

RAADSVOORSTEL

17R.00612



17R.00612



Indiener: College van burgemeester en wethouders

Datum: 22 augustus 2017

Portefeuillehouder(s): Wethouder Ten Hagen

Portefeuille(s): Informatievoorziening

Contactpersoon: M. Hanekamp

Tel.nr.: 8586

E-mailadres: hanekamp.m@woerden.nl

Onderwerp:

Wensen en bedenkingen t.a.v. toetreding ICT-Coöperatie Beware

Samenvatting:

We stellen de raad in de gelegenheid om zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken t.a.v. het voorgenomen besluit om toe te treden tot de ICT-coöperatie Beware. De coöperatie heeft als doel om door gemeenten ontwikkelde softwareprogramma's te beheren. Aanleiding voor deelname is de wens om als gemeente meer in control te komen op genoemde programma's en toepassingen. Deelname resulteert in meer flexibiliteit op ICT gebied, grotere onafhankelijkheid van softwareleveranciers, goedkoper aankopen/verwerven van software, meer invloed op de ontwikkeling van software en de mogelijkheid om de door onszelf (of samen met anderen) ontwikkelde software terug te verdienen.

Gevraagd besluit:

De raad wordt gevraagd om geen wensen of bedenkingen in te dienen t.a.v. het voorgenomen besluit van het college van B&W om toe te treden tot de ICT-coöperatie Beware.

Inleiding

Waarom wordt dit raadsvoorstel nu voorgelegd?

Gemeenten, waaronder ook Woerden, maken gebruik van zowel standaardsoftware als maatwerk software. Voor sommige toepassingen voldoen de standaardoplossingen niet en gemeenten moeten dan hun processen aanpassen aan de software of software maken die past bij de gemeente. Beide komen voor. Software die door derden is ontwikkeld en op de markt gebracht, kan vaak niet snel genoeg op veranderende eisen van wetgeving of gebruikers inspelen. Ook dat zijn argumenten om zelf software te ontwikkelen.

Het blijkt dat software die gemeenten voor zichzelf maken ook voor andere gemeenten interessant kan zijn. Omdat delen en beheren van de software goed is te organiseren, is de ICT-coöperatie Beware opgericht. In 2015 zijn wij samen met de gemeenten Eindhoven en Boxtel gestart met de voorbereidingen van de ICT-coöperatie. Dit heeft geleid tot het ondertekenen van de Memorandum of Understanding op 17 juni 2015. Door politieke omstandigheden, het aftreden van wethouder Duindam, heeft voor ons dit proces stil gelegen. De gemeenten Eindhoven, Boxtel en Sint Michielsgestel zijn doorgedaan. Zij hebben op 12 januari 2017 de ICT-coöperatie Beware opgericht. De gemeente Woerden kan nu aansluiten. Bij de argumenten treft u aan waarom wij graag nu willen aansluiten.

Participatieproces

Hoe is dit voorstel tot stand gekomen?

De ICT-Coöperatie is een samenwerking tussen de gemeentes Boxtel, Eindhoven en Woerden op basis van gedeelde visie (zie hiervoor bijlage 1: Memorandum of understanding 17 juni 2015). Belangrijk om te vermelden is dat er inmiddels wel wat veranderd is. Er is namelijk geen sprake meer van de samenwerking met de launching partner Gemcloud. Door politieke omstandigheden heeft Woerden zich tijdelijk afzijdig gehouden en is de ICT-coöperatie op 12 januari 2017 opgericht door Eindhoven en MijnGemeenteDichtbij (de gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Boxtel en Sint Michielsgestel). Woerden heeft nog steeds de mogelijkheid om toe te treden. Andere geïnteresseerde gemeenten zijn de samenwerkende gemeenten in Noord-West Friesland, Helmond, Heusden en Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe.

Wat willen we bereiken?

De ICT-coöperatie (Beware) is eigenaar en beheert software en bewaakt afgesproken standaarden, privacy en beveiliging. Gemeenten komen hiermee weer meer in control op deze softwareprogramma's en toepassingen. Bijvoorbeeld het sneller doorvoeren van aanpassingen (wettelijk of op basis van behoefte van onze stakeholders inwoners, bestuur en medewerkers) en de mogelijkheid om software te koppelen om zo data uit te wisselen (open standaarden).

Als we toetreden tot de ICT-coöperatie levert het de volgende resultaten :

- *Flexibiliteit op ICT gebied*
- *Meer onafhankelijkheid van softwareleveranciers*
- *Goedkoper aankopen/verwerven van software*
- *Meer invloed op de ontwikkeling van software*
- *Mogelijkheid om de door onszelf (of samen met anderen) ontwikkelde software terug te verdienen*

Bij de argumenten gaan wij hier verder op in.

Wat gaan we daarvoor doen?

1. Woerden wil een actieve inbreng hebben om de randvoorwaarden (privacy, beveiliging, open standaarden etc.) te bewaken en de ICT-coöperatie verder te ontwikkelen.
2. Inwonercloud/Cumulus overdragen aan de ICT-coöperatie om zo het beheer te verankeren en gezamenlijk met andere gemeenten uit te voeren.
3. Verkennen welke programma's binnen de ICT-coöperatie interessant zijn voor Woerden. Interessant zijn in dit kader de werk en inkomen module die in Noord-West Friesland ontwikkeld wordt en het subsidiesysteem dat in Eindhoven ontwikkeld wordt.

Argumenten

1. Deelname aan de ICT-coöperatie kan ons helpen de effecten die wij in de vorige paragraaf hebben genoemd te realiseren.
 - a. *De ontwikkelde software is eigendom van de ICT-coöperatie. Deelname aan de ICT-coöperatie geeft ons toegang tot gezamenlijk beter, sneller, flexibeler, goedkoper software (laten) maken en delen om (in de toekomst) gebruik van te maken. Het vergroot onze keuzemogelijkheid en er is geen sprake van gedwongen winkelnering.*
 - b. *Ons uitgangspunt om steeds consequenter te denken en werken vanuit de inwoner en medewerker stelt andere eisen aan software die we niet vanzelfsprekend vinden bij de huidige leveranciers. Deelname aan de ICT-coöperatie maakt het mogelijk om samen met andere gemeenten een project te starten dat echt aansluit bij onze wensen.*
 - c. *Toetreden bij de ICT-coöperatie past bij onze wens om waar het mogelijk is met andere gemeenten samen te werken.*
 - d. *Door in een vroegstadium aan te sluiten bij de ICT-coöperatie kunnen we*

bijdragen en invloed uitoefenen op de daadwerkelijke vormgeving van de organisatie en werkwijze.

- e. Door toe te treden tot de ICT-coöperatie sluiten wij aan bij de doelen van de digitale agenda 2020 en de collectiviseringsgedachte (massaal digitaal en maatwerk lokaal) van de VNG. Zie bijlage 3 voor het rapport Coöperatief vernieuwen en [hier](#) om naar de website van de digitale agenda 2020 te gaan.
- f. Aansluiten bij de ICT coöperatie biedt ons de mogelijkheid om de beweging naar meer onafhankelijkheid van softwareleveranciers, flexibiliteit te maken en daar concreet vorm aan te geven. Het biedt de mogelijkheid om daadwerkelijkheid volgens de vastgestelde standaarden te werken (zodat je écht verschillende applicaties makkelijk met elkaar kan verbinden).
- g. Toetreden tot de ICT-coöperatie biedt ons de mogelijkheid om ons eigen softwareprogramma (Cumulus) te delen met andere gemeenten en gezamenlijk het beheer uit te voeren.
- h. Wij kunnen gebruik maken van softwareprogramma's die door andere gemeenten beschikbaar worden gesteld binnen de ICT-coöperatie en/of samen met anderen nieuwe software ontwikkelen.
- i. Samen ontwikkelen betekent lagere ontwikkelkosten en lagere beheerlasten per gemeente

Kanttekeningen, risico's en alternatieven

1. Deelname aan de ICT-coöperatie kan ons helpen onze doelen te realiseren maar:
 - a. Het betreft een innovatieve ontwikkeling. Dit betekent dat het doel helder is maar ook nog veel zaken verder uitgewerkt moeten worden. De ICT-coöperatie is net opgericht en de daadwerkelijke werkwijze wordt nu verder uitgewerkt. Voor ons is de organisatie van het beheer (waaronder beveiliging, continuïteit, voldoen aan wettelijke eisen en doorontwikkeling, expertise) belangrijk.
 - b. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over de voorwaarden en de financiële vergoeding waaronder zelfontwikkelde software kan worden ingebracht. Deze afspraken worden gezamenlijk gemaakt.
 - c. Het lidmaatschap moet al betaald worden en we weten nog niet wat het toekomstig aanbod is.
 - d. Uittreden kan leiden tot kosten (maximaal een jaar contributie).
 - e. Naast de lidmaatschapskosten zullen we ook ambtelijke uren moeten inzetten om de visie van de ICT-coöperatie verder uit te werken.

Beheersmaatregelen:

Per nieuw te ontwikkelen of te kopen software (punt 1c) wordt met de geïnteresseerden een business case en afspraken over kosten en risico's gemaakt. De ICT-coöperatie Beware is een coöperatie UA (uitgesloten aansprakelijkheid). Bij uitgesloten aansprakelijkheid (UA) zijn de leden niet aansprakelijk voor het tekort; Het risico van punt 1d is beperkt tot de kosten die samenhangen met het lidmaatschap.

Alternatieven:

De in de inleiding genoemde ontwikkelingen spelen voor alle gemeenten. Er zijn ook meerdere initiatieven in ontwikkeling bij de digitale agenda 2020. Ook zijn er initiatieven als Dimpact en Gov-united. Belangrijk verschil echter is dat bij de ICT-coöperatie een van de uitgangspunten is om zo onafhankelijk mogelijk te zijn van softwareleveranciers en dat de ontwikkelde software eigendom is van de ICT-coöperatie. Om deze redenen heeft het college destijds de memorandum of Understanding getekend. De ICT-coöperatie volgt deze ontwikkelingen echter goed en werkt samen waar kan. Daarnaast kan de gemeenten altijd besluiten aan te sluiten bij een ander initiatief.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

- De lidmaatschapskosten zijn €22.000 per jaar. Dit is gebaseerd op €0,35 /per inwoner per jaar uitgaande van een verzorgingsgebied van minimaal 600.000 inwoners. Op dit moment zijn er drie gemeenten aangesloten met een inwonertal van 286.000. Met de reeds toegetreden en geïnteresseerde gemeenten is het aantal van circa 600.000 inwoners bereikt.

- De kosten voor het (laten) vervaardigen van de applicaties worden gedeeld door de deelnemers die gebruik willen maken van die applicatie. Voor de verdeling van de kosten wordt een verdeelsleutel op basis van het aantal inwoners gehanteerd.
- Dekking van de kosten worden gevonden binnen de begroting (domein Informatievoorziening) 2018. Een van de doelen is dat de software substantieel goedkoper wordt. Om die reden dient er dekking gevonden te worden binnen de begroting.

Communicatie

- Indien u wensen of bedenkingen heeft zullen wij deze bespreken met de directie van de ICT-coöperatie Beware.
- Wij zullen u op de hoogte houden van de relevante stappen die genomen worden middels een raadsinformatiebrief.

Vervolgproces

Indien de raad zijn wensen of bedenkingen bekend heeft gemaakt zal het college in overleg treden met de directie van de ICT-coöperatie en vervolgens een definitief besluit nemen. Bij een positief besluit vindt na 2 jaar een evaluatie plaats.

Bevoegdheid raad:

Conform artikel 160 lid 2 Gemeentewet waarin bepaald wordt dat een besluit tot deelname aan een coöperatie niet genomen wordt zonder dat de raad in de gelegenheid is zijn wensen en bedenkingen te uiten.

Bijlagen:

Bijlage 1: Memorandum of understanding 17 juni 2015
 Bijlage 2: Presentatie ICT-coöperatie BEWARE dd. 2 februari 2017
 Bijlage 3: Rapport in opdracht van de VNG, *Coöperatief vernieuwen, Over gedeeld perspectief en uiteenlopende ideeën voor realisatie, Een verkenning naar begaanbare wegen in collectivisering i- Voorzieningen, Berenschot, maart 2016*
 Bijlage 4: Oprichtingsplan ICT-coöperatie Beware
 Bijlage 5: Voorgenomen besluit college van B&W t.a.v. toetreding tot de ICT- coöperatie Beware
 Bijlage 6: Lidmaatschapsovereenkomst
 Bijlage 7: Statuten ICT-coöperatie Beware
 Bijlage 8: Reglement Raad van Commissarissen van de ICT-coöperatie Beware
 Bijlage 9: Directiereglement ICT-coöperatie Beware
 Bijlage 10: Voorstel benoemingswijze Raad van Commissarissen en Directie
 Bijlage 11: Werkwijze community ICT-coöperatie Beware
 Bijlage 12: Rapport in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Maak waar! Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid, april 2017.

De indiener: College van burgemeester en wethouders

De secretaris

De burgemeester

drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA

V.J.H. Molkenboer

b/a M.H. Brander



**MEMORANDUM of UNDERSTANDING
'DE COÖPERATIE'**

**GEMEENTE BOXTEL
GEMEENTE EINDHOVEN
GEMEENTE WOERDEN
GEMCLOUD B.V.**

18 JUNI 2015

Dit Memorandum of Understanding (MoU) is afgesproken tussen:

1. De gemeenten Boxtel, Eindhoven en Woerden, hierbij rechtsgeldig vertegenwoordigd door respectievelijk burgemeester M. Buijs, wethouder M. Schreurs en burgemeester V.J.H. Molkenboer.
2. GemCloud B.V. te Naarden, mede namens GemBoxx B.V. te Naarden, aandeelhouders en gelieerde partijen, hierbij rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar directeur de heer S. J. Miedema, anderzijds, nader te noemen; GemCloud.

De gemeente Eindhoven, Woerden en Boxtel en GemCloud worden, zodra zij samen worden bedoeld, nader genoemd; Partijen.

De overwegingen:

- De gemeenten Eindhoven, Boxtel en Woerden beraden zich op de toekomst van hun informatiehuishouding, met als doel die (voortdurend) te verbeteren, te standaardiseren, te delen met andere gemeenten en substantieel goedkoper te maken.
- GemCloud heeft de ambitie om die ontwikkeling, in een volwaardig partnership, te faciliteren.
- De publiek-private samenwerking in deze context is gericht op een moderne manier van standaardiseren en delen, waardoor de gemeenten optimaal kunnen profiteren van de technologische ontwikkelingen.
- GemCloud heeft een platform ontwikkeld, waarop deze publiek-private samenwerking kan worden geconcretiseerd: een geïntegreerd gemeentelijk systeem(concept), waarin gemeenten zichzelf en elkaar helpen om bovengenoemd doel te realiseren.
- Het 'moderne standaardiseren en delen' wordt ingevuld door de in de gemeentelijke informatiehuishouding te gebruiken applicaties één maal te ontwikkelen en daarna met zo veel mogelijk andere gemeenten te delen.
- Hierbij worden de KING-, Gemma- en vereiste overheidsstandaarden in acht genomen, voor zover wettelijk vereist en/of naar mening van de partijen passend bij hun ambities.
- De beoogde samenwerkingsvorm is een intergemeentelijke coöperatie, waarmee publiek/private samenwerkingen worden gerealiseerd.
- De partijen willen het eigendom van de ontwikkelde applicaties bij de coöperatie terecht laten komen.
- De samenwerking begint bij de architectuur en software, die GemCloud bij de start van de samenwerking al operationeel beschikbaar heeft, kan worden verbreed naar alle software in de gemeentelijke bedrijfsvoering met betrekking tot burgerzaken en het sociaal domein en kent als uiteindelijk perspectief alle software ten behoeve van de hele gemeentelijke bedrijfsvoering en dienstverlening.
- Dit Memorandum of Understanding heeft het karakter van een intentieverklaring, die de betrokken partijen juridisch op geen enkele manier bindt.



Alle overwegingen meegenomen, spreken partijen de intentie uit:

- Om gezamenlijk (en uiteindelijk met zo veel mogelijk andere gemeenten) een publiek/private samenwerking te gaan verkennen op het gebied van de gemeentelijke informatiehuishouding.
- De beoogde samenwerkingsvorm is een coöperatie.
- De werktitel van deze samenwerkingsvorm is hierna 'de Coöperatie'.

De voorwaarden

- Per 1 januari 2017 moet de Coöperatie haar levensvatbaarheid hebben aangetoond door economisch en functioneel een volwaardig alternatief te bieden voor de huidige situatie.
- De Coöperatie wordt geacht inkoop-, innovatie-, schaal-, kennis-, kosten- en kwaliteitsvoordelen te realiseren, die ten goede komen aan het publieke belang, zonder gezonde marktwerking en mededinging uit het oog te verliezen.
- De Coöperatie bevordert en faciliteert samenwerking tussen burger, bedrijf, (lokale) overheid, afnemers en leveranciers én beoogt eventuele belemmeringen daarin weg te nemen.
- GemCloud moet te allen tijde een aanbieder blijven, die open marktwerking, voortdurende verbetering, een moderne manier van 'standaardiseren en delen' en zo gering mogelijke kosten voor de gemeenten stimuleert.
- De Coöperatie wordt (ook statutair) geacht een open, geïntegreerd en innovatief platform (door) te ontwikkelen, dat open staat voor zo veel mogelijk andere ontwikkelaars/leveranciers.
- Ook door standaardisatie van interfaces en databases bevordert de Coöperatie de entree van nieuwkomers op de gemeentelijke ICT-markt.
- De Coöperatie krijgt het basisidee van GemCloud, het daarop gebaseerde platform, de daarbij behorende architectuur en alle ontwikkelde applicaties (in hun onderlinge samenhang) in eigendom.
- Professionals uit de deelnemende gemeenten worden in de Coöperatie opgeleid voor het ontwikkelen, aanpassen en onderhouden van de applicaties; dat gebeurt enerzijds om die professionals een nieuw perspectief te bieden en anderzijds om de continuïteit van de Coöperatie te waarborgen.
- Indien één van de genoemde partijen om haar moverende redenen, wil afzien van de beoogde deelname in de voorziene Coöperatie, zal zij dat besluit schriftelijk en inclusief motivatie aan de andere partijen mededelen.

Gemeente Boxtel
M. Buijs

GemCloud
S. J. Miedema

Gemeente Eindhoven
M. Schreurs

Gemeente Woerden
V.J.H. Molkenboer



Inwonercloud/Cumulus/ICT coöperatie



gemeente
WOERDEN

De Droom, The Why?



gemeente
WOERDEN

Het Idee, de droom, de toekomst

Inwonercloud:

Alles in één dossier

Altijd inzicht in je eigen dossier

Aangeven wie het dossier kan zien

Geen verschillende loketten

Goede informatie over zorgaanbieders

Advies over bestaande digitale
hulpmiddelen (apps)

Wat is nu de huidige uitwerking?

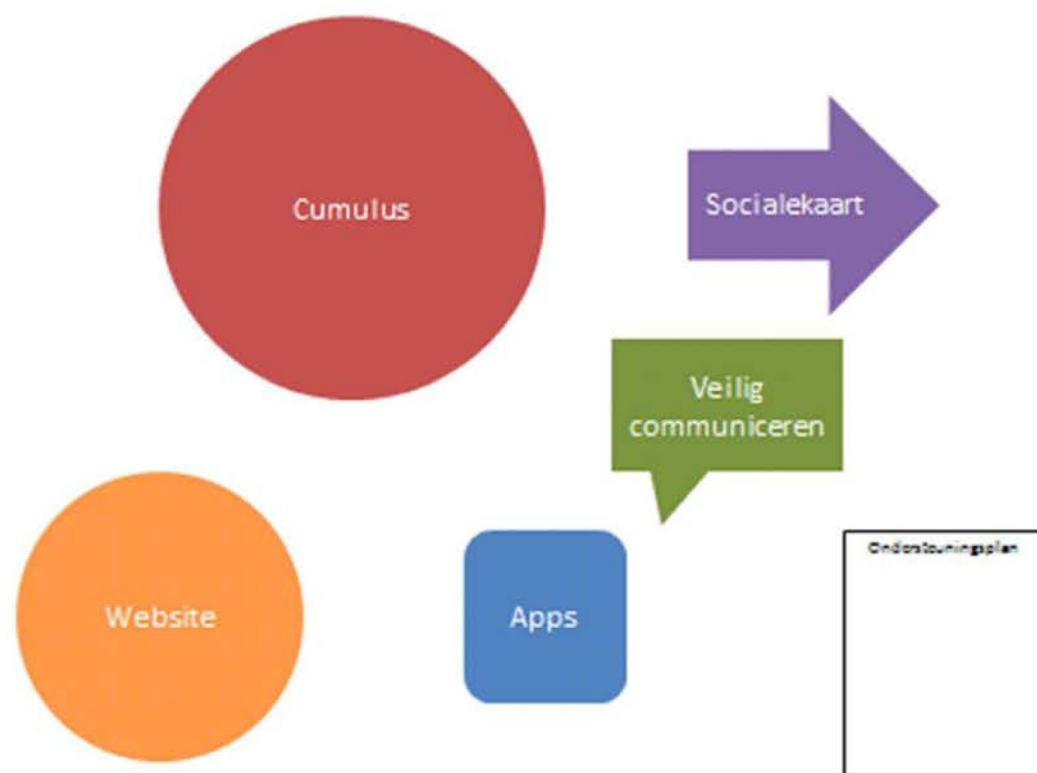
De huidige uitwerking



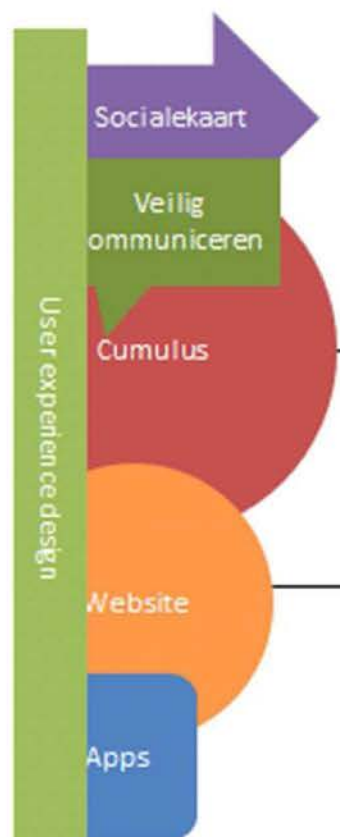
* cumulus



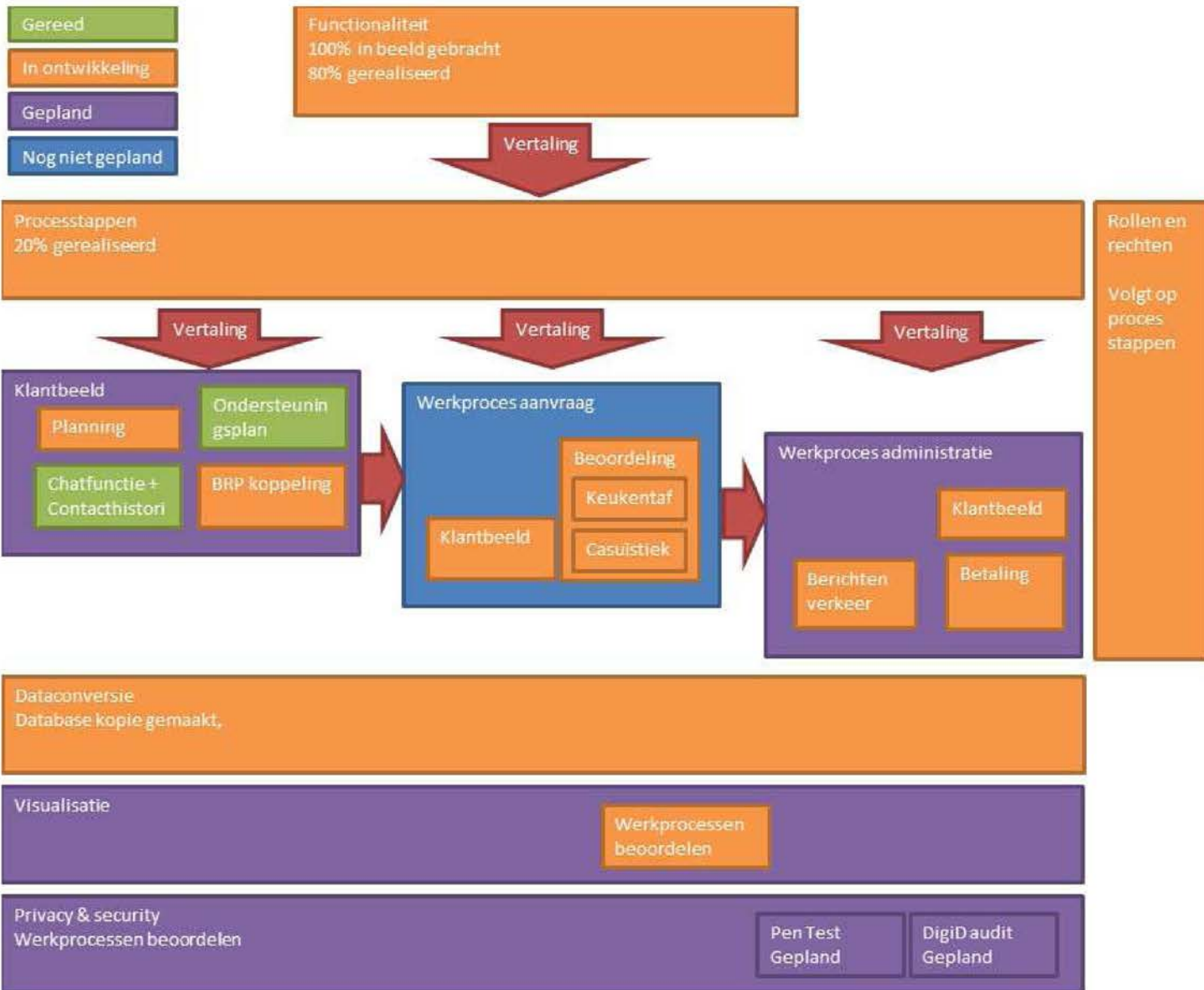
User Experience



User Experience



Cumulus



Cumulus

x-Works Development x Nieuw tabblad x

cumulus-test-01.woerden.nl:8080/xps/xna.html#

x-Works^{1.0} Algemene gegevens v Woerden / Oudewater Test: account integrale toegang 01 v

Dashboard Ondersteuningsplannen Integrale Toegang Wijzigen

Opslaan Sluiten

BSN 176580797

Achternaam Bodewes

Voorvoegsels

Voornamen Bernd

Geboortedatum 23-10-1979

Overlijdensdatum

Geslacht -- maak keuze --

Burgerlijke staat

Contactgegevens 😊 Toevoegen +

Huidige situatie

Problemen

Wat heeft u zelf gedaan om deze problemen op te lossen ? D

Wat zijn precies de problemen ? C

Ondersteuning

Doel

Cumulus

x-Works Development
EN Engels (Verenigde Staten)
Help
www.woerdenwijzer.nl/cumulus/klantbeeldconsulent
Zoeken
Mijn account

Dashboard
werkvoorraad
Justin kees
Bennie Staut

Huidige dossierhouder:
Huidige status:
Verwachte volgende status:

Wil de Redder
ondersteuningsplan aanvullen
'Akkoord ondersteuningsplan inwoner'
Opslaan
Sluiten

inwonerdossier
Naw gegevens
Gewenste situatie
Huidige situatie
Ondersteuning
Afronding

BSN
1234567890
Roepnaam
Bennie (man)
Voornamen en achternaam
Daniel Bennie Staut
geboortedatum
1 april 2008
Straatnaam en nummer
Van Lingenootlaan 3
Postcode en woonplaats
1234 AA Woerden
Gezinsdossier
Gezin Jansen
Contact via
contactpersoon
Telefoon contactpersoon
0612345678
E-mail contactpersoon
danielle@amail.nl
Ander verzendadres
Ja
Meer NAW gegevens

Mw. Schavelt Oma

Danielle Staut Moeder
Peter Jansen vader
Bennie Staut
Kees Jan Jansen halfbroer
Petronella Jansen halfzuster

Aanpassen

Contacten
Nieuw bericht

zoeken
Filter
geen

Bericht: aanbieder
14-08-2016

Beste mevrouw Staut,
Fijn dat u dit uit gezocht hebt. Aan u nu de keus om

verstuur

☒ Bericht mag verborgen worden na akkoord ondersteuningsplan

Bericht: aanbieder
13-08-2016
Hoi Wil, ik heb een aanbieder gevon....

Verslag huisbezoek
12-08-2016
Op 6 maart op huisbezoek geweest. Gespr...

Afspraak huisbezoek
01-08-2016
Afspraak op 12-08-2016

Verslag telefoongesprek
12-08-2016
Om 09.00 gesproken met de moeder van ...

WhatsApp bericht
01-08-2016
Ik wil graag contact over

WhatsApp bericht
20-07-2016

Kladblok

Vandaag nog mevrouw een bericht sturen. Niet vergeten de nieuwe aanbieder te melden.

Agenda
Toevoegen

16-08-2016
Telefonisch consult behandel.

06-08-2016
Terugkoppeling consult

03-09-2016
Laatste dag onderzoek

Documenten

WoerdenWijzer Dossier

BEWARE

ICT-Coöperatie

November 2016



DE BEWEGING

De samenleving verandert
De vraag van burgers en bedrijven ook
De veranderingen komen steeds sneller op ons af
We zullen steeds sneller moeten reageren
Met nieuwe technologie kán dat ook
Daarin willen we initiatief nemen
En een redelijker verdienmodel op ICT-markt creëren



DE AMBITIE

De gemeenten Eindhoven, Boxtel en Woerden beraden zich op de toekomst van hun informatiehuishouding, met als doel die (voortdurend) te verbeteren, te standaardiseren, te delen met andere gemeenten en substantieel goedkoper te maken.



DE VERANDERING

HUIDIGE SYSTEEM

Gesloten systeem

Overheid beheerder data van inwoners/bedrijven

Software in eigendom leverancier

1 applicatie, 390 keer betalen

Software ontwikkeling traditioneel

Software gedreven werken

>>

GEWENSTE SYSTEEM

Open systeem

Inwoners/bedrijven beheerder van eigen data

Software in eigendom gemeenten

1 applicatie, 1 x betalen en delen

Software ontwikkeling *agile*

Data gedreven werken

DE COÖPERATIE BEWARE

ONDERSCHEIDENDE WAARDE

Niet beperkt tot inkoopmodel

Eigendom software

Open voor 'alle' leveranciers

Zeer kleine organisatie

Data-gedreven werken

Complementair ontwikkelen op kleine versnellers

PoC: CORV-applicatie

WINSTVERWACHTING

Beweging op starre gemeentelijke ICT-markt

Expeditie; leren in het (agile) doen

Sneller kunnen inspelen op veranderingen

Eigen regie terug



STAND VAN ZAKEN

MijnGemeenteDichtbij & Eindhoven hebben de coöperatie op 12 januari 2017 opgericht

Woerden: herstart politieke besluitvorming dit najaar

MoU door Gemboxx opgezegd

Eindhoven heeft gebruiksrecht Grexx/Gemboxx-platform;
(daarmee ons 'agile werken' doorontwikkelen)

Eindhoven bijna klaar met subsidiesysteem op dit platform

Externe toets SIG

Woerden vervolgt 'Inwonercloud' op CompanyX-platform

Gezamenlijk zoeken naar een derde ontwikkelplatform

Burgerzakenmodules grootste perspectief

Voor andere gemeenten: lage drempel + samen ontwikkelen

Gesprekken met andere gemeenten/samenwerkingspartners





ICT coöperatie – Stand van zaken Woerden

- Woerden wil toetreden tot deze coöperatie en is momenteel bezig met het schrijven van een advies voor Raad & College
- 2 februari komt Frank Vijg (programma-manager Eindhoven) en Jaap Haenen (Directielid en CIO, chief information officer, Eindhoven) langs om een presentatie te geven aan de Raad.





ICT coöperatie– Doel

Doel:

- Aansluiten bij de coöperatie

Reden:

- Gebruik maken van goedkopere software door kosten te delen
 - Flexibele inzetbaarheid van de applicaties. Vervangbaar en te koppelen met andere apps
 - Minder afhankelijk van leveranciers
- 



ICT Cooperatie - fasering

- Fase 1 (afgerond):
 - Verkennen van de mogelijkheden
 - Voorbereiden van de Coöperatie
 - Ontwikkelen van software als individuele gemeente (binnen aanbestedingsregels)
 - Besluitvorming





ICT Cooperatie - fasering

– Fase 2 (huidige fase):

Woerden heeft het voornemen om toe te treden tot de Coöperatie

- Oprichting Coöperatie (december 2016 Eindhoven en Boxtel)
- Benoemen Raad van Commissarissen en directie.
- Operationaliseren Coöperatie (o.b.v. community building)
- Maken van werkende software
- Ledenwerving

– Fase 3: De inrichting van de coöperatie

- Leveranciers kunnen applicaties aanbieden aan de coöperatie. Deze moeten aan bepaalde eisen voldoen
- 

Harro Spanninga
Hans van der Werff
Frederik van Dalfsen
Randy Eichhorn

Berenschot

Coöperatief vernieuwen

Over gedeeld perspectief en
uiteenlopende ideeën voor realisatie

**Een verkenning naar begaanbare wegen
in collectivisering i-Voorzieningen**





Coöperatief vernieuwen

Over gedeeld perspectief en
uiteenlopende ideeën voor realisatie

Een verkenning naar begaanbare wegen in collectivisering i-Voorzieningen

Harro Spanninga
Hans van der Werff
Frederik van Dalfsen
Randy Eichhorn

Inhoud

1. Samenvatting: begaanbare wegen in collectivisering i-Voorzieningen	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Waar staan we nu? (overzicht)	5
1.3 Waar ligt de wenselijkheid en urgentie m.b.t. verdergaande collectivisering? (inzicht)	5
1.4 Methodisch doordenken	6
1.5 Heeft collectivisering de goede prioriteit?	6
1.6 Wat zijn de adviezen over de begaanbare wegen in de (nabije) toekomst? (uitzicht)	7
1.7 En nu verder!	8
2. Aanpak verkenning	9
2.1 Samenwerking tussen gemeenten; een snel ontwikkelend speelveld	9
2.2 Het ruilmechanisme van “macht” naar “invloed + voordeel + flexibiliteit”	9
2.3 De vraag: een verkenning	10
2.4 Publieke waarde als startpunt in het denken	10
2.5 De aanpak – vanuit theorie en praktijk naar overzicht, inzicht en uitzicht	11
2.6 De hoofdstappen “overzicht, inzicht en uitzicht” nader uitgewerkt	12
2.7 Gebruikte bronnen binnen de overheid	12
2.8 Leren van anderen	13
3. Overzicht: waar we staan, wat vooraf ging en wat voor ons ligt	15
3.1 Heden, verleden en toekomst van collectieve ICT in het gemeentelijke domein	15
3.2 Digitale agenda 2020	17
3.3 ICT samenwerkingsverbanden in de regio	18
3.4 Samenvattend van enige afstand	19



Inhoud vervolg

4. Inzicht; vanuit methodisch doordenken	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Theoretische afbakening van het onderwerp	21
4.3 Levenscyclus van ICT	23
4.4 Publieke waarde en i-Voorzieningen	27
4.5 Samenwerkingsvormen	29
4.6 Kosten voor i-Voorzieningen in perspectief	30
4.7 Conclusie op basis van theorie	31
5. Inzicht: wat zeggen stakeholders?	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Wie hebben we gesproken?	33
5.3 Wat is er te leren uit huidige samenwerkingstrajecten	38
5.4 Overige stimulansen en blokkades	40
5.5 Wat leren we van anderen?	41
6. Samenwerkingsverbanden	43
6.1 De opgave voor de samenwerking	43
6.2 De eisen aan het samenwerkingsverband op hoofdlijnen	44
6.3 De relatie met huidige samenwerkingsverbanden	44
6.4 Verplichtende zelfregulering	45
6.5 Tot slot reflectie over de rechtsvorm	46
7. Uitzicht; begaanbare wegen in collectivisering van ICT	47
7.1 Inleiding	47
7.2 Methodisch doordenken en praktijk samengebracht	47
7.3 Leren van de huidige praktijk, stimulansen en blokkades	48
7.4 Denken in korte, middellange en lange termijn	48
7.5 Korte termijn aanpak (2016 en 2017)	49
7.6 Middellange termijn oplossing (2017 tot en met 2019)	50
7.7 De uitvoeringsorganisatie uitgelicht	51
7.8 De sturende kracht van geld	52
7.9 En nu verder!	52

1. Samenvatting: begaanbare wegen in collectivisering i-Voorzieningen en dienstverlening

1.1 INLEIDING

De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft een opdracht gegeven een korte verkenning naar de mogelijkheden voor collectivisering van i-Voorzieningen uit te voeren. Uit deze verkenning komt een aantal adviezen en aanbevelingen voort. In deze samenvatting schetsen we de huidige situatie rond collectivisering van ICT in Nederland (overzicht), de inzichten van belangrijke stakeholders, de uitkomsten van het methodisch doordenken van het vraagstuk (inzicht) en onze adviezen en aanbevelingen (uitzicht).

1.2 WAAR STAAN WE NU? (OVERZICHT)

- Tot en met het jaar 2000 werkten gemeenten nauwelijks samen. Zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk hield de oriëntatie rond beleid en de uitvoering op bij de gemeentegrenzen.
- Hoe anders is het nu! Alle gemeenten werken actief samen op veel terreinen. Vraagstukken worden steeds vaker regionaal aangevlogen en op bedrijfsvoeringgebied worden de handen ineen geslagen. Op het vlak van i-Voorzieningen werkt iedere gemeente met andere gemeenten samen. Op vele manieren, overigens.
- Welk pad ligt voor ons? Zonder grootschalige ingrepen mag verwacht worden dat de regionalisering van vraagstukken zich doorzet, dat samenwerking grootschaliger en omvangrijker wordt en dat het steeds lastiger wordt het innovatietempo van de samenleving bij te houden.

1.3 WAAR LIGT DE WENSELIJKHEID EN URGENTIE M.B.T. VERDERGAANDE COLLECTIVISERING? (INZICHT)

- Alle geïnterviewden delen de analyse dat de huidige situatie niet toekomstbestendig is. Innoveren, ontwikkelen en beheren op een wijze die als karikatuur te omschrijven is als “390 keer hetzelfde doen” achten alle geïnterviewden als niet wenselijk en zelfs onzinnig.
- Het is wenselijk dat de gemeenten meer aandacht kunnen besteden aan taken met een hoge publieke waarde en voor de overige zaken sterk ontzorgd worden.
- De stakeholders delen krachtig met elkaar dat een doorbraak gewenst is en dat de huidige lijn van het zoeken naar schaalgrootte en bundeling van krachten doorbroken moet worden. Het moet slimmer en het moet sneller!

Belangrijkste bevindingen van de stakeholders t.a.v. i-Voorzieningen



De lijn van verdergaande collectivisering wordt breed ondersteund. Voor de gemeenschap leidend tot een meer marktconforme en eigentijdse dienstverlening (zoals partijen als Bol.com, Booking.com en Coolblue), en voor de gemeente tot lagere kosten per product of oplossing en bundeling van schaarse deskundigheid (met name op het vlak van security, privacy en beleidsinformatie), zodanig dat deze voor iedere gemeente beschikbaar is.

1.4 METHODISCH DOORDENKEN

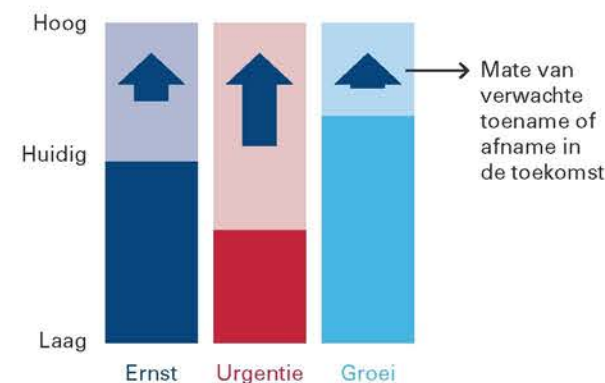
Waar liggen terreinen waar het collectief organiseren loont en de publieke waarde groot is? Dit hebben we doordacht. Niet kijkend naar de praktijk maar redenerend vanuit de inhoud, de invloed van schaalgrootte en nadenkend over de effecten van collectivisering op het creëren van publieke waarde en op het aspect legitimiteit. Ook vanuit dit doordenken komen de gebieden van dienstverlening en beleidsinformatie krachtig naar voren. Echter met een duidelijke waarschuwing. Op deze terreinen zal snel spanning ervaren worden tussen de beleidsvrij-

heid van de gemeente en het onderwerp van collectivisering. Mits op deze terreinen niet het beleid maar de systemen en de kennis worden gedeeld kan dit opgevangen worden. Ook is het toewerken naar een gemeente-cloud aantrekkelijk. Weinig legitimiteitsvragen, maar wel een terrein waar nu reeds veel op wordt samengewerkt en die complexere samenwerking op het terrein van de back-offices kan bevorderen.

1.5 HEEFT COLLECTIVISERING DE GOEDE PRIORITEIT?

Enerzijds zijn de stakeholders het in hoge mate eens over de wenselijkheid van collectivisering. Anderzijds hebben zij sterk verschillende beelden over de manier waarop collectivisering vorm moet krijgen.

Beelden stakeholders t.a.v. ernst, urgentie en groei



- **Ernst;** de "ernst" van het vraagstuk is redelijk hoog. Iedere geïnterviewde heeft een stevige redenering waarom het vraagstuk van collectivisering relevant is.
- **Urgentie;** de "urgentie" ligt op een lager niveau dan de "ernst". De gevoelde urgentie om nu in beweging te komen is krachtig bij grootschalige veranderingen (zoals bij de 3D's) of bij incidenten (zoals bij DigiNotar). De regulier gevoelde urgentie is weliswaar de laatste jaren gestegen, maar nog vrij laag ten opzichte van andere gemeentelijke ambities en opgaven.

- **Groei;** de "groei" wordt nu reeds als relatief hoog ingeschat, hetgeen wil zeggen dat geïnterviewden met elkaar delen dat het vraagstuk van collectivisering (slimmer samen oplossingen ontwikkelen en beheren) aan belang en complexiteit toe zal nemen en dat zonder ingrijpen de vraagstukken rond informatisering minder goed beheersbaar worden.

Het gedeelde beeld van "Ernst, Urgentie en Groei" roept het beeld op dat iedereen snapt hoe belangrijk het is en dat we de collectivisering met prioriteit moeten oppakken, maar dat er helaas vandaag nog even andere prioriteiten zijn. Het vraagstuk is niet overall "top of mind", is weinig sexy en er is relatief weinig politieke druk om het vraagstuk met voorrang op te pakken. Deze omstandigheden en het veelal ontbreken van harde verplichtende deadlines maakt dat de motieven en beweegredenen om in actie te komen weliswaar in kracht groeien, maar nu nog relatief zwak zijn.

1.6 WAT ZIJN DE ADVIEZEN OVER DE BEGAANBARE WEGEN IN DE (NABIJE) TOEKOMST? (UITZICHT)

Wij adviseren krachtig doelstellingen voor de middel-lange termijn (2017 – 2019) te kiezen, die nuchter en ambitieus tegelijk zijn. Nuchter omdat ze aansluiten op de focusgebieden die zowel vanuit het methodisch doordenken als vanuit de stakeholderanalyse naar voren komen. Niet meer en niet minder. Anders gezegd: doelstellingen die gedragen en logisch zijn.

Daarnaast adviseren wij te kiezen voor een doorbraak. Hier zit de ambitie. Een doorbraak in het operationaliseren van collectivisering op de focusgebieden (dienstverlening, woekeren met schaarse kennis op het gebied van beleidsinformatie en beveiliging/privacy en tot slot de vorming van een gemeentelijke cloud) en bij nieuwe ontwikkelingen zoals de omgevingswet. En een doorbraak in de besturing vanuit de gemeenten op de te boeken resultaten. Een doorbraak in een hoog tempo waarmee direct na de ALV van juni 2016 met een realisatieplan een aanvang wordt gemaakt.

De adviezen zijn in lijn hiermee samen te vatten in één hoofdadvisie en twee ondersteunende adviezen:



Kenmerken van het hoofdadvisie zijn:

- De gemeenten richten een uitvoeringsorganisatie op die de kenmerken van een coöperatie heeft (samen als gemeenten krachten bundelen en allemaal verantwoordelijkheid dragen);
- Deze uitvoeringsorganisatie richt zich in de komende jaren op de beschreven focusgebieden;
- De gemeenten zijn lid en deelnemer van de uitvoeringsorganisatie;
- De bestuurlijke drukte wordt verminderd doordat de gemeenten zich ambtelijk organiseren in Kringen;
- Een vertegenwoordiger van de Kring wordt gemandateerd door de andere deelnemende gemeenten om namens de Kring in overleg met VNG/KING te komen tot functionele specificaties van op te leveren functionaliteit, prioritering van de uitvoeringsagenda en implementatiestrategieën;
- VNG neemt de regie op zich, zorgt voor samenhang op inhoud en planning en treedt namens de gemeenten op als opdrachtgever richting de uitvoeringscoöperatie;
- Vanuit deze regierol brengt VNG trends en ontwikkelingen en gamechangers in kaart;
- De gewenste snelheid in het opstarten wordt bereikt doordat de gemeenten commitment geven aan dit plan en op voordracht van

de VNG zorg te dragen (gesteund door de gemeenten) voor de startfinanciering.

1.7 EN NU VERDER!

Het verder gaan heeft betrekking op de twee ondersteunende adviezen. Allereerst voor nu: creëer een groeiend vertrouwen in collectivisering door nieuwe successen te boeken. In lijn met de Digitale agenda 2020. Ieder succes is inhoudelijk wenselijk en helpt het broze vertrouwen in collectieve voorzieningen te verstevigen.

Er is een noodzaak in het slimmer bundelen van krachten. De innovatiekracht moet omhoog, het kan goedkoper, maar het belangrijkste is dat de dienstverlening marktconform en eigentijds wordt georganiseerd en gewoerd wordt met schaarse kennis. De gemeenten hebben hiervoor een doorbraak nodig. Het is belangrijk dit als gemeenten bij de ALV in juni 2016 vast te stellen om vervolgens het streven concreet handen en voeten te geven. Zodat zo snel mogelijk na de BALV in november op basis van een concreet realisatieplan gestart kan worden met de verdergaande collectivisering van i-Voorzieningen.

Kenmerken van het realisatieplan:

- Het gaat om een realisatieplan en géén business-case. Daar bedoelen we mee dat op voorhand de doelen gedeeld worden, erkend wordt dat een doorbraak nodig is en dat tempo vereist is;
- Het realisatieplan gaat in op alle elementen die nodig zijn om zo snel mogelijk na de BALV van november tot effectivering over te gaan.
- Het realisatieplan houdt rekening met bestaande initiatieven en samenwerkingsverbanden.

Elementen die in het realisatieplan thuishoren zijn:

- Allereerst en vooral: concrete te realiseren doelen en te bereiken resultaten voor 2017 en 2018;
- Taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle spelers (gemeenten, VNG/KING, uitvoeringsorganisatie) in het kader van deze collectivisering;
- Een te hanteren governance-model, inclusief het praktisch laten werken van mandateringsvormen, zoals de vorming van Kringen;
- “Executive sponsors”. Dit zijn gemeenten die verantwoordelijkheid nemen voor het creëren van succes in het aanbod van producten en services;
- Juridische vorm/rechtsvorm van de uitvoeringsorganisatie;
- Financierings- en bekostigingsarrangement;
- Organisatie en besturing van de uitvoeringsorganisatie;
- Implementatie- en veranderstrategie, waarin begrepen is de mate waarin en de wijze waarop getraptheid (opschaling) wordt vormgegeven;
- Relatie en/of samenwerking met bestaande regionale samenwerkingsverbanden;
- Relatie en/of samenwerking met landelijke samenwerkingsverbanden (zoals knooppunten).

2. Aanpak verkenning

2.1 SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN; EEN SNEL ONTWIKKELEND SPEELVELD

Er is veel aan de hand op het gebied van samenwerking tussen gemeenten. Het beeld van het gemeentelijk domein dat bestond uit zelfstandig opererende gemeenten was tot begin van deze eeuw in hoge mate waar. Natuurlijk waren er regelmatig herindelingen, maar intergemeentelijke samenwerking was beperkt. Hoewel er sinds 1950 al een Wet Gemeenschappelijke Regelingen bestond, werd hier beperkt gebruik van gemaakt. Het bedrag van de gemeentelijke begroting dat intergemeentelijk werd besteed was rond 2000 nog bijna nihil. Nu beslaat dat bij vrijwel alle gemeenten tientallen procenten van de begroting.

Nu we 15 jaar verder zijn, zien we ook nog andere verschuivingen. Tot voor kort hadden samenwerkingen een sterk bedrijfsmatig karakter. Het ging overwegend over de 3k's (kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten) en de totstandkoming werd met business-cases veelal ambtelijk voorbereid. De onderwerpen van samenwerking kwamen veelal voort uit de bedrijfsvoeringshoek. De laatste jaren ontstaat een verschuiving van bedrijfsvoering naar een oriëntatie op maatschappelijke ambities en opgaven. De vraag is daarbij steeds meer hoe samenwerking daar een bijdrage aan kan leveren. Daarbij wordt ook de bestuurlijke dimensie van samenwerken meer en meer belangrijk. Natuurlijk blijven bedrijfsvoering, adequate zakelijke rechtvaardiging en business-cases relevant. Maar bestuurskracht en het creëren van publieke waarde neemt hand over hand toe.

Het beeld van een kleine 400 zelfstandig opererende gemeenten is anno 2016 een sterke versimpeling van de realiteit geworden. Er is een multischalige realiteit ontstaan waar provinciaal, regionaal en lokaal wordt gewerkt aan het creëren van publieke waarde. Een realiteit van duizenden samenwerkingsverbanden met zo'n 400 lokale besturen. Deze multischalige samenwerkingen moeten de politiek-bestuurlijk

verantwoordelijken in de gemeente helpen hun ambities, opgaven en dienstverlening te realiseren. De multischalige realiteit is complex en zorgt voor bestuurlijke drukte. Het simpeler en doelgerichter maken van deze realiteit is een groeiende behoefte. Daar liggen de kansen voor collectivisering en collectieve vormen van dienstverlening.

2.2 HET RUILMECHANISME VAN “MACHT” NAAR “INVLOED + VOORDEEL + FLEXIBILITEIT”

Tot 15 jaar geleden losten de gemeenten hun vraagstukken grotendeels zelfstandig op. Zowel op beleidsmatige terreinen als in de bedrijfsvoering. Het is daarmee pas vrij recent dat intergemeentelijke samenwerking – in welke vorm dan ook – op de agenda staat. En nog steeds start bijna ieder gesprek over samenwerking vanuit een zekere spanning. De spanning die zit tussen het inzicht dat samenwerking meerwaarde kan bieden enerzijds en de sympathie voor het zelf organiseren en vormgeven van dienstverlening en bedrijfsvoering anderzijds.

Het mechanisme dat hier aan ten grondslag ligt, is dat het uitvoeren van taken in eigen beheer de “macht” ook daadwerkelijk bij de eigen organisatie ligt. Gaat iets niet goed, dan bestaat het gevoel dat je zelf in staat bent direct richting te geven aan de oplossing. Jij gaat er immers over, jij hebt het voor het zeggen. Samenwerking en collectivisering kan alleen succesvol zijn indien vooraf aan een samenwerking en ook tijdens de samenwerking overtuigend ervaren kan worden dat het inleveren van “macht” leidt tot drie essentiële andere waarden, namelijk: “invloed”, “voordeel” en “flexibiliteit”.

“Invloed” om met name de ontwikkeling van nieuwe dienstverlening en de aard van de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen richten, “voordeel” om te kunnen profiteren van de samenwerking en te kunnen uitleggen (legitimiteit) waarom het goed

is mee te doen. Bij “voordeel” wordt automatisch als eerste gedacht aan financieel voordeel. Een uitstekende motivatie voor samenwerking. Maar “voordeel” kan ook gaan over kwaliteit, kwetsbaarheid, over snelheid van innovatie en ook over het beperken van het aandachtsveld van bestuurders en managers.



Tot slot (en vaak vergeten in praktijk) vraagt succesvolle collectivisering om “flexibiliteit”. Een gemeente moet de mogelijkheid hebben om op te schalen of af te schalen. Met respect voor de collectiviteit, maar ook met de ruimte om op basis van geheel andere redenen meer of minder af te nemen.

2.3 DE VRAAG: EEN VERKENNING

De onderzoeksvraag is gericht op het uitvoeren van een korte verkenning, waarin de VNG als opdrachtgever drie aandachtsvelden centraal staan. Deze zijn:

- A. Toegevoegde waarde van te collectiviseren ICT-voorzieningen en dienstverlening aan burgers en ondernemers;
- B. Wijze van organiseren van de gewenste collectivisering van ICT-voorzieningen en collectieve dienstverlening aan burgers en ondernemers;
- C. De belemmeringen en risico's voor de wijze van organiseren.

2.4 PUBLIEKE WAARDE ALS STARTPUNT IN HET DENKEN

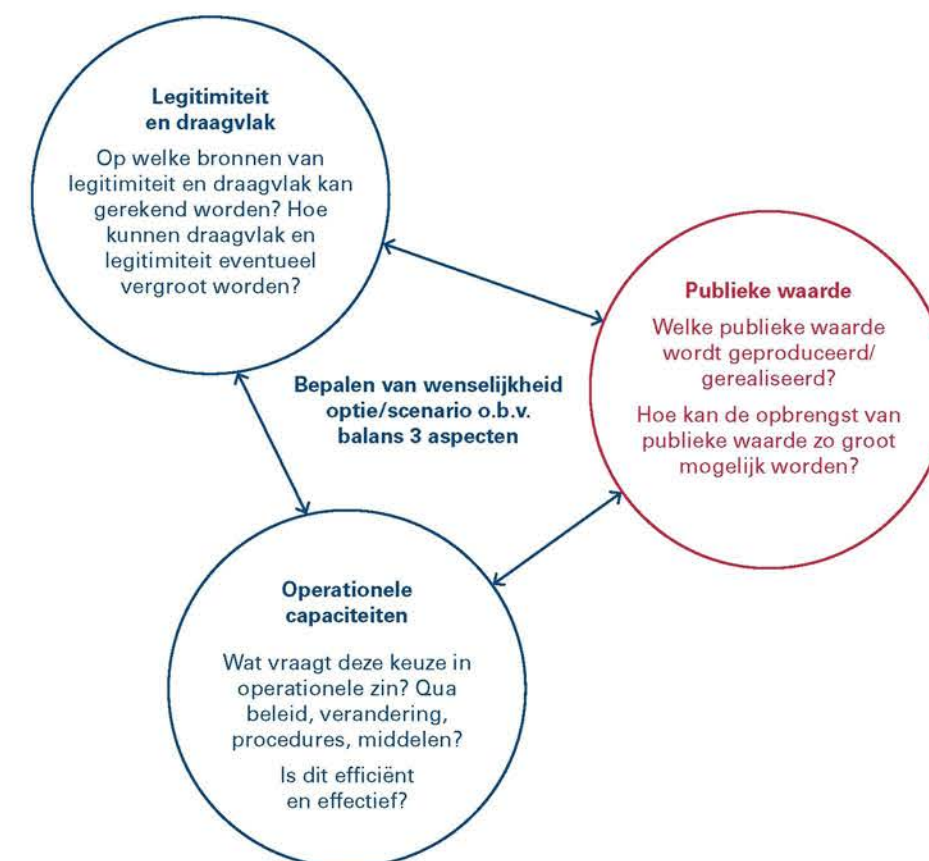
In de verkenning is het eerste aandachtsveld “Toegevoegde waarde van te collectiviseren ICT-voorzieningen en dienstverlening aan burgers en ondernemers”. Hiervoor hebben wij gebruik gemaakt van het model van Publieke Waarde van Moore. Het creëren van publieke waarde staat immers voor iedere gemeente centraal. Publieke waarde gaat over wat en hoe de gemeenschap beleid en uitvoering ervaart en

in welke mate die ervaring waarde oplevert voor die gemeenschap. Zo zal een efficiënte overheid leiden tot lagere kosten en daarmee bijvoorbeeld tot lagere OZB-belasting of meer geld voor bijvoorbeeld kunst en cultuur. Beide zijn voorbeelden van publieke waarde. Zo leidt goede dienstverlening tot gemak en genot bij de burger en ook tot vertrouwen in de overheid als dienstverlener. Wederom voorbeelden van publieke waarde.

Publieke Waarde, of Public Value, is een conceptuele benadering van maatschappelijke waardeproductie door publieke (en private) organisaties. Mark Moore ontwikkelde deze methodiek en heeft de conceptuele benadering praktisch toepasbaar gemaakt in strategische vraagstukken¹. Hoewel hij het concept niet per se als afwegingskader bedoelde, is het voor dat doel goed bruikbaar.

Kern van het model is dat in de strategische afweging over vorm/scenario's/acties drie hoofdafwegingen spelen. Ten eerste is daar de vraag welke publieke waarde een actie oplevert. Welk (publiek) vraagstuk lost het op, welke voordelen heeft een scenario? Daarnaast speelt de vraag naar legitimiteit. Hier gaat het om vragen als: hebben we voldoende (gelegitimeerde) bevoegdheden om een scenario te kiezen? Óf blijven er wel voldoende checks en balances over om legitieme uitvoering te garanderen? De derde hoofdafweging is de kernvraag in deze verkenning. De vraag naar de operationele capaciteit. Hebben we wel de middelen om een gekozen optie/actie/scenario daadwerkelijk uit te voeren? En organiseren we het vermogen (kennis en uitvoeringskracht) alleen of in samenwerking. En kan collectivisering leiden tot meer vermogen en daarmee tot meer publieke waarde? Dit is een breed operationeel punt waarin financiële, technische, organisatorische, juridische en overige praktische overwegingen samenkomen. Hieronder een modelmatige schets van het model van Mark Moore².

¹ Moore, M. H. (1995) Creating Public Value Strategic Management in Government.
² Moore, M. (2013) Recognizing public value. (vertaling/toepassing door Berenschot)



Voor deze verkenning is, gegeven bovenstaande modelmatige benadering, de kernvraag: in welk(e) vorm/takenpakket levert collectivisering van ICT-voorzieningen en collectieve dienstverlening aan burgers/ondernemers de meeste publieke waarde op? Publieke waarde is daarbij geen monetair begrip, het gaat om de waarde voor de cliënten van de overheid, de ondernemers en de inwoners én de maatschappij als geheel.

en beperkingen in het realiseren van publieke waarde in de praktijk? Beide benaderingen krijgen in onze aanpak een belangrijke plaats.

Voor deze verkenning hebben we, vanuit bovenstaande dubbele invalshoek, een logische en goed volgbare opbouw gekozen, bestaande uit drie hoofdstappen:

2.5 DE AANPAK – VANUIT THEORIE EN PRAKTIJK NAAR OVERZICHT, INZICHT EN UITZICHT

De relatie tussen het creëren van publieke waarde en de wijze waarop dit geoperationaliseerd wordt, kan op twee manieren worden benaderd. Allereerst vanuit een theoretisch en modelmatig perspectief. Op welke wijze kan het meest effectief de publieke waarde worden georganiseerd en bestuurd? De tweede benadering is meer praktijkgestuurd. Wat kan geleerd worden van huidige samenwerkingsverbanden en wat ervaren stakeholders als stimulansen

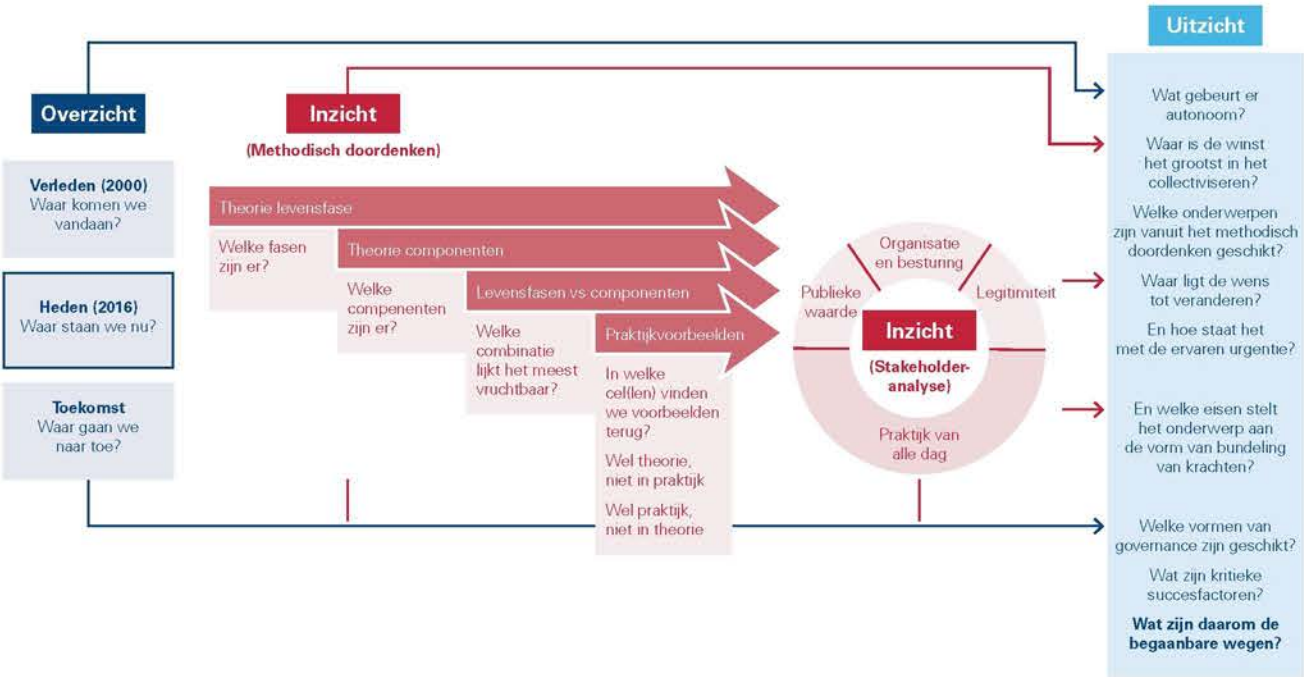
Overzicht	Waar staan we?
Inzicht	Wat wensen we, wat heeft urgentie, wat werkt?
Uitzicht	Wat zijn in collectivisering begaanbare wegen?

2.6 DE HOOFDSTAPPEN “OVERZICHT, INZICHT EN UITZICHT” NADER UITGEWERKT

Het resultaat van deze verkenning is zicht te geven op begaanbare wegen voor collectivisering. De gekozen aanpak van “Overzicht, inzicht en uitzicht” stelt ons in staat in heel korte tijd dit zicht te verwerven. Op hoofdlijnen natuurlijk vanwege het verkennende

karakter, maar met voldoende houvast om richting te geven om daarna met focus de gewenste verdieping te organiseren.

In onderstaand schema zijn de drie hoofdstappen gevisualiseerd, waarbij de inhoudelijke relatie tussen conclusies (uitzicht) en de voorgaande stappen zijn weergegeven.



2.7 GEBRUIKTE BRONNEN BINNEN DE OVERHEID

Voor deze verkenning putten we –indien het gaat om de wenselijkheid en het urgentiebesef- uit vijf bronnen. Deze zijn:

Primair	15 diepte-interviews met het veld
Ondersteunend	10 interviews stakeholders
Ondersteunend	Eerdere onderzoeken
Ondersteunend	Gesprekken consulterend overleg
Ondersteunend	Berenschot ervaringen

In totaal zijn 25 gesprekken gevoerd met belangrijke spelers (stakeholderanalyse). Vijftien diepte-interviews hebben plaatsgevonden met bestuurders en gemeentesecretarissen van gemeenten enerzijds en met bestuurders en directeurs van samenwerkingsverbanden anderzijds. Deze geïnterviewden beschouwen we als “mensen uit het veld”. Aanvullend en ondersteunend hebben wij gesproken met tien stakeholders die belangrijke rollen en posities hebben in het kader van collectivisering bij VNG, KING en bij bijvoorbeeld knooppunten. De lijst met geïnterviewden is opgenomen in Bijlage 3.

In eerdere onderzoeken zijn ook al aspecten rond collectivisering besproken. Deze zijn ook meegenomen in onze beschouwingen. De bronnen hiervoor zijn opgenomen in Bijlage 1.

Ook is er een gesprek gevoerd in het consulterend overleg en driemaal in een breed samengestelde projectgroep.

Tot slot is Berenschot als adviesorganisatie zeer frequent betrokken bij samenwerkingsverbanden waar ICT (hoofd-)onderwerp van samenwerking is. Deze kennis en ervaring is in deze verkenning gebruikt.

2.8 LEREN VAN ANDEREN

Naast het kijken naar wat in praktijk werkt en toepasbaar kan zijn, het modelmatig doordenken van scenario's en organisatie- en besturingsvormen willen wij ook ervaringen elders met collectivisering en collectieve dienstverlening als inspiratiebron meenemen. Voorbeelden uit de coöperatieve wereld bijvoorbeeld, zoals de Rabobank en SURF, hebben wij daarom in de beschouwingen een plaats gegeven.





