groeiende gaten tussen werkpakket en middelen

Ondertussen (b)lijken de 'gaten' tussen het ICT-werkpakket aan de ene kant en de middelen die gemeenten en samenwerkingsverbanden voor dat werkpakket beschikbaar hebben en stellen aan de andere kant, alleen maar groter te worden. Voor een deel heeft dat te maken met benodigde expertise die schaars is, maar voor een deel heeft het ook te maken met het stellen van prioriteiten, ook in de besteding van middelen. Er is weliswaar een groeiend besef dat ICT en dus goede ICT-dienstverlening belangrijk zijn, maar de toewijzing van middelen is in het algemeen nog niet navenant.

1.2.8 Digitale volwassenheid essentieel

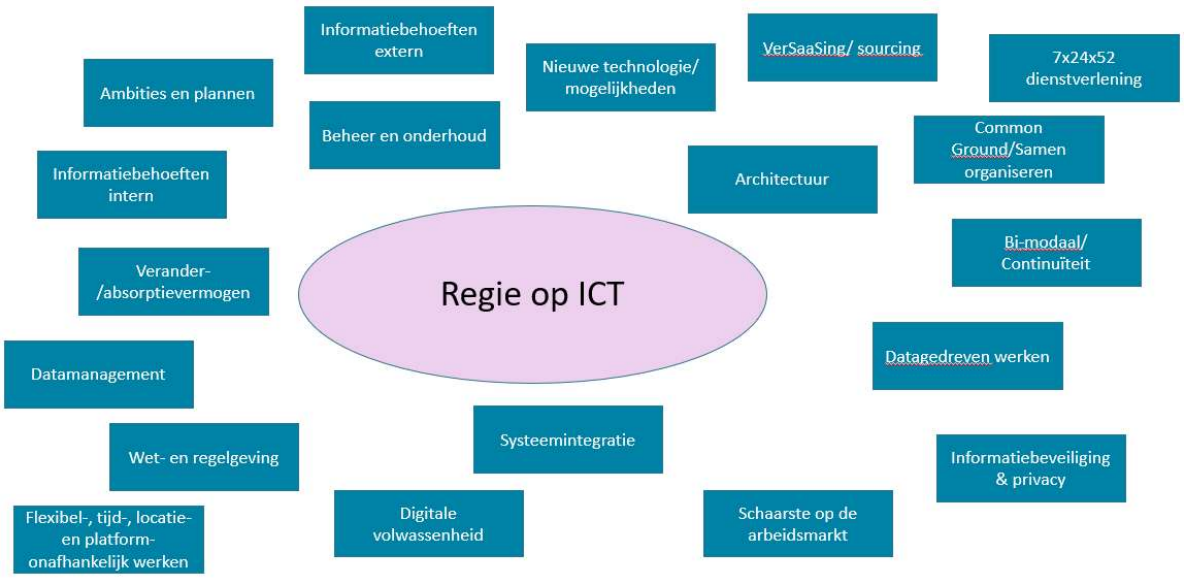
Bij het zien en onderkennen van wat er nodig is op het gebied van ICT en ICT-dienstverlening, speelt ook de 'digitale volwassenheid' van organisaties een grote rol. Daaronder verstaan we de snelheid en het gemak waarmee een organisatie nieuwe techniek en nieuwe mogelijkheden en inzichten weet om te zetten in nieuwe en/of betere producten en/of diensten. Digitale volwassenheid gaat niet alleen om digivaardigheid, maar ook om houding en gedrag, om eigenaarschap, om organisatie en governance, om zaken goed op orde hebben, om te weten wat je wil en wat er kan, om belangrijk vinden van het onderwerp en daar naar handelen, maar ook in het beschikbaar stellen van middelen.

Allerlei onderzoeken en praktijkervaringen hebben uitgewezen dat digitaal volwassener organisaties beter op de toekomst zijn voorbereid en meer rendement halen uit investeringen in ICT. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat veruit de meeste organisaties, waaronder gemeenten, onvoldoende digitaal volwassen zijn. Ook om ICT-samenwerkingen goed te laten functioneren/renderen of om outsourcingstrajecten tot een goed einde te brengen. Niet voor niets zeggen experts op dit vlak dat partijen '*outsourcingsready*' moeten zijn.

