



Programmavoorstel Innovatief samenwerken Drechtsteden

18 september 2004

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Inleiding	3
2. Pilot ICT	3
2.1. Het fundament onder de visie	3
2.2. De aanpak over vier sporen	4
3. Pilot Beleidsontwikkeling	6
4. Onderzoek shared services/facilitaire samenwerking	7
5. Programma-organisatie	8
6. Beslispunten	8

1. Inleiding

Voor u ligt het eerste voorstel voor besluitvorming voortvloeiend uit de bestuursopdracht 'Innovatief samenwerken in de Drechtsteden' die naar aanleiding van de werkconferentie op 22 augustus 2003 in Oisterwijk is verstrekt. Daarin is opdracht gegeven om twee pilots voor innovatieve samenwerking te ontwikkelen (ICT en Beleidsontwikkeling) en een onderzoek te doen naar nieuwe vormen van en ervaringen met shared services. Alle colleges van burgemeester en wethouders van de Drechtstedengemeenten hebben met deze lijn ingestemd. Innovatief samenwerken moet worden gezien in het perspectief van versterking van de Drechtstedelijke samenwerking door "Manden maken" en de versterking van de bestuurlijke en ambtelijke structuur (Advies commissie Scholten). Belangrijk doel is op een aantal terreinen een schaa sprong te maken.

Dit voorstel is de afronding van de verkenningsfase voor het onderdeel **ICT** en bevat concrete voorstellen over gezamenlijke ICT-ontwikkelingen. De besluitvorming op dit onderdeel zal binnenkort moeten uitmonden in een concrete projectopdracht met gezamenlijke inzet van mankracht en middelen.

Voor het onderdeel **beleidsontwikkeling** gaat het om een tussenvoorstel in de verkenningsfase, deels een verbetering van de organisatorische opzet van de pilot en deels een richtinggevend kader.

In het kader van het onderzoek naar mogelijkheden en ervaringen met **shared services** (facilitaire samenwerking) is een landelijke verkenning gedaan. Als vervolg hierop stellen wij voor een bezoek te brengen aan het samenwerkingsverband Twente. In Twente is men ver gevorderd met de samenwerking op facilitair gebied.

De stuurgroep bestaande uit portefeuillehouders P & O is akkoord met dit voorstel en leggen dit voor aan de colleges van de Drechtstedengemeenten.

De werkzaamheden zijn tot nu toe vooral vanuit Dordrecht getrokken. Verbreding van de ambtelijke inzet en nieuwe afspraken over programmasturing zijn noodzakelijk om het vervolg tot een succes te maken.

2. Pilot ICT ('Drechtsteden digitaal')

2.1 Het fundament onder de visie

Andere overheid

De Drechtsteden willen op slimme wijze een hoogwaardige dienstverlening aan burgers en het maatschappelijk veld realiseren. Inmiddels stuurt ook het kabinet hierop aan met het actieprogramma 'De andere overheid'. De huidige relatie tussen overheid en burgers kan beter en moet beter, vindt het kabinet. De overheid moet sneller en beter gaan werken, onder meer door slim gebruik te maken van ICT. Als overheid verrichten we enorme hoeveelheden administratieve handelingen door de gedifferentieerde gegevenshuishouding en de gesloten informatievoorziening. Dit geeft burgers en bedrijven onnodig veel formulierenwerk, maakt elektronische dienstverlening lastig en geeft een hoge mate van vervuiling van de (basis) administraties.

BZK heeft naar aanleiding hiervan de nota 'De Elektronische Overheid' geschreven.

Hierin is te lezen wat er binnen het informatie of E-domein allemaal gaat veranderen en wordt ook aangedrongen op het invoeren van niet vrijblijvende standaarden en basisvoorzieningen. Het rijk stuurt aan op de volgende speerpunten voor ICT-beleid:

- burgers en bedrijven hoeven bepaalde gegevens nog maar één keer aan te leveren bij de overheid;
- er komt een elektronisch systeem waarmee burgers en bedrijven zich éénduidig bekend kunnen maken bij de overheid;

- voor haar communicatie, zowel intern als met de buitenwereld, gaat de overheid open standaarden gebruiken, waardoor de leveranciersafhankelijkheid wordt vergroot;
- het streven dat in 2007 65% van de publieke dienstverlening van rijk, provincies en gemeenten plaats kan vinden via het internet.

