



RAPPORT

Evaluatie Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Delft-Rijswijk

In opdracht van de gemeente Rijswijk en de gemeente Delft

Rob Poels
Roel Lauwerier
Lai van Beek

15 januari 2021 | Versie 2.0

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Onderzoeksvragen	3
1.3. Aanpak van het onderzoek	5
1.4. Leeswijzer	6
Conclusies en aanbevelingen	7
2. Conclusies	8
3. Doorkijk naar de toekomst	11
3.1. Basiskeuze: Wil je überhaupt nog samenwerken en investeren in de samenwerking?	11
3.2. Formuleer een gezamenlijke ambitie voor de GRB	11
3.3. De GRB als organisatievorm behouden	12
3.4. Standaardisatie als randvoorwaarde	12
3.5. Op korte termijn: investeren in samenwerking	13
Nota van bevindingen	14
4. Beschrijving	15
4.1. Ambitie en doelstelling	15
4.2. Organisatie van de GR	16
4.3. Kosten en financiering van de GR	17
5. Analyse	20
5.1. Ambitie en doelstelling	20
5.2. Samenwerking in praktijk	23
5.3. Resultaten samenwerking	25
Bijlage 1. Overzicht gesproken personen	31

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De colleges van de gemeenten Delft en Rijswijk hebben eind 2014 de intentie vastgelegd om te komen tot de oprichting van een gezamenlijke bedrijfsvoeringsorganisatie voor de standaard uitvoerende ICT-diensten. Na een tijdelijke situatie waarin de gemeente Delft als opdrachtnemer ICT-diensten leverde aan de gemeente Rijswijk, is in juli 2016 de Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie (GRB) Delft-Rijswijk gestart. Deze samenwerking betekende ook iets voor het personeel, namelijk dat verschillende ICT-medewerkers van de gemeente Rijswijk bij de gemeente Delft zijn ondergebracht.

De bedrijfsvoeringsorganisatie voert taken uit die betrekking hebben op de bedrijfsvoering van de gemeenten, waaronder diensten op het gebied van de IT-infrastructuur en het beheer daarvan. De bedrijfsvoeringsorganisatie is met elke gemeente een dienstverleningsovereenkomst (DVO) overeengekomen waarin wordt gespecificeerd welke taken de bedrijfsvoeringsorganisatie voor die gemeente uitvoert en onder welke inhoudelijke en financiële voorwaarden dit plaatsvindt.

In 2017 heeft een eerste evaluatie plaatsgevonden. In deze evaluatie is aanbevolen om eerst in te zetten op het verdiepen¹ van de huidige samenwerking en daarna pas te kijken of tot verbreding² kan worden overgegaan. Op basis van de evaluatie is de samenwerking verlengd tot 1 juli 2021. Afgesproken is om de GR in 2020 opnieuw te evalueren, met het oog op een nieuwe verlenging.

Met dit onderzoek wordt de samenwerking opnieuw geëvalueerd, waarbij ook gekeken wordt naar optimalisatiemogelijkheden en de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie. Daarnaast wordt er vooruitgeblikt naar de toekomst, waarbij gekeken wordt naar de vorm van de GR alsmede naar de mogelijkheden voor uitbreiding en verdieping.

1.2. Onderzoeksvragen

Het onderzoek kent de volgende onderzoeksvragen.

Strategisch, tactisch en operationeel niveau

- 1 Hoe verloopt de samenwerking?
- 2 Hoe wordt de dienstverlening beoordeeld?
- 3 Hoe wordt de organisatievorm beoordeeld?

¹ Met verdieping wordt hier bedoeld: op strategisch niveau komen tot het afstemmen van elkaars ICT-visies en -beleid. Dit zou betekenen dat er ook samengewerkt gaat worden wat betreft bijvoorbeeld (vervanging van gezamenlijke) vakapplicaties, bedrijfsprocessen en ICT-beleid, net als het afstemmen van het functioneel beheer en het informatiemanagement.

² Daaronder wordt het samenwerken verstaan met andere gemeenten op de nu reeds bestaande taken of het door de GRB laten uitvoeren van taken die beleidsarm zijn, zoals een salaris- en/of financiële administratie. Bij de verbreding gaat de GRB voor andere gemeenten dezelfde taken uitvoeren of voor dezelfde gemeenten (Delft en Rijswijk) andere taken uitvoeren.

- 4 Wat is het oordeel ten aanzien van de dienstverlening in relatie tot de dienstverleningsovereenkomst en andersom?
- 5 Wat valt er nog te optimaliseren?
- 6 In hoeverre zijn de aanbevelingen van de evaluatie uit 2017 opgevolgd? Zo niet, waarom niet?
- 7 Hoe verhouden de kosten van de samenwerking zich tot andere IT-samenwerkingsverbanden?

Doorkijk naar de toekomst

- 1 Zou de GR moeten groeien: uitbreiding met meer IT-diensten en/of meer partijen?
 - a) Het kan gaan om samenwerking op ICT-beleid of -visie
 - b) Nieuwe ontwikkelingen en aanbestedingen van applicaties
 - c) Samenwerking op functioneel beheer en applicatiebeheer etc.
 - d) Uitbreiding van taken op het gebied van communicatiemiddelen
2. Zijn er uitspraken te doen over de vorm van de GR (past die nog steeds bij de samenwerking voor nu en in de toekomst)?

Onderdeel	Deelvragen
Strategisch: Evaluatie ambitie en doelstelling	Specifieke thema's in de evaluatie:
<i>Waarom werken wij samen?</i>	- De gemeente Rijswijk streeft naar verbetering van de kwaliteit en vermindering van de kwetsbaarheid van de IT-omgeving
<i>Strategie</i>	- De gemeente Delft streeft naar vermindering van kosten voor IT-diensten
	- De expertise kan efficiënter worden ingezet en behouden, vanwege schaalgrootte
	- Dat de samenwerkingsvorm nu weliswaar alleen IT-diensten betreft, maar eventuele uitbreiding in de toekomst mogelijk maakt, zowel met andere services als met andere partners
	- (Doorkijk) Zou de GR moeten groeien: uitbreiding met meer diensten en/of meer partijen?
	- (Doorkijk) Welke ontwikkelingen hebben mogelijk invloed op de toekomst van de GR?
Tactisch: Evaluatie samenwerking	- (Evaluatie) Hoe verloopt de samenwerking?
	- (Evaluatie) Hoe wordt de organisatievorm beoordeeld?
<i>Hoe werken wij samen?</i>	- (Doorkijk) Zijn er uitspraken te doen over de vorm van de GR (past die nog steeds bij de samenwerking voor nu en in de toekomst)?
Operationeel: Evaluatie van de doelrealisatie	- (Evaluatie) Hoe wordt de dienstverlening beoordeeld?
	- (Evaluatie) Wat is het oordeel ten aanzien van de dienstverlening in relatie tot de dienstverleningsovereenkomst en andersom?
<i>Wat levert samenwerking op?</i>	- (Evaluatie) Hoe verhouden de kosten van de samenwerking zich tot andere IT-samenwerkingsverbanden?
	- (Doorkijk) Wat valt er nog te optimaliseren?

1.3. Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is eind september 2020 gestart en in januari 2020 afgerond. Het onderzoek bestaat uit vijf stappen, die hierna kort worden toegelicht.

Stap 1. Startgesprek (eind september-begin oktober 2020)

Om snel en doelgericht met het onderzoek van start te kunnen gaan, voerde ons onderzoeksteam een startgesprek met de opdrachtgever. Daarin zijn afspraken gemaakt over:

- De aanpak van het onderzoek
- De momenten van overleg met de opdrachtgever, het bij te houden onderzoeksdossier, het beschikbaar stellen van relevante documenten, de selectie van personen voor de interviews, de definitieve wijze van rapportage en aanbevelingen
- De te beoordelen documenten en de te interviewen stakeholders, inclusief afspraken over de aankondiging van het onderzoek

Stap 2. Dossieronderzoek (oktober 2020)

In stap 2 is dossieronderzoek uitgevoerd, waarin documenten zijn bestudeerd die inzicht geven in o.a.:

- De realisatie van de gestelde doelen
- De geleverde diensten
- Beoordeling van de dienstverlening
- De kosten
- De opvolging van de aanbevelingen uit de evaluatie van 2017

Daarnaast zijn documenten bestudeerd die inzicht konden verschaffen in de (formele) manier van organiseren, het verloop van de samenwerking in de praktijk en de mate waarin de doelen zijn bereikt.

Met betrekking tot de bestudering van de documenten, denken wij aan onder andere de volgende stukken:

- Klanttevredenheidsonderzoek ICT Rijswijk
- Vensters voor bedrijfsvoering
- Kwartaalrapportages ICT-dienstverlening
- Documenten inzake planning- en verantwoordingscyclus van de GRB Delft-Rijswijk en de gemeenten (begrotingen, tussenrapportages, jaarplannen en -rekeningen en accountsverklaringen)
- Documentatie rondom de huidige besturing en inrichting van de GRB Delft-Rijswijk
- Documentatie rondom de taakvelden van de GRB Delft-Rijswijk (waaronder DVO's)
- Overige relevante documentatie en in het verleden uitgevoerde onderzoeken, waaronder de vorige evaluatie
- Documentatie over de kosten van andere IT samenwerkingsverbanden

Stap 3. Interviews (november 2020)

In deze stap is aanvullende informatie op de deskresearch verkregen door het houden van interviews met verschillende geledingen van de deelnemende gemeenten. De interviews zijn gehouden op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Er hebben in totaal acht interviews plaatsgevonden à anderhalf uur:

- Met de bestuurders per gemeente (één (groeps)interview per gemeente = twee interviews)
- Met de gemeentesecretarissen en de controllers (één (groeps)interview per gemeente = twee interviews)
- Met diverse medewerkers van beide gemeenten op tactisch niveau (drie groepsinterviews)
- Met de directie van de GR (één interview)
- Met diverse medewerkers van beide gemeenten op operationeel niveau (één groepsinterview)

In de bijlage is een overzicht van de geïnterviewde personen opgenomen.

Stap 4. Sessie doorkijk op de toekomst (december 2020)

In deze stap heeft een interactieve sessie plaatsgevonden waarin gekeken is naar onder andere de relevante ontwikkelingen die invloed hebben op de toekomst van de GRB Delft-Rijkswijk en welke impact deze ontwikkelingen hebben. Daarbij is gekeken naar de wijze waarop de GRB hierop zou kunnen inspelen en wat dit van zowel de GRB als de afzonderlijke gemeenten vergt. In de voorbereiding van de sessie is gebruikgemaakt van de input uit het dossieronderzoek en de interviews. Aan de hand hiervan zijn de mogelijkheden verkend voor wat betreft groei en de vorm van de GRB.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de deelnemers aan de sessie.

Stap 5. Rapportage (december 2020-januari 2021)

Op basis van de bevindingen het dossieronderzoek, de (groeps)gesprekken en de interactieve sessie, is in december 2020 een conceptrapport opgesteld. Dit conceptrapport is in januari 2021 besproken met de opdrachtgevers. Vervolgens is het eindrapport in januari 2020 gefinaliseerd.

1.4. Leeswijzer

Deel II van dit rapport (hoofdstukken 2 en 3) bestaat uit een bestuurlijke rapportage en kan zelfstandig worden gelezen. In hoofdstuk 2 zijn onze conclusies opgenomen waarin we een uitspraak doen over de opzet, het functioneren en de prestaties van de GR. In hoofdstuk 3 blikken we vooruit. We bouwen hierbij voort op de analyse en de conclusies in de vorm van aanbevelingen.

Deel III (hoofdstukken 4 en 5) van het rapport bestaat uit een nota van bevindingen. Hoofdstuk 4 geeft een korte beschrijving van de totstandkoming en de huidige opzet van de GR. Hoofdstuk 5 bevat de resultaten van de documentenanalyse, de sessies en de interviews, en beantwoordt de vragen van de evaluatie. Hier wordt nader ingegaan op de wijze waarop de GR is opgezet, functioneert en presteert. Ook worden in dit hoofdstuk belangrijke ontwikkelingen geschetst die mogelijk invloed op de toekomst van de GR uitoefenen en er wordt ingegaan op de opvolging van de aanbevelingen van de vorige evaluatie.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van geïnterviewde personen en de deelnemers aan de sessie.