3. Overzicht: waar we staan, wat vooraf ging en wat voor ons ligt

3.1 HEDEN, VERLEDEN EN TOEKOMST VAN COLLECTIEVE ICT IN HET GEMEENTELIJKE DOMEIN

Op het gevaar af de vele futurologen te herhalen, vinden we het van belang te memoreren wat vanuit een breder perspectief speelt rond ICT en digitalisering. Daarbij is het van belang rekenschap te geven van hetgeen in collectiviteit al gerealiseerd is en waar andere overheidslagen en publieke organisaties op inzetten.

3.1.1 Gamechangers

Het is onmiskenbaar dat maatschappij steeds verder digitaliseert. De thema's zijn evident: de selfservice apps van de deeleconomie, "fintech" startups die de banken met concepten als crowdsourcing uitdagen, smartmobility-oplossingen die automobilititeit als een service realiseren en die weer nauw verbonden zijn met smartcity-initiatieven en de "internet of things". Om nog niet eens te spreken over meer actuele ontwikkelingen als Big Data, Uber, Facebook, Twitter en andere social media waar nog veel uit te halen is. Nieuwe concepten dienen zich daarbij aan. Sommige daarvan hebben de potentie echte 'gamechangers' te zijn en ook de werking van het openbaar bestuur te veranderen. We noemen een aantal (vrij willekeurige) voorbeelden:

- **Qiy**, een afsprakenstelsel om burgers meer regie op hun gegevens te geven en daarmee een oplossingsrichting te bieden voor complexe privacyvraagstukken.
- **Blockchain**, het achterliggende concept van Bitcoin, dat in essentie vertrouwen vanuit de 'cloud' kan bieden via cryptografische technieken. Hierdoor zijn in potentie vertrouwenspartijen als banken, notarissen maar ook de overheid niet meer nodig om transacties tussen partijen te reguleren. Denk daarbij aan elektronisch

stemmen of het verstrekken van voorzieningen op medische gronden zonder dat gevoelige informatie moet worden uitgewisseld.

- **Internet of thing**, de informatisering en verbinding van allerlei fysieke objecten van afvalcontainers, lantaarnpalen tot auto's en stoplichten waardoor Smart Cities gebouwd kunnen worden en het beheer van de openbare ruimte radicaal veranderd wordt / veranderd kan worden.

Deze ontwikkelingen volgen elkaar steeds sneller op. Wat zijn de concepten en ontwikkelingen die echt een wezenlijk verschil kunnen maken en wat zijn de ontwikkelingen die in het gemeentelijk domein echt potentie hebben om publieke waarde te creëren? Naast de grote successen die bij iedereen bekend zijn, staan ook veelbelovende initiatieven die roemloos ten onder zijn gegaan. Denk bijvoorbeeld aan de teloorgang van Hyves, met ook veel gemeentelijke toepassingen op het gebied van e-Participatie.

3.1.2 Wat is de weg die voor ons ligt?

Deze ontwikkelingen hebben in beginsel grote impact. In potentie bieden deze ontwikkelingen veel kansen om de dienstverlening aan inwoners en ondernemers te verbeteren en de lastendruk te verlagen. Meer 'selfservice' apps op basis van stevige authentieke basisregistraties bieden mogelijkheden om zonder verdere tussenkomst van de overheid vergunningen te verstrekken, mensen te ondersteunen bij levensonderhoud en verhuizingen administratief af te handelen. Alleen voor uitzonderingsgevallen zijn nog handmatige interventies nodig. Inwoners en ondernemers kunnen zelf de regie voeren over de dienstverlening van de overheid die zij soms nodig hebben. Gericht handhaving op basis van realtime-risicoanalyses voorkomt misbruik van voorzieningen. Gemeentelijke professionals richten zich op complexe uitzonderingsgevallen én op de

werking van het systeem in plaats van op de uitvoering van het proces. Ze krijgen de ruimte en de tijd zich te concentreren op die taken waar zij echt het verschil kunnen maken. De compacte regievoerende gemeente komt zo een stap dichterbij.

3.1.3 Digitalisering in het openbaar bestuur

Het openbaar bestuur is al langere tijd met deze ontwikkelingen bezig. Het Rijk heeft met de aanstelling van de Digicommissaris een belangrijke stap gezet om voor het gehele openbare bestuur de fundamenteën af te maken waarmee partijen op deze ontwikkelingen kan aanhaken. Daarin is geborgd wat in de afgelopen periode vanuit het Rijk is bereikt met programma's als i-NUP, e-Overheid voor Burgers en e-Overheid voor bedrijven vanuit het Rijk zijn gerealiseerd. De Digitale Agenda vanuit het Rijk wordt daarbij steeds meer verplichtend en minder vrijblijvend, met de Wet Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) wordt het gebruik van deze voorzieningen wettelijk verankerd. Alle overheidslagen bouwen op de fundamenteën van GDI door om hun (digitale) dienstverlening aan inwoners en ondernemers te verbeteren.

De verschillende overheidslagen bouwen ook autonoom door aan de digitale overheid.

- De waterschappen hebben zich verenigd in het Waterschapshuis: de regie- en uitvoeringsorganisatie waarin de samenwerking tussen de waterschappen en andere waterorganisaties wordt bevorderd. Zij zetten ondermeer in op het gezamenlijk definiëren en inkopen van e-HRM oplossingen, hebben net de eerste website op basis van het nieuwe gezamenlijke contentmanagementsysteem in gebruik genomen en ontwikkelen gezamenlijke voorzieningen voor het primaire proces zoals de digitale watertoets en voorzieningen om watersysteemgegevens vast te leggen. Ook investeren ze gezamenlijk in Open Data via het project IJkdijk.
- Provincies varen een soortgelijke koers. In de werkmaatschappij "BIJ 12" hebben zij in de Unit GBO Provincies het beheer en onderhoud van gezamenlijke voorzieningen zoals de provinciale

risicokaart, het zwemwaterportaal en -register en stimuleert zij de samenwerking op ICT-gebied tussen provincies zoals bijvoorbeeld het gezamenlijk provinciale gegevensknooppunt voor de aansluiting op het stelsel van basisregistraties.

- Het Rijk consolideert zijn datacenters en brengt de hostingbehoefte van de departementen en uitvoeringsorganisatie onder in een viertal datacenters. De werkplekken van de departementen worden nog slechts door enkele servicecenters, (o.a. servicecenter Haaglanden) volgens een geüniformeerde wijze aangeboden.

Naast de Digitale Agenda 2020 en eerdere initiatieven vanuit de VNG zoals het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING) zoeken gemeenten elkaar op vele plekken zoals in het Platform 31 en de Digitale Steden Agenda rond thema's als Smart Cities en de regelluwe en bedrijvige stad. Maar ook kleinschaliger en lokaal werken gemeenten samen om hun ICT gezamenlijk aan te pakken in gezamenlijke ICT-uitvoeringsorganisaties of in lossere verbanden zoals Data Science Alkmaar rond innovatievere thema's als Big Data.

3.1.4 Collectieve aanpak in het gemeentelijk domein

Uiteraard is de collectieve aanpak van de digitaliseringsopgave in het gemeentelijk domein geen onbeschreven blad. Nu en in het recente verleden zijn er krachtige programma's uitgevoerd die al veel collectieve i-Voorzieningen en i-Diensten hebben opgeleverd die door VNG/KING worden aangeboden.

We noemen de meest in het oog springende programma's en ontwikkelingen in het gemeentelijk domein, zonder hier de volledigheid te willen betrachten:

- e-GEM en e-GEM-i, i-NUP en Operatie NUP waarin onder meer het stelsel van basisregistraties is gerealiseerd inclusief een aantal voorzieningen zoals het 14+ netnummer.
- Het programma Verkenningen Informatievoorziening Sociaal Domein (VISD) waarin onder meer het gemeentelijke

gegevensknooppunt (GGK) is ontwikkeld voor de uitwisseling van gegevens tussen gemeenten, zorginstellingen en rijkspartijen.

- De Informatie Beveiligingsdienst voor gemeenten (IBD) die naar aanleiding van de Diginotar-affaire is opgericht en gemeenten ontzorgt op het gebied van informatieveiligheid én coördineert bij grootschalige incidenten. Zo zijn onder andere collectieve afspraken gemaakt voor de ondersteuning van gemeenten die nog afhankelijk bleken van Windows XP.
- Ontzorging op het gebied van management- en beleidsinformatie, de afgelopen periode zijn vele producten en diensten ontwikkeld die gemeenten ontzorgen zoals waarstaatjegemeente.nl, vensters voor bedrijfsvoering en de monitor sociaal domein.
- Standaardisatie en architecturen, de familie van producten en diensten die sturing gegeven aan de gemeentelijke ICT-markt zoals de stuf standaarden, de GEMMA-architectuur, de softwarecatalogus, gezamenlijke gemeentelijke ICT Inkoopvoorwaarden en convenanten met leveranciers.

Kortom, de collectieve aanpak van de digitaliseringsopgave is geenszins een onbeschreven blad.

3.2 DIGITALE AGENDA 2020

De Digitale Agenda 2020³ is een belangrijke basis om de genoemde weg te kunnen bewandelen met kernthema's als transparantie en efficiënt werken. Vanuit de digitale agenda wordt samenwerking en collectiviseren benoemd. Sterker nog, de ambitie van de agenda is 'wat samen kan ook samen doen!' en standaardiseren waar mogelijk en lokaal maatwerk bieden waar nodig.

De agenda heeft de vorm van een collectieve digitale agenda dienstverlening en informatiebeleid 2020.

Het heeft de status van een strategische agenda zoals beschreven in het afwegingskader collectieve financiering en inkoop. VNG en KING ondersteunen gemeenten vanuit de Digitale Agenda bij het zelf opzetten en uitvoeren van collectieve projecten. De projectorganisatie initieert zelf ook projecten, onder meer het standaardiseren van dienstverleningsprocessen (zoals het uitgeven van rijbewijzen, parkeervergunningen) en informatievoorziening en -deling in het sociale domein.

VNG/KING pakken het digitaliseringsvraagstuk op in de Digitale Agenda 2020. De nu voorliggende verkenning vormt daar een integraal onderdeel van. De Digitale Agenda 2020 kent de volgende actielijnen:

1. Open en transparant in de informatiesamenleving: gaat in op het zichtbaar maken van de effecten van de i-Samenleving op gemeenten en het verbinden van concrete experimenten daaraan.
2. Werken als efficiënte overheid: innovatie en standaardisatie van uitvoeringsprocessen en informatievoorziening.
3. Massaal Digitaal, maatwerk lokaal: samenwerken, collectiviseren en sturen op ICT

In het programma Digitale Agenda 2020 werken gemeenten en VNG/KING nauw samen met de individuele gemeenten om enerzijds de profijtelijke autonome 'bottom-up' ontwikkelingen op het gebied van (digitale) dienstverlening en ICT op te pakken en anderzijds invulling te geven aan de opgave vanuit landelijke wetgeving om aan te sluiten op de Digitale Overheid. In onderstaande figuur is dit symbolisch weergegeven.

³ Digitale Agenda 2020 : <https://vng.nl/onderwerpen/index/dienstverlening-en-informatiebeleid/digitale-agenda-2020-0>



De bestuur- en directieraad van de VNG bepaalt de wijze waarop in de Digitale Agenda 2020 wordt samengewerkt op de genoemde bottom-up en top-down ontwikkelingen. In het gemeentelijke portfolio-overleg vindt de besluitvorming rond de bottom-up ontwikkeling plaats, en zijn al vele kansrijke initiatieven benoemd.

De nu voorliggende verkenning gaat vooral om de wijze waarop collectief uitvoering kan worden gegeven aan de Digitale Agenda 2020. Het is daarom goed te beseffen dat deze verkenning dan ook niet gaat over de inhoud vanuit de top-down of bottom-up ontwikkelingen van de Digitale Agenda 2020. Uiteraard raakt het deze ontwikkelingen wel maar alleen voor zover nodig is om vast te stellen welke functies een collectief arrangement zou moeten hebben.

Het gaat nu vooral om het overzicht van wat er allemaal speelt binnen en buiten de Digitale Agenda 2020, hoe dat qua inhoud is te typeren en welke organisatievormen het meest passend zijn om de realisatie van de ambities uit de Digitale Agenda 2020 maximaal te ondersteunen.

3.3 ICT SAMENWERKINGSVERBANDEN IN DE REGIO

In Bijlage 2 is een zo compleet mogelijk overzicht opgenomen van alle ons bekende gemeentelijke samenwerkingen die iets met ICT en dienstverlening van doen hebben. Daarbij hebben we geput uit onze ervaringen en diverse andere (online) bronnen. Daarbij hebben we meer sectorale samenwerking

zoals de omgevingsdiensten, belastingsamenwerking en regionale sociale diensten buiten beschouwing gelaten. Kortom, dit is slechts een klein van deel van de gemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gebied van ICT en (digitale) dienstverlening. In totaal hebben we 76 samenwerkingen geïdentificeerd waarbij ICT en (digitale) dienstverlening het uitgangspunt is. Een nadere analyse van deze samenwerkingen leert dat deze in 5 hoofdgroepen zijn te typeren.

1. **Netwerk.** Een samenwerking tussen gemeenten (en/of andere publieke organisaties) die vanuit vrijwilligheid en een gezamenlijk doel ontstaan is. Deze samenwerking kent veelal meer taken/doelen dan puur het samenwerken op het vlak van ICT.
2. **Centrum.** In een deel van de gevonden samenwerkingspartners was een samenwerkingsverband te zien waarbij één grotere organisatie de ICT-faciliteiten organiseert voor één of meerdere kleinere gemeenten.
3. **Shared Service Center.** Dit zijn de samengevoegde en gestroomlijnde voorzieningen in een (meestal) grotere organisatie die door meerdere organisatieonderdelen worden gebruikt.
4. **Project/programma.** Een aantal partijen werkt op basis van een programma/project samen.
5. **Fusie, zowel ambtelijk als bestuurlijk** is een specifieke rubriek die ook toegevoegd is. Veel samenwerkingen op het vlak van onder andere ICT zijn in feite voorbereidingen op een nadere fusie.

Wat valt op bij deze samenwerkingsverbanden?

ICT-samenwerking is vooral terug te zien op het vlak van de technische architectuur. Er is veel samenwerking op het vlak van netwerkinfrastructuur, servers en databases, waarbij te zien is dat dit zowel de initiële afspraak kan zijn (beperkte droom) als dat dit het gevolg van nog niet behaalde doelstellingen (beperkte realisatie) is. In een klein aantal gevallen is op basis van het samenvoegen van de technische

architectuur ook het vervolg gestart om meer tot applicatierationalisatie te komen, zoals dit bijvoorbeeld te zien is bij Equalit.

Daarnaast is een aantal samenwerkingen te zien, veelal van het type 'project/programma', waarbij applicaties inclusief de technische bodemplaat worden geleverd en waar de samenwerking zich richt op met name de applicaties en processen. We zien dat terug bij Dimpact en GovUnited.

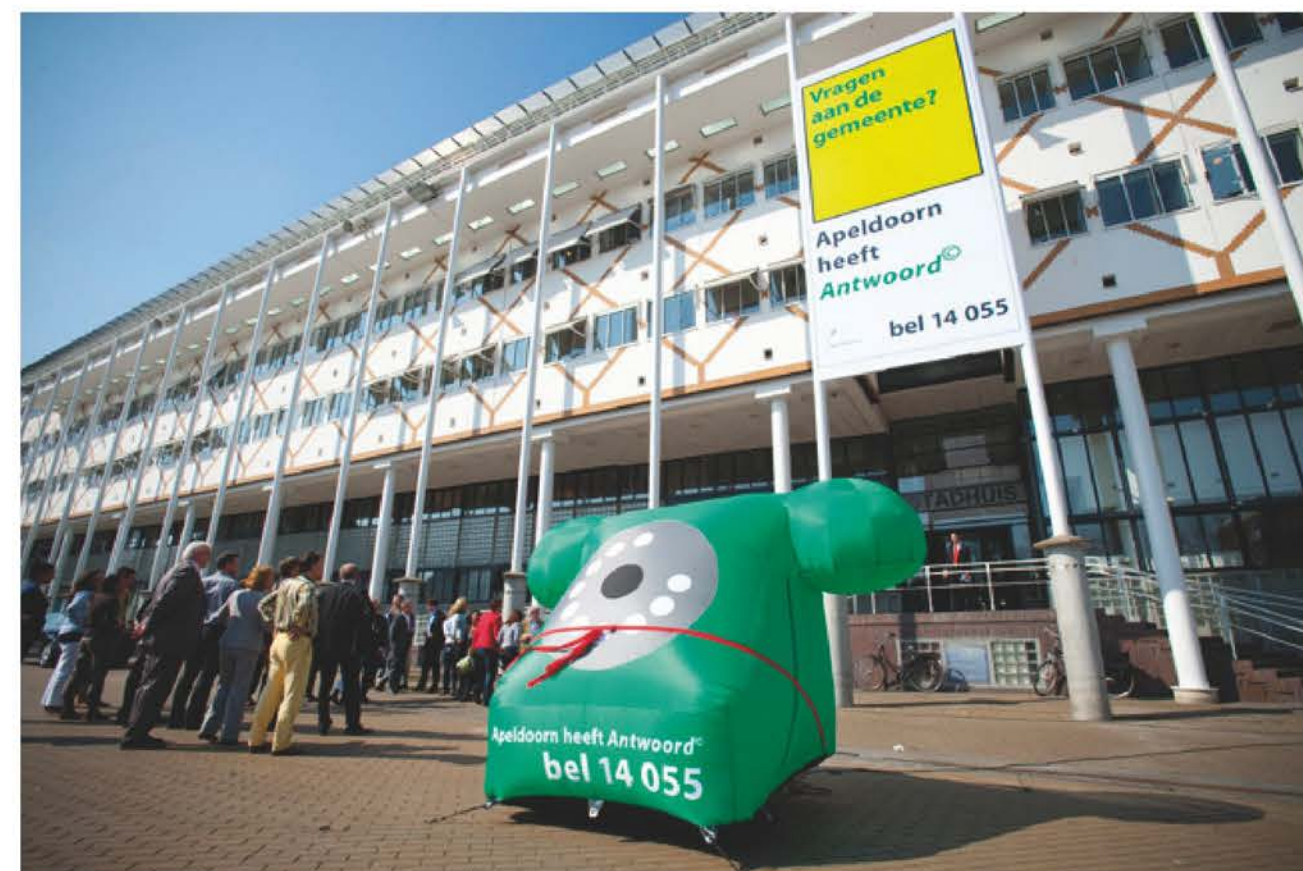
3.4 SAMENVATTEND VAN ENIGE AFSTAND

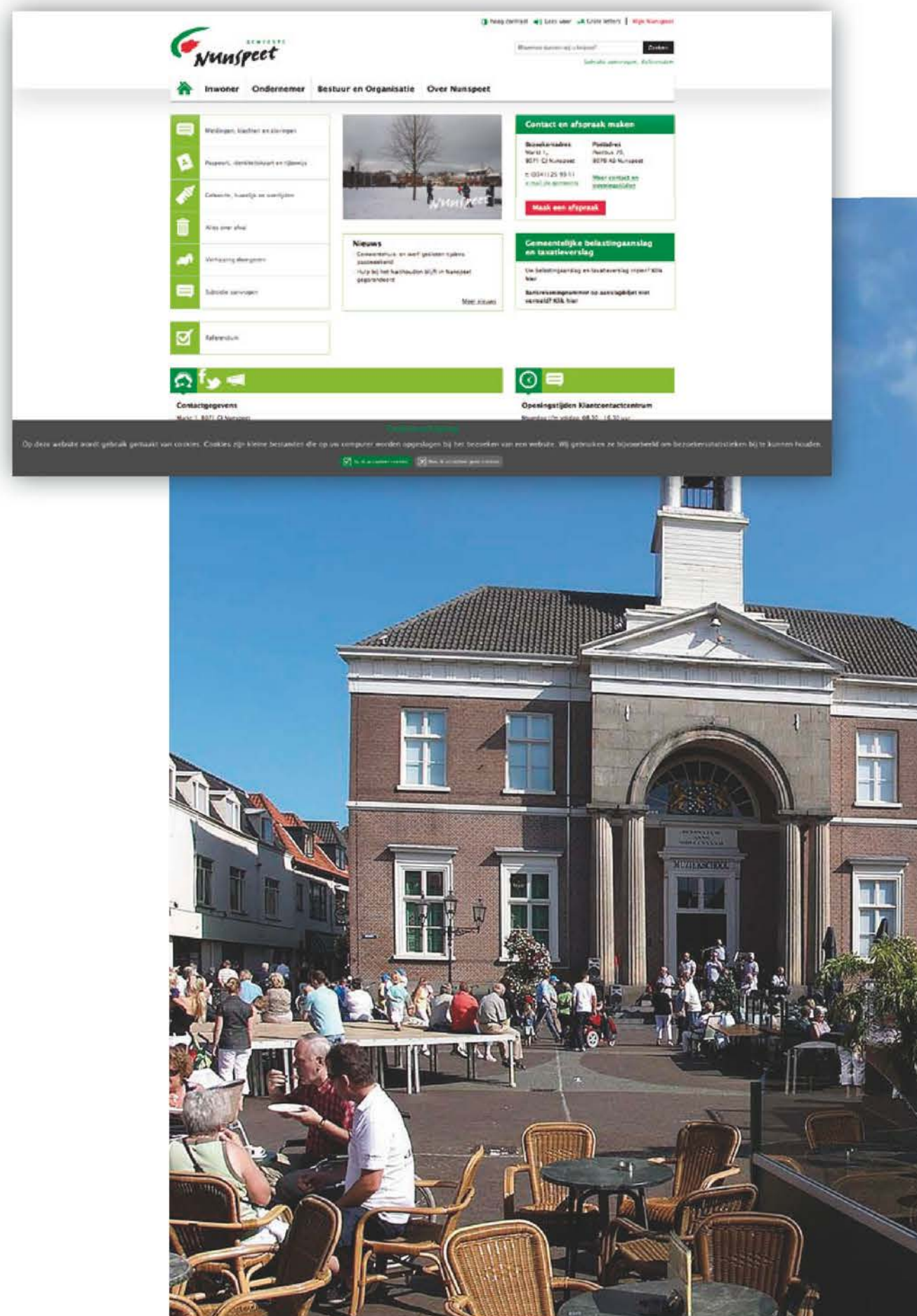
Tot en met het jaar 2000 werkten gemeenten nauwelijks samen. Zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk hield het beleid en de uitvoering op bij de gemeentegrenzen. In samenwerking werden slechts enkele procenten van de begroting besteed.

Hoe anders is het nu. Alle gemeenten werken actief samen op veel terreinen. En dat geldt ook voor andere overheidslagen. Vraagstukken worden steeds

vaker regionaal aangevlogen, op bedrijfsvoeringgebied worden de handen ineen geslagen. Op het vlak van (digitale) dienstverlening en ICT werkt vrijwel iedere gemeente met andere gemeenten samen. Op vele manieren, overigens. Met veel bestuurlijke drukte, traagheid en complexiteit. Van enkele procenten gaat het nu over tientallen procenten van de begroting waarop wordt samengewerkt. De meest vergaande vorm van samenwerking –de herindelings- wordt veel toegepast. In de periode tussen 2000 en 2015 daalde het aantal gemeenten van 537 naar 393. Gemiddeld met 9 tot 10 gemeenten per jaar! Ook ambtelijke fusies zijn een sterk opkomende en ingrijpende vorm van samenwerking.

Welk pad ligt voor ons? Zonder grootschalige ingrepen mag verwacht worden dat de regionalisering van vraagstukken zich doorzet, dat samenwerking grootschaliger en omvangrijker wordt, dat de rol van de Ministeries (en dan met name BZK, EZ en I&M) en VNG/KING toeneemt (formats, bundeling van krachten, certificering, inkoop). Echter, de complexiteit blijft.





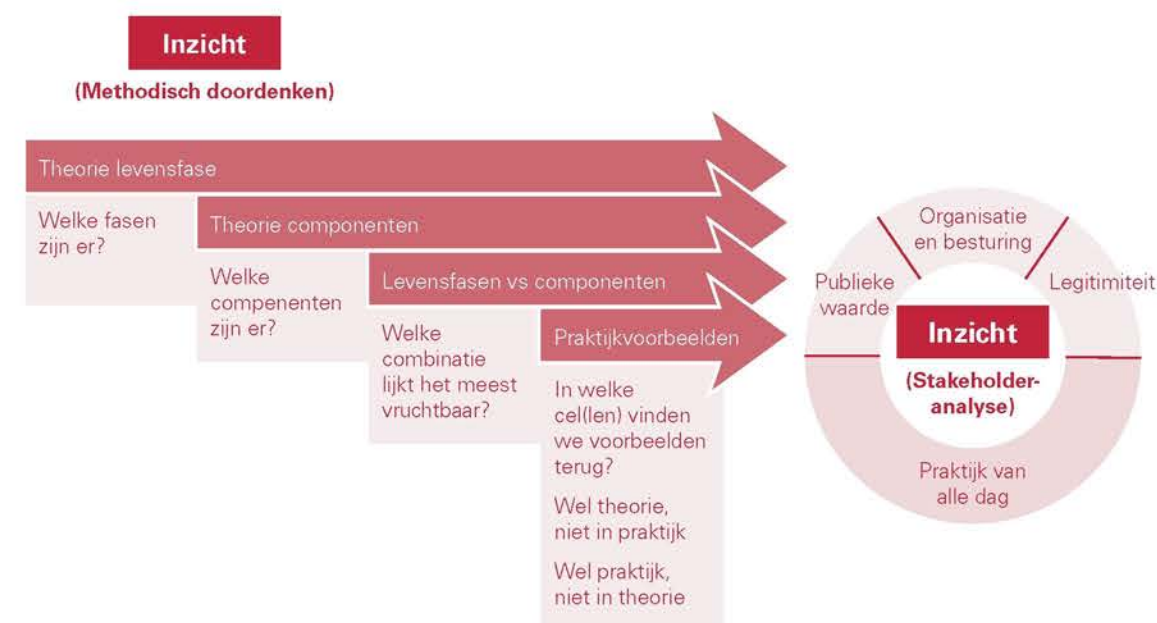
4. Inzicht; vanuit methodisch doordenken

4.1 INLEIDING

In deze tweede fase van ons onderzoek werken we aan “Inzicht”. Dat gaat om het betekenis geven aan de bevindingen over samenwerking en collectivisering. We beantwoorden de vragen:

- Toegevoegde waarde van te collectiviseren i-Voorzieningen en dienstverlening aan burgers en ondernemers;
- Wijze van organiseren van de gewenste collectivisering van i-Voorzieningen en collectieve dienstverlening aan burgers en ondernemers.

Dit doen we zoals eerder opgemerkt vanuit twee invalshoeken: de theorie en de praktijk. Qua theorie doen we dit door in dit hoofdstuk methodisch door te denken over het vraagstuk van de meerwaarde van te collectiviseren i-Voorzieningen. Dus, op welke vlakken en aspecten van de ICT is meerwaarde te creëren door collectivisering? En welke eisen stelt die collectivisering dan aan de vorm waarin dat plaatsvindt (van vrijwillig samenwerking via centralisatie van aanbod tot wettelijk verplichtend opleggen). De tweede invalshoek is het inzicht op basis van de praktijk. Dit halen we in belangrijke mate op door het interviewen van stakeholders. Deze invalshoek komt in het volgende hoofdstuk aan bod. Schematisch werken we het bouwen aan inzicht hieronder uit:



4.2 THEORETISCHE AFBAKENING VAN HET ONDERWERP

Zoals eerder gezegd gaat dit onderzoek niet over de precieze inhoud van de Digitale Agenda 2020 maar vooral om hoe aan deze ambities in collectiviteit

uitvoering is te geven. Uiteindelijk wordt de inhoud van de gemeentelijke agenda bepaald door de eerder geschetste ‘top-down’ ontwikkelingen, de ‘bottom-up’ initiatieven én de game changers die nu nog net achter de horizon liggen maar snel tot wasdom kunnen komen.

Maar het begint uiteraard wel bij de inhoud. Deze bepaalt welke functies een collectief arrangement moeten krijgen.

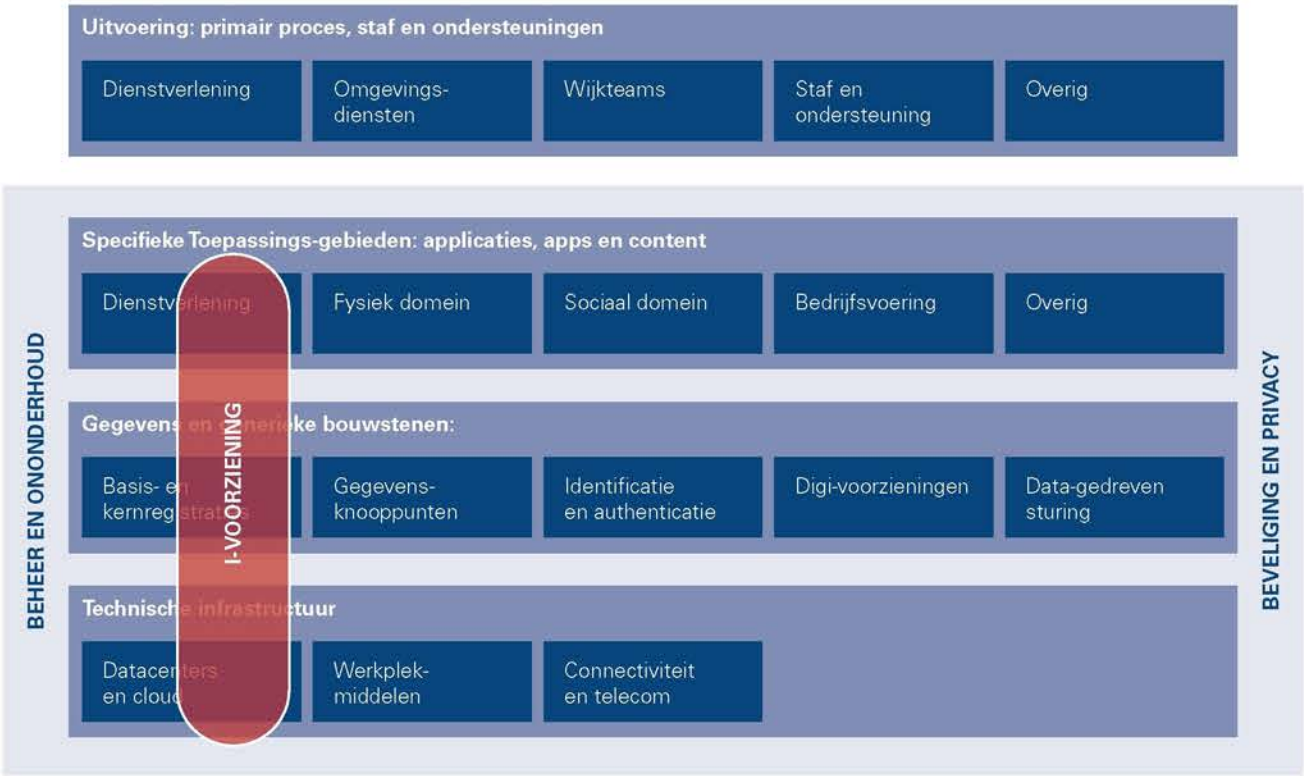
Daarbij geldt dat we in dit hoofdstuk geen reken-schap geven van hetgeen al opgepakt is en collectief door VNG/KING of enig ander samenwerkingsverband wordt aangeboden. Het is een globale tekenta-felexercitie die ons (op hoofdlijnen) dient te helpen af te leiden in welke functies het collectieve arrange-ment dient te voorzien.

4.2.1 Gelaagdheid van i-Voorzieningen

Het is van belang i-Voorzieningen daarbij niet als één geheel te beschouwen. Het i-Domein is een fenomeen dat een gelaagde structuur kent. Analoog aan een huis bestaat het domein uit een fundering en bodem, zoals servers, databases en besturingssys-temen, kabels en leidingen, diverse kamers (soorten

applicaties en processen) en de inrichting van het huis zelf (content, gegevens). Bij het bouwen en later onderhouden van een huis is het voor een ieder gewoon dat er diverse professionals betrokken wor-den op diverse momenten. Net als bij een huis moet i-Functionaliiteit gebouwd/ontwikkeld worden. Het ontwerpen van een huis of applicatie gebeurt door een architect, het bouwen door een aannemer en het onderhoud en beheer door facilitaire zaken.

Er is in het gemeentelijk domein veel consensus over hoe het huis van de ideaaltypische i-Gemeente eruitziet. Dit gedachtegoed is in co-creatie ontwik-keld en vastgelegd in de Gemma-architectuur. In onderstaande figuur geven we op zeer schematisch samengevatte wijze dit gedachtegoed in relatie tot de uitvoering weer⁴. Daarbij geven we enigszins onze eigen kleuring aan in het belang van ons betoog.



4 Zie ook "Building the Next Generation of Digital Government Infrastructures", M.Jansen, 2009 en www.gemmaonline.nl

We lichten de figuur nader toe aan de hand van de i-Voorziening: de term, die we zullen gebrui-ken om de inhoud van het beoogde collectieve arrangement aan te duiden. In onze opvatting zijn i-Voorzieningen producten en diensten die gemeen-ten maximaal ondersteunen bij de uitvoering in een specifiek toepassingsgebied. Dit kan dus gaan over het GGK gericht op gegevensuitwisseling in het sociaal domein maar ook om de dienstverlening van de IBD om gemeenten te ontzorgen op het gebied van informatiebeveiliging en privacy of een nog niet bestaande i-Voorziening zoals een collectieve gemeentecloud, een digitale gegevenskuis, waar-mee inwoners regie op hun eigen gegevens kunnen verkrijgen of een Datalab waarin gemeenten met datagedreven sturing kunnen experimenteren.

Een i-Voorziening is dus niet de uitvoering van de gemeentelijke processen zelf maar daar zeer onder-steunend aan, gericht op het zo veel mogelijk digitaal ondersteunen van die uitvoering. Daarmee kan het natuurlijk in belangrijke mate de samenwerking in de uitvoering faciliteren. Immers, als van dezelfde i-Voorzieningen gebruik gemaakt wordt, is samen-werking eenvoudiger

De voorbeelden die we in elke laag benoemen, zijn vooral bedoeld als illustratie van wat er op deze vlak-ken speelt; het is geenszins bedoeld als een definitieve opsomming van ontwikkelingen of toekomstige projecten. Het doel is om te illustreren waar ons inziens kansen liggen voor collectivisering en af te leiden waar ons inziens een collectief arrangement op in zou moeten zetten.

LAGEN IN HET HUIS VAN DE I-GEMEENTE	MOGELIJKE I-VOORZIENINGEN
Toepassingsgebieden o.a:	Dienstverlening (frontoffice en midoffice voorzieningen) Bedrijfsvoering (HRM, Financiën, Facilitair etc.) Sectorale toepassingsgebieden (sociaal domein, fysiek domein, overig)
Gegevens en generieke bouwstenen o.a:	Basis- en kernregistraties Gegevensknooppunten Datagericht sturen Huidige bouwstenen van de GDI Toekomstige (onbekende) bouwstenen, de game changers
Technische infrastructuur o.a:	Datacenter Werkplekmiddelen Data- en telecomverbindingen

4.3 LEVENCYCLUS VAN ICT

In een collectief arrangement kunnen rond deze i-Voorzieningen, i-Diensten worden aangeboden. Deze i-Diensten zijn verbonden aan de levencycus van de verschillende i-Voorzieningen. We onder-scheiden daarbij de volgende fasen.

- **Kennisopbouw:** In deze fase staat kennisvorming centraal. Het gaat in deze fase om nieuwe ontwikkelingen, zoals rond de omgevingswet. Veel is nog onbekend, kennis moet worden opgebouwd, standaarden moeten worden bedacht en de vervolgfasen moeten in roadmaps uitgezet worden.

- **Regie en inkoop:** In deze fase draait het om goede afspraken maken met de markt over de implementatie van standaarden, het opstellen van specificaties en leveringsvoorwaarden.
- **Ontwerp en ontwikkeling:** Het gaat hier vooral om de inrichting van de toepassingsgebieden in relatie tot de generieke bouwstenen. We doelen hier niet zozeer op de 'harde' softwareontwikkeling van applicaties en apps. Het gaat vooral om de ontwikkeling en het ontwerp van de content die de afstemming tussen de processen en ICT bepaalt.
- **Implementatie:** In deze fase draait het om de daadwerkelijke ingebruikname door gemeenten van de i-Voorzieningen. Het gaat dan om het inpassen in de gemeentelijke informatiehuishouding, het opleiden en bekwamen van medewerkers.
- **Beheer, onderhoud en beveiliging:** Zijn eenmaal de i-Voorzieningen geïmplementeerd dan zullen ze onderhouden, beheerd, geëxploiteerd en beveiligd moeten worden opdat de beschikbaarheid, continuïteit en vertrouwelijkheid gewaarborgd is.

Nu is kenmerkend aan i-Voorzieningen dat zij nooit af zijn, versie 2.0 is veelal bedacht voordat versie 1.0 daadwerkelijk in gebruik is genomen. Dit proces wordt dan ook iteratief doorlopen.

Als we de eerder genoemde 5 fasen en i-Voorzieningen in een tabel tegen elkaar afzetten kunnen we gebieden aanwijzen die bij een collectieve organisatie en besturing veel potentie hebben. Bij deze theoretische exercitie gelden een paar denkgeregels:

- De fase waarin de markt verkeert, is van belang als factor. De volwassenheid van de markt zoals bijvoorbeeld de zeer volwassen fase waarin de server en datacentermarkt verkeert, bepaalt in sterke mate welke positie gemeenten en samenwerkingsverbanden kunnen innemen. In zijn algemeenheid geldt: hoe volwassener de markt, hoe beperkter de rol die gemeenten kunnen spelen, collectivisering kan dan prima via de markt plaatsvinden.

- Schaal van ICT-oplossingen speelt ook mee. De mate waarin oplossingen gemeentespecifiek zijn speelt een rol. Collectieve ontwikkeling bij dit soort onderdelen kan positief effect hebben, terwijl dit voor internationaal gebruikte standaardsoftware nihil is.
- Nieuwe ontwikkelingen leiden altijd tot veel uitzoekwerk, of deze nu vanuit de technologie voortkomen of vanuit wet- en regelgeving. Er geldt dan dat het altijd van belang is deze kennis in gemeenten op te bouwen, opdat gemeenten ook in staat zijn hun opdrachtgeverschap in te vullen.
- Er moet sprake zijn van relatief beperkte lokale variatie, anders leent het zich niet voor collectivisering.
- Zodra er veel interactie met de gebruikersorganisatie nodig is, blijft lokale vormgeving het meest wenselijk.

Als we vanuit deze denkgeregels de eerder geschetste lagen van de i-Gemeente afzetten tegen de levenscyclus van de verschillende i-Voorzieningen kunnen we de theoretische kansrijke i-Diensten aanwijzen. We lichten de kansen in de verschillende lagen toe:

Toepassingsgebieden: De kansen bij de toepassingsgebieden zien wij rond marktregie en inkoop. Nu wordt per gemeente de inkoop en ontwikkeling van allerlei software georganiseerd. Vanuit een doelredenering is dit inefficiënt. Alle 390 gemeenten moeten immers nagenoeg dezelfde dienstverlening leveren aan inwoners/bedrijven. Vervolgens ligt het voor de hand dat ze met dezelfde basiscontent en applicaties de processen zouden moeten kunnen uitvoeren. Maar dit vereist wel uniformering van die uitvoeringsprocessen. Door op een landelijke schaal de ontwikkeling en het ontwerp van uitvoeringsprocessen te organiseren, kunnen op het gebied van kosten, organisatie en kwaliteit grote slagen gemaakt worden. Juist bij gemeentespecifieke sectorale toepassingsgebieden en dienstverlening zien wij deze voordelen. Wij zien dit in mindere mate rond bedrijfsvoering, want deze zijn over het algemeen minder gemeentespecifiek. Daarbij geldt dat bij vooral bij

nieuwe ontwikkelingen zoals de Omgevingswet. Het collectief organiseren van de kennisopbouw kan veel opleveren, zodat gemeenten ook in staat zijn hun goed opdrachtgeverschap in te vullen.

Gegevens en generieke bouwstenen: In het blok *Gegevens en generieke bouwstenen* geldt een deels omgekeerde redenering. In de toepassingsgebieden bestaan al geaccepteerde (werk)standaarden, zijn softwarepakketten specifiek voor Nederlandse gemeenten ontwikkeld en werken de meeste gemeenten op een soortgelijke wijze. Het blok Gegevens en generieke bouwstenen is nog relatief nieuw terrein, waar minder marktpartijen actief zijn en de kennis binnen de gemeenten minder verdeeld is. De verwachting is dan ook dat op dat vlak een collectieve aanpak een grote potentie heeft in eigenlijk elke fase van de levenscyclus. Daarnaast is een groot deel van de werkzaamheden te verrichten door hoogopgeleide specialisten, die met name door de kleinere gemeenten moeilijk aan zich te binden zijn. Het werken met en ontsluiten van grote datasets vergt natuurlijk ook een grote rekenkracht en opslag. Dit is op grotere schaal eenvoudiger in te regelen en te benutten. Daarnaast is het ook eenvoudiger om datasets met elkaar te vergelijken als ze in elkaars nabijheid verkeren. Het veranderen van de cultuur binnen de gemeente speelt in beide onderdelen een belangrijke rol. Specifiek rond Big Data geldt het gebrek aan datascience-kennis. Deze kennis is in het algemeen al schaars, maar op het gebied van gemeentelijke dienstverlening nog meer. Dit geldt ook voor de huidige en toekomstige generieke bouwstenen (bijvoorbeeld rond identificatie), een veld dat nog betrekkelijk nieuw is en waarin bij de adoptie in de verschillende toepassingsgebieden nog veel te winnen is. Juist in deze categorie zijn de gamechangers te vinden die het speelveld in potentie kunnen veranderen. Maar dat is ook vanuit nationale wetgeving te verwachten, bijvoorbeeld in het kader van de Wet GDI.

Technische infrastructuur: In het blok *Technische infrastructuur* zien we vooral kansen voor collectivisering rond marktregie en inkoop. Het gaat hier echt om commodities waarin de ontwikkeling door grote spelers als Google, Microsoft en Amazon bepaald worden. Zij bieden op dit vlak steeds meer producten als een service aan, 'ICT uit de kraan' tegen een zeer

lage prijs. Gebruik van deze diensten lijkt aantrekkelijk maar er is tegelijkertijd onzekerheid over vooral de informatieveiligheidsaspecten (beschikbaarheid, continuïteit, vertrouwelijkheid). Door in te zetten op marktregie en inkoop zijn er voordelen te behalen in het verkrijgen van betere prijsstelling én in het formuleren van de juiste randvoorwaarden voor het veilig stellen van de informatie.

We zien echter wel belangrijke tweede-orde-effecten van meer collectivisering op dit vlak. Door meer te coördineren, kan de huidige fragmentatie in het datacenteraanbod in het gemeentelijk domein worden verminderd. Zo kan toegewerkt worden naar één gemeentecloud, waarvan alle gemeenten gebruik kunnen maken. Dit kan de innovatiesnelheid in het gemeentelijk domein in potentie opschroeven. Als nu een collectieve voorziening wordt ontwikkeld en aangeboden wordt, dient deze bij wijze van spreken in 390 gemeenten in de technische infrastructuur te worden ingepast. Het zou veel schelen als aanbieders dit op nog maar één plek moeten doen. En ook geldt dat als er verdere in collectiviteit aan i-Voorzieningen wordt gewerkt, dit enorm gebaat zou zijn met een eenduidige sourcings-oplossing.

Tot slot zien we nog kansen rond beveiliging, beheer en onderhoud zijn. In beginsel geldt dat vooral de interactie met de gebruikersorganisatie van belang is en dus een lokale oplossing het meest geboden lijkt. Dit neemt niet weg dat om praktische redenen het zinvol kan zijn om collectief op onderdelen in dit terrein samen te werken. In ieder geval op het gebied van schaarse expertise rond gegevens en generieke bouwstenen en rond hooggespecialiseerde functies in de technische infrastructuur rond beveiliging.

Samenvattend geldt dat er theoretisch gezien kansen zijn op de volgende gebieden:

- Toepassingsgebieden
 - Kennisontwikkeling rond nieuwe ontwikkelingen.
 - Marktregie en inkoop op standaardapplicaties en sectorale toepassingen.
 - Verdere ontwikkeling en ontwerp van generieke basisdienstverlening voor gemeenten.

- Verdere ontwikkeling en ontwerp van sectorale toepassingsgebieden.
 - Gegevens en generieke bouwstenen
 - Kennisontwikkeling rond datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.
 - Marktregie en inkoop rond datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.
 - Verdere ontwikkeling en ontwerp van goede aanpak datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.
 - Ondersteuning bij de implementatie rond datagedreven sturing en de huidige en toekomstige generieke bouwstenen.
- Technische infrastructuur
 - Marktregie en inkoop rond datacenters, werkplekmiddelen en connectiviteit en telecom.
 - (Beheer, onderhoud en beveiliging van een gemeentelijk datacenter).⁵
 - Beheer, beveiliging en onderhoud
 - Schaarse expertise in specialistische functies.



5 Tussen haakjes omdat het eerder een 2^e orde effect betreft

4.4 PUBLIEKE WAARDE EN I-VOORZIENINGEN

De inzichten uit de onderstaande tabel zorgen voor de basis om verder te kunnen redeneren in de gedachtegang van Moore. Namelijk hoe scoren deze

potentieel interessante combinaties op de onderdelen publieke waarde (in de zin van wat levert het de gemeenschap op) en op legitimiteit (in de zin van in hoeverre raakt het de autonomie van gemeenten en zijn er politiek-bestuurlijke aandachtspunten te verwachten).

HOOGSTE POTENTIE	PUBLIEKE WAARDE	LEGITIMITEIT
Toepassingsgebieden		
Kennisontwikkeling rond nieuwe ontwikkelingen,	✓	!
Marktregie en inkoop op alle toepassingsgebieden	✓✓	!!
Verdere ontwikkeling en ontwerp van generieke basisdienstverlening voor gemeenten	✓✓✓✓	!!!
Verdere ontwikkeling en ontwerp van sectorale toepassingsgebieden	✓✓✓✓ of ✓✓	!!!! of !!
Gegevens en generieke bouwstenen		
Kennisontwikkeling rond datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.	✓	!
Marktregie en inkoop rond datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.	✓✓	!!
Verdere ontwikkeling en ontwerp rond datagedreven sturing en rond huidige en toekomstige generieke bouwstenen.	✓✓✓	!!!
Ondersteuning bij de implementatie rond datagedreven sturing en de huidige en toekomstige generieke bouwstenen.	✓✓✓✓	!!!!
Technische infrastructuur		
Marktregie en inkoop rond datacenters, werkplekmiddelen en connectiviteit en telecom	✓✓	!
(Beheer, onderhoud en beveiliging van een gemeentelijk datacenter)	✓	!
Beheer, beveiliging en onderhoud		
Schaarse expertise in specialistische functies	✓	!

FIGUUR 2 Stap 2 ICT lagen en Publieke waarde

In de bovenstaande tabel zijn de ICT-lagen en de hoogst scorende fasen opgenomen.

In algemene zin geldt dat hoe verder in de levenscyclus van i-Voorzieningen wordt samengewerkt, hoe meer vragen rond legitimiteit ontstaan. Kennisontwikkeling en marktregie en de daarbij behorende experimenten zijn relatief vrijblijvende gebieden om op samen te werken. Uiteindelijk blijven gemeenten autonoom. Dit is al anders bij inkoop; dan treedt het collectief arrangement al meer in de autonomie van gemeenten en zijn er eerder vraagstukken rond legitimiteit.

In de hoofdcategorie *Toepassingsgebieden* geldt dat door het collectiviseren van de marktregie en inkoop op alle gebieden de positie van gemeenten versterkt kan worden. De kans wordt groter dat de markt applicaties en voorzieningen gaat aanbieden die goed aansluiten bij de gemeentelijke praktijk. Dit kostenvoordeel en deze verhoogde slagkracht levert indirect publieke waarde op: de gemeenten worden efficiënter. Het levert ons inziens geringe vraagstukken van legitimiteit op. Immers, de keuzevrijheid van gemeenten wordt ingeperkt maar niet op voor het publiek onderscheidende gebieden.

Verdere collectivisering rond ontwerp en ontwikkeling vereist de uniformering en harmonisering van processen en standaardisatie van ICT. Dit levert rond de basis generieke dienstverlening van gemeenten in potentie veel op. 80% van de inwoners en ondernemers hebben slechts sporadisch contact met de gemeente. Zij kunnen door deze vorm van collectivisering veel meer tijd, plaats- en apparaatafhankelijk (geautomatiseerd) gebruik maken van die diensten. Tegelijkertijd levert verder uniformering van de basisdienstverlening legitimiteitsvraagstukken op vanuit de wens de ‘couleur locale’ te behouden, waarbij de gemeenschap echter vooral behoefte heeft aan kwalitatief hoogwaardige en eigentijdse dienstverlening.

Op sectorale toepassingsgebieden geldt dat het legitimiteitsvraagstuk wordt ingekleurd door het karakter van het specifieke domein. Uniformering van processen heeft een ander effect op legitimiteit bij bijvoorbeeld de belastingtaak dan bij het sociaal domein. De weging van voordeel ten opzichte van de publieke waarde en de legitimiteit verschikt per domein. Verder geldt dat uniformering van sectorale toepassings-

gebieden enigszins buiten de scope van dit onderzoek valt. Immers, daar gaan de sectorale commissies van de VNG over. We nemen dit dan ook als onderwerp niet heel expliciet mee in deze verkenning.

Het blok, *Gegevens en Generieke bouwstenen*, toont eenzelfde beeld, namelijk één van veel vruchtbare mogelijkheden tot collectivisering. Met name op het gebied van datagedreven sturing (big data/open data) is veel publieke waarde te genereren door samenwerking. Juist in dit blok schuilt de belangrijkste innovatiekracht en zijn er ‘game changers’ mogelijk die het speelveld kunnen veranderen. Hier vinden veel ontwikkelingen plaats en zijn gemeenten deels nog een ‘green field’ Hoe verder in de levenscyclus en hoe concreter de collectieve i-Voorzieningen en i-Diensten worden, des te sterker zien we de publieke waarde toenemen. Kennis op dit vlak is hoogwaardig en schaars, net als bij security en privacy. Kleine en middelgrote gemeenten zijn niet of nauwelijks in staat deze expertise in huis te halen. Tegelijkertijd nemen verderop in de levenscyclus de legitimiteitsvraagstukken toe. Wat als straks data-analyses bepalen in welke wijk de handhaving geïntensiveerd moet worden? Hoeveel grip heeft een gemeente dan nog als via een collectieve voorziening beleidsinformatie wordt samengesteld?

In het blok *Technische infrastructuur* valt op dat de te behalen publieke waarde door samenwerking relatief gering is. De achtergrond hierbij is dat de kosten teruggedrongen kunnen worden maar dat besparingen geringer zijn dan bij de toepassingsgebieden. Het gaat hier immers om gestandaardiseerde producten en diensten die de markt al op zeer efficiënte wijze aanbiedt. Daarnaast is de zichtbaarheid voor het publiek gering, alle onderdelen “draaien onder de motorkap”. Maar tegelijkertijd zien we ook nauwelijks vraagstukken rond legitimiteit.

Tot slot zien we rond schaarse expertise een soort ‘no regret’ mogelijkheid, het levert in de ogen van het publiek weinig waarde op, er zijn geen echte legitimiteitsvraagstukken aan verbonden maar het kan gemeenten enorm helpen deze schaarse expertise collectief te organiseren.

Overall geldt het volgende:

- Een maximale/hoge score op publieke waarde gaat altijd gepaard met een hoge attentiewaarde voor legitimiteit. Onderwerpen die het publiek raken, zijn veelal ook de onderwerpen die vanuit bestuurlijk oogpunt als belangrijk worden gezien. Bovendien raken veel van de mogelijkheden tot collectiviseren aan privacyregels en informatieveiligheid;
- Er zijn geen combinaties die maximaal scoren op publieke waarde en tegelijkertijd minimaal op de legitimiteit. Dit zouden “ideale” kansgebieden zijn;
- In belangrijke mate geldt dat enige mate van samenwerking op technische architectuur noodzakelijk is (ook al levert dat an sich niet de meeste publieke waarde op) om de maximale voordelen op het vlak van toepassingsgebieden en gegevensbeheer en generieke bouwstenen te kunnen behalen. Hierbij geldt overigens dat de legitimiteitsissues op deze samenwerkingsterreinen beperkt zijn, waardoor ook weinig theoretische bezwaren gelden.

4.5 SAMENWERKINGSVORMEN

In de voorliggende paragrafen hebben we gekeken naar de inhoud van samenwerking, welk takenpakket in theorie ideaal op te schalen is en naar passende samenwerkingsvormen. In deze paragraaf zullen we de andere dimensie behandelen, namelijk ‘hoe is die samenwerking’ dan te organiseren?

Bij het beantwoorden van deze vraag gaat Berenschot uit van drie vanuit de theorie dominante keuzes die gemaakt kunnen worden over hoe de organisatie van collectivisering wordt vormgegeven. Daarbij geldt dat tussen al deze drie sets van uitersten vele varianten mogelijk zijn (decentraal kan bijv. lokaal, bovenlokaal, regionaal, provinciaal of zelfs op ‘landsdeel’ schaal zijn). Echter, het gaat ons in deze theoretische analyse om de hoofdlijn van de analyse:

- **Centraal** (landelijk) versus **decentraal** (alles qua schaal daaronder)
- **Vrijblijvend** (collectief maar vrijwillig op eigen initiatief/keuze) versus **dwingend** (gecentraliseerd, de samenwerking is opgelegd)
- **Juridische vormgeving van samenwerking**
 - Entiteit (GR, BV, Coöporatie, vereniging etc. etc.)
 - Overeenkomst (DVO, SLA, etc. etc.)
 - Geen juridische vorm of afspraken, gewoon doen (ongeformaliseerde netwerksamenwerking, centrumgemeenteconstructie)

Door de bovenstaande elementen bij elkaar te brengen ontstaat onderstaande tabel. Deze tabel toont, op basis van theoretische overwegingen, de meest logische samenwerkingsvormen voor collectivisering van ICT-voorzieningen in relatie tot de manier van positionering en sturing vanuit het Rijk.

	ENTITEIT	OVK	DOEN
Centraal (primaat bij Rijk) / Gecentraliseerd (dwingend)			
Centraal (primaat bij Rijk) / Collectief (niet-dwingend)			
Decentraal (primaat bij Gemeente) / Gecentraliseerd (dwingend)			
Decentraal (primaat bij Gemeente) / Collectief (niet-dwingend)			

We hebben daarbij het onderscheid tussen centraal (landelijk) en decentraal (alles daaronder) als hoofdonderscheid genomen. Beide vormen behandelen we twee keer, namelijk één keer met een gecentraliseerde vorm van sturing (dwingend voorgeschreven, bijvoorbeeld bij wet.) én in de vorm van collectiviteit (vrijwillige samenwerking, niet dwingend). Samen maken deze vier ‘smaken’ de verticale as uit.

Op de horizontale as zien we de drie hoofdsamenwerkingen vormgegeven kan worden. Dus de praktisch/operationele zin waarbinnen de samenwerkingsafspraken vorm krijgen. Ruwweg zijn er drie hoofdsamenwerkingen. Middels een entiteit (kan publieksrechtelijk of privaatrechtelijk, maar maakt op hoofdlijnen niet uit), middels een overeenkomst zonder entiteit (bijvoorbeeld een DVO of een SLA) of zonder formele samenwerkingsafspraken.

Vanuit de theorie kan gesteld worden dat werken op basis van een overeenkomst of “doen” (niet geformaliseerd) o.b.v. goed vertrouwen het minst aansluit. De bezwaren zijn dat, vanuit theorie, dit soort vormen van collectiviseren weinig duurzaamheid bieden, weinig continuïteit garanderen, gezamenlijke investeringen bemoeilijken en daarmee innovatiekracht/daadkracht en op te leveren voordelen beperken. Belangrijkste achilleshiel is dat de deelnemende partijen in de collectivisering veelal te veel vrijheid zullen hebben om hun betrokkenheid bij de collectivisering te heroverwegen en dat de (financiële) risico's niet gecollectiviseerd is.

Vanuit de theorie lijkt het vormen van een eigen entiteit beter te werken. Dit omdat de bovengenoemde kanttekeningen dan in veel minder sterke mate gelden (ook al kan dit nog steeds en is dit deels afhankelijk van de wijze waarop de entiteit is vormgegeven t.a.v. bijvoorbeeld uittredingsmogelijkheden).

Bovenstaande onderscheid geldt in sterke mate voor de vormen van collectivisering die (centraal of decentraal) vrijblijvend vorm krijgen. Dus waarbij geen dwang van bijvoorbeeld wet- of regelgeving speelt. Zodra wet- of regelgeving gaat spelen en er dus verplichtend moet worden gecollectiviseerd, spelen issues over uittreden en continuïteit minder. Echter, in die gevallen geldt nog steeds dat opgelegde vormen van collectiviteit vanuit de theorie gezien het meest zullen renderen in de vorm van op te richten entiteiten (bijvoorbeeld in de vorm van een landelijke of regionale uitvoeringsorganisaties). Dit zien we terug bij bijvoorbeeld de RUD's in het ruimtelijk domein of de arbeidsmarktregio's / werkbedrijven op het sociaal domein.

De grootste publieke waarde vanuit theoretisch denken kan behaald worden in de vorm van een centrale sturing (en dus dwingendheid) vanuit het Rijk, centraal georganiseerd of decentraal georganiseerd, in de vorm van een entiteit. De redenering hierachter is dat de innovatiekracht en snelheid als gevolg van opgelegde focus hoger is, de lijnen korter zijn, de organisatie wendbaarder is, een eigen vermogen kan opbouwen en mede daardoor minder kwetsbaar is. De kwaliteit van dienstverlening kan omhoog door specialisatie binnen de entiteit als gevolg van schaalvoordelen en de entiteit is een concrete onderhandelingspartner voor aanbieders. Belangrijkste nadeel zal zijn dat er een sterke druk ontstaat op harmonisatie van klantgedrag van de entiteit (als dit niet al is voorgeschreven). Kortom, het leveren van maatwerk zal lastig zijn omdat dit niet (vanuit de entiteit gezien) het meest efficiënt werkt.

4.6 KOSTEN VOOR I-VOORZIENINGEN IN PERSPECTIEF

Bij het nadenken over de te behalen voordelen bij de collectivisering van i-Voorzieningen, helpt een globaal beeld van de totale uitgaven aan ICT bij gemeenten en hoe deze zich verhouden tot de overige apparaatslasten. Op basis van eerder onderzoek is een grove inschatting van de ordegrrootte van de ICT-uitgaven in gemeenten te geven. In 2015 bedroegen de totale uitgaven van gemeenten 54 miljard⁶. Deze uitgaven liggen voor een belangrijk gedeelte vast in programma's (subsidies en uitkeringen). Volgens een onderzoek van Deloitte⁷ bedragen de apparaatslasten ongeveer 22% van de totale begroting. In 2015 hebben gemeenten dus circa 12 miljard (personele en materiele lasten) besteed aan het apparaat. Volgens benchmarkgegevens bedragen de uitgaven van gemeenten aan ICT circa 7K tot 10K per fte. Dit gaat om de centraal gemaakte kosten voor personeel, software, hardware en data en telecom. Decentrale kosten voor ICT rond functioneel beheer en procesinrichting zijn veelal niet bekend. Daarbij is een grote spreiding tussen gemeenten. Als we uitgaan van gemiddeld 8K ICT-kosten per fte voor

6 www.cbs.nl

7 Onderzoek inventarisatie apparaatslasten bij decentrale overheden, Deloitte 2015

een gemiddelde gemeente, dan zijn de totale ICT gerelateerde uitgaven van gemeenten, uitgaande van circa in totaal 150.000 FTE gemeentambtenaren⁸, circa 1,2 miljard oftewel circa 10% van de apparaatslasten. Dit is wederom exclusief de onbekende decentrale ICT-kosten rond functioneel beheer en procesinrichting.

In het rapport van Deloitte wordt ook een inschatting van alleen de materiele lasten binnen de apparaatskosten en het aandeel van ICT daarin. Deze inschatting is in zoverre interessant dat de personele lasten maar weinig beïnvloedbaar zijn, en de materiele lasten over het algemeen wat makkelijker beïnvloedbaar zijn. Volgens deze inschatting bedragen de totale materiele apparaatslasten van gemeenten 1,75 miljard, het aandeel ICT daarin bedraagt 700 miljoen of te wel 40% van materiele apparaatslasten, ongeveer gelijk aan de totale gemeentelijke uitgaven aan huisvesting.

4.7 CONCLUSIE OP BASIS VAN THEORIE

Het is uit bovenstaande theoretische doordenk-exercitie gebleken dat de meeste voordelen van collectiviseren (zowel vanuit de ICT-logica als qua publieke waarde) bij collectivisering van *Toepassingsgebieden* en van *Gegevens en Generieke Bouwstenen* liggen.

Bij de collectivisering van *toepassingsgebieden* ligt de prioriteit bij de generieke dienstverlening, bij *gegevens* bij het collectiviseren van schaarse kennis en bij *generieke bouwstenen* het creëren van een gemeentelijke cloud.

Daar liggen wel nog overwegingen t.a.v. legitimiteit naast die ook opgelost zouden moeten worden (profiteert iedereen wel mee? Hoe zit het met informatieveiligheid/privacy? Hebben gemeenten nog wel grip/controle?). Collectivisering op het vlak van *Technische Infrastructuur* is an sich minder aantrekkelijk, deels door de volwassenheid van de markt en de niet specifieke kenmerken van deze producten voor Nederlandse gemeenten (de gemeente gebruikt

hetzelfde product als alle andere gebruikers over de wereld). Echter, collectivisering van *Technische Infrastructuur* is tot op zekere hoogte wel randvoorwaardelijk voor het uit kunnen nutten van de voordelen op vlakken van *Toepassingsgebieden* en van *Gegevens*(beheer).

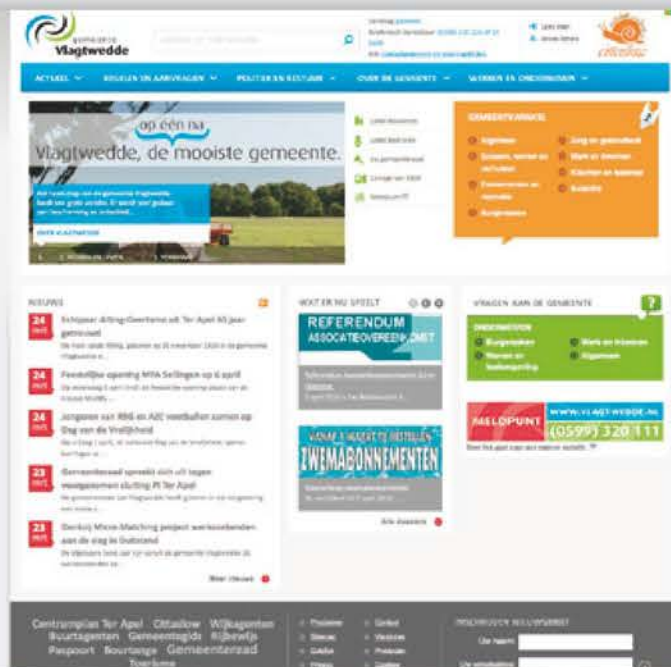
Theoretisch lijkt het daarnaast het meest aantrekkelijk om qua vormgeving te kiezen voor een vorm met centrale sturing (voorschrijven van bepaalde collectivisering verkleint enorm het debat en dus de afbreukrisico's in het opbouwen en onderhouden van de collectivisering). Daarbij kan gekozen worden voor organisatie middels een entiteit op landelijke schaal (bijv. zoals bijvoorbeeld het gemeentelijk gegevensknooppunt in het sociaal domein) of op regionale schaal.

Als het Rijk geen collectivisering wil afroepen, dan lijkt een vrijwillig opgerichte entiteit waarin alle gemeenten participeren om praktische redenen onhaalbaar (de coördinatielasten om tot een gedeeld beeld te komen).

Op basis van onze theoretische verkenning zou dan gekozen moeten worden voor decentrale vormen van organiseren, op basis van vrijwilligheid zodat gemeenten zich desgewenst kunnen aansluiten. Wat betreft de organisatievorm is werken middels een entiteit dan het meest aantrekkelijk (dus bijv. een gemeenschappelijke regeling, stichting, vennootschap of coöperatie).