Gemeenten zullen aansluiting moeten zoeken bij de landelijke voorzieningen. Dit vergt een bezinning op de informatiearchitectuur. Het ICT traject bij dit voorstel zal de betreffende onderdelen van deze architectuur in beschouwing nemen. Ook zal in het traject worden ingespeeld op de kansen die er liggen wat betreft de positie t.o.v. leveranciers, de ervaringen van Dordrecht en andere gemeenten met E-government en verbetering van het informatiemanagement.

2.2. De aanpak over vier sporen

In het eerste deel van het verkennend onderzoek 'Van zevenvoud naar eenvoud' is een onderverdeling gemaakt in 4 sporen voor samenwerking met ICT:

1. **Virtueel geïntegreerde dienstverlening (virtueel kantelen)**
Moderne ICT gericht op de (ondersteuning) van de FO met behulp van Midoffice-architectuur en componenten, ook kanaalsturing. Samenwerking is gericht op het delen van de componenten in de midoffice-architectuur en het beheer hiervan.
2. **Kwaliteit dienstverlening (fysiek kantelen) en schaalvoordelen bij regionalisering.**
Feitelijke splitsing FO en BO, 1 sector dienstverlening per gemeente. Alle klantcontacten, de kwaliteit daarvan en de kanaalsturing is hierin ondergebracht. Samenwerking is gericht op het delen van (onderdelen van) de backoffice (veelal administratieve verwerkingen)

Moderne Inzet ICT

3. **Technisch beheer en basis IT infrastructuur**
Samenwerking is gericht op IT infrastructuur (netwerken en actieve componenten, databases, fileservers, applicatieservers, firewalls, LANs, WANs, SANs,breedbandnetwerken?)
4. **Applicatiebeheer backofficesystemen en schaalvoordelen**
Samenwerking is gericht op beheer van GBA pakketten, sociale dienstpakketten, belastingen etc..

Klassieke inzet ICT

Met **spoor 1**: de virtuele kanteling, werken we aan de verandering van aanbodgerichte naar vraaggerichte dienstverlening van de haalproducten van onze gemeenten. De vraag van de burger staat centraal, producten worden maximaal via een E-loket aangeboden. Dit eindperspectief van virtueel geïntegreerde dienstverlening aan onze burgers wordt gedeeld door de 7 gemeenten.

Met **spoor 2**: de fysieke kanteling, wordt de organisatiestructuur aangepast aan de virtuele kanteling, ook op regionale schaal. Het concept voorziet zowel in een lokale aansturing van de diensten en de kwaliteit richting de klanten via de frontoffices, als in regionale kwaliteitsborging en schaalvoordelen. Dit kan door het splitsen van frontoffice en backoffice taken, het vergaand toepassen van een regionale midoffice en door het delen van regionale backoffices. Per gemeente zullen dan de komende jaren de frontoffice-taken worden geïntegreerd naar afdelingen/sectoren dienstverlening en de backoffice-taken zullen worden afgesplitst van de frontoffice-taken. Hierdoor kunnen op langere termijn om efficiencyredenen mogelijk ook op regionaal niveau een aantal backoffice-taken worden ingericht. Dit spoor vergt een proces van jaren en is in regionaal verband een enorme uitdaging. Dit lange termijn perspectief wordt door iedereen onderschreven als gewenst eindbeeld.

Met **spoor 3**: technisch beheer en basis IT-infrastructuur, kunnen op korte termijn eveneens grote winsten worden geboekt op relatief korte termijn. Nu gebeurt er veel dubbel werk in de regio – er zijn 7 help desks - zijn dure specialisten schaars, ontstaan continuïteitsproblemen bij de kleinere gemeenten. Samenwerking kan leiden tot minder kwetsbaarheid, hogere kwaliteit en kennisdeling en minder kosten.