Conclusies en aanbevelingen

2. Conclusies

De GRB heeft kwetsbaarheid verminderd en op een aantal terreinen voor kwaliteitswinst gezorgd

Door samen op te trekken hebben Delft en Rijswijk hun kwetsbaarheid verminderd. Dit is bijvoorbeeld het geval op het vlak van informatiebeveiliging. Met name Rijswijk geeft aan dat de komst van de GRB voor een aanzienlijke winst in kwaliteit en vermindering van kwetsbaarheid heeft gezorgd. Voorbeelden die daarbij worden gegeven zijn de vermindering van downtime, dat thuiswerken goed mogelijk is en dat dit zich heeft bewezen toen Covid-19 opkwam, en dat er door de samenwerking nu meer mensen zijn die een klus kunnen klaren, waardoor de persoonsafhankelijkheid is afgenomen. De vermindering van de kwetsbaarheid is ook terug te zien wanneer gekeken wordt naar het aantal incidenten. Uit de kwartaalrapportages die voor Rijswijk worden opgesteld valt af te leiden dat het aantal klachten, en dan met name escalaties en issues, sinds de start van de GRB sterk zijn afgenomen (zie ook § 5.4.1). Ook de beoordeling van de dienstverlening door de medewerkers van Rijswijk aan de hand van de klanttevredenheidsonderzoeken laat zien dat de dienstverlening op veel thema's jaarlijks steeds hoger scoort. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de klantgerichtheid, de terugkoppeling en de reactietijd van de servicedesk, en bij het thuiswerken door middel van tokens, de beschikbaarheid van applicaties en de virtuele werkplek (§ 5.4.2).

Doordat de doelstellingen van de GRB niet specifiek en meetbaar zijn gemaakt (Hoe wordt verbetering in kwaliteit gemeten? Welke indicatoren zijn daarbij het belangrijkste?) en deze doelstellingen daarnaast steeds minder expliciet zijn uitgedragen, kunnen de prestaties van de GRB alleen in algemene termen worden beoordeeld. Er kan alleen worden gekeken of er een verbetering van de kwaliteit en een vermindering van de kwetsbaarheid te zien is (§ 5.1.1). Bij de thema's waarop dit gemonitord is, kan over het algemeen geconcludeerd worden dat er een verbetering heeft plaatsgevonden in de afgelopen jaren wanneer het gaat om verbetering van de kwaliteit en vermindering van de kwetsbaarheid. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de klanttevredenheidsonderzoeken van Rijswijk dat de waardering voor de ICT-dienstverlening in de afgelopen jaar steeds verder is gestegen. Ook voor verschillende losse componenten van de ICT-dienstverlening is een stijging van waardering te zien in de afgelopen jaren, bijvoorbeeld voor klantgerichtheid, de terugkoppeling en de reactietijd van de servicedesk (§ 5.3.2). Uit cijfers uit Vensters voor Bedrijfsvoering voor Delft is ook te zien dat een aantal klantervaringen rondom ICT is toegenomen ten aanzien van het onderzoek daarvoor, zoals software, printen, scannen en kopiëren, en het aanvragen van producten en diensten (§ 5.3.2). Verder blijkt uit een analyse van de kwartaalrapportages van Rijswijk dat de hoeveelheid klachten, escalaties en issues sinds de oprichting van de GRB een dalende lijn vertoont (§ 5.3.1).

Door beperkte standaardisatie is er nog winst te behalen op het vlak van vermindering van kwetsbaarheid, kwaliteit en kostenbesparing

Uit het onderzoek blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat Delft en Rijswijk samen optrekken in nieuwe trajecten, zoals sommige aanbestedingsprocessen (§ 5.3.1). Ook worden bijvoorbeeld informatiebeleidsplannen niet altijd met elkaar besproken. Beperkte afstemming, elkaar te laat in het proces betrekken en het niet willen opgeven van eigen voorkeuren, spelen hier allemaal een rol bij. Bij minder standaardisatie neemt de complexiteit van werkzaamheden toe en wordt de kwetsbaarheid verhoogd. Momenteel worden de gevolgen van beperkte standaardisatie bij de GRB, met name op operationeel niveau, ondervonden. Daarnaast kan standaardisatie resulteren in hogere kwaliteit en kostenbesparingen door schaalvoordelen.

De kosten van de GRB zijn gestegen, maar gezien de ontwikkelingen op het vlak van ICT is dit logisch en goed verdedigbaar

Bij de oprichting van de GRB streefde Delft naar een vermindering van ICT-kosten. Te zien is dat de kosten voor de GRB zijn toegenomen. Deze kostenstijgingen zijn te verklaren door bijvoorbeeld de (toegenomen) kosten voor informatie-beveiliging die structureel deel zijn gaan uitmaken van de begroting van de GRB, noodzakelijke uitbreiding van de hardware om Office365 nog goed te kunnen laten draaien en de inrichting van een aantal noodzakelijke speciale werkplekken. Ook in de komende jaren wordt een jaarlijkse kostenstijging verwacht (§ 5.3.4). In de (geprognosticeerde) kostenstijging staat de GRB echter niet alleen: overal in Nederland zijn kostenstijgingen te zien voor ICT. Dit heeft te maken met ontwikkelingen als de steeds verdergaande digitalisering, ontwikkelingen op beleidsdomeinen die vragen om (ICT-)integratie met verschillende ketens, en de steeds belangrijkere rol van informatiebeveiliging (§ 5.1.3). Zo blijkt bijvoorbeeld uit de ICT benchmark Gemeenten 2019 van M&I/Partners dat de kosten voor ICT per inwoner zijn gestegen van € 72 in 2015 naar € 84 in 2018.³

Kosten zijn gemiddeld of zelfs wat lager in vergelijking tot andere gemeenten

Wanneer de kosten voor ICT van Delft en Rijswijk vergeleken worden met de openbaar beschikbare gegevens van andere samenwerkende gemeenten, dan vallen deze kosten op het eerste gezicht gemiddeld of zelfs wat lager uit. Zo blijkt uit het benchmarkonderzoek Vensters voor Bedrijfsvoering en een benchmark van M&I/Partners dat de ICT-kosten van Delft gemiddeld zijn in vergelijking tot de kosten van andere 100.000+-gemeenten. De kosten per account van Rijswijk zijn lager dan de kosten per account van twee andere onderzochte samenwerkingsverbanden (§ 5.3.4).

Samenwerking is stroever geworden, maar het belang om samen te werken wordt nog steeds ingezien

In de evaluatie van 2017 wordt opgemerkt dat de samenwerkingsrelatie goed is en dat er op een constructieve manier wordt samengewerkt, waarbij men elkaar dingen gunt waar nodig. De huidige samenwerking is ten aanzien van 2017 stroever geworden (§ 5.2.2). Dit komt mede door het vertrek van een aantal medewerkers die een prominente rol in de samenwerking speelden. Het is momenteel minder duidelijk wat er over en weer van elkaar verwacht kan worden. Dit wordt versterkt doordat er op zowel bestuurlijk als tactisch niveau minder afstemming plaatsvindt tussen Delft en Rijswijk over de GRB dan in 2017. Daardoor is aan weerszijden minder bekend wat er precies bij de andere gemeente speelt. Covid-19 heeft daarin ook een rol gespeeld. De stroevere samenwerking uit zich door bijvoorbeeld discussies over capaciteit. Op operationeel niveau wordt ervaren dat het ontbreekt aan een goede capaciteitsplanning. Daardoor zijn er meer ad-hocwerkzaamheden en dit verhoogt de werkdruk. Er is meer vraag dan aanbod én een heldere prioriteitstelling ontbreekt. Op operationeel niveau probeert men dit naar eer en geweten op te lossen maar men kan het feitelijk nooit goed doen. Dit leidt vaak tot het oplossen van “hier en nu-problemen” en het inruimen van weinig tijd voor een grondige analyse alvorens men start. Daarnaast zijn werkzaamheden vaak complexer vanwege het feit dat er weinig standaardisatie is tussen de twee gemeenten. Dit zorgt voor een complexere dynamiek.

Ook zijn er discussies over de DVO, met name over het gebruik van en het zicht op de projecturen. Maar ook over mogelijke verrekeningen wanneer bepaalde diensten niet langer worden afgenomen. Beide gemeenten pleiten voor concretisering van de huidige DVO en een meer zakelijke dienstverleningsrelatie. Door de stroevere samenwerking is men kritischer over de verhouding tussen de GRB en de gemeenten, waarbij Rijswijk vooral klant is van de GRB, en de GRB in de boezem van de gemeente Delft zit. Er wordt ervaren dat dit geen gelijkwaardige samenwerkingsrelatie oplevert (§ 5.2.2).

³ M&I/Partners, ICT-benchmark Gemeenten 2019

Hoewel de samenwerking stroever verloopt dan in 2017, is er nog steeds veel draagvlak voor het voortzetten van de samenwerking. Enerzijds omdat men ziet dat er toch veel vooruitgang is geboekt sinds de komst van de GRB; anderzijds is er het besef dat aan andere alternatieven ook nadelen kleven (§ 5.2.2).

De samenwerkingsvorm GR wordt niet als lichte samenwerkingsvorm ervaren

In de gesprekken wordt bijvoorbeeld aangegeven dat men veel tijd kwijt is aan de P&C-cyclus en de administratie van de GRB. Er zijn veel afstemmomenten noodzakelijk om de begroting vastgesteld te krijgen in beide gemeenten. Doordat een aantal sleutelfiguren de organisatie heeft verlaten, moeten impliciete afspraken expliciet gemaakt worden. Hier is dan vervolgens veel discussie over.

Ook blijkt uit de interviews dat het financieel model als onoverzichtelijk en omslachtig wordt ervaren. Onder de noemer van een lichte samenwerkingsvorm is Rijswijk in feite afnemer van diensten van Delft. Formeel is het zo dat er een GR is waar beide gemeenten diensten van afnemen. Deze discrepantie maakt het lastig om goede afspraken te maken over budgetten, afschrijvingen en beschikbare capaciteit. Mede hierdoor ervaart een aantal personen de samenwerkingsvorm niet als lichte samenwerkingsvorm (§ 5.2.3).

Uit een aantal gesprekken blijkt dat de vele kritiek op de organisatievorm ook voortkomt uit wrijvingen in de onderliggende samenwerking tussen de gemeenten (§ 5.2.2 en § 5.2.3). Wanneer de samenwerking tussen partijen niet goed verloopt, zal geen enkele organisatievorm werken.

Er is geen afgestemde visie of stip aan de horizon voor de GRB

Er is momenteel geen afstemde visie tussen Delft en Rijswijk op waar zij met de GRB naartoe willen. Hierdoor ontbreekt een stip aan de horizon, waaraan doelen of acties kunnen worden gekoppeld. Dit resulteert erin dat er vandaag de dag weinig richting is voor de GRB, het onduidelijk is hoe de GRB zich moet ontwikkelen, waar de prioriteiten liggen en hoe de samenwerking verder vormgegeven kan worden. Dit maakt het tevens lastiger om een passende organisatievorm te kiezen. De organisatievorm volgt namelijk vaak op ambitie en inhoud. Ook ontstaat hierdoor het risico op meer unieke, niet gestandaardiseerde producten en diensten waardoor de potentiële synergievoordelen niet geïncasseerd worden. Het vertrouwen en het commitment op bestuurlijk niveau dat voor deze afgestemde visie nodig is, zijn op dit moment nog niet vanzelfsprekend aanwezig (§ 5.2.4).