8 Personeelsmonitor 2014, A+O Fonds

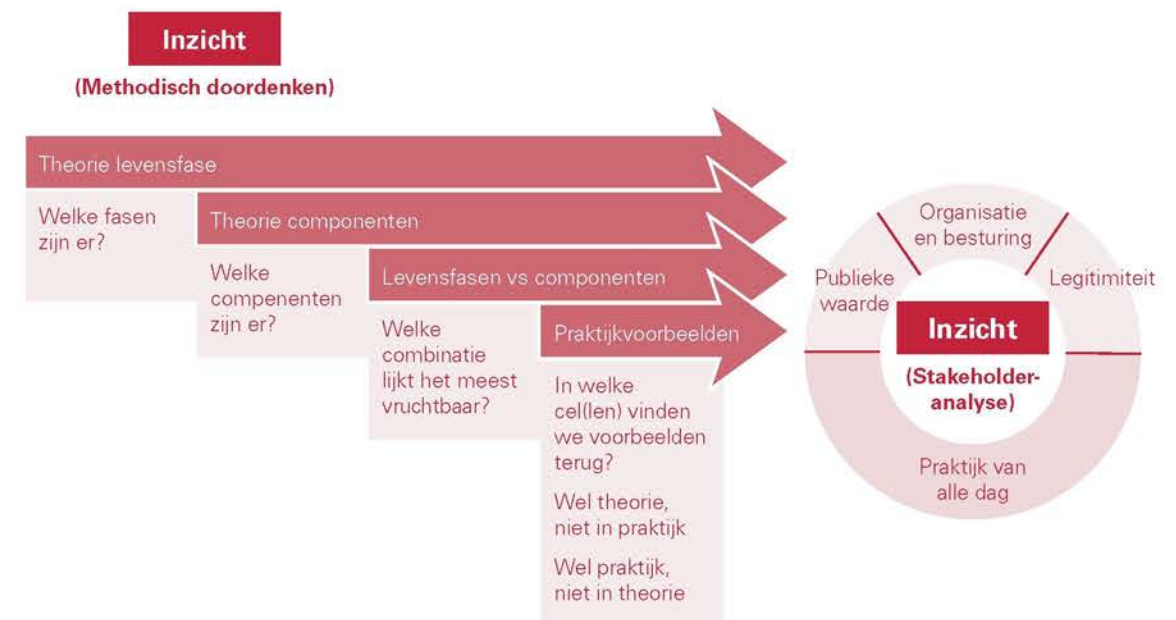


5. Inzicht: wat zeggen stakeholders?

5.1 INLEIDING

Zoals gezegd gaat het er in deze fase “Inzicht” om betekenis te geven aan bevindingen over samenwerking en collectivisering. Dit doen we vanuit twee invalshoeken. De eerste is het methodisch doordenken vanuit het vraagstuk (het voorgaande hoofdstuk, hoofdstuk 4). De tweede invalshoek (dit hoofdstuk) is op basis van bevindingen uit de praktijk, hoofdzakelijk

vervallen door het interviewen van stakeholders. Bij deze interviews gebruiken we het “public value model” van Moore zoals behandeld in hoofdstuk 2 (welke waarde kan worden gecreëerd, wat vraagt dit van organisatie en besturing bij een geloofwaardige legitimiteit). En we vragen naar de weerbaarheid van alledag op het gebied van samenwerking en wat dit betekent voor de collectivisering.



5.2 WIE HEBBEN WE GESPROKEN?

In totaal zijn 25 stakeholders gesproken. Altijd stakeholders die op managementniveau acteren of bestuurder zijn. Bij gemeenten gaat het veelal om burgemeesters, gemeentesecretarissen of CIO's. Deze groep vormt het hart van stakeholder-analyse. Daarnaast zijn directeurs en/of bestuursleden van samenwerkingsverbanden geïnterviewd en tot slot management/directie van VNG/KING.

De complete lijst met geïnterviewden is opgenomen in Bijlage 3.

5.2.1 Waar ligt de wenselijkheid m.b.t. verdergaande collectivisering?

De stakeholders delen krachtig met elkaar dat een doorbraak gewenst is en dat de huidige lijn van het gefragmenteerd zoeken naar schaalgrootte en bundeling van krachten doorbroken moet worden. Het moet slimmer en het moet sneller!

Kijken we naar de wenselijkheid vanuit het perspectief van het genereren van publiek waarde dan delen de geïnterviewde stakeholders in hoge mate dezelfde opvattingen. Deze zijn:



1. Marktconforme eigentijdse dienstverlening:

- Hoogwaardige dienstverlening waar voldaan wordt aan de norm van de samenleving (die niet door de overheid, maar in hoge mate door bedrijven zoals Coolblue en Booking.com wordt bepaald). Aspecten hiervan zijn de communicatie/benaderbaarheid, toegankelijkheid van dienstverlening, leversnelheid en het leveren van producten van jouw gemeente bij collega-gemeenten;
- Basis-dienstverlening die in de vorm gelijk is over alle gemeenten heen (een burger mag in een andere gemeente een vergelijkbare en in de vorm en aard gelijke dienstverlening verwachten);
- Overheden (Rijk, provincies, gemeenten) die hun dienstverlening op elkaar afstemmen, die alle eigentijds zijn en gezamenlijk een (doorlopend) gelijke – hoge – innovatiesnelheid hebben.

2. Verlaging van kosten

- De kosten van informatievoorziening zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. Deze stijging zet de komende jaren door, verwachten de geïnterviewden. Verlaging van de kosten voor nieuwe functionaliteit of het beheer van bestaande functionaliteit leidt tenminste tot “minder meerkosten” voor de ICT en lagere kosten voor het geheel van apparaatskosten;
- Hoewel de huidige samenwerkingsverbanden in slechts zeer beperkte mate kostenvoordelen opleveren, zijn de stakeholders overtuigd dat we het vernieuwen, ontwikkelen en beheer slimmer kunnen organiseren dan op de huidige complexe en onsamenhangende wijze gebeurt. Hiermee moet een kostenvoordeel kunnen ontstaan, verwachten de geïnterviewden;
- Deze kostenverlaging wordt gezien als een belangrijke publieke waarde (verbonden aan bijvoorbeeld de hoogte van de OZB-belasting).

3. Woekeren met schaars talent

- Veel van de beschikbare capaciteit bij gemeenten wordt besteed aan implementatie en beheer. Kijkend naar publieke waarde komt een steeds zwaarder accent te liggen op hoogwaardige en schaarse kennis die nodig is voor complexe taken als “innovatie”, “beveiliging en privacy” en “datagedreven sturing”. Het belang van beleidsinformatie om effectiever beleid te maken neemt door de krachtige groei van beschikbare data sterk toe;
- De geïnterviewden zien dat juist op deze thema's nog beperkt wordt samengewerkt, terwijl hier de komende jaren grote kansen (en bedreigingen) liggen en solitair opereren voor middelgrote en kleine gemeenten geen perspectief biedt;
- Het specifieke talent dat nodig is om meerwaarde te bieden voor beleidsinformatie, beveiliging en privacy is bijzonder schaars. Kleine en middelgrote gemeenten zullen niet of nauwelijks in staat zijn dit schaarse en dure

talent aan zich te binden. Het woekeren met dit schaarse talent is daarom noodzakelijk en heeft –indien dit succesvol gebeurt– grote implicaties voor de publieke waarde omdat het in directe zin de samenleving raakt. In positieve zin omdat betere informatie (datagedreven sturing) leidt tot beter beleid op bijvoorbeeld het vlak van WMO, Werk en Inkomen, voorzieningenniveau in kernen, wonen en werken. En in de sfeer van bedreigingen in het bemoeilijken van bijvoorbeeld cybercrime.

4. Opschroeven innovatiesnelheid

- De samenleving als geheel bepaalt in hoge mate de snelheid waarmee de overheid moet innoveren. Vanuit kansen (datagericht sturen) om daarmee als overheid effectiever te kunnen handelen en vanuit bedreigingen (cybercrime) of combinaties van kansen en bedreigingen (voldoen aan de geaccepteerde standaarden in de samenleving rond dienstverlening). De benodigde innovatiesnelheid is vanuit dit maatschappelijk perspectief hoog;
- Gemeenten geven dit vorm vanuit een multischalige realiteit en een netwerksamenleving waarin gemeenten op vele vlakken steeds weer met andere gemeenten en organisaties samenwerken. Deze realiteit met verschillen in processen en oplossingen én het parallel ontwikkelen van oplossingen (overdreven gesteld: 390 keer het wiel uitvinden) belemmeren de innovatiesnelheid in hoge mate.

5. Focus op gebied en gemeenschap

- De samenleving wordt complexer, de vraagstukken waar de gemeente voor staat breder (meer taken) en veelomvattender;
- Het kunnen richten van energie, talent en kennis op de samenleving (gebied en gemeenschap) is van groot belang. Het ontzorgen van de gemeente op vraagstukken van bedrijfsvoering (in de meest brede definitie) daarmee ook. Het beschikbaar hebben van alle applicaties en infrastructuur om dienstverlening vorm te geven, ontzorgt de

gemeente en helpt de gemeente zich krachtiger te richten (focus) op waar ze voor is: publieke waarde toevoegen voor gemeenschap en gebied.

5.2.2 Schaal en schaalgrootte

ICT is bij uitstek een vakgebied dat zich leent voor het op globale, industriële schaal organiseren van kennis, ontwikkeling en beheer. Het vakgebied vereist veel hoogwaardige kennis, die snel verandert. En het gebied vraagt hoge initiële investeringen en de eenheidskosten voor productie zijn gering (voor hardware) tot nihil (software). Lange tijd vormde het gebrek aan snelle netwerkverbindingen de bottleneck in het centraal organiseren van ICT. Met de huidige overvloed aan breedbandige verbindingen (zeker in Nederland, tweede op de ranglijst van de OESO)⁹ is dit geen issue meer. Vanuit het vakgebied industriële organisatie is bekend dat de randvoorwaarde voor het op grote schaal kunnen organiseren de standaardisatie van het product en de productiemethoden is. Met de steeds verdergaande standaardisatie van ICT, op de hogere lagen in de eerder genoemde lagen van ICT, is het ook mogelijk om ICT steeds meer collectief te gaan organiseren en aan te gaan bieden. Standaardisatie voor het gemeentelijke domein is daarbij een belangrijke voorwaarde.

Niet in alle gevallen kan aan deze standaardisatie worden gerealiseerd, op sommige vlakken is er sprake van lokale variëteit in de processen. Zolang deze beperkt is, is deze te faciliteren. Indien deze te groot is, kan dit belemmerend voor de samenwerking zijn. En tweede belemmering voor een grotere organisatieschaal is de mate van vereiste interactie met de gebruikersorganisatie (rond taken van beheer, onderhoud en informatieveiligheid). Is deze groot dan werkt nabijheid in de praktijk nog steeds het beste.

We illustreren dit aan de hand van enkele bevindingen uit de interviews.

In paragraaf 3.3 is de rubricering beschreven van de soorten samenwerkingsverbanden. Met name bij de netwerk en shared service-varianten werd in

⁹ Nederland is het tweede land qua breedbandpenetratie van alle OESO landen, zie <http://www.oecd.org/internet/broadband/oecd-broadband-portal.htm>

meerdere interviews en documenten het onderwerp schaal aangeduid.

- **Gelijke grootte werkt het best** als er een samenwerking is waarbij alle partijen actief deelnemer in de samenwerking. Zo is bijvoorbeeld te zien geweest bij de ISZF-samenwerking in Friesland dat de kracht van de samenwerking verminderde door de toetreding van een grotere fusiepartij Zuid-West Friesland. In meer positieve zin is bij het shared servicecentrum Equalit te zien dat alle deelnemers in de categorie 25-50k inwoners vallen en daarmee van vergelijkbare grootte zijn. Bij de centrum-samenwerking geldt exact het omgekeerde. Deze samenwerking werkt alleen als een significant grotere gemeente werkzaamheden uitvoert voor een kleinere gemeente, zoals bijvoorbeeld in het geval van Groningen en Ten Boer.
- **Niet iedere ict-samenwerking past bij iedere schaal**, in veel gevallen ligt het voor de hand te stellen dat een grotere schaal zorgt voor een betere dienstverlening. In de praktijk blijkt dit niet zonder meer zo te zijn. ICT-samenwerking kent in zeer veel gevallen een regionaal karakter. Deze gezamenlijkheid, ook al opereren de meeste samenwerkingen in de luwte, is te zien bij het overgrote deel van de samenwerkingen. De onderlinge herkenbaarheid speelt hierbij een rol, maar ook de bemensing van de samenwerking door mensen uit de regio die een binding hebben met de problematiek die er speelt, blijkt een belangrijke factor te zijn, zo blijkt uit diverse interviews.

5.2.3 De waarde van “vertrouwen”

Eén van de centrale begrippen in het mogelijk maken van meer collectivisering is het begrip vertrouwen. Verstandige en weldoordachte plannen, businesscases en stevige rapporten van adviesbureaus zijn relevant, maar zonder vertrouwen komt er weinig tot stand. In deze paragraaf ontrafelen we het begrip “vertrouwen” vanuit de wetenschap dat in de beschrijving van begaanbare wegen van collectivisering het creëren en borgen van vertrouwen een grote rol speelt.

Vertrouwen speelt op twee niveaus een belangrijke rol, te weten:

Tussen gemeenschap en gemeente/overheid:

- De gemeenschap mag er op vertrouwen dat de dienstverlening modern en eigentijds is;
- Ze mag ook van de gemeente/overheid verwachten dat het efficiënt georganiseerd is. Dat verstandig en doelmatig met het belastinggeld wordt omgegaan;
- De gemeenschap mag juist van de overheid verwachten dat zorgvuldig met de gegevens van burgers en bedrijven wordt omgesprongen. Dat regels van privacy worden geëerbiedigd en dat de beveiliging op orde is;
- Tot slot mag de gemeenschap verwachten dat bij een probleem in de complexe informatiehuishouding van de overheid er adequaat en snel een oplossing beschikbaar komt (bijvoorbeeld: voorkomen van spookburgers).

Tussen gemeente en collectief:

- Politiek-bestuurlijk wordt het vertrouwen gevoed indien door ervaring het gevoel wordt gevoed dat de eigen bestuurlijke onafhankelijkheid niet gehinderd wordt door collectivisering;
- Het vertrouwen wordt gevoed tussen gemeente en collectief indien er een geloofwaardige en hanteerbare vorm van “invloed, voordeel en flexibiliteit” bestaat. Dit draagt politiek-bestuurlijk bij tot legitimiteit en bestuurlijk-ambtelijk tot het voeren van regie;
- Veel middelgrote en kleine gemeente vrezen dat zij in de toekomst niet meer in staat zullen zijn



aan de eisen (innovatiesnelheid, continuïteit, beveiliging/privacy) te kunnen voldoen die aan een goede informatievoorziening gesteld kunnen worden. Het collectief moet die oplossingen kunnen bieden die deze vrees weghalen;

- Bestuurlijk-ambtelijk is er de vrees dat collectieven bureaucratisch en traag worden. Het vertrouwen is gebaat bij succesvolle voorbeelden in praktijk en een beeld van een collectief dat beweeglijk is en snel opereert.

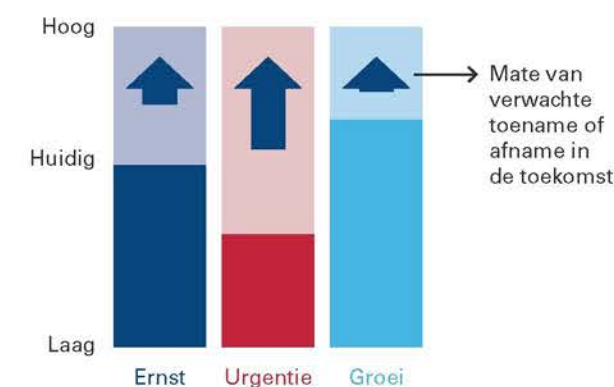
5.2.4 Hoe staat met de ervaren “urgentie”?

Om iets te zeggen over de prioriteit van het onderwerp “collectivisering” of nog breder “ICT of informatievoorziening” gebruiken we het model van “Ernst, Urgentie en Groei”.

Ernst	Urgentie	Groei
Wat is de impact op het creëren van publieke waarde? Lopen we risico's in operationele zin? Wat is het risico op imago schade of politiek-bestuurlijke schade?	Wanneer moet een oplossing voorhanden zijn? Zijn er wettelijke deadlines? Zijn er lokaal, regionaal of landelijke tijdslijnen overgekomen?	Als we niets doen, nemen de problemen dan toe of juist af? Wordt zonder ingrijpen het probleem in de toekomst beter beheersbaar of minder goed beheersbaar?

Dit model geeft zicht op de ervaren druk en prioriteit die de stakeholders ervaren om het vraagstuk van collectivisering op te pakken.

Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat er de afgelopen jaren veel gebeurd is. Zoals eerder betoogd is een situatie van “geen samenwerking” gegroeid naar een situatie van “veel samenwerking”. Tegelijkertijd is de maatschappelijke relevantie van ICT en de informatievoorziening in de maatschappij enorm toegenomen en de impact voor bedrijfsvoering en beleidsvoorbereiding sterk gegroeid. In onderstaand schema is de foto van de huidige situatie in kaart gebracht.



Het beeld uit de interviews:

- **Ernst**; de “ernst” van het vraagstuk is redelijk hoog. Iedere geïnterviewde heeft een stevige redenering waarom het vraagstuk van collectivisering relevant is. Onderbouwd door zowel maatschappelijke relevantie als organisatorische relevantie. Het gevoel is dat de “ernst” in de toekomst (nog) verder zal groeien vanwege de voortschrijding van de techniek en de doorzettende informatisering van de samenleving.
- **Urgentie**; de “urgentie” ligt op een lager niveau dan de “ernst”. De gevoelde urgentie om nu in beweging te komen is krachtig bij grootschalige veranderingen (zoals bij de 3D's) of bij incidenten (zoals bij DigiNotar). De regulier gevoelde urgentie is weliswaar de laatste jaren gestegen, maar nog vrij laag ten opzichte van andere gemeentelijke ambities en opgaven. Wel is het vermoeden van de geïnterviewden dat de stijging van urgentie van de afgelopen jaren de komende jaren zich versterkt zal doorzetten.
- **Groei**; de “groei” wordt nu reeds als relatief hoog ingeschat, hetgeen wil zeggen dat geïnterviewden met elkaar delen dat het vraagstuk van collectivisering (slimmer samen oplossingen ontwikkelen en beheren) aan belang en complexiteit toe zal nemen en dat zonder ingrijpen de vraagstukken rond informatisering minder goed beheersbaar worden. Veel genoemde voorbeelden zijn hier het blijven voldoen aan verwachtingen van de samenleving op het gebied van dienstverlening, het in staat zijn datagedreven sturing vorm te geven en het hoofd te bieden aan bedreigingen op het gebied van privacy en beveiliging.

Het gedeelde beeld van “Ernst, Urgentie en Groei” roept het beeld op dat iedereen snapt hoe belangrijk het is en dat we de collectivisering met prioriteit moeten oppakken, maar dat er helaas vandaag nog even andere prioriteiten zijn. Het vraagstuk is niet overal “top of mind”, is weinig sexy en er is relatief weinig politieke druk om het vraagstuk met voorrang op te pakken. Deze omstandigheden en het veelal ontbreken van harde verplichtende deadlines maakt dat de motieven en beweegredenen om in actie te komen weliswaar in kracht groeien, maar nu nog relatief zwak zijn.

5.2.5 Gefragmenteerd beeld over de organisatie en bestuur

Daar waar er krachtige en in behoorlijke mate eensluidende beelden zijn over wat wenselijk is (is collectivisering nodig en wat moet het opleveren?) is het beeld over hoe dit georganiseerd en bestuurd kan worden diffuus en gefragmenteerd. Veel van de geïnterviewden hebben (nog) geen concreet beeld. Van degenen die wel beelden hebben, loopt het uiteen van versneld doorgaan op de huidige weg van verdergaande intergemeentelijke samenwerking, ondersteund door landelijke succesvolle initiatieven (knooppunten en bijvoorbeeld inkooptrajecten, zoals met telefonie) via regionale centra (model van krachtige centrumgemeenten), tot meer landelijke oplossingen (coöperatieve en gecentraliseerde oplossingen). Wat iedereen deelt is het gevoel dat doorbraken gewenst zijn en dat het tempo van collectivisering om hoog moet.

5.2.6 Beelden over “legitimatie”

Zoals reeds bij paragraaf 5.2.3 “De waarde van vertrouwen” is geschetst staat de legitimatie van samenwerkingsverbanden altijd onder spanning. Het traditionele model waarin de eigen gemeente verantwoordelijk is én uitvoert, past eenvoudig bij de rollen van gemeenteraad en wethouders. Wanneer denken realisatiekracht elders is georganiseerd, is het in allereerste zin belangrijk dat de kaders alleen gaan over de doelen (publieke waarde) die je voorziet en de resultaten die daaraan gekoppeld geboekt moeten worden. Deze vormen de basis in de rapportages en verantwoording. Als tweede is het van belang dat het ruilmecanisme van macht → invloed, voordeel en flexibiliteit geloofwaardig tot stand is gebracht. Tot

slot moet opnieuw gekeken worden naar rolinvulling en rolopvatting van met name gemeenteraad en college. Indien alle drie deze aspecten goed tot stand zijn gebracht kan een situatie ontstaan waarin het bestuur en gemeenteraad voldoende legitimiteit ervaren voor de collectivisering.

5.3 WAT IS ER TE LEREN UIT HUIDIGE SAMENWERKINGSTRAJECTEN

Er is de laatste jaren veel in beweging gekomen op samenwerkingsgebied en collectivisering in Nederland. De lijst van voorbeelden in bijlage 2 geeft daar zicht op. Hoewel de ervaringen relatief pril zijn, stelt dit ons in staat om succesfactoren te benoemen. Anders gezegd: we kunnen leren van deze ervaringen om het morgen bij verdergaande collectivisering goed te doen. In deze paragraaf lichten we de belangrijkste zeven leerervaringen.

- 1 Voordeel vooraf duidelijk
- 2 Scheiden van beleid en operatie
- 3 Vrij in deelname, verplicht in proces
- 4 Professioneel opdrachtgeverschap
- 5 Leiderschap onontbeerlijk
- 6 Veranderkracht ligt bij college
- 7 Voer getrapt in

1. Voordeel vooraf duidelijk

Er staan drie aspecten bij deelnemers in een traject van samenwerking of collectivisering centraal: invloed, voordeel en flexibiliteit. Het proces van deelname wordt sterk gestimuleerd indien het tweede aspect – voordeel – vooraf duidelijk is. Het geeft duidelijkheid in wat de samenwerking of collectivisering biedt en het helpt om intern uit te leggen waarom een stap wordt genomen. De altijd aanwezige weerstand wordt daarmee goeddeels weggenomen.

2. Scheiden van beleid en operatie

Belangrijk is voorafgaand aan samenwerking of collectivisering duidelijk en overtuigend te maken dat de vrije beleidsruimte toebehoort aan een deelnemende gemeente. Dat betekent dat vooraf duidelijk gemaakt wordt óf en in welke mate de samenwerking de beleidsruimte beïnvloedt/beperkt. Let wel: vaak worden -ten onrechte- processen, systemen en applicaties aangemerkt als de vrije beleidsruimte van de gemeente of gekoppeld worden aan de eigenheid van beleid, de “couleur locale”.

3. Vrij in deelname, verplicht in proces

Uit de huidige samenwerkingsverbanden komt een krachtig advies om deelname van gemeenten vrijwillig te laten zijn, maar binnen de samenwerking het proces verplichtend. De meerwaarde moet overtuigend zijn. En juist die meerwaarde (bijvoorbeeld: kostenbesparingen, kwaliteitsverhoging en continuïteitsgaranties) is gediend bij één aanpak, één proces. Het ondersteunt het succes van een samenwerking indien de samenwerking wel vrijwillig, maar niet vrijblijvend is. Dat er verplichtingen aan vast zitten (in ontwikkelingszin) waardoor de oogst voor iedere deelnemer vergroot wordt.

4. Professioneel opdrachtgeverschap

Een heikel punt dat niet genoeg aandacht kan krijgen. Het professioneel opdrachtgeverschap vindt plaats op drie niveaus. Allereerst bij de gemeente zelf. Intergemeentelijke samenwerking is qua proces vaak stroperig en qua resultaat teleurstellend omdat de opdrachten ruim interpreteerbaar zijn en niet specifiek genoeg qua doelstellingen. Ambtelijke werkgroepen worden daarmee niet uitgedaagd en leveren te vaak slappe compromissen op. Nodig is een opdracht met heldere doelen en duidelijke verwachtingen over het op te leveren resultaat.

Vervolgens dient het opdrachtgeverschap naar de samenwerking bestuurlijk en/of ambtelijk te worden ingericht. Dit beslaat natuurlijk het contract, bestuur, regiefunctie en informatievoorziening. Dit heeft een directe relatie tot de drie elementen van invloed, voordeel en flexibiliteit.

Tot slot dient ook het collectief goed en professioneel opdrachtgever te zijn. Naar hun leveranciers. Om de eigen doelen veilig te stellen en om te waarborgen dat de behoefte van deelnemende gemeenten aan invloed, voordeel en flexibiliteit niet onnodig wordt belemmerd.

5. Leiderschap onontbeerlijk

De meeste gemeenten ervaren dat politiek-bestuurlijk zelfstandigheid op de meeste sympathie mag rekenen en ambtelijk het zelf blijven uitvoeren van taken. Niet zozeer omdat er veel weerstand is tegen collectieven, maar eerder omdat men gehecht is aan en vertrouwd met hoe het nu gaat. Het creëren van krachtige betekenisvolle samenwerkingen vraagt daarom om leiderschap. Voorop gaan in de beweging met focus op het uiteindelijk te bereiken doel en daarmee voorkomend dat de vele operationele en veranderkundige details én vraagstukken (groot en klein) het zicht op de te bereiken doelen vertroebelt.

6. Veranderkracht bij college

Het nemen van betekenisvolle stappen in de collectivisering van ICT vraagt om distantie en zicht hebben op de doorslaggevende betekenis van het creëren van publieke waarde. Een te krachtige verbondenheid met de operatie kan deze distantie bemoeilijken en het zicht belemmeren. Uit de stakeholdersanalyse en de brede praktijk blijkt dat de veranderkracht gezocht moet worden bij het college. De permanente en beleidsterrein overstijgende kracht van burgemeester en gemeentesecretaris, aangevuld met de sectorale verantwoordelijkheid van wethouders, geeft de beste garantie om perspectief te zien, ondanks de hobbels en bobbel die dit perspectief voor velen uit het zicht plaatst. Naast veranderkracht is toename van urgentie noodzakelijk. Deze urgentie-bepaling ligt primair bij het hoogste orgaan van de gemeente: de gemeenteraad. Het verdient aanbeveling om bij collectivisering aandacht te geven aan het krachtiger de gemeenteraad in positie te brengen om inhoudelijk en vooral qua toename van publieke waarde kaderstellend en stimulerend het college te steunen op dit terrein.

7. Getrapte invoering

De succesvolle samenwerkingsverbanden kenmerken zich door een getrapte invoering. Klein starten, processen uitlijnen en fijnslippen om vervolgens andere deelnemers toegang te geven tot een vlekkeloos opererend samenwerkingsverband. Het je bewust zijn waar je je als organisatie in de ervaringscurve bevindt zorgt dat vertrouwen door goede dienstverlening wordt opgebouwd. Te snel groeien creëert desillusies. Deze getraptheid vraagt om geduld van diegenen die nog niet zijn aangesloten én om een aantal launching customers, die weliswaar voorrang hebben, maar ook geconfronteerd worden met onvolkomenheden en voor de anderen daarmee investeren in een goed product.

5.4 OVERIGE STIMULANSEN EN BLOKKADES

Bij de gesprekken zijn naast de genoemde kritieke succesfactoren nog een aantal adviezen meegegeven die de moeite waard zijn om mee te nemen. Deze zijn:

- **Micro en macro beschouwingsniveau.**
Naast de kritieke succesfactor “veranderkracht bij college” komt het beschouwen van vraagstukken op micro-niveau (nodig om een goede oplossing te creëren) en macro-niveau (nodig om veranderkracht vanuit een verderliggend perspectief) ook terug als advies voor de landelijke overleggen. Het telkens weer naar voren halen van het verderliggende perspectief is ook daar nodig om niet ongewild te verzeilen in detaildiscussies die niet alleen gaan over techniek, maar ook over financiering, juridische aspecten en procesmatige aspecten.
- **Desintegratie- en transitiekosten**
De aanzet voor een samenwerking wordt te zeer gedomineerd door desintegratie- en transitiekosten. Soms ook vanuit de sympathie voor een zelfstandige operatie. Vanzelfsprekend horen deze kosten vol deel uit te maken van een overweging, maar wel vanuit een langjarig perspectief. Het nadenken of deze hobbel minder hoog gemaakt kan worden door

financieringsarrangementen en vormen van “overstapservices” is meer dan de moeite waard.

- **Lichte vormen van overleg (getrapt)**
De stakeholders ervaren een grote druk op de agenda door de vele overleggen die op dit terrein plaats vinden. Overleggen ook die soms overlap vertonen. Het streven naar lichtere en meer getrapte vormen van overleg waarin een groep gemeenten één vertegenwoordiger mandateren wordt aantrekkelijk gevonden.
- **Regie, geen uitvoering**
Het collectiviseren van ICT kan leiden tot een centrale uitvoeringsorganisatie. Deze uitvoeringsorganisatie moet snel en wendbaar zijn en leveranciers aansturen. Zij moeten echter zelf de rol van marktpartijen in de uitvoering niet gaan overnemen.
- **Succes ICT**
Hoewel er sprake is van een krachtige wens om te collectiviseren is er tegelijkertijd wantrouwen tegen landelijke programma's en grootschalige ICT-projecten. Dit wantrouwen is gevoed door persoonlijke ervaring met regionale samenwerking, door onder andere recente onderzoeken naar ICT-projecten bij het Rijk en ontwikkelingen bij de Nationale Politie. Deze op de praktijk gebaseerde beeldvorming vormt een rem op collectivisering.
- **Succes elders**
Tegelijkertijd zijn er successen elders die aanzetten tot actie. Nieuwe toetreders in de dienstverlening (Airbnb, Booking.com, Coolblue, Bol.com, etc) laten zien dat er snel uitstekende uniforme en marktconforme dienstverlening kan worden opgezet. Maar ook bij de (semi-)overheid zijn goede voorbeelden in bijvoorbeeld de onderwijswereld (zie ook de volgende paragraaf) die kunnen inspireren.
- **Relatie met marktpartijen**
De marktpartijen, waaronder een aantal grote spelers, moeten onderdeel zijn van de oplossing. Het gaat hierbij erom dat de rol van marktpartijen niet wordt overgenomen, maar dat er wel meer gebundeld opdrachtgeverschap ontstaat.

Ook dat marktpartijen helpen in het migreren naar een meer gecollectiviseerd I-landschap. Het creëren van een soepel overgangsregime en overstapservices is van belang. Tot slot staat het huidige aanbestedingsrecht samenwerking vaak in de weg staat. Als je een gemeenschappelijke licentie van bijvoorbeeld databasesoftware wilt kopen, moet je een juridisch ‘echte’ organisatie zijn.

5.5 WAT LEREN WE VAN ANDEREN?

Rabobank

Rabobank Nederland is een coöperatie met beperkte aansprakelijkheid (B.A.). De leden van Rabobank Nederland zijn de circa honderd lokale Rabobank-coöperaties, die zelfstandig zijn. Rabobank Nederland ondersteunt en adviseert de lokale Rabobanken. Ze ontwikkelt bijvoorbeeld nieuwe financiële diensten en systemen en worden er voor de lokale coöperaties taken uitgevoerd op het gebied van financiën, personeelsbeleid en ICT. Verder treedt Rabobank Nederland op als een soort centrale bank voor de lokale Rabobanken. In opdracht van De Nederlandsche Bank voert Rabobank Nederland toezicht uit op het beheer en de administratie van de lokale Rabo-coöperaties.

In toenemende mate concentreren de lokale coöperatieve banken zich op hun cliënten en leden en op specifieke eigenschappen van de combinatie van gebied en cliënten die eisen stellen aan de financiële dienstverlening. Ontwikkeling van processen, systemen en infrastructuur gebeurt in samenwerking. De Rabobank kent kringen, waarin de belangen van de Rabobank centraal staan. De lokale banken adviseren daarin Rabobank Nederland o.a. over de benodigde functionaliteiten. De realisatie en het beheer verzorgt Rabobank Nederland, die marktpartijen selecteert om hierin te participeren. Hiermee ontstaat een coöperatie waar op het vlak van digitalisering en informatiebeleid de productontwikkeling een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, waar processen geharmoniseerd en systemen gestandaardiseerd zijn, realisatie- en beheerkracht geconcentreerd is, schaarse kennis gecentraliseerd en de ruimte en vrijheid van lokale banken vooral gelegen is in het bedienen van de eigen cliënten en het behartigen van de belangen van de eigen leden.

Coöperatie SURF

In de coöperatie SURF werken de Nederlandse universiteiten, hogescholen, universitaire medische centra, onderzoeksinstituten en mbo-instellingen samen aan ICT-innovatie. SURF was van oudsher een stichting van de gezamenlijke universiteiten om schaarse supercomputing capaciteit voor wetenschappelijke doeleinden ter beschikking te stellen, de huidige werkmaatschappij Surfsara. Daarnaast kent SURF inmiddels SurfMarket; de ICT-marktplaats voor onderwijs en onderzoek waar applicaties en clouddiensten zijn ingekocht en Surfnet; die zeer breedbandige netwerkverbindingen ter beschikking stelt. SURF bedient in beginsel alle culturele en onderwijs organisaties die door OCW worden gefinancierd.

De MBO Cloud

SaMBO ICT heeft het initiatief genomen voor de circa zeventig MBO-scholen een MBO-cloud in te richten. In deze MBO-cloud kunnen de aangesloten partijen digitale leermiddelen en andere ICT-voorzieningen selecteren, gereed zetten, bestellen en betalen. Elke MBO-instelling bepaalt zelf welke clouddiensten en/of leermiddelen door studenten en medewerkers zijn te gebruiken of te bestellen. Om dit te realiseren is in de ‘hub’ een catalogus en leermiddelenlijst-voorziening beschikbaar. Leermiddelenlijsten worden in de hub samengesteld. Studenten hebben overzicht over welke aanbieders (delen) van de leermiddelenlijst aanbieden en bepalen vervolgens zelf waar zij dat aanschaffen. In de demonstratieomgeving van MBO-cloud die recent is opgeleverd, is zichtbaar hoe het in opzet werkt. Naast het realiseren van de MBO-cloud-hub (met al zijn randvoorwaarden) initieert het programma ook samenwerking op het gebied van het ontsluiten van ‘legacy’-applicaties. Leveranciers onderzoeken hoe zij deze applicaties het beste kunnen aanbieden en ook instellingen onderzoeken samenwerking op dit gebied. ‘Niet alles meer zelf doen’ is het credo. Het MBO-cloud-programma heeft een vrij uitgebreide Taskforce waarin bijna twintig instellingen zijn vertegenwoordigd. Het bestuur van SaMBO-ICT is opdrachtgever van het programma MBO-cloud. De manager van SaMBO-ICT treedt op als liaison naar de Taskforce Cloud. Partners Kennisnet en SURF dragen zorg voor de realisatie van de nutsvoorziening en voor het koppelen van clouddiensten.

VICTOR

VICTOR, of Vlaamse ICT Organisatie, is dé ledenorganisatie in België binnen de lokale overheid voor iedereen die betrokken is bij ICT en informatiemanagement. V-ICT-OR biedt een forum van IT best practices die de dienstverlening van lokale besturen verbetert. In het kader van het programma Vlaanderen Radicaal Digitaal werkt VICTOR met een kleine programmaorganisatie van zes personen in opdracht van de Vlaamse overheid aan het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening en het verlagen van de administratieve lasten. VICTOR onderkent daarbij een viertal (cyclische) fasen: innoveren, standaardiseren, dissemineren en adopteren. VICTOR werkt daarbij met regionale kenniskringen en een coöperatieve structuur waarbij ze gemeenten vraaggericht ondersteunen bij het digitaliseren van hun dienstverlening en bedrijfsvoering. Inmiddels lopen er een zestal gezamenlijke aanbestedingen/projecten, o.a. een gemeenschappelijk contractmanagementsysteem, monumentregistratie, factuurregistratie, meldingen openbare ruimte en een CRM-systeem. Daarbij worden in elk project een aantal heldere architectuurprincipes gehanteerd (open standaarden, gebruik authentieke basisregistraties etc.) Samenwerking met VICTOR op dit vlak is vrijwillig maar niet vrijblijvend. Elke gemeente die aan deze gezamenlijkheid wil meedoen, committeert zich aan het participeren in de kerngroep voor drie projecten. Voor de andere projecten kunnen ze dan meeliften met de resultaten van een andere kerngroep. Zo worden de lasten verdeeld maar kan iedereen van de lusten profiteren. Gemeenten kunnen nu voor een fractie van de gebruikelijke kosten (men noemt circa 10%) vanuit de genoemde projecten beschikken over goed ingerichte informatiesystemen.

Denemarken¹⁰

In het nadenken over hoe de snelheid in de digitale overheid kan worden gebracht, kan niet om het Deense model heen. De Digitale Overheid wordt vormgegeven vanuit een agentschap van het ministerie van Financien. Er is dan ook maar één organisatie verantwoordelijk voor de Digitale Overheid. De digitale dienstverlening verloopt voor alle overheids-

lagen via het portaal 'borger.dk'. Alle overheidslagen werken dan ook samen in dit agentschap. En ook zorg en onderwijs maken gebruik van dit kanaal. Het ministerie van Financien collecteert de bijdragen voor projecten, gemeenten financieren circa 40% van deze projecten. De Deense overheid heeft voor een directieve benadering gekozen. In opeenvolgende stappen wordt het gebruik van digitale overheidsdiensten, zoals inschrijving kleuterschool, aanvraag levensonderhoud, geboorteregistratie, verplicht gesteld. In golven wordt het gebruik van digitale overheidsdiensten, zoals inschrijving kleuterschool, aanvraag levensonderhoud of geboorteregistratie, verplicht gesteld. Ook burgers zijn verplicht gebruik te maken van dit kanaal, waarbij diverse vangnetten zijn ingericht voor burgers die niet zelfredzaam zijn.

De invoering van een centraal overheidsportaal (borger.dk) heeft geleid tot ondersteuning van hogere kwaliteit. Doordat veel overheidszaken nu op één plek te vinden zijn, worden burgers niet naar een andere plek gestuurd voor elke deelvraag en wordt er beter verantwoordelijkheid voor de problemen van burgers genomen.

Een waarschuwing is bij deze voorbeelden ook op zijn plaats. Ze dienen vooral als inspiratie en zijn mogelijk te transponeren maar niet rechtstreeks te vertalen. Zo verloopt de belasting in Denemarken voor een belangrijk deel via gemeenten.



¹⁰ De digitale (zelf)redzaamheid van de burger, Dialogic, 2013

6. Samenwerkingsverbanden

6.1 DE OPGAVE VOOR DE SAMENWERKING

In hoofdstuk 4 hebben we afgeleid waar theoretisch gezien een collectief arrangement voor de samenwerking op het gebied van ICT op zou moeten inzetten. In hoofdstuk 5 hebben we deze theoretische exercitie afgezet tegen de mening van stakeholders en vastgesteld waar in de praktijk behoefte aan is. Vanuit deze twee exercities komt nadrukkelijk het beeld van een hoogwaardige Uitvoeringsorganisatie voor Innovatie en Ontzorging voor gemeenten naar voren.

Aan de innovatiekant kent dit arrangement de volgende functies:

- Een centrum met hoogwaardige kennis op het gebied van (gemeentelijke) ICT architecturen en concepten;
- Een centrum met hoogwaardige kennis op het gebied van gemeentelijke processen en dienstverlening;
- Een centrum van hoogwaardige verbinders die ICT, dienstverlening én de gemeentelijke praktijk weten te verbinden.

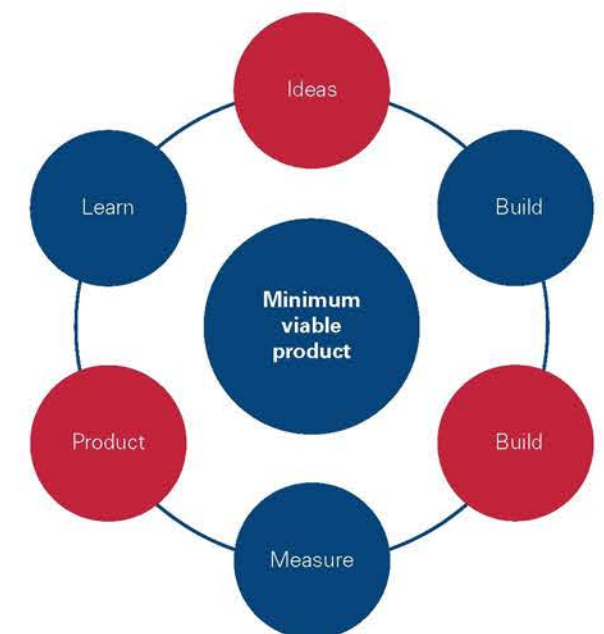
Aan de ontzorgingskant zien we de volgende functies:

- Een centrum van hooggekwadificeerde inkoopspecialisten;
- Een centrum met hoogwaardige specialisten op het gebied beheer, beveiliging en onderhoud;
- Een hoogwaardig servicecentrum voor sourcingsvraagstukken in het gemeentelijk domein.

De functies innovatie en ontzorging kennen ieder hun eigen dominante logica. Innovatie richt zich op exploratie en de ontzorgingskant richt zich op de exploitatie. Ze zijn gescheiden maar wel nabij elkaar

georganiseerd en nadrukkelijk met elkaar verbonden. Geen grote bureaucratische organisatie maar een organisatie die werkt volgens de principes van de 'Lean Startup'¹¹.

Een organisatie die snel aan de slag gaat met een relatief kleine (wisselende) vraagcoalitie van gemeenten die ook echt aan de slag willen met de oplossingen die deze uitvoeringsorganisatie gaat realiseren. Deze vraagcoalitie stuurt en bepaalt de inhoud.



Een uitvoeringsorganisatie die niet alles zelf doet maar gebruik maakt van wat er al is en ook aan de aanbodkant coalities weet te sluiten met private én publieke partijen. Die ook 'relatief' snel invulling weet te geven aan de behoefte, of deze nu 'top-down' uit wettelijke verplichtingen voorkomt of 'bottom-up' vanuit het gemeentelijk portfolio overleg. En relatief snel met de 'minimum viable product' komt en die iteratief deze oplossing steeds weet te verbeteren en geschikt maakt voor opschaling.

¹¹ The Lean Startup. How Relentless Change Creates Radically Successful Businesses, E. Ries, 2011

6.2 DE EISEN AAN HET SAMENWERKINGS-
VERBAND OP HOOFDLIJNEN

De Uitvoeringsorganisatie voor innovatie en ontzorging zoals die hierboven wordt geschetst, vereist het nodige aan de vorm. Het zal niet zonder meer goed kunnen functioneren binnen de klassieke gemeente-bureaucratieën en de landelijk governance rond VNG/KING. Naast de eisen die de logica van het primaire proces aan de vorm stelt, is het evident dat een dergelijk construct goed moet kunnen functioneren binnen het publieke stelsel. De volgende (soms tegenstrijdige) aspecten zijn naar onze mening van belang in het nadenken over de meest passende vorm:

ASPECT	TOELICHTING
Eigenaarschap	Het eigenaarschap van dit construct ligt bij alle gemeenten.
Zeggenschap	Coalities van gemeenten kunnen direct sturen op de inhoud en de geboden oplossingen vanuit de uitvoeringsorganisatie.
Bestuurlijke drukte	Een dergelijke uitvoeringsorganisatie is gebaat bij enige luwte zodat in alle rust goede oplossingen kunnen worden gecreëerd.
Slagvaardigheid	Er is een kortcyclisch besluitvormingsproces nodig
Financiele en fiscale regelgeving	Fiscale aspecten rond BTW en uitkering van overschotten moeten worden meegenomen
Aanbestedingsaspecten	De geschetste uitvoeringsorganisatie kent een groeimodel waarin eerst voor kleinere coalities van gemeenten oplossingen worden gecreëerd, waarna andere gemeenten aan kunnen sluiten bij die specifieke oplossing. Het is van belang dat dit mogelijk is zonder nieuwe aanbesteding te hoeven doen.
Aansprakelijkheid	De geschetste uitvoeringsorganisatie gaat verplichtingen aan en zal daarmee financiële risico's lopen. Het is van belang in de verdere uitwerking aandacht te besteden aan aansprakelijkheid van deze risico's.

6.3 DE RELATIE MET HUIDIGE
SAMENWERKINGSVERBANDEN

Een goed model om de collectieve samenwerking rond ICT te faciliteren lijkt een getrappt model waarbij de bestaande regionale samenwerkingen met elkaar worden verenigd. Zij vormen de partners in de eerder geschetste aanbodscoalities. Het doel van dit getrappt model is om binnen één en dezelfde governance structuur taken op die schaal te organiseren waar die het best passen. Gespecialiseerde taken die weinig variatie tussen gemeenten en relatief weinig interactie met de gebruikersorganisatie kennen, kunnen op het landelijk niveau worden georganiseerd. Taken die meer interactie met de gebruikersorganisatie vergen en waarbij sprake is van meer lokale variatie kunnen op het regionale niveau worden georganiseerd. Dit getrapte model sluit aan bij de samenwerking die rond specifieke thema's nu al veel zijn ontstaan, bestendigd deze en formaliseert dit netwerk zodat ook meer substantiële taken en voorzieningen hierin in ondergebracht kunnen worden. We illustreren dit aan de hand van een casus.



Regionale SCC's maar ook grotere gemeenten hebben inmiddels moderne datacenters gebouwd om de aangesloten gemeenten of de eigen gemeenten te bedienen. Deze datacentercapaciteit is vaak overgedimensioneerd¹². De overcapaciteit zou ingezet kunnen worden om in de hosting van andere niet aangesloten gemeenten te voorzien of de hostingsbehoefte rond landelijke voorzieningen met een hostingsbehoefte, denk aan de systemen van dimpact, govunited, wigo4it of het gemeentelijk gegevensknooppunt. Op landelijkniveau kan de uitvoeringsorganisatie voor innovatie en ontzorging een landelijk loket inrichten waar partijen zich kunnen melden. Dit kan in eerste instantie een puur organisatorische oplossing zijn waarbij de landelijke uitvoeringsorganisatie goede afspraken heeft met een aantal partijen met een modern datacenter hebben (die deze flexibiliteit ook kan bieden), over vergoedingen voor het gebruik, de te hanteren veiligheidsmaatregelen en de meest passende werkwijzen. Langs dit construct kunnen dan ook uitwijkvoorzieningen worden geregeld die nu veelal in de markt worden gerealiseerd. Door hier landelijke coördinatie op te zetten kan zo een construct ontstaan die uit kan groeien tot een gemeentecLOUD. Met moderne virtualisatietechniek kan zelfs een stap verder worden gegaan waarbij binnen de landelijk uitvoeringsorganisatie een abstractielaag wordt gerealiseerd waarop de regionale datacenters zijn aangesloten, en die zich voor de gebruikersorganisatie als één datacenter gedraagt. Er zijn in de private markt partijen die op deze wijze datacenter capaciteit aanbieden¹³.

Uiteraard vergt een dergelijke getrappt model voor de uitvoeringsorganisatie nog veel nadere uitwerking en zijn er vele complicaties van juridische, organisatorische en inhoudelijke aard te benoemen, maar dit lijkt op voorhand een kwestie van nadere uitwerking.

6.4 VERPLICHTENDE ZELFREGULERING

In paragraaf 4.5 hebben we vanuit een theoretisch perspectief nagedacht over de beste samenwerkingsvorm en daarbij de conclusie getrokken dat een model met centrale sturing waarbij het Rijk collectivisering verplichtend oplegt, het meest aantrekkelijk lijkt. In paragraaf 5.5 hebben we gezien dat in Denemarken dit directieve model goed heeft gewerkt en veel resultaten heeft opgeleverd. Maar de context is daar natuurlijk wezenlijk anders. De eerste contouren van de Wet GDI waarin de verplichting ten aanzien van de Digitale Overheid worden vastgelegd, laten echter zien dat dit niet per se het model is waar het Rijk volledig op inzet. Volgens de Digicommissaris¹⁴ zijn er drie problemen met de Digitale overheid.

- Budgetering is niet geregeld, er is geen geld voor doorontwikkeling.
- Er is één minister nodig die aanwijzingen zou kunnen geven. Dat is echter niet geregeld.
- Overheden stellen zich nog onvoldoende op als één overheid en gaan hun eigen gang.

Dit betekent wat ons betreft dat het gemeentelijk domein een vrijwillige maar niet vrijblijvende samenwerkingsvorm moet kiezen. Naast de uitwerking van de rechtsvorm die invulling dient te geven aan dit vrijwillige maar niet vrijblijvende karakter zullen er andere mechanismen nodig zijn om autonoom zonder harde verplichting vanuit het Rijk tot een collectief arrangement te komen.

Hierbij dringt zich de analogie op met de wijze waarop gemeenten omgaan met informatieveiligheid. Gemeenten hebben collectief in de BALV 2013

12 Uit de literatuur is bekend dat slechts 20 tot 30% van de beschikbare reken- en opslagcapaciteit daadwerkelijk gebruikt wordt. Zie bijvoorbeeld <http://computerworld.nl/consumerization/74004-datacenters-een-zee-aan-ruimte>
13 Bijvoorbeeld interroute, greenclouds

14 iBestuur, Verslag iBestuur congres 2016

besloten om aan bepaalde normen voor informatieveiligheid te voldoen. Zij hebben daarbij een gezamenlijk en gedeeld belang. Immers in dit verband geldt dat de keten net zo sterk is als de zwakste schakel. Gemeenten spreken elkaar daar op aan en leren van elkaar. De visitatiecommissie informatieveiligheid is een bestuurlijk leerinstrument dat gemeenten hierbij gericht handelingsperspectief biedt.

Een soortgelijk mechanisme zou goed kunnen helpen om het niet vrijblijvende karakter van de hier geschetste uitvoeringsorganisatie te benadrukken. De hier geschetste uitvoeringsorganisatie is natuurlijk wezenlijk anders dan de afspraken rond informatieveiligheid. Hoe een dergelijke bestuurlijk commissie in dit geval bij zou kunnen dragen is een punt van nadere uitwerking.

6.5 TOT SLOT REFLECTIE OVER DE RECHTSVORM

Zonder nu direct een keuze te maken voor de meest geschikt vorm voor de uitvoeringsorganisatie, willen we toch een reflectie geven op de mogelijke uitwerkingsrichtingen. Al eerder is geconstateerd dat een vorm waarbij geen entiteit wordt gevormd, niet pas-

send is bij het voorliggende vraagstuk. Als we deze rechtsvormen buiten beschouwing laten, komen we wat ons betreft de volgende vormen in aanmerking.

Privaatrechtelijke rechtsvormen

- Overheids BV of NV
- Stichting
- Vereniging
- Coöperatie

Publiekrechtelijke rechtsvormen

- Centrumconstructie
- Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam
- De bedrijfsvoeringsorganisatie¹⁵

Om tot de uiteindelijke keuze te komen zouden deze rechtsvormen gewogen kunnen worden op de eerder genoemde aspecten.

Het coöperatieve karakter dat noodzakelijk is voor de uitvoeringsorganisatie kan vorm worden gegeven in diverse rechtsvormen. Dit hangt af van de verdere uitwerking in statuten en regelingen. De precieze vorm lijkt vooral een punt van (noodzakelijke) nadere uitwerking maar op dit moment geen wezenlijk beslistpunt.



¹⁵ Op 12 augustus 2014 is de wijziging van de Wgr (Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met onder andere de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid) gepubliceerd en is inwerkingtreding nog afhankelijk van een nog vast te stellen koninklijk besluit.

7. Uitzicht; begaanbare wegen in collectivisering van ICT

7.1 INLEIDING

Over de onderwerpen waarop collectivisering wenselijk is, bestaat een grote mate van eensluidendheid. Over de weg er naar toe beduidend minder. Vanzelfsprekend is een belangrijke richting gezamenlijk uitgezet in “Digitale Agenda 2020”. De beweging en richting van deze agenda is een uitstekende basis voor deze verkenning met betrekking tot collectivisering.

In deze korte verkenning hebben we gekeken naar wat bewandelbare wegen zijn. Vanuit het methodisch doordenken en vanuit de praktijk. Deze zijn in dit afsluitende hoofdstuk als mogelijkheden meegegeven. Op basis van nadere besprekingen in de Commissie D&I en bij behandeling op de ALV kan een uitwerking en verdere concretisering in 2016 vormgegeven worden.

7.2 METHODISCH DOORDENKEN EN PRAKTIJK SAMENGEBRACHT

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

A. **Dienstverlening:** het collectiever organiseren en besturen van de applicaties en systemen in de dienstverlening levert voordeel op. Dit wordt versterkt door de hoge publieke waarde, waarbij aandacht nodig is voor het aspect van legitimiteit. Dienstverlening wordt in praktijk nog vaak gezien als eigen en kenmerkend voor de gemeente en daarmee als een onderwerp met veel “couleur locale”. De geïnterviewden en de gemeenschap zetten ons inziens de publieke waarde centraal (kwalitatief hoogwaardig, eigentijds en passend bij wat de gemeenschap als “normaal” ervaart);

B. **Schaarse hoogwaardige kennis:** het collectiever organiseren en besturen van schaarse

hoogwaardige kennis levert voordeel op en creëert bovendien veel extra publieke waarde. Vanuit kansen, zoals bij beleidsinformatie (Geo-informatie en datagestuurde werken) en ook vanuit bedreigingen zoals bij privacy- en beveiligingstoepassingen. Het gaat bij schaarse hoogwaardige kennis niet alleen om realisatiekracht bij ontwikkeling en beheer van toepassingen, maar ook om expertise in het betekenis geven aan data (van data naar informatie) en om het ontwikkelen van standaarden. De gegevensknooppunten die op dit vlak opereren, laten ook in praktijk reeds zien dat meerwaarde gegenereerd kan worden;

C. **Consolidatie van rekencentra in de Cloud:** hoewel de publieke waarde geringer is, kan met consolidatie van rekencentra in de cloud de basis gelegd worden voor verdere standaardisatie op het gebied van applicaties en gegevens. De voordelen liggen dan vooral besloten in het ontzorgen van gemeenten en het voorkomen van integratieproblemen. Tevens sluit deze stap goed aan op de vele kleinere en grotere stappen die regionaal reeds zijn genomen;

D. **Op termijn back-offices van bedrijfsvoering, fysiek en sociaal domein:** op termijn is veel voordeel te behalen in het harmoniseren van processen en standaardiseren van techniek en systemen op het gebied van de back-offices van bedrijfsvoering en vooral het fysieke en sociale domein. De publieke waarde is bijzonder groot, de gevoeligheid in het kader van legitimiteit echter ook. In navolging van het bedrijfsleven lijkt de volgorde der dingen voor te schrijven te starten met de “voorzijde” (de dienstverlening). Dit omdat de gemeenschap in directe zin de meerwaarde kan ervaren, gevolgd door de infrastructuur en rekencentra, omdat dit voorwaarden creëert voor verdere harmonisatie en standaardisatie.

7.3 LEREN VAN DE HUIDIGE PRAKTIJK, STIMULANSEN EN BLOKKADES

Uit de stakeholderanalyse komt een beeld naar voren dat gedeeltelijk het methodisch doordenken ondersteunt. Er is bij de stakeholders een krachtige oriëntatie op het vergroten van de publieke waarde, zoals bij de dienstverlening en het woekeren met schaarse kennis, zichtbaar wordt. Aan de wijze waarop dat gebeurt worden eisen gesteld in de zin van dat kostenverlaging (minder meerkosten) een belangrijk doel is en dat de innovatiesnelheid wordt opgevoerd en de gemeenten ontzorgd worden.



We zien dat er veel te leren valt van huidige samenwerking. In paragraaf 5.3 zijn 7 van deze stimulansen in beeld gebracht. In positieve zin is op te merken dat er de afgelopen jaren een grote hoeveelheid aan samenwerkingsverbanden is ontstaan. Van nauwelijks enige samenwerking rond de eeuwwisseling werken gemeenten nu op het vlak van i-Voorzieningen intensief samen. Soms puur op het vakgebied, soms als afgeleide van een samenwerking op een beleidsterrein. Naast deze positieve blik is ook een andere observatie mogelijk. Deze is veel gehoord tijdens de interviews. Een observatie die niet plaatselijk of regionaal kijkt maar het geheel overziet. Een geheel

dat er fragmentarisch en complex uit ziet. Met teveel bestuurlijke drukte, te weinig betekenisvolle resultaten en daarmee ineffectief. Gemeenten die in de kern dezelfde uitvoeringsprocessen kennen en toch onvoldoende in staat zijn de handen ineen te slaan om overal burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven te bedienen. Op een wijze die past bij de verwachtingen van de gemeenschap, die gebaseerd is op wat zij elders ook ervaart. Het telkens lokaal oplossen bedenken past niet goed bij die verwachting.

Tot slot zijn ervaringen met collectivisering niet altijd positief. Regionale samenwerkingsverbanden komen vaak moeizaam tot stand, het verwachte voordeel valt regelmatig tegen en landelijke initiatieven en programma's (ook bij bijvoorbeeld Rijk en politie) leiden veelal tot forse tegenvallers in functionaliteit, geld en doorlooptijd. Gelukkig is er inmiddels veel te leren van eerdere initiatieven, zoals in paragraaf 5.3 uitgebreid beschreven staat.

Er is daarmee een spanning waarneembaar tussen een vrijwel unaniem gedeeld beeld rond de wenselijkheid van één dienstverleningsgezicht, één daaraan verbonden procesarchitectuur voor dienstverlening en krachtige bundeling van schaarse kennis enerzijds en een diffuus en onzeker beeld hoe collectivisering succesvol en effectief kan zijn anderzijds.

ADVIES 1 Focus inhoudelijk de komende drie jaar op dienstverlening, woekeren met schaarse kennis en het creëren van één gemeente-cloud

7.4 DENKEN IN KORTE, MIDDELLANGE EN LANGE TERMIJN

We maken een onderscheid tussen korte termijn oplossingen (2016/ 2017), middellange termijn (2017 tot 2019) en lange termijn oplossingen (2019 en verder). Dienstverlening, schaarse hoogwaardige kennis en consolidatie van rekencentra in één gemeente-cloud vallen onder de eerste twee termijnen. De backoffices voor bedrijfsvoering, het sociale en het fysieke domein onder de lange termijn

oplossing. De korte en middellange termijn werken we hieronder uit.

7.5 KORTE TERMIJN AANPAK (2016 EN 2017)

De korte termijn aanpak heeft vooral tot doel dat goede initiatieven met kracht worden doorgezet. Initiatieven rond de gegevensknooppunten, inkooptrajecten voor telefonie en de initiatieven voortkomend uit de Digitale agenda 2020 zijn initiatieven die opvolging verdienen. Het creëren van succesverhalen helpt om straks grotere stappen te maken. Ze bieden bovendien een noodzakelijk tegenwicht tegen minder positieve beelden én ervaringen op het gebied van samenwerking en grote zware, landelijke programma's.

ADVIES 2 Boek (kleine) betekenisvolle successen

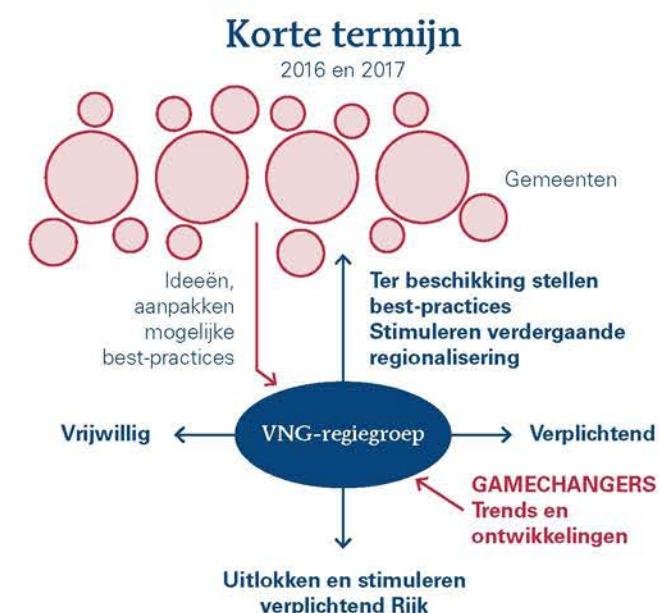
Daarnaast kan op korte termijn gestart worden met het voeren van krachtige regie. Deze regierol heeft een inhoudelijke kant, waarin de samenhang van initiatieven wordt vormgegeven en bewaakt. Hierbij wordt nadrukkelijk in de gaten gehouden of er gamechangers zijn, waarop ingespeeld moet worden of dat er initiatieven bij gemeenten of het Rijk of elders zijn, die de moeite waard zijn om meegenomen te worden. De regierol heeft ook een initiërende rol. Daar waar belangrijke inhoudelijke elementen ontbreken worden initiatieven genomen om dit aan te vullen. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld architecturen en standaarden. Initiatieven kunnen niet-vrijblijvend zijn (via de ALV), "uitgelokt" verplichtend zijn via het Rijk (met instemming van de ALV) of vrijwillig zijn. In dat laatste geval wordt een aantrekkelijk aanbod geformuleerd dat zo verleidelijk is dat gemeenten de vrijheid hebben hierop in te gaan. In het eerste geval kan de wijze waarop in het gemeentelijk domein de visitatiecommissie Informatieveiligheid als een zelfregulerend instrument als voorbeeld dienen hoe op een vrijwillige maar niet vrijblijvende wijze gemeenten geëncouraged worden aan het op orde brengen van de informatieveiligheid.

De regierol wordt vormgegeven bij VNG.

ADVIES 3 Versterk de inhoudelijke en operationele regie

De korte termijn aanpak heeft de volgende inhoudelijke focus:

- Dienstverlening
- Beleidsinformatie
- Security en privacy
- Consolidatie van rekencentra



Dat geschiedt als volgt:

- VNG stelt een regiegroep samen. De commissie D&I gaat vorm geven aan deze regie;
- De regiegroep richt zich op het creëren van successen voor gemeenten en doet dit door oplossingen op een verplichtende of vrijwillige wijze ter beschikking te stellen;
- De regiegroep vernieuwt het aanbod binnen de focusgebieden, hierbij rekening houdend met trends en ontwikkelingen bij de overheid, in de markt en de maatschappij en rekening houdend met game-changers

(zoals blockchain-technologie en Qiy) die het functioneren van de gemeenten binnen de focus-gebieden radicaal kan veranderen;

- Daarnaast stimuleert de regiegroep regionale samenwerking en het ter beschikking stellen van kennis en best-practices. Zowel op inhoudelijk vlak als op procesvlak (succesvolle aanpakken);
- De regiegroep wordt ondersteund door een regieteam vanuit VNG/KING.

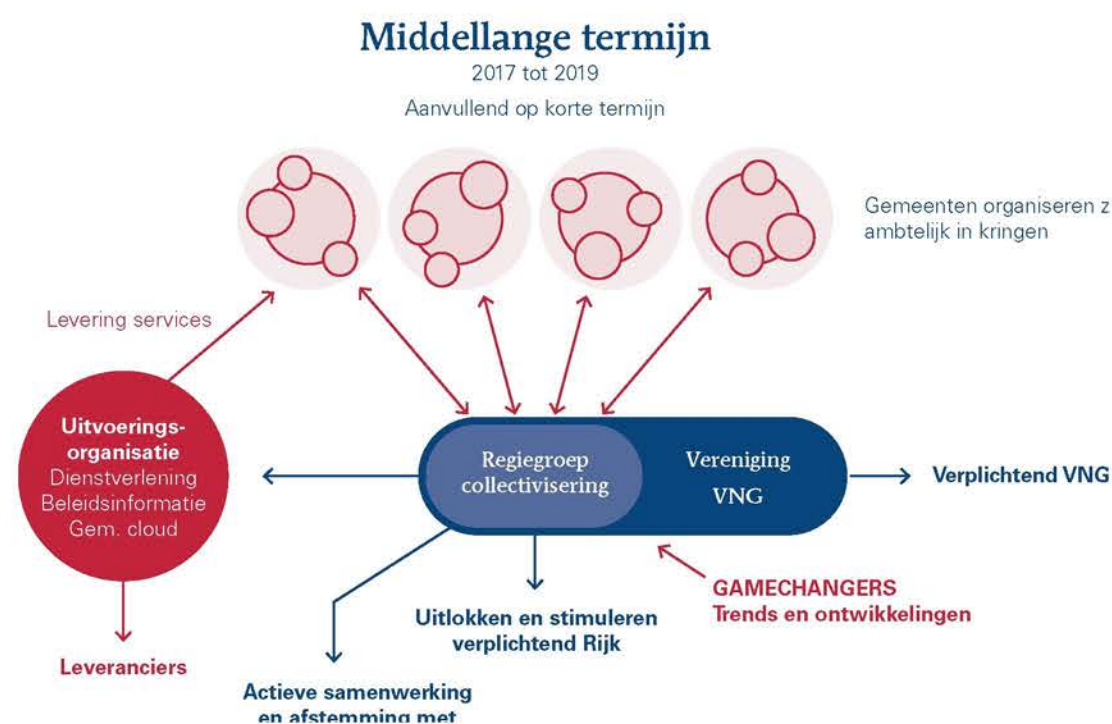
7.6 MIDDELLANGE TERMIJN OPLOSSING (2017 TOT EN MET 2019)

Wij adviseren krachtig doelstellingen voor de middellange termijn te kiezen, die nuchter en ambitieus tegelijk zijn. Nuchter omdat ze aansluiten op de focusgebieden die zowel vanuit het methodisch door-

denken als vanuit de stakeholderanalyse naar voren komen. Anders gezegd: doelstellingen die gedragen en logisch zijn.