Met **spoor 4**, applicatiebeheer backoffice-systemen en schaalvoordelen, richten we ons op de quick-wins die er op korte termijn binnen de regionale samenwerking te halen zijn, zoals samen inkopen van hard- en software en expertise uitwisseling. Het aanbodgericht werken - zoals in spoor 1 beschreven - heeft er toe geleid dat er vele automatiseringspakketten in gebruik zijn. Daardoor is gegevensuitwisseling tussen gemeenten onderling op dit moment erg moeizaam. De ontwikkeling van spoor 1 en spoor 3 en 4 zijn daarom ook van invloed op elkaar. In informele samenwerking op dit punt zien we onvoldoende mogelijkheden, derhalve richten onze voorstellen zich op gewaarborgde, niet vrijblijvende samenwerking.

Landelijk zien sommige gemeenten het eerst op orde maken van de backoffice als een goede weg, andere steden kiezen voor de voorkant: eerst virtueel. Ook in onze regio leven beide opvattingen, het is echter geen zaak van: of – of, maar van: en - en. Dordrecht heeft aangeboden een trekkersrol te willen vervullen voor spoor 1 en op termijn spoor 2. Zwijndrecht heeft aangeboden om een trekkersrol te vervullen in de opstelling van een concreet actieplan voor spoor 3 en 4.

Resultaten bespreking in de 7 gemeenten met ICT deskundigen en management

1. De 7 gemeenten onderschrijven een gezamenlijk eindbeeld voor spoor 1. Dat wil zeggen dat er op termijn een elektronisch loket wordt gerealiseerd voor alle gemeenten. De komende maanden moet dit spoor verder worden vormgegeven.
2. Samenwerkingsmogelijkheden op het terrein van de backoffices en de applicaties binnen de Drechtsteden (spoor 3 en 4) zullen versneld worden verkend.
3. De 7 gemeenten melden zich, voor zowel de moderne als de klassieke inzet van ICT, bij EGEM (programma Elektronische Gemeenten) aan als kandidaat om te participeren in het programma "voorhoede-gemeenten".

Aandachtspunten vanuit EGEM:

- *De ontwikkeling van elektronische dienstverlening is onontkoombaar in ons land. Begin nu, wij willen jullie helpen.*
- *Samen is voordeliger ook al moet je nu meer investeren .*
- *Het samenwerkingsproces is belangrijker dan op voorhand het vastleggen van het resultaat. Dit is in tijd weer aan verandering onderhevig.*
- *Gewoon beginnen en niet wachten tot iedereen op het zelfde ontwikkelingsniveau zit, want dat bereik je nooit.*
- *Het maakt niet zoveel uit of je aan de voorkant begint (E loket) of aan de achterkant (het op orde brengen van de back office, de techniek) Pak op wat kan.*
- *Werk op basis van vertrouwen, realiseer je dat je organisatie mee moet veranderen, virtueel beginnen bij de voorkant is daarom de kleinste stap omdat dan je organisatie nog niet helemaal mee hoeft te veranderen en zo krijg je wel het zicht op de noodzakelijke organisatieveranderingen.*
- *Biedt het rijk aan om in dit traject samen voorhoedegemeente te willen worden en mogelijk kan er dan ook nog financiële steun komen.*