Er heeft de afgelopen periode op strategisch en tactisch niveau beperkt overleg plaatsgevonden over de GRB

In de gesprekken komt naar voren dat er het afgelopen jaar beperkte afstemming tussen Delft en Rijswijk heeft plaatsgevonden over de GRB, op zowel strategisch als tactisch niveau. Hierdoor neemt de kans om samen op te trekken af. Ook draagt dit eraan bij dat er weinig gezamenlijke visievorming is (§ 5.2.4).

Een deel van de aanbevelingen van de vorige evaluatie is niet doorgevoerd

In de vorige evaluatie zijn verschillende aanbevelingen gedaan. Een groot deel daarvan is (uiteindelijk) niet doorgevoerd (zie ook hoofdstuk 5). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de aanbeveling om de dienstverleningsrelatie tussen de GRB en de gemeenten meer recht te trekken, om de gelijkwaardigheid en de transparantie in de samenwerking te vergroten. Dit kon door bijvoorbeeld het gelijk trekken door middel van de invulling en doorwerking van de DVO, door het invullen van het service level management en door het opstellen van kwartaalrapportages voor beide gemeenten, die volledig inzicht bieden in de realisatie van de DVO's. Delft heeft geprobeerd hier uitvoering aan te geven maar kon uiteindelijk niet tot een duidelijke scheidslijn komen tussen wat wel en wat niet door de GRB kan worden gedaan. Hierdoor heeft deze poging uiteindelijk niet geleid tot een meer gelijkwaardige dienstverleningsrelatie. Delft heeft inmiddels geen DVO meer en ontvangt nog steeds geen kwartaalrapportages. Ook is in de vorige evaluatie aanbevolen om in te zetten op verdieping van de samenwerking. Deze verdiepingsslag heeft niet plaatsgevonden.

3. Doorkijk naar de toekomst

Kijkend naar de toekomstige ontwikkeling van de GRB, moet er in onze ogen een aantal keuzes gemaakt worden. Deze brengen wij in dit hoofdstuk in beeld. Bij elke keuze geven wij een advies over hoe daar invulling aan te geven.

3.1. Basiskeuze: Wil je überhaupt nog samenwerken en investeren in de samenwerking?

Hoewel er kanttekeningen worden geplaatst bij de manier waarop de samenwerking nu verloopt, is er breed draagvlak voor het doorzetten van de samenwerking. Dit is in onze ogen ook aanbevelenswaardig, gelet op de bereikte resultaten van de afgelopen jaren, de kosten die gelijkwaardig zijn aan de kosten van andere gemeenten (van gelijke grootte) of er in sommige vergelijkingen zelfs wat onder liggen, en de aanwezige mogelijkheden om de ICT-samenwerking van meerwaarde te laten zijn voor Delft en Rijswijk. Denk aan het beter kunnen benutten van de markt als je meer schaalgrootte hebt, het kunnen organiseren van expertise en het kunnen aantrekken van medewerkers in een krappere wordende arbeidsmarkt. Om deze potentie te kunnen realiseren, moet er wel wat gebeuren in de samenwerking en moet de GRB zich doorontwikkelen. Daarover gaan de volgende keuzes.

3.2. Formuleer een gezamenlijke ambitie voor de GRB

Om de GRB verder te brengen, adviseren wij een gezamenlijke ambitie voor de GRB te formuleren die richting geeft aan de samenwerking en van betekenis is voor ieder van de beide partners. Oftewel, samen een stip aan de horizon zetten; gedragen op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Tot nu toe is de strategische aanhaking op de GRB en de samenwerking te beperkt gebleven. Hier moet echt een tandje worden bijgezet. College en directie hebben ook keuzes te maken ten aanzien van de toekomstige koers van de samenwerking.

Een belangrijke trend die van invloed is op de stip aan de horizon, is de beweging naar ICT als een service, zowel wat betreft 'Software as a Service' als 'Infrastructure as a Service'. Uit de reflectiesessie blijkt dat deze beweging ook relevant wordt geacht voor beide gemeenten. Als onderdeel van de ambitie moet samen bepaald worden in welke mate en in welk tempo ICT als een dienst gaat worden afgenomen. Het op elkaar laten aansluiten van de sourcing-strategie van Delft en Rijswijk is daarin een eerste, belangrijke en noodzakelijke stap.

Eenduidigheid in de strategie maakt het mogelijk om op tactisch en operationeel duidelijk keuzes te maken, de markt 'met één mond' uit te vragen en het voeren van regie op contracten en uitvoering daarvan duidelijk in te vullen. In het algemeen geldt: hoe eenduidiger de strategie, hoe groter de kans op kostenbeperking. Een gezamenlijke strategie alleen is daarvoor niet toereikend. Dat vergt ook het nodige van de GRB en de eigen organisaties. Daarover gaan de volgende keuzes.

3.3. De GRB als organisatievorm behouden

Waar het gaat om de best passende samenwerkingsvorm, zijn een paar afwegingen van belang. In de eerste plaats geldt dat de organisatievorm volgt op ambitie en inhoud. Die moeten eerst bepaald worden voordat de best passende vorm kan worden gekozen. Als bijvoorbeeld niet tot een gezamenlijke stip aan de horizon wordt gekomen en strategieën sterk van elkaar gaan verschillen, leidt dat op den duur tot een afbrokkelende samenwerking en is de kans groot dat Delft en Rijswijk merendeels ieder voor zich of met andere partners ICT-taken gaan (laten) uitvoeren. Wij werken nu op basis van de premisse dat de voorgaande aanbeveling wordt uitgevoerd en dat wordt gekomen tot een gezamenlijke stip aan de horizon waarbij ICT als service in toenemende mate van belang wordt.

Als daarvan sprake is, heb je een organisatie nodig die op termijn sterk is in het voeren van regie op de ICT-levering. De nadruk op het zelf leveren van ICT-diensten, zal afnemen. Het tempo en de omvang waarmee dit gebeurt, zijn afhankelijk van de gezamenlijke strategie. Als de beweging sterk wordt doorgezet, heb je uiteindelijk een regie-organisatie nodig die voor beide gemeenten ICT-diensten inkoopt en regie voert op de uitvoering daarvan.

Wat betreft de organisatievorm, blijven het eerdere advies van KokxDeVoogd (2014) over de rechtsvorm en van TwynstraGudde (2019) over de Wgr en de aanbestedingsregelgeving, onverkort van toepassing. In het geval van een GRB kan een beroep worden gedaan op vrijstelling van de aanbestedingsverplichtingen, indien aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. In het geval van de huidige GRB is daarvan sprake. Daar kan ook sprake van zijn in het geval van een privaatrechtelijke rechtsvorm die door beide gemeenten wordt opgericht. Het omzetten van de bestaande organisatie naar een privaatrechtelijke vorm, leidt tot aanvullende transitiekosten, zonder dat daar noemenswaardige voordelen tegenover staan.

Als de GRB vooral als regieorganisatie gaat functioneren, is het aanbevelenswaardig deze ook als inkoopende partij te laten functioneren. De rol en verantwoordelijkheden zijn dan op één plek belegd. Ook levert dit als voordeel op dat beide gemeenten op eenzelfde manier verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de gezamenlijke ICT-taken en allebei risicodragend in de GRB zitten. Hierdoor voelen beide gemeenten ook directer de consequenties van te maken keuzes en worden relaties gelijkwaardiger. Dit in tegenstelling tot de situatie waarin Delft inkoopt en via de GRB levert aan Rijswijk. Een ander voordeel is dat de financiële stromen in een dergelijke constructie transparanter en eenduidiger kunnen verlopen. Als hiervoor wordt gekozen, ligt het voor de hand dat de GRB zelf personeel in dienst heeft.

Mocht de GRB goed functioneren en zo een kwalitatieve en stabiele dienstverlening borgen, dan is dat een organisatievorm waarop andere gemeenten kunnen aansluiten. Ook hier geldt: hoe eenduidiger de vraag naar ICT-diensten, hoe beter en goedkoper deze kunnen worden geleverd. Het werken met verschillende wensen wat betreft bijvoorbeeld applicaties, werkwijzen en maatwerkoplossingen, leidt welhaast altijd tot kostenverhoging en kan de kwetsbaarheid vergroten. Dit geldt overigens niet alleen voor eventuele andere gemeenten/organisaties die willen aansluiten, maar ook voor de Delftse en Rijswijkse organisaties. Daarover gaat de volgende keuze.

3.4. Standaardisatie als randvoorwaarde

Regie op de levering van ICT-diensten gaat niet alleen over aanbodmanagement maar ook over vraagmanagement. Elke levering van ICT-diensten - ongeacht de vraag of deze diensten extern of intern worden geleverd - is een antwoord op of behoort althans een antwoord te zijn op een vraag vanuit de business (beleid en andere primaire werkprocessen). De marktbenutting en het contractbeheer maken deel uit van het aanbodmanagement.

Vraagmanagement is de ICT-organisatiefunctie die de implementatie, instandhouding en verbetering van de primaire werkprocessen als startpunt heeft en die de functionele ICT-vereisten expliciteert die nodig zijn voor de ondersteuning van deze processen. Oftewel, het geformuleerd krijgen van de ICT-vraag in je eigen organisatie.

Hoe beter het vraagmanagement is georganiseerd, gericht op het vergroten van standaardisatie, hoe beter kostenefficiëntie, het vergroten van de kwaliteit en het beperken van de kwetsbaarheid kunnen worden gerealiseerd. Tevens kan met behulp van standaardisatie sneller worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen doordat er voor beide gemeenten afzonderlijk minder gekeken hoeft te worden naar de compatibiliteit van nieuwe software. Op dit moment wordt standaardisatie nog beperkt toegepast in de GRB en binnen de eigen organisaties. Als beide organisaties echt kiezen voor afstemming en standaardisatie, kan de ICT-samenwerking optimaal worden benut. Deze keuze moet expliciet op strategisch niveau worden gemaakt en daar moet ook vanuit de directie op worden gestuurd. Het vraagmanagement dient in de samenwerking en met de eigen organisaties te worden versterkt, voor de lange termijn en ook al direct voor de korte termijn. Dit vergt inzet en capaciteit van beide organisaties. Zo zijn er meer mogelijkheden om voor de korte termijn de samenwerking te verbeteren.

3.5. Op korte termijn: investeren in samenwerking

Bovenstaande keuzes gaan voor een groot deel over de stip aan de horizon. Wij zien echter ook mogelijkheden om voor de korte termijn de samenwerking te verbeteren. Een belangrijke verbetering is het actualiseren van de DVO, met name het maken van duidelijke afspraken over het proces van prioriteren en de projecten- en capaciteitsplanning. Dat 'overkomt' beide gemeenten op dit moment nog te veel, wat de samenwerking negatief beïnvloedt. Voordat een jaar start, moet de hoofdmoot van de inzet duidelijk zijn. Hierbij is expliciet een deel vrijgehouden voor incidentele vragen en nieuwe, onvoorziene ontwikkelingen. De wijze waarop wordt omgegaan met die vrije ruimte moet wel vooraf duidelijk zijn. Het zou helemaal goed zijn om een gezamenlijke meerjarige projectenagenda te maken. Veel projecten lopen langer door en vergen meerjarige afstemming over prioriteiten en capaciteit. Het realiseren hiervan vergt inzet van beide organisaties. Deze inzet levert later voordelen op voor samenwerking en efficiency.

Om de samenwerking voor de korte termijn te verbeteren en ook de stip aan de horizon geformuleerd te krijgen, is gestructureerd en periodiek overleg en afstemming op alle niveaus nodig. Met name op strategisch niveau vindt dit nog te weinig plaats. Dit was mede het gevolg van verschillende personele wisselingen binnen voor de GRB belangrijke posities, zoals de directeur van de GRB en het afdelingshoofd IT. Ook was een wisseling van portefeuillehouder. Ook als gevolg van Covid-19 heeft er minder afstemming plaatsgevonden.

Nota van bevindingen

4. Beschrijving

Doel van dit hoofdstuk is dat de lezer een feitelijk beeld krijgt van waar de GR vandaan komt, welke ambities en doelen er zijn geformuleerd, hoe de organisatie en de overlegstructuur er uitzien, hoe de kostenstructuur in elkaar zit en hoeveel de kosten voor de GRB bedragen.