Daarnaast adviseren wij te kiezen voor een doorbraak. Hier zit de ambitie. Een doorbraak in het operationaliseren van collectivisering op de focusgebieden (dienstverlening, woekeren met schaarse kennis op het gebied van beleidsinformatie en beveiliging/privacy en tot slot de vorming van een gemeentelijke cloud) en een doorbraak in de besturing vanuit de gemeenten op de te boeken resultaten. Een doorbraak in een hoog tempo waarmee direct naar de ALV van juni 2016 met een realisatieplan een aanvang wordt gemaakt

ADVIES 4 Onderzoek de mogelijkheden voor de vorming van een coöperatieve uitvoeringsorganisatie



Kenmerken van de te bereiken situatie zijn:

- De gemeenten richten een uitvoeringsorganisatie op die coöperatieve kenmerken heeft (samen als gemeenten krachten bundelen en verantwoordelijkheid dragen);
- Deze uitvoeringsorganisatie richt zich in de komende jaren op de beschreven focusgebieden;
- De uitvoeringsorganisatie functioneert binnen de verenigingsstructuur van de VNG

en conformeert zich aan het beleid en kaders zoals die door de ALV zijn vastgesteld;

- De uitvoeringsorganisatie is gericht op het verhogen van de innovatiesnelheid en ontzorging van de gemeenten;
- De gemeenten zijn lid en deelnemer van de uitvoeringsorganisatie;
- De bestuurlijke drukte wordt verminderd doordat de gemeenten zich organiseren in kringen. Deze zijn regionaal van opzet en kunnen – mits van een behoorlijke omvang – samenvallen met huidige samenwerkingsverbanden;
- Een vertegenwoordiger van de Kring wordt gemandateerd door de andere deelnemende gemeenten in de Kring om namens de Kring te komen tot functionele specificaties van op te leveren functionaliteit, prioritering van de uitvoeringsagenda en implementatiestrategieën;
- VNG/KING neemt de regie op zich, zorgt voor samenhang op inhoud en planning en treedt namens de gemeenten op als opdrachtgever richting de uitvoeringsorganisatie;
- De kringvertegenwoordigers vormen de regiegroep van de uitvoeringsorganisatie;
- Ook de afstemming en verbinding met koepels en andere overheidslagen behoren bij de regierol van de VNG/KING;
- De uitvoeringsorganisatie zorgt voor de realisatie. Het separaat organiseren van de realisatie en –uitvoeringskracht is een belangrijke voorwaarde voor succes;
- De uitvoeringsorganisatie is klein en flexibel en gericht op het verzorgen van realisatie. Productie en ontwikkeling vindt niet plaats. Dit plaatst de organisatie in de markt;
- Het integreren of verbinden van een aantal knooppunten met de nieuw te starten uitvoeringsorganisatie is sterk aan te bevelen.

7.7 DE UITVOERINGSORGANISATIE UITGELICHT

Hoe de uitvoeringsorganisatie zich verhoudt tot bestaande regionale en landelijke organisaties is een belangrijk onderwerp van vervolgonderzoek (het realisatieplan). De uitvoeringsorganisatie kan bijvoorbeeld een samenwerking van een centrale uitvoeringsorganisatie zijn met bestaande regionale samenwerkingsverbanden. Zodanig dat taken eenvoudig binnen dezelfde governance zowel landelijk als regionaal kunnen worden opgepakt. Taken die uit de aard beter landelijk kunnen worden vormgegeven kunnen dan landelijk worden georganiseerd (bijvoorbeeld inkoop). Taken die beter regionaal kunnen worden vormgegeven – zoals rond kennis en kunde met veel interactie met de gebruikersorganisaties – kunnen regionaal worden vormgegeven. Het kan zo de vorm krijgen van een coöperatie van coöperaties of een gr van gr'en worden. De toets dient uiteindelijk primair te liggen in het bereiken van resultaten. Kwalitatief hoogwaardig en snel beschikbaar.

7.8 DE STURENDE KRACHT VAN GELD

ADVIES 5 Onderzoek de mogelijkheid van financieringsarrangementen

Geld is een krachtig sturend mechanisme. Wij adviseren twee financieringsarrangementen te onderzoeken.

Het eerste financieringsarrangement heeft betrekking op de inrichting en opstart van de uitvoeringsorganisatie:

- Bij de financiering van de opzet van de uitvoeringsorganisatie neemt ons inziens VNG het “ondernemersrisico” in de vorm van een voorfinanciering. De kosten verbonden aan deze financiering worden in de exploitatie terugverdiend. Een financieel arrangement met bijvoorbeeld de BNG ligt voor de hand;

- Deze vorm van financiering moet ondersteund worden door het algemene commitment van de gemeenten voor de collectivisering en het operationele commitment van een groep van gemeenten die mee helpen in het boeken van resultaten en garant staan voor de eerste afname van het product of dienst. Deze gemeenten noemen wij “executive sponsors”;
- Financiering in directe zin door gemeenten of in indirecte zin vanuit het gemeentefonds hebben niet onze voorkeur. De kans op vertraging door principiële en praktische knelpunten lijkt groot.

Het tweede te onderzoeken financieringsarrangement gaat over de transitie- en desintegratiekosten bij een verandering in de operatie. De praktijk geeft aan dat deze kosten van groot belang blijken bij regionale en landelijke samenwerking. Zo groot dat er een onbalans lijkt te ontstaan tussen het uiteindelijke voordeel voor alle gemeenten en eenmalige kosten waar een individuele gemeente zich voor geplaatst lijkt.

- Onderzoek of er mogelijkheden zijn met een financieringsarrangement die tijdelijke blokkades wegneemt, verbonden aan desintegratie- en transitiekosten;
- Plaats dit arrangement in het perspectief van een overgangperiode waardoor er geprofiteerd kan worden van natuurlijke momenten van overgang (bijvoorbeeld bij afloop licenties);
- Bereid als VNG maatregelen voor die een overstap in financiële en in procedurele zin vergemakkelijken;
- Nodig de leveranciers uit om deel te zijn van dit arrangement (door bijvoorbeeld een soepeler overgangsregime te hanteren en mee te werken aan vormen van een “overstapservice”).

7.9 EN NU VERDER!

Er is een noodzaak in het slimmer bundelen van krachten. De innovatiekracht moet omhoog, het kan goedkoper, maar het belangrijkste is dat de dienstverlening marktconform en eigentijds wordt georganiseerd en gewoerd wordt met schaarse kennis. Dit zegt het verstand en dit zeggen de stakeholders. Alle voorgaande adviezen in dit hoofdstuk 7 geven een hoofdlijn van denken weer om als gemeenten samen een doorbraak en versnelling te organiseren. Hoofdlijnen die passen bij een korte verkenning en een basis kunnen vormen voor een krachtig realisatieplan.

SLOTADVIES Maak een realisatieplan voor de BALV van november 2016

Kenmerken van het realisatieplan:

- Het gaat om een realisatieplan en géén business-case. Daar bedoelen we mee dat op voorhand de doelen gedeeld worden, een doorbraak nodig is en tempo vereist is;
- Het realisatieplan geeft de ALV daarmee concreet inzicht in hoe de doorbraak wordt gerealiseerd;
- Het realisatieplan is concreet en gericht op operationalisatie en maakt daarmee het creëren van draagvlak en commitment mogelijk;
- Het realisatieplan gaat in op alle elementen die nodig zijn om zo snel mogelijk na de BALV van november tot effectivering over te gaan.

Elementen die in het realisatieplan thuishoren zijn:

- Allereerst en vooral: concrete te realiseren doelen en te bereiken resultaten voor 2017 en 2018;
- Taken, rollen en bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle spelers (gemeenten, VNG, uitvoeringsorganisatie) in het kader van deze collectivisering;

- Te hanteren governance-model, inclusief het praktisch laten werken van mandateringsvormen, zoals de vorming van kringen;
- Het creëren van “executive sponsors”. Dit zijn gemeenten die verantwoordelijkheid nemen voor het creëren van succes in het aanbod van producten en services;
- Het in positie brengen van gemeenteraden om –passend bij de lokale ambities, de opgaven en uitdagingen- het belang van collectivisering goed te kunnen wegen.
- Juridische vorm/rechtsvorm van de uitvoeringsorganisatie;
- Financierings- en bekostigingsarrangement;
- Organisatie en besturing van de uitvoeringsorganisatie;
- Implementatie- en veranderstrategie, waarin begrepen is de mate waarin en de wijze waarop getraptheid (opschaling) wordt vormgegeven;
- Relatie en/of samenwerking met bestaande regionale samenwerkingsverbanden;
- Relatie en/of samenwerking met landelijke samenwerkingsverbanden (zoals knooppunten).

Voorafgaand aan de ALV van juni 2015 worden reeds uitwerkingen gemaakt. Deze gaan over:

- Waartoe besluit de ALV in juni in detail toe;
- Een nadere uitwerking van de inhoudelijke agenda voor collectivisering (in lijn met de focusgebieden), inclusief de publieke waarde waar deze producten voor staan, mede rekening houdend met het huidige portfolio (GPO).





Bijlage 1

Literatuurlijst

www.noraonline.nl [Online]

www.gemmaonline.nl [Online]

Berenschot ICT Benchmark. Utrecht, Berenschot, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

Berenschot, VKA, Rand. De mogelijkheden om de afhankelijkheden van ICT leveranciers te verminderen. 2016.

Building the Next Generation of Digital Government Infrastructures. Marijn Janssen, Soon Ae Chun, J. Ramon Gil-Garcia, 2009, Government Information Quarterly, pp. 233-237.

Digitale Agenda 2020 (ALV voorstel De Digitale Agenda 2020). VNG Den Haag, VNG, 2015. Digitale Agenda 2020 (ALV voorstel De Digitale Agenda 2020).

EY Shared Service Centers bij de overheid. Amsterdam, EY, 2005.

Hoving Wim, Bon, van Jan. Verleden, heden en toekomst van IT-servicemanagement. Utrecht, Inform-IT, 2011.

ICTU Nederlandse Overheid Referentie Architectuur. Nora Online. [Online] 22 Maart 2016. www.noraonline.nl/wiki/NORA_online.

KING (in opdracht van VNG) Verkenning en advies uniforme ICT inloopvoorwaarden van gemeenten. Den Haag, KING, 2015.

KING SLIM SAMENWERKEN AAN ICT - Kosten en baten van shared service centra. Den Haag, KING, 2011.

Slim samenwerken aan ICT HRM beleid bij inrichting SSC ICT. Den Haag, KING, 2012.

'Slimmer organiseren door samenwerking' Handreiking applicatiesanering en contractmanagement: De basis op orde'. Den Haag, KING, 2011.

M&I Benchmark ICT gemeenten [Online] 22 maart 2016. www.mxi.nl/ictbenchmarkgemeenten.

Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Interbestuurlijke Shared Services - lessen uit de praktijk. Utrecht, Berenschot, 2015.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu Naar de Laan van de Leefomgeving (Programmadefinitie GOAL: Digitaal stelsel Omgevingswet). Den Haag, sn, 2014.

MooreMark Creating Public Value – Strategic Management in Government. New York, Harvard University Press, 1995.

MooreMark, Bennington J. Public Value: Theory & Practice. Palgrave, MacMillan, 2011.

NIWO & Berenschot Aanbestedingsstrategie Zaaksysteem 2.0 NIWO. Den Haag, NIWO, 2014.

Open State Foundation Open Spending [Online] 22 Maart 2016. www.openspending.nl.

SchwarzGerd Public Shared Service Centers. Wiesbaden, Springer, 2014.

VNG & KING Digitale Agenda 2020. [Online] 3 Juni 2015. [Citaat van: 23 Maart 2016] <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/digitale-agenda-2020-0>.

VNG Collectief werken aan uitvoeringskracht. Den Haag, VNG, 2015.

Grip op Samenwerken. Den Haag, VNG, 2013.

Slim Samenwerken aan ICT. Den Haag, VNG, 2011.

Toelichting Informatievoorziening Sociaal Domein (iSD 2015-2016) Den Haag, VNG, 2015.

VNG, Ministerie BZK, Ministerie EZ Factsheet Werkprogramma 'Beter en Concreter' 2012. Goede regels, gerichte service. Den Haag, VNG, 2012.

Special Beter en Concreter. Den Haag, VNG, 2015.

Bijlage 2

Overzicht ICT samenwerkingsverbanden

SAMENWERKINGS-VERBAND	TYPE SAMENWERKING	HOOFD-GEMEENTE	BETROKKEN GEMEENTEN
A2-gemeenten	SSC		Cranendonck en Valkenswaard en Heeze-Leende
ABG-Gemeenten	Fusie		Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen
BAR: Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk	Fusie		Albrandswaard, Ridderkerk, Barendrecht
BEL gemeenten / BEL Combinatie	Netwerk		Blaricum, Eemnes, Laren
Berm ICT	Netwerk		Bergen op Zoom, Etten-Leur, Roosendaal en Moerdijk
Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	Netwerk		Ommen, Hardenberg
BLOU	Netwerk		Bernheze, Landert, Uden, Oss
BMW	Netwerk		Bedum, Winsum, De Marne
BOCE	Centrum	Emmen	Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen
Boxtel, Woerden, Eindhoven	Project		Boxtel, Woerden, Eindhoven
CAW	Netwerk		Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec
CGM: Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert	Fusie		Cuijk, Grave, Mill, Sint-Hubert
DAL: Delfzijl, Appingedam, Loppersum	Netwerk		Delfzijl, Appingedam en Loppersum
DDFK	Netwerk		Gemeenten Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland
De Kompanjie: Pekela en Veendam	Fusie		Pekela, Veendam
De Wâlden	Netwerk		Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel
De Wolden Hoogeveen	Fusie	Hoogeveen	De Wolden, Hoogeveen
Desom gemeenten	SSC		Drechterland, Enkhuizen, Stede Broec, Opmeer en Medemblik
Dienst Dommelvallei	Netwerk		Geldrop-Mierlo, Nuenen c.a., Son en Breugel
DIMPACT	Project		

SAMENWERKINGS-VERBAND	TYPE SAMENWERKING	HOOFD-GEMEENTE	BETROKKEN GEMEENTEN
DOWR	Netwerk		Deventer en Olst-Wijhe en Raalte
Drechtsteden	Netwerk		Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht, Alblasterdam, Hardinxveld-Giessendam.
DSZ	Netwerk		Dalfsen, Staphorst en. Zwartewaterland
Duivenvoorde	Netwerk		Voorschoten, Wassenaar
DUO+: Diemen, Ouderamstel, Uithoorn en De Ronde Venen	Netwerk		Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel
Equalit	SSC	Oosterhout	Alphen-Chaam, Baarle-Nassau. Gilze en Rijen, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, OMWB, Oosterhout, !GO, Woensdrecht, Zundert
GEMCC	Netwerk		Appingedam, Delfzijl, Loppersum
GKR Gemeenten	?		
GLZ	Netwerk		Giessenlanden, Leerdam, Zederik
Govunited	Project		Aa en Hunze, Westerveld
Groningen/Ten Boer	Centrum	Groningen	Groningen, Ten Boer
H2O met Hattem en Heerde en Oldebroek	Fusie		Hattem, Heerde, Oldebroek
HSS	Netwerk		Slochteren, Hoogezand-Sappermeer
ICT Hoekse Waard	SSC		Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland, Strijen
ICT-bureau Westerkwartier	SSC		Grootevast, Leek, Marum, Zuidhorn
IJsselgemeenten	Netwerk		Capelle, Krimpen en Zuidplas
ISZF	Netwerk		Nu: Harlingen, Littenseradiel, Súdwest-Fryslân , voorheen: groter verband
K5	Netwerk		Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist
Meerinzicht: Ermelo, Harderwijk, Zeewolde	Netwerk		Ermelo, Harderwijk, Zeewolde
Meierijstad (fusiegemeenten)	Fusie		Veghel, Schijndel, Sint-Oedenrode

Overzicht ICT samenwerkingsverbanden

SAMENWERKINGS- VERBAND	TYPE SAMENWERKING	HOOFD- GEMEENTE	BETROKKEN GEMEENTEN
MER ICT	SSC		Maasgouw, Echt-Susteren, Roerdalen
Middelsee	Netwerk		enkele in Noord-Friesland
MUG (Nu Berg en Dal)	Fusie		Groesbeek, Millingen aan de Rijn, Ubbergen
Noaberkracht (Dinkelland, Tubbergen)	Netwerk		Dinkelland, Tubbergen
OGD	SSC		Heel Nederland
OVER-gemeenten: Oostzaan en Wormerland	Netwerk		Oostzaan en Wormerland
OWO	Netwerk		Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland
Parkstad	SSC		Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld, Voerendaal
Ple1n	Netwerk		Sint-Michielsgestel, Haaren en Sint-Oedenrode
Regio Rivierenland	Netwerk		Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel
RID de Liemers: Regionaal ICT en Inkoop Diensten-centrum	Netwerk		Duiven, Rijnwaarden, Westervoort, Zevenaar en Regionale Sociale Dienst
RID Utrecht	Netwerk		Baarn, Bunnik, De Bilt, Soest, Utrechtse Heuvelrug, en Wijk Bij Duurstede
Rijk van Nijmegen	Netwerk	Nijmegen	Druten Wijchen Beuningen Heumen Nijmegen Mook en Middelaar Groesbeek
Rijswijk, Delft	Netwerk		Rijswijk, Delft
Samenwerking Leeuwarden/Boarnsterhim	Centrum	Leeuwarden	Leeuwarden, Boarnsterhim
Samenwerking Stads-kanaal en Vlagtwedde	Centrum	Stadskanaal	Stadskanaal, Vlagtwedde

SAMENWERKINGS- VERBAND	TYPE SAMENWERKING	HOOFD- GEMEENTE	BETROKKEN GEMEENTEN
Samenwerkingsverband Apeldoorn, Voorst, Brummen, Zutphen, Epe en Lochem	Netwerk		Apeldoorn, Voorst, Brummen, Zutphen, Epe en Lochem
SCC De Kempen	SSC		Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden
SED	Fusie		Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland
Servicepunt71	SSC		Leiderdorp, Leiden, Zoeterwoude en Oegstgeest
STAAN	Netwerk		Assen, Aa en Hunze, Tynaarlo
Stellingwerven	Netwerk		enkele in Zuidoost Friesland
Syntrophos	SSC		Bernisse, Brielle, Westvoorne
Tilburg/Goirle	Centrum	Tilburg	Tilburg, Goirle
Tilburg/Dongen	Centrum	Tilburg	Tilburg, Dongen
Utrechtse Waarden	Fusie		Ijsselstein, Montfoort
VAST-Leeuwarden	Centrum	Leeuwarden	Waddeneiland 2-5 + Leeuwarden
West-Betuwe i.o.: Culemborg, Geldermalsen, Tiel	Netwerk		Culemborg, Geldermalsen en Tiel
Westergo/Waadhoeke	Fusie		het Bildt, Franekeradeel, Littenseradiel en Menameradiel
Westerkwartier	Netwerk		enkele in West-Groningen

Bijlage 3

Lijst met geïnterviewden



Jan Kerkhof
Gemeentesecretaris
Gemeente Nunspeet



Jantine Kriens
Voorzitter Directieraad
VNG



Arjen Gerritsen
Burgemeester
Gemeente De Bilt



Wim Blok
Voorzitter Bestuur
Vereniging Directeuren
Publieksdiensten



Bert Wolthuis
CIO
Gemeente Leiden



Arre Zuurmond
Ombudsman
Gemeente Amsterdam



Larissa Zegveld
Directeur
KING



Pieter van Teeffelen
Directeur
DataLand



Jan Westmaas
Voorzitter Bestuur
DataLand



Rens de Groot
Voorzitter Bestuur
Inlichtingen Bureau



Peter Jansz
Directeur
Inlichtingen Bureau



René Bal
Directeur
Dimpact



Marcel Trienen
Directeur
GovUnited



Hindrik Dyks
Teammanager Informatie-
voorziening
Gemeente Súdwest-Fryslân



Willem Zwijgers
Directeur
Equalit



Arend van Beek
Voorzitter Bestuur
VIAG



Frank van de Leur
Hoofd / Programmamanager ICT
Gemeente Oss



Wouter van de Kastele
Sectorhoofd Informatisering
en Beheer
Gemeente Eindhoven



Pieter Jeroense
Gemeentesecretaris
Gemeente Alphen aan den Rijn



Irma Woestenberg
Gemeentesecretaris
Gemeente 's-Hertogenbosch



Leontien Kompier
Burgemeester
Gemeente Vlagtwedde



Maarten Divendal
Burgemeester
Gemeente De Ronde Venen



Ina Sjerps
Gemeentesecretaris
Gemeente Apeldoorn



Wim Fiddelaers
Directeur
BsGW Belastingssamenwerking
Gemeenten Waterschappen



Simon Does
CIO
Gemeente Arnhem



Johan van der Waal
Programmamanager
VICTOR



Jan van Ginkel
Gemeentesecretaris
Gemeente Zaanstad



Peter Klaver
Manager Leveranciersmanagement
KING

Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40
3526 KS Utrecht
T +31 (0)30 291 69 16
E contact@berenschot.nl
www.berenschot.nl

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.



EINDHOVEN

Oprichtingsplan ICT-Coöperatie Beware

Verkenning naar oprichting, inrichting en businessmodel

VERTROUWELIJK

gemeente Eindhoven

Concept
april 2016

april 2016 Oprichtingsplan
ICT-Coöperatie Beware - Verkenning naar oprichting, inrichting en businessmodel

Concept

Colofon

Uitgave

Gemeente Eindhoven

Datum

april 2016

VERTROUWELIJK

Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING	5
1 INLEIDING	7
2 EEN GEDEELDE AMBITIE	7
3 DOELSTELLING VAN EEN INTERGEMEENTELIJKE ICT-COÖPERATIE	8
3.1 Een intergemeentelijke coöperatie met een open karakter past bij de veranderende rol van de overheid en de wijze waarop deze zich organiseert.	8
3.2 Een intergemeentelijke coöperatie biedt een moderne manier van standaardiseren en delen en optimaal profijt van technologische ontwikkeling tegen fundamenteel lagere kosten.	8
4 PROCES OP HOOFDLIJN	10
5 EEN EXPEDITIE MET ONZEKERHEDEN...	11
6 EEN EXPEDITIE DIE MET GROTE BELANGSTELLING WORDT GEVOLGD.	12
7 ER ZIJN MEER INITIATIEVEN OM TE STATUS QUO TE DOORBREKEN.	12
8 FASE 1: AMBITIE	12
9 DE VOLGENDE FASE: VORMING VAN EEN COÖPERATIE	13
9.1 Oprichting van de Coöperatie	13
9.2 Benoemen Raad van Commissarissen en directie	16
9.3 Operationaliseren Coöperatie (o.b.v. community building)	17
9.4 Maken van werkende software	21
9.5 Ledenwerving	21
9.6 Bestuurlijke stappen formele oprichting	21
10 FASE 3: VERBINDING MET DE MARKT.	22
10.1 Verkennen en vormgeven van de samenwerking met private launching leverancier(s)	22
10.2 Ontwikkeling Businesscase en verdienmodel	23

BIJLAGE 1: MEMORANDUM OF UNDERSTANDING D.D. 15 JUNI 2016.	26
BIJLAGE 2: CONCEPT-STATUTEN COÖPERATIE	26
BIJLAGE 3: CONCEPT-LIDMAATSCHAPSOVEREENKOMST	26
BIJLAGE 4: CONCEPT REGLEMENT RAAD VAN COMMISSARISSEN	26
BIJLAGE 5: CONCEPT-DIRECTIEREGELEMENT	26
BIJLAGE 6: VOORSTEL BENOEMINGSWIJZE RAAD VAN COMMISSARISSEN EN DIRECTIE	26

VERTROUWELIJK

Managementsamenvatting

De wereld verandert. De manier waarop mensen daarin acteren ook. De mens zit veel meer aan het stuur van zijn eigen leven. In onze interactie met burgers willen we toekomstbestendige oplossingen creëren, die matchen met die ontwikkeling. Snelle technologische ontwikkelingen vragen om een overheid, die sneller en beter op deze ontwikkelingen kan inspelen. Een overheid, die zich weet te bewegen in een smart society, waarin open data en big data – naast privacygevoelige gesloten data – een grote rol spelen. En een wereld waarin nieuwe standaarden voor dienstverlening ontstaan, gebaseerd op de vraag van- en in interactie met inwoners, bedrijven en ketenpartners. Betaalbaarheidsvraagstukken, veranderende rollen in de samenleving en verschuivingen van individueel eigendom naar gedeeld gebruik en bezit maken dat overheden bewust keuzes maken welke taken zij zelfstandig uitvoeren, welke taken zij door of samen met partners in de stad of hun gemeente (laten) uitvoeren, welke taken samen met de regio worden opgepakt en welke taken op nationaal of supranationaal niveau. Waarbij ook het rijk gemeenten steeds meer stimuleert hun krachten te bundelen in innovatieve en efficiënte samenwerkingen.

In deze context beraden steeds meer gemeenten zich op de toekomst van hun informatiehuishouding en ICT. Zo groeit op diverse plekken, onder meer in de algemene ledenvergadering van de VNG, de ambitie om als gemeenten gezamenlijk te werken aan een aantrekkelijk alternatief voor de huidige situatie, die gekenmerkt wordt door afhankelijkheid van voornamelijk twee leveranciers die hoge prijzen rekenen. Recente publicaties bevestigen dat beeld. De gemeenten Boxtel¹, Eindhoven en Woerden delen de ambitie om hun informatiehuishouding te verbeteren, te standaardiseren, te delen met andere gemeenten en substantieel goedkoper te maken én hebben een gedeeld idee over de manier waarop dit meervoudige doel bereikt kan worden. Deze drie gemeenten hebben elkaar gevonden in de gedachte een coöperatie aan te gaan om vorm te geven aan een fundamentele systeemverandering, waarvan data gedreven werken (al dan niet op basis van open data), snelle productie van software om tijdig in te kunnen spelen op inhoudelijke veranderingen, kennis en kosten delen in intergemeentelijke samenwerking en een werkelijke verandering van marktverhoudingen de belangrijkste onderdelen zijn. Onderweg houden we directe verbinding met andere initiatieven op dit werkteerrein, om uit te wisselen en samen op te werken waar dat maar kan.

Eén keer betalen en daarna stellen alle deelnemende gemeenten aan elkaar beschikbaar. Dat is de filosofie van het voorstel om te komen tot oprichting van een nieuwe ICT-coöperatie voor gemeenten. De Coöperatie Beware² moet een open platform worden, dat werkt met open (overheids-)standaarden, die op landelijk niveau ontwikkeld zijn, onder andere door VNG-KING. Dat zal – zeker op langere termijn – besparingen met zich meebrengen én leiden tot versnelling van innovatie en implementatie van vernieuwing.

Het vormgeven en inrichten van een intergemeentelijke ICT-Coöperatie is te beschouwen als een expeditie met een hoog innovatief karakter, waarbij veel belangstellende meekijken. Voor deze expeditie kiezen we een gefaseerde aanpak. In de eerste fase zijn de gemeenten Eindhoven, Woerden en Boxtel hun gezamenlijke verkenning gestart. Hierin wordt ook de samenwerking met een private launching leverancier verkend. De formele oprichting van de Coöperatie met de drie deelnemende gemeenten is de volgende noodzakelijke stap (fase 2) die het mogelijk maakt om zoveel mogelijk andere gemeenten bij dit initiatief aan te sluiten. De Coöperatie concentreert zich in deze fase op het ontwikkelen van werkende software en het delen daarvan met zoveel mogelijk andere gemeenten. De verkenning van de samenwerkingsvorm met een private launching leverancier vraagt nog nader onderzoek en meer tijd. De inrichting daarvan doen we in fase 3, die gericht is op de verbinding van de Coöperatie met de markt.

Inzicht in de precieze producten- en dienstenportfolio, het prijs- en verdienmodel, gevraagde inspanningen én meer basis in de zin van gezamenlijk ontwikkelde, werkende software, zijn noodzakelijk als basis voor het financiële plan en de businesscase. Dit inzicht is ook voorwaarde voor een gedegen afweging over een verdergaande samenwerking met een launching leverancier en de manier, waarop die vorm kan krijgen.

¹ Er is sprake van een ambtelijke fusie tussen de gemeenten Boxtel en St. Michielsgestel. Waar hier Boxtel wordt genoemd, wordt steeds de gemeenschappelijke regeling bedoeld die uit deze fusie voortvloeit. De gemeenschappelijke regeling is hiermee medeoprichter van de coöperatie.

² Beware = Boxtel, Eindhoven, Woerden ware (software), Beware = Boxtel, Eindhoven en Woerden are

Concept

Wanneer de Coöperatie een succes blijkt te zijn en meerdere gemeenten de kosten met elkaar delen, kan het toekomstige bestuur van de Coöperatie bij de Raad van Commissarissen een voorstel doen tot onderzoek naar een samenwerking met een of meerdere launching leveranciers en met een nader uitgewerkt plan komen.

VERTROUWELIJK

1 Inleiding

De wereld verandert. De manier waarop mensen daarin acteren ook. De mens zit veel meer aan het stuur van zijn eigen leven. In onze interactie met burgers willen we toekomstbestendige oplossingen creëren, die matchen met die ontwikkeling. Snelle technologische ontwikkelingen vragen om een overheid, die sneller en beter op deze ontwikkelingen kan inspelen. Een overheid, die zich weet te bewegen in een smart society, waarin open data en big data – naast privacygevoelige gesloten data – een grote rol spelen. En een wereld waarin nieuwe standaarden voor dienstverlening ontstaan, gebaseerd op de vraag van- en in interactie met inwoners, bedrijven en ketenpartners. Betaalbaarheidsvraagstukken, veranderende rollen in de samenleving en verschuivingen van individueel eigendom naar gedeeld gebruik en bezit maken dat overheden bewust keuzes maken welke taken zij zelfstandig uitvoeren, welke taken zij door of samen met partners in de stad of hun gemeente (laten) uitvoeren, welke taken samen met de regio worden opgepakt en welke taken op nationaal of supranationaal niveau. Waarbij ook het rijk gemeenten steeds meer stimuleert hun krachten te bundelen in innovatieve en efficiënte samenwerkingen.

2 Een gedeelde ambitie

In deze context beraden steeds meer gemeenten zich op de toekomst van hun informatiehuishouding en ICT. Zo groeit op diverse plekken, onder meer in de algemene ledenvergadering van de VNG, de ambitie om als gemeenten gezamenlijk te werken aan een aantrekkelijk alternatief voor de huidige situatie, die gekenmerkt wordt door afhankelijkheid van voornamelijk twee leveranciers die hoge prijzen rekenen. Recente publicaties bevestigen dat beeld. De gemeenten Boxtel³, Eindhoven en Woerden delen de ambitie om hun informatiehuishouding te verbeteren, te standaardiseren, te delen met andere gemeenten en substantieel goedkoper te maken én hebben een gedeeld idee over de manier waarop dit meervoudige doel bereikt kan worden. Deze drie gemeenten hebben elkaar gevonden in de gedachte een coöperatie op te richten om vorm te geven aan een fundamentele systeemverandering, waarvan data gedreven werken (al dan niet op basis van open data), snelle productie van software om tijdig in te kunnen spelen op inhoudelijke veranderingen, kennis en kosten delen in intergemeentelijke samenwerking en een werkelijke verandering van marktverhoudingen de belangrijkste onderdelen zijn. Onderweg houden we directe verbinding met andere initiatieven op dit werkkterrein, om uit te wisselen en samen op te werken waar dat maar kan.

Binnen tien jaar zijn data belangrijker dan systemen. Data weerspiegelen ons menszijn. Systemen zijn er om te werken met data, niet andersom. Systemen moeten zich kunnen aanpassen aan de wijzigende omstandigheden. Oog voor privacy-waarborging en beveiliging is hierbij essentieel, gezien de maatschappelijke aandacht hiervoor én de risico's die 'open source' in deze context in zich draagt.

De levensduur van software wordt steeds korter. Daarom zal de focus kunnen verschuiven van "de beste software maken" naar "software maken, die goed genoeg is en makkelijker aan te passen of te vervangen". Daarbij is van belang dat:

- de ontwikkeling van software veel sneller moet dan nu gebruikelijk is, zodat we de snelheid van veranderingen kunnen bijhouden;
- we optimaal gebruik kunnen maken van nieuwe mogelijkheden, die de technologie ons biedt;
- we bouwen aan een open informatiehuishouding: in de basis gestandaardiseerd op basis van relevante data (open of gesloten) en op het principe stekker-stopcontact (zie hierna 3.2.1.), zonder drempels voor nieuwe innovatieve toetreders;
- we samenwerken met anderen en daarin kennis en kosten delen;
- we data, kennis, afspraken en berichtenverkeer gebruiken die zijn gebaseerd op een gemeenschappelijke (referentie)architectuur;

³ Er is sprake van een ambtelijke fusie tussen de gemeenten Boxtel en St. Michielsgestel. Waar hier Boxtel wordt genoemd, wordt steeds de gemeenschappelijke regeling bedoeld die uit deze fusie voortvloeit. De gemeenschappelijke regeling is hiermee medeoprichter van de coöperatie.

- we zelf de broncode van onze software bezitten om onafhankelijk te kunnen doorontwikkelen, koppelen en veranderen in het tempo, dat we nodig vinden;
- deze innovatie past in onze manier van innoveren;
- er geen vendor-lockin ontstaat⁴.

3 Doelstelling van een intergemeentelijke ICT-coöperatie

In de kern is het doel van de beoogde intergemeentelijke ICT-coöperatie het innoveren van de gemeentelijke ICT door deze voortdurend te verbeteren, te standaardiseren en substantieel goedkoper te maken, gebaseerd op gemeenschappelijke afspraken rond het verwerken van data.

Met het oprichten van een ICT-coöperatie spelen Eindhoven, Woerden en Boxtel in op de Digitale Agenda 2020, die in juni 2005 met overweldigende meerderheid is vastgesteld door de algemene ledenvergadering van de VNG. Deze Digitale Agenda heeft twee pijlers: ruimte maken voor innovatieve ontwikkelen en het benutten van de kracht van het collectief van gemeenten. De werkwijze van de Coöperatie verbindt beide pijlers: het leidt tot standaardisering van de infologische en technische kern en het biedt een innovatief alternatief voor de huidige situatie, waarin de markt wordt gedomineerd door een beperkt aantal spelers, waarbij gemeenten voor de ontwikkeling van hun dienstverlening gebonden zijn aan de "huisleverancier".

De Coöperatie moet aantonen een (functioneel en economisch) alternatief te bieden voor de huidige situatie. Het beoogde resultaat is een state-of-the-art informatiehuishouding, in beheer van de opdrachtgevers van de Coöperatie, in coöperatief eigendom, onafhankelijk, binnen de wet en regelgeving op het gebied van de privacy, passend op de vastgestelde standaarden, tegen substantieel lagere kosten en met ontwikkelkracht, implementatiesnelheid en informatieveiligheid.

3.1 Een intergemeentelijke coöperatie met een open karakter past bij de veranderende rol van de overheid en de wijze waarop deze zich organiseert.

Door een intergemeentelijke coöperatie aan te gaan op het gebied van informatiehuishouding, waarin software zelf wordt ontwikkeld en wordt gedeeld, kunnen de deelnemende gemeenten sneller anticiperen op veranderingen. Beoogd wordt de Coöperatie zo te laten functioneren dat burgers en bedrijven bij de werkwijze kunnen aansluiten en zo zelf daadwerkelijk eigenaar en beheerder kunnen zijn van hun eigen gegevens. Dit gedachtegoed past bij de rol die de deelnemende gemeenten hierin voor zichzelf zien. De Coöperatie is een manier om de organisatie van de overheid aan te laten sluiten bij de veranderende omgeving. Een omgeving waarin delen en gezamenlijk gebruik steeds vaker in de plaats komen van individueel bezit en overheden steeds zorgvuldiger afwegen op welk niveau zij hun taken optimaal realiseren: individueel, met partners in de stad of de gemeente, met de regio, nationaal of supranationaal.

3.2 Een intergemeentelijke coöperatie biedt een moderne manier van standaardiseren en delen en optimaal profijt van technologische ontwikkeling tegen fundamenteel lagere kosten.

De Gemeentewet schrijft voor dat het College alleen besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen als dat in het bijzonder aangewezen is voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het openbaar belang is gediend met een publiek-private samenwerking, waarin gemeenten zichzelf en elkaar helpen om tegen geringere kosten meenschapsgeld), op een moderne manier software te ontwikkelen, te standaardiseren en te delen. Dit uiteraard binnen de regelgeving ten aanzien van gezonde marktwerking en mededinging.

⁴ Een Vendor lock-in maakt een klant afhankelijk van een leverancier voor producten en diensten, omdat hij niet in staat is om van leverancier te veranderen zonder substantiële omschakelingskosten of ongemak. Om te kunnen spreken van vendor lock-in dient er bovendien sprake te zijn van een superieur of beter alternatief waarnaar men zou willen overstappen. Zou er geen superieur of beter alternatief zijn dan is de gekozen oplossing optimaal en zal de afhankelijkheid van de leverancier niet beschouwd worden als een lock-in (bron: wikipedia).

De Coöperatie bevordert en faciliteert samenwerking tussen burgers, bedrijven, (lokale)overheid, afnemers en leveranciers en beoogt daarbij belemmeringen weg te nemen, zodat we optimaal kunnen profiteren van technologische ontwikkelingen en deze ten dienste van de maatschappelijke opgaven van de steden en de gemeenten kunnen inzetten. De gemeenten zijn op deze manier beter in staat hun dienstverlening aan te passen in het tempo dat tegenwoordig door burgers en bedrijven en vanwege veranderende regelgeving wordt gevraagd. Bovendien is een reële verwachting dat op deze wijze de standaardisatie van de gemeentelijke informatiehuishouding en ICT een forse impuls krijgt, waardoor verschillende applicaties, en dus ook gegevens en werkprocessen, makkelijker aan elkaar kunnen worden gekoppeld en de (gemeentelijke) overheid dus beter wordt gefaciliteerd in de integrale uitvoering van haar taken.

Vanuit het perspectief van gemeenten wordt de huidige ICT-markt gedomineerd door een zeer beperkt aantal aanbieders van essentiële en centrale systemen. Daardoor kunnen gemeenten niet (vrij en flexibel) genoeg profiteren van de technologische ontwikkelingen en potentiële samenwerkingsmogelijkheden. Bovendien zitten gemeenten gevangen in het verdienmodel van de aanbieders: applicaties worden éénmalig (mede op basis van de inbreng van gemeenten) ontwikkeld en vervolgens per gemeente (totaal 393 gemeenten) verkocht. "Modern standaardiseren en delen" betekent dat applicaties eenmaal worden ontwikkeld en betaald, via de cloud ter beschikking worden gesteld aan alle leden en gemeenten alleen nog betalen naar gelang het gebruik van de applicaties. Hoe meer deelnemende gemeenten, hoe meer nieuwe applicaties kunnen worden ontwikkeld en hoe meer de kosten kunnen worden gedeeld. Hierbij worden de KING-, Gemma- en verder vereiste overheidsstandaarden in acht genomen, zodat applicaties gemakkelijk koppelbaar zijn. Het eigendom van de ontwikkelde applicaties ligt bij de Coöperatie. Statutair wordt vastgelegd dat de Coöperatie een open, geïntegreerd en innovatief platform ontwikkelt, dat open staat voor zo veel mogelijk andere ontwikkelaars en leveranciers en dat de Coöperatie, ook door standaardisatie van interfaces en databases, de entree van nieuwkomers op de gemeentelijke ICT-markt bevordert.

3.2.1 Een open karakter:

Het uitgangspunt is een "architectuurplaat" die voldoet aan alle overheidsstandaarden. Dat betekent dat alle applicaties functioneren op de "architectuurplaat", ook ten opzichte van elkaar. Zoals stekkers in een stopcontact. Door standaardisering van de vraag van de gemeenten en van de connectiviteit (stekker-stopcontact) krijgen zo veel mogelijk (nieuwe, innovatieve) aanbieders de kans om (conform die standaarden) applicaties te ontwikkelen, waarna de gemeente (telkens weer) de beste aanbiedingen kiest. Er wordt naar gestreefd om voor elke applicatie drie alternatieven (mogelijk van drie verschillende leveranciers) in de etalage te hebben. In elk geval moet het te allen tijde mogelijk zijn om op redelijke termijn, tegen redelijke kosten, met overzienbare technische consequenties en zonder risico's voor de continuïteit alle onderdelen uit de basisinfrastructuur/architectuurplaat en alle daarop functionerende software/applicaties te vervangen door alternatieven die ook aan de geformuleerde standaarden voldoen en ook in relatie tot elkaar functioneren. Alle gemeenten zijn volledig vrij om ook buiten de intergemeentelijke samenwerking om, ICT-dienstverlening elders in te kopen.

3.2.2 Veel snellere ontwikkeling van nieuwe applicaties:

Door middel van een platform en een methodiek, die zich inmiddels een aantal malen in de praktijk heeft bewezen, kunnen nieuwe applicaties veel sneller worden ontwikkeld. Zo werkt de in opdracht van de gemeente Eindhoven voor € 25.000 ontwikkelde CORV-applicatie inmiddels in 91 gemeenten en 18 veilig-thuis organisaties.

De methodiek kenmerkt zich door een opbouw vanuit de inhoud. Op basis van de kennis en ervaringen van de eindgebruikers worden in scrum-sessies de zogenaamde user-stories geformuleerd. Deze eindgebruikers leveren meestal zelf de dienstverlening aan burgers en bedrijven. In samenspraak met eindgebruikers, proceseigenaren, beleidsmakers, ICT-specialisten en ICT-architecten wordt software gemaakt, telkens in korte sprints van twee weken waarin werkende software wordt opgeleverd, die door de opdrachtgever kan worden beoordeeld. Op deze manier wordt de dienstverlening weer leidend in plaats van de systemen en krijgen de dienstverleners meer greep op hun eigen werkprocessen.

3.2.3 De applicaties worden samen ontwikkeld in één keer betaald.

De applicaties worden in gemeentelijke gezamenlijkheid ontwikkeld en één keer betaald. Vervolgens komen ze in eigendom van de op te richten Coöperatie, waarvan uitsluitend overheidsorganisaties lid zijn. Vanuit de Coöperatie worden deze applicaties aan zoveel mogelijk andere gemeenten die lid zijn van de Coöperatie tegen een relatief geringe contributie ter beschikking gesteld. Daarna zijn er alleen gebruikerskosten, die direct gerelateerd zijn aan het feitelijk gebruik van de applicaties.

3.2.4 Burgers en bedrijven zijn eigenaar en beheerder van eigen gegevens.

Burgers en bedrijven zijn, zowel in het ruimtelijk- als in het sociaal domein, belangrijke medespelers en moeten aansluiting hebben op de gemeentelijke "architectuurplaat". Zo kunnen zij daadwerkelijk eigenaar en beheerder zijn van hun eigen gegevens, in hun eigen persoonlijke digitaal domein.

4 Proces op hoofdlijn

Het proces om te komen tot de beoogde ICT-Coöperatie kent drie fasen: de fase van het uitwerken van de ambitie, de fase van de vorming en oprichting van de Coöperatie en de fase van doorontwikkeling naar de ICT Coöperatie. Op dit moment bevinden we ons in de fase van de vorming en oprichting van de Coöperatie. In dit oprichtingsplan beschrijven we het voorstel hiertoe en zetten we uiteen welke stappen nodig zijn voor de doorontwikkeling naar de ICT-Coöperatie en de zaken die hiervoor nog nader moeten worden verkend.



5 Een expeditie met onzekerheden...

Aanvankelijk start de Coöperatie met de gemeenten Eindhoven, Woerden en Boxtel als leden. Dat heeft vooral een praktische reden. Hoe minder gemeenten zijn betrokken bij de oprichting, hoe makkelijker dat gaat, zeker als de gemeenten elkaar op inhoud volledig hebben gevonden. Aansluiting van nieuwe gemeenten is in de coöperatievorm vervolgens nagenoeg drempelloos. Hiervoor geldt het sluiten van een lidmaatschapsovereenkomst.

Het is de bedoeling snel zoveel mogelijk gemeenten aan te laten sluiten en inhoudelijk te verbreden naar software in de gemeentelijke bedrijfsvoering met betrekking tot burgerzaken, het sociaal domein, een subsidiesysteem en een zaakstelsel. In principe zou het uiteindelijk perspectief kunnen zijn dat alle software ten behoeve van de gehele gemeentelijke bedrijfsvoering en dienstverlening in of via de Coöperatie wordt ontwikkeld, maar in de praktijk lijkt dit niet voor de hand te liggen. In elk geval geldt: hoe meer gemeenten aanhaken en hoe meer applicaties en software in de Coöperatie worden ondergebracht, hoe groter het voordeel dat de Coöperatie de deelnemende gemeenten oplevert.

In de komende tijd zal blijken wat de groei(-potentie) van de coöperatie is, in hoeverre de activiteiten toenemen en diensgevolge ook de kosten en opbrengsten. In 2016 wordt gewerkt aan het prijs-, verdien en gebruiksmodel voor de coöperatie, dat aan die toekomstige kosten en opbrengsten ten grondslag zal liggen. Dat model zal de basis zijn voor elke beslissing over in/via de Coöperatie te ontwikkelen software. In individuele businesscases zal op basis van een afweging tussen inhoud en financiën per te ontwikkelen applicatie de haalbaarheid worden beoordeeld. Hierin worden alle kosten die de gemeente maakt voor de ontwikkeling, de implementatie en de exploitatie van de software meegenomen (*total cost of ownership*). Aan de hand van een businesscase met risico-analyse wordt onderzocht of er eind 2017 (voor de koplopergemeenten) en in 2018 (voor de gemeenten die daarop volgen) ten aanzien van de Basisregistratie Personen (BRP) momentum ontstaat voor doorontwikkeling van de Coöperatie.

In de spelregels die we ontwikkelen om af te wegen welke applicaties we inbrengen in de Coöperatie of via de Coöperatie realiseren, wegen we zorgvuldig mogelijke risico's af. Mede op basis van de succesvolle ervaringen met de ontwikkeling van de CORV-applicatie kennen die spelregels in elk geval de volgende elementen:

- Er worden applicaties ontwikkeld die aansluiten bij de wens of een initiatief vanuit de business (primaire proces)
- We implementeren nieuwe applicaties als ze getest en door de gebruikers geaccepteerd zijn;
- We besteden specifieke aandacht aan gebruikersvriendelijkheid en *performance* van de applicaties;
- We maken goede afspraken vooraf over de doorontwikkeling van de opgeleverde applicaties (eigenaarschap, kostenverdeling, besluitvormingsproces);
- We wegen af of in/via de Coöperatie de voor de (door-)ontwikkeling van de applicaties benodigde expertise daadwerkelijk beschikbaar is;
- We nemen de vanuit de gemeenten benodigde personele inzet van zowel ICT-ers als vanuit de business (primaire proces) voor (door-)ontwikkeling van de software mee in de businesscases;
- We maken vooraf heldere afspraken over de gebruikskosten van de applicaties.

Voorwaarde voor de businesscases is dat de te ontwikkelen software/applicatie een wens of initiatief vanuit de business betreft, het proces waarop de applicatie ziet helder is en er voldoende capaciteit en inzet beschikbaar is vanuit zowel de ICT-kant als vanuit de business (het primaire proces). Een positieve businesscase is randvoorwaarde voor de ontwikkeling van een nieuwe applicatie.

Voor Eindhoven geldt dat de afweging wat we in de Coöperatie onderbrengen plaatsvindt op basis van het reguliere afwegingsproces voor informatiserings- en ict-projecten.

Vanaf 2017 is het aan de Raad van Commissarissen van de Coöperatie om jaarlijks de begroting van de Coöperatie op te laten stellen, en door de algemene ledenvergadering te laten goedkeuren, rekening houdend met de inkomsten (entreegelden, contributies en gebruikersfee's) vanuit de deelnemende gemeenten.

6 Een expeditie die met grote belangstelling wordt gevolgd.

De wenselijkheid van de ontwikkeling, die we inzetten met de vorming van de intergemeentelijke Coöperatie wordt onderkend in onder meer het traject "Nederland in open verbinding (NIOV)" en heeft de interesse van de VNG en KING⁵. De komende maanden wordt onderzocht welke initiatieven er zijn, gericht op standaardisering en uniformering van gemeentelijke ICT voorzieningen. Daarbij is het niet zozeer het doel om één landelijk systeem te organiseren, maar wel om te komen tot één landelijke standaard voor de gemeentelijke informatiehuishouding met een definiëring van de koppelvlakken. VNG-KING bewaakt vervolgens via de softwarecatalogus welke leveranciers al dan niet voldoen aan de eisen, die gemeenten stellen. Een dergelijk systeem biedt volop ruimte voor innovatie en vernieuwing en ons initiatief past daar perfect in.

Meerdere gemeenten hebben in het afgelopen jaar aangegeven de ontwikkeling die Eindhoven, Woerden en Boxtel samen inslaan met belangstelling te volgen en graag in gesprek te gaan om te verkennen of aansluiting bij de Coöperatie interessant voor hen is. De formele oprichting van de Coöperatie zet de deur open om met deze gemeenten in gesprek te gaan en biedt de mogelijkheid om een samenwerking concreet vorm te geven. Het is belangrijk om nu het momentum te pakken.

7 Er zijn meer initiatieven om te status quo te doorbreken.

Overigens staat dit initiatief niet op zich. Zoals beschreven bewegen we ons in een landelijke context waarin op meerdere plekken en op meerdere manieren wordt gevarieerd op een combinatie van samenwerken, delen en een snellere, goedkopere productie van software. Ons initiatief onderscheidt zich met name op de voorwaarde dat alle te ontwikkelen software in eigendom komt van de Coöperatie en daarmee van de leden, waardoor de gemeenten de eigen regie op dit werkterrein terugnemen.

In de algemene ledenvergadering 2015 van de VNG is een opdracht verstrekt om in 2016 met een voorstel te komen voor vergaande samenwerking tussen (alle) gemeenten op dit terrein. De opdrachtnemer binnen de VNG is als waarnemer betrokken in onze stuurgroep. Verder is er contact met andere initiatieven in dit kader. In een aantal gevallen gaat het om gemeenten die zelf een ontwikkeling in gang hebben gezet om software en applicaties toegankelijk te maken of te delen met anderen. Doel is van elkaar te leren, samen te werken waar mogelijk en steeds te scannen waar samensmeltingen tot extra voordeel kunnen leiden. Onze coöperatie is zeker geen doel op zich, eerder een aanjager van een beweging.

In het bijzonder gaan we hier in op het initiatief Gemeenschappelijke Back-office Inkomen (GBI), waarin de Gemeente Eindhoven ook een actieve rol heeft. Twee jaar geleden is dit initiatief gestart door een aantal gemeenten en de VNG, in samenspraak met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vanuit het basisidee dat de dienstverlening aan inwoners kan verbeteren en er efficiency in de uitvoering gerealiseerd kan worden als gemeenten samenwerken en standaardiseren, met voldoende autonomie voor lokaal maatwerk. De basisideeën van GBI en de ICT-coöperatie liggen hiermee in elkaars verlengde. In eerste instantie richten de G4 en 8 grote gemeenten zich nu op de processen die betrekking hebben op de algemene uitkering levensonderhoud en informatie-gestuurd handhaven. GBI richt zich in deze fase op het standaardiseren van processen en van daaruit verder samenwerken. De automatisering van die processen zal langer op zich laten wachten. De ICT Coöperatie, die juist gericht is op de automatisering van processen, kan complementair zijn aan het GBI-initiatief. In de GBI-context is er geen voornemen een formele rechtspersoon op te richten.

8 Fase 1: Ambitie

In juni 2015 hebben de colleges van Eindhoven, Woerden en Boxtel de ambitie bevestigd samen met zoveel mogelijk andere gemeenten de gemeentelijke informatiehuishouding voortdurend te verbeteren, te standaardiseren, te delen met andere gemeenten en substantieel goedkoper te maken.

⁵ KING = Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, door de VNG opgericht op gemeenten te ondersteunen op weg naar excellente dienstverlening vanuit een effectieve informatiehuishouding.

De 3 colleges hebben vanuit deze ambitie opdracht gegeven een voorstel te doen voor het oprichten van een intergemeentelijke coöperatie, in eerste instantie tussen de gemeenten Boxtel, Eindhoven en Woerden. Tegelijkertijd besloten de colleges tot verkenning van samenwerkingsmogelijkheden met een private launching leverancier, uitgaande van een model waarop zo veel mogelijk andere leveranciers met hun producten kunnen aansluiten. In het hiertoe getekende Memorandum of Understanding (MoU) is bepaald dat de ondertekening daarvan de betrokken partijen op geen enkele manier juridisch bindt.

Het verkenningsproces loopt nog altijd. De gemeenten constateerden in het najaar van 2015 dat er meer werkende software zou moeten zijn om de volgende stappen in de verkenning in te zetten. Momenteel wordt in de drie gemeenten gewerkt aan het ontwikkelen van die software. Het Memorandum of Understanding is als bijlage bij dit oprichtingsplan gevoegd. (bijlage 1).

Fase 1 bestaat uit de volgende elementen:

1. Verkennen van de mogelijkheden
2. Voorbereiden van de Coöperatie
3. Ontwikkelen van software als individuele gemeente (binnen aanbestedingsregels)
4. Besluitvorming.

Het oprichtingsplan dat nu voorligt is het resultaat van de verkenningen in deze fase en maakt onderdeel uit van de voorbereiding voor de oprichting van de Coöperatie en de formele besluitvorming daarover.

9 De volgende Fase: Vorming van een coöperatie

Uit de verkenning, die voortvloeit uit het Memorandum of Understanding is gebleken dat meer tijd nodig is om de samenwerkingsmogelijkheden met de private launching leverancier(s) uit te werken en te verkennen. Hiervoor is het nodig de precieze inhoud van de producten- en dienstenportfolio vast te stellen, evenals het prijs- en verdien- en gebruiksmodel. Op die basis kan het financiële plan nader worden uitgewerkt. Bovendien is het belangrijk om de beslissing over de precieze samenwerkingsvorm (op de schaal tussen inkoopmodel of volledige fusie) te baseren op meer in de praktijk werkende software dan nu nog beschikbaar is.

Tegelijkertijd is - om de ambitie als gezamenlijke pioniers in innovatieve ICT en als vernieuwer van de gemeentelijke overheid verder te brengen - nu de volgende stap nodig in de expeditie: de daadwerkelijke oprichting van de Coöperatie. Zo kunnen we het momentum benutten dat is ontstaan door media-aandacht rondom de marktpositie van de twee grote ICT-aanbieders. Daarin is ook de grote ontevredenheid onder gemeenten aan het licht gebracht over zogenaamde "gijzeling" die is ontstaan door een gebrek aan een goed alternatief voor (aansluiting) de systemen van de duopolisten. Wanneer de Coöperatie formeel is opgericht kunnen reeds ontwikkelde applicaties en software daarin worden ingebracht, kan gezamenlijk worden aanbesteed en kunnen we vanaf nu profijt hebben van kleine gezamenlijke inkoopvoordelen.

De fase van vorming van de Coöperatie omvat de volgende stappen:

1. Oprichting Coöperatie
2. Benoemen Raad van Commissarissen en directie.
3. Operationaliseren Coöperatie (o.b.v. community building)
4. Maken van werkende software
5. Ledenwerving

9.1 Oprichting van de Coöperatie

9.1.1 De partners

Het succes van de Coöperatie is in belangrijke mate afhankelijk van het aantal gemeenten dat erbij aansluit. De gemeenten Eindhoven, Woerden en Boxtel hebben elkaar gevonden in een gezamenlijke ambitie en een gedeelde visie op de beoogde Coöperatie. Vanuit deze gezamenlijke ambitie wordt aanvankelijk een start

gemaakt met deze drie gemeenten, in de verwachting dat het businessmodel ook voor andere gemeenten dermate interessant is dat zij zullen aanhaken.

Om succesvol te zijn dient de Coöperatie zich permanent met de private markt te verstaan en is er – zeker in eerste instantie – ook private ondernemersexpertise nodig. Mede in die context beoogt de Coöperatie een samenwerking aan te gaan met een private launching leverancier, die aantoonbaar te passen bij de ambitie veel sneller en goedkoper software maken. En net als de deelnemende gemeenten staat voor een open basisarchitectuur, software op maat en het ontwikkelen en hanteren van een nieuw verdienmodel gebaseerd op het één keer ontwikkelen en betalen en daarna met zoveel mogelijk andere gemeenten delen van software en applicaties, waarbij het eigendom van de architectuur en software in eigendom van de coöperatie komen.

De deelnemende gemeenten sluiten een lidmaatschapsovereenkomst. In deze lidmaatschapsovereenkomst zijn de voorwaarden voor toetreding vastgelegd. De gemeenten Eindhoven, Woerden en Boxtel sluiten de lidmaatschapsovereenkomst met de Coöperatie af. Deze lidmaatschapsovereenkomst wordt ook gesloten met nieuwe gemeenten die toetreden. Aan nieuwe leden wordt een nader vast te stellen entreevergoeding gevraagd op basis waarvan verdere ontwikkeling kan plaatsvinden. De concept-lidmaatschapsovereenkomst is als bijlage 3 toegevoegd aan dit oprichtingsplan.

9.1.2 De rechtsvorm

De intergemeentelijke samenwerking krijgt vorm in een afzonderlijke rechtspersoon, waarover de gemeenten de maximale controle hebben. Door het ondernemingskarakter en het opereren op de markt is een civielrechtelijke rechtsvorm noodzakelijk.

Bij de keuze voor de rechtsvorm zijn de volgende criteria gehanteerd:

1. in het publieke belang,
2. dus *not for profit*,
3. dus met volledige zeggenschap en control van deelnemende gemeenten,
4. ondernemingsgewijs aangestuurd, (synergie, schaalvoordeel, resultaatgericht),
5. eigendom van software en applicaties (minder afhankelijkheid),
6. in concurrentie met derden,
7. met behoud van vrijheid van gemeenten ook met andere zaken te doen,
8. makkelijke toetreding in toekomst door geïnteresseerde gemeenten,
9. uitsluiting aansprakelijkheid en beperking van risico.

Verschillende rechtsvormen zijn onderzocht op hun aansluiting bij deze criteria.

De Besloten Vennootschap (B.V) en de Naamloze Vennootschap (N.V.) zijn geen passende rechtsvorm gebleken omdat vennootschappen tot doel hebben winst te genereren voor de kapitaalverschaffers (aandeelhouders) en daarmee niet voldoen aan het criterium *not for profit*. Bij de N.V. en B.V. kunnen gemeenten als aandeelhouders invloed uitoefenen, maar de zeggenschap is minder dan die van de leden in een coöperatie. Voor een Stichting wordt niet gekozen omdat deze rechtsvorm geen leden of aandeelhouders kent en daarmee als minder democratische rechtsvorm niet voor de hand ligt.

Daar waar het een samenwerking betreft tussen overheden heeft de wetgever ook in een publiekrechtelijke variant voorzien, namelijk het aangaan van een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Daarin zijn verschillende varianten uitgewerkt, waaronder een nieuw construct: de bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze is binnen de gewenste samenwerking verder niet onderzocht. Een onderscheidend kenmerk van een gemeenschappelijke regeling is dat deze de democratische legitimatie borgt. Nu het hier om uitvoerende activiteiten gaat die de bedrijfsvoering ondersteunen en niet zozeer om beleidsgevoelige of kaderstellende bevoegdheden van de raad is dit hier minder van belang.

De coöperatie is een rechtspersoon met leden die gericht is op het voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden, krachtens de overeenkomsten die met deze leden zijn gesloten. De rechtsvorm van de coöperatie voldoet het meest aan de hierboven beschreven criteria, zowel qua vorm (governance) als qua inhoud (specifiek ondernemingsdoel).

De coöperatie is in het ondernemingsrecht omschreven als een onderneming in verenigingsverband, met het doel te voorzien in betere condities voor de leden. De leden van een coöperatie, die tevens afnemer zijn, zijn geen middel om winst te maken, maar zijn zelf het doel. Daarom worden coöperaties in het publieke en semipublieke domein wel aangemerkt als "maatschappelijke ondernemingen". Ook de gebruikelijke governance van een coöperatie past goed bij de te realiseren ambitie. De coöperatie is een verenigingsvorm, dus "van, voor, met, en door de leden". Ledendominantie en ledenfocus zijn eigen aan de coöperatie. Bij de governance draait het dus uitsluitend om leden; zij bepalen strategie en beleid, benoemen commissarissen, beoordelen de jaarrekening, etcetera. Hiermee hebben de gemeenten, die lid zijn van de Coöperatie, samen maximale zeggenschap. Bijkomend voordeel van de keuze voor een coöperatie met uitsluitend overheidsorganisaties als lid, is dat het afnemen van producten van de coöperatie door de eigen leden/gemeenten, onder bepaalde voorwaarden, is vrijgesteld van de aanbestedingsplicht. Die voorwaarden zijn in jurisprudentie geformuleerd. Hiermee wordt bij de inrichting van de coöperatieve samenwerking rekening gehouden. Een nadere verkenning hiervan vindt plaats in fase 3: de fase waarin de Coöperatie zich verbindt met de markt.

Met de keuze voor een "coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid u.a.", is het risico voor de deelnemende gemeenten niet groter is dan het eventueel ingebrachte kapitaal. Dit past bij de expeditie die we met elkaar zijn aangegaan: een ontdekkingsreis waarin we bereid zijn te investeren en redelijke risico's te nemen in onze verkenning naar een innovatief businessmodel, dat nog niet eerder is geprobeerd en waarbij de weg ernaar toe zich kenmerkt door voortschrijdende verkenningen en een stapsgewijze aanpak, waarbij we steeds nieuw verkregen inzichten met elkaar verkennen en waarderen.

De rechtsvorm coöperatie kent geen drempels voor toetreding van nieuwe leden en dat past goed bij de beoogde groeistrategie om zoveel mogelijk gemeenten deel te laten nemen. Andere gemeenten/overheidsorganisaties kunnen worden overtuigd met werkende toepassingen en vervolgens tegen een entree-vergoeding aansluiten.

9.1.3 Governance

Een coöperatie heeft de grondvorm van een vereniging, maar is ook een onderneming. Dit brengt met zich mee dat het bestuur (wij spreken van 'de directie') van de Coöperatie zich daadwerkelijk als een ondernemer moet gedragen, maar nadrukkelijk binnen de door de leden aangegeven kaders én gecontroleerd door die leden.

In de governance-structuur worden de verschillende rollen gedefinieerd:

- Het bestuur (de directie) onderneemt;
- De Raad van Commissarissen houdt toezicht, met de wettelijke verantwoordelijkheden als basis;
- De algemene ledenvergadering beoordeelt jaarlijks (achteraf) beleid en uitvoering. Hiertoe behoort onder meer het al dan niet goedkeuren van de jaarrekening, het bestemmen van het saldo, het bepalen van de strategie en eventueel de bijbehorende begroting en het (her)benoemen/ontslaan van commissarissen. Later kan de algemene ledenvergadering worden vervangen door een ledenraad.

Voor de Coöperatie wordt gekozen voor de meest gangbare constructie: het 'RvC+model', zoals dat is uitgewerkt in een Nederlandse coöperatie-governance-code.

In dat kader formuleren we voor onze Coöperatie de volgende uitgangspunten:

- a) Gezien de omvang van de Coöperatie kan (zeker in het begin) worden volstaan met een algemene ledenvergadering (en is dus een ledenraad niet nodig);
- b) In deze ledenvergadering zetelt voor elke gemeente één gemeentebestuurder. We gaan er daarbij vanuit dat een gemeentebestuurder ervoor zou kunnen kiezen een lid van de directieraad te machtigen voor het bijwonen van de ledenvergadering;
- c) Elk lid krijgt één stem;
- d) Hoewel niet verplicht (pas bij 100 fte), wordt ook een (onbezoldigde) Raad van Commissarissen gevormd. Hiervoor wordt gekozen omdat die de wettelijke verantwoordelijkheden zoals bij vennootschappen bekend is dan toevoegt;
- e) Naast de jaarlijkse achteraf-beoordeling door de algemene ledenvergadering is ook frequenter en preventief toezicht van belang;

Concept

- f) De ledenvergadering maakt een profielschets voor de leden van de Raad van Commissarissen, onder meer gericht op het voorzien in voldoende kwaliteit in relatie tot de producten- en dienstenportfolio van de Coöperatie en financiën.;
- g) De Raad van Commissarissen stelt de directie van de Coöperatie aan en beoordeelt het functioneren daarvan.

De concept-statuten voor de Coöperatie zijn opgenomen in bijlage 2.

9.1.4 Proces tot aan formele oprichting Coöperatie.

Een besluit tot het oprichten van en deelnemen in een coöperatie wordt – in navolging van artikel 160 Gemeentewet – niet genomen zonder dat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van het betreffende ontwerp-besluit en deze wensen en bedenkingen ter kennis heeft gebracht van het college. In het deelnemingenbeleid (Nota 'Op afstand verbonden') hebben we vastgelegd dat we dit doen op basis van een raadsvoorhangprocedure, die in de raadscommissie wordt besproken.