1.2.9 Goede regie steeds belangrijker

Met al het voorgaande moge duidelijk zijn dat goede regie op ICT inmiddels een vak op zichzelf is en dat regievoering op ICT zowel een belangrijk onderdeel als een bepalende factor is in de digitale volwassenheid van organisaties en daarmee voor de kwaliteit van moderne digitale dienstverlening en voor het rendement op investeringen in ICT (en daarmee ook het rendement op ICT-samenwerkingen).

In onderstaand plaatje een greep uit de vele onderwerpen, aandachtsgebieden en opgaven waarmee een gemiddelde gemeentelijke 'ICT-regiekamer' anno 2022 te maken heeft/krijgt.



1.2.10 Samenwerken loont, zowel op de a als op de i en op regie

Sinds 2004 doet M&I/Partners jaarlijks vergelijkend onderzoek naar de kosten en baten van ICT en samenwerken op het gebied van ICT. Eén van de conclusies uit dit onderzoek is dat samenwerken op het gebied van ICT weliswaar niet leidt tot lagere ICT-kosten (per inwoner), maar wel tot minder meerkosten en dus wel degelijk tot besparingen. Voorwaarde hierbij is wel dat de samenwerking goed wordt ingericht en aangestuurd, maar dat laat in de praktijk dus vaak nog te wensen over. Bovendien zit het (potentiële) rendement van samenwerken op het gebied van ICT niet alleen in geld, maar ook in kwaliteit en robuustheid van ICT-dienstverlening. En financieel rendement zit niet zozeer in schaalvoordelen van gezamenlijk beheer en gezamenlijke inkoop, maar in standaardisatie en harmonisatie van processen en systemen.

Samenwerken ook op de i en op regie

Veel intergemeentelijke ICT-samenwerkingen beperken zich nog tot samenwerken op de a van automatisering, omdat ze ooit zijn opgericht en ingericht om vooral gezamenlijk beheer en gezamenlijk inkoop van ICT te doen. Maar steeds meer (vooral kleinere) gemeenten kijken inmiddels ook naar het met elkaar delen van schaarse expertise en functies die op individueel gemeenteniveau soms slechts deeltijdfuncties zijn, alsook meer in den brede naar samenwerken op het gebied van de i van informatisering, informatievoorziening en informatiebeveiliging. Want waarom ieder voor zich het wiel uitvinden op bijvoorbeeld de invoering van nieuwe wet- en regelgeving of op het gebied van informatiebeveiliging terwijl daarin ook prima samen opgetrokken kan worden? En dus schaarse middelen efficiënter en effectiever ingezet kunnen worden, zeker in een toch al krappe arbeidsmarkt. Hetzelfde geldt inmiddels dus ook voor samenwerken op het gebied van regievoering, want ook daarin kunnen krachten worden gebundeld.

1.2.11 Slimme campagne belangrijk

M&I/Partners verwacht niet dat de krapte op de arbeidsmarkt de komende jaren zomaar gaat verdwijnen, zeker niet omdat deze mede een gevolg is van de ontgroening en vergrijzing van onze samenleving. Voeg daarbij dat we steeds afhankelijker worden van ICT en dat we daarmee ook steeds kwetsbaarder worden en dus alle ICT (maar ook onze privacy) steeds beter moeten beveiligen. Dan moge duidelijk zijn dat schaarste voorlopig een sleutelwoord zal zijn en blijven, ook op het gebied van ICT-capaciteit en -competenties.

In die krappe arbeidsmarkt staan gemeenten en hun uitvoeringsorganisaties niet altijd gunstig voorgesorteerd in de strijd om het aantrekken van schaars personeel. Althans niet als het om belonen gaat, want zeker kleinere gemeenten hebben een navenant 'loongebouw', met doorgaans lagere schalen dan in grotere gemeenten, laat staan ten opzichte van menige marktpartij. Toch zijn ook kleinere gemeenten in diverse opzichten wel degelijk een aantrekkelijke werkgever en maken gemeenten daarmee, zeker in een tijdperk van veranderende normen en waarden (met meer nadruk op kwaliteit in plaats van geld en kwantiteit), wel degelijk kans om ook schaars ICT-personeel aan zich te binden. Maar dan moet daar wel een bijpassende en slimme, concurrerende campagne op worden gezet.