4.1. Ambitie en doelstelling

4.1.1. Achterliggende gedachte oorspronkelijke samenwerking

De samenwerking op het gebied van ICT-infrastructuur gaat terug naar een - eerst bestuurlijke en later ambtelijke - verkenning tussen de gemeenten Delft en Rijswijk op het gebied van interne bedrijfsvoering, eind 2010-begin 2011. Het resultaat van deze verkenning is een eindrapport met aanbevelingen, onder andere voor de vorming van een Shared Service Center (SSC). De gedachte was dat door samen te werken in een SSC, door schaalvergroting en synergie bepaalde doelstellingen worden bereikt, zoals:

- Bijdragen aan een gezamenlijk profiel van de gemeenten en een verbeterd bestuurlijk imago
- Verbetering van de kwaliteit van de 'expertises' binnen de verschillende disciplines door het delen en verbreden van kennis van en ervaring met de gemeentelijke markt
- Efficiënter opereren mogelijk maken ter besparing van kosten en verbetering van de dienstverlening
- Het mogelijk maken voor andere gemeenten om aan te sluiten

In 2014 werd afgezien van de oprichting van een SSC, vanwege de achterliggende negatieve businesscase waarin de kosten niet tegen de baten opwogen. Met het beëindigen van de verkenningen naar een SSC zijn de bedrijfsvoeringsdiensten en -producten onderzocht die zich lenen voor een rendabele samenwerking tussen Delft en Rijswijk, en welke samenwerkingsmogelijkheden en -vormen daarbij haalbaar zijn. Er werd een tijdelijke beheersituatie gestart op basis van een brief van beide gemeentesecretarissen in december 2014 waarin de intentie wordt uitgesproken om een bedrijfsvoeringsorganisatie op te richten. Onderdeel hiervan was een DVO met dienstverleningsafspraken. Vervolgens is er een samenwerkingsovereenkomst opgesteld.

Met name voor de langere termijn zou de samenwerkingsovereenkomst onvoldoende juridische basis bieden om te voldoen aan de aanbestedingswetgeving, zo was de gedachte. Met het werken in een Gemeenschappelijke Regeling kunnen diensten, in lijn met het aanbestedingsbeleid, worden geleverd aan de deelnemende gemeenten. Als bijvoorbeeld de gemeente Delft direct, zonder aanbesteding, ICT-diensten levert aan de gemeente Rijswijk, zou er sprake kunnen zijn van strijd met het aanbestedingsbeleid. Dit was reden om over te gaan tot het oprichten van een bedrijfsvoeringsorganisatie.

4.1.2. Keuze voor een Gemeenschappelijke Regeling

Voor een keuze voor de meest geschikte vorm zijn verschillende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen op hun juridische consequenties tegen elkaar afgewogen door een juridisch adviesbureau. Voor de samenwerking is de juridische vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voorgesteld en vervolgens ook gekozen.

Een belangrijke overweging bij de keuze voor een GR was dat een GR als rechtspersoon publiekrechtelijk van aard is en bestuurlijk licht is in te richten. Deze vorm kent namelijk slechts één bestuurslaag en zodoende geen structuur van algemeen bestuur-dagelijks bestuur, terwijl de organisatie wel rechtspersoonlijkheid heeft. Dit sloot aan bij de wensen van zowel Delft als Rijswijk, die terughoudend waren in het instellen van een GR, vooral omdat Gemeenschappelijke Regelingen bestuurlijke drukte met zich mee kunnen brengen. De GR diende vooral als vehicle om diensten vanuit Delft aan Rijswijk te leveren.

4.1.3. Vormgeving van de Gemeenschappelijke Regeling

De GR heeft geen medewerkers in dienst met uitzondering van de (pro forma) aanstelling van een directeur. Het management betreft niet alleen de directievoering van de GRB, maar ook andere managementtaken ten behoeve van IT-diensten. Delft en Rijswijk leveren beiden diensten (medewerkers en middelen) aan de GRB. De gemeente Delft levert het algemeen beheer, het management en diensten aan de GRB. Er zijn verschillende kostencomponenten die soms een verschillende verdeelsleutel tussen de gemeenten hanteren. Hierover is meer te lezen in § 4.3.

4.1.4. Ambities en doelen van de Gemeenschappelijke Regeling

Bij de oprichting van de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn met zowel Rijswijk als Delft de doelen per gemeente als volgt beschreven:

- De gemeente Rijswijk streeft naar verbetering van de kwaliteit en vermindering van de kwetsbaarheid van de ICT-omgeving
- De gemeente Delft streeft naar vermindering van kosten voor ICT-diensten.

Bij de bestudering van recentere documenten zijn er doelen in de vorm van 'afwegingscriteria' in de meerjarenbegroting van de GRB Delft Rijswijk 2021-2024 gevonden. Hierin staat benoemd dat "voor de vormgeving van de samenwerking onder meer de volgende afwegingscriteria worden gehanteerd:

- De samenwerking moet concrete voordelen opleveren, in termen van Kwaliteit, Kwetsbaarheid en Kosten (drie K's)
- De samenwerkingsvorm faciliteert eventuele uitbreiding in de toekomst, zowel met andere services als met andere partners
- De samenwerking wordt bestuurlijk (relatief) licht ingericht."⁴

4.2. Organisatie van de GR

Delft voert het beheer van de GRB uit en levert 'de directeur' van de GRB. Sinds februari 2019 is het afdelingshoofd Informatie Management van de gemeente Delft naast deze functie directeur van de GRB. Voor deze periode was zowel het directeurschap als de rol van leverancier op één plek belegd (de vorige directeur van de GRB was, behalve directeur, afdelingshoofd IT bij de gemeente Delft). De rol van de leverancier is steeds belegd bij het afdelingshoofd IT van Delft.

Het bestuur van de GRB stelt de jaarrekening vast in het jaar, volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft. Er vinden diverse overleggen op strategisch, tactisch en operationeel niveau plaats over de GRB. Het volgende schema toont de overlegstructuur.

⁴ Meerjarenbegroting voor de GRB voor de jaren 2021-2024

Type overleg	Agendapunten	Frequentie
Bestuurlijk (Opdrachtgevers) Overleg (Dir. GR en Wethouders)	- Begroting - Jaarrekening - Evaluatie GR	(Half)jaarlijks
Ambtelijk Opdrachtgevers Overleg (Dir. GR en Gemeentesecretarissen)	- Voorbereiding op BO - Wijzigingen DVO - Bewaking GR - Mogelijke andere samenwerkingsverbanden	
CISO Overleg	Informatiebeveiliging	Tenminste halfjaarlijks
Strategisch Opdrachtgevers Overleg (Dir. GR en Hoofd Informatie Rijswijk en Programmeur Delft)	- Voorbereiding op SO - Nieuwe ontwikkelingen - Ontwikkelingen bij opdrachtgever en opdrachtnemer - Grote operaties met impact voor Rijswijk en/of GR - Evaluatie DVO - Grote projecten - Toekomstvisie - Risico's - Major Incidents rapportage	Ten minste 2- maandelijks
Tactisch (Service) Overleg	- Voorbereiding op TO - Escalaties - Projecten - Proces- en werkafspraken - Bewaking DVO	Ten minste maandelijks
Operationeel Overleg	- I.h.k.v. Projecten - Wijzigingen - Meldingen	Indien van toepassing

Bron: IT Dienstverlening Dienstverleningsovereenkomst Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Delft-Rijswijk (GRB) met de gemeente Rijswijk, mei 2020

De opgavemanager Informatie is opdrachtgever namens Rijswijk. Namens Delft is de programmamanager Dienstverlening opdrachtgever. De directeur van de GR vervult de rol van opdrachtnemer en is eindverantwoordelijk voor het leveren van de afgesproken producten en diensten. Voor Rijswijk staan de afspraken hierover vastgelegd in de DVO.

4.3. Kosten en financiering van de GR

De financiering van de GR vindt middels verschillende soorten bijdragen plaats. De verdeelsleutel tussen Delft en Rijswijk varieert bij deze bijdragen. Hierna worden de verschillende posten kort toegelicht, waarbij de verdeling tussen de gemeenten aan bod komt en de bedragen voor de komende jaren (op basis van de financiële begroting, inclusief meerjarenbeeld 2021-2024⁵) worden benoemd.

Allereerst is er de bijdrage voor het onderhouden van de GRB zelf, de post Algemeen Beheer. Hiermee worden de kosten voor het opstellen van een begroting, jaarrekening, goedkeuring door de accountant, financiële administratie en bankrekening gedekt. Deze kosten worden conform afspraak 50-50 verdeeld over Delft en Rijswijk. In de financiële begroting, inclusief meerjarenbeeld 2021-2024, bedragen de kosten voor 2021 in totaal € 34.564. Zowel Delft als Rijswijk betaalt € 17.282 voor het onderhouden van de GRB. In de volgende jaren stijgen deze kosten naar € 35.083 (2022), € 35.609 (2023) en € 36.143 (2024). Dit resulteert in een jaarlijkse stijging van het te betalen bedrag door Delft en Rijswijk voor deze post.

⁵ Begroting GRB Delft Rijswijk 2021-2024

Ten tweede is er de bijdrage aan de vaste kosten voor IT-diensten. Hieronder vallen de vaste kosten voor management van IT-diensten, energie en huisvesting (serverpark Delft) en verzekering (serverpark Delft) voor Delft en Rijswijk. Het management betreft niet alleen de directievoering van de GRB, maar ook andere managementtaken ten behoeve van IT-diensten. Deze maken geen deel uit van het werkplektarief. Bij deze kosten wordt ervan uitgegaan dat Delft twee derde afneemt en Rijswijk een derde. In de financiële begroting, inclusief meerjarenbeeld 2021-2024, staat dat de vaste kosten voor IT-diensten voor Delft in 2021 € 97.587 bedragen. Voor Rijswijk bedragen deze kosten in hetzelfde jaar € 48.794. In de meerjarenbegroting staat vermeld dat deze kosten tot 2024 jaarlijks oplopen, tot € 102.045 voor Delft en € 51.022 voor Rijswijk.

In de derde plaats is er de post voor informatiebeveiliging. De gelden hiervoor zijn bedoeld voor het beschermen van informatie tegen misbruik, verlies, diefstal en beschadiging. Jaarlijks vindt een externe audit plaats op de relevante systemen met betrekking tot DigiD en Suwinet, in het kader van ENSIA, de verplichte audit op de Baseline Informatiebeveiliging Overheid. Het halen van een voldoende resultaat bij deze audit is een voorwaarde om deze systemen te mogen blijven gebruiken. Omdat het gaat om een audit op de gezamenlijk gebruikte infrastructuur, wordt de opdracht door de GRB verstrekt namens beide gemeenten. Tot de audit behoort ook het uitvoeren van een penetratietest. Tot nu toe werden de kosten voor de audit en de penetratietest op incidentele basis voldaan door beide gemeenten. Omdat het echter jaarlijks terugkerende verplichte uitgaven zijn, worden deze kosten met ingang van 2021 structureel begroot door de GRB. Delft betaalt in 2021 € 133.110 voor deze post en Rijswijk € 127.959. Ook voor deze post lopen de begrote kosten jaarlijks op, tot € 139.190 voor Delft en € 133.803 voor Rijswijk in 2024.

Ten vierde betalen de deelnemende gemeenten voor de diensten, geleverd door de GRB, zoals werkplekken en licenties. Daarbij betaalt Rijswijk voor virtuele werkplekken. De berekening voor virtuele werkplekken is gebaseerd op het aantal in gebruik zijnde netwerkaccounts, het aantal mailaccounts en het aantal thin clients en laptops. Er worden aparte tarieven gehanteerd voor netwerkaccounts, thin clients, en alleen mailaccounts. Deze tarieven zijn de basis voor de begrotingsonderbouwing; ze zijn opgenomen in de DVO van Rijswijk en worden, afhankelijk van de ontwikkeling van de lasten, aangepast zodat lasten en baten in balans blijven. De volgende tabel geeft de tarieven weer, zoals opgenomen in de DVO van Rijswijk van mei 2020. Het aantal accounts dat in gebruik is, fluctueert. Medio oktober waren dit 814 accounts, waarvan er 36 niet worden doorbelast.⁶ Niet doorbelaste accounts zijn bijvoorbeeld accounts ten behoeve van beheer of het uitvoeren van testen. Hierdoor gold voor Rijswijk een laag tarief.