Krachtens artikel 25 van de Wet op de Ondernemingsraden wordt de Ondernemingsraad gevraagd om advies inzake de personele consequenties van de oprichting van Coöperatie.

Nadat de drie gemeenteraden hun wensen en bedenkingen hebben geuit is de vervolgstap om aan het college voor te leggen:

1. Te besluiten tot het mede oprichten van een coöperatie samen met de gemeenten Woerden en Boxtel.
2. De burgemeester te verzoeken een volmacht te verlenen aan de notaris inzake het passeren van de oprichtingsakte.

Bij de voorbereiding van dit besluit wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met de wensen en bedenkingen die de raden hebben geuit en met de adviezen van de Ondernemingsraden. Na deze besluitvorming kan de Coöperatie daadwerkelijk worden opgericht.

9.2 Benoemen Raad van Commissarissen en directie

Het bestuur van de Coöperatie wordt gevormd door een Raad van Commissarissen (RvC), die bestaat uit tenminste 3 en maximaal 6 commissarissen. Deze commissarissen worden niet bezoldigd en vervullen hun taak zonder mandaat of last van degenen door wie zij zijn voorgedragen en onafhankelijk van bij de onderneming betrokken deelbelangen.. Het opgestelde concept- Reglement Raad van Commissarissen-is opgenomen als bijlage 4 in dit oprichtingsplan.

De RvC bespreekt tenminste eenmaal per jaar met de directie de strategie en de risico's verbonden aan de onderneming en de uitkomsten van de beoordeling door het Bestuur van de opzet van de interne beheersingssystemen. Daarbij toetst de RvC de werkelijke uitkomsten aan de in de voorgaande periode(n) geformuleerde strategie en doelstellingen. De RvC bespreekt periodiek met de directie de gang van zaken van de onderneming, mede aan de hand van de door de directie aangeleverde informatie. De RvC houdt tenminste éénmaal per jaar een bespreking met de externe accountant van de Coöperatie. Aan de orde komen in ieder geval de controle (reikwijdte, planning en bevindingen) en (aspecten van) de financiële rapportage. De RvC ziet erop toe dat eventueel door de externe accountant aan de Coöperatie gedane aanbevelingen daadwerkelijk worden nageleefd.

De directie van de Coöperatie zal bij de start bestaan uit twee parttime directeuren, conform het "vierogen-principe", met een inzet van samen 0,1 fte. De inschatting is dat deze tijdsinvestering op directieniveau voor de startfase voldoende is. Daarnaast is er een operationeel manager voor 0,9 fte. Het concept-directiereglement is als bijlage 5 toegevoegd. Dit document is op te vatten als een groeidocument, ook na de besluitvorming. Het is

de bedoeling dat de directie nadrukkelijk als collectief zal functioneren en de wijze waarop dat met de persoonlijke invulling door de directeuren plaatsvindt kan in het directie-reglement nader worden ingebracht⁶. Zowel voor de leden van de Raad van Commissarissen als voor de directie worden profielen uitgewerkt. De benoemingswijze voor leden van de Raad van Commissarissen en leden van de directie is opgenomen in bijlage 6 van dit oprichtingsplan.

9.3 Operationaliseren Coöperatie (o.b.v. community building)

9.3.1 Uitgangspunt: netwerkorganisatie

De Coöperatie wordt ingevuld als een netwerkorganisatie. Er wordt géén nieuwe institutie opgebouwd, er komt geen gebouw-met-een-naam-erop en er komen nauwelijks medewerkers in dienst. De Coöperatie gaat functioneren als een 'bijkorf': medewerkers van de deelnemende gemeenten (en eventueel de launching leverancier) komen ingevlogen om hun werkkraft, kennis en expertise te verbinden. Zij worden daartoe kortstondig ter beschikking gesteld of langduriger gedetacheerd door de deelnemende gemeenten. Voor de medewerkers moet de Coöperatie ook een bron van inspiratie zijn, waarin de ICT-ers van de betrokken gemeenten nieuwe perspectieven in hun vak kunnen ontdekken en leren werken in nieuwe samenwerkingsvormen en met nieuwe technologieën en methodieken.

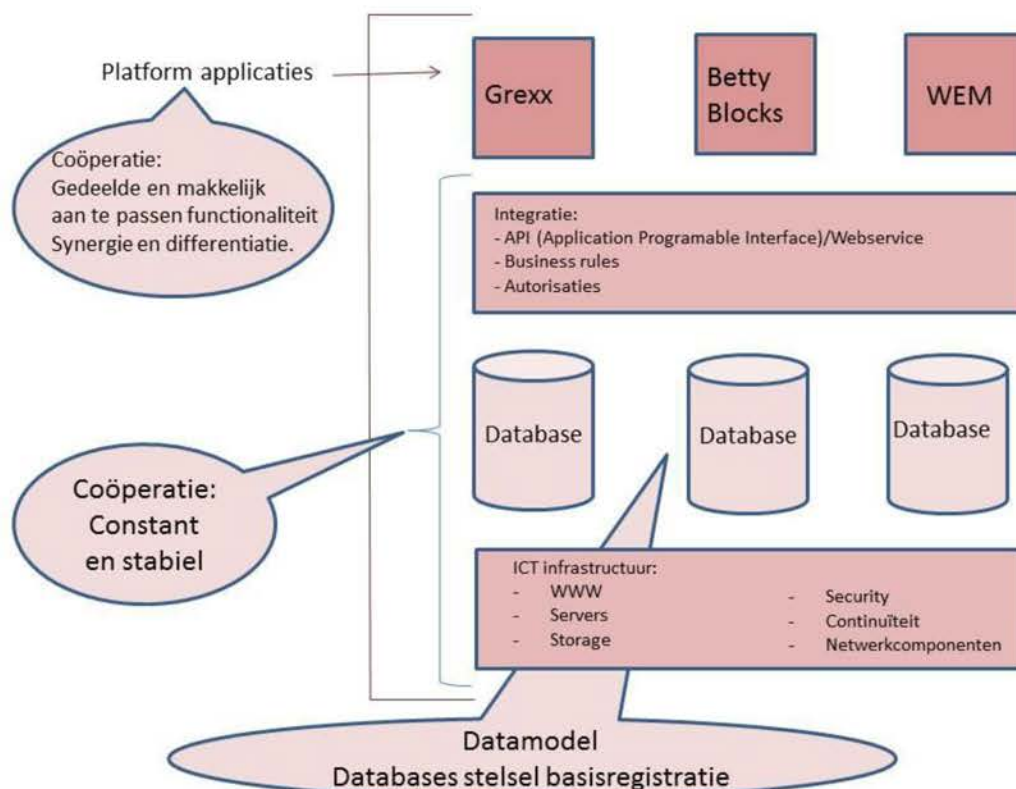
9.3.2 Producten- en dienstenportfolio

Voor de Coöperatie is een productenportfolio ontwikkeld, dat is gericht op de volledige gemeentelijke informatiehuishouding. De ruim 800 werkprocessen, die in alle gemeenten worden uitgevoerd, zijn vertaald naar ondersteunende applicaties.

In eerste instantie ligt de focus op applicaties op de werkerreinen "sociaal domein", "zaakgericht werken" subsidies en "burgerzaken". Werkende weg zullen vooral de op basis van de te per applicatie op te stellen businesscases uitwijzen hoe breed het producten- en dienstportfolio van de coöperatie daadwerkelijk kan zijn.

⁶ In het directiereglement worden, met het oog op toekomstige groei van de Coöperatie, 3 directeuren genoemd. Hiervan wordt bij de start niet uitgegaan. In de profielschets voor de directeuren (bijlage 8), wordt voor de startsituatie, net als in dit oprichtingsplan, uitgegaan van twee parttime directeuren.

De applicaties functioneren op een basisinfrastructuur die bestaat uit een integratielaag met daaronder databases en daaronder storage, servers en netwerkcomponenten .



De Coöperatie kan zich onderscheiden door zich bij de ontwikkeling van software en applicaties te richten op (kleine) versnellers met een beperkt risico, die complementair zijn en voorzien in een behoefte waar nog geen aanbod op is.

We ontwikkelen spelregels om af te wegen welke applicaties we inbrengen in de Coöperatie of realiseren via de Coöperatie. Daarbij maken we voor iedere betreffende applicatie een businesscase, met inbegrip van ontwikkelkosten (inclusief personeelsinzet), exploitatiekosten en onderhoudskosten. We werken aan innovatie in ICT en informatievoorziening in het gehele gemeentelijke werkveld en gaan hierin op expeditie. Tegelijkertijd willen we geen risico's lopen in de continuïteit van onze dienstverlening en onze belangrijkste processen. In de spelregels die we ontwikkelen om af te wegen welke applicaties we inbrengen in de Coöperatie of via de Coöperatie realiseren, wegen we zorgvuldig mogelijke risico's af. Mede op basis van de succesvolle ervaringen met de ontwikkeling van de CORV-applicatie kennen die spelregels in elk geval de volgende elementen:

- We implementeren nieuwe applicaties als ze getest en door de gebruikers geaccepteerd zijn;
- We besteden specifieke aandacht aan gebruikersvriendelijkheid en *performance* van de applicaties;
- We maken goede afspraken vooraf over de doorontwikkeling van de opgeleverde applicaties (eigenaarschap, kostenverdeling, besluitvormingsproces);
- We wegen af of in/via de Coöperatie de voor de (door-)ontwikkeling van de applicaties benodigde expertise daadwerkelijk beschikbaar is;
- We nemen de vanuit de gemeenten benodigde personele inzet voor (door-)ontwikkeling van de software mee in de businesscases;
- We maken vooraf heldere afspraken over de gebruikskosten van de applicaties.

9.3.3 Personeel & Organisatie

De Coöperatie gaat als netwerkorganisatie functioneren. In eerste instantie nemen deelnemende gemeenten (op basis van ambities, expertise of concrete behoeften) het initiatief in het ontwikkelen van bepaalde applicaties. Dat initiatief krijgt vorm in *communities*, waarin eindgebruikers, proceseigenaren, projectleiders, beleidsmakers, ICT-specialisten en ICT-architecten (en waar wenselijk inwoners) samen werken aan het maken van applicaties, die later aan alle andere deelnemende gemeenten ter beschikking worden gesteld. Zo neemt nu Woerden het initiatief met de Inwondercloud, Eindhoven met het subsidiesysteem en Boxtel met het zaaksysteem.

Het uitgangspunt is dat de deelnemende gemeenten personele inzet en kennis leveren aan de Coöperatie. Hierbij wordt rekening gehouden met fiscale regels, staatssteunaspecten, de Wet Markt en Overheid en de financiële gevolgen van de mogelijke constructies. Het beoogde effect is dat de deelnemende gemeenten voor deze inzet (en een relatief geringe contributie) in coöperatief verband veel meer relevante software ter beschikking krijgen dan in de huidige situatie mogelijk zou zijn.

Het inzetten van medewerkers van de deelnemende gemeenten biedt deze medewerkers ontwikkelkansen in een snel veranderende technologische wereld. Professionals uit de deelnemende gemeenten worden in de Coöperatie opgeleid voor het ontwikkelen, aanpassen en onderhouden van de applicaties. Dat gebeurt enerzijds om die professionals een nieuw perspectief te bieden en te investeren in hun duurzame inzetbaarheid. Anderzijds gebeurt dit om de continuïteit van de Coöperatie te waarborgen en niet langer dan noodzakelijk te leunen op de launching leverancier.. Het opleidingsbudget daarvoor wordt gevoed vanuit de opleidingsbudgetten van de deelnemende gemeenten.

Uiteraard worden de ondernemingsraden van de deelnemende gemeenten op passende wijze bij de nadere uitwerking hiervan betrokken.

Voor het eerste jaar ziet het de organisatieinrichting er als volgt uit:

<i>Te detacheren vanuit deelnemende gemeenten</i>
Statutaire directie (0,1 fte)
Operationeel manager (0,9 fte)
<i>In te kopen bij deelnemende gemeenten:</i>
Bedrijfsadministratie/secretariaat
Financiën/control
Marketing/Communicatie

De bedrijfsadministratie, de secretariële taken, de financiële- en controlfunctie en de marketing&communicatie worden ingekocht bij de deelnemende gemeenten en in community-vorm uitgevoerd door samenwerkende professionals vanuit de deelnemende gemeenten. Hierover moeten met de deelnemende gemeenten nadere afspraken over worden gemaakt. Huisvesting vindt plaats op diverse plekken bij deelnemende gemeenten, gebruikmakend van bestaande werkplekken en infrastructuur. Dit past bij het uitgangspunt dat voornamelijk medewerkers van de deelnemende gemeenten bij afwisseling worden ingezet vanuit hun huidige werkkring.

9.3.4 Financiën

De oprichting van de Coöperatie brengt voor 2016 opstartkosten met zich mee. Voor de jaren daarna zal blijken wat de groei(potentie) van de Coöperatie is, in hoeverre de activiteiten toenemen en daarmee ook de kosten en opbrengsten. In 2016 wordt gewerkt aan het prijs-, verdien- en gebruiksmodel voor de Coöperatie dat aan die kosten en opbrengsten ten grondslag zal liggen. Vanaf 2017 is het aan de Raad van Commissarissen van de Coöperatie om jaarlijks de begroting van de Coöperatie op te laten stellen en door de algemene ledenvergadering te laten goedkeuren, rekening houdend met de inkomsten vanuit de deelnemende gemeenten (entreegelden, contributies en gebruikersfee's).

De kosten in onderstaand overzicht betreffen alleen de kosten m.b.t. oprichting, inrichting en doorontwikkeling van de Coöperatie. De kosten voor de ontwikkeling van software blijven hier buiten beschouwing. Zeker in het

eerste jaar zal alleen ontwikkeling van software plaatsvinden die al is opgenomen in de bestaande planningen en lopende begrotingen van gemeenten.

<i>Initiële kosten</i>	
Notariskosten m.b.t. oprichting Coöperatie	€ 5.000
Juridisch advies t.a.v. aanbesteding en mededinging	€ 8.000
<i>Te detacheren vanuit deelnemende gemeenten</i>	
Statutaire directie (0,1 fte)	€ 14.500
Operationeel manager	€ 99.000
<i>In te kopen bij deelnemende gemeenten:</i>	
Bedrijfsadministratie/secretariaat	€ 20.000
Financiën/control	€ 20.000
Marketing/Communicatie	€ 25.000
Totaal	€ 191.500

De kosten voor de operationeel manager komen in het eerste jaar volledig voor rekening van de gemeente Eindhoven (dekking uit personeelsbudget sector Informatisering & Beheer). De overige kostenposten (totaal € 92.500) worden verdeeld over de oprichtende gemeenten conform de volgende verdeelsleutel, rekening houdend met de omvang van de gemeenten:

Eindhoven	50%	€ 46.250
Boxtel	25%	€ 23.125
Woerden	25%	€ 23.125

Vanuit de bijdragen van de later toetredende gemeenten, kunnen later afspraken worden gemaakt over de verrekening van de reeds door de oprichters gemaakte kosten. In geval in de volgende fase van ontwikkeling van de Coöperatie de voorkeur wordt gegeven aan een juridische fusie van de Coöperatie met de mogelijke launching leverancier, zal rekening gehouden moeten worden met de kosten van een due diligence op de mogelijke fusiepartner. Gezien het ongewisse karakter van deze optie, zijn deze kosten hier niet begroot. Als deze optie reëel wordt, zullen de op dat moment deelnemende gemeenten in de algemene ledenvergadering van de Coöperatie over deze investering moeten beslissen en afspraken moeten maken over de kostenverdeling.

9.3.5 Inkoop

Na oprichting van de Coöperatie zal deze voor gezamenlijk te ontwikkelen software telkens de afweging moeten maken of die in eigen beheer wordt ontwikkeld, danwel wordt ingekocht. Hierbij dienen uiteraard de geldende regels van het aanbestedingsrecht in acht te worden genomen. Voor wat betreft de feitelijke inkoop-activiteiten zal een beroep worden gedaan op de menskracht in de deelnemende gemeenten.

9.3.6 Privacy en informatiebeveiliging

Privacy (*by design*) en informatiebeveiliging (*bij design*) zijn aandachtspunten voor de Coöperatie. De Coöperatie zal om leden te werven en te behouden aandacht moeten hebben voor informatieveiligheid, waaronder begrepen privacy. Aangezien de Coöperatie veelal werkt vanuit de cloud, gaat het in ieder geval om cloudbeheer. Verdere aandacht en maatregelen ten aanzien van privacy en informatiebeveiliging zijn afhankelijk van wat de Coöperatie uiteindelijk allemaal concreet gaat doen ten behoeve van haar leden. Lokale overheden hebben meestal een eigen beleid ten aanzien van informatieveiligheid en zullen van daaruit oordelen over de kwaliteit van de Coöperatie op dit punt. Een standaard waar we in Eindhoven aan werken is de Baseline Informatie Beveiliging (BIG). In 2017 moeten we wettelijk aan de BIG voldoen. Cloudbeleid is in Eindhoven nog niet vastgelegd, maar is wel in ontwikkeling. De Coöperatie kan informatieveiligheid en privacy waarborgen door de Baseline Informatie Beveiliging (BIG) toe te passen en hiernaar te handelen bij inbreng van applicaties in de Coöperatie of afname van applicaties van de Coöperatie. Daarnaast zal de Coöperatie cloudbeleid formuleren dat aansluit bij het Cloudbeleid van de deelnemende gemeenten. Als de Coöperatie kan zeggen zich te houden aan de BIG als standaard zal dat waarschijnlijk voor leden en aanstaande leden een pré zijn.

9.4 Maken van werkende software

In de eerste fase hebben de deelnemende gemeenten gekozen voor het ontwikkelen van een applicatie, die dicht bij hun ambitie, expertise en behoefte ligt. Zo is de onderstaande verdeling tot stand gekomen. De CORV-applicatie is al klaar en in gebruik bij 91 gemeenten en 18 veilig-thuis-organisaties. Inwonercloud, zaaksysteem en subsidiesysteem zijn in productie. De deelnemende gemeenten verkennen nu samen of nog dit jaar voorbereide burgerzakenmodules gezamenlijk vervolmaakt kunnen worden.

Software of applicatie	Gemeente
Subsidiesysteem (bouwfase)	Eindhoven
CORV (operationeel)	Eindhoven
Inwonercloud (bouwfase)	Woerden
Zaaksysteem	Boxtel
Burgerzakenmodules (verkenningfase)	Eindhoven, Woerden, Boxtel

9.5 Ledenwerving

De Coöperatie wil in de fase, waarin de Coöperatie zich verbindt met de markt zoveel mogelijk gemeenten/overheidsorganisaties enthousiasmeren om toe te treden tot de Coöperatie. Dat doet de Coöperatie door gerichte acties, die onderdeel uitmaken van een integraal communicatieplan-/marketingstrategie. Dit plan is gebaseerd op de overtuiging dat de wervende kracht van de Coöperatie voor andere gemeenten vooral zit in het bewijzen van het succes van de Coöperatie door zoveel mogelijk goed werkende software op te leveren in een coöperatie van een beperkt aantal gemeenten, die elkaar inhoudelijk en relationeel al hebben gevonden. Laten zien dat we samen goede resultaten kunnen boeken is de beste reclame. Daarnaast blijven we aandacht creëren voor de Coöperatie en het gedachtegoed er achter op congresen, ICT-platforms en in de media. En gaan we met alle gemeenten of andere overheidsinstellingen die hun belangstelling kenbaar maken direct een persoonlijk gesprek aan.

9.6 Bestuurlijke stappen formele oprichting

nr	Actie	Actor
1	Voorgenomen besluit gemeenschappelijke regeling (Boxtel, St Michielsgestel) met inbegrip van statuten, directiereglement en lidmaatschapsovereenkomst.	GR Boxtel/St Michielsgestel
2	Voorgenomen college-besluit gemeente Woerden, met inbegrip van statuten, directiereglement, lidmaatschapsovereenkomst en profielschetsen.	College B&W Woerden
3	Voorgenomen college-besluit gemeente Eindhoven, met inbegrip van statuten, directiereglement, lidmaatschapsovereenkomst en profielschetsen	College B&W Eindhoven
4	Uitvoeren procedure benoeming RvC en Directie	Stuurgroep i.a.m. colleges.
5	Raad Boxtel geeft wensen en bedenkingen en ondernemingsraad geeft advies	Raad Boxtel
6	Raad St Michielsgestel geeft wensen en bedenkingen en ondernemingsraad geeft advies	Raad St. Michielsgestel
7	Raad Woerden geeft wensen en bedenkingen en ondernemingsraad geeft advies	Raad Woerden
8	Raad Eindhoven geeft wensen en bedenkingen en ondernemingsraad geeft advies	Raad Eindhoven
9	Definitieve besluitvorming Boxtel en St Michielsgestel	GR Boxtel/St Michielsgestel
10	Definitieve besluitvorming college Woerden	College B&W Woerden
11	Definitieve besluitvorming college Eindhoven	College B&W Eindhoven
12	Formele oprichting Coöperatie bij notaris (met bestuurders of via volmacht)	Notaris
13	Formele benoeming commissarissen	Colleges gemeenten

14	Formele benoeming directie	Raad van Commissarissen
15	Vaststellen opdracht aan de coöperatie directie	Raad van Commissarissen

10 Fase 3: Verbinding met de markt.

Na oprichting van de Coöperatie kan de weg worden ingeslagen naar verbinding met de markt.

Deze fase 3 omvat een tweetal stappen:

1. Verkenning en vormgeven van de samenwerking met mogelijke private launching leverancier(s).
2. Ontwikkeling Businesscase en verdienmodel.

Hetgeen hieronder is beschreven over fase 3 betreft de huidige inzichten ten aanzien van deze fase.

Besluitvorming ten aanzien van de wijze waarop de verbinding met de markt vorm krijgt, wordt voorgelegd aan de Colleges van de deelnemende gemeenten. Hierbij worden conform artikel 169 van de Gemeentewet de Gemeenteraden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid gesteld hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

10.1 Verkennen en vormgeven van de samenwerking met private launching leverancier(s)

Voor de doorontwikkeling van de Coöperatie naar de ICT-coöperatie moet de samenwerkingsvorm met een mogelijke private launching leverancier(s) nader worden uitgewerkt. Twee scenario's worden hierbij verkend: het aangaan van een fusie met betreffende leverancier(s) en het hanteren van een inkoopmodel. Mogelijk kan het inkoopmodel een tussenfase vormen voordat een fusie wordt aangegaan. Aanbestedingsverplichtingen en het in eigendom verkrijgen van de in opdracht van de coöperatie ontwikkelde software zijn hierin belangrijke aandachtspunten.

10.1.1 Fusie als eindperspectief

Vooralsnog wordt een volledige fusie tussen de Coöperatie en de mogelijke private launching leverancier(s) als de meest passende optie gezien. Partijen versmelten dan tot één nieuwe onderneming, die beschikt over alle tot dan toe ontwikkelde en beschikbare bedrijfsmiddelen. Voordelen van deze keuze zijn:

- 100% duidelijkheid;
- De onderneming wordt voor 100% door de Coöperatiebestuurders bestuurd en door de leden gecontroleerd;
- Kennis en vaardigheden worden opgebouwd in de Coöperatie;
- Alle software is automatisch voor 100% eigendom van de Coöperatie;
- Geen aanbestedingsplicht als gemeenten hun software van hun eigen Coöperatie afnemen;
- Gemakkelijker om binnen VNG mandaat te regelen voor steun/deelname aan de Coöperatie.

Nadelen van deze keuze zijn:

- Extra stap door waardebepaling van de private launching leverancier(s), middels due diligence en onderhandelingen;
- Investering vooraf, ter hoogte van volledige waarde van de private launching leverancier(s)
- Exit alleen nog via complex afsplitsingsproces;

10.1.2 Voorwaarden bij een fusie met private launching leverancier(s)

Het infuseren van de private launching leverancier(s) moet zorgvuldig gebeuren. Daarom zullen alle risico's daarvan in kaart gebracht worden door middel van een due diligence. De kosten van een dergelijk onderzoek zijn hoog. Pas wanneer de Coöperatie een succes blijkt te zijn en meerdere gemeenten de kosten met ons delen, zal het bestuur van de Coöperatie bij de Raad van Commissarissen een voorstel doen tot onderzoek naar de launching leverancier(s). Tot die tijd concentreert de Coöperatie zich op het ontwikkelen van werkende software en het aantrekken van andere gemeenten.

Als een fusie tussen de Coöperatie en een private launching leverancier(s) aan de orde komt, is een due diligence een eerste stap. Daarin moet in elk geval duidelijkheid komen over:

- De werkelijke inhoud, rechten en verplichtingen van de launching leverancier(s)
- Nadere definitie van "open"
- Hoe de verbinding met de cloud is gegarandeerd.
- Of de gegevens optimaal, volgens de bestaande standaarden, beveiligd zijn
- Wat de waarde is van de launching leverancier(s)?

Door dit duidelijk in beeld te brengen worden de risico's voor gemeenten beperkt (geen "lijken in de kast") en voldoen partijen daarmee aan hun verplichtingen bij een dergelijke transactie.

Gemeenten hebben een onderzoeksplicht om te voorkomen dat ze onjuist worden geïnformeerd. De launching leverancier(s) heeft/hebben een informatieplicht en moet(en) de gemeenten correct en volledig informeren.

Bovendien wordt zo een basis gelegd voor een onderbouwde onderhandeling over de fusievoorwaarden.

Het Due-diligence rapport duidt de waarde van de launching leverancier(s) in een bandbreedte. Daarbinnen kunnen de partijen onderhandelen over de te betalen prijs. Wat de gemeenten betreft wordt die prijs, via een vooraf vast te stellen formule, in elk geval afhankelijk gemaakt van twee succesfactoren: de in de loop ter tijd te realiseren besparingen bij de gemeenten en het aantal gemeenten dat in de loop der tijd lid wordt van de Coöperatie en dus meebetaalt. Om zicht te krijgen op deze elementen is een uitgewerkte businesscase nodig (zie volgende paragraaf).

Na onderhandelingen over de prijs, volgen onderhandelingen over de betalingsformule. Hoe, wanneer, in welk tempo en onder welke voorwaarden wordt er betaald? Wat de gemeenten betreft wordt een upfront-betaling zoveel mogelijk voorkomen. Er wordt gestreefd naar een earn-out-achtige constructie waarbij wordt betaald naar rato van de gerealiseerde besparingen in de gemeentelijke ICT-huishoudingen en het aantal toetredende gemeenten én pas vanaf het moment dat de besparingen en toetredingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dat beperkt de risico's voor de gemeenten en verlaagt de drempel voor toetreding van andere gemeenten.

10.1.3 "Inkoopmodel" als mogelijk "tussenstation".

Rekening houdend met deze nadelen, de wens tot focus op het opleveren van werkende software in de startfase van de Coöperatie en het uitbreiden van het aantal deelnemende gemeenten, kan als eerste stap gekozen worden voor een "inkoopvariant". Hierbij gaat de opgerichte Coöperatie inkopen bij (onder meer) de beoogde fusiepartner. De voordelen hiervan zijn:

- Geen investering vooraf;
- Eventuele exit relatief eenvoudig;
- Geen tijdsverlies door waardebepaling van de launching leverancier(s)

Nadelen van deze keuze zijn:

- Nieuwe kennis en vaardigheden blijven extern;
- Overdracht van eigendom van (onder meer) software is gecompliceerd;
- Alle dienstverlening moet per contract worden geregeld (veel juridisch werk, kost tijd en geld);
- De Coöperatie is volledig aanbestedingsplichtig, Uiteraard ook ten opzichte van de launching leverancier(s)
- Afhankelijkheid van-, maar geen zeggenschap in de launching leverancier(s)
- Moeilijker om binnen VNG mandaat te regelen voor steun/deelname aan de Coöperatie.

10.2 Ontwikkeling Businesscase en verdienmodel

10.2.1 Businesscase is nodig

In de kern is de vraag hoe de toekomstige kosten voor de gemeentelijke informatiehuishouding in coöperatieverband zich verhouden tot de huidige kosten. Dat moet worden uitgewerkt in een business case. In geval van een fusie met een launching leverancier moet daarbij de prijs, die voor het infuseren wordt betaald worden inbegrepen.

De businesscase is afhankelijk van een groot aantal variabelen, zoals het aantal toetredende gemeenten, de mate waarin de deelnemende gemeenten daadwerkelijk voor de producten en diensten van de Coöperatie

kiezen, het aantal applicaties dat wordt ontwikkeld, de fasering daarin, de mate van daadwerkelijk gebruik en de nog vast te stellen prijzen, die gemeenten voor het gebruik van de software gaan betalen.

In geval van fusie speelt daar ook de inhoud van de overeen te komen betalingsformule een rol. Het gaat dan onder meer over vragen als:

- Wat is de omvang van het te betalen bedrag?
- Wordt er een bedrag ineens betaald of verspeid over de jaren?
- Is dit bedrag afhankelijk van de gerealiseerde besparingen en in welke mate?
- Wanneer gaat de betaling lopen: direct of pas als de besparingen daadwerkelijk worden gerealiseerd?

De businesscase kan vorm krijgen in een aantal mogelijke toekomst-scenario's.

10.2.2 Klein beginnen

De eerste stap naar een integrale businesscase kan een kleinere businesscase zijn. Bijvoorbeeld met betrekking tot de burgerzakenmodules. De burgerzakenmodules moeten voor alle gemeenten in de loop van 2017 beschikbaar komen. Boxtel, Eindhoven en Woerden verkennen nu de mogelijkheden om deze in coöperatieverband te vervaardigen, mede op basis van het voorwerk dat al is gedaan.

Door de huidige totale kosten voor de burgerzaken-modules af te zetten tegen de toekomstige kosten als de vervaardigde software in gebruik wordt genomen, ontstaat in elk geval een inzicht in de te boeken voortuitgang op dit werkterrein en ontstaan er aanwijzingen voor de manier waarop de integrale businesscase kan worden opgesteld. Van deze beperkte eerste businesscase kunnen we leren om een kwalitatief goede uitgebreidere businesscase te kunnen realiseren.

10.2.3 Start met voorbereiding businesscase in Eindhoven gemaakt.

In een intergemeentelijke werkgroep, waarin ook een controller van de VNG een rol speelt, is een start gemaakt met de voorbereidingen voor de businesscase, te beginnen met de burgerzakenmodules. In Eindhoven is hierbij in grote lijnen het kostenmodel van M&I gevolgd, zoals dit voor het benchmarken van gemeenten is ontwikkeld. Dit model omvat de volledige "ICT-stack" van software en hardware, netwerken, alle personele kosten rond beheer en beleid en ook ontwikkel-, verwervings- en implementatiekosten. Ook bij derden ondergebrachte ICT-objecten en kosten (SaaS-oplossingen e.d.) maken er onderdeel van uit. De personele kosten van gebruikers vallen er buiten.

Als referentie voor de totale kosten van ICT in gemeenten kan een bedrag van gemiddeld € 70,85 per inwoner worden gehanteerd. Voor grote gemeenten is dat op grond van verdere specialisatie een hoger bedrag. De totale kosten voor de gemeente Eindhoven wordt op basis van de in kaart gebrachte situatie geraamd op € 102,82 per inwoner. Het feit dat dit bedrag hoger ligt dan het gemiddelde bedrag volgens de benchmark wordt veroorzaakt door:

- Vergaande centralisatie van ICT: een relatief groot deel van de functies is samengevoegd tot volledige en als zodanig herkenbare functies;
- Het onderbrengen van de ICT-projecten in een separate/centrale organisatie bij de sector Informatisering&Beheer en het hierdoor zichtbaar worden van de kosten;
- Het feit dat grote gemeenten vaak als voortrekker optreden rond innovatie, integratie en beveiligingsvraagstukken en ook deelnemen in allerlei landelijke gremia;
- De strikt gehanteerde compliancy regels;
- De relatief korte afschrijvingstermijn voor gemeente specifieke software (5 jaar is kort voor complexe applicatiesuites).

In het kader van de deelname van de gemeente Eindhoven aan "Vensters voor Bedrijfsvoering" worden de relatief hoge Eindhovense kosten per inwoner nader onderzocht.

Software-ontwikkelen

De Coöperatie richt zich met name op de ontwikkeling en verwerving/vervanging van gemeente-specifieke software en de exploitatie daarvan. Dit betekent dat goed gekeken moet worden welke kosten in de totale IV/ICT-begroting (in welke mate) buiten beschouwing dienen te worden gelaten.

Zo moet goed gekeken worden naar de mate waarin kosten als loonkosten van eigen personeel, werkplekfaciliteiten, generieke (kantoorautomatiserings)software, productiekosten, netwerkkosten en een deel van de kosten voor service en storage gericht op kantoorautomatisering beïnvloed worden door de keuze voor

Concept

de Coöperatie. Ook moet goed worden gekeken naar het verwachte effect van deelname aan de coöperatie op personele kosten voor sturing, beleid, onderzoek, projecten, beheer, exploitatie en ondersteuning. Bij het uitwerken van de businesscase en een verdienmodel is het interessant na te denken over mogelijkheden om de ontwikkelkosten terug te verdienen. Ontwikkelkosten lijken in het model vooral te bestaan uit een bedrag per scrum, plus inzet van gemeentelijk personeel. Bij grote applicaties kan het aantal scrums, en daarmee de eigen out of pocketkosten, oplopen. Ook moet bij het uitwerken van de businesscase worden nagedacht hoe omgegaan kan worden met het feit dat eisen van gemeenten aan software of een applicatie kunnen verschillen. Wat vraagt dat van grootte, werkwijze, diversiteit aan applicaties, schaalgrootte, specialisatie, volwassenheid e.d.?

Software exploiteren

Het exploiteren van software omvat meer dan de aanbesteding alleen. Het exploiteren van software door de Coöperatie roept de vraag op welke inzet en expertise nodig is en welke kosten gemoeid zijn bij de inzet van deze expertise. Welke deskundigheid is nodig – en in welke omvang voor onder meer:

- Analyse van wetswijzigingen, vraagstukken uit het primair proces e.d. en het ontwikkelen van functionele oplossingen?
- Uitwerken van software specificaties?
- Bouwen en testen van de oplossingen?
- Voorlichting van en ondersteuning van nieuwe gebruikers?
- Implementatie bij nieuwe gebruikers?
- Functioneel onderhoud en aanpassingen op verzoek van nieuwe deelnemers of wijzigende standaards?
- Aanpassingen ten gevolge van veranderende middleware/systeemsoftware, hardware, veiligheidseisen e.d.?
- Conversie van omgevingen?
- Governance van relaties met andere leveranciers en of onderaannemers?
- Verrekening van de kosten (extern gericht met de Coöperatie en intern met de gebruikers/het primair proces).

Hoe verhoudt de benodigde capaciteit zich – zowel kwantitatief als kwalitatief – tot de beschikbare capaciteit in de gemeente Eindhoven en de andere deelnemende gemeenten? Waar is minder capaciteit nodig, waar meer en welke capaciteit brengt de Coöperatie of via de (launching) leveranciers?

Door goed de kosten te filteren kan inzichtelijk worden gemaakt welke softwareportefeuille theoretisch in de Coöperatie ondergebracht zou kunnen worden en welk deel van de huidige IV/ICT begroting van Eindhoven hiermee is gemoeid. Vervolgens kan in beeld gebracht worden wat de kosten zijn als we in deze softwareportefeuille via de Coöperatie voorzien. De ICT -investerings- en vervangingsagenda voor de komende jaren kan hierbij behulpzaam zijn.

Uitgangspunt voor de exploitatiekosten is dat gemeenten naast de jaarlijkse lidmaatschapskosten kosten per transactie betalen. Per toepassing kunnen de kosten per transactie variëren, afhankelijk van de complexiteit. Dit variabel transactiemodel moet nader worden verkend en uitgewerkt, zodat de deelnemende gemeenten waar zij aan toe zijn.

Fasering

Bij het uitwerken van de businesscase is het van belang ook te kijken naar de fasering waarmee wordt overgestapt op de software en applicaties van de Coöperatie of software en applicaties in de Coöperatie worden ondergebracht. Ingeschat moet worden wat een reële termijn is waarop we overgaan op nieuwe software en applicaties. Hierbij moet rekening gehouden worden met de (economische) levensduur van software en applicaties en met de ICT-investerings- en vervangingsagenda voor de komende periode. Goed gekeken moet worden naar logische momenten die zich als kans voordoen.

Bijlage 1: Memorandum of Understanding d.d. 15 juni 2016.

Bijlage 2: Concept-Statuten Coöperatie

Bijlage 3: Concept-lidmaatschapsovereenkomst

Bijlage 4: Concept Reglement Raad van Commissarissen

Bijlage 5: Concept-directiereglement

Bijlage 6: Voorstel benoemingswijze Raad van Commissarissen en directie

VERTROUWELIJK

Bijlage 5: B&W-Besluit Voorgenomen besluit toetreden tot de ICT-coöperatie Beware (17A.00878) dd. 22-08-2017

Aangepast besluit

1. Het voornemen te uiten om toe te treden tot de ICT Coöperatie.
2. De gemeenteraad te verzoeken om eventuele wensen en bedenkingen kenbaar te maken naar aanleiding van dit voornemen.
3. In te stemmen met bijgevoegd raadsvoorstel 17R.00612

Het college neemt een aangepast besluit. De beslispunten 1 en 2 zijn toegevoegd. Het college vraagt aandacht voor beperking van risico's die samenhangen met samenwerking binnen de ICT coöperatie. Wat betreft het raadsvoorstel wordt verzocht om de samenvatting te herzien en de aanleiding/het waarom hierin een plek te geven.

Lidmaatschapsovereenkomst ICT-coöperatie Beware U.A.

De ondergetekenden;

1. Gemeente, hierna te noemen “het Lid”,
en
2. ICT- Coöperatie Beware U.A. , gevestigd te Eindhoven, hierna te noemen “de Coöperatie”,

in aanmerking nemende;

- dat de Gemeente het lidmaatschap van de Coöperatie heeft aangevraagd,
- dat het bestuur van de Coöperatie, na verkregen goedkeuring van de raad van commissarissen, conform artikel 3 lid 2 van de statuten van de Coöperatie - hierna; “Statuten”- heeft besloten de gemeente als lid toe te laten,

komen overeen, respectievelijk verklaren als volgt;

1. Het Lid is lid van de Coöperatie met als ingangsdatum
Het lidmaatschap wordt aangegaan voor onbepaalde tijd.
2. Het lid verklaart bekend te zijn met de inhoud van de Statuten en alle in die Statuten genoemde reglementen, en alle verplichtingen uit hoofde daarvan te zullen nakomen.
3. Het lid verplicht zich tot betaling op uiterlijk van contributie, zoals bedoeld in artikel 10 van de Statuten, voor het jaar bepaald op €.... ,=
Dit bedrag wordt bepaald op basis een door de Algemene Ledenvergadering vast te stellen bedrag per inwoner, vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de gemeente aan het begin van het betreffende kalenderjaar.
4. Het lid heeft met ingang van de in artikel 1 van deze Lidmaatschapsovereenkomst genoemde ingangsdatum alle rechten zoals haar toebedeeld in de Statuten, waaronder het recht - maar niet de plicht - gebruik te maken van de faciliteiten, de dienstenverlening, en het productenportfolio van de Coöperatie zoals bedoeld in artikel 7 van de Statuten onder de condities zoals die daarvoor op enig moment zullen gelden.
5. Het Lid is nimmer aansprakelijk voor de schulden van de Coöperatie of voor enig tekort bij ontbinding van de Coöperatie, zoals in de Statuten bepaald in artikel 24 (coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid U.A.).
6. Het lid verklaart bereid te zijn als lid een ambassadeursrol op zich te nemen en bij te dragen aan de externe promotie van de Coöperatie en van haar dienstverlening, meer in het bijzonder door de Coöperatie onder de aandacht te brengen van potentiële leden, met als doel schaalvergroting, alsmede uitbreiding en innovatie van de dienstverlening.
7. Tijdens Algemene Ledenvergaderingen van de Coöperatie, zoals bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de Statuten, **zal het Lid worden vertegenwoordigd door, of door hen schriftelijk gevolmachtigden.**
8. Bij het (laten) vervaardigen van software geldt is volgende werkwijze het uitgangspunt
***Leden van de Coöperatie vinden elkaar op inhoud: wie wil met wie welke applicatie maken?**
***Leden die met elkaar een applicatie willen maken, laten daartoe een businesscase maken**
***Op basis van die businesscase wordt besloten of de applicatie inderdaad wordt gemaakt, en welke leden gaan deelnemen**
***Voor de andere leden geldt géén verplichting tot deelname of bijdrage**

- *De kosten voor het (laten) vervaardigen van de applicatie worden gedeeld door de deelnemers, volgens een verdeelsleutel op basis van het aantal inwoners
- *Als een lid dat in eerste instantie niet deelnam, later de ontwikkelde applicatie toch gaan gebruiken, worden de kosten alsnog verrekend, volgens dezelfde verdeelsleutel
- *Voor de andere leden geldt geen verplichting tot deelname of bijdrage.

Aldus overeengekomen en opgemaakt in tweevoud te Eindhoven op

Gemeente

..... (.....) (.....)

ICT - Coöperatie Beware U.A.

..... (.....) (.....)

NB. Wordt niet een gemeente lid, maar een ander rechtspersoonlijkheid bezittende overheid (provincie, waterschap, rechtspersoonlijkheid bezittende gemeenschappelijke regeling) , dan kan de tekst dienovereenkomstig worden aangepast. Wordt een niet rechtspersoonlijkheid bezittend samenwerkingsverband lid (een traditionele maatschap, gewest, alliantie, “organisatie”, “netwerk”) dan moeten alle partners individueel tekenen en zich hoofdelijk verplichten tot gezamenlijke nakoming.)

Ref: 2015.0137 RT

OPRICHTING COÖPERATIE

Heden [*passeerdatum*], verschenen voor mij, mr. Ronald Theodorus Jozef Theunissen, notaris te Eindhoven:

1. _____, te dezen handelende als burgemeester van:
de publiekrechtelijk rechtspersoon: **Gemeente Eindhoven**, gevestigd te Eindhoven, kantoorhoudende te 5611 EM Eindhoven, Stadhuisplein 1, ingeschreven in het handelsregister onder nummer 17272738, en als zodanig deze rechtspersoon, op grond van het bepaalde in artikel 171 van de Gemeentewet, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigende;
2. _____, te dezen handelend als voorzitter van de publiekrechtelijk rechtspersoon: **Gemeenschappelijke regeling samenwerking Boxtel-Sint Michielsgestel**, tevens handelend onder de (handels)naam MijnGemeenteDichtbij, gevestigd te Boxtel, kantoorhoudende te 5281 AT Boxtel, Markt 1, ingeschreven in het handelsregister onder nummer 64401588, en als zodanig deze rechtspersoon te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigende;

de Gemeente Eindhoven en de Gemeenschappelijke regeling samenwerking Boxtel-Sint Michielsgestel hierna tezamen te noemen: de "**Oprichters**".

De comparanten, handelend als gemeld, verklaren hierbij dat zij hierbij een coöperatie oprichten en voor deze coöperatie de navolgende statuten vaststellen:

Statuten.

Artikel 1.

Begripsbepalingen.

In deze statuten wordt verstaan onder:

- *Algemene Vergadering*:
het orgaan dat wordt gevormd door de Leden of de vergadering van Leden (of hun gevolmachtigden) en andere personen gerechtigd om de vergadering bij te wonen;
- *Bestuur*:
het bestuur van de Coöperatie;
- *Bestuursleden*:
leden van het Bestuur van de Coöperatie;
- *Coöperatie*:
de rechtspersoon waarop deze statuten betrekking hebben;
- *Jaarrekening*:
de balans, de winst- en verliesrekening en de toelichting op deze stukken;
- *Leden*:
de leden van de Coöperatie;
- *Lid*:
een lid van de Coöperatie;
- *Raad van Commissarissen*:
de raad van commissarissen van de Coöperatie;
- *Schriftelijk*:
bij brief, fax of e-mail, of bij boodschap die via een ander gangbaar communicatiemiddel wordt overgebracht en elektronisch of op schrift kan worden ontvangen mits de identiteit van de verzender met afdoende zekerheid kan worden vastgesteld.

Naam en zetel.

Artikel 1.

1. De Coöperatie draagt de naam: **ICT-Coöperatie Beware U.A.**
2. Zij heeft haar zetel in de gemeente Eindhoven.

Doel en middelen.

Artikel 2.

NOTARISKANTOOR THEUNISSEN

1. De Coöperatie stelt zich ten doel het voorzien in stoffelijke behoeften van de Leden krachtens overeenkomsten met hen gesloten in het hierna te noemen bedrijf dat de Coöperatie ten behoeve van de Leden uitoefent of doet uitoefenen.
Het bedrijf van de Coöperatie richt zich op:
 - i. het verwerven;
 - ii. het exploiteren;
 - iii. het (door) ontwikkelen en innoveren;
 - iv. het beheren en standaardiseren; en
 - v. het leveren,
 van ICT-toepassingen voor digitale dienstverlening en bedrijfsvoering van Nederlandse gemeenten, rijks- en/of provinciale overheden, waterschappen en andere lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend (deze ICT-toepassingen hierna tevens te noemen "**software**").
2. De Coöperatie - en het daarmee verbonden bedrijf - trachten dit doel onder meer te bereiken door:
 - a. het (doen) verwerven van software;
 - b. het (doen) (door)ontwikkelen van software;
 - c. het (doen) beheren van software;
 - d. het (doen) delen van ((door)ontwikkelde) software en het - zo mogelijk - in licentie (doen) geven;
 - e. het (doen) implementeren van ((door)ontwikkelde) software in de organisatie van de Leden en het (doen) begeleiden daarbij;
 - f. het (doen) verlenen van adviezen en diensten van uiteenlopende aard aan de Leden, welke adviezen en diensten samenhangen met de realisatie, instandhouding en uitbreiding van de digitale dienstverlening ter zake van de software;
 - g. het (doen) verrichten van opleidingen en trainingen aan personeel van Leden ter zake van de software,
 een en ander teneinde de dienstverlening door haar Leden in het kader van de uitvoering van publieke taken te verbeteren en de effectiviteit en doelmatigheid van (uitvoerende organisaties van) haar Leden te vergroten.
3. De Coöperatie mag overeenkomsten als bedoeld in artikel 2 lid 1 ook met anderen dan haar Leden aangaan, maar niet in een zodanige mate dat de overeenkomsten met de Leden slechts van ondergeschikte betekenis zijn.
4. De Coöperatie heeft een publiek karakter dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang, als bedoeld in artikel 160 lid 2 van de thans geldende Gemeentewet, en is gericht op kostenbesparing en niet op het maken van winst.
5. Bij de verwezenlijking van de doelstelling van de Coöperatie is het uitgangspunt dat steeds wordt voldaan aan de voorwaarden, welke in het aanbestedingsrecht worden gesteld om gebruik te kunnen maken van de vrijstelling van de verplichting tot aanbesteding op grond van inhouse opdrachtverlening.

Lidmaatschap, aanvraag en toelating.

Artikel 3.

1. Gelet op het overheidskarakter van de Coöperatie kunnen zich slechts aanmelden als aspirant-lid:
 - a. de Staat;
 - b. de (Nederlandse) provincies;
 - c. de (Nederlandse) gemeenten;
 - d. de waterschappen;
 - e. alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, alsmede;
 - f. al dan niet rechtspersoonlijkheid bezittende samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen tussen de hiervoor genoemde overheden.
2. Omtrent de toelating van de aangemelde aspirant-leden als Leden wordt beslist door een besluit van het Bestuur, na voorafgaande goedkeuring van de Raad van Commissarissen, genomen met volstrekte meerderheid in een vergadering van het

Bestuur waarin ten minste de helft van het aantal Bestuursleden aanwezig of vertegenwoordigd is, daarbij rekening houdende met het door de Algemene Vergadering vastgestelde toelatingsbeleid voor Leden. Tegen het besluit van het Bestuur van de Coöperatie om het desbetreffende aspirant-lid als Lid toe te laten respectievelijk af te wijzen staat geen beroep open.

3. Het Bestuur deelt ieder aspirant-lid schriftelijk mede of deze als Lid is toegelaten of geweigerd. In geval van toelating wordt aan het Lid tevens medegedeeld wanneer het lidmaatschap een aanvang neemt en onder welk nummer hij of zij als Lid in de boeken van de Coöperatie is ingeschreven.
4. Het nieuwe Lid dient op een door de Algemene Vergadering vast te stellen wijze bij te dragen, al dan niet door middel van het heffen van entreegeld, als bedoeld in artikel 9, in de gemaakte en lopende kosten van de Coöperatie.
5. Indien een Lid ophoudt te voldoen aan de vereisten van dit artikel is het Lid verplicht hiervan onverwijld kennis te geven aan het Bestuur.
6. Ieder Lid draagt ervoor zorg dat zij ter zake de Coöperatie wordt vertegenwoordigd door haar vertegenwoordigingsbevoegde bestuurder(s), onverminderd de bevoegdheid van die bestuurder(s) om voor de Algemene Vergadering een volmacht te verstrekken aan een ambtenaar van het desbetreffende Lid tot wiens portefeuille de activiteiten van de Coöperatie behoren.

Einde lidmaatschap.

Artikel 4.

1. Het lidmaatschap van de Coöperatie eindigt:
 - a. door overlijden respectievelijk, ingeval van een Lid met rechtspersoonlijkheid, door ontbinding van het desbetreffende Lid;
 - b. door opzegging door het Lid, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5;
 - c. door opzegging door het Bestuur, overeenkomstig het bepaalde in artikel 6 lid 1;
 - d. door ontzetting, overeenkomstig het bepaalde in artikel 6 lid 5 en 6.
2. Het lidmaatschap van de Coöperatie is persoonlijk en niet overdraagbaar.
3. Een Lid waarvan het lidmaatschap is geëindigd, is ongeacht de wijze waarop het lidmaatschap is geëindigd - verplicht op eerste Schriftelijke aanmaning van het Bestuur een schadevergoedingsbedrag aan de Coöperatie te betalen. De omvang van het te betalen schadevergoedingsbedrag wordt vastgesteld door de Algemene Vergadering op het bedrag van de schade die de Coöperatie ten gevolge van het uittreden van dat Lid zal lijden, met dien verstande dat de omvang van dit schadevergoedingsbedrag niet hoger kan worden vastgesteld dan de optelsom van jaarlijkse contributie, berekend over de drie (3) boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin het uittredende Lid is uitgetreden als Lid.
4. Bij beëindiging van het lidmaatschap kunnen het Bestuur en het uittredende Lid in onderling overleg een regeling treffen ter afwikkeling van de overeenkomsten die de Coöperatie met het Lid heeft gesloten.

Opzegging door het lid.

Artikel 5.

1. Opzegging van het lidmaatschap door het Lid moet Schriftelijk uiterlijk zes (6) maanden vóór het einde van het boekjaar geschieden, waarbij het lidmaatschap eindigt aan het einde van het boekjaar.
2. Opzegging vindt plaats door, hetzij een per aangetekende post verstuurd afzonderlijk opzeggingsbrief gericht aan het Bestuur, hetzij een daartoe strekkende, gedagtekende en door het uittredende Lid ondertekende verklaring bij diens naam in het ledenregister.
3. Het Lid dat de opzegging doet ontvangt binnen veertien (14) dagen een Schriftelijke bevestiging van het Bestuur van de gedane opzegging.
4. Door opzegging van het lidmaatschap wordt de toepasselijkheid van besluiten waarbij de verplichtingen van de Leden van geldelijke aard of tot levering van diensten of producten worden gewijzigd, ten opzichte van dat Lid niet uitgesloten.
5. Een lid kan voorts zijn lidmaatschap met onmiddellijke ingang opzeggen binnen een maand nadat een besluit waarbij zijn rechten zijn beperkt of zijn verplichtingen zijn verzwaaard, hem is bekend geworden of medegedeeld; het besluit is alsdan niet op hem

van toepassing.

Opzegging door het Bestuur. Ontzetting.

Artikel 6.

1. Opzegging van het lidmaatschap door het Bestuur, na voorafgaande goedkeuring daartoe van de zijde van de Raad van Commissarissen, kan geschieden indien:
 - a. een Lid heeft opgehouden aan de vereisten van de statuten en/of het huishoudelijke reglement en voor het lidmaatschap gesteld, te voldoen;
 - b. een Lid zijn verplichtingen tegenover de Coöperatie niet nakomt;
 - c. een Lid de belangen van de Coöperatie schaadt;
 - d. redelijkerwijs van Coöperatie niet verlangd kan worden het lidmaatschap te laten voortduren.
2. In alle gevallen als bedoeld in lid 1 kan de opzegging met onmiddellijke ingang geschieden.
3. De opzegging geschiedt door het Bestuur en wel per aangetekende brief met vermelding van redenen.
4. Gedurende de beroepstermijn en hangende het beroep is het Lid geschorst. De schorsing ontslaat het betreffende Lid niet uit zijn verplichtingen jegens de Coöperatie, noch jegens de namens hem door de Coöperatie met derden gesloten overeenkomsten. Het geschorste Lid heeft enkel toegang tot de vergadering waarin de schorsing wordt behandeld en is bevoegd daarover het woord te voeren, doch is niet bevoegd stem uit te brengen.
5. Ontzetting kan slechts worden uitgesproken wanneer een Lid in strijd met de statuten, reglementen of besluiten van de Coöperatie handelt, of de Coöperatie op onredelijke wijze benadeelt.
6. Ontzetting kan slechts door het Bestuur worden uitgesproken, na voorafgaande goedkeuring daartoe van de zijde van de Raad van Commissarissen. Nadat het Bestuur, na het desbetreffende Lid in de bestuursvergadering in de gelegenheid te hebben gesteld zich te verdedigen, tot ontzetting heeft besloten, wordt het desbetreffende Lid onverwijld door middel van een aangetekend schrijven van het besluit, met opgave van redenen, in kennis gesteld. Het desbetreffende Lid is bevoegd binnen een (1) maand na ontvangst van deze kennisgeving Schriftelijk in beroep te gaan bij de Algemene Vergadering, die in haar eerstvolgende vergadering met volstreekte meerderheid van de geldig uitgebrachte stemmen beslist. Gedurende de beroepstermijn en hangende het beroep is het Lid geschorst, met dien verstande dat het desbetreffende Lid voor het voeren van verweer toegang heeft tot de Algemene Vergadering en bevoegd is aldaar het woord te voeren. Het desbetreffende Lid is bevoegd om zich in bedoelde vergadering door een raadsman te laten bijstaan.

Rechten van de leden.

Artikel 7.

De Leden hebben het recht:

- a. om gebruik te maken van de faciliteiten van de Coöperatie, waaronder begrepen het recht om gebruik te maken van het door de Coöperatie op enig moment geboden productenportfolio, onder gehoudenheid om de daaraan gekoppelde verplichtingen voor hun rekening te nemen;
- b. deel te nemen aan projecten van de Coöperatie, zulks op basis van daaraan ten grondslag liggende overeenkomsten en daaraan gekoppelde verplichtingen tussen de Coöperatie en de Leden die deel wensen te nemen aan een of meer van deze projecten;
- c. om mee te werken en deel te nemen aan verbreiding van kennis en ervaring binnen de door de Coöperatie geïnitieerde projecten;
- d. om gebruik te maken van alle (mantel)overeenkomsten, welke de Coöperatie namens en ten behoeve van haar Leden met derden heeft afgesloten onder de verplichting de hieraan verbonden verplichtingen na te komen;
- e. om voorstellen in te dienen ter behandeling in de Algemene Vergadering en aan de aldaar plaatshebbende besprekingen, stemmingen en verkiezingen deel te nemen;
- f. inzage te nemen in het ledenregister, in de notulen van de Algemene Vergadering, in de rekening en verantwoording van het Bestuur en in de daarbij behorende bescheiden en

NOTARISKANTOOR THEUNISSEN

daarvan desgewenst en op hun kosten een afschrift of uittreksel te krijgen.

Verplichtingen van de Leden.

Artikel 8.

De Leden hebben de plicht:

- a. de statuten, het huishoudelijke reglement, de lidmaatschapsovereenkomst en besluiten van de Coöperatie na te komen en haar belangen naar vermogen in acht te nemen;
- b. om mee te werken aan het delen van kennis en ervaring binnen de door de Coöperatie geïnitieerde projecten;
- c. de verplichtingen voortvloeiend uit de (mantel)overeenkomsten, welke de Coöperatie ten behoeve van haar Leden met derden heeft afgesloten na te komen, doch slechts voor zover het individuele Lid daarmee heeft ingestemd;
- d. het entreegeld als bedoeld in artikel 9 en de jaarlijkse contributie als bedoeld in artikel 10 te voldoen.

Entreegeld.

Artikel 9.

1. Leden die na de onderhavige oprichting Lid worden van de Coöperatie, kunnen, mits de Algemene Vergadering daartoe heeft besloten, door de Coöperatie worden verplicht om bij toetreding als Lid een bedrag aan entreegeld te voldoen. De hoogte van het entreegeld, alsmede de aanwending daarvan wordt jaarlijks voor het eerstkomende boekjaar vastgesteld door de Algemene Vergadering, zulks op voorstel van het Bestuur van de Coöperatie.
2. Indien en zolang de Algemene Vergadering heeft besloten dat nieuwe Leden bij hun toetreding verplicht zijn entreegeld aan de Coöperatie te voldoen, zal het lidmaatschap, als bedoeld in lid 1 van dit artikel, niet aanvangen voordat het entreegeld op een door de Coöperatie aangegeven wijze integraal is voldaan.
3. Indien en zolang de Algemene Vergadering heeft besloten dat nieuwe Leden bij hun toetreding verplicht zijn entreegeld aan de Coöperatie te voldoen, zal het entreegeld onder andere worden aangewend ter dekking van de entreekosten en komt niet voor restitutie in aanmerking.

Contributie.

Artikel 10.

1. Bij besluit van de Algemene Vergadering, welke daarbij zorgdraagt voor naleving van het daaromtrent bepaalde in het reglement van de Coöperatie, kan aan Leden de verplichting worden opgelegd tot het betalen van een jaarlijkse bijdrage (contributie). Het Bestuur kan daartoe een voorstel doen aan de Algemene Vergadering.
2. Het lidmaatschap kan niet aanvangen voordat de contributie op een door de Coöperatie aangegeven wijze integraal is voldaan.
3. De hoogte van de contributie is gebaseerd op de begrote kosten van de exploitatie van de Coöperatie en wordt vastgesteld door de Algemene Vergadering.
4. Bij toetreding gedurende het kalenderjaar is over het jaar van toetreden een contributie verschuldigd naar rato van de resterende periode(s) van zes (6) maanden van dat kalenderjaar, waarbij een deel van de periode van zes (6) maanden als een gehele periode van zes (6) maanden wordt beschouwd.

Vrijwillige ledenlening.

Artikel 11.

1. Bij besluit van de Algemene Vergadering kan ter verkrijging van gelden, benodigd ter bereiking van het doel van de Coöperatie, een vrijwillige Ledenlening worden ingesteld.
2. Leden nemen deel aan deze Ledenlening op basis van vrijwilligheid.
3. De vorderingen van de Leden uit hoofde van de Ledenlening zullen zijn achtergesteld bij alle vorderingen die derden te eniger tijd jegens de Coöperatie kunnen doen gelden.
4. De voorwaarden van de Ledenlening zullen worden vastgelegd in een reglement, vast te stellen door de Algemene Vergadering. Over het tegoed vergoedt de Coöperatie een jaarlijkse rente, vast te stellen door het Bestuur, na voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de Raad van Commissarissen.
5. Ten name van elk Lid zal in de boeken van de Coöperatie een afzonderlijke rekening betreffende zijn tegoed worden bijgehouden.

Bestuur: samenstelling, benoeming en defungeren.

Artikel 12.

1. De Coöperatie heeft een Bestuur, bestaande uit een door de Raad van Commissarissen vast te stellen aantal van ten minste twee (2) natuurlijke personen. Zowel Leden als niet-leden kunnen lid van het Bestuur zijn.
Een niet voltallig Bestuur behoudt zijn bevoegdheden.
2. Bij de samenstelling van het Bestuur wordt, na voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de Raad van Commissarissen, zoveel mogelijk de door het Bestuur voorbereide en door de Algemene Vergadering vastgestelde profielschets gevolgd. Deze profielschets houdt rekening met de aard van de Coöperatie, haar activiteit en de gewenste deskundigheid en achtergrond van Bestuursleden, zodat de relevante ervaring en deskundigheid in het Bestuur vertegenwoordigd zijn.
3. De Bestuursleden worden benoemd door de Algemene Vergadering, een en ander met inachtneming van de profielschets als bedoeld in lid 2 van dit artikel. In ontstane vacatures moet zo spoedig mogelijk worden voorzien.
4. De Raad van Commissarissen benoemt de voorzitter van het Bestuur.
5. Bestuursleden worden benoemd voor een periode die eindigt uiterlijk bij het sluiten van de eerste Algemene Vergadering die gehouden wordt nadat vier (4) jaren zijn verstreken na het moment waarop de desbetreffende bestuurder is (her-)benoemd. Een aftredende Bestuurder is onmiddellijk herbenoembaar.
6. De Coöperatie heeft een beleid op het terrein van de bezoldiging van het Bestuur. Het beleid wordt vastgesteld door de Algemene Vergadering, na goedkeuring van de Raad van Commissarissen, en moet aansluiten bij wat passend wordt geacht in de publieke sector. De bezoldiging mag het maximum bedrag voor vergoeding aan Bestuursleden in de publieke sector - op grond van de op dat moment geldende regelgeving - niet overschrijden.
De bezoldiging en verdere arbeidsvoorwaarden van de Bestuursleden worden door de Raad van Commissarissen vastgesteld, met inachtneming van het geldende bezoldigingsbeleid.
7. Een bestuurder kan te allen tijde door de Algemene Vergadering worden geschorst of ontslagen en te allen tijde door de Raad van Commissarissen worden geschorst. Een schorsing die niet binnen drie (3) maanden wordt gevolgd door een besluit tot ontslag, eindigt door het verloop van die termijn.
8. Een bestuurder defungeert voorts:
 - a. door zijn overlijden;
 - b. doordat hij failliet wordt verklaard, surseance van betaling aanvraagt of verzoekt om toepassing van de schuldsaneringsregeling als bedoeld in de Faillissementswet, dan wel een daaraan gelijk te stellen wettelijke regeling naar buitenlands recht die op de desbetreffende bestuurder van toepassing is;
 - c. door zijn ondercuratelestelling of doordat hij anderszins het vrije beheer over zijn vermogen verliest;
 - d. door het aanvaarden van een benoeming tot commissaris;
 - e. door zijn vrijwillig aftreden.
9. Ingeval van ontstentenis of belet van een of meer Bestuursleden, berust het Bestuur tijdelijk bij de overblijvende Bestuursleden. Ingeval van ontstentenis of belet van alle Bestuursleden of de enig bestuurder, berust het Bestuur tijdelijk bij een of meer door de Raad van Commissarissen aan te wijzen personen.
10. De Coöperatie ziet erop toe dat een deugdelijke aansprakelijkheidsverzekering ten behoeve van de (voormalige) Bestuursleden en leden van de Raad van Commissarissen wordt afgesloten.

Bestuur: taak en bevoegdheden, besluitvorming.

Artikel 13.

1. Behoudens de beperkingen volgens de wet en de statuten is het Bestuur belast met het besturen van de Coöperatie. Het Bestuur richt zich op de Leden en handelt ten behoeve van de Leden en conform het (meerjaren-)beleidsplan en de begroting.
2. Het Bestuur stelt jaarlijks, na voorafgaande Schriftelijke goedkeuring van de Raad van

NOTARISKANTOOR THEUNISSEN

Commissarissen een beleidsplan en begroting op, waarin, binnen de door de Algemene Vergadering vastgestelde hoofdlijnen van het te voeren bestuursbeleid, de eigen voornemens met betrekking tot het bestuursbeleid zijn neergelegd voor het komende boekjaar. Het beleidsplan omvat tevens de strategie van het Bestuur voor het komende boekjaar.

Het Bestuur zal voorts, na voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de Raad van Commissarissen, een beleidsplan opstellen dat betrekking heeft op meer dan een jaar (hierna tevens te noemen het "**strategisch meerjarenplan**").

De vaststelling respectievelijk wijziging van een strategisch meerjarenplan geschiedt door de Algemene Vergadering.

3. Het Bestuur is bevoegd onder zijn verantwoordelijkheid bepaalde onderdelen van zijn taak door anderen te doen uitvoeren. Het kan daartoe onder meer commissies in het leven roepen.
4. Van het verhandelde in de vergaderingen van het Bestuur worden door de daartoe door de voorzitter van de vergadering aangewezen persoon notulen opgesteld. De notulen worden vastgesteld in dezelfde of in de eerstvolgende vergadering en worden ten blijke daarvan door de voorzitter en de notulist van die vergadering ondertekend. De notulen liggen ten kantore van de Coöperatie ter inzage van alle andere Bestuursleden.
5. Iedere bestuurder is bevoegd tot het uitbrengen van één stem. Voor zover in deze statuten geen grotere meerderheid is voorgeschreven, worden alle besluiten van het Bestuur genomen met volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen in een vergadering waarin ten minste de helft van de Bestuursleden aanwezig of vertegenwoordigd is. Bij staking van stemmen is het voorstel verworpen.
6. Vergaderingen van het Bestuur kunnen op afstand worden bijgewoond met toepassing van elektronische communicatiemiddelen waaronder begrepen een conference call of een videoconferentie, mits iedere bestuurder via het elektronisch communicatiemiddel kan worden geïdentificeerd, rechtstreeks kan kennisnemen van de verhandelingen ter vergadering en kan deelnemen aan de beraadslaging.
7. Nadere regels omtrent het functioneren van het Bestuur kunnen worden neergelegd in het bestuursreglement. Het bepaalde in artikel 2:37 lid 7 van het Burgerlijk Wetboek blijft buiten toepassing.