Voorstellen

1. De deelnemende gemeenten besluiten samen te gaan werken bij de totstandkoming van een Elektronisch loket via internet met een generiek E-loket voor digitale dienstverlening inclusief transactiemogelijkheden (betalingssysteem) en mogelijk een on-line raadsinformatie systeem (RIS).
2. Voor 1 januari 2005 legt de AGS een plan van aanpak aan de gemeenten voor dat in ieder geval in gaat op een precisering van het beoogde einddoel, de fasering, planning, benodigde investeringen, een indicatie van de kosten / opbrengsten per gemeente en voor de Drechtsteden als geheel, een programma van eisen voor de dienstverlening. Belangrijk onderdeel van het plan van aanpak is de gezamenlijke ontwikkeling van criteria om een keuze te kunnen maken voor een E-loket waarmee we de elektronische dienstverlening gaan aanbieden.
3. Op basis van het plan van aanpak besluiten we over een gezamenlijk E-loket. Wanneer de financiële consequenties helder zijn, zorgen de deelnemende gemeenten voor voldoende (meerjaren)reserveringen. Dit wegen zij af tegen de eigen investeringen en exploitatielasten, om na 1 januari 2005 de totstandkoming van een gezamenlijk E-loket te kunnen realiseren en beheren.
4. De deelnemende gemeenten gaan samenwerken op het gebied van IT beheer en backofficesystemen en software (spoor 3 en 4) en de AGS zal voor 1 januari 2005 een plan van aanpak hiervoor voorleggen.
5. De kosten die gemoeid zijn met de ontwikkeling van de plannen van aanpak bij de voorstellen 2 en 4 bestaan uit proceskosten, externe ondersteuning, ambtelijke tijd en incidenteel een investering.
De kosten bedragen €80.000,-. Dordrecht draagt hiervan €40.000,- bij en de andere gemeenten verdelen de overige kosten via de verdeelsleutel inwoneraantal.
6. De samenwerkende gemeenten bieden zich aan als voorhoedegemeenten in het kader van 'De andere overheid' en richten zich op gezamenlijke aanvraag van subsidies.

Op het gebied van ICT gaan we gezamenlijk op reis. We weten nog niet exact welke wegen we bewandelen, maar we weten wél waar we samen willen uitkomen. Wanneer we werkelijk onze eindbestemming willen halen is een absolute voorwaarde dat we minder vrijblijvend gaan samenwerken. We accepteren dat niet iedere gemeente even snel kan gaan, maar we gaan met elkaar een onomkeerbaar proces in op weg naar het gezamenlijk eindbeeld.

3. Pilot Beleidsontwikkeling

Er is een eerste verkenning uitgevoerd naar mogelijke samenwerking op beleidsontwikkeling (zie '*Rapport Innovatief Samenwerken*'). Twee dingen zijn daarbij opvallend. Ten eerste is geconcludeerd dat de Drechtsteden al op veel plaatsen min of meer projectmatig samenwerken. Anderzijds is het potentieel voor een meer structurele innovatieve wijze van samenwerking erg groot gebleken.

Met betrekking tot beleidsontwikkeling is afgesproken dat in het najaar de gemeentesecretarissen en MT's (AGS, AAP en AAMS) op voorstel van de projectleiding nadere afspraken maken over het vervolg van Innovatief Samenwerken. Dit voorstel ligt nu voor.

De druk op gemeenten is zodanig, zowel voor wat betreft hoge kwaliteitseisen, kwetsbaarheid, transparantie en resultaatgerichtheid, als voor gedwongen kosten besparingen, dat gezocht wordt naar nieuwe organisatorische werkvormen waarbij optimaal gebruik gemaakt wordt van de kracht, kennis en capaciteit in de regio.

Voor het vervolg van het programmaonderdeel Beleidsontwikkeling wordt in het licht van de doelstellingen van Innovatief Samenwerken en aan de hand van drie scenario's onderzocht wat er moet gebeuren om tot de realisatie te komen van de hieronder beschreven scenario's.

De drie scenario's zijn de volgende:

- **Inkoopmodel Centrumgemeente**

Hierbij worden de inkooprelaties tussen gemeenten in de regio uitgebreid zodat expertise geconcentreerd kan worden.

- **Shared Service Beleidscentrum**

Hierbij wordt de ambtelijke capaciteit voor bepaalde beleidsonderdelen gebundeld in een regionaal centrum. Nu worden er al onderwerpen samen opgepakt en min of meer los opgehangen (bijv. Bureau leerplicht) Gaandeweg zullen deze onderwerpen zich uitbreiden en vragen om een eigenstandig organisatieonderdeel. Het ambtelijk organisatieonderdeel van het advies van de commissie Scholten voorziet hier al in.