Omschrijving	Kosten per jaar
Thin Client	€122
Gebruikersaccount– hoog tarief (tot 450 accounts)	€2252
Gebruikersaccount– laag tarief (vanaf 450 accounts)	€1603
Mail only account	€325
Mailbox	€325
Laptop	O.b.v. Offerte.

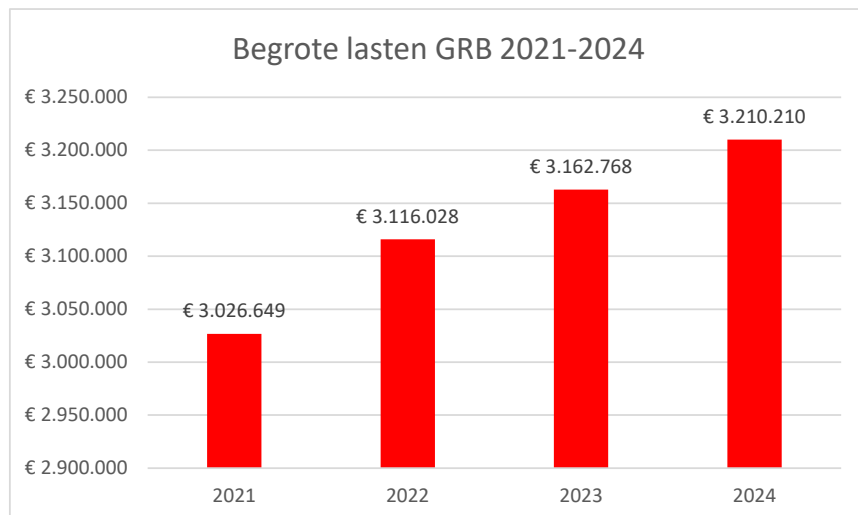
Bron: DVO van Rijswijk van mei 2020

Vanuit de GRB worden licenties geleverd aan Delft en Rijswijk. Voor Rijswijk worden deze kosten verdisconteerd in de kosten van de virtuele werkplekken.

⁶ Schriftelijke reactie vanuit Team Informatie Rijswijk aan de onderzoekers, 17 november 2020.

Tot slot is er nog de post voor maatwerk. Deze kosten zijn jaarlijks wisselend van oorsprong en betreffen de aanvullende dienstverlening op de bestaande DVO. De reservering voor risico op IT-diensten gebeurt door Delft. In het werkplektarief is rekening gehouden met deze reservering. In de begroting is uitgegaan van een bedrag van € 304.500 in 2021. Dit bedrag loopt jaarlijks op tot € 318.409 in 2024.

De kostenprojectie volgens de meerjarenbegroting voor de GRB voor de jaren 2021-2024 is als volgt.



Bron: TwynstraGudde op basis van de meerjarenbegroting voor de GRB voor de jaren 2021-2024

Te zien is dat de begrote lasten voor de GRB jaarlijks zullen toenemen tot € 3.210.210. Zoals hierboven benoemd, wordt deze stijging veroorzaakt door hogere kosten op verschillende kostenposten. De levering van licenties en de levering van werkplekken hebben een groot aandeel in deze kostenstijging. In de financiële begroting wordt gerefereerd aan stijgende kosten voor Microsoft-licenties vanaf 2020 als gevolg van een nieuw afgesloten onderhoudscontract met Microsoft, en door de groei in de vraag naar licenties. Ook nemen de kosten toe om de continuïteit van de IT-bedrijfsvoering te kunnen blijven garanderen en om voorbereid te zijn op de snelle ontwikkelingen in de omgeving. Verder is er structureel meer vraag naar ServiceDesk-ondersteuning, waardoor deze capaciteit zal worden uitgebreid vanaf 2020 en verder. Ook is het aantal projecturen verhoogd naar 2.500 per jaar, doordat deze voorheen structureel meer werden gebruikt dan begroot.

5. Analyse

In dit hoofdstuk worden de opzet en de werking van de gemeenschappelijke bedrijfsvoeringsorganisatie geanalyseerd aan de hand van de drie aspecten: ambities en doelstellingen, samenwerking in de praktijk en doelrealisatie. Daarbij wordt ook ingegaan op de financiering van de GRB. Op deze wijze krijgt elk niveau – strategisch, tactisch en operationeel – een plek in de analyse. In deze analyse verwerken wij ook de uitkomsten van de vorige evaluatie van de GRB, uit 2017, waardoor de ontwikkelingen sinds deze evaluatie duidelijker naar voren komen.

5.1. Ambitie en doelstelling

5.1.1. Geformuleerde doelen

De GRB beoogt concrete voordelen op te leveren op de drie bekende K's: Kwaliteit, Kwetsbaarheid en Kosten. De belangrijkste doelen voor de gemeente Rijswijk bij de oprichting van de GRB zijn het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en vermindering van de kwetsbaarheid van de ICT-omgeving. Delft heeft zich vooral een kostenbesparing tot doel gesteld. Deze doelen zijn destijds niet gekwantificeerd.

In de evaluatie van 2017 wordt aanbevolen de doelstellingen in de DVO's te concretiseren, om zo de doorontwikkeling van de samenwerking mogelijk te maken en om scherper duidelijk te maken op welke aspecten de kwaliteit verbeterd en de kwetsbaarheid verminderd moet worden. Aan deze aanbeveling is tot op heden geen opvolging gegeven. Er zijn vandaag de dag nog geen kwantificeerbare doelen gesteld voor de GRB in relatie tot de drie K's. Op dit moment is deze algemene doelstelling niet vertaald in concrete en meetbare parameters of (tussen)doelen. Hierdoor kunnen de prestaties van de GRB alleen in algemene termen worden beoordeeld. Met andere woorden: er kan alleen worden gekeken of er een verbetering van de kwaliteit en een vermindering van de kwetsbaarheid te zien zijn.

5.1.2. Beleving doelen

Aanvankelijk zijn Delft en Rijswijk met verschillende drijfveren in de GR gestapt, waarbij voor Delft vooral een kostenbesparing van belang was en Rijswijk meer nadruk legde op vermindering van kwetsbaarheid en verhoging van kwaliteit. In de evaluatie van 2017 was al enige verschuiving te zien in de focus. Zo kwam er bij Delft, naast de focus op kostenbesparing, meer aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening. Daarmee kwamen de doelen van Delft en Rijswijk dichterbij elkaar te liggen.⁷

Uit de documentenstudie en de gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat de doelen op dit moment nog minder duidelijk zijn geëxpliciteerd dan ten tijde van de evaluatie in 2017. In de gesprekken komt naar voren dat Rijswijk nu bijvoorbeeld ook kritisch naar de kosten van de GRB kijkt en dat er vanuit Delft, behalve aandacht voor kosten, ook aandacht is voor verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en vermindering van de kwetsbaarheid. In de meerjarenbegroting 2021-2024 worden de drie K's als afwegingscriteria voor beide gemeenten gehanteerd. Een afzonderlijke focus per gemeente wordt hierin niet benoemd. De doelen voor beide gemeenten zijn op moment dus minder duidelijk geëxpliciteerd.

⁷ Evaluatie Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Delft-Rijswijk, 8 december 2017

Waar het gaat om de onderliggende randvoorwaarden voor de GRB (licht, grip en juridisch houdbaar), laten de gevoerde gesprekken zien dat deze nog steeds gelden. Ook in de meerjarenbegroting 2021-2024 wordt een bestuurlijk (relatief) lichte samenwerkingsvorm genoemd als een van de afwegingscriteria. Bij een doorkijk naar de toekomst dient dan ook nog steeds rekening te worden gehouden met deze randvoorwaarden.

5.1.3. Ontwikkelingen die mogelijk invloed uitoefenen op de toekomst van de GR

Hierna wordt een aantal belangrijke ontwikkelingen⁸ geschetst. Deze ontwikkelingen zijn omvangrijk en beïnvloeden de ICT-dienstverlening van alle gemeenten in Nederland; Delft en Rijswijk zijn daarop geen uitzondering. Bij elke ontwikkeling worden tevens de (mogelijke) gevolgen benoemd.

Digitalisering is steeds meer verweven met andere gemeentelijke domeinen en de samenleving

Digitalisering is letterlijk de samenleving ingetrokken en ook daar ligt een rol voor gemeenten. Die rol zal in toenemende mate onderwerp van gesprek worden. Zo is de aanwezigheid van goede digitale connectiviteit inmiddels een vestigingsvoorwaarde voor bedrijven en verwachten inwoners en bezoekers van gemeenten steeds meer digitaal comfort. En omdat de effecten van marktwerking kunnen afwijken van het maatschappelijke belang, maar ook omdat er soms duidelijke gemeentelijke belangen mee zijn gemoeid, ligt hier een belangrijke rol voor de gemeentelijke overheid. Een rol die vraagt om een actieve(re) betrokkenheid. Denk daarbij aan het stimuleren van innovatie (quadruple helix), privacybescherming in de openbare ruimte, de rol van 5G én de digitale inclusie van inwoners. Daarmee is digitalisering niet langer het exclusieve domein van ICT-afdelingen maar ook van (bijvoorbeeld) ruimtelijke ordening, economische zaken en het sociaal domein.

Dit zijn nieuwe, andersoortige vragen waarmee je je als gemeente kunt onderscheiden. Dat betekent: waar het standaard kan, standaard oplossen (GR) en daarmee tijd vrijspelen om met het unieke van de gemeente bezig te zijn.

Informatiebeveiliging wordt steeds belangrijker

Door de nog steeds groeiende rol van ICT worden ook de afhankelijkheid en de beveiliging van ICT en informatie steeds belangrijker. Met de invoering van ENSIA (2017) is de horizontale verantwoording aan college en raad al flink versterkt. De invoering van de BIO (2020) en de uitbreiding van het werkingsbereik van ENSIA zorgen voor een beperkte verdere groei (meer stelsels, maar ook verlengd lokaal bestuur). In de komende jaren zal informatie-beveiliging vooral gericht zijn op de eigen bedrijfsvoering. Op lange termijn kan echter een regisserende rol van gemeenten bij het waarborgen van de beveiliging van vitale ketens op lokaal niveau worden verwacht. Hierbij vloeien ICT- en informatieveiligheid ineen met openbare orde en veiligheid.

Ook bij de GRB is te zien dat informatiebeveiliging de afgelopen jaren een belangrijke rol heeft ingenomen. Informatie-beveiliging voor Delft en Rijswijk is opgenomen als nieuwe kostenpost voor de GRB. In de begroting voor de komende jaren is te zien dat de uitgaven op deze kostenpost zullen stijgen. Ook door het toenemende thuiswerken als gevolg van Covid-19, is informatiebeveiliging nog meer in de belangstelling komen te staan.

ICT is een essentieel onderdeel geworden van de opgaven van gemeenten

Al sinds 2013 is een gestage groei van de omvang van informatiemanagement te zien. Dit strookt met de ontwikkelingen van de laatste jaren, zoals de decentralisaties in het sociaal domein (2015) en de invoering van de Omgevingswet, die zwaar leunen op digitalisering. Ook de opkomst van datagestuurde werken heeft met deze ontwikkelingen een flinke impuls gehad.

⁸ Op basis van informatie uit de ICT-Benchmark Gemeenten 2020 door M&I/Partners

De komende jaren zal deze groei zich voortzetten en (ook) dit vraagt om een andere blik op de kosten van ICT. Het accent ligt minder op het efficiënt maken van bestaande processen en meer op het verhogen van de toegevoegde waarde voor de burger. Hiervoor zijn andere talenten nodig én andere manier van begroten.