Bestuur: vertegenwoordiging, tegenstrijdig belang.

Artikel 14.

1. Het Bestuur vertegenwoordigt de Coöperatie.
2. De bevoegdheid tot vertegenwoordiging komt mede toe aan twee (2) Bestuursleden gezamenlijk.
3. Het Bestuur kan, mits na voorafgaande Schriftelijke goedkeuring van de Raad van Commissarissen, besluiten tot het verlenen van volmacht aan een of meer Bestuursleden, alsook aan derden, om de Coöperatie binnen de grenzen van die volmacht te vertegenwoordigen.
4. In alle gevallen waarin de Coöperatie een tegenstrijdig belang heeft met een of meer Bestuursleden en/of een lid van de Raad van Commissarissen kan de Algemene Vergadering een of meer personen aanwijzen om de Coöperatie te vertegenwoordigen.

Algemene Vergadering.

Artikel 15.

1. Leden kunnen zich ter Algemene Vergadering alleen doen vertegenwoordigen door een andere dan de hiervoor in artikel 3 lid 6 bedoelde bestuurder(s), indien de vervanger daarvan eveneens afkomstig is uit de organisatie van het desbetreffende Lid en voldoet aan dezelfde eisen, als vermeld in gemeld artikel 3 lid 6. De bevoegdheid om het Lid aldus te vertegenwoordigen en het voldoen aan de eisen als gemeld in artikel 3 lid 6 moet Schriftelijk blijken uit een volmacht formulier, verstrekt door de Coöperatie, wat tijdig, voor aanvang van de Algemene Vergadering bij het Bestuur moet worden ingediend.
Het Bestuur is bevoegd om te beslissen dat ook andere personen dan de Leden de vergadering kunnen bijwonen.
2. De oproeping tot de Algemene Vergadering geschiedt door middel van een uitnodiging te

zenden aan de Leden ten minste veertien (**14**) dagen voor de datum van de vergadering.

Bij de uitnodiging wordt een agenda met de te behandelen punten gevoegd. Tot deze punten van behandeling behoren de voorstellen van de Leden die ten minste twee (**2**) weken voor de dag van de Algemene Vergadering bij het Bestuur zijn binnengekomen.

3. Voorstellen, die niet op de agenda zijn vermeld, kunnen echter, mits geen statutenwijziging, fusie of ontbinding inhoudende, onmiddellijk in behandeling genomen worden als alle Leden ter vergadering aanwezig of vertegenwoordigd zijn.
4. Jaarlijks worden telkens ten minste twee (**2**) Algemene Vergaderingen gehouden, welke plaatsvinden in de gemeente waarin een of meer van de Leden van de Coöperatie haar statutaire of feitelijke zetel heeft. De eerste van de hiervoor bedoelde twee Algemene Vergaderingen zal worden gehouden binnen vijf (**5**) maanden na afloop van het boekjaar, terwijl de tweede Algemene Vergadering zal worden gehouden binnen tien (**10**) maanden na afloop van het boekjaar.
5. Algemene Vergaderingen worden geleid door de voorzitter van Raad van Commissarissen en, bij diens afwezigheid, door een ander lid van de Raad van Commissarissen.

Besluitvorming Algemene Vergadering.

Artikel 16.

1. In de Algemene Vergadering brengt elk Lid een (**1**) stem uit.
2. Alle besluiten worden genomen met twee/derde van de geldig uitgebrachte stemmen, tenzij deze statuten een grotere meerderheid voorschrijven.
3. Indien bij stemming over personen bij eerste stemming geen twee/derde meerderheid wordt verkregen wordt een nieuwe stemming gehouden. Indien ook dan geen twee/derde meerderheid wordt verkregen, zal een herstemming plaats hebben tussen de twee personen die de meeste stemmen op zich verenigden. Komen door de gelijkheid van het aantal verworven stemmen meer dan twee personen voor de herstemming in aanmerking, dan wordt bij een tussenstemming beslist welke twee personen in de herstemming zullen komen, respectievelijk wie met de persoon, op wie het hoogste aantal stemmen is uitgebracht, in de herstemming zal worden opgenomen. Indien bij een tussenstemming als in de vorige zin bedoeld of bij een eindstemming de stemmen staken, beslist het lot.
4. Wanneer bij stemming over zaken geen twee/derde meerderheid wordt verkregen, wordt het voorstel geacht te zijn verworpen.
5. Over zaken wordt mondeling gestemd, over personen wordt schriftelijk gestemd met voorgenummerde briefjes. Stemmen bij acclamatie is mogelijk indien alle ter vergadering aanwezige leden daarmee instemmen.
6. Blanco stemmen en ongeldige stemmen worden geacht niet te zijn uitgebracht.

Buitengewone Vergadering.

Artikel 17.

Op Schriftelijk verzoek van ten minste tien procent (**10%**) van de Leden is het Bestuur verplicht tot het bijeenroepen van een Algemene Vergadering op een termijn van vier (**4**) weken na ontvangst van dit verzoek. Indien aan het verzoek binnen veertien (**14**) dagen geen gevolg gegeven is door een Algemene Vergadering bijeen te roepen tegen een dag gelegen binnen bovengenoemde termijn van vier (**4**) weken, kunnen de verzoekers zelf tot bijeenroeping overgaan op de wijze waarop het Bestuur de Algemene Vergadering bijeenroept. De vergadering voorziet in dat geval zelf in het voorzitterschap en het secretariaat.

Notulen.

Artikel 18.

De notulen van de Algemene Vergaderingen en van de vergaderingen van het Bestuur worden door de secretaris dan wel door een door het Bestuur daarvoor aangewezen persoon opgemaakt. Alle besluiten dienen volledig en letterlijk in de notulen te worden opgenomen. In de volgende vergadering zullen de notulen na bekendmaking al of niet gewijzigd worden vastgesteld en terstond daarna door de voorzitter en de secretaris van die vergadering worden ondertekend.

Raad van Commissarissen.

Artikel 19.

1. Er zal een Raad van Commissarissen, bestaande uit één of meer natuurlijke personen, zijn, indien en zodra een daartoe strekkend besluit van de Algemene Vergadering is genomen en één of meer commissarissen zijn ingeschreven in het handelsregister. Indien het bepaalde in de vorige volzin is geschied, zal het hierna in dit artikel bepaalde toepassing vinden.
Waar overigens in deze statuten rechten respectievelijk verplichtingen worden toegekend respectievelijk opgelegd aan de Raad van Commissarissen of anderszins de (Raad van) Commissarissen wordt genoemd, gelden de betreffende bepalingen uitsluitend, indien krachtens het bepaalde in dit lid een Raad van Commissarissen is ingesteld. Indien geen Raad van Commissarissen krachtens het bepaalde in dit lid is ingesteld, komen de in deze statuten aan de Raad van Commissarissen toegekende rechten respectievelijk verplichtingen zoveel mogelijk toe aan de Algemene Vergadering.
2. De Raad van Commissarissen, zo die is ingesteld, houdt toezicht op het beleid van het Bestuur en op de algemene gang van zaken in de Coöperatie. Dit toezicht is er in het bijzonder op gericht dat de strategische en tactische beslissingen van het Bestuur en de ondernomen activiteiten in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de Coöperatie, alsmede dat casu quo of in welke mate de concrete doelen die door het Bestuur zijn omschreven en die door de Raad van Commissarissen zijn goedgekeurd binnen de daarvoor gestelde termijn zijn bereikt. De Raad van Commissarissen staat het Bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de Coöperatie.
Het Bestuur verschaft de Raad van Commissarissen tijdig de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens.
3. De Raad van Commissarissen bestaat uit een door de Algemene Vergadering te bepalen aantal van ten minste drie **(3)** en ten hoogste zes **(6)** natuurlijke personen.
4. Commissarissen kunnen niet zijn:
 - a. personen die lid zijn van het Bestuur;
 - b. personen in dienst van de Coöperatie of van een afhankelijke maatschappij;
 - c. bestuurders en personen in dienst van een werknemersorganisatie welke pleegt betrokken te zijn bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van de in dit lid onder b. bedoelde personen.
5. De leden van de Raad van Commissarissen worden benoemd door de Algemene Vergadering uit een bindende voordracht van de Raad van Commissarissen, gehoord het Bestuur. De benoemingstermijn van een lid van de Raad van Commissarissen bedraagt ten hoogste vier **(4)** jaar. Een aftredend commissaris kan ten hoogste tweemaal worden herbenoemd.
6. De Algemene Vergadering en het Bestuur kunnen aan de Raad van Commissarissen personen voor benoeming tot commissaris aanbevelen. De Raad van Commissarissen deelt hen daartoe tijdig mede, wanneer en ten gevolge waarvan in zijn midden een plaats moet worden vervuld.
7. De Raad van Commissarissen geeft aan de Algemene Vergadering kennis van de naam van de persoon die hij voordraagt, met inachtneming van artikel 2:57a lid 2 van het Burgerlijk Wetboek en de door de Raad van Commissarissen opgestelde profielschets, welke profielschets door de Algemene Vergadering moet worden goedgekeurd.
8. Aan elke voordracht kan het bindend karakter worden ontnomen door een met ten minste twee derden van de uitgebrachte stemmen genomen besluit van de Algemene Vergadering, genomen in een vergadering waarin ten minste twee derden van de Leden vertegenwoordigd is.
9. Is geen voordracht opgemaakt, of besluit de Algemene Vergadering overeenkomstig het voorgaande lid aan de opgemaakte voordracht het bindend karakter te ontnemen, dan is de Algemene Vergadering vrij in de keus.
10. De Algemene Vergadering kan aan commissarissen of één of meer van hen als zodanig geen bezoldiging toekennen.
Aan commissarissen worden de door hen als zodanig gemaakte kosten evenwel vergoed.

Organisatie Raad van Commissarissen.
Artikel 20.

1. De Algemene Vergadering wijst de voorzitter, de vicevoorzitter en de secretaris van de Raad van Commissarissen aan. De vicevoorzitter vervangt de voorzitter bij diens afwezigheid. Bij afwezigheid van de voorzitter en de vicevoorzitter wijst de vergadering zelf een voorzitter aan.
2. De Raad van Commissarissen vergadert telkenmale wanneer de voorzitter dan wel twee andere commissarissen dan wel het Bestuur zulks nodig acht.
3. Van het verhandelde in de vergadering van de Raad van Commissarissen worden notulen gehouden door of vanwege de secretaris. De notulen worden in dezelfde vergadering of in een volgende vergadering van de Raad van Commissarissen vastgesteld en ten blijke daarvan door de voorzitter en de secretaris ondertekend.
4. Het bepaalde in artikel 13 omtrent besluitvorming is van toepassing op de besluitvorming van de Raad van Commissarissen.
5. Het Bestuur woont, tenzij de Raad van Commissarissen anders besluit, de vergaderingen van de Raad van Commissarissen bij.
6. De Raad van Commissarissen kan voor bepaalde of onbepaalde tijd een deskundige benoemen om zich te laten bijstaan.
7. Onverminderd het elders in de statuten dienaangaande bepaalde zijn aan de voorafgaande en afzonderlijke goedkeuring van de Raad van Commissarissen onderworpen de besluiten van het Bestuur tot:
 - a. uitgifte van schuldbrieven ten laste van de rechtspersoon;
 - b. uitgifte van schuldbrieven ten laste van een commanditaire vennootschap of vennootschap onder firma waarvan de rechtspersoon volledig aansprakelijke vennoot is;
 - c. het aanvragen van toelating van de onder a en b bedoelde schuldbrieven tot de handel op een gereguleerde markt of een multilaterale handelsfaciliteit, als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht of een met een gereguleerde markt of multilaterale handelsfaciliteit vergelijkbaar systeem uit een staat die geen lidstaat is dan wel het aanvragen van een intrekking van zodanige toelating;
 - d. het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking van de rechtspersoon of een afhankelijke maatschappij met een andere rechtspersoon of vennootschap dan wel als volledig aansprakelijk vennoot in een commanditaire vennootschap of een vennootschap onder firma, indien deze samenwerking of verbreking van ingrijpende betekenis is voor de rechtspersoon;
 - e. het nemen van een deelneming ter waarde van ten minste een vierde van het bedrag van het eigen vermogen volgens de balans met toelichting van de rechtspersoon, door deze of een afhankelijke maatschappij in het kapitaal van een vennootschap, alsmede het ingrijpend vergroten of verminderen van zulk een deelneming;
 - f. investeringen welke een bedrag vereisen, gelijk aan een vierde van het eigen vermogen volgens de balans met toelichting van de rechtspersoon;
 - g. een voorstel tot wijziging der statuten;
 - h. een voorstel tot ontbinding van de rechtspersoon;
 - i. aangifte van faillissement en aanvraag van surséance van betaling;
 - j. beëindiging van de arbeidsovereenkomst van een aanmerkelijk aantal werknemers van de rechtspersoon of een afhankelijke maatschappij tegelijkertijd of binnen een kort tijdsbestek;
 - k. ingrijpende wijziging in de arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers van de rechtspersoon of van een afhankelijke maatschappij;
 - l. het sluiten van overeenkomsten met een belang van meer dan het (alsdan) in het vastgestelde bestuursreglement bepaalde bedrag en/of een looptijd van meer dan een (1) jaar, voor zover niet voorzien in de jaarbegroting.
8. De Raad van Commissarissen is bevoegd ook andere besluiten dan in het voorgaande lid vermeld aan zijn goedkeuring te onderwerpen. Die andere besluiten dienen duidelijk te

NOTARISKANTOOR THEUNISSEN

worden omschreven en schriftelijk aan het Bestuur te worden medegedeeld.

9. Het ontbreken van de goedkeuring van de Raad van Commissarissen op een besluit als bedoeld in lid 7 en/of lid 8 van dit artikel tast de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het Bestuur of de Bestuursleden niet aan.

Schorsing en ontslag van commissarissen.

Artikel 21.

1. Een lid van de Raad van Commissarissen houdt, onverminderd het bepaalde in lid 2, op lid van die Raad te zijn:
 - a. door (tussentijds) aftreden;
 - b. door zijn overlijden;
 - c. ingeval een commissaris niet meer voldoet aan de eisen als omschreven in artikel 19 lid 4 sub a, b en/of c.
2. De Raad van Commissarissen stelt een rooster van periodiek aftreden van zijn leden op.
3. De Algemene Vergadering is te allen tijde bevoegd iedere commissaris te schorsen of te ontslaan. Elke schorsing kan één of meer malen worden verlengd, maar in totaal niet langer duren dan drie (3) maanden. Is na verloop van die tijd geen beslissing genomen tot opheffing van de schorsing of ontslag, dan eindigt de schorsing.

Jaarrekening en rekening en verantwoording.

Artikel 22.

1. Op de eerste jaarlijkse Algemene Vergadering, als bedoeld in artikel 15 lid 4 brengt het Bestuur zijn jaarverslag uit over het afgelopen boekjaar. In de tweede jaarlijkse Algemene Vergadering, als bedoeld in artikel 15 lid 4 vindt de vaststelling plaats van de door het Bestuur opgestelde begroting en (meerjaren-)beleidsplan.
2. Het bestuur is verplicht de Jaarrekening, alvorens deze aan de Algemene Vergadering over te leggen, te doen onderzoeken door een registeraccountant of accountant-administratieconsulent.
3. Een uittreksel van de Jaarrekening en de accountantsverklaring moeten ten minste veertien (14) dagen voor de Algemene Vergadering aan de Leden ter kennis zijn gebracht of ter inzage zijn gebracht.
4. Ieder lid kan de volledige jaarrekening, jaarverslag, begroting en jaarplannen ten kantore van de Coöperatie inzien en daarvan kosteloos een afschrift opvragen.
5. Het boekjaar van de Coöperatie loopt van een januari tot en met een en dertig december.

Exploitatierekening.

Artikel 23.

1. Wijst de exploitatierekening over enig boekjaar een overschot aan, dan wordt dit voor ten minste de helft toegevoegd aan de reserves van de Coöperatie.
2. Wijst de exploitatierekening over enig boekjaar een tekort aan dan wordt het gebleken tekort ten laste gebracht van de in de boeken van de Coöperatie voorkomende reserves.

Uitgesloten aansprakelijkheid.

Artikel 24.

Blijkt bij vereffening van de Coöperatie dat haar vermogen ontoereikend is om aan haar verplichting te voldoen, dan zijn zij die bij de ontbinding Lid waren of van tevoren hebben opgehouden Lid te zijn, uitgesloten van iedere verplichting om in een tekort bij te dragen.

Statutenwijziging.

Artikel 25.

1. In de statuten van de Coöperatie kan geen verandering worden gebracht dan door een besluit van de Algemene Vergadering waartoe is opgeroepen met de mededeling dat aldaar wijziging van de statuten zal worden voorgesteld.
2. Zij die de oproeping tot de Algemene Vergadering ter behandeling van een voorstel tot statutenwijziging hebben gedaan, moeten ten minste veertien (14) dagen voor de vergadering een afschrift van dat voorstel, waarin de voorgedragen wijziging woordelijk is opgenomen, op een daartoe geschikte plaats voor de Leden ter inzage leggen tot na afloop van de dag waarop de vergadering wordt gehouden. Bovendien wordt een afschrift als hiervoor bedoeld, aan alle Leden toegezonden.
3. Een statutenwijziging treedt niet in werking dan nadat hiervan een notariële akte is

NOTARISKANTOOR THEUNISSEN

opgemaakt. Tot het doen verlijden van de akte is ieder bestuurslid bevoegd.

Fusie.

Artikel 26.

Besluiten tot fusie kunnen door de Algemene Vergadering slechts worden genomen met inachtneming van het bepaalde in artikel 25 van deze statuten.

Ontbinding.

Artikel 27.

1. De Coöperatie kan worden ontbonden door een besluit van de Algemene Vergadering. Het bepaalde in de leden 1 en 2 van artikel 25 is van overeenkomstige toepassing.
2. Een besluit tot ontbinding van de Coöperatie kan alleen worden genomen in een, met inachtneming van een oproepingstermijn van ten minste veertien (**14**) dagen, daartoe speciaal opgeroepen Algemene Vergadering, waarin ten minste twee/derde van de Leden aanwezig of vertegenwoordigd is met een meerderheid van ten minste drie/vierde van het aantal geldig uitgebrachte stemmen. De bijeenroeping dient te geschieden door middel van Schriftelijke uitnodigingen aan elk afzonderlijk Lid van de Coöperatie gericht; de uitnodiging moet het agendapunt "ontbinding van de Coöperatie" uitdrukkelijk vermelden.
3. Is de overeenkomstig het hiervoor in het vorige lid van dit artikel opgeroepen Algemene Vergadering door onvoldoende opkomst onbevoegd tot ontbinding te besluiten, dan wordt binnen een (**1**) maand doch niet eerder dan veertien (**14**) dagen daarna een tweede vergadering bijeengeroepen en gehouden, waarin over het voorstel zoals dat in de vorige vergadering aan de orde is geweest, ongeacht het aantal aanwezige of vertegenwoordigde leden, kan worden besloten, mits met een meerderheid van ten minste drie/vierde van de uitgebrachte stemmen.
4. Indien de Coöperatie wordt ontbonden door een besluit van de Algemene Vergadering is het Bestuur belast met de vereffening van het vermogen van de Coöperatie.
5. Een eventueel batig saldo na vereffening zal toekomen aan de Leden, naar evenredigheid van de financiële waarde van hetgeen de Leden aan dienstverlening van de Coöperatie hebben afgenomen gedurende de periode van drie (**3**) boekjaren welke aan de ontbinding van de Coöperatie voorafgaan.

Huishoudelijk reglement.

Artikel 28.

1. De Algemene Vergadering kan een huishoudelijk reglement vaststellen, alsmede een bestuursreglement.
2. Het huishoudelijk reglement respectievelijk het bestuursreglement mag niet in strijd zijn met de wet, ook waar die geen dwingend recht bevat, noch met de statuten.

NCR code.

Artikel 29.

Het Bestuur en de Raad van Commissarissen zullen ter zake van hun handelen als zodanig de principes en regels hanteren, welke als zodanig zijn omschreven in de NCR Code 2015 voor coöperatieve ondernemingen of een daarvoor in de plaats getreden regeling.

Slotverklaring.

Ten slotte hebben de comparanten, handelend als gemeld, verklaard:

1. Het eerste boekjaar van de Coöperatie loopt tot en met eenendertig december tweeduizend zeventien;
2. Het Bestuur van de Coöperatie zal thans bestaan uit twee (**2**) leden.
 - a. _____, wordt hierbij benoemd tot lid van het Bestuur van de Coöperatie met als titel voorzitter;
 - b. _____, wordt hierbij benoemd tot lid van het Bestuur van de Coöperatie met als titel _____.

De comparanten zijn mij, notaris, bekend.

WAARVAN AKTE in minuut is verleden te Eindhoven op de datum in het hoofd dezer akte vermeld. Na zakelijke opgave en toelichting van de inhoud van deze akte aan de verschenen personen, hebben dezen eenparig verklaard tijdig voor het verlijden van deze akte van de inhoud hiervan te hebben kennisgenomen en op volledige voorlezing van deze akte geen prijs te stellen. Vervolgens is deze akte na beperkte voorlezing door de comparanten en mij,

notaris, ondertekend.

CONCEPT

CONCEPT 30/11/2015

REGLEMENT RAAD VAN COMMISSARISSEN COÖPERATIE BEWARE U.A.

INHOUD:

Preamble

Artikel 1 –Algemeen

Artikel 2 –Taak

Artikel 3 –Samenstelling

Artikel 4 –(Her)benoeming

Artikel 5 –Aftreden

Artikel 6 –Honorering

Artikel 7 –Voorzitter

Artikel 8 –Vergaderingen

Artikel 9 –Besluitvorming - Notulen

Artikel 10 –Accountant - Deskundigen

Artikel 11 –Verslag van de RvC

Artikel 12 - De Ondernemingsraad

Artikel 13 -Relatie met leden – Algemene vergadering

Artikel 14 -Informeel contacten

Artikel 15 –Vertrouwelijkheid

Artikel 16 -Tegenstrijdig belang en voorkomen schijn van belangenverstrengeling

Artikel 17 - Slotbepalingen

Definitie:

de "Statuten":	de statuten van de Coöperatie
het "Bestuur":	het Bestuur van de Coöperatie
de "RvC":	de Raad van Commissarissen van de Coöperatie
de "AV"	de Algemene Vergadering van de Coöperatie

Preamble

1. De Statuten van de Coöperatie zijn ingericht overeenkomstig de bepalingen van het structuurregime zoals geregeld in Boek 2 Burgerlijk Wetboek.
2. Ingevolge deze bepalingen worden de leden van de RvC benoemd door de AV op voordracht van de RvC, zulks onverminderd de aan de AV en de Ondernemingsraad toekomende rechten van aanbeveling.

3. Mede in verband hiermee en ter bevordering van het goed functioneren van de RvC heeft de RvC het wenselijk geacht afspraken te maken over het functioneren van de RvC in het algemeen en de benoemingsprocedure van leden van de RvC in het bijzonder.
4. Met het oog op het vorenstaande acht de RvC het wenselijk dat niet alleen de thans fungerende leden van de RvC dit reglement tekenen, maar ook dat ieder nieuw te benoemen lid van de RvC zo spoedig mogelijk na zijn aantreden dit reglement ten bewijze van zijn instemming zal ondertekenen.

Artikel 1 –Algemeen

- 1.1 Dit reglement is ingesteld ter uitwerking en aanvulling van de artikelen 19 tot en met 21 van de Statuten en de artikelen 262 tot en met 276 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
- 1.2 Dit reglement is aangenomen en goedgekeurd tijdens een vergadering van de RvC gehouden op2016. De RvC heeft tijdens deze vergadering ingestemd met de inhoud van dit reglement en heeft verklaard dat zij zich zal houden aan de regels in dit reglement. Dit reglement kan worden gewijzigd indien de RvC dit beslist of indien dit is vereist op grond van de wet of de Statuten.

Artikel 2 –Taak

- 2.1 De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de Coöperatie en de met haar verbonden onderneming.
De RvC staat de het Bestuur met advies terzijde.
De RvC richt zich bij de vervulling van haar taak naar het belang van de Coöperatie en de met haar verbonden onderneming.
- 2.2 Commissarissen vervullen hun taak zonder mandaat of last van degenen door wie zij zijn voorgedragen en onafhankelijk van bij de onderneming betrokken deelbelangen.
- 2.3 Een lid van de RvC dient niet door hiërarchische ondergeschiktheid binnen een groep, door kruisverbanden of door andere verhoudingen met de personen op wie hij toezicht houdt, te worden belemmerd in de onafhankelijke uitoefening van zijn toezichthoudende taak.
- 2.4 Elke commissaris dient schriftelijk opgave te doen bij de voorzitter van de RvC (of, in het geval van de voorzitter van de RvC, bij de vicevoorzitter van de RvC) van het aanvaarden van commissariaten en overige nevenfuncties, zowel gehonoreerd als niet gehonoreerd en al dan niet verband houdende met de functie vervulling bij de Coöperatie, uiterlijk binnen één maand na het aanvaard hebben van het desbetreffende commissariaat of de desbetreffende nevenfunctie. Deze commissariaten en de nevenfuncties mogen geen potentiële conflicten opleveren met het belang van de Coöperatie of in welk opzicht dan ook omstreden zijn.
- 2.5 Ter vervulling van de in het eerste lid van dit artikel omschreven taak is er een Audit Commissie en een Remuneratie Commissie, waarvan de leden zijn c.q. worden aangewezen door de RvC en waarvan de taak en werkwijze staat omschreven in de desbetreffende reglementen.
- 2.6 De RvC blijft als geheel verantwoordelijk voor besluiten die zijn voorbereid door Commissies uit zijn midden. Een Commissie kan slechts die bevoegdheden uitoefenen die de RvC uitdrukkelijk aan haar heeft toegekend of gedelegeerd en zij kan nimmer bevoegdheden uitoefenen die verder strekken dan de bevoegdheden die de RvC als geheel kan uitoefenen.
- 2.7 Elke Commissie dient de RvC duidelijk en tijdig te informeren omtrent de wijze waarop zij van gedelegeerde bevoegdheden gebruik heeft gemaakt en over belangrijke ontwikkelingen op het gebied dat valt onder haar verantwoordelijkheid. Alle leden van de RvC hebben vrije toegang tot alle vergaderingen en gegevens van de Commissies. Het lid van de RvC dat van deze bevoegdheid voornemens is gebruik te maken, zal dit vooraf melden aan de

- voorzitter van de RvC. De RvC ontvangt van elke Commissie een verslag van de beraadslagingen en bevindingen.
- 2.8 De reglementen en de samenstelling van de Commissies worden op de website van de Coöperatie geplaatst.

Artikel 3 -Samenstelling

- 3.1 Het aantal leden van de RvC bedraagt ten minste drie (3) en maximaal zes (6). (Art. 19 lid 3 Statuten.)

Artikel 4 -(Her)benoeming

- 4.1 De commissarissen worden (her)benoemd door de AV op voordracht van de RvC. De(her)benoeming geschiedt met inachtneming van het bepaalde in artikel 3.1.
- 4.2 In geval van een vacature in de RvC stelt de RvC de AV hiervan schriftelijk op de hoogte. Voorafgaand aan deze mededelingen stelt de RvC een profielschets op. Tegelijkertijd stelt de RvC de Ondernemingsraad van de vacature op de hoogte. Zowel de AV als de Ondernemingsraad hebben alsdan het recht een niet-bindende aanbeveling te doen.
- 4.3 De niet-bindende aanbeveling moet binnen een redelijke termijn na ontvangst van de in artikel 4.2 bedoelde kennisgeving worden opgemaakt. Ingeval geen aanbeveling wordt ontvangen, dan is de RvC geheel vrij in de voordracht van een lid van de RvC, zulks onverminderd het bepaalde in artikel 3.1.
- 4.4 De door de RvC voor te dragen leden worden voorgedragen ingevolge de op grond van artikel 4.2 gedane aanbevelingen, zulks onverminderd het bepaalde in artikel 4.5.
- 4.5 De RvC behoudt zich het recht voor niet tot voordracht van een aanbevolen kandidaat over te gaan indien de RvC de betrokken kandidaat ongeschikt acht voor de vervulling van de taak van commissaris of indien de RvC van mening is dat door de benoeming van de betrokken kandidaat de RvC niet naar behoren zal zijn samengesteld.
- 4.6 Bespreking van en besluitvorming over herbenoeming van volgens rooster aftredende commissarissen vindt plaats buiten aanwezigheid van betrokkenen.

Artikel 5 –Aftreden

- 5.1 Commissarissen worden voor een periode van vier (4) jaar benoemd. Een aftredende commissaris kan ten hoogste tweemaal worden herbenoemd (Art.19 lid 4 Statuten.)
- 5.2 De commissarissen treden periodiek af volgens een door de RvC op te stellen rooster. Een wijziging in dat rooster kan niet meebrengen dat een zittend commissaris tegen zijn wil défungeert voordat de termijn waarvoor hij is benoemd, is verstreken.
- 5.3 Commissarissen treden tussentijds af wanneer dit bij onvoldoende functioneren, structurele onenigheid van inzichten, onverenigbaarheid van belangen of anderszins zwaarwichtige redenen die naar de mening van ten minste tweederde van het aantal leden van de RvC aanwezig zijn, geboden is.
- 5.4 Indien een commissaris tijdelijk is belast met het bestuur van de onderneming als gevolg van een schorsing of ontslag van één of meer leden van het Bestuur, zal die commissaris aftreden als commissaris.
- 5.6 Alhoewel commissarissen zich ervan bewust zijn dat geen wettelijke leeftijdsgrens voor het lidmaatschap van de Raad van Commissarissen bestaat, ambiëren zij geen benoeming voor een periode die zich uitstrekt tot na het bereiken van de leeftijd van 72 jaar.

Artikel 6 –Honorering

- 6.1 De AV stelt de bezoldiging van commissarissen vast. De honorering van een commissaris is niet afhankelijk van de resultaten van de Coöperatie.
- 6.2 Voor zover commissarissen gehouden zijn omzetbelasting ter zake hun honorering in rekening te brengen, zal deze belasting door de Coöperatie slechts op factuur worden voldaan.
- 6.3 Alle kosten die redelijkerwijs verband houden met het bijwonen van vergaderingen van de RvC en of de door de RvC ingestelde commissies, worden door de Coöperatie aan de commissarissen vergoed. Alle overige kosten die commissarissen in het kader van hun commissariaat maken worden, al dan niet ten volle, door de Coöperatie vergoed, indien deze worden gemaakt na voorafgaand overleg met en na toestemming van de voorzitter van de RvC.

Artikel 7 –Voorzitter

- 7.1 In voorkomend geval zal de voorzitter van de RvC beschikbaar zijn voor raadpleging door de andere commissarissen en het Bestuur. Indien de situatie daar om vraagt zal de voorzitter nauw en frequent contact onderhouden met het Bestuur en zal hij de RvC regelmatig en in detail op de hoogte stellen van deze contacten.
- 7.2 De voorzitter draagt zorg voor een goed functioneren van de RvC. De voorzitter draagt in het bijzonder zorg voor een goede communicatie met het Bestuur, met de externe accountant van de Coöperatie, met de Ondernemingsraad en met eventueel door de RvC aangestelde externe adviseurs. De voorzitter zal streven naar een optimale participatie in de activiteiten van de RvC door de andere leden en zal alle activiteiten van de RvC coördineren.
Indien de voorzitter dit nodig acht, treedt hij initiërend op. De voorzitter kan, indien hij dit wenselijk acht, (gedeelten van) zijn taken delegeren aan mede-commissarissen.
- 7.3 De voorzitter van de RvC zit de vergaderingen van de RvC voor. Bij afwezigheid van de voorzitter worden de vergaderingen voorgezeten door de vice-voorzitter. Indien ook de vicevoorzitter afwezig is, wordt de vergadering voorgezeten door de langstzittende commissaris.

Artikel 8 –Vergaderingen

- 8.1 De RvC vergadert ten minste vier maal per jaar volgens een jaarlijks op te stellen schema. Vergaderingen van de RvC worden in principe gehouden ten kantore van de Coöperatie, tenzij de voorzitter van de RvC een andere plaats voor het houden van de vergadering heeft bepaald.
- 8.2 De RvC vergadert telkenmale wanneer de voorzitter dan wel twee van de andere commissarissen dan wel het bestuur zulks nodig acht. Tenzij alle leden van de RvC unaniem anderszins overeenkomen, wordt iedere commissaris tot elke voorgenomen vergadering van de RvC opgeroepen met inachtneming van een termijn van tenminste acht (8) werkdagen voor de dag der vergadering, zulks middels schriftelijke oproepingsbrieven onder bijvoeging van de agenda en (voor zover mogelijk) afschriften van alle stukken die naar verwachting in de betreffende vergadering aan de orde zullen komen, een en ander behoudens dringende of aan uiterste termijn gebonden aangelegenheden, in welk geval een in de omstandigheden geschikte oproepingstermijn in acht wordt genomen. In alle oproepingsbrieven worden tijdstip en plaats van de betreffende vergadering vermeld.
- 8.3 Bij frequente afwezigheid worden de betreffende commissarissen daarop aangesproken.
- 8.4 De RvC bespreekt tenminste eenmaal per jaar met het Bestuur de strategie en de risico's verbonden aan de onderneming en de uitkomsten van de beoordeling door het Bestuur van de opzet van de interne beheersingssystemen. Daarbij toetst de

RvC de werkelijke uitkomsten aan de in de voorgaande periode(n) geformuleerde strategie en doelstellingen.

Van het houden van deze bespreking wordt melding gemaakt in het verslag van de RvC in het jaarverslag.

- 8.5 De RvC bespreekt periodiek met het Bestuur de gang van zaken van de onderneming, mede aan de hand van de door het Bestuur aangeleverde informatie zoals vermeld in artikel 5 van het reglement van het Bestuur ("Directiereglement").
- 8.6 De RvC nodigt als regel de leden van het Bestuur uit zijn vergaderingen bij te wonen. Ook anderen kunnen wegens hun deskundigheid op bepaalde terreinen in voorkomend geval worden uitgenodigd een vergadering van de RvC bij te wonen.
- 8.7 De RvC bespreekt tenminste één maal per jaar buiten aanwezigheid van het Bestuur zijn eigen functioneren, de relatie tot de het Bestuur, en de samenstelling en beoordeling van het Bestuur, waaronder opvolgings- en beloningskwesties. Voorafgaand aan het houden van deze vergadering zal de voorzitter van de RvC de mening van de het Bestuur inwinnen omtrent het functioneren van de RvC. Van het houden van deze bespreking wordt melding gemaakt in het verslag van de RvC in het jaarverslag.

Artikel 9 –Besluitvorming - Notulen.

- 9.1 In de RvC heeft iedere commissaris één stem.
- 9.2 Alle besluiten van de RvC worden genomen:
 - a. in een vergadering met volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen, waarbij de meerderheid van de in functie zijnde commissarissen ter vergadering aanwezig of vertegenwoordigd is. Bij staken van stemmen is het voorstel verworpen; of
 - b. buiten vergadering bij schriftelijk besluit waarbij alle commissarissen zich vóór het voorstel hebben uitgesproken. Schriftelijke besluitvorming geschiedt door middel van schriftelijke verklaringen van alle in functie zijnde commissarissen
- 9.3 De notulen geven beknopt en adequaat weer, voor zover relevant, de onderwerpen die aan de orde zijn gekomen, de meningen, de overwegingen en de aangenomen besluiten tijdens de vergadering, op zodanige wijze dat de commissarissen en/of de leden van het Bestuur die niet aanwezig waren tijdens de vergadering, een duidelijk en compleet beeld hebben over de zaken die zijn besproken tijdens de vergadering.
- 9.4 Van een besluit van de RvC kan blijken uit een door de voorzitter en de secretaris van de RvC, of hun plaatsvervangers, getekende verklaring of getekend uittreksel uit de notulen.

Artikel 10 –Accountant - Deskundigen

- 10.1 De RvC houdt tenminste éénmaal per jaar een bespreking met de externe accountant van de Coöperatie. Aan de orde komen in ieder geval de controle (reikwijdte, planning en bevindingen) en (aspecten van) de financiële rapportage.
- 10.2 De RvC ziet erop toe dat eventueel door de externe accountant aan de Coöperatie gedane aanbevelingen daadwerkelijk worden nageleefd.
- 10.3 De RvC kan zich door deskundigen laten bijstaan. De kosten van dergelijke bijstand zijn voor rekening van de Coöperatie.

Artikel 11-Verslag van de RvC

- 11.1 In het verslag van de RvC in het jaarverslag zal onder meer aandacht worden gegeven aan de volgende zaken:
 - het houden van de bespreking zoals bedoeld in artikel 8.4 van dit reglement;

- het houden van de bespreking zoals bedoeld in artikel 8.5 van dit reglement;
- de hoofdzaken van de rapportage van het Bestuur over de ondernemingsdoelstellingen, de strategie, de daaraan verbonden risico's en de mechanismen tot beheersing van risico's van financiële aard;
- het bestaan van dit reglement.

Artikel 12 - De Ondernemingsraad

- 12.1 De voorzitter van de RvC zal twee commissarissen aanwijzen die de overlegvergaderingen met de Ondernemingsraad, voor zover het betreft overlegvergaderingen waarbij de aanwezigheid van commissarissen is vereist, bijwonen. De aanwezigheid is verplicht in vergaderingen als bedoeld in artikel 24, lid 1 van de Wet op de Ondernemingsraden, waarin de algemene gang van zaken van de onderneming wordt besproken en in vergaderingen waarin een voorgenomen besluit wordt besproken zoals bedoeld in artikel 25, lid 1 van de Wet op de Ondernemingsraden. Onverminderd het bovenstaande kan de voorzitter van de RvC ook andere vergaderingen met de Ondernemingsraad vaststellen indien de voorzitter dit noodzakelijk acht en/of zelf de desbetreffende overlegvergaderingen bijwonen.
- 12.2 Indien een lid van de RvC is uitgenodigd voor het bijwonen van een vergadering van de Ondernemingsraad, zal hij slechts ingaan op een dergelijke uitnodiging na overleg met de voorzitter van de RvC, die in de eerste plaats verantwoordelijk is voor het onderhouden en coördineren van contacten met de Ondernemingsraad, en met het Bestuur.

Artikel 13 -Relatie met de leden – Algemene vergadering

- 13.1 De RvC doet verslag van en legt verantwoording af in de algemene vergadering over de wijze waarop hij zijn taak heeft vervuld, door middel van het verslag van de RvC in het jaarverslag.
- 13.2 De leden van de RvC en de leden van het Bestuur nemen deel aan de vergaderingen van de Algemene Vergadering, behoudens verhindering wegens zwaarwichtige redenen. 13.3 Overeenkomstig het bepaalde in artikel 15 lid 5 van de Statuten zal de voorzitter van de RvC de vergaderingen van de Algemene Vergadering leiden.

Artikel 14 -Informeel contacten

- 14.1 Elke commissaris aan wie door derden vertrouwelijke informatie is toevertrouwd over zaken die de onderneming aangaan, hetzij informeel hetzij indirect of op andere wijze, zal met gepaste voorzichtigheid handelen en zal ernstig overwegen of het noodzakelijk is de RvC of de voorzitter van de RvC hierover te informeren.

Artikel 15 –Vertrouwelijkheid

- 15.1 Elk lid van de RvC zal alle informatie en documentatie verkregen als lid van de RvC, behandelen met de noodzakelijke discretie en in geval van vertrouwelijke informatie, met de gepaste geheimhouding.
- 15.2 Vertrouwelijke informatie zal niet buiten de RvC of het Bestuur gebracht worden, openbaar worden gemaakt of op andere wijze aan derden beschikbaar worden gesteld, zelfs niet na aftreding van een commissaris, tenzij dergelijke informatie reeds in de openbaarheid is gebracht.

Artikel 16 -Tegenstrijdig belang en voorkomen schijn van belangenverstrengeling

- 16.1 Een commissaris neemt niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming indien hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang van de Coöperatie en de met haar verbonden onderneming. Ongewenste vormen van belangenverstrengeling tussen de Coöperatie en de commissarissen dienen te worden vermeden.
- 16.2 Met inachtneming van het bepaalde in artikel 16.1 is sprake van een tegenstrijdig belang in ieder geval, doch daartoe niet beperkt, indien:
- a. de Coöperatie voornemens is een transactie aan te gaan met een rechtspersoon waarin het lid van de RvC een persoonlijk materieel financieel belang houdt;
 - b. de Coöperatie voornemens is een transactie aan te gaan met een rechtspersoon waarvan de directeur een familierechtelijke verhouding heeft met een lid van de RvC tot in de tweede graad;
 - c. de Coöperatie voornemens is een transactie aan te gaan met een rechtspersoon waarbij het lid van de RvC een bestuurs- of toezichthoudende functie vervult.
- 16.3 Een lid van de RvC zal niet in concurrentie treden met de Coöperatie, geen bevoordeling van de Coöperatie voor zichzelf of voor bloed- of aanverwanten tot in de tweede graad vorderen of aannemen, derden geen ongerechtvaardigde voordelen verschaffen en geen zakelijke kansen die aan de Coöperatie toekomen voor zichzelf of anderen dan de Coöperatie benutten.
- 16.4 De leden van de RvC is het niet toegestaan leningen van de Coöperatie te aanvaarden.
- 16.5 Een lid van de RvC meldt een (potentieel) tegenstrijdig belang en feiten en omstandigheden die kunnen leiden tot een (schijn van) belangenverstrengeling, terstond aan de voorzitter van de RvC. In dat geval verschaft het lid van de RvC daarover alle relevante en voor de beoordeling van de situatie noodzakelijke informatie. Of sprake is van een tegenstrijdig belang dan wel feiten en omstandigheden die kunnen leiden tot de conclusie dat sprake is van een (schijn van) belangenverstrengeling, wordt beslist door de voorzitter van de RvC.
- 16.6 Indien een (potentieel) tegenstrijdig belang en feiten en omstandigheden die kunnen leiden tot een (schijn van) belangenverstrengeling, de voorzitter van de RvC betreft, dan dient hij dit terstond te melden aan de vice-voorzitter van de RvC. Alsdan berust op de voorzitter van de RvC dezelfde verplichtingen als opgenomen in het lid 5 van dit artikel.
- 16.7 Indien in strijd wordt gehandeld met de regels als genoemd in dit artikel, dan dient de voorzitter van de RvC en in het geval zich de situatie voordoet van lid 6, de vicevoorzitter, zodanige maatregelen te nemen, dat zo spoedig mogelijk wordt voldaan aan de in dit artikel genoemde regels. Dit ter beoordeling door de voorzitter van de RvC c.q. de vicevoorzitter.
- 16.8 In alle gevallen waarin de Coöperatie een tegenstrijdig belang heeft met een lid van het Bestuur, blijft deze bevoegd de Coöperatie te vertegenwoordigen tenzij er sprake is van een tegenstrijdig belang in privé, in welk geval de voorzitter van de RvC of een andere door de RvC aangewezen commissaris bevoegd is tot vertegenwoordiging van de Coöperatie.

Artikel 17 –Slotbepalingen

- 17.1 Een ieder die tot lid van de RvC wordt benoemd, dient bij het aanvaarden van die functie schriftelijk jegens de RvC te verklaren van de inhoud van dit reglement te hebben kennisgenomen en met de inhoud ervan in te stemmen. Ten blijke van zodanige instemming zal ieder lid van de RvC bij gelegenheid van zijn aantreden een door hem ondertekend exemplaar van dit reglement aan de voorzitter van de RvC overhandigen.
- 17.2 In geval van een tegenstrijdigheid tussen de bepalingen van dit reglement en de bepalingen van de statuten van de Coöperatie, zullen de laatste prevaleren.

Tekst en inhoud van dit reglement Raad van Commissarissen is vastgesteld op
..... 2016 in de vergadering van de Raad van Commissarissen.

.....(voorzitter)

.....(vicevoorzitter)

.....

.....

.....

Directiereglement van ICT-coöperatie Beware U.A., statutair gevestigd te Eindhoven.

1. Definities

In dit Reglement (hierna gedefinieerd) wordt verstaan onder:

Directie: het bestuur van de coöperatie, bestaande uit een algemeen directeur en een directeur;

Raad van commissarissen: de raad van commissarissen van de coöperatie;

Reglement: het onderhavige reglement voor de directie;

Statuten: de statuten van de coöperatie;

2. Doel en reikwijdte van het reglement

a. Met dit reglement wordt nadere invulling gegeven aan de taken van de directie en de leden van de directie afzonderlijk, de wijze van besluitvorming door de directie, en de regels omtrent de vergaderingen van de directie.

b. Dit reglement is opgesteld met inachtneming van de wettelijke bepalingen alsmede de statutaire bepalingen van de coöperatie en beoogt hierop een aanvulling te zijn.

3. Taak van de directie en de afzonderlijke directeuren

De directie is verantwoordelijk voor en belast met het besturen van de coöperatie.

a. Dit houdt in dat de directie verantwoordelijk is voor de realisatie van de statutaire doelstelling van de coöperatie.

b. De directie richt zich bij de vervulling van zijn taak primair naar het belang van de coöperatie en weegt daartoe alle in aanmerking komende belangen van de bij de coöperatie betrokkenen af.

c. De algemeen directeur en de directeur maken afspraken over hun taakverdeling.

d. De algemeen directeur is voorzitter van de directie.

e. In geval van ontstentenis of belet van één van de directieleden berust de directie tijdelijk bij de overgebleven directieleden.

f. Bij ontstentenis of belet van alle directieleden wordt de directie tijdelijk waargenomen door de persoon of personen, die door de raad van commissarissen daartoe, al dan niet uit zijn midden, is aangewezen.

g. Indien een commissaris wordt aangewezen, treedt deze per datum van zijn aanwijzing uit de raad van commissarissen.

4. Besluitvorming

- a. De besluitvorming van de directie vindt plaats conform de bepalingen in de statuten.
- b. Besluiten tot het sluiten van overeenkomsten met een belang van meer dan vijftigduizend euro (€ 50.000, =) behoeven de voorafgaande goedkeuring van de raad van commissarissen conform art. 20 lid 7 letter l van de statuten.
- c. De besluitvorming van de directie vindt in de regel plaats in de vergadering van de directie, tenzij alle leden van de directie instemmen met besluitvorming buiten vergadering. In het laatste geval wordt het betreffende besluit ter vastlegging opgenomen in het verslag of de notulen van de daarop volgende vergadering van de directie.
- d. Ieder lid van de directie heeft één stem en besluiten kunnen door de directie slechts worden genomen indien de meerderheid van de leden ter vergadering aanwezig of vertegenwoordigd is.
- e. De directie en de afzonderlijke leden streven er naar dat besluiten in overeenstemming met elkaar worden genomen. De directie besluit bij gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Blanco stemmen worden geacht niet te zijn uitgebracht. Bij stagnerende besluitvorming binnen de directie neemt de voorzitter van de directie een besluit.

5. Vergaderingen

- a. De directie vergadert op de momenten, wijze en plaats zoals door de statuten en dit reglement is voorgeschreven. Elk lid van de directie heeft de bevoegdheid een vergadering wegens dringende redenen onmiddellijk bijeen te roepen.
- b. De directie komt in vergadering bijeen en wordt voorgezeten door de voorzitter. De voorzitter stelt de agenda voor een vergadering van de directie op, doch alle leden van de directie hebben ieder het recht onderwerpen te agenderen.
- c. Van elke vergadering van de directie worden actie- en besluitenlijsten gemaakt, welke in de eerstvolgende vergadering worden vastgesteld.

6. Strategisch meerjarenplan, jaarbegroting, en kwartaalrapportage

- a. Eenmaal per jaar, vóór 1 december, beziet de directie of het strategisch meerjarenplan aanpassing behoeft. Zo ja, dan wordt een gewijzigd plan ter goedkeuring voorgelegd aan de raad van commissarissen.
- b. Eenmaal per jaar, vóór 1 december, stelt de directie de begroting op voor het navolgende boekjaar en legt deze begroting ter goedkeuring voor aan de raad van commissarissen.
- c. Eenmaal per kwartaal (binnen drie maanden na afloop van het kwartaal) voorziet de directie de raad van commissarissen van de volgende (financiële) informatie met betrekking tot zowel de coöperatie als eventuele dochtervennootschappen:
 - 1) Exploitatierkening in relatie tot de begroting en cijfers van voorafgaande jaren;
 - 2) Ontwikkeling van de liquiditeitspositie;
 - 3) Ontwikkelingen in het productenportfolio;
 - 4) Inzicht in de gemaakte kosten;
 - 5) Inzicht in de gedane investeringen
 - 6) Inzicht in het functioneren van risicobeheersings- en controlesystemen.

7. Algemene ledenvergadering

Eenmaal per jaar, gedurende het eerste kwartaal, organiseert de directie een algemene ledenvergadering gedurende welke naast de jaarrekening en het jaarverslag van het voorafgaande boekjaar, en overige eventuele onderwerpen, de jaarbegroting en een eventueel aangepast strategisch meerjarenplan ter vaststelling zullen worden voorgelegd.

8. Tegenstrijdig belangen

- a. In die gevallen waarin de coöperatie een tegenstrijdig belang heeft met een of meer directieleden, vertegenwoordigt de raad van commissarissen de coöperatie. Deze bevoegdheid komt tevens toe aan twee gezamenlijk handelende leden van de raad van commissarissen.
- b. Een directielid meldt een (mogelijk) tegenstrijdig belang terstond bij de voorzitter van de raad van commissarissen en verschaft daarover alle relevante informatie. De raad van commissarissen stelt vast of sprake is van een tegenstrijdig belang en besluit of en hoe hij de vertegenwoordiging vormgeeft.
- d. Een directielid neemt niet deel aan de discussie en de besluitvorming over een onderwerp of transactie waarbij hij of zij een tegenstrijdig belang heeft.

9. Werkgeversrol

- a. Het statutaire bestuur van de coöperatie wordt gevormd door de directie. Het bestuur is daarmee een benoemd (niet gekozen) bestuur.
- b. De benoeming, evenals schorsing en ontslag, geschiedt door de raad van commissarissen. De arbeidsvoorwaarden worden vastgesteld door de raad van commissarissen.
- c. De benoeming van directieleden is, tenzij anders overeengekomen, voor onbepaalde tijd.
- d. Jaarlijks voert de raad van commissarissen, of een delegatie uit de raad van commissarissen, minimaal een functioneringsgesprek met de directieleden gezamenlijk, zowel als met elke directeur afzonderlijk. Van deze gesprekken wordt schriftelijk verslag gedaan.

10. Slotbepalingen

- a. In gevallen waarin dit reglement niet voorziet, beslist de raad van commissarissen, met inachtneming van wettelijke bepalingen en de statuten.
- b. Dit reglement zal worden geëvalueerd zodra gewijzigde statuten of gewijzigde wet- en regelgeving daartoe aanleiding geven.
- c. Dit reglement treedt in werking op

Aldus vastgesteld te Eindhoven op 2017

(HANDTEKENINGEN DIRECTIE EN VOORZITTER RAAD VAN COMMISSARISSEN)

Bijlage 6: benoemingsprocedure Commissarissen en directieleden

De benoemingsprocedures van commissarissen en directieleden zijn geregeld in de statuten (artikel 12 voor directieleden en artikel 19 voor commissarissen) en reglementen.

De hoofdlijn daarin is: commissarissen worden benoemd door de Algemene Ledenvergadering (ALV) en de directieleden door de Raad van Commissarissen (RvC).

Oprichtingsfase

Bij de oprichting van de Coöperatie is er een bijzondere situatie.

Er is immers nog geen ALV om de commissarissen te benoemen én nog geen RvC om de directie te benoemen.

De meest gebruikelijke oplossing bij het oprichten van een coöperatie is dat de oprichtende partijen bij de oprichting de namen van de eerste commissarissen en directieleden laten vastleggen in de statuten.

In het geval van de ICT-coöperatie Beware betreft het 3 commissarissen (op basis van artikel 19 lid 2 van de concept-statuten). De Algemene Ledenvergadering bepaalt later uit hoe veel personen (maximaal 6, artikel 19 lid 2 van de concept-statuten) daadwerkelijk gaat bestaan. Indien aan de orde, kunnen de overige commissarissen dan op voordracht van de zittende RvC worden benoemd door de ALV.

Het aantal directieleden bedraagt, op basis van het ‘vier-ogen-principe’ minimaal 2 (artikel 12 lid 1 van de concept-statuten). Het voorstel is om de eerste directie voor een zeer beperkt aantal uren (samen 0,1 fte) te bemensen met 2 topmanagers vanuit de oprichtende gemeenten, die het uitvoerende werk delegeren naar een operationeel manager.

In de loop van 2016 kan dan door de RvC, in samenspraak met deze eerste directie, het definitieve aantal directieleden, de taakverdelingen en het benodigde aantal uren worden vastgesteld.

Praktisch gezien komt dat vóór de oprichting op het volgende neer:

- de 3 oprichtende gemeenten dragen elk 1 commissaris voor; 1 gemeente een commissaris met ICT-expertise, 1 gemeente een commissaris met expertise ten aanzien van financiën en/of control en 1 gemeente een commissaris met algemene expertise. Vooraf dient de verdeling van de expertise-gebieden met elkaar te worden afgestemd. Vervolgens dient de aanvaardbaarheid van de voor te dragen kandidaten bij de andere 2 gemeenten te worden afgestemd.
- de 3 oprichtende gemeenten dragen gezamenlijk de eerste 2 directieleden voor. De stuurgroep voor de coöperatie doet hiervoor een voorstel aan de 3 Colleges.
- Zowel voor wat betreft de benoeming van Commissarissen als voor wat betreft de benoeming van de directeuren wordt natuurlijk gewerkt binnen de wettelijke kaders en overige interne en externe regels ten aanzien van de inzet van ambtenaren in gelieerde rechtspersonen (verenigbaarheid van functies, beleid t.a.v. nevenfuncties, regels t.a.v. verbonden partijen e.d.).

Bijlage 11 Software ontwikkeling binnen een community

Om elk softwarepakket binnen de coöperatie vormt zich een community die zorgdraagt voor de (door)ontwikkeling van het product. Voordat men het softwarepakket laat ontwikkelen of dat het wordt ondergebracht in de ICT-coöperatie, wordt per softwarepakket een aparte businesscase opgesteld waarin staat hoe het beheer, de hosting en verantwoordelijkheden etc. geregeld gaat worden. De aan de community deelnemende gemeenten besluiten gezamenlijk wat daarin van belang is.

De community bestaat uit leden van de coöperatie die gebruik (willen gaan) maken van het softwarepakket. Deelnemers kunnen zelf bepalen of ze gebruik maken van een pakket en in welk stadium ze toetreden tot de community. Dit kan zijn tijdens het ontstaan van het idee, tijdens de ontwikkeling of pas nadat het aangeboden wordt aan de deelnemers als compleet pakket. Over de doorontwikkeling is de inspraak weer gelijk aan de andere deelnemers. Dit besluit kan per pakket verschillen.

Het beheer van een softwarepakket is een belangrijk onderdeel. Zonder goed beheer kan zelfs de beste software niet slagen. Binnen de community bestaat de mogelijkheid om mee te beslissen hoe hiermee om wordt gedaan voor dat specifieke pakket. Zo kun je ervoor zorgen dat je als deelnemer je eigen voorwaarden kunt stellen en er op toe kunt zien dat dit onderdeel goed wordt geborgd.

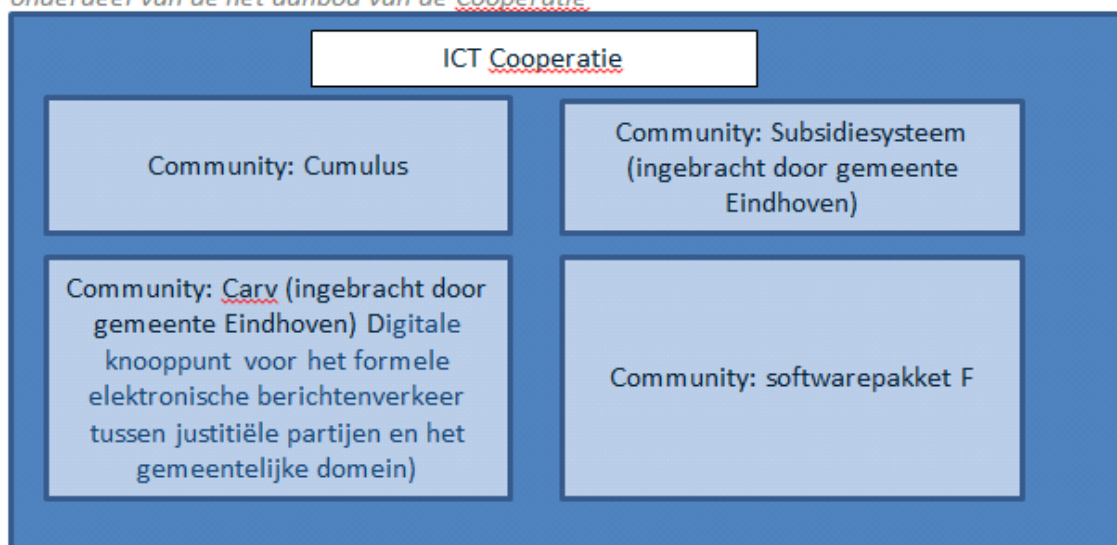
De deelnemers van de community (laten) de software bouwen volgens de laatste privacy en security richtlijnen en dit wordt gewaarborgd tijdens het hele proces van ontwikkeling, doorontwikkeling en beheer.

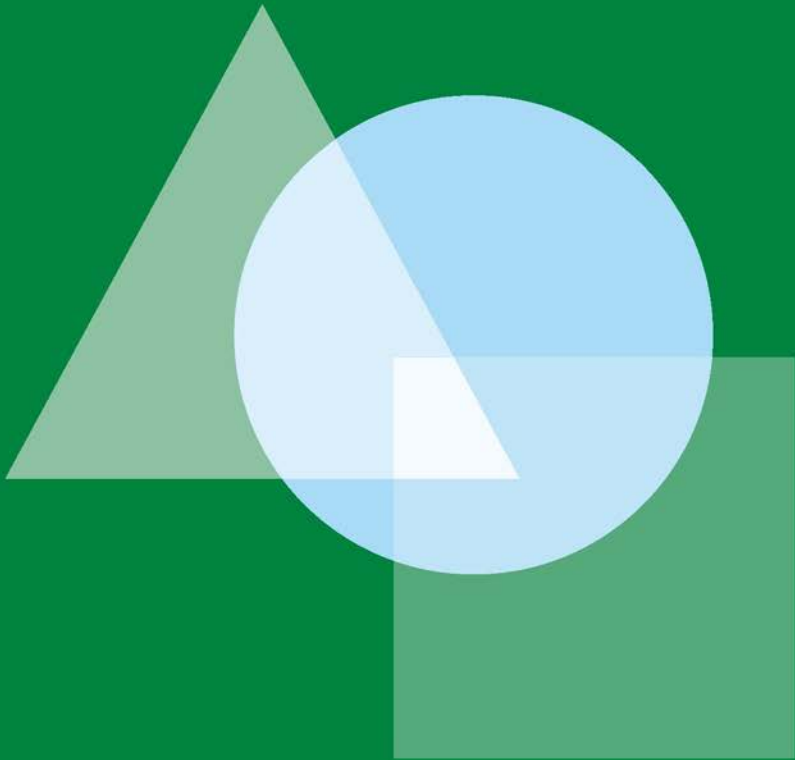
De ICT-Coöperatie ziet erop toe dat de (door-)ontwikkeling 100% voldoet aan de landelijke standaarden zodat uiteindelijk de koppelingen binnen de hele architectuur makkelijker en daarmee goedkoper wordt.

Als een lid dat in eerste instantie niet deel heeft genomen en later de ontwikkelde applicatie toch gaan gebruiken, worden de kosten alsnog verrekend volgens dezelfde verdeelsleutel. Indien de ICT-coöperatie besluit software aan te kopen dan kunnen de leden het gebruikersrecht krijgen, hoe meer leden er gebruik van maken hoe goedkoper het wordt.

Communities binnen de ICT-coöperatie

Situatieschets: Rondom en softwarepakket wordt een community gevormd en wordt onderdeel van de het aanbod van de Coöperatie





Maak Waar!

Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid

Maak Waar!

Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid

De digitale overheid: maak waar!

Nederland heeft veel te winnen bij in de hoogste versnelling verdergaande digitalisering. De Nederlandse overheid kan daaraan in belangrijke mate bijdragen. En moet dat ook doen. Er zijn vele mogelijkheden om publieke taken en dienstverlening beter uit te voeren en het vertrouwen van burgers en bedrijven te vergroten om nieuwe, innovatieve oplossingen te gebruiken. De voorwaarde is wel dat de overheid een fundamenteel andere omgang met digitalisering ontwikkelt. Ten onrechte vinden politici, bestuurders en ambtenaren digitalisering belangrijk maar niet urgent – maar digitalisering hoort in de categorie belangrijk én urgent. Omdat digitalisering van de overheid veel kansen biedt voor betere dienstverlening, meer economische groei en een open, transparante overheid; maar ook omdat er grote risico's ontstaan voor het functioneren van de overheid bij verwaarlozing van vitale digitale infrastructuur.

Willen we de kansen waar maken, te beginnen als overheden en publieke uitvoeringsorganisaties gezamenlijk, dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan en moet een aantal forse stappen worden gezet.

Daarom stelt deze Studiegroep het navolgende:

- Digitalisering van de overheid vergt een radicale omkering van houding. Digitale toepassingen zijn per definitie nooit af, het principe *first time right* moet overboord. Digitaal is 'permanent bèta', iteratief, experimenteren moet, en fouten zijn een opmaat naar een volgende release. Innoveren vervangt 'planning en control'. Ten volle moet recht worden gedaan aan uitvoerbaarheid en aan uitvoeringsorganisaties.
- Overheidsorganisaties zullen zelf tot in de kern van hun primaire processen ICT moeten begrijpen, regisseren en, zonder afhankelijkheden van private partijen, ook moeten kunnen uitvoeren. Ambitie: de overheid doet in expertise niet onder voor die van de markt; de overheid neemt leiding in ontwikkeling en beheer van de eigen ICT. De voorwaarden daartoe zullen op orde moeten worden gebracht. Investeren in kennis: niet alleen techniek, ook verbinding van beleid en uitvoering, ook professioneel opdrachtgeverschap, ruimte door mandaat aan deskundigen en voortrekkers. Een omvangrijke personele transformatie: durven te reduceren in personeel om ruimte te maken voor fors meer en nieuw digitaal talent van werkvloer tot en met de top.
- De digitale basisinfrastructuur (Generieke Digitale Infrastructuur, GDI) wordt bestempeld tot vitale infrastructuur voor Nederland. De financiering wordt, inclusief doorontwikkeling en innovatie, structureel geborgd.
- Digitale dienstverlening moet het niveau van websites en digitale formulieren voorbij en proactief worden georganiseerd rond behoeften van burgers en bedrijven, differentiëren naar omstandigheid, en hand in hand gaan met fysieke vormen van (burger-) contact.
- Op termijn biedt digitalisering ook het perspectief van betere kwaliteit voor lagere kosten per product. Bij focus op samenhangende infrastructuur en dienstverlening, in plaats van op afzonderlijke voorzieningen, worden ICT-uitgaven niet geringer maar de kwaliteit beter en de totale kosten van de diensten en producten per eenheid lager.

- Alle bewindslieden en bestuurders bij de medeoverheden moeten zich realiseren dat ICT en digitalisering kern zijn van hun primaire processen; in de zorg, in de veiligheid, in infrastructuur, in het sociaal domein, et cetera; en dat zij daar ten volle verantwoordelijk voor zijn.
- ‘Eén overheid’ in dienstverlening en uitvoering naar en voor burgers en bedrijven, dat is wat verdere digitalisering van de overheid kan bewerkstelligen. Digitalisering is daarmee een opdracht aan de overheden gezamenlijk; het is een interbestuurlijke verantwoordelijkheid; de ontwikkeling en besluitvorming zal door gemeenten, rijk en andere overheden hand-in-hand moeten worden opgepakt.
- De digitale overheid is een *board room decision*. Het kabinet en de medeoverheden geven het goede voorbeeld: een ministeriële commissie digitalisering ‘plus’, onder voorzitterschap van de minister-president met de betrokken bewindslieden plus bestuurders uit medeoverheden. De taakopdracht is breed: op programmatische basis bijeenbrengen hoe de economie en de overheid zo productief mogelijk te digitaliseren en tegelijkertijd publieke belangen te borgen.