- **Projectmatig werken**

Dit is een voortzetting van de huidige manier van werken waarbij samenwerkingsprojecten ad hoc worden ondernomen.

Wij stellen een groeimodel voor waarbij van een intensivering van inkooprelaties (scenario 1) naar een regionale beleidsservice op onderdelen (scenario 2) wordt toegegroeid. Dit sluit projectmatig werken (scenario 3) niet uit en zal ook gestimuleerd moeten worden, maar enkel projectmatig werken zou nauwelijks toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de huidige situatie.

Voorstel 7:

Er wordt een intern onderzoek gestart naar de haalbaarheid van en behoefte aan scenario 1 en 2. Hiervoor wordt een projectgroep ingesteld waaraan de verschillende gemeenten deelnemen. De projectgroep maakt binnen drie maanden een vervolgvorstel in samenspraak met de AGS.

4. Onderzoek Shared Services/Facilitaire samenwerking

Met betrekking tot facilitaire samenwerking en shared services is afgesproken dat verder onderzoek wordt verricht en kennis wordt vergaard .

Tijdens de verkenning is gebleken dat elders in het land significante besparingen worden behaald door intergemeentelijke samenwerking op facilitaire zaken (de PIOFACH-functies Personeel, ICT, Organisatie, Financiën, Aanschaffing/Archief, Consulaire zaken/Communicatie, Huisvesting). Daarom is de AGS van oordeel dat het onderzoek naar samenwerking op facilitaire zaken voortgezet moet worden. Dit wordt gedaan door een excursie te ondernemen naar het samenwerkingsverband Twente. Op basis van deze excursie worden nadere voorstellen gedaan over een plan van aanpak, een projectorganisatie en benodigde middelen.

Voorstel 8:

Facilitaire samenwerking wordt als programmaonderdeel opgenomen in het Programma Innovatief Samenwerken.

5. Programma-organisatie

Om een goede sturing te houden op het proces en om de borging ervan te verzekeren stellen wij voor de ambtelijke inzet te versterken en te verbreden. De AGS zal hiertoe een organisatievoorstel ontwikkelen. Totdat dit voorstel gereed is werken we volgens de organisatie van de bestuursopdracht. Dit houdt het volgende in:

Het bestuurlijk draagvlak wordt verankerd in de betrokkenheid van colleges van burgemeester en wethouders. Zij nemen besluiten en informeren de gemeenteraden. Portefeuillehouders P&O zijn gedelegeerd bestuurlijk opdrachtgever. Namens de portefeuillehouders P&O is

H. van Kooten (wethouder in Sliedrecht) als bestuurlijk trekker aangewezen. De AGS zorgt voor de terugkoppeling.

De ambtelijke sturing op het proces ligt bij de AGS. Om draagvlak te genereren worden verschillende informatiebijeenkomsten georganiseerd.

Versterking programmasturing en projectmatige aanpak

Gelet op de fase die we met elkaar in gaan, is een sterkere aansturing van het proces nodig. In de geest van het rapport van de commissie Dijkstal gaan we een fase in van minder vrijblijvendheid. Dit betekent dat we planmatiger gaan werken met een projectmatige aanpak die ons garandeert dat we onze visie omzetten in resultaten. Om met de futuroloog Joel Barker te spreken: 'Visie zonder actie is een droom, actie zonder visie is gewoon tijdverdrijf. Visie met actie kan de wereld veranderen.' We hebben in de Drechtsteden een visie op samenwerking en hebben met elkaar een aantal kansrijke gebieden benoemd. Het is nu tijd deze gebieden te ontwikkelen en snel te laten zien dat samenwerking meerwaarde heeft op kwalitatief en/of financieel vlak.

6. Beslispunten

1. U wordt verzocht in te stemmen met de acht voorstellen die vet gedrukt zijn opgenomen in paragraaf 2, 3 en 4.
2. U wordt verzocht in te stemmen met versterking en verbreding van de ambtelijke inzet, zoals aangegeven in paragraaf 5.