Daar waar de GRB kan bijdragen door generieke diensten te bieden voor de beide gemeenten, zal dit ook in de "businesscase" van de nieuwe dienst opgenomen moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan voorzieningen die noodzakelijk zijn voor grootschalige dataopslag om datagestuurd werken te faciliteren.

ICT als beheerde dienst blijft groeien

Het aandeel ICT als beheerde dienst (zowel Software-as-a-Service als ICT-infrastructuur) wint in de laatste jaren steeds verder terrein. De verwachting is dat het leveren van meer generieke ICT de komende jaren steeds meer overgedragen wordt aan marktpartijen, waardoor er (meer) ruimte ontstaat voor de strategische functie van ICT. De belangrijkste effecten hiervan zijn:

1. Een verschuiving van investeringen naar exploitatielasten
2. Het inrichten van regiefuncties

Dit leidt tot een verdere stijging van de exploitatiekosten voor gemeenten. De stijging van softwarekosten wordt veroorzaakt door verschillende componenten. Dit doordat software voortdurend wordt aangepast aan nieuwe behoeften, nieuwe inzichten, nieuwe techniek en nieuwe wetgeving.

De "verSAASing" is een belangrijke ontwikkeling die ook de GRB raakt. Daardoor dienen zich nieuwe vraagstukken aan. Wat kan wel en niet worden uitbesteed aan de markt? Welke risico's brengt dit met zich mee en hoe kunnen de kosten worden beperkt? De Cloud-leveranciers zijn niet altijd even transparant in de kosten; dat kan leiden tot onverwacht hoge kosten. Dit betekent dat, als zaken uit de Cloud afgenomen worden, het van groot belang is om alert te zijn op de contractering en de kosten die in rekening gebracht worden. En: hoe kan maximale toegevoegde waarde uit de uitbestede diensten gehaald worden? Vaak wordt er een heel rijke functionaliteit geboden die maar beperkt gebruikt wordt.

Bi-modaliteit In het primaire proces wordt steeds meer de kracht van het gebruik van ICT ontdekt. Gemeenten werken in dynamische netwerken samen bij het leveren van gemeentelijke diensten. Het gebruik van apps, data en gegevens van partners is inmiddels meer regel dan uitzondering. Dit vraagt dat de ICT-afdeling zich ontwikkelt tot technologie-partner. Snelheid, flexibiliteit en experimenteren typeren het besturingsparadigma terwijl betrouwbaarheid, kostenefficiëntie en veiligheid passen bij de traditionele rol van beheerder. Er wordt dan ook gesproken over ICT van twee snelheden (BIO-modaliteit).

Om deze bi-modaliteit mogelijk te maken voor Delft en Rijswijk, zullen generieke voorzieningen ontwikkeld moeten worden waarbij de dynamische wereld richting de burger gekoppeld wordt met de generieke backofficeoplossingen.

Steeds meer ICT wordt "infrastructuur"

Waar voorheen nog discussie bestond over welk type netwerk aan te leggen of op welk besturingssysteem de software te draaien, is dit al lang niet meer het geval. Ook is er steeds minder discussie over welke Office-applicaties gebruikt moeten worden. In sommige organisaties gaat men zelfs zover dat de grote backofficesystemen als een soort infrastructurele voorzieningen worden gezien. Het zijn allemaal ICT-componenten die voor een organisatie niet onderscheidend zijn. Tegelijkertijd vormen ze het fundament van de organisatie. Hoe meer ICT als infrastructuur gedefinieerd wordt, hoe meer aandacht besteed kan worden aan zaken die daadwerkelijk onderscheidend zijn voor een gemeente.

Dat wat infrastructuur is, moet zoveel als mogelijk gestandaardiseerd worden opdat het relatief eenvoudig wordt om deze te beheren, al dan niet door derden. Er zijn daardoor keuzes te maken in wat als infrastructuur gezien wordt en hoe te zorgen voor verregaande standaardisatie.

5.2. Samenwerking in praktijk

5.2.1. DVO en service level management

Voorafgaand aan de vorming van de GRB werd er gewerkt op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen Delft en Rijswijk. Met de start van de GRB is dit geformaliseerd en zijn er tussen de GRB en Delft ook DVO's afgesloten. Uit de evaluatie van in 2017 blijkt dat de DVO tussen de GRB en Delft, in tegenstelling tot de DVO tussen de GRB en Rijswijk, in de praktijk geen noemenswaardige betekenis had. Inmiddels is er geen DVO meer tussen Delft en de GRB. Omdat de GRB voornamelijk software levert aan Delft, wordt een DVO niet als nodig beschouwd. Tussen de GRB en Rijswijk bestaat er momenteel nog wel een DVO, waarop service level management plaatsvindt.

Ook zijn er kwartaalrapportages over de dienstverlening voor Rijswijk; voor Delft zijn deze er niet. Dit was al het geval ten tijde van de evaluatie in 2017. De verschillen worden verklaard uit het feit dat de GRB plat en sober is ingevuld, waarbij de directeur van de GRB tevens werkzaam is bij de gemeente Delft. Ook andere functies, zoals control en archief, worden vanuit Delft ingevuld en worden van vanuit Delft capaciteit en techniek aan de GRB ter beschikking gesteld waarmee de GRB vervolgens diensten levert aan Rijswijk. De evaluatie concludeert dat de relatie tussen de GRB en Rijswijk daarmee meer te typeren is als (regie voeren op de) dienstverlening en als zakelijk, terwijl er voor Delft in de praktijk weinig verschil is ten opzichte van de situatie voordat de GRB bestond. Een van de aanbevelingen van de evaluatie van 2017 is het gelijk trekken van de wijze waarop de dienstverleningsrelatie tussen de GRB en de gemeenten wordt ingevuld, om de gelijkwaardigheid en transparantie in de samenwerking te vergroten. Hierbij wordt erop gedoeld dat Delft meer toewerkt naar een dienstverleningsrelatie met de GRB, zoals Rijswijk die heeft. Daarbij wordt aanbevolen om kwartaalrapportages voor beide gemeenten te hanteren die volledig inzicht bieden in de realisatie van de DVO's. Delft heeft geprobeerd uitvoering te geven aan de aanbeveling om de dienstverleningsrelatie meer gelijk te trekken, maar kon uiteindelijk niet tot een duidelijke scheidslijn komen tussen wat wel en wat niet door de GRB kan worden gedaan. Hierdoor heeft deze actie uiteindelijk niet tot resultaat geleid. Er bestaat vandaag de dag geen DVO meer tussen Delft en de GRB en er zijn ook geen kwartaalrapportages voor Delft gekomen.

Er is kritiek vanuit beide gemeenten op de ongelijke dienstverleningsrelatie. In Rijswijk heerst het idee dat er geen evenwichtige relatie is. Wanneer er bijvoorbeeld problemen zijn over capaciteit, dan zit men met de manager van Delft aan tafel en niet met de directeur van de GR. Indien Delft capaciteit nodig zou hebben, dan zouden zij niet met Rijswijk aan tafel zitten. Daarnaast heeft Rijswijk een service level manager en Delft een service manager; dat is een andere rolverdeling. Daarnaast hebben Delft en de GRB dezelfde CISO. Hierdoor zouden de belangen door elkaar kunnen gaan lopen. Verder is de directeur van de GRB, behalve directeur GRB, ook een medewerker van Delft. Zijn baas, het hoofd IT, is de leverancier van de GRB. Ook dit kan zorgen voor tegenstrijdige belangen en maakt het lastiger voor Rijswijk om in Delft een evenknie te vinden. Vanuit Delft zijn er ook geluiden om de dienstverleningsrelatie meer recht te trekken. Daarbij werd als voorbeeld 'aanbestedingen' genoemd. Nu koopt Delft in voor de GRB. Wanneer er iets niet goed zou gaan met een aanbesteding, dan is dat een risico dat Delft draagt. Ook werd de aanstelling van een onafhankelijke directeur, in plaats van een directeur die tevens bij Delft werkzaam is, genoemd als iets dat de gelijkwaardigheid zou vergroten.

5.2.2. Onderliggende samenwerking

In de evaluatie van 2017 wordt opgemerkt dat samenwerkingsrelatie goed is en dat er op een constructieve manier wordt samengewerkt, waarbij men elkaar dingen gunt waar nodig. De huidige samenwerking is ten aanzien van 2017 stroever geworden.

Dit komt onder andere door het vertrek van een aantal medewerkers die een prominente rol rondom de GRB speelden. Zo is er bijvoorbeeld een nieuwe directeur van de GRB aangetreden, is er een ander afdelingshoofd IT in Delft gekomen en is er een wisseling van portefeuillehouder geweest. Het is mede hierdoor momenteel minder duidelijk wat er over en weer van elkaar verwacht kan worden. Dit wordt versterkt doordat er op zowel bestuurlijk als tactisch niveau minder afstemming plaatsvindt tussen Delft en Rijswijk over de GRB dan in 2017. Daardoor is er aan weerszijden minder bekend wat er precies bij de andere gemeente speelt. Covid-19 heeft daarin ook een rol gespeeld. Dit wordt versterkt doordat er geen expliciete toekomstige ambities voor de GRB zijn uitgedragen; er is geen stip aan de horizon.

De stroevere samenwerking uit zich in bijvoorbeeld geschillen over de beschikbare capaciteit. Op operationeel niveau wordt ervaren dat het ontbreekt aan een goede capaciteitsplanning. Daardoor zijn er meer ad-hocwerkzaamheden en dit verhoogt de werkdruk. In de interviews worden voorbeelden genoemd van bijvoorbeeld grote projecten die laat worden aangekondigd, waardoor er eigenlijk nog te weinig capaciteit beschikbaar is om dit goed te kunnen oppakken. Daarnaast zijn werkzaamheden als gevolg van weinig standaardisatie soms complex waardoor deze langer duren. Bij Rijswijk gaat de servicebus bijvoorbeeld de Cloud in; bij Delft is dit niet het geval. Ook is de samenwerking stroever geworden door een aantal geschillen. In meerdere interviews is bijvoorbeeld genoemd dat er geschillen over de DVO zijn ontstaan. Deze gaan met name over het gebruik van en het zicht op de projecturen. Maar ook over mogelijke verrekeningen wanneer bepaalde diensten niet langer worden afgenomen. Beide gemeenten pleiten voor concretisering van de huidige DVO en een meer zakelijke dienstverleningsrelatie.

Ondanks dat de samenwerking stroever verloopt dan in 2017, is nog veel draagvlak voor het voortzetten van de samenwerking. Enerzijds omdat men ziet dat er toch veel vooruitgang is geboekt sinds de komst van de GRB, zoals onder andere goede werkplekken, weinig downtime en het snel kunnen acteren door de GRB op Covid-19 en het vele thuiswerken daardoor. Anderzijds is er het besef dat aan andere alternatieven ook nadelen kleven. Zo is het uitvoeren van alleen de ICT-taken ook niet wenselijk (op het vlak van kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid) en kleven er ook grote nadelen aan uitbesteding aan de markt (zoals hoge kosten).

5.2.3. Organisatievorm

De financiële huishouding van de GR wordt als omslachtig beschouwd, zeker in relatie tot de begrotingen van Delft en Rijswijk. Wanneer er bijvoorbeeld geld overblijft, moet dat verantwoord worden terwijl dat geld eigenlijk besteed had moeten worden aan IT. Het gehele budget van de GR moet ook aan de kant van Delft begroot worden. Maar wanneer er bijvoorbeeld extra maatwerk voor Rijswijk nodig is, verandert de kostenverhouding en dat werkt door in de begrotingen; deze moeten dan bijgesteld worden.

Daarnaast wordt aangegeven dat de financiële administratie van de GRB veel administratieve rompslomp met zich meebrengt; dat vergt veel tijd en kosten. Er zijn veel afstemmomenten noodzakelijk om de begroting vastgesteld te krijgen in beide gemeenten. Doordat een aantal sleutelfiguren de organisatie verlaten heeft, moeten impliciete afspraken expliciet gemaakt worden. Hier ontstaat vervolgens discussie over. De lichte vorm van de GR wordt hierdoor door sommigen als minder licht ervaren.