Met de oproep *Maak waar!* legt deze Studiegroep een forse claim op zittende en komende bestuurders op politiek en ambtelijk niveau, bij alle overheden. Wij realiseren ons dat. Dit alles vergt erkenning bij overheidsorganisaties, om te beginnen bij het ministerie van BZK, van de noodzaak tot omslag en inhaal, en vergt ambitie om te investeren. Dit rapport biedt een basis voor het inrichten van een programmeringcyclus, een meerjarig overheidsbreed programma met jaarlijkse updates en digitaliseringprogramma's voor inhoudelijke domeinen. Dat maakt acties voor de ontwikkeling van de Digitale Overheid concreet. Zo snel mogelijk wordt ten behoeve van de komende kabinetsperiode, interbestuurlijk en interdepartementaal, gestart met de voorbereiding daarvan.

Inhoudsopgave

1	De noodzaak om te veranderen	9
1.1	Vrijwel alles digitaliseert	10
1.2	Maar de overheid blijft achter	11
1.3	De gevolgen	12
1.4	Focus van dit rapport	13
2	Overheid en digitale technologie: dominante trends	15
2.1	Inleiding	16
2.2	Digitale technologie	16
2.3	Implicaties voor de overheid	19
3	Digitale basisinfrastructuur	25
3.1	Inleiding	26
3.2	Doorontwikkeling digitale basisinfrastructuur	26
3.3	Governance, financiering, uitvoering	31
4	Dienstverlening aan inwoners en ondernemers	39
4.1	Inleiding	40
4.2	Inspelen op behoeften en voorkeuren	40
4.3	Datagebruik: twee voorwaarden	42
4.4	Digitale uitsluiting bestrijden	44
5	Omgaan met digitalisering	47
5.1	Inleiding	48
5.2	Samen optrekken	48
5.3	Kleine stappen, snel resultaat	51
5.4	Digitale kennis en kunde als kerncompetentie van de overheid	53
5.5	Tot slot	56

6	Nawoord, dankwoord	57
7	Geraadpleegde literatuur	59
8	Bijlagen	65
	Bijlage 1 Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid	66
	Bijlage 2 Taakopdracht	67
	Bijlage 3 Gesproken personen	70



**De noodzaak om
te veranderen**

1.1 Vrijwel alles digitaliseert

Een steeds groter deel van ons leven en werk verloopt via digitale kanalen. Treinreizigers plannen hun reis met behulp van een app op hun smartphone. Bij vertraging doen ze hetzelfde en negeren daarbij de matrixborden boven de perrons. Boeken, kleding en boodschappen: we kopen ze online en verwachten ze binnen een dag in huis te krijgen. Films, nieuws en muziek bekijken en luisteren we inmiddels overal en op elk tijdstip. Bedrijven monitoren realtime de verkoop van diensten en producten aan afnemers en hun ketens van toeleveranciers, zodat ze de behoeften zo precies mogelijk kennen en tijdig hun voorraden kunnen aanvullen. Ook de dienstverlening van overheden wordt steeds meer digitaal. Bij de Sociale Verzekeringsbank verschaft MijnSVB.nl inzicht in de AOW, kinderbijslag en persoonsgebonden budgetten. Bij gemeenten gaat het aanvragen van een parkeervergunning digitaal, net als de aanvraag voor toestemming voor het bouwen van een dakkapel, of het melden van een klacht. Het digitale kanaal heeft steeds vaker de voorkeur bij inwoners, ondernemers en overheden. Het internetverkeer groeit al jaren explosief en die ontwikkeling zet alleen maar verder door.

Maar het zijn al lang niet meer alleen mensen en organisaties die digitaal met elkaar zijn verbonden. Steeds meer objecten veranderen in een computer, van auto's en tractoren tot lantaarnpalen, koelkasten en bruggen. En al deze objecten communiceren met elkaar en met hun gebruikers en maken het internet ook 'slim'. Vliegtuigen registreren zelf hun vluchtgegevens, die na landing zorgvuldig worden geanalyseerd. Windmolens geven door wanneer onderhoud nodig is. Slimme meters geven energiestanden door, houden onze hartslag bij of tellen bewegingen die wel elke dag maken. Camera's in de openbare ruimte herkennen gezichten en bewegingspatronen. Met de komst van dit 'internet der dingen' vervaagt het onderscheid tussen het digitale en de fysieke leefwereld en ontstaat in rap tempo een geheel nieuwe werkelijkheid. Dit proces wordt nog eens versneld door continue feedback loops en de analyse van grootschalige gegevensbestanden (big data analytics). Deze 'hyperdigitalisering' kenmerkt zich door enorme datagroei, de opslag daarvan in de cloud, de realtime beschikbaarheid van gegevens via internet en

de mogelijkheid deze te kunnen analyseren en in te zetten in de meeste uiteenlopende processen.

Digitalisering heeft veel positieve effecten op het functioneren van de samenleving, en kan een grote bijdrage leveren aan de productiviteit, werkgelegenheid en het maatschappelijk welzijn (OECD 2017). Middelen zijn efficiënter in te zetten, transacties gaan sneller en producten en diensten sluiten beter aan bij wat mensen willen en nodig hebben. Tegelijkertijd zijn er ook negatieve effecten, waarvan banenverlies een van de meest zichtbare is (Van Est en Kool 2015). Banken en verzekeraars bijvoorbeeld, verminderen het aantal kantoren met klantenbalies steeds verder, waarmee de behoefte aan baliemedewerkers met vele duizenden in korte tijd afneemt. Deze ontwikkeling treft ook overheidsorganisaties, in alle bestuurslagen. Daarbij resulteert digitalisering ook in nieuwe kwetsbaarheden, zoals informatieveiligheid en cybercriminaliteit.

De mogelijkheden en kwetsbaarheden van digitalisering brengen aldus ook vele opgaven met zich mee, voor inwoners, ondernemers, overheden en vele andere partijen. Er is bijvoorbeeld een nieuwe balans nodig tussen de potentiële baten van open data en privacy, een waarde die van groot belang is voor de democratische samenleving. Een andere afweging is die tussen de veiligheid van digitale toepassingen en het gebruiksgemak daarvan. Ook zal gezocht moeten worden naar nieuwe manieren om mensen en techniek samen beter te laten functioneren, zeker in publieke sectoren waar menselijk contact een grote rol speelt (Went et al. 2015) en/of beslissingen een grote impact hebben op het leven van mensen (WRR 2016). Digitalisering beïnvloedt bovendien de overheid in al haar facetten, met cybersecurity, de digitale economie en de digitalisering van de eigen kerntaken als belangrijke aandachtspunten. Digitalisering heeft potentieel een duidelijk disruptief karakter, en dat geldt ook voor de impact daarvan op de overheid.

1.2 Maar de overheid blijft achter

Dit rapport richt zich op wat de OECD (2016a) typeert als de opgave van de 'digitale transformatie' van de publieke sector in engere zin. Hoe moet de overheid zelf veranderen om haar rol in de informatiesamenleving effectief te pakken? Het rapport stoelt op de constatering dat de Nederlandse overheid in de wereldwijde digitalisering de afgelopen jaren vele kansen heeft laten liggen waardoor er achterstanden zijn ontstaan. Zolang we daar onze vinger niet achter krijgen, is het koersen op nog verder weg liggende mogelijkheden een ondoordachte vlucht naar voren.

De digitalisering van de Nederlandse overheid kent een respectabele geschiedenis, die teruggaat tot de introductie van de eerste computers aan het eind van de jaren vijftig van de vorige eeuw, de automatisering van de bedrijfsvoering en de stappen die zijn genomen om de overheid ook op het internet zichtbaar te maken.¹ Gedurende deze eerste fase van digitalisering werden bestaande processen geautomatiseerd en konden de organisatie en werkwijze van de overheid grotendeels bij het oude blijven. Maar bijna ongemerkt is een nieuw tijdvak aangebroken. Een tijdvak waarin digitale middelen niet alleen de taakuitvoering ondersteunen, maar daar ook een integraal onderdeel van zijn geworden. Van de beleidsvorming tot de uitvoering en het contact met burgers en bedrijven: zonder digitale middelen is het niet langer mogelijk. Dit gegeven vereist een fundamentele doordenking en aanpassing van de organisatie en werkwijze van de overheid.

De Nederlandse overheid is vooralsnog onvoldoende toegerust op deze digitale transformatie. De grote maatschappelijke impact van digitalisering staat onvoldoende op het netvlies van bestuurders en politici en is door de bank genomen geen integraal onderdeel van hun denken en doen (AWTi 2015). De vrijwel ontbrekende aandacht voor digitalisering in de diverse partijprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017 is illustratief. Wat digitalisering vermag, wordt te vaak simpelweg niet onderkend, laat staan dat ernaar wordt gehandeld. Een groot struikel-

blok is de opvatting dat digitalisering louter een middel is om de beheersefficiency van de bedrijfsvoering te vergroten, gericht op concreet in te boeken kostenreducties. Deze zienswijze is te kort door de bocht. Digitale middelen zijn een vitaal bestanddeel van de kerntaken van de overheid. Kenmerkend daarvoor is onder meer dat de een investeert en de ander profiteert, maar ook dat dit niet altijd direct in geld is uit te drukken (OECD 2005). Een tweede, daarmee samenhangende misvatting is dat digitale technologie slechts een middel is, dat niet of nauwelijks van invloed is op de beleidseffectiviteit (WRR 2011). Daardoor blijven mogelijkheden onbenut en krijgen kwetsbaarheden onvoldoende aandacht. Ten derde dreigt de angst voor uit de hand lopende projecten de noodzaak om te innoveren te verlammen. Dat is begrijpelijk, maar bovenal jammer. Juist digitale technologie biedt de overheid immers bij uitstek de mogelijkheid om continu processen te verbeteren, organisaties anders in te richten, effectiever samen te werken in publieke en publiekprivate ketens en nieuwe werkwijzen te vinden die beter tegemoetkomen aan de behoefte en voorkeuren van inwoners en ondernemers.

In de praktijk zien we dat er weliswaar grote stappen voorwaarts worden gemaakt, maar zelden op een manier die toekomstbestendig is. Digitalisering is nog altijd in belangrijke mate een kwestie van afzonderlijke departementen, uitvoeringsorganisaties en gemeenten, die voornamelijk de eigen processen automatiseren. Hierdoor ontstaat overlap, wordt onnodig veel geld besteed en ontstaat een onoverzichtelijk en inefficiënt geheel. Dit bemoeilijkt de vaak zo noodzakelijke samenwerking van allerlei organisaties om maatschappelijke opgaven echt effectief aan te pakken. Digitalisering is dan vooral zorgen dat eindeloos veel koppelingen tot stand komen, die nodig zijn om publieke organisaties met elkaar te verbinden. In plaats van een snelweg hebben we een doolhof gekregen. Tevens zijn overheden geneigd om aan digitale toepassingen de eis te stellen dat ze bij aanvang perfect werken en zelfs door de minst geletterde burgers te gebruiken zijn. Dit heeft tot gevolg dat vaak voor maatwerk wordt gekozen en goedkopere standaardoplossingen op de plank blijven, terwijl daarmee tegen vaak geringe kosten een groot publiek kan worden bereikt en de vrijgekomen middelen gebruikt kunnen worden voor de mensen die een speciale behandeling nodig hebben.

¹ De website van het Ministerie van Defensie was een van de eerste overheidswebsites die eind 1996 online kwam. Bron: Webarchivering bij de centrale overheid. Erfgoedinspectie november 2016, p.7

Al meer dan twintig jaar is beleidsmatig de koers dat een goed functionerende publieke sector een aantal gemeenschappelijk gebruikte digitale bouwstenen vereist, zoals betrouwbare digitale bronbestanden en digitale identiteit. Wanneer deze bouwstenen ontbreken en afzonderlijke overheidsonderdelen bij de inzet van digitale middelen hun eigen weg gaan, blijven cruciale verbeteringen voor burgers en bedrijven uit, en niet in de laatste plaats ook voor de overheid zelf. De totstandkoming, doorontwikkeling en vernieuwing (ICT veroudert snel!) van deze bouwstenen verloopt echter traag. Te traag, gezien de behoeften van die burgers en bedrijven en gezien het tempo van de technologische vooruitgang. Tegen de tijd dat een bouwsteen min of meer gemeengoed is geworden, is de gebruikte technologie al weer verouderd en zijn er inmiddels nieuwe vragen. Dat de rijksoverheid een deel van haar ICT-projecten niet op orde heeft, constateerde ook de Tijdelijke Commissie ICT (2014). Volgens de commissie is onder meer de verantwoordings- en besluitvormingsstructuur bij ICT-projecten gebrekkig; schiet de ICT-kennis van de rijksoverheid tekort; en – wellicht het meest indringend – ontbreekt het de rijksoverheid aan lerend vermogen op ICT-gebied.

Een cruciale digitale bouwsteen is adequate identificatie en authenticatie van burgers. Deze bouwsteen maakt de uitwisseling van vertrouwelijke informatie mogelijk. Hiervoor is de voorziening DigiD ontwikkeld. DigiD werd de afgelopen jaren snel kwetsbaarder, omdat het de enige manier was om digitale diensten bij de overheid af te nemen en de onderliggende technologie snel verouderd raakte. Ook is het oorspronkelijke DigiD ontoereikend voor de inmiddels beleidsmatig gewenste intensieve uitwisseling van medische gegevens, die een betere beveiliging vereisen. Wat nog maar een paar jaar geleden een grote innovatie was, vormt momenteel dus een grote belemmering voor de verdergaande digitalisering van de publieke sector.

1.3 De gevolgen

Het aanpakken van de huidige situatie is belangrijk én urgent. Het is inmiddels onomstreden dat digitalisering positief bijdraagt aan productiviteit en werkgelegenheid (voor een overzicht van relevante studies zie OECD 2017: 14). Daarbij rendoert vooral het gebruik van digitale middelen (Dialogic 2014). Ook de overheid kan en moet daarvan maximaal willen profiteren. De publieke waarde van de digitale overheid is weliswaar lastig concreet vast te stellen doordat een juiste meetmethode ontbreekt (Savoldelli et al. 2013). Indirect bewijs is er echter wel. Duidelijk is, dat landen met een sterk ontwikkelde digitale overheid hoog scoren op concurrentievermogen (VN 2016: 126) en daar moet Nederland bij willen blijven horen. Tevens stimuleert de digitale overheid de totstandkoming van nieuwe businessmodellen en de hervorming van bedrijfssectoren. Dit maakt innovaties mogelijk in de private en publieke sector en stimuleert op de lange termijn economische groei (Schwab en Sala-i-Martin 2015). Voor de open economie van Nederland is het daarnaast van groot belang dat nationale digitale infrastructuren met elkaar kunnen communiceren en de grensoverschrijdende digitale dienstverlening optimaal functioneert. Door dat slim te doen, beperken we onze maatschappelijke transactiekosten tot het strikt noodzakelijke, met de concurrentievoordelen van dien (WRR 2003). Een voorbeeld vormt zo verregaand mogelijke standaardisatie van maatschappelijke verantwoordingsrapportages (Standard Business Reporting), waarin Nederland nastreeft internationaal koploper te zijn.

De 'publieke waarde' van de digitale overheid ligt uiteindelijk in het leveren van kwalitatief hoogwaardige diensten (beschikbaarheid, gebruikstevredenheid, behoorlijkheid, kosten); in het realiseren van voor de gehele bevolking wenselijke doelstellingen zoals economische groei, betere gezondheid, minder armoede of verbetering van de leefomgeving) en in het borgen van vertrouwen in publieke instituties (Kearns 2004, vgl. OECD 2017).

Kortom: wanneer de digitale transformatie van de publieke sector onvoldoende doorzet, en de overheid er niet in slaagt om tijdig en adequaat in te spelen op de kansen en kwetsbaarheden van digitalisering, ook in Europees verband, heeft de hele samenleving daar last van. De overheid doet dan niet waarvoor ze in het leven is geroepen, waarvoor mensen betalen en periodiek bestuurders kiezen.

1.4 Focus van dit rapport

Het kabinet onderkent de grote maatschappelijke betekenis van digitalisering. Tegelijkertijd onderkent het kabinet dat het zeker geen vanzelfsprekendheid is dat Nederland zijn positie als hoog gedigitaliseerd land kan vasthouden of zelfs uitbouwen zonder gerichte strategische agenda. Daarom is op 16 november 2016 de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid ingesteld (zie Bijlage 3). De Studiegroep heeft de opdracht gekregen om te adviseren over de digitale transformatie van de overheid. Het gaat daarbij specifiek om 'de doorontwikkeling, de financiering en de governance van de generieke digitale voorzieningen' en 'de doorontwikkeling en de benodigde kennis en kunde voor het leveren van digitale overheidsdiensten voor burgers en bedrijven'. Tevens benoemt het kabinet in zijn adviesaanvraag drie aandachtspunten, namelijk de rol en positie van de medeoverheden, verantwoord datagebruik, en normering en toezicht. Conform deze opdracht richt dit rapport zich op de digitale basisinfrastructuur, digitale dienstverlening en het digitale leiderschap van de overheid. Bij dienstverlening doelen we in dit rapport daarbij expliciet op dienstverlening aan zowel burgers als ondernemers en bedrijven.

Voor dit rapport is geput uit onderzoeksrapporten en beleidsadviezen die de afgelopen tien jaar over de digitale overheid zijn verschenen, en uit wetenschappelijke onderzoek, aangevuld met ervaringsdeskundigheid van belangrijke spelers in het veld.² Voor het wetenschappelijk onderzoek hebben we gebruik gemaakt van bestaand onderzoek naar de digitale overheid. Dat onderzoek bleek tamelijk schaars, afgezien van publicaties over deelaspecten zoals privacy, veiligheid en big data. Opvallend genoeg was dat ongeveer tien jaar geleden anders, toen een kleine hausse aan onderzoek naar de digitale overheid het licht zag. Intussen is de aandacht echter weer grotendeels geluwd, hoewel er een groeiende belangstelling valt waar te nemen voor het gebruik van digitale technologie door stadsbesturen. Ook hebben we enkele nieuwe onderzoeken laten uitvoeren om inzicht te krijgen in het beleidsinstrumentarium, manieren om verantwoord met data om te gaan binnen de overheid en de wijze waarop in verschillende

landen het bestuur van de digitale overheid is georganiseerd.³ De ervaringsdeskundigheid die we konden benutten was afkomstig van mensen uit het openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en de wetenschap. Gesprekken, themabijeenkomsten en werkbezoeken hebben ons inzicht verschaft in de manier waarop overheden digitalisering in hun beleidsprocessen benutten en grote bedrijven de omslag naar een digitale organisatie maken.

² Zie bijlage 3.

³ SEO (2017) Plussen en minnen. MKBA's op ICT-gebied in kaart gebracht, Amsterdam; PBLQ (2017) Internationale vergelijking Governance I-beleid, Den Haag; en Leenes, Taylor en Van Schendel (2017) Public sector data ethics: from principles to practice, Tilburg. De studies zijn beschikbaar op: <http://kennisopenbaarbestuur.nl>



**Overheid
en digitale
technologie:
dominante
trends**

2.1 Inleiding

Digitalisering is een containerbegrip, dat verschillende technologieën omvat en met regelmaat van de klok hypes kent. Kenmerkend is dat het geheel van technologieën voortdurend sterk in ontwikkeling is, zoals momenteel geldt voor het internet of things, big data analytics, artificiële intelligentie en blockchain (OECD 2016b). Kenmerkend is ook dat er sprake is van een internationale, wereldwijde ontwikkeling. Een land als Nederland heeft slechts beperkte invloed op wat er gebeurt en is op veel punten eerst en vooral volgend. De EU is een zeer actieve partij en de totstandkoming van een *digital single market* is niet voor niets één van de speerpunten van het beleid van de commissie. Digitalisering houdt echter ook niet bij de EU-grenzen op.

De toepassing van deze technologieën resulteert in een aantal nieuwe mogelijkheden, dat in beginsel een positief effect op de economie en de samenleving heeft. Het reikt echter te ver om de grote maatschappelijke impact van deze technologieën te beschrijven, temeer daar deze impact nog deels ongewis is en behalve van de technologie zelf ook afhankelijk is van hoe we daarmee in de praktijk willen omgaan. Hoe dan ook zullen deze technologieën en de mogelijkheden die ze in zich bergen van grote betekenis zijn voor de rol, maar ook de organisatie en werkwijze van de Nederlandse overheid. Volgens diverse internationale ranglijsten over digitalisering lijkt de Nederlandse overheid het goed te doen. Toch is er om verschillende redenen veel aanleiding tot ongerustheid over de vraag of de overheid voldoende in staat is om de huidige technologische dynamiek in haar beleid en de beleidsuitvoering te absorberen en publieke waarde te realiseren voor burgers en bedrijven.

2.2 Digitale technologie

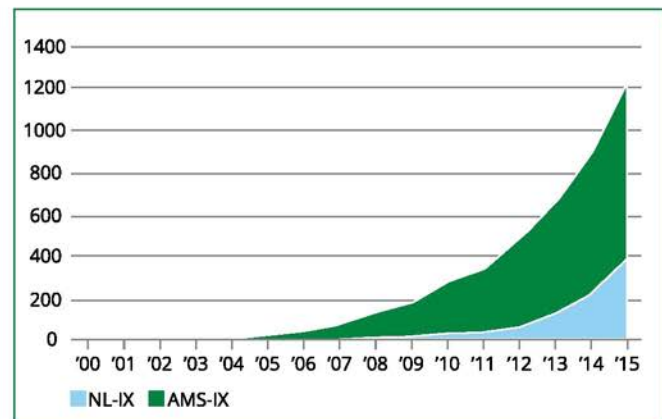
In strikte zin gaat het bij digitalisering om de omzetting van gegevens van allerlei aard naar een binaire code, resulterend in reeksen van 0 en 1 (Shapiro en Varian 1998). Dit proces is in een stroomversnelling geraakt door de hoge vlucht die het internetgebruik heeft genomen en de sterk gegroeide connectiviteit, met Nederland internationaal in de voorhoede. Door goedkopere en

krachtigere computers en robotisering wordt het internet bovendien 'uitgebreid met zintuigen (sensoren), handen en voeten (actuatoren), en dankzij machinelere en kunstmatige intelligentie wordt het internet ook 'slim' (Van Est en Kool 2015). Brynjolfsson en McAfee (2014: 57-70) spreken veelbetekend van 'de digitalisering van bijna alles'. Deze ontwikkeling heeft een aantal kenmerken en uitingsvormen, die we hieronder langslopen.

2.2.1 Dataficatie

Allereerst vindt een explosieve groei plaats van de hoeveelheid data, die in combinatie met nieuwe manieren van opslaan, verwerken, versturen en analyseren van gegevens een grote bron vormt voor de ontwikkeling van nieuwe kennis en voor innovatie. Data is doelbewust verzameld (bijvoorbeeld verplichte registraties); is gecreëerd door een apparaat (bijvoorbeeld een sensor) of systeem; of is vrijwillig afgestaan als bijproduct van het gebruik van systemen, apparaten of platforms, denk aan financiële transacties en gebruik van sociale media (Kitchin 2014: 87-98). In het derde kwartaal van 2015 communiceerden in Nederland al 2,5 miljoen apparaten mobiel met andere apparaten (CBS 2016: 75). Door deze ontwikkelingen neemt het internetverkeer een hoge vlucht.

Volume internetverkeer via AMS-IX en NL-IX ¹



Bron: AMS-IX; NL-IX.

¹ AMS-IX: gemeten in de maand december van het aangegeven jaar; NL-IX: gemeten in het vierde kwartaal van het aangegeven jaar, behalve NL-IX 2015: gemeten in het derde kwartaal van 2015.

Als gevolg van dataficatie dringt het digitale ook steeds dieper door in de fysieke werkelijkheid. En andersom geldt dat de digitale wereld een steeds gedetailleerdere weergave van de echte wereld wordt. Door de continue feedbackloops tussen de digitale wereld en de fysieke werkelijkheid raken beide steeds meer vervlochten, en wordt het onderscheid tussen digitaal en niet-digitaal in feite obsoleet. Elke proces en elke dienst of product zal in de nabije toekomst digitale componenten gaan bevatten, en op enigerlei wijze verbonden zijn aan een digitaal netwerk.

De baten zijn daarbij groot, en variëren van een betere en goedkopere planning van onderhoud aan wegen, windmolens, dijken en vliegtuigen; betere medische behandelingen; grotere oogsten tot het reduceren van files en – hierboven al genoemd – gepersonaliseerde dienstverlening (Klous en Wielaard 2014). De enorme groei van toepassingen op dit vlak heeft behalve met de beschikbaarheid van steeds kleinere en goedkopere computers en betere sensoren vooral ook met het bijzondere karakter van digitale informatie te maken. Digitale informatie raakt namelijk nooit op. In economisch: digitale informatie is niet-rivaliserend, non-exclusief en valt tegen bijna marginale kosten te reproduceren (Kitchin 2014: 10-11; Brynjolfsson en McAfee 2014: 62; OECD 2014). De enorme hoeveelheid beschikbare data, en sterk groeiende analysemogelijkheden roepen onder meer de vraag op hoe het gebruik van data is aan te wenden voor publieke belangen en tegelijkertijd de privacy van burgers te beschermen valt. Auteurs als Greenwood et al. (2014) vinden dit een zodanig urgent en fundamenteel vraagstuk dat ze een 'New deal on data' bepleiten.

2.2.2 Kunstmatige intelligentie

De sterke verbetering van kunstmatige intelligentie is een tweede voor de komende jaren belangrijke technologische ontwikkeling. Door kunstmatige intelligentie en *machine learning* kunnen computers steeds intelligenter werk gaan doen. Daarbij zijn ze vaak snel en nauwkeurig, zijn ze nooit ziek (maar wel soms kapot), werken ze 24 uur per dag en zijn premieafdrachten overbodig, wat ze goedkoper maakt dan werknemers. De ontwikkeling van kunstmatige intelligentie versnelt nu grote technologiebedrijven daarin fors investeren, en slimme persoonlijke assistenten ontwikkelen als Siri (Apple), Google Now (Google) en Cortana (Microsoft).

De algemene consensus is dat de algemene intelligentie die mensen eigen is niet te evenaren valt, maar dat algoritmes mensen in steeds meer domeinen zullen verslaan (Stichting Toekomstbeeld der Techniek 2017).

Een algoritme is een eindige reeks instructies die bepaalt hoe ergens een beslissing over moet worden genomen. Computerprogramma's zijn in feite niets anders dan complexe algoritmes. Bij zelflerende algoritmes (machine learning) voert een computer geen voorgeprogrammeerde regels uit maar zoekt uit op welke manier een bepaalde uitkomst het beste te bereiken is.

Verzekeraars gebruiken algoritmen voor risicoprofielen, grote gemeenten om schaarse plekken op middelbare scholen te verdelen, inspecties om misstanden op te sporen, uitvoeringsorganisaties om fraude te bestrijden, de politie om misdaad te voorspellen. Ook zelfrijdende auto's en vertaalssoftware kunnen niet zonder. De grens tussen mens en machine is kortom flink aan het schuiven. Kunstmatige intelligentie ontwikkelt zich daarbij meer en meer tot een eigenschap van het gehele ecosysteem waarin data wordt verzameld, opgeslagen, geanalyseerd en gebruikt (Stichting Toekomstbeeld der Techniek 2017). Hierdoor is er nauwelijks een domein te bedenken waarbinnen alle beslissingen nog uitsluitend het product van mensenwerk zijn. Het gebruik van algoritmes en kunstmatige intelligentie roept echter ook vragen op. Zo vereist het gebruik van algoritmes permanente evaluatie en correctie om tot bruikbare uitkomsten te leiden (O'Neil 2016). De meest prangende vraag is echter wat we aan computers willen overlaten en wat de minimale menselijke betrokkenheid moet zijn om te kunnen spreken van bijvoorbeeld menswaardige zorg of van verantwoording afleggen (Kool et al. 2017).

2.2.3 Platformen en ecosystemen

Ten derde zien we een grote opmars van online platformen, waarop een steeds groter deel van het sociaaleconomische verkeer zich afspeelt. Deze platformen maken nieuwe verbindingen mogelijk tussen gebruikers en aanbieders en hebben als

gemeenschappelijk kenmerk dat ze een groot aantal verschillende partijen in staat stellen om dezelfde transacties uit te voeren (Parker et al. 2016). Denk aan Youtube, Facebook of een betaalplatform als iDeal, waarop alle online bedrijven hun betalingen kunnen uitvoeren, en internetwinkels als bol.com waarop aanbod van vele andere partijen te vinden is. Platformen bundelen niet alleen vraag en aanbod, maar kunnen ook andere partijen in staat stellen om nieuwe producten te ontwikkelen. Platformen genereren zodoende grote innovatieve dynamiek. Men spreekt van ecosystemen. Het internet en de appstore zijn veelgenoemde voorbeelden, maar in principe kan deze dynamiek overal optreden waar partijen standaarden zetten en de markt groot genoeg is om nieuwe investeringen en innovaties aan te trekken.

Door de grote rol die platformen op veel terreinen zijn gaan spelen, leven we inmiddels in wat wel een platformsamenleving wordt genoemd (Van Dijk et al. 2016). De platformen en de ecosystemen die daar omheen ontstaan, breiden zich voortdurend uit, door nieuwe domeinen te betreden waar digitalisering een groeiende rol speelt. Wanneer auto's computers op wielen zijn (elektronica vormt inmiddels 40% van de kosten van een auto), ligt het in de rede dat technologie en gepatenteerde software een steeds groter aandeel van de winst gaan vormen en de markt aantrekkelijker wordt voor technologieuzen (Schwab 2017). Eenzelfde ontwikkeling is waar te nemen in de zorg, een domein dat bedrijven als Apple, Google en Samsung als potentiële groeiemarkt zien.

2.2.4 Customization

Digitalisering biedt de mogelijkheid om gebruikers beter te kunnen bedienen en maatwerk te leveren. Producten en diensten worden steeds meer op maat van de gebruiker gemaakt, ongeacht of dit een persoon is, een publieke organisatie of een bedrijf. Gebruikers worden daarbij intensief geraadpleegd en impliciet (door hun dataspooren te analyseren) of expliciet betrokken (door gebruikersgroepen te bevragen) bij de vormgeving en levering van de dienst. Hun verwachtingen worden daarbij deels geherdefinieerd in hoe zij een bepaald product ervaren. Daarbij wordt als regel met profielen gewerkt, die potentiële consumenten in verschillende groepen verdelen, op basis van onder meer klikgedrag, hun plek in sociale netwerken

en data die inzicht geven in hun maatschappelijke positie, voorkeuren en bestedingspatronen. Een belangrijk deel van deze gegevens laten mensen overigens zelf achter, door sociale mediaplatforms van inhoud te voorzien, reviews van diensten en producten te verstrekken en zoekmachines te instrueren.

Deze ontwikkeling resulteert in een geleidelijke, steeds verder doorzettende verandering in de verhouding tussen gebruikers enerzijds en de aanbieders van producten en diensten anderzijds. Gebruikers worden zich steeds meer bewust van hun eigen positie in het informatielandschap, stellen steeds hogere eisen daaraan (bijvoorbeeld netwerk snelheid, reactiesnelheid van dienstverleners) en zijn naast consument ook producent geworden. Met algemene oplossingen nemen zij geen genoegen meer, en zeker de succesvolle bedrijven doen er dan ook alles aan om het gebruikers zo gemakkelijk mogelijk te maken.

Prijsvergelijkingssites maken het mogelijk om prijzen te vergelijken, de kwaliteit van de dienstverlening en de prestaties van producten. Met één muisklik of swipe gaan consumenten van het ene merk, de ene dienst of de ene aanbieder naar de andere. Maar er is ook een duidelijke keerzijde, want internetbedrijven weten inmiddels vrijwel alles van ons. Ze verzamelen gigantische hoeveelheden gegevens om door te verkopen aan andere partijen, die ze op hun beurt weer gebruiken om nieuwe diensten op te baseren en daar gericht voor te adverteren.

Anderzijds zijn gebruikers behalve consument vaak zelf ook het product van veel internetbedrijven, en staan ze hun gegevens gratis af voor gebruiksgemak, zonder verder rechtstreeks van de opbrengsten te kunnen profiteren. En wanneer deze organisaties hun beveiliging niet op orde hebben, liggen er soms zomaar enorme hoeveelheden persoonsgegevens op straat, zonder dat mensen daar ook maar iets tegen kunnen ondernemen.

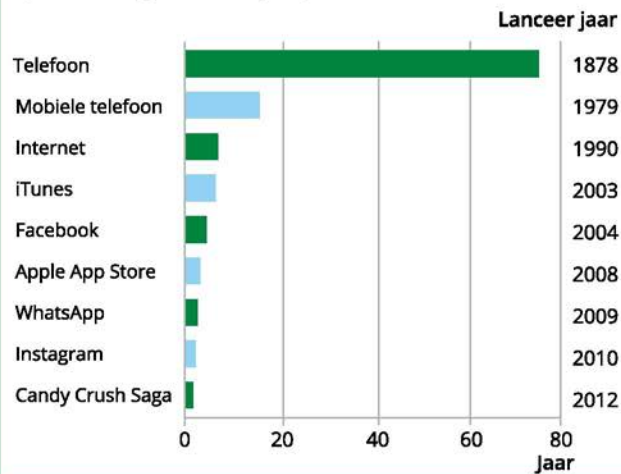
2.2.5 Commoditisering

Tot slot is commoditisering belangrijk (Brown et al. 2014: 105-114). Lange tijd werd voor ieder probleem een apart systeem gemaakt.

Hardware en zeker software werden op maat gesneden naar de situatie waarvoor ze bedoeld waren. Inmiddels is voor een groeiend aantal toepassingen op elke straathoek een standaardoplossing te koop. Of deze oplossing valt te downloaden van het internet, waar hij is te vinden voor vrij gebruik door iedereen (*open source*). Software-as-a-service (SaaS) bijvoorbeeld, stelt organisaties in staat om in hoog tempo hun doelen te realiseren, gevestigde bedrijven voorbijstrevend omdat die met al hun *legacy* de veranderingen niet kunnen bijbenen. Digitalisering is met andere woorden steeds meer een kwestie van *plug-and-play* geworden. Organisaties maken het zichzelf onnodig moeilijk wanneer zij zich willen onderscheiden met de soort technologie die zij toepassen; het draait er inmiddels veel meer om hoe slim en snel zij erin slagen om een nieuwe dienst of product een breed toepassingsbereik te geven. Zo deed de mobiele telefoon er 16 jaar over om wereldwijd 100 miljoen gebruikers te bereiken, bij Facebook en WhatsApp kostte dat respectievelijk 4 jaar en 5 maanden en 2 jaar en vier maanden en een game als Candy Crush bereikte die grens al na ruim een jaar.

Digitalisering en hypergroei

Digitale technologieën verspreiden zich sneller en sneller.
Tijd om 100 miljoen wereldwijde gebruikers te bereiken.



Bron: OECD (2015).

Het trefwoord in commoditisering is standaardisatie. Overheden hebben daarin wereldwijd een belangrijke rol gespeeld en doen dat nog steeds. Standaardisatie duidt tegelijkertijd op een volwassenwording van de markt en dringt in steeds hogere regionen van de waardeketen door. Als gevolg van het eeuwige spel van vraag en aanbod verdwijnen exotische oplossingen van het toneel wanneer hun prijs/prestatie verhouding ondermaats wordt ten opzichte van concurrerende producten en diensten. Wat overblijft zijn zo algemeen mogelijk bruikbare – infrastructuure – toepassingen. Wanneer twee mensen dezelfde toepassing afnemen zijn zowel de kosten als de exclusiviteit daarvan formidabel, terwijl als miljoenen mensen dat doen de kosten gaandeweg verwaarloosbaar worden en de toepassing een alledaags karakter krijgt. Die wetmatigheid is ook kenmerkend voor de digitalisering. De ontwikkeling van digitale infrastructuur is daarmee een stuk minder verrassend dan veelal wordt gedacht en zichtbaar is hoe sommige partijen van dat inzicht weten te profiteren (Wardley 2014).

2.3 Implicaties voor de overheid

Er is brede overeenstemming over het feit dat digitalisering vele kansen biedt om het functioneren van de overheid te optimaliseren, maar dat daarvoor tegelijk ook ingrijpende aanpassingen nodig zijn (bv. Pollitt 2010). We definiëren de digitale overheid in navolging van de OECD als “het gebruik van digitale technologie, als integraal onderdeel van strategieën om de overheid te moderniseren, met als doel om publieke waarde te creëren”. De digitale overheid verlaat zich daarbij op een ecosysteem van overheidspartijen, niet-gouvernementele organisaties, het bedrijfsleven, organisaties van burgers, en individuen die door de interactie met de overheid bijdragen aan de productie en de toegang tot data, diensten en content. De werking van dit ecosysteem is beslissend voor de mate waarin de overheid erin slaagt om digitale technologie te gebruiken en in te zetten voor burgers en bedrijven (vgl. Homburg 2015).

2.3.1 Een goede uitgangspositie?

Nederland scoort hoog op internationale ranglijsten. In de eGovernment Survey van de Verenigde Naties (2016) staat Nederland wereldwijd op de zesde plek en vierde in Europa na Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk. In de eGovernment Benchmark van de Europese Commissie (2016) behoort Nederland tot de kopgroep van landen waarvan de overheid het meest ver is gedigitaliseerd én daarmee tussen 2012 en 2015 tevens de meeste vooruitgang heeft geboekt. Wel constateert de Commissie dat de prestaties beginnen achter te lopen bij verwachtingen van burgers en bij wat de private sector levert. Volgens de nieuwste Digital Economy en Society Index scoort Nederland in Europa een vierde plaats op de dimensie eGovernment, na respectievelijk Denemarken, Finland en Zweden.⁴

VN E-Government Development Index 2016 – Landen top 10	
Land	Plaats
Verenigd Koninkrijk	1
Australië	1
Zuid-Korea	2
Singapore	3
Finland	4
Zweden	5
Nederland	6
Nieuw-Zeeland	7
Denemarken	8
Frankrijk	9

Bron: VN (2016).

De betekenis van dergelijke ranglijsten is echter beperkt. Ze meten een beperkt aantal aspecten van de digitale overheid, waardoor een expliciet oordeel over het succes van het gevoerde beleid niet goed mogelijk is. Bovendien ontbreekt een eenduidig oorzakelijk verband tussen hoge of lage scores en de inspanningen van de overheid. Meer gebruik van digitale voorzieningen kan behalve een effect van goed toegankelijke digitale voorzieningen

bijvoorbeeld ook samenhangen met een groot aantal internet-aansluitingen waardoor het aantal digitale transacties met de overheid per definitie hoog ligt. Deze redenering valt bovendien om te draaien: bij onvoldoende investeringen in de bredere digitale infrastructuur van Nederland, zal ook de digitale overheid onvermijdelijk wegzakken uit de internationale ranglijsten.

VN E-Participation Index 2016 – Landen top 11	
Land	Plaats
Verenigd Koninkrijk	1
Japan	2
Australië	2
Zuid-Korea	4
Nederland	5
Nieuw-Zeeland	5
Spanje	6
Singapore	7
Canada	7
Italië	7
Finland	7

Bron: VN (2016).

2.3.2 Van buiten naar binnen in plaats van andersom

In eerste instantie digitaliseerde de overheid vooral bestaande processen en documenten. Digitalisering is tot nu toe vooral een intern proces, gekoppeld aan kostenreductie en een efficiënte bedrijfsvoering. Deze ontwikkeling ondersteunde de taken van de organisatie, maar liet de inrichting en werkwijze daarvan grotendeels ongemoeid. Het betekende lagere kosten en vaak ook een effectievere uitvoering van taken. In de hierop volgende fase richtte de overheid de blik naar buiten, op de dienstverlening aan burgers en bedrijven. De overheid kreeg websites en begon via het internet met haar eindgebruikers te communiceren.

Inmiddels is een volgende stap vereist waarbij de overheid haar organisatie en werkwijze aanpast aan het digitale tijdperk en daar de mogelijkheden van benut. Deze opgave verschilt fundamenteel van de eerdere digitaliseringsslagen. ‘Digitale transformatie’ kan niet zonder grote aanpassingen, zo constateren verschillende

⁴ [http://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart=\({\"indicator\":\"DESI_SA_EGOV\", \"breakdown-group\":\"DESI_SA_EGOV\", \"unit-measure\":\"pc_DESI_SA_EGOV\", \"time-period\":\"2016\"}\)](http://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart=({\)

auteurs: “Ultimately, digital transformation means reimagining virtually every facet of what government does, from headquarters to the field, from health and human services to transportation and defence”, schrijft W.D. Eggers (2016: 10) in een boek over de digitalisering van overheden wereldwijd. Brown et al. (2014: 75), die voornamelijk de digitalisering van de Britse overheid bespreken, benadrukken de ‘symbiotische relatie’ tussen institutionele verandering en digitalisering, en komen tot een soortgelijke conclusie: “(D)igital transformation actually requires redesigning and re-engineering organizations on every level – people, process, technology and governance.”

Nederland is dus niet het enige land dat met deze uitdaging heeft te maken – het is een internationaal vraagstuk. Maar het is ook een vraagstuk dat in Nederland al vele malen is geagendeerd (voor een korte opsomming zie WRR 2011: 29). Onlangs concludeerde ook recent onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (GfK 2015) nog dat “de grootste uitdaging (...) lijkt te liggen bij de overheid, niet bij burgers of bedrijven. Als de overheid de boel op orde heeft én dit communiceert én haar voorkeur voor deze route duidelijk maakt, dan lijken veel burgers en bedrijven te volgen.” Kortom: dergelijke signalen zijn keer op keer herhaald, en voor verschillende aspecten van de digitale overheid, maar zonder veel effect.

2.3.3 De opgaven nader beschouwd

Wat zijn nu precies de opgaven? Alle publieke organisaties staan veelal voor dezelfde uitdagingen, maar kunnen die in steeds mindere mate individueel aanvaarden. Om te beginnen maakt digitalisering het mogelijk dat zij zich gaan organiseren rond de verwachtingen en behoeften van burgers en bedrijven, in plaats van rond de eigen interne processen en regels. Dit is al sinds de eeuwwisseling het uitgangspunt van het beleid voor de digitale overheid maar het lukt zeer beperkt het om te zetten in daden.

De afgelopen jaren heeft zich stapje voor stapje en besluit na besluit een informatieoverheid gevormd, “zonder dat hier een overkoepelende visie of besef op het niveau van de politieke aansturing aan ten grondslag ligt” (WRR 2011: 194). Het gebrek aan een goede organisatorische en institutionele inbedding kan

problemen veroorzaken die veel aandacht, tijd en geld van de overheid vragen. Denk bijvoorbeeld aan hardnekkige fouten in informatiestromen, onveilige systemen, haperende dienstverlening en verspilling van belastinggeld door gebrekkige kennis van ICT (Tijdelijke commissie ICT 2014: 201). Wanneer de overheid geen duidelijke kaders stelt noch langere termijn doelen voor ogen heeft voor de digitaliserende samenleving, kan bovendien het vertrouwen van burgers afnemen in de overheid als betrouwbare en behoorlijke beheerder en gebruiker van informatie.

Nieuwe voorzieningen blijken keer op keer lastig om te realiseren. De huidige werkwijze van de overheid staat op gespannen voet met hoe digitale oplossingen het beste ontwikkeld kunnen worden. De politieke besluitvorming kent vele stappen en is gericht op het vooraf beheersen van risico's: alles moet meteen – en voor iedereen tegelijk – goed gaan (Tijdelijke commissie ICT 2014). Op vele plekken wordt inmiddels met een heel andere benadering geëxperimenteerd en de ontwikkeling van digitale oplossingen bestaat uit een continu proces van kleine stappen maken (Brown et al. 2014; Stephen et al. 2011). Dit veronderstelt een andere vorm van risicomanagement, waarbij de mogelijkheid van tussentijdse aanpassingen het uitgangspunt is. Ook de opschaling van succesvolle producten lukt maar beperkt, want het stoot op een gefragmenteerd openbaar bestuur, waarin de verschillende bestuurslagen en beleidskolommen elk eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben (Studiegroep Openbaar Bestuur 2016).

En dan is er binnen de overheid ook nog een nijpend tekort aan digitale kennis en kunde. Over het algemeen onderschatten beleidsmakers de betekenis van digitale technologie, evenals de snelheid waarmee deze technologie zich ontwikkelt (AWTI 2015). In meer specifieke zin geldt dat ook voor de wijze waarop beleidsmakers de huidige informatieoverheid benaderen (WRR 2011). Enerzijds is er sprake van een groot enthousiasme, waarbij ICT als oplossing voor alle vraagstukken wordt gezien terwijl anderzijds beleidsmedewerkers door een gebrek aan kennis soms onvoldoende beseffen wat de gevolgen zijn van hun beleidsvoorstellen voor de ICT-systemen van de rijksoverheid (Tijdelijke Commissie ICT 2014). Ook bestaat er een grote afhankelijkheid van externe ICT-leveranciers, doordat de

overheid zelf onvoldoende deskundigheid in huis heeft om de opdracht goed te formuleren en begeleiden. Dit tekort aan kennis, inzicht en betrokkenheid bij ICT staat op gespannen voet met het grote belang dat de digitale overheid heeft voor burgers en bedrijven. Digitaal is cruciaal voor de publieke taakuitvoering van de overheid. Dat betekent dat digitale kennis een kerncompetentie moet zijn van de overheid, van alle niveaus van de werkvloer en het middenmanagement tot aan het leiderschap van publieke organisaties. Die competentie is – ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren – nog altijd onvoldoende ontwikkeld, met nadelige gevolgen voor de beleidsvorming, het opdrachtgeverschap en de beoordeling van de digitale componenten die vrijwel alle beleidsterreinen inmiddels hebben.

Tegelijkertijd is er ook vooruitgang geboekt. Met de komst van de Digicommissaris in 2014 (Tweede Kamer 2014, 26 643, nr. 314) is een begin gemaakt met de organisatorische en institutionele inbedding van de digitale overheid. Na advies van de Tijdelijke Commissie ICT is ook de *ex ante* controle van ICT-projecten verbeterd, door de instelling van het tijdelijk Bureau ICT Toetsing (BIT), dat risicovolle ICT-projecten bij de rijksoverheid vooraf toetst. Daarnaast heeft het Kabinet ingezet op versterking van het CIO-stelsel, waarbij de functie van de CIO-Rijk als een zelfstandige positie wordt ingevuld en het BIT onder de verantwoordelijkheid van de CIO-Rijk valt (TK 2014, 33 326, nr. 13). De departementale CIO's hebben meer doorzettingsmacht gekregen. Ook in de andere bestuurslagen is veel werk verzet. Zo hebben gemeenten hun onderlinge samenwerking op het terrein van digitalisering fors geïntensiveerd.

Toch is de vraag of dit alles uiteindelijk voldoende samenhang oplevert tussen digitale overheidstrategieën en sturing op de doelstellingen van de Digitale Overheid (Digiprogramma 2015: 41). Diverse cruciale bouwstenen voor de digitale overheid zijn bijvoorbeeld nog altijd in ontwikkeling. Ook ontbreekt een gezamenlijke, de hele publieke sector omvattende strategische langetermijnvisie op de toekomst van de huidige generieke digitale infrastructuur (GDI) en op de toepassingen op het vlak van beleidsontwikkeling, dienstverlening, en handhaving die deze GDI zou moeten ondersteunen (Zegveld et al. 2016).

Een van die bouwstenen is een goed toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig systeem van gegevensregistraties. Een gestroomlijnde informatiehuishouding is namelijk nodig voor een overheid die optimaal gebruik maakt van data. De overheid kan daarbij echter niet klakkeloos het voorbeeld van de grote internetbedrijven volgen, die over vrijwel iedere burger grote hoeveelheden gegevens bezitten, ook zonder dat zij daarvoor expliciet toestemming hebben gekregen. Juist in de publieke sector – die van zeer grote hoeveelheden data gebruik maakt – zou de overheid een voorbeeldfunctie kunnen en moeten vervullen door een verantwoord gebruik van data (OECD 2014). Een goed voorbeeld van meervoudig gebruik van gegevens is de vooringevulde belastingaangifte, die behalve in Nederland bijvoorbeeld ook in Zweden en Noorwegen gangbaar is. Dit soort diensten zien we nog te weinig.

Met het besluit van het kabinet op 24 februari jl. tot effectuering van de uitgangspunten voor duurzame financieringsafspraken voor de GDI is een belangrijke eerste stap gezet voor structurele financiering. Voor voorzieningen die buiten de GDI vallen blijft echter het algemene beeld dat de financiering versnipperd is, *ad hoc* en onvoldoende gericht op de lange termijn. Dit is schadelijk voor zowel het beheer, het onderhoud als de vernieuwing van de voorzieningen van de digitale overheid. In de praktijk moet elke voorziening apart, en vaak door vele partijen tegelijk van financiering worden voorzien. Dit is een tijdrovend proces dat de ontwikkeling van de digitale overheid in de weg zit. Bovendien zijn er onvoldoende middelen voor innovatie beschikbaar terwijl het tempo van de technologische ontwikkeling hoog ligt en voorzieningen van de overheid de kans lopen om links en rechts te worden ingehaald, met als gevolg dat de publieke functie van deze voorzieningen onder druk kan komen te staan (Studiegroep Duurzame Groei 2016).

Voor ICT-bedrijven is en blijft digitalisering big business (Pollitt 2010: 44). Overheden van economisch sterk ontwikkelde landen besteedden een jaar of tien geleden al meer dan 1% van het BBP aan informatietechnologie (Dunleavy et al. 2006: 1). Marktpartijen zijn belangrijke spelers bij de verdergaande digitalisering van de overheid. In de jaren zestig en zeventig pionierden overheden vaak zelf met digitale toepassingen en ontwikkelden expertise. Momenteel zijn ze daarvoor afhankelijk van grote, vaak mondiaal opererende ICT-aanbieders (Dunleavy et al. 2006). Deze situatie vormt een grote belemmering voor de digitale transformatie van de overheid. Publieke organisaties zijn contractueel gebonden aan de partijen die hun (maatwerk)systemen hebben gebouwd en beheren, en met veelvuldige nieuwe releases van software en forse licentiekosten een autonome uitgavengroei dicteren. Ook zijn publieke organisaties gehouden regelmatige heraanbestedingen te doen. Dit bemoeilijkt de overstap naar het overheidsbreed delen van diensten en het gebruik van goedkopere standaardoplossingen die intussen te koop zijn op de markt. Juist het gebruiken van dit soort oplossingen draagt de belofte in zich van een betere dienstverlening tegen gemiddeld lagere kosten – ook voor de overheid (Fishenden en Thompson 2013).



**Digitale basis-
infrastructuur**

3.1 Inleiding

Voorzieningen als DigiD en Digipoort zijn vitale bouwstenen van de digitale basisinfrastructuur en dienen te worden gebruikt over de volle breedte van de publieke dienstverlening. Iedere dienstverlener met een publieke taak en iedere burger en ieder bedrijf moet daarop kunnen aansluiten. Wanneer een dergelijke infrastructuur ontbreekt, niet goed werkt, of op achterhaalde technologie is gebaseerd, komen vele publieke taken in het gedrang en dreigt soms regelrechte maatschappelijke ontwrichting (CPB 2016). En dat zal in sterkere mate gaan gelden in de verdere toekomst (Munnichs et al. 2017). De overheid kan alleen een doorbraak realiseren in de transformatie van haar dienstverlening, wanneer binnen de gehele publieke sector gebruik wordt gemaakt van dezelfde digitale bouwstenen. Dat geldt te meer als publieke dienstverleners tegelijk gehouden zijn substantiële besparingen te realiseren op terreinen als de jeugdzorg, belastinginning, vergunningverstrekking en fraudebestrijding.

Toch komen afspraken over deze digitale basisvoorzieningen in de praktijk van alledag tot nu toe maar moeizaam en langzaam tot stand. Ook heerst het hardnekkige beeld dat het maken van een basisvoorziening een eenmalige zaak is die alleen eenmalig geld vergt. Gezien de snelle technologische ontwikkeling, de ontwikkeling van de ICT-markt, nieuwe functionele wensen en veranderende veiligheidsrisico's, vereisen deze voorzieningen feitelijk juist permanent upgrades.

3.2 Doorontwikkeling digitale basisinfrastructuur

3.2.1 De Generieke Digitale Infrastructuur begin 2017

De huidige Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) van de overheid is om een aantal redenen ontstaan.⁵ In eerste instantie ging het om kwalitatief betere dienstverlening, kostenbesparing en minder administratieve lasten voor inwoners en ondernemers. Voorts was complexiteitsreductie een drijfveer: niet iedereen hetzelfde wiel laten uitvinden, mede vanwege vaak slechts schaars aanwezige expertise.

De voorzieningen in de huidige GDI zijn ondergebracht in vier clusters⁶. Elk cluster heeft een eigen functie: digitale identificatie en authenticatie (bv. eHerkenning en DigiD); gegevens (basisregistraties en de bijbehorende stelselvoorzieningen); interconnectiviteit (bv. netwerken en koppelstandaarden); en dienstverlening (bv. het digitaal ondernemersplein en de berichtenbox).

De GDI vormt uiteindelijk geen op zichzelf staand geheel en maakt deel uit van een meer omvattende digitale nationale, Europese en zelfs deels mondiale infrastructuur, bestaande uit een ecosysteem van technologieën, protocollen, hardware, software en content. Er zijn verschillende manieren om dit ecosysteem inzichtelijk te maken, maar de meest voorkomende manier is een onderscheid tussen verschillende lagen, waarbij uiteenlopende indelingen mogelijk zijn (bv. WRR 2015: 37; GCIG 2016: 5). Binnen de overheid wordt veelal gebruik gemaakt van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA), waarbinnen op nationaal niveau 5 verschillende lagen zijn onderscheiden. De GDI omvat alle lagen in dit model, echt fysieke voorzieningen als hardware en kabels uitgesloten.

⁵ De aanzet tot de GDI vormde het rapport *Het uur van de waarheid* van de commissie Wallage/Postma, die in 2007 een set van negentien bouwstenen voorstelde, die als randvoorwaarden moesten gaan functioneren voor het elektronisch verkeer tussen overheid en burger en bedrijf. Hierop volgden twee nationale uitvoeringsprogramma's (NUP 2009-2010 en INUP 2011-2014) om deze bouwstenen te ontwikkelen en te implementeren. De visiebrief 'Digitale Overheid 2017' (TK, 2012-2013, 26643, nr. 280) en het programma Digitaal 2017 bevatten de meest recente ambities op dit vlak.

⁶ Als vastgesteld door het kabinet met het Digiprogramma 2015.

Lagenmodel Nederlandse Overheid Referentie Architectuur



Bron: NORA (web), <http://www.noraonline.nl/wiki/Vijflaagsmodel>

De applicatielaag en informatielaag vormen samen in zekere zin het publieke gezicht van de informatiesamenleving. Het zijn de lagen waar het geld wordt verdiend, mensen sociale relaties onderhouden en burgers en bedrijven met elkaar en met de overheid in contact treden. Het functioneren van deze twee lagen is uiteindelijk wel afhankelijk van netwerken en de fysieke infrastructuur waarop deze draaien. Huiselijk verwoord: zonder telefoonkabels en telecombedrijven geen digitale overheid.

3.2.2 Vertrekpunten voor de doorontwikkeling

Een nieuwe agenda voor de doorontwikkeling van de digitale basisinfrastructuur moet zijn gebaseerd op een duidelijke inhoudelijke ambitie enerzijds en een slagvaardige governance en langjarige financieringsafspraken anderzijds. We beginnen hier met het eerste, en wel vanuit een viertal vertrekpunten:

- Het denken over een samenhangend en toekomstbestendig stelsel van generiek bruikbare digitale voorzieningen is nog sterk in ontwikkeling. Het spreekt daarom vanzelf dat bij doorontwikkeling de huidige voorzieningen niet als enig uitgangspunt worden genomen.
- Ook is de kwestie niet alleen hoe technologie kan helpen om het functioneren van het overheidsapparaat te verbeteren in termen van kwaliteit en kosten. Steeds vaker klinkt de vraag of Nederland geen digitale basisinfrastructuur voor de samenleving als geheel behoeft en zo ja, hoe die zich dan zou moeten verhouden tot de Generieke Digitale Infrastructuur die de overheid de afgelopen jaren voor de publieke sector heeft ontwikkeld.
- Bovendien zal rekening gehouden moeten worden met de verdere digitalisering van grensoverschrijdende diensten en het borgen van de interoperabiliteit van nationale en internationale infrastructuren, om ervoor te zorgen dat de systemen van de verschillende Europese lidstaten met elkaar kunnen communiceren. De Europese *digital service infrastructure* staat al flink in de steigers en vanuit het terrein van de interne markt komt regelgeving die raakt aan de digitale overheid, zoals de eIDAS verordening die lidstaten verplicht om elkaars landelijk erkende authenticatiemiddelen te accepteren.
- Tot slot speelt de verdere ontwikkeling van generiek bruikbare digitale voorzieningen zich af tegen de achtergrond van de trends die in het voorgaande hoofdstuk kort zijn geschetst. Vooral commoditisering maakt dat er steeds meer standaardoplossingen zijn. De vraag is aldus wat de overheid nog zelf moet ontwikkelen c.q. laten ontwikkelen en wat zij – onder voorwaarden – kan kopen op de markt, net als steeds meer private ondernemingen dat inmiddels doen.

3.2.3 Nooit af

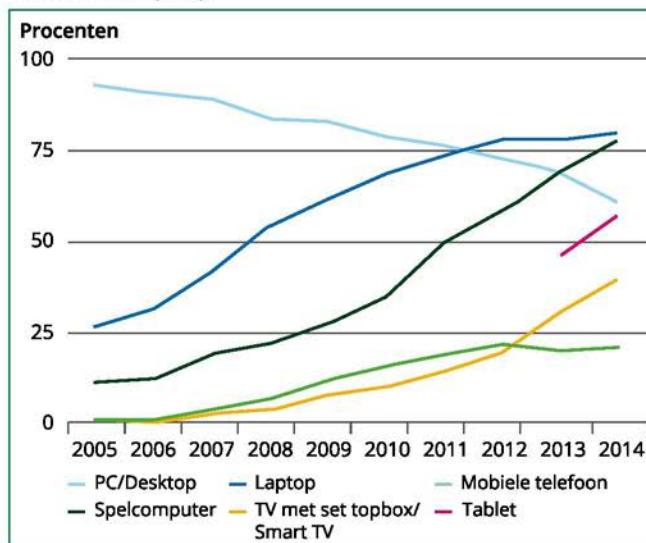
Wellicht het bekendste voorbeeld van de GDI is DigiD geworden: de standaardoplossing voor het verifiëren van iemands digitale identiteit. Met DigiD kunnen burgers inmiddels ruim 10 jaar inloggen op websites van de overheid en onder meer zorgverzekeraars (bij hun wettelijke taken) en is geborgd dat de juiste diensten ook daadwerkelijk bij de juiste mensen terecht komen. In 2016 gebruikten ongeveer 12,5 miljoen inwoners DigiD aldus meer dan 250 miljoen keer en alle prognoses zijn dat de groei nog lang niet afvlakt, integendeel.

Ondanks dit onmiskenbare succes, is het nodig deze en andere bouwstenen van de huidige GDI voortdurend kritisch te bezien. De digitale infrastructuur zal nooit af zijn (Digiprogramma 2016: 4). Zo blijken lang niet alle bouwstenen door burgers en of bedrijven gebruikt te worden en voorziet een aantal blijkbaar in een beperkter behoefte dan oorspronkelijk gedacht (Kanne et al. 2016). Maar ook veelgebruikte bouwstenen vereisen voortdurende modernisering. Dat kan zijn omdat de eisen veranderen, maar ook bijvoorbeeld omdat ze onvoldoende op andere bouwstenen aansluiten.

Bovendien zijn er nieuwe technologische ontwikkelingen, wat de vraag oproept of bestaande specifieke overheidsbouwstenen nog nodig zijn enerzijds en of nieuwe bouwstenen moeten worden toegevoegd anderzijds. Zo veronderstelt het snelgroeiende vermogen om grote hoeveelheden data te analyseren (big data en data-analytics) ten behoeve van bijvoorbeeld medische preventie, misdaadbestrijding of duurzaamheidsvraagstukken een enorme rekenkracht. Die rekenkracht zit vooral bij de grote internetbedrijven. De vraag is of het niet een duidelijk publiek belang dient dat toegang tot forse rekenkracht onderdeel is van een door de overheid (mede) verzorgde digitale infrastructuur. Een heel ander sprekend voorbeeld is de onstuitbare opkomst van mobiele middelen. Zo daalt het aandeel huishoudens met een pc in Nederland al jaren en zijn de laptop, mobiele telefoon en tablet sterk in opkomst als de dominante manier om toegang tot het internet te verkrijgen. 'Tablet verdringt bord van school' zo vat het CBS (2015) deze trend kernachtig samen. De Europese overheden, inclusief de Nederlandse, reageren volgens de Europese Commissie (2016: 40) echter traag op de toepassing van mobiele

technologie om burgers in staat te stellen eenvoudig te navigeren door informatie over publieke diensten en overheidsorganisaties. Dat geldt zeker ook voor 'onze' Nederlandse GDI.

Aandeel huishoudens met apparaten met internettoegang



Bron: CBS (2016).

Een laatste hier te noemen punt is dat aan de digitalisering van de overheid soms beelden ten grondslag liggen die in zichzelf nog in ontwikkeling zijn. In het de afgelopen jaren uitgevoerde programma Digitaal 2017 is het een belangrijk streven van de digitale overheid om burgers en bedrijven als 'één overheid' tegemoet te treden. Uit de gesprekken met burgers en experts blijkt echter dat er weinig draagvlak is voor een volledig geïntegreerde overheid: "Als 'één overheid' betekent: één gesloten systeem, zowel aan de voor- als achterkant, dan is het antwoord: niet haalbaar en ook niet wenselijk. Als 'één overheid' betekent: 'no wrong door', 'informatie op maat' (trechtermodel) of 'één overheidsportaal' dan wordt dit algemeen als wenselijk en door de experts – op de langere termijn – ook als haalbaar beschouwd" (Kanne et al. 2016: 70).

3.2.4 Scope

De huidige GDI is ontwikkeld voor algemeen gebruik in de gehele publieke sector. In de praktijk is daarvan echter tot nu toe nog slechts beperkt sprake. De stijgende lijn van het gebruik van digitale basisvoorzieningen van de huidige GDI kan hun beperkte scope niet verhelen. De voorzieningen worden vooral gebruikt in het sociaalfiscale domein, denk aan toeslagen, verzekeringen en belastingaangiftes. In domeinen als onderwijs, zorg en mobiliteit ligt het gebruik aanzienlijk lager. Voor een deel is dit mogelijk te verklaren doordat van dergelijke domeinen in het algemeen wordt gesteld dat ze op onderdelen minder snel digitaliseren dan mogelijk is en dat ze dus kansen laten liggen (OECD 2016; vgl. Krijgsman et al. 2016). Maar ook in andere domeinen zoals het domein van Veiligheid en Justitie worden de GDI-voorzieningen slechts marginaal gebruikt. Het is gewenst om hiervan de nadere oorzaken te achterhalen, omdat dan beter is vast te stellen in hoeverre dit problematisch is en wat eraan te doen valt. Vertrekpunt voor een dergelijke analyse vormen de eerder samengevatte doelstellingen, van waaruit de huidige digitale basisinfrastructuur is gestart en van waaruit de doorontwikkeling moet plaatsvinden.

Als het gaat om de scope, dan is voorts de vraag relevant in hoeverre gebruik van de basisinfrastructuur zich dient te blijven beperken tot uitsluitend de publieke dienstverlening. Regelmatig wordt gevraagd om ook gebruik mogelijk te maken in het digitale verkeer tussen bedrijven en hun klanten, tussen inwoners onderling en tussen bedrijven onderling. Een expliciete beleidslijn daarover ontbreekt tot nu toe veelal.

3.2.5 Generiek bruikbare digitale bouwstenen als open platform

Door de snelle technologische ontwikkeling en zeker ook de ontwikkeling van de markt van digitale toepassingen verandert mogelijk ook de overheidsrol. Door commoditisering worden producten en diensten min of meer standaard, waardoor ze onderling vergelijkbaar of zelfs hetzelfde worden. Wanneer de overheid bepaalde functies wil borgen, kan zij in dat geval gebruik maken van voorzieningen die in de markt al beschikbaar zijn. De snelheid waarmee de commoditisering zich voltrekt en de prijsontwikkeling die daarmee gepaard gaat zijn dermate

aantrekkelijk, dat het een aanbod lijkt te vormen dat je niet kunt weigeren. De overheid zou zich, zo is de redenering, in steeds meer gevallen kunnen beperken tot het specificeren van wat ze wil hebben en tot toezicht om te bepalen of marktoplossingen aan die eisen voldoen en blijven voldoen. De rest gebeurt privaats, al dan niet *in the cloud*.