Uit een aantal gesprekken blijkt dat veel kritiek op de organisatievorm ook voortkomt uit wijvingen in de samenwerking tussen de gemeenten. Wanneer de samenwerking tussen partijen niet goed verloopt, zal geen enkele organisatievorm werken.

5.2.4. Governance

Wij gebruiken de definitie van KING uit hun handreiking 'Sturen op ICT-samenwerking' voor governance: de wijze waarop mensen, organisaties en hun belangen betrokken worden bij het realiseren van ICT-samenwerking. Het gaat om het regelen van invloed en besluitvorming van de stakeholders. Oftewel: de aansturing en besturing van de GRB.

De besturing van de GRB krijgt vorm door middel van een bestuur. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen een dagelijks en een algemeen bestuur. Gekozen is voor een lichte GRB met alleen een bestuur waarin de verantwoordelijke wethouders zitting hebben.

Het bestuur vergadert alleen wanneer dat formeel gezien nodig is, bijvoorbeeld voor het vaststellen van de begroting van de GRB. De huidige verantwoordelijke wethouders geven aan dat ze elkaar weinig over de GRB hebben gesproken, waardoor er op strategisch niveau weinig afstemming heeft plaatsgevonden. Ditzelfde geldt voor de gemeente-secretarissen.

Zoals in § 5.1 verwoord, is er momenteel geen afgestemde visie of stip aan de horizon voor Delft en Rijswijk. Het vertrouwen en het commitment op bestuurlijk niveau die hiervoor nodig zijn, zijn op dit moment ook niet vanzelfsprekend aanwezig. Desondanks is er wel steun voor de samenwerking. Dit in de wetenschap dat het alleen uitvoeren ook de kosten en de kwaliteit niet ten goede komt en resulteert in meer kwetsbaarheid. En aan andere opties, zoals uitbesteden aan de markt, kleven ook nadelen.

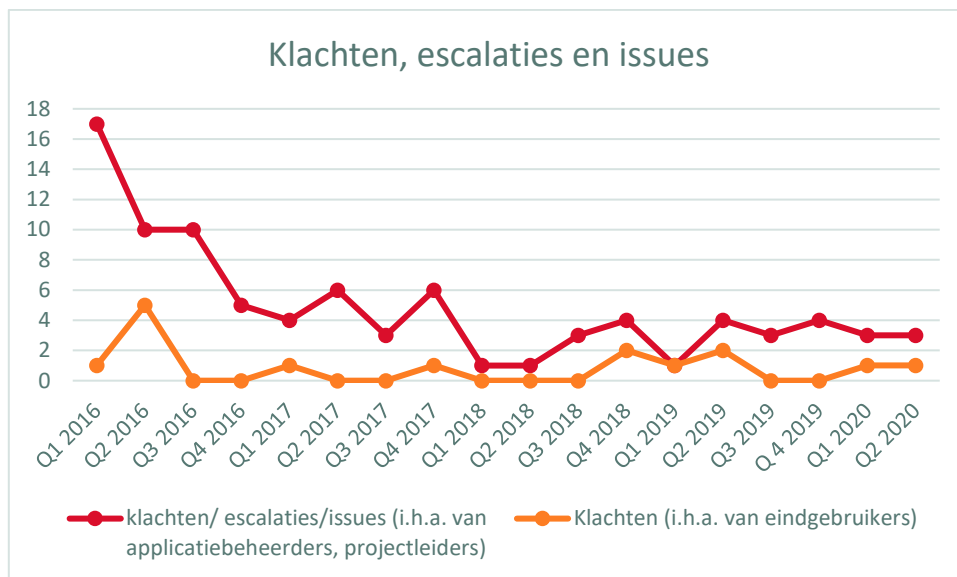
5.3. Resultaten samenwerking

5.3.1. Dienstverlening

Doordat er wordt samengewerkt, is er een verminderde kwetsbaarheid dan wanneer Delft en Rijswijk niet hadden samengewerkt. Dit wordt door beide gemeenten erkend. De samenwerking heeft gezorgd voor goed functionerende werkplekken en weinig downtime. Ook ten tijde van de uitbraak van Covid-19 kon er goed vanuit huis worden doorgewerkt. Ook op gebied van informatiebeveiliging zijn er goede stappen gemaakt die hebben geleid tot een vermindering van de kwetsbaarheid en een verbetering van de kwaliteit.

Voorals Rijswijk ziet een aanzienlijk verschil tussen de huidige situatie en de situatie van voor de GRB. Daarbij worden vooral de aanzienlijke verbeteringen in de werkplek benoemd en dat er doorgaans meer mensen zijn die een bepaalde taak kunnen invullen. Er worden wel enkele uitzonderingen genoemd, waarbij gewacht moet worden wanneer iemand bijvoorbeeld op vakantie is. Er kan doorgaans geleund worden op een bedrijfszekere omgeving met een goede performance.

Met de start van de GRB zijn kwartaalrapportages aan Rijswijk aangeleverd over de in de DVO afgesproken dienstverlening. Voor Delft zijn deze er niet. Uit de kwartaalrapportages valt af te leiden dat het aantal klachten, en vooral escalaties/issues sinds de start van de GRB, sterk is afgenomen.



Bron: Rapportage IT Dienstverlening gemeente Rijswijk Q1 2016 t/m Q2 2020

Daarbij dient wel te worden vermeld dat er ruimte is voor verdere verbetering. Zo vindt er bijvoorbeeld nog weinig standaardisering plaats doordat Delft en Rijswijk niet vanzelfsprekend met elkaar afstemmen en/of optrekken bij nieuwe ontwikkelingen. Zo worden bijvoorbeeld informatiebeleidsplannen niet altijd met elkaar besproken. Ook betrekken Delft en Rijswijk elkaar soms pas laat in het proces, waardoor de kans op samenwerking verkleint. In een interview is als voorbeeld genoemd dat TOPdesk Delft al richting een SAAS-omgeving ging en Rijswijk daarover niet op tijd was geïnformeerd. Of omdat de gemeenten geen afstand willen doen van eigen voorkeuren. Meer standaardisatie verkleint de kwetsbaarheid verder, kan kosten drukken en de kwaliteit verhogen.

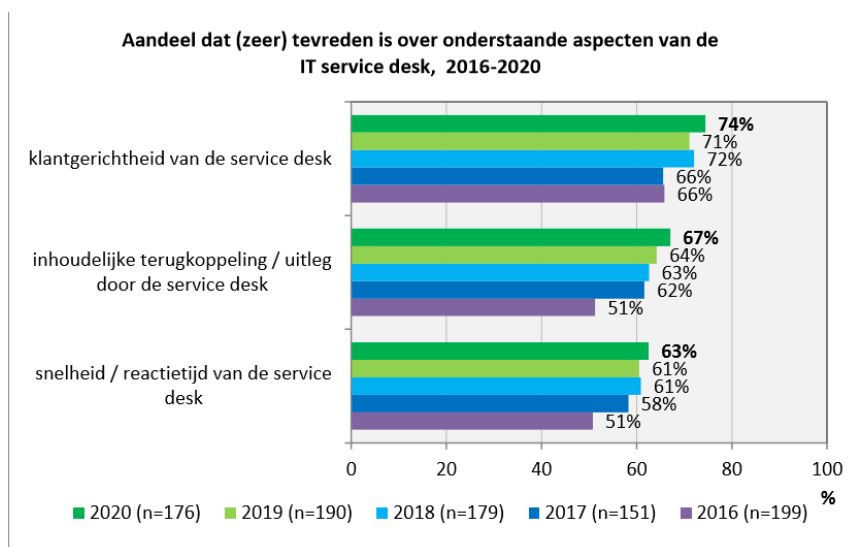
5.3.2. Beoordeling dienstverlening

Een onderdeel van de DVO van Rijswijk betreft het uitvoeren van een jaarlijks Klanttevredenheidonderzoek (KTO) onder medewerkers van de gemeente Rijswijk. In 2020 vond de 4-meting van dit onderzoek plaats, in de periode eind september-begin oktober 2020. De 0-meting vond plaats in de periode eind april t/m begin mei 2016. De 1-meting stond uit in de maand september 2017, de 2-meting begin september 2018 en de 3-meting eveneens begin september 2019.

Het rapportcijfer voor de ICT-dienstverlening tijdens de 4-meting in 2020 is een 7,3. Dit is het hoogste cijfer van alle metingen die tot nu toe zijn verricht. Dit wordt gevolgd door het cijfer 7,1 dat uit zowel de 3-meting als de 2-meting komt. De ICT-dienstverlening krijgt in de 1-meting een 6,8 en in de 0-meting een 6,3.⁹ Daaruit kan worden geconcludeerd dat het door de medewerkers toegekende cijfer voor de ICT-dienstverlening door de GRB aan Rijswijk in de jaren sinds de oprichting steeds verder is gestegen.

⁹ KTO Rijswijk, 4-meting 2020

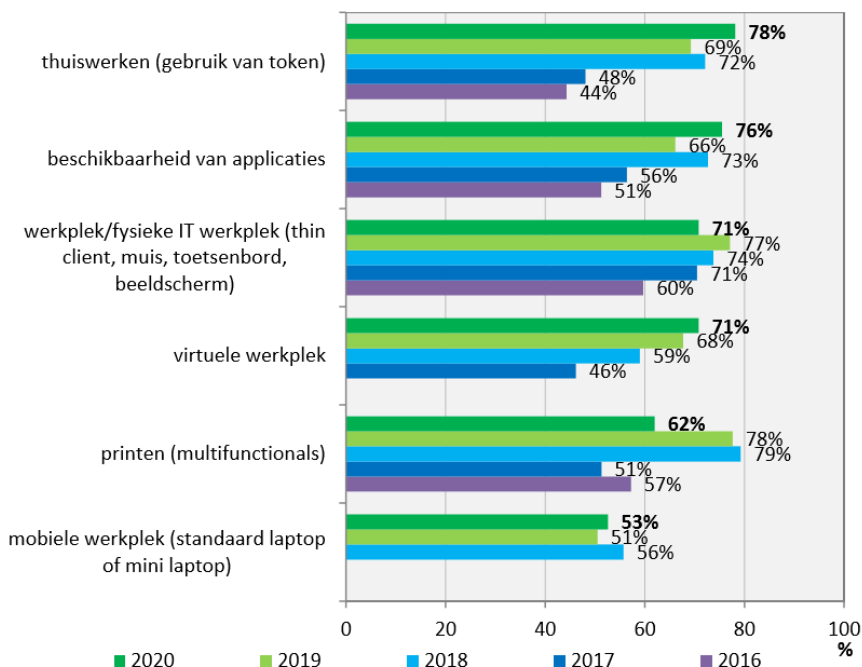
Ook wanneer naar verschillende afzonderlijke componenten van de dienstverlening wordt gekeken, is er doorgaans een stijging van de waardering over de jaren te zien. Zo is bijvoorbeeld uit onderstaande grafiek af te lezen dat medewerkers steeds meer tevreden zijn geworden over klantgerichtheid, de terugkoppeling en de reactietijd van de service desk.



Bron: KTO Rijswijk, 4-meting 2020

Dit geldt ook voor de verschillende componenten van de werkplekken, zoals het thuiswerken door middel van een token, de beschikbaarheid van applicaties en de virtuele werkplek. De toename in tevredenheid is het grootst bij de aspecten 'thuiswerken' (+34%), 'virtuele werkplek' (+25%), en 'beschikbaarheid van applicaties' (+24%). Ook bij de 'fysieke IT-werkplek' is de toename sinds 2016 aanzienlijk (+11%). Op twee aspecten is de tevredenheid afgenomen ten opzichte van 2019: 'printen' (-16%) en de 'fysieke IT-werkplek' (-6%). Deze resultaten worden in de volgende grafiek getoond.

Aandeel dat (zeer) tevreden is over de werkplekken, het printen, het thuiswerken, de beschikbaarheid van applicaties, etc., 2016-2020



Bron: KTO Rijswijk, 4-meting 2020

Voor Delft zijn er, zoals eerder vermeld, geen kwartaalrapportages die inzicht geven in de waardering van de dienstverlening. Wel doet Delft mee aan Vensters voor Bedrijfsvoering, waarin Delft (zonder Rijswijk) zich vergelijkt met de 100.000+-gemeenten (geen samenwerkingsverbanden). In dit onderzoek staan andere vragen centraal, waardoor een vergelijking tussen Delft en Rijswijk lastig te maken is.

Wanneer gekeken wordt naar de interne klanttevredenheid in het meest recente belevingsonderzoek¹⁰ met cijfers uit 2019, dan is te zien dat Delft diverse IT-componenten een hogere score toekent dan in het belevingsonderzoek daarvoor (cijfers 2017). Dit is bijvoorbeeld het geval voor 'printen, scannen, kopiëren' (score laatste benchmark 4 uit 5), 'software' (score 3.6 uit 5) en 'het aanvragen van producten/diensten' (score 3.4 uit 5). Op sommige componenten is de score gelijk gebleven, zoals 'toegang op afstand tot bestanden en systemen' (3.9 uit 5) en de werkplek (3.2 uit 5).

5.3.3. Kosten

Voor wat betreft kosten is te zien dat deze in de afgelopen jaren zijn gestegen in plaats van verminderd. Zo werd de begroting van de GRB van 2020 naar boven bijgesteld van € 2.012.870 naar € 2.868.620 aan totale kosten¹¹ en laat de meerjarenbegroting een verdere jaarlijkse stijging zien in de verwachte jaarlijkse kosten tot € 3.210.210 in 2024.

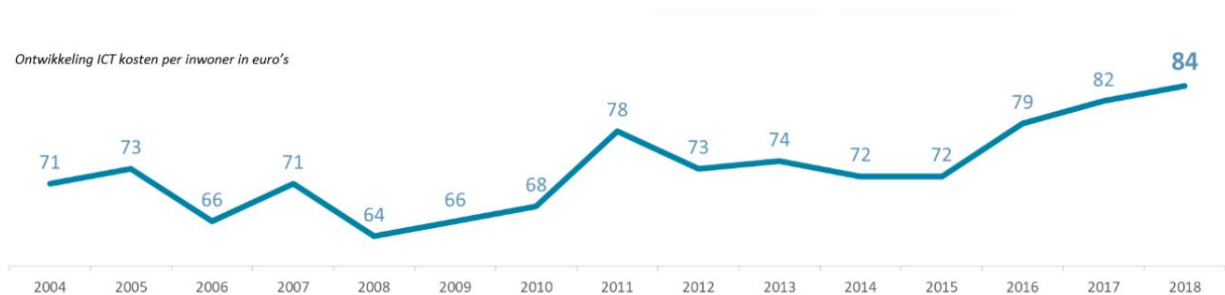
¹⁰ Belevingsonderzoek Vensters voor Bedrijfsvoering cijfers 2019

¹¹ Begrotingswijziging 2020

Deze toename in kosten is verklaarbaar door meerdere factoren:

- Vanuit wet- en regelgeving blijkt dat de jaarrekeningcontrole aanvullend een accountantsverklaring behoeft, specifiek voor de GRB. Dit resulteerde in hogere kosten met een structurele werking naar volgende jaren
- De kosten voor informatiebeveiliging zijn structureel onder de begroting van de GRB komen te vallen
- Om het nieuwe, in verband met aflopende ondersteuning noodzakelijke, Office365 te laten functioneren, is uitbreiding van de hardware noodzakelijk. Daarnaast is er een aantal speciale werkplekken noodzakelijk. Deze hebben een ander tarief dan de standaardwerkplekken
- Er worden structureel meer projecturen gebruikt dan begroot. Daarom zijn de beschikbare projecturen voor 2020 en verder verhoogd met 500 uur naar 2.500 uur per jaar
- Er is de afgelopen jaren structureel meer vraag ontstaan naar ServiceDesk-ondersteuning. Deze capaciteit wordt uitgebreid vanaf 2020 en verder
- De kosten voor Microsoft-licenties stijgen als gevolg van een nieuw afgesloten onderhoudscontract met Microsoft en door de groei in de vraag naar licenties
- Na overleg is besloten om maatwerk structureel onderdeel te laten zijn van de GRB-begroting. Deze kosten zijn jaarlijks wisselend van oorsprong en betreffen de dienstverlening, aanvullend op de bestaande DVO¹²

Ook door een aantal belangrijke ontwikkelingen (zie ook § 9.4) op het vlak van ICT, zoals de steeds belangrijkere rol van informatiebeveiliging, de steeds verdere “verSAASing” en de alsmaar grotere verwevenheid van ICT met andere beleidsdomeinen binnen gemeenten, zijn de kosten voor ICT van gemeenten in de afgelopen jaren steeds verder toegenomen. Dit zijn landelijke ontwikkelingen die ook bij andere gemeenten zijn terug te zien. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de ICT-benchmark Gemeenten 2019 van M&I/Partners dat de kosten voor ICT per inwoner zijn gestegen van € 72 in 2015 naar € 84 in 2018.¹³



Bron: M&I/Partners, ICT-benchmark Gemeenten 2019

Ook is het percentage ICT-kosten in verhouding tot de totale gemeentelijke begroting volgens deze benchmark gestegen van 2,2% in 2015 naar 2,8% in 2018.¹⁴ De benchmark verwacht dat de kosten ook in de toekomst blijven stijgen, mede door de toenemende vraag naar ICT-personeel en de beweging om software als dienst (software as a service) af te nemen. Hierdoor is een doel om de totale ICT-kosten te verlagen voor gemeenten niet meer realistisch. Beter kan gestreefd worden naar minder meerkosten.

¹² Begrotingswijziging 2020

¹³ M&I/Partners, ICT-benchmark Gemeenten 2019

¹⁴ M&I/Partners, ICT-benchmark Gemeenten 2019

5.3.4. Kostenvergelijking met andere gemeenten

Om een beeld te krijgen van hoe de kosten zich tot andere gemeenten verhouden, hebben wij geprobeerd om op basis van openbare informatie een vergelijking te maken met de kosten van andere gemeenten en samenwerkingsverbanden. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de berekening van deze kosten per gemeente kan verschillen, doordat bijvoorbeeld bepaalde kostenonderdelen bij een gemeente onder één post worden geschaard terwijl andere gemeenten deze onderdelen niet opnemen onder diezelfde post. Dit kan onnauwkeurigheden opleveren.

Voor Delft beschikken wij over een aantal gegevens uit Vensters voor Bedrijfsvoering voor het jaar 2019. In Vensters voor Bedrijfsvoering wordt Delft al vergeleken met de andere 100.000⁺-gemeenten in Nederland (geen samenwerkingsverbanden). In totaal worden er elf gemeenten vergeleken. De ICT-kosten voor Delft bedragen in 2019 € 87 per inwoner, waarbij het gemiddelde van de elf gemeenten € 88 bedraagt. Daarmee zit Delft € 1 onder de benchmark.¹⁵

In de benchmark van M&I/Partners van 2020 is ook gekeken naar de ICT-kosten per inwoner voor het boekjaar 2019. Daarin is te zien dat deze kosten € 86 per gemeente bedragen op basis van alle gemeenten. Echter, de benchmark geeft aan dat voor de 100.000⁺-gemeenten de kosten per inwoner hoger liggen, te weten € 90. Uit het benchmarkonderzoek van M&I/Partners blijkt ook dat de kosten van Delft gemiddeld zijn in vergelijking tot de andere 100.000⁺-gemeenten.¹⁶

Voor Rijswijk kunnen we een vergelijking maken in de prijs per account. In de DVO 2020 van Rijswijk staat een prijs van € 2.252 als een hoog accounttarief, dat geldt tot 450 accounts, en € 1.603 als een laag accounttarief, dat geldt boven de 450 accounts. Hoewel het aantal afgenomen accounts fluctueert, zijn er in oktober 2020 aanzienlijk meer accounts voor Rijswijk afgenomen dan 450, waardoor het lage tarief geldt.

Uit een casusstudie van een gemeentelijk ICT-samenwerkingsverband¹⁷ in 2018 blijkt dat de prijs per account (exclusief licenties, hardwarewerkplek, WiFi, telefonie, informatiebeveiliging) in Oosterhout € 3.100 bedraagt. Dit bedrag is aanzienlijk hoger dan het tarief dat de GRB aan Rijswijk vraagt. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat dit de prijs was in 2018 en dat de prijzen nadien doorgaans eerder zijn gestegen dan gedaald. Daarentegen kan een account bij dit samenwerkingsverband wel andere diensten omvatten dan een account in Rijswijk bij de GRB. Dit kan uiteraard de prijs beïnvloeden.

Ook zijn de kosten van een account voor Rijswijk van de GRB lager dan de kosten per account van een ander bestudeerd ICT-samenwerkingsverband¹⁸ in 2019. Deze kosten bedragen € 2.040 in 2019. Dit is dus meer dan € 400 hoger dan de kosten voor een account bij de GRB voor Rijswijk (wanneer het lage tarief wordt gehanteerd). Ook bij de vergelijking tussen accountprijzen moet er rekening mee worden gehouden dat dit de prijs was in 2018 en dat de prijzen nadien doorgaans eerder zijn gestegen dan gedaald. Ook hier geldt echter dat een account bij de ene aanbieder meer of minder componenten kan omvatten dan een account bij een andere aanbieder; dit kan doorwerken in de prijs.

¹⁵ Vensters voor Bedrijfsvoering 2019, informatie met toelichting per e-mail verzonden door het afdelingshoofd Gegevensmanagement Delft aan het onderzoeksteam op 30 oktober 2020

¹⁶ Conceptrapport ICT-benchmark gemeenten 2020 - Delft

¹⁷ Bij de opdrachtgever is bekend welk samenwerkingsverband is

¹⁸ Bij de opdrachtgever is bekend welk samenwerkingsverband is

Bijlage 1. Overzicht gesproken personen

De volgende personen zijn in het kader van dit onderzoek geïnterviewd.

Gemeente Rijswijk

Peter van de Vaate	Adviseur Informatiebeveiliging (CISO)
Siegfried Wentzel	Service Level Manager/Coördinator FB
Mike Bhoelai	I-Adviseur
Adri Hoogvliet	Domeinmanager Bedrijfsvoering
Bert van Lith	Manager Informatie
Rob Barendse	Technisch Applicatiebeheerder
Shu Pui Cheng	Functioneel Beheerder
Niels van Egmond	Functioneel Beheerder
Coerd van Kasteel	Functioneel Beheerder
Alexander Tilli	Concern controller
Peter Schuit	Gemeentesecretaris
Björn Lugthart	Wethouder
Remon Klop	Manager Bedrijfsvoering Sociaal Domein
Marije Link	Manager Publieke Dienstverlening

Gemeente Delft

Chris Timmer	Afdelingshoofd IT, leverancier GRB
Peter van Vreeswijk	Service manager
Dirkjan van Dijk	Opdrachtgever Delft
Martien van der Kraan	Gemeentesecretaris
Martina Huijsmans	Wethouder IT en bestuurder GR
Hanneke Koenen	Controller GR, Controller IT delft en CISO gemeente Delft
Margo van Schaick	Financieel adviseur
Ton van Swieten	Systeembeheerder
Harry Leever	Senior beheerder IT database
Sylvia de Ruiter	Fiscaal adviseur
Maro Pas	Senior Informatieadviseur
Erik Kruidier	Directeur GR en afdelingshoofd Informatiemanagement Delft

De volgende personen hebben deelgenomen aan een sessie over de toekomst van de GRB

Erik Kruidier
Chris Timmer
Dirkjan van Dijk
Hanneke Koenen
Bert van Lith
Peter van de Vaate
Adri Hoogvliet
Mike Bhoelai