Een aansprekend voorbeeld is dat sinds kort wordt geëxperimenteerd met ook private authenticatiediensten om in te loggen bij de overheid. Bij deze ontwikkeling legt de overheid momenteel de focus op een goed ingerichte stelselverantwoordelijkheid. Het doel is om de toelating van alle publieke en private inlogmiddelen voor het publieke domein onder één publiekrechtelijk regime te laten vallen. Er worden bij wet gelijklopende eisen gesteld waaraan publieke én private middelen voor gebruik in het publieke domein moeten voldoen. Aldus wordt bewerkstelligd dat een minder kwetsbare, veel robuuster en innovatiever authenticatie-infrastructuur tot stand komt dan de overheid tegen redelijke kosten op eigen kracht kan realiseren. Met de door de overheid toegelaten private oplossingen ontstaat bovendien mogelijk als vanzelf al iets van een digitale infrastructuur waarvan het gebruik breder is dan alleen de publieke sector. Het is immers niet denkbeeldig dat een ondernemer zijn klanten in de toekomst gaat melden dat wat goed genoeg is voor de overheid – een door de overheid erkende en aan overheidstoezicht onderworpen private oplossing – niet slecht kan zijn voor digitaal zakendoen met zijn bedrijf en dat zijn bedrijf die oplossingen daarom ook accepteert.

Alle innovaties die wortel schieten worden uiteindelijk gemeengoed. En in de digitale wereld gaat dat proces vaak razendsnel. Het heeft vele voordelen als de door de overheid ontwikkelde digitale infrastructuur zich waar mogelijk ontwikkelt tot een open platform van samenhangende generiek bruikbare digitale voorzieningen. Op een dergelijk open platform kan in principe elke partij nieuwe diensten ontwikkelen of bestaande diensten doorontwikkelen en aanbieden, mits dit aan bepaalde voorwaarden voldoet. Onder invloed van commoditisering transformeert het stelsel van generiek bruikbare digitale voorzieningen gaandeweg in een programma van eisen, dat vooraf is opgesteld door de overheid. Die voorwaarden zijn een combinatie van onder meer

functionele voorschriften, privacyvoorwaarden, veiligheidsvereisten, beschikbaarheidseisen en dergelijke, om ervoor te zorgen dat het platform als zodanig compliant kan functioneren en, in een overheidsinvulling van een platform, dat in de producten en diensten die daarop worden gebouwd publieke waarden geborgd zijn. Deze ‘platformbenadering’ van generiek bruikbare digitale voorzieningen sluit aan bij hoe in de digitale wereld innovatie plaatsvindt (O'Reilly 2010; Kreijveld 2014: 39). In een vroege vorm zien we een dergelijke ontwikkeling momenteel bij bijvoorbeeld eHerkenning. Rondom MijnOverheid voor burgers en bedrijven en de daarbij behorende berichtenbox worden door diverse partijen vergelijkbare bewegingen naar de toekomst bepleit, onder meer met verwijzing naar afsprakenstelsels zoals van de private Nederlandse QIY Foundation.⁷

Platformen hebben verschillende dimensies, beginnend met een generieke basislaag, open of tenminste breed geaccepteerde standaarden en, waar mogelijk, open source software. Cruciaal is dat platformen *meerdere spelers* van de vraag- en aanbodzijde samenbrengen en ze met elkaar laten *interacteren*: er is dus in beginsel geen centrale sturing aanwezig.

Platformen hebben als groot voordeel dat ze innovatie aanwakken, doordat ze voorzien in een gestandaardiseerde omgeving die een ecosysteem van partijen (bv. bedrijven, kennisinstellingen maar ook maatschappelijke organisaties of individuele burgers) stimuleert om producten en diensten te bouwen, aangetrokken door de enorme vraag die deze platformen kunnen genereren, binnen maar ook buiten de publieke sector (Parker et. al. 2016). De overheid stelt zich bij platformen in zekere zin ook als *launching customer* op. Wanneer nog niet helemaal duidelijk is welke oplossingen het beste zijn, is het vrijwel onmogelijk en bovendien onverstandig om als overheid een uitgesproken keuze te maken voor één bepaald product of dienst. Overheden kunnen dan beter randvoorwaarden stellen en ambitieuze doelstellingen formuleren om bedrijven en burgers uit te dagen met innovatieve oplossingen te komen en nieuwe werkwijzen uit te proberen

(Kreijveld 2014). Dit is vooral een aantrekkelijk perspectief bij de digitale bouwstenen die het contact mogelijk maken tussen overheid enerzijds en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties anderzijds, met als doel de publieke dienstverlening te ondersteunen. De overheid, de Rijksoverheid voorop, staat vaak op te grote afstand van de samenleving om daadwerkelijk te kunnen inspelen op de verschillende behoeften en voorkeuren van mensen en ondernemingen. Bovendien is nu al een verschuiving bezig van directe dienstverlening van de overheid, naar dienstverlening via (private) tussenpersonen (zoals administratiekantoren) en private pakketoplossingen. Dit betekent dat op termijn de uitvoering van de overheidsdienstverlening (via bijvoorbeeld apps) in toenemende mate door marktpartijen zal worden gerealiseerd en de overheid voor burger en bedrijf minder direct zichtbaar wordt.

Definitie platform

Een platform is de gemeenschappelijke basis van technologieën, technologische, economische en sociale regels en afspraken (zoals standaarden) waarop meerdere spelers samen kunnen innoveren en aanvullende technologieën, producten of diensten ontwikkelen (Kreijveld 2014).

Een voorbeeld is het door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geïnitieerde “Standaard Platform”. Dit platform draait in een Overheid Data Center, bevat een groeiend aantal herbruikbare, generieke componenten en biedt ondersteuning voor het automatisch testen en beschikbaar stellen van applicaties. Zo maakt de generieke component Centraal Aansluitpunt het mogelijk om veilig en laagdrempelig aan te sluiten op Basisregistraties en gegevens uit te wisselen met overige systemen en partijen. Op het Centraal Aansluitpunt zijn momenteel al ruim 30 koppelingen actief, welke niet alleen door departementen, maar ook door uitvoeringsorganisaties, gemeenten en waterschappen worden gebruikt. Het ontwikkelen en aanbieden van applicaties en diensten op dit platform vindt plaats door diverse partijen binnen en buiten de overheid.

⁷ Qiy geeft de gebruiker regie over de eigen data. Het stelt de privacy op internet centraal en biedt mogelijkheden om veilig en eenvoudig online zaken te doen en faciliteert de verschillende rollen die een gebruiker vervult, zoals burger, consument, werknemer of patient. Zie verder: <https://www.qiyfoundation.org/about-qiy/>

3.2.6 Toezicht

In deze langere termijn visie op de ontwikkeling van de digitale basisinfrastructuur is toezicht van groot publiek belang. Het is bij uitstek een overheidsverantwoordelijkheid om dat toezicht in te richten. Het lijkt voor de hand liggend dit toezicht meer integraal van karakter te laten zijn dan tot nu toe.

Er is nu bijvoorbeeld geen overheidsbreed toezicht op private netwerken voor publieke gegevensuitwisseling; iedere partij regelt dat zelf – of niet. Dit levert een ingewikkeld, sterk versnipperd en onnodig complex landschap op.

Naarmate de overheid in de publieke dienstverlening meer gebruik gaat maken van private voorzieningen, moet zij erop toezien dat deze voorzieningen voldoen aan de eisen en standaarden die daarvoor zijn opgesteld. Wanneer publieke organisaties de overgang maken van grote eigen ICT-systemen naar meer flexibele ICT-architecturen, waarbij zij grote delen van voorzieningen door andere partijen als dienst laten uitvoeren (SaaS, IaaS, PaaS), en bijvoorbeeld hun data opslaan in de cloud, zal ook het bredere ecosysteem in beeld moeten zijn bij het toezicht dat de overheid uitoefent. Wanneer deze partijen fouten maken, of hun producten onbedoeld gebreken vertonen, kan dat voor het functioneren van de overheid grote gevolgen hebben (Luijck en Klaver 2015). Afwegingen rond het instellen, vormgeven en beëindigen van overheidstoezicht moeten daarbij gebaseerd zijn op een heldere analyse van de bestaande *governance*-structuur in een sector (WRR 2013). Het toezicht dient daarbij ook expliciet breder te zijn dan alleen nalevingstoezicht. Nieuwe diensten kunnen daarnaast de bestaande verhoudingen veranderen en onbedoelde neveneffecten hebben. Toezicht dient daarom ook om spillovereffecten te signaleren en eventueel ook te repareren. Ook kan het zo zijn dat nieuwe ontwikkelingen het nodig maken om het programma van eisen bij te stellen, denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen rond biometrische identificatie. Ook het signaleren van deze ontwikkelingen is een taak van de toezichthouder, die daarover bijvoorbeeld jaarlijks kan rapporteren.

3.3 Governance, financiering, uitvoering

Het succes van de doorontwikkeling van de digitale basisinfrastructuur staat of valt met de effectiviteit van de randvoorwaarden die daarvoor worden geschapen. Ook op dit punt zijn doorbraken noodzakelijk en onvermijdelijk.

Tijdens het kabinet Rutte II is fors ingezet op verbetering van de governance rond de digitale infrastructuur. De huidige governance van de GDI is op 1 augustus 2014 ontstaan met de instelling bij kabinetsbesluit van de Digicommissaris, voor een periode van 4 jaar.⁸

Onder regie van de Digicommissaris is meer stroomlijning en gemeenschappelijkheid gerealiseerd in de sturing en financiering van de GDI. Tegelijkertijd constateert de Studiegroep dat in het huidige bestuurlijke landschap, waarin het consensusprincipe geldt, slagkracht wordt gemist om het vereiste tempo te maken. De Studiegroep onderscheidt voor de komende jaren de volgende (ontwerp)principes en uitgangspunten:

- De thema's digitalisering van de economie en (cyber-)security zijn onlosmakelijk verbonden met de digitale overheid. De ontwikkeling van de digitale overheid draagt bij aan digitalisering en groei van de economie. Security en privacybescherming zijn inherent aan elke ontwikkeling in de digitale overheid: *security én privacy by design*.
- De digitale overheid is geen doel op zich, maar een middel om vitale infrastructuur te borgen en dienstverlening aan burgers, bedrijven en bestuur te organiseren. Digitale dienstverlening is niet de uitsluitende wijze waarop burgers en ondernemers diensten van de overheid betrekken; het moet hand in hand gaan met voorzieningen voor 'warm' contact, met toegankelijkheid voor burgers en ondernemers en met een open, transparante overheid.
- De focus in de sturing moet liggen op het realiseren van een samenhangende infrastructuur en dienstenontwikkeling, in plaats van op afzonderlijke voorzieningen.

⁸ TK 2014, 26643, nr. 314.

- Bij de steeds grotere afhankelijkheid van de publieke sector van generiek bruikbare digitale voorzieningen hoort een vorm van zeggenschap die recht doet aan de belangen van alle partijen die er gebruik van maken en aldus afhankelijkheid van die voorzieningen ervaren.
- Beleid en uitvoering horen onlosmakelijk verbonden te zijn; het boeken van voortgang en resultaten vergt heldere en eenduidige coördinatie en doorzettingskracht.
- Uitvoeringsorganisaties en medeoverheden vervullen, als 'het gezicht' van de overheid, een centrale rol en hebben dus invloed op de onderdelen van de GDI waarvoor zij betalen.
- Bij politieke opdrachtverlening en beleidsontwikkeling moet rekening worden gehouden met digitalisering, waarbij ook moet worden meegenomen dat er ook nu al een groot beroep wordt gedaan op het adaptief vermogen van uitvoeringsorganisaties. Deze uitvoeringsorganisaties focussen zich nu op bestaande uitdagingen zoals de aanpak van legacy issues (door onder andere interne freeze) en stapelingen in opdrachten door kabinetsbeleid. Een succesvolle digitaliseringsagenda vergt dus structurele toetsing op uitvoerbaarheid, die steeds een expliciete afweging vergt in de beleidsontwikkeling.
- Digitalisering hoort thuis in het hart van de overheid, in de machine- maar zeker ook in de bestuurskamer. De overheid organiseert zijn eigen kennis en kunde. Waar dat evident niet lukt (de overheid heeft niet de juiste kennis en kunde) of zinvol is (betere en goedkopere mogelijkheden zijn al beschikbaar) vult de markt aan.

3.3.1 Governance

Om de economie en de overheid zo productief mogelijk te digitaliseren en tegelijk publieke belangen als privacy en cybersecurity, maar ook publieke waarden als keuzevrijheid en gezonde arbeids- en concurrentieverhoudingen effectief te borgen, adviseert de Studiegroep een Ministeriële Commissie Digitalisering in te stellen, onder voorzitterschap van de minister-president, en met een ambtelijk voorportaal. De bewindsliden van EZ, BZK en VenJ vormen het hart van deze ministeriële commissie, vanuit hun systeemverantwoordelijkheid voor respectievelijk digitale economie, digitale overheid en digitale veiligheid. Vakministers en staatssecretarissen hebben de opdracht om digitaliserings- en uitvoeringsprogramma's voor hun

domein te maken zoals op primaire processen als mobiliteit, zorg, onderwijs, belastingheffing, sociale zekerheid, defensie, energie en stedelijke omgeving en sluiten om die reden aan bij de Ministeriële Commissie, waar die programma's ook besproken worden. In de commissie zijn voorts de medeoverheden vertegenwoordigd. Afwegingen worden aldus gemaakt vanuit alle perspectieven die aan de tafel zijn vertegenwoordigd, waaronder het interbestuurlijke en de uitvoering; programma's en financiering worden tegelijkertijd in samenhang gewogen. Op deze manier is er op het allerhoogste niveau een interbestuurlijke besluitvormingsstructuur aanwezig, voor alles wat met digitalisering te maken heeft.

Voor de digitale overheid wordt, voortbouwend op het huidige Digiprogramma, een jaarlijks te actualiseren uitvoeringsprogramma opgesteld door een programmaraad op bestuurlijk/hoogambtelijk niveau waarvan medeoverheden en uitvoeringsorganisaties uiteraard ook deel uitmaken. Het uitvoeringsprogramma wordt vastgesteld en gevolgd door de Ministeriële Commissie en jaarlijks aangeboden aan de Staten-Generaal. In het programma zijn inhoud en budget voor de digitalisering van de overheid nadrukkelijk aan elkaar gekoppeld. Het uitgangspunt is dat geen activiteiten plaatsvinden waarvoor de financiële dekking niet, zowel incidenteel als structureel, is geregeld. De programmaraad wordt gevoed door een publiekprivaat digitaliseringsberaad waarin onder meer ook private organisaties met publieke taken zitting hebben, bijvoorbeeld zorgverzekeraars, pensioenfondsen, Schiphol of het Havenbedrijf Rotterdam. De programmaraad biedt haar uitvoeringsprogramma aan via het ambtelijk voorportaal aan de Ministeriële Commissie.

Stuurgroepen op hoogambtelijk niveau, zoals de huidige Stuurgroep eID en de Stuurgroep Berichtenvoorziening, sturen binnen een opdracht en met mandaat van de Programmaraad op de instandhouding en de doorontwikkeling van afzonderlijke onderdelen van de digitale basisinfrastructuur dan wel andere daarvoor aangewezen onderdelen van de uitvoeringsprogramma's. Ook in deze stuurgroepen is een duidelijke rol voorzien voor de medeoverheden en voor uitvoeringsorganisaties. Dit omdat wie meebetaalt ook meebepaalt.

Binnen de Ministeriële Commissie is de minister van BZK verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling en de realisatie van de digitale basisinfrastructuur, inclusief de bijbehorende regelgeving, het bijbehorende toezicht en governance- en financieringsmodel. Dit impliceert dat voor die onderdelen de verantwoordelijkheid voor de digitale overheid voor burgers en bedrijven onder één bewindspersoon komt, en daarmee de huidige verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken voor voorzieningen voor digitaal zaken doen tussen overheid en bedrijven verschuift naar het ministerie van BZK. De minister van BZK is verantwoordelijk voor en stuurt op de inzet van de digitale basisinfrastructuur in de primaire processen van ministeries en andere publieke dienstverleners, maar is uitdrukkelijk niet politiek verantwoordelijk voor de ICT in de primaire processen van ministeries en andere publieke dienstverleners. Die verantwoordelijkheid blijft waar hij is (en hoort).

De rol van de Digicommissaris als interbestuurlijk regisseur wordt hiermee overgenomen door een bewindspersoon voor digitale overheid. In het Digiprogramma 2016, dat onder regie van de Digicommissaris is opgesteld door het Nationaal Beraad Digitale Overheid, is een streefbeeld opgenomen van de besturing van de toekomstige digitale overheid na afloop van de opdracht van de Digicommissaris. Ook dit streefbeeld gaat uit van één politiek verantwoordelijke voor de digitale overheid en voor de GDI voor de gehele Nederlandse overheid, met een bijbehorende, interbestuurlijke governance. Het streven om één politiek verantwoordelijke aan te wijzen wordt hiermee ingevuld.

De GDI voor de publieke dienstverlening staat niet op zichzelf. De GDI is uiteindelijk onderdeel van een veel bredere infrastructuur die deels in private handen is. Gedoeld wordt op bijvoorbeeld een aantal producten en diensten van bedrijven als KPN en organisaties als Surf en de Amsterdam Internet Exchange. Publieke belangen kunnen in gevaar komen als de doorontwikkeling van deze bredere infrastructuur zou haperen (technische gebreken, rampen, in verkeerde handen komen, *et cetera*). De Ministeriële Commissie moet daarom deze verwevenheid goed voor ogen hebben als het gaat over het door de overheid publiek borgen van een digitale basisinfrastructuur.

3.3.2 Financiering

Ook heldere financieringsafspraken zijn belangrijke randvoorwaarden voor een kansrijke doorontwikkeling van de digitale basisinfrastructuur. De vertrekpunten daarvoor zijn tweeledig. Ten eerste levert investeren in digitalisering niet automatisch geld op, zoals in het verleden vaak is gedacht. Dat speelt in het bijzonder bij investeren in de hiervoor benodigde infrastructuur. Zoals bij iedere infrastructuur, is ook de digitale infrastructuur op het eerste gezicht vooral een uitgavenpost; namelijk voor het realiseren van zaken die besparingen opleveren (Frischmann 2012). De opbrengst van investeren in de digitale basisinfrastructuur is borging van vitale infrastructuur, verbetering van dienstverlening en – op termijn – een effectiever en efficiënter primair proces. Dit eerste vertrekpunt laat echter onverlet dat de overheid al te lang onvoldoende inzicht heeft in en greep op de efficiency van ICT-budgetten en –bestedingen, vooral omdat de daartoe benodigde kennis en transparantie ontbreekt (vgl. Tijdelijke commissie ICT 2014). Een tweede vertrekpunt is daarom om orde op zaken te stellen en met betere ramingen en prognoses te gaan werken dan tot op heden het geval is geweest.

GDI

De GDI is de basis van de digitale dienstverlening en bestaat uit een verzameling van informatiesystemen, voorzieningen en afspraken van de overheid. Denk hierbij ondermeer aan DigiD, MijnOverheid en Digipoort. Voor het in stand houden van de GDI is een structureel budget van € 380 miljoen per jaar nodig. Hiermee wordt de exploitatie en de doorontwikkeling van de GDI bekostigd, zodat de huidige GDI-voorzieningen operationeel blijven. Dit budget geeft geen ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe vormen van publieke dienstverlening of nieuwe infrastructuurle voorzieningen. Evenmin bevat het budgetten voor innovatie. Deze zijn echter wel noodzakelijk om de publieke dienstverlening, mede gezien de snelle technologische ontwikkelingen, blijvend aan te laten sluiten bij de verwachtingen en behoeften van inwoners en ondernemers.

De wellicht belangrijkste notie als het gaat om financiering van de GDI is dat een vitale infrastructuur een bekostiging behoeft die structureel geborgd is. Juist daaraan heeft het, als het gaat om de digitale basisinfrastructuur, de laatste jaren ontbroken. Het jaar

Tabel Budgettaire consequenties

(€ mln)	2018	2019	2020	2021	2022	Structureel
Totaal	390	421	447	478	502	515
Exploitatie GDI	200	225	245	270	290	300
<i>Waarvan gedekt*</i>	<i>93</i>	<i>225</i>	<i>245</i>	<i>270</i>	<i>290</i>	<i>300</i>
Doorontwikkeling GDI**	60	65	70	75	78	80
Toezicht**	10	11	12	13	14	15
Impuls***	60 – 120	60 – 120	60 – 120	60 – 120	60 – 120	60 – 120
<i>Beoogde dekking**</i>	<i>165</i>	<i>156</i>	<i>156</i>	<i>156</i>	<i>156</i>	<i>156</i>
<i>Nog geen beoogde dekking***</i>	<i>20-132</i>	<i>0-40</i>	<i>0-46</i>	<i>0-52</i>	<i>0-56</i>	<i>0-59</i>

* Het kabinet Rutte II heeft in februari 2017 besloten dat beheer en exploitatie wordt doorbelast naar de gebruiker.

** Beoogd wordt om de dekking te realiseren vanuit middelen die nu voor de GDI zijn gereserveerd op o.a. de Rijksbegroting (voornamelijk BZK en EZ) en op de aanvullende post. De (overheids) organisaties door wie deze gelden eerder zijn opgebracht, overlappen in belangrijke mate met degenen die gaan betalen als gevolg van de doorbelasting van beheer en exploitatie. Om die reden is het mogelijk dat doorbelasting invloed heeft op de hoogte van deze dekkingsreeks. Hier vindt nog nadere besluitvorming over plaats, conform de uitgangspunten van het besluit kabinet Rutte II (juli 2016).

*** Dit budget dient nog voorzien te worden van deugdelijke dekking.

op jaar moeten regelen van budgettaire dekking is fnuikend. Datzelfde geldt voor het werken met steeds nieuwe creatieve gelegenheidsarrangementen ('met de pet rond gaan'). Hoofregel van een bestendige bekostiging is: gebruikers betalen. Het kabinet Rutte II heeft in februari 2017 besloten de exploitatiekosten van de GDI-voorzieningen (alle kosten voor beheer en exploitatie van de voorzieningen) door te belasten aan de publieke en private organisaties die de voorzieningen gebruiken in hun dienstverlening aan burgers en bedrijven. Vanaf 2018 wordt dit ingevoerd voor de voorzieningen DigiD, MijnOverheid en Digipoort. In dat jaar wordt de exploitatie van de overige voorzieningen nog gedekt vanuit de aanvullende post GDI. Vanaf 2019 zullen ook de exploitatiekosten voor deze overige voorzieningen van de GDI worden doorbelast. De middelen (zoals op de aanvullende post bij Financiën) die vrijvallen naar aanleiding van het besluit van kabinet Rutte II (februari 2017) over de doorbelasting van de exploitatiekosten, zijn onderdeel van nadere besluitvorming. Hierbij worden dekkingsmogelijkheden met deze middelen voor doorontwikkeling en toezicht ook bezien.

Impuls

Dit betreft een structurele digitaliseringsimpuls aan de overheid die zich richt op effectiviteit en innovatie van de digitale overheid (Rijk, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden) en de informatiesamenleving: het, samen met bedrijfsleven en kennisinstellingen, ontwikkelen van nieuwe diensten voor een innovatieve overheid waarbij transparantie, kwaliteit en adaptiviteit worden vergroot dankzij de inzet van digitalisering.

De digitaliseringsimpuls biedt de overheid de noodzakelijke ruimte om systematisch te innoveren en biedt experimenteer-ruimte aan de sectoren, geeft zo mede invulling aan de opbouw van kennis en kunde binnen de overheid en geeft richting aan het oplossen van het legacy vraagstuk in de uitvoering. Bij besteding van het budget dient het uitgangspunt te zijn dat er alleen geëxperimenteerd wordt om nieuwe middelen te ontwikkelen waarmee de directe dienstverlening aan inwoners en ondernemers verbeterd wordt. Het vermogen om zaken met de overheid gemakkelijker en zelfstandig te kunnen doen dient te groeien.

Hierbij is uiteraard oog voor digivaardigen en minder digivaardigen. De agenda voor de digitaliseringsimpuls wordt in afstemming tussen Rijk, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden opgesteld. Deze gezamenlijke agenda borgt dat er alleen projecten gefinancierd worden die aansluiten bij een breed gedragen behoeftestelling.

Hiervoor is een collectieve voorziening binnen het domein van de digitale overheid benodigd. Door de impuls van de digitale overheid centraal te organiseren kunnen beschikbare middelen optimaal worden ingezet om de mogelijkheden die digitalisering biedt voor aanpassingen aan de menselijke maat te benutten.

Met de snelheid waarmee de digitale ontwikkelingen hun opmars maken in de samenleving is gezamenlijke innovatiekracht nodig om de publieke dienstverlening blijvend aan te laten sluiten bij de verwachtingen en behoeften van inwoners en ondernemers. Voor de digitaliseringsimpuls wordt een omvang van circa € 120 miljoen per jaar voorzien. De mate waarin geïnvesteerd wordt in de digitaliseringsimpuls is bepalend voor in hoeverre de overheid in staat is om haar achterstand in digitalisering in te lopen, de dienstverlening te differentiëren naar de menselijke maat en zelfs het economisch potentieel rondom de digitale overheid te versterken (zie paragraaf 1.3). Eventueel kan de omvang van de digitaliseringsimpuls worden teruggebracht naar € 90 – of zelfs € 60 miljoen per jaar. Hierdoor zullen bovenstaande effecten later of slechts gedeeltelijk worden gerealiseerd en is de overheid minder goed in staat om haar dienstverlening pro-actief rondom de behoeften van inwoners en ondernemers te organiseren.

Illustratieve mogelijke invulling van de digitaliseringsimpuls	
Pakket: € 120 miljoen	- Door het aanpassen van de dienstverlening aan de menselijke maat vergroot de overheid de kwaliteit en het gebruiksgemak van haar publieke dienstverlening. - Door met de publieke dienstverlening goed aansluiting te houden met de technologische ontwikkelingen wordt gelijktijdig het economisch potentieel van de digitale overheid optimaal benut. - Door te streven naar maatschappelijk toepasbare oplossingen worden baten gerealiseerd die het publieke domein ontstijgen. Toelichting: Vanuit het uitgangspunt dat de overheid ten dienste staat van de samenleving vindt permanente innovatie plaats op de overheidsdienstverlening. Dienstverlening wordt structureel en kortcyclisch aangepast aan de ontwikkelingen in behoeften en verwachtingen van inwoners en ondernemers, waarbij proactief gezocht wordt naar de mogelijkheden van nieuwe technologieën (zoals blockchain). Waar mogelijk wordt gestreefd naar oplossingen/voorzieningen die niet alleen in het publieke domein toepasbaar zijn, maar in het bredere maatschappelijke verkeer, nationaal en/of internationaal. Op termijn biedt digitalisering ook het perspectief van betere kwaliteit voor lagere kosten per product. Bij focus op samenhangende infrastructuur en dienstverlening, in plaats van op afzonderlijke voorzieningen, worden ICT-uitgaven niet geringer maar de kwaliteit beter en de totale kosten van de producten per eenheid lager. Voorbeeld: Denk hierbij aan identiteitsmiddelen voor private partijen waarmee het maatschappelijke verkeer geregeld wordt (Idensys).
Pakket: € 90 miljoen	- Alle overheidsdienstverlening wordt op een basisniveau van digitalisering gebracht. - Aanzet tot gedifferentieerde dienstverlening voor inwoners en ondernemers. Toelichting: Digitale dienstverlening moet het niveau van websites voorbij: proactief rond behoeften van burgers en bedrijven organiseren, met oog voor differentiatie naar behoefte, en hand in hand met fysieke vormen van (burger-) contact.

	Vanuit het uitgangspunt dat de overheid ten dienste staat van de samenleving wordt alle overheidsdienstverlening op een basisniveau van digitalisering gebracht, al dan niet gebruik makend van centrale voorzieningen. Daarnaast vindt permanente innovatie plaats op de overheidsdienstverlening. Dienstverlening wordt structureel en kortcyclisch aangepast aan de ontwikkelingen in behoeftes en verwachtingen van inwoners en ondernemers, waarbij proactief gezocht wordt naar de mogelijkheden van nieuwe technologieën (zoals blockchain). Door het aanpassen van de dienstverlening aan de menselijke maat vergroot de overheid de kwaliteit en het gebruiksgemak van haar publieke dienstverlening. Door met de publieke dienstverlening goed aansluiting te houden met de technologische ontwikkelingen wordt gelijktijdig het economisch potentieel van de digitale overheid optimaal benut. Voorbeeld: Denk hier bijvoorbeeld aan dat er naast websites ook apps voor tablet en smartphone beschikbaar zijn.
Pakket: € 60 miljoen	• Inzet op wegwerken achterstand (legacy) bij digitalisering van dienstverlening. Toelichting: Bij dit scenario worden bestaande, verouderde voorzieningen voor digitale dienstverlening zodanig aangepast dat ze binnen de mogelijkheden van de voorziening aansluiting houden met de technologische ontwikkelingen en de daarbij horende verwachting uit de samenleving. Hiermee wordt alle overheidsdienstverlening op een basisniveau van digitalisering gebracht, al dan niet gebruik makend van centrale voorzieningen. Voorbeeld: Denk hierbij aan websites met invulformulieren. Momenteel kun je bij (grote) overheidsorganisaties als de Belastingdienst en gemeenten al vrij veel online aanvragen en regelen, maar overheidsorganisaties hebben nog niet alles gedigitaliseerd wat wel online beschikbaar gemaakt zou kunnen worden. Ook komt het bij (kleine) overheidsorganisatie te vaak voor dat wordt volstaan met het online aanbieden van een pdf-document die uitgeprint per post moet worden teruggestuurd. Dat is een digitaliseringsniveau dat niet langer bij deze tijd hoort.

Het budget voor de digitaliseringsimpuls dient te worden voorzien van een deugdelijke dekking, waarbij betere benutting van bestaande ICT-budgetten betrokken kan worden en eventueel ook huidige aantoonbare inefficiënties. Cruciaal bij de begrotingstechnische uitwerking is, dat geborgd wordt dat het budget voor de digitaliseringsimpuls niet aan jaargrenzen is gekoppeld.

Alleen een digitaliseringsimpuls van €120 miljoen is nog geen doorbraak in de werkwijze van de overheid. Door een fundamenteel andere benadering van ICT, waarbij de mogelijkheden van digitalisering optimaal benut worden in maatschappelijke sectoren, zoals de zorg, onderwijs en het sociale domein, ontstaan er op de langere termijn baten. Niet zo zeer in de ICT-budgetten, hier zijn juist investeringen nodig; met ICT-toepassingen wordt vooral geld bespaard in maatschappelijke budgetten, zoals de zorgkosten.

Momenteel hinkt de overheid nog op twee gedachten. De oude dienstverlening wordt in stand gehouden naast de nieuwe digitale dienstverlening. Dit leidt tot een inefficiënte besteding van publieke budgetten, waardoor de publieke dienstverlening onevenredig veel geld kost. Door af te stappen van de oude gedachten van parallelle dienstverlening voor verschillende doelgroepen en over te stappen naar een gedifferentieerde dienstverlening op maat worden de budgetten in de toekomst efficiënter besteed. In hoofdstuk 4 wordt de gedifferentieerde dienstverlening nader toegelicht.

Rest nog dat in het huidige tijdsgewricht veiligheid, en specifiek bij digitalisering, cybersecurity een toenemend punt van aandacht is. Er is een toenemende behoefte aan instrumenten voor digitale weerbaarheid van de overheid. Cybersecurity is in deze paragraaf niet meegenomen in de budgettaire consequenties.

3.3.4 Uitvoering

Een vitale infrastructuur moet uiteindelijk ook geborgd zijn in de uitvoering. Dit geldt derhalve ook voor de digitale basisinfrastructuur. De gebruikers die afhankelijk zijn van die infrastructuur en betalen voor de voorzieningen daarvan, mogen dit tenminste ook verwachten.

Dit gegeven impliceert een flinke investering in de uitvoering, niet in de laatste plaats voor het ministerie van BZK, in de daar van oudsher belegde verantwoordelijkheid voor de digitale overheid en de digitale basisinfrastructuur. De hierboven gepresenteerde agenda betekent een grote (verander-) opgave voor dit ministerie in het algemeen en voor de verschillende onderdelen als met name de dienst Logius in het bijzonder. Logius vervult immers een centrale rol in het beheer, de doorontwikkeling en de overheidsbrede toepassingen van de diensten en standaarden voor de gehele overheid.

Het ministerie van BZK heeft de afgelopen jaren veel kritiek gekregen op de manier waarop invulling is gegeven aan de verantwoordelijkheid voor 'overheid en ICT'. De reorganisatie van het ministerie in 2016 was een eerste stap om daarin verandering te brengen. De doorontwikkeling van de GDI en de bijbehorende forse investering in politiek-bestuurlijke aandacht, vereisen dat daarop snel nog vele stappen volgen. Dat betreft eerst en vooral zeer fors investeren in meer eigen deskundigheid (inclusief het waar nodig aantrekken van nieuwe mensen, al dan niet op detacheringsbasis vanuit belanghebbende onderdelen elders in de overheid) en, voortbouwend op het werk van de Digicommissaris, in een meer slagvaardige sturing om alle belanghebbende publieke en private partijen te kunnen betrekken. Een kwalitatieve en kwantitatieve upgrade van in ieder geval de uitvoeringsorganisatie Logius is hiervoor noodzakelijk. Een beheerst groei- en ontwikkelpad van Logius draagt bij aan een effectieve, meer samenhangende ontwikkeling en vernieuwing van de GDI. Op termijn is het wenselijk te verkennen in hoeverre het stroomlijnen van het netwerk van de diverse digitale kenniscentra van de overheid kan bijdragen.



**Dienstverlening
aan inwoners en
ondernemers**

4.1 Inleiding

De digitalisering van de publieke sector heeft de afgelopen jaren flinke vooruitgang geboekt. Steeds meer diensten komen digitaal beschikbaar. Het accent lag daarbij echter vooral op de digitalisering van individuele transacties, waarbij organisaties vaak dezelfde oplossingen ontwikkelden en digitale kopieën produceerden van bestaande processen. Dit resulteerde in aanzienlijke kostenbesparingen voor de overheid zelf, maar had voor burgers en bedrijven beperkte meerwaarde. De kwaliteit van dienstverlening verbeterde niet wezenlijk en droeg onvoldoende bij aan het realiseren van uitkomsten die door de bevolking worden verwacht, zoals het gemak om gegevens maar een keer te hoeven aanleveren, snel antwoord op dienstverleningsvragen en het inzichtelijk maken van besluitvorming. Uit onderzoeken blijkt dat de waardering voor de digitale overheidsdienstverlening aan inwoners momenteel schommelt rond een rapportcijfer 7 en daarmee niet negatief afsteekt tegen vergelijkbare dienstverlening in vergelijkbaar gedigitaliseerde landen. Tegelijk zijn er vele kansen om nog aanzienlijk verder te komen dan nu. Dat vereist dat bij de verdere digitalisering van de publieke dienstverlening radicaal het uitgangspunt wordt gekozen om diensten te organiseren rond de behoeften van burgers, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties in plaats van de eigen processen en regels.

4.2 Inspelen op behoeften en voorkeuren

Burgers maken op verschillende momenten in het leven gebruik van de diensten van publieke organisaties. Die diensten kunnen variëren van een administratieve handeling, zoals het vernieuwen van een paspoort of rijbewijs, tot diensten die essentieel zijn voor de kwaliteit van leven, zoals eerste hulp in het ziekenhuis. Sommige van deze diensten zijn eenmalig (bijvoorbeeld vaccinaties), andere periodiek (zoals belastingaangifte) of zelfs min of meer permanent (bijvoorbeeld voorzieningen voor gehandicapten). De overheid kent zo duizenden diensten, die onderling sterk van elkaar verschillen. Achter diensten die burgers en burgers verleend krijgen, spelen zich bovendien vaak complexe processen af: waar een dienst begint en eindigt is daardoor niet eenvoudig

vast te stellen. Alle diensten die burgers ontvangen, bestaan in feite uit vele verschillende onderdelen (informatie, een besluit daarover, wat weer nieuwe informatie oplevert, en soms uiteindelijk ook een fysiek product) bij de totstandkoming waarvan vaak verschillende publieke, en soms ook private organisaties betrokken zijn.

Private bedrijven – internetbedrijven voorop – hebben veel aspecten van het dagelijks leven vereenvoudigd en verbeterd, van online bankieren tot *realtime* reisinformatie en van *on demand* films en muziek tot gratis internationaal videobellen. Burgers en bedrijven zijn hierdoor gewend geraakt aan toepassingen die goed op elkaar aansluiten, gebruiksvriendelijk en gemakkelijk vindbaar zijn omdat ze op één plek of apparaat worden aangeboden. De dienstverlening van publieke organisaties blijft hierbij steeds meer achter (Europese Commissie 2016). In de haast om nieuwe digitale toepassingen te implementeren laten publieke organisaties vaak na de voorkeuren, kennis, beperkingen en doelen van gebruikers volledig in hun overwegingen te betrekken. Bij de ontwikkeling van nieuwe manieren om diensten te leveren moeten organisaties de blik richten voorbij de eigen operationele belangen om ervoor te zorgen dat ze tevens een bevredigende ervaring voor burgers creëren en bijvoorbeeld de lastendruk voor bedrijven verminderen. Wanneer dat niet gebeurt, is het waarschijnlijk dat nieuwe applicaties onderbenut blijven of dat burgers en bedrijven ze links laten liggen. Een dergelijk scenario ondermijnt de kostenbesparingen en prestatieverbeteringen die het project juist beoogde te bereiken.

Digitalisering biedt publieke organisaties de mogelijkheid om te differentiëren naar de verschillende gebruikersgroepen die ze bedienen. Sommige behoeften van burgers en bedrijven zijn eenvoudig en kunnen gestandaardiseerd worden aangeboden terwijl andere behoeften specifiek of complex zijn en juist om persoonlijk contact en maatwerk vragen. Een belangrijk onderscheid is de mate waarin de vraag van burgers valt te articuleren en/of te aggregeren (Noordegraaf en Grit 2004). Een geaggregeerde, makkelijk te articuleren vraag leent zich beter voor digitale processen dan meer individuele hulpvragen van mensen die zelf niet goed in staat zijn vast te stellen wat ze nodig hebben. In dat geval ligt het meer voor de hand om digitalisering in te zetten om professionals in

staat te stellen hun werk beter uit te voeren en persoonlijk contact te handhaven. De laatste jaren is regelmatig betoogd dat het leeuwendeel van de dienstverlening uiteindelijk 100% digitaal kan worden gemaakt. Dat moge technisch gezien zo zijn maar schiet het doel in allerlei gevallen echt voorbij. Dit speelt bijvoorbeeld indringend bij schuldhulpverlening, waar persoonlijk contact nodig is om oplossingen te bereiken.

De overheid kan het burgers en bedrijven bovendien gemakkelijk maken door na te gaan wat ze op welk moment nodig hebben en de betreffende diensten vervolgens op eenvoudige wijze aan te bieden zonder dat daarvoor een veelvoud aan stappen nodig is.

Verbetering aanvraagproces rijbewijzen

Burgers kunnen binnenkort zelf een erkende pasfoto en een handtekening uploaden in het portaal van de RDW die software heeft ontwikkeld om deze gegevens met de eigen bestanden te vergelijken. Wanneer beide gegevens overeenkomen, wordt het rijbewijs aangemaakt en via de gemeente aangeboden. De bedoeling is dat burgers de heraanvraag van een rijbewijs in de toekomst rechtstreeks met de RDW kunnen afhandelen en het gemeenteloket overslaan. Bij twijfel over de juistheid van de gegevens dient de burger zich in het aanvraagproces alsnog bij het gemeenteloket te melden.

Veel ingrijpende levensgebeurtenissen, denk aan geboorte, echtscheiding, overlijden maar ook het starten van een onderneming, vragen om de afwikkeling van meerdere administratieve handelingen bij meerdere instanties. De dienstverlening rond een aantal van deze levensgebeurtenissen (zogenoemde 'klantreizen': 18 jaar worden, werkloos worden, scheiden en overlijden) wordt momenteel in samenwerking met betrokken overheidsorganisaties ontwikkeld.

Digitale verhuisservice

Deze dienst bestaat uit een formulier dat burgers de mogelijkheid biedt om een verhuizing online door te geven. In dit formulier worden de gegevens van de aanvrager en de meeverhuizende gezinsleden vooringevuld en wordt gebruik gemaakt van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) voor het bepalen van het nieuwe adres. Het formulier is beschikbaar achter MijnOverheid en maakt gebruik van DigiD en de berichtenbox voor burgers.

Vereenvoudigde hypotheekaanvraag

Een aantal hypotheekverstrekkers heeft de handen ineengeslagen om de hypotheekaanvraag te vereenvoudigen en van begin tot eind te digitaliseren. Een eerste stap is het vervangen van de werkgeversverklaring. In plaats daarvan kan de consument gebruik maken van de bij de UWV beschikbare, persoonlijke loon- en arbeidsgegevens (het verzekeringsbericht). De consument kan deze gegevens, met waarmerk, downloaden en doorsturen naar de hypotheekverstrekker. Dit legt de regie bij de burger en vermindert de administratieve lasten. Sinds de start van de pilot in augustus 2016 kan een specifieke groep consumenten bij een beperkt aantal partijen gebruik maken van het verzekeringsbericht voor het aanvragen van een hypotheek. Bij succes wordt deze dienst breed aangeboden.

In situaties waar ook private aanbieders een rol spelen en een publieke keten ontbreekt, bijvoorbeeld in de zorg of het onderwijs, kan de overheid zorgen voor standaarden die uitwisseling van informatie vergemakkelijken en zodoende ook het samenspel van de betrokken partijen verbeteren.

Inspelen op de behoeften en voorkeuren van inwoners en ondernemers betekent tot slot ook dat de overheid zoveel als mogelijk aanhaakt bij de digitale systemen waarvan zij gebruik maken. Momenteel zijn het vooral bedrijven die van dergelijke systemen gebruik maken, onder meer om (wettelijke verplichte) registraties te verwerken. Wanneer ook burgers steeds meer zaken uitsluitend digitaal gaan afhandelen, kunnen ook zij publieke organisaties toestemming geven om de gegevens in hun systemen uit te lezen. Men spreekt dan van 'regie op eigen gegevens' of 'persoonlijk datamanagement'; een potentieel krachtige manier om tegenspel te bieden aan het beeld dat alles met alles wordt gekoppeld zonder dat de betrokkenen het zelfs maar weten.

4.3 Datagebruik: twee voorwaarden

In de huidige informatiesamenleving zijn publieke diensten ook steeds meer als 'informatiediensten' te typeren. De kwaliteit en toegankelijkheid van digitale informatie is onontbeerlijk voor een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening (OECD 2014). De enorme hoeveelheid beschikbare data en de sterk groeiende analysemogelijkheden roepen bovendien de vraag op hoe het gebruik van data is aan te wenden voor publieke belangen en tegelijkertijd de privacy van burgers te beschermen valt. Principiële vragen rond onder meer doelbinding en proportionaliteit zullen van een antwoord moeten worden voorzien, wil de overheid het vertrouwen van burgers en bedrijven behouden.

4.3.1 Kwaliteit, toegankelijkheid en transparantie

Enkele van de ons omringende landen hebben de afgelopen jaren een kwalitatief hoogwaardige en goed toegankelijke data-infrastructuur ontwikkeld waartoe alle publieke organisaties en, onder voorwaarden, soms ook private organisaties toegang kunnen krijgen. België kent het zogenoemde MAGDA-platform, dat op een veilige manier gegevens ontsluit uit verschillende Vlaamse en federale databanken. MAGDA verstrekt niet alle gegevens, maar kan op basis van een aanvraag daar wel een toepassing voor ontwikkelen die nieuwe diensten mogelijk maakt. De Vlaamse overheid claimt dat MAGDA grote voordelen oplevert

op het vlak van efficiëntie, correctheid en tevredenheid.⁹

Denemarken zet momenteel in op een systeem van acht kwalitatief hoogwaardige basisregistraties (Grunddataprogrammet), met als doel publieke organisaties vrij beschikbare, geschoonde en betrouwbare data te leveren, de dienstverlening aan burgers en bedrijven substantieel te verbeteren en door gedeeltelijke openstelling daarvan ook maatschappelijke innovatie en groei te stimuleren (vgl. OECD 2014).¹⁰ Estland tot slot maakt gebruik van de zogenaamde X-Road, een structuur die verschillende publieke databases aan elkaar verbindt, waardoor publieke en private organisaties gebruik kunnen maken van dezelfde gegevens en beter geïntegreerde digitale diensten kunnen leveren. Burgers kunnen daarbij in veel gevallen precies inzien wie van hen welke gegevens inziet en gebruikt. Deze drie benaderingen verschillen qua inzet, omvang en technische architectuur, maar delen het uitgangspunt dat een voor de gehele publieke sector gemeenschappelijke en samenhangende data-infrastructuur een noodzakelijk middel is om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren en groei en innovatie te stimuleren.

In Nederland is aan de voorwaarden hoogwaardige kwaliteit, goede toegankelijkheid en transparant gegevensgebruik momenteel niet voldaan, hoewel deze situatie al regelmatig is aangekaart. In 2014 is een plan ontwikkeld voor een slimme uitwisseling van gegevens binnen en tussen de verschillende domeinen en registraties van de overheid, het zogenoemde rotondemodel. Onder het overheidsbrede programma Gegevenslandschap is dit plan voor centrale gegevensbestanden inmiddels verlaten, ten gunste van afspraken rond standaarden en eisen ten aanzien van de toegankelijkheid, kwaliteit en transparantie van gegevens (bron: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015). Dit programma, dat terecht een veel bredere scope heeft en zich behalve op de basisregistraties ook richt op andere overheidsgegevens, verkeert echter nog in de beginfase.

Ook zijn meer en betere laagdrempelige voorzieningen nodig voor inwoners en ondernemers waarvan, om welke reden dan ook, gegevens verkeerd zijn geregistreerd. Dat gaat verder dan

⁹ <https://overheid.vlaanderen.be/magda>

¹⁰ <https://uk.fm.dk/publications/2012/good-basic-data-for-everyone/>

alleen registraties in de basisregistraties. Het sterk verknoopte karakter van de informatiestromen binnen de overheid bemoeilijkt de controle en correctie van gegevens door burgers en bedrijven, waardoor zij fouten niet kunnen (laten) rechtzetten. Bovendien ontbreekt binnen de overheid een duidelijk aanspreekpunt en voldoende doorzettingsmacht om deze foutieve gegevens recht te zetten: de informatie in de netwerken van de overheid is in termen van verantwoordelijkheid vaak 'verweesd'. Het netwerk van organisaties dat zich het lot aantrekt van burgers die problemen hebben met de digitale overheid, is noch dekkend noch berekend op deze taak (Zwenne en Schmidt 2016; WRR 2011).

4.3.2 Verantwoord datagebruik

Door het vernetwerken, samenstellen en verrijken van gegevens kunnen publieke organisaties nieuwe informatie genereren en profielen van personen samenstellen. Dit stelt ze in staat om beleid te verfijnen, op maat te snijden, een omvattend beeld te verkrijgen van burgers, bedrijven en beleidsproblemen, en daar waar nodig proactief handelend op te treden.

Om complexe problemen op bijvoorbeeld het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, arbeidsparticipatie en zorg voor chronisch zieken en gehandicapten integraal op te pakken moeten gemeenten, uitvoeringsorganisaties en toezicht-houders verschillende taken in het sociaal domein in samenhang kunnen uitvoeren. Daarvoor moet, als dat nodig is, persoonlijke informatie gebruikt en of gedeeld kunnen worden. Daar doet zich het probleem voor dat de gegevensdeling over domeinen heen voor integrale taakuitvoering onvoldoende geregeld is (Autoriteit Persoonsgegevens 2016). Hetzelfde probleem doet zich voor rond fraudebestrijding in het veiligheidsdomein. Een andere hinderpaal is dat de paragrafen over gegevensdeling in de betreffende decentralisatiewetten (Wmo 2015, de Participatiewet, de Jeugdwet) en andere wetgeving op het sociaal- en zorgdomein anders geformuleerd zijn. Dit leidt per domein tot een verschillende uitleg van de mogelijkheden voor gegevensverwerking. Wanneer de overheid de beschikbare informatie op een verant-

woorde manier structureel wil inzetten voor publieke doelen, zullen er dus nieuwe kaders ontwikkeld moeten worden, die in de verschillende domeinen een domein overstijgende verwerking van persoonsgegevens legitimeren en daarover meer duidelijkheid verschaffen.

Nieuwe processen van informatieverwerking en –gebruik kunnen tevens van grote invloed zijn op het karakter en de betrouwbaarheid van de informatie waarop de overheid draait.

In 2011 adviseerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid om dit soort processen rijksbrede en proactieve aandacht te geven, en daarover een veel grotere mate van openheid en transparantie te betrachten met als doel om burgers en bedrijven inzicht te bieden in de informatie die er over hen is vergaard en ze in staat te stellen deze informatie waar nodig te corrigeren. Het gebruik van gegevens binnen de overheid wordt gereguleerd door Europese bepalingen over gegevensbescherming, privacy en antidiscriminatie. Deze bepalingen leggen vast wat wel en wat niet met gegevens gedaan mag worden. In de praktijk is meestal nog een extra vertaalslag nodig om de toepasbaarheid van principes als doelbinding en proportionaliteit vast te stellen, risico's te beoordelen en de weging van verschillende belangen en rechten te evalueren. Omdat deze vertaalslag momenteel ontbreekt, heerst bij publieke organisaties onduidelijkheid en onzekerheid over waar de grenzen liggen en blijft innovatie uit (Leenes et al. 2017).

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat het gebruik van grote hoeveelheden data en geavanceerde analysetechnieken niet zonder risico's zijn. Wanneer verschillende relatief onschul-dige of geanonimiseerde gegevens worden gecombineerd, kan bijvoorbeeld nieuwe gevoelige informatie ontstaan (Ohm 2010).

Uit een inmiddels beroemd experiment *Unique in the Crowd* blijkt bijvoorbeeld dat vier willekeurige tijd- en locatiepunten voldoende zijn om 95% van de individuen te identificeren in een database met een half miljoen mobiele datarecords (De Montjoye et al. 2013).

Ook kunnen de gebruikte data onvolledig zijn of onjuiste accenten leggen, en er kunnen statische verbanden worden gelegd die er in werkelijkheid niet zijn (Expertgroep Big data en privacy 2016). De meeste analysemodellen zijn nu eenmaal verre van perfect: ze coderen menselijke vooroordelen, misvattingen en bias in de softwaresystemen (O'Neil 2016; Munnichs et al. 2010). Wanneer de overheid besluiten baseert op uitkomsten van dergelijke analyses heeft dat voor burgers en bedrijven vanzelfsprekend grote consequenties. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ruim 60% van de Nederlandse burgers bezorgd is over wat de overheid doet met hun persoonsgegevens, nadat zij deze hebben verstrekt (Eurobarometer 2015). Omdat een steeds groter deel van de processen van de overheid door computers kan worden verricht, roept het datagebruik door de overheid bovendien ook vragen op over de menselijke autonomie en waardigheid (Kool et al. 2017).

Er zijn verschillende manieren mogelijk om deze risico's te kanaliseren, die ook internationaal worden verkend. Twee concrete voorbeelden op nationaal niveau zijn de richtlijnen voor data ethiek van het Britse Cabinet Office, en de Franse *Loi Numerique* die ten doel heeft het gebruik van data in de informatiesamenleving te reguleren, en betrekking heeft op zowel de publieke als de private sector.¹¹ Het Britse model erkent de bredere maatschappelijke implicaties van datagebruik, maar de daarin vervatte richtlijnen zijn niet afdwingbaar. Het Franse model bevat wel afdwingbare maatregelen, en stimuleert het datagebruik door tegelijkertijd *checks and balances* in te bouwen. Tegelijkertijd is binnen dit model onduidelijk wat een verantwoorde omgang met data behelst. Dat moet zich, onder meer door jurisprudentie, in de tijd bewijzen.

Ook de Nederlandse overheid zal een meer verantwoorde omgang met persoonsgegevens moeten ontwikkelen. Daarvoor zijn verschillende benaderingen denkbaar, waartussen een keuze gemaakt zal moeten worden (Leenes et al. 2017). Moet bijvoorbeeld gekozen worden voor regels, codes, of richtlijnen? En op welk niveau en langs welke lijnen moet toezicht worden georganiseerd? De bestaande toezichthouders zijn onvoldoende toegerust op deze taak, wat betreft kennis maar ook capaciteit (WRR 2016; Expertgroep Big data en privacy 2016). Maar ook nieuwe praktijken en instellingen zijn niet per definitie algemeen toepasbaar. Kleinere gemeenten kunnen bijvoorbeeld niet zelf een eigen commissie voor datagebruik installeren, zoals Amsterdam onlangs heeft gedaan. Hoe dan ook zal de overheid op dit vlak vooruitgang moeten boeken. Anders zal op termijn de wal het schip keren omdat burgers en bedrijven het vertrouwen verliezen in het vermogen van de overheid om data op een duidelijke, transparante en democratisch gelegitimeerde wijze te gebruiken. Dat risico moet de overheid niet willen nemen.

4.4 Digitale uitsluiting bestrijden

Digitaal aanbod is objectief gezien toegankelijker dan aanbod dat gebonden is aan fysieke locaties en openingstijden van overheidsloketten of telefonische helpdesks. Tegelijkertijd dient er oog te blijven voor het belang van menselijk contact. Burgers en bedrijven, hoe digitaalvaardig ook, hebben hier regelmatig behoefte aan (Kamer van Koophandel 2016; Van der Geest 2014). Naast digitaal zal de overheid binnen haar dienstverlening daarom blijvend aandacht moeten besteden aan het onderhouden van menselijk contact via telefoon, loket of aan de keukentafel. Sterker: juist door de meer grootschalige en uniforme processen te digitaliseren kan het kleinschalige en unieke meer aandacht krijgen.

4.4.1 Warm contact

Private organisaties kunnen kiezen aan wie zij hun diensten aanbieden. Voor publieke organisaties geldt precies het tegenovergestelde. Hun diensten moeten zonder uitzondering voor iedere burger beschikbaar en toegankelijk zijn. Het is voor burgers namelijk niet mogelijk om deze diensten elders af te

¹¹ Voor een weergave van deze richtlijnen zie Leenes et al. (2017).

nemen – de overheid is monopolist. Dit probleem speelt bij uitstek bij burgers die onvoldoende zelfredzaam zijn en moeite hebben om digitaal met de overheid te communiceren. Nederland telt circa tweeënhalf miljoen mensen die moeite hebben met taal en rekenen (Algemene Rekenkamer 2016). Zij zijn bijvoorbeeld niet in staat een formulier in te vullen of voor te lezen en hebben soms moeite met geld te pinnen. Juist aan de vaardigheden van deze mensen worden hoge eisen gesteld bij de omgang met de overheid (Nationale Ombudsman 2012).

Aantal laaggeletterden en laaggecijferden in Nederland (peiljaar 2012)



Bron: Algemene Rekenkamer (2016).

Persoonlijk en/of fysiek contact is bovendien vaak essentieel voor de aanpak van meer complexe vraagstukken waarmee vooral gemeenten en uitvoeringsorganisaties te maken hebben. De complexiteit van deze vraagstukken ligt erin dat ze de inzet van vele verschillende publieke organisaties vereisen of extra hulp aan burgers en bedrijven, omdat deze onvoldoende zelfredzaam zijn.¹² Dit soort problemen is niet via een (geautomatiseerde) beslisboom oplosbaar. Verschillende vaardigheden en complexe problemen hoeven echter geen rem te zijn op de verdere digitalisering van de publieke dienstverlening, bijvoorbeeld vanuit

de gedachte dat niemand mag achterblijven. Door digitalisering spelen publieke organisaties vaak capaciteit vrij, zeker ook aan de balie, die ten goede kan komen aan de burgers en bedrijven die dat het hardst nodig hebben. Anders gezegd: door digitalisering kan de dienstverlening potentieel *over de gehele linie en voor iedereen* verbeteren.

4.4.2 Uitsluiting digitaal bestrijden

Tot slot is een meer genuanceerde kijk op digitalisering en uitsluiting wenselijk. Digitalisering kan behalve een oorzaak voor uitsluiting ook een oplossing zijn om uitsluiting te bestrijden. Digitalisering van de publieke dienstverlening vereist een adequate ondersteuning van burgers die – om wat voor reden dan ook – moeite hebben met digitaal communiceren of dat niet willen (Nationale Ombudsman 2016). Analoge dienstverlening blijft daarom altijd mogelijk, maar dat betekent niet vanzelfsprekend dat we de bestaande middelen (de blauwe enveloppe!) koste wat het kost moeten handhaven. Er zijn ook andere, digitale instrumenten denkbaar, zoals chatvoorzieningen of co-browsing, die ertoe kunnen bijdragen dat een deel van de groep die nu uitgesloten is, toch kan participeren in de digitale overheid. Momenteel ontbreekt bijvoorbeeld een goed werkend systeem van vertegenwoordiging (Nationale Ombudsman 2016). Professionele hulpverleners, familieleden en vrienden die burgers helpen om digitaal met de overheid te communiceren, kunnen vooralsnog geen gebruik maken van een adequate machtigingsvoorziening. Zij hebben daar hun eigen DigiD voor nodig. Dit gat in het vangnet voor burgers moet met spoed gedicht worden.

¹² Voor dit onderscheid zie ook: Informatiesamenleving, publieke dienstverlening en I-overheid. Achtergrondvoorstellen MFG/SGO Uitvoering Be Prepared!



**Omgaan met
digitalisering**

5.1 Inleiding

Tot op heden werken publieke organisaties vaak zelf aan digitale oplossingen, met als gevolg dat hun systemen en toepassingen onvoldoende op elkaar aansluiten. In technische termen: de interoperabiliteit is niet groot. Wanneer publieke organisaties meer gebruik maken van open standaarden, vergroot dit de wendbaarheid van de publieke dienstverlening en wakkert het innovatie aan. Van de private sector valt bovendien te leren dat projecten betere uitkomsten opleveren en minder hoge kosten met zich meebrengen wanneer ze klein worden gestart en iteratief van karakter zijn. Op die manier zijn ook de kwetsbare, op onderdelen onveilige legacy systemen van publieke organisaties die voortdurend stijgende onderhoudskosten met zich meebrengen, te vervangen. Deze opgaven vereisen echter een fundamenteel andere houding ten opzichte van de digitalisering van de overheid, gedragen door een digitaal vaardig ambtenaren-apparaat dat van de werkvloer en het middenmanagement tot in de bestuurskamer doordrongen is van het vitale belang van ICT voor de overheid en daar ook zelf mee uit de voeten kan.

5.2 Samen optrekken

De digitale overheid omvat een complex netwerk van digitale voorzieningen, waarbij vele partijen van elkaar afhankelijk zijn. Deelbelangen zijn regelmatig leidend in de keuzes die organisaties en bestuurslagen maken. De scheiding tussen bestuurslagen, departementale scheidslijnen en de afstand tussen beleid en uitvoering staan een collectieve aanpak in de weg. Niet alleen waar het de ontwikkeling, implementatie en gebruik van digitale basisvoorzieningen betreft, maar ook als het gaat om specifieke toepassingen voor de dienstverlening aan inwoners en ondernemers. Om verder te komen en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, zal meer ingezet moeten worden op gestandaardiseerde oplossingen, die in principe over de breedte van de gehele overheid zijn te gebruiken. Dit levert op termijn het perspectief van betere kwaliteit voor lagere kosten per product, wat aantrekkelijk is in het licht van de verwachte groei van ICT-uitgaven.

5.2.1 Gemeenschappelijke (open) standaarden

Departementen, uitvoeringsorganisaties en gemeenten zullen op alle fronten scherper onderscheid moeten leren maken tussen behoeften die uniek en specialistisch zijn en waarin ze zelf het beste kunnen voorzien, en meer algemene behoeften waarvoor het aanbod op de markt voldoende is ontwikkeld en dat beschikbaar is als infrastructurele voorziening (Brown et al. 2014; Fishenden en Thompson 2013). Wanneer (clusters van) publieke organisaties als regel grootschalig gebruik maken van dezelfde (open) standaarden en hun diensten op dezelfde manieren aanbieden, creëren zij een enorme vraag naar gedeelde voorzieningen en maken ze het voor hun 'klanten' maar ook zichzelf makkelijk en goedkoop (Brown et al. 2014; O'Reilly 2010; OECD 2016a). Immers, bij open standaarden doet het er niet toe waar de technologie vandaan komt. Publieke organisaties hoeven de technologie enkel nog te gebruiken, op voorwaarde dat deze tegemoet komt aan de gestandaardiseerde uitkomsten en overkoepelende eisen, onder meer op het terrein van veiligheid. Door hun vraag naar gemeenschappelijke bouwstenen te bundelen, realiseren publieke organisaties een markt voor standaardfunctionaliteiten waarin grote maar ook kleinere aanbieders bereid zijn te innoveren en concurreren. De overheid kan op deze wijze bijvoorbeeld de markt voor gebruiksrechten van persoonsgegevens verbeteren, die nochtans faalt omdat het niet goed mogelijk is afzonderlijke, op de persoon en situatie toegesneden privacyovereenkomsten op te stellen en te controleren of bedrijven zich aan de gemaakte afspraken houden (Bijlsma et al. 2014).

De overheid maakt al veel langer gebruik van de markt voor gestandaardiseerde goederen. Geen enkele overheidsorganisatie wekt bijvoorbeeld zelf stroom op, bouwt de eigen kantoren, ontwikkelt computers of schrijft lesmateriaal voor het onderwijs. In dat opzicht is er weinig nieuws onder de zon. De overheid hanteert voor open digitale standaarden het 'pas toe of leg uit'-principe.¹³ Dit principe moet veel nadrukkelijker onder de aandacht worden gebracht en verdient een bredere toepassing. Bij elke digitale voorziening die aan vervanging toe is, zouden

¹³ https://www.forumstandaardisatie.nl/lijst-open-standaarden/in_lijst/verplicht-pas-toe-leg-uit.

publieke organisaties eerst moeten verkennen of er op de markt bewezen gestandaardiseerde bouwstenen beschikbaar zijn, alvorens voor maatwerk en dus een 'eigen oplossing' te kiezen. Deze benadering heeft als bijkomend voordeel dat hij de leveranciersafhankelijkheid vergroot.

De overheid als een platform

De term 'overheid als een platform' staat momenteel sterk in de belangstelling, maar wordt niet eenduidig gebruikt. De term werd in 2010 door Tim O'Reilly gepopulariseerd. Volgens O'Reilly kan de overheid veel leren van het succes van platforms zoals de pc, het internet en de appstore, omdat ze voor enorme innovatie zorgden. Belangrijke uitgangspunten zijn daarbij onder meer:

- Omarm open standaarden.
- Begin klein en eenvoudig.
- Ontwerp voor participatie.
- Leer van gebruikers (waaronder hackers!).
- Verlaag barrières voor experimenteren.
- Koester ontwikkelaars.

Ook grote dienstverlenende organisaties, zoals banken en supermarkten, hanteren inmiddels een platformbenadering, evenals de Government Digital Service (GDS), verantwoordelijk voor de digitalisering van de Britse overheid. Enkele grote steden gebruiken de term om hun digitale strategie te duiden.¹⁴

5.2.2 Lokale samenwerking

Gemeenten zijn al hard bezig de stap te maken naar meer samenwerking en het formuleren van gemeenschappelijke eisen aan aanbieders. Samenwerking van gemeenten verbetert de kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening en maakt procesoptimalisatie en verregaande digitalisering mogelijk, waardoor burgers en bedrijven op elk moment en vanaf elke plek gebruik kunnen maken van diensten van gemeenten.

Ook verdwijnen hierdoor onnodige handelingen voor burgers en bedrijven en schakels in het proces die geen waarde toevoegen. In het voorgaande hoofdstuk is al het voorbeeld genoemd van de digitale aangifte van verhuizen. Samenwerking is niet alleen voordelig voor gemeenten maar ook voor ketenpartners omdat ze niet langer met elke gemeente apart zaken hoeven te doen als ze hun werkprocessen en digitale gegevensuitwisseling optimaliseren.

De collectieve digitalisering van beleidsarme processen van gemeenten sluit aan op de eerdere standaardisatie en uitbesteding van onder meer de personeels- en salarisadministraties en kantoorautomatisering. Nieuwe stappen zijn het collectief aanbesteden van de mobiele telefonie en het opzetten van het gemeenschappelijk gemeentelijk gegevensknooppunt om de gegevensuitwisseling in het sociale domein te vergemakkelijken. Dit laatste was nodig vanwege de decentralisaties in het sociaal domein en heeft de invoering van nieuwe wetgeving aanzienlijk vergemakkelijkt. Verdere mogelijkheden liggen onder meer op het terrein van de algemene dienstverlening, datagedreven sturing, privacy, en cloud diensten (VNG 2016). Het poolen van voorzieningen stelt gemeenten in staat kosten te delen, collectieve expertise te ontwikkelen en – in geval van datagebruik – met landelijke gegevens en bronnen bredere en diepgaandere analyses uitvoeren.

Ook nieuwe wetgeving maakt het nodig om meer collectieve voorzieningen te realiseren, zoals bij de Omgevingswet die vereist dat burgers en bedrijven in een oogopslag kunnen zien wat de relevante wet- en regelgeving voor hun plannen is. Dit uitgangspunt maakt geheel nieuwe vormen van informatie-uitwisseling nodig. De mate waarin de doelen van de Omgevingswet worden gerealiseerd is dan ook in belangrijke mate afhankelijk van de ontwikkeling van het bijbehorende Digitaal Stelsel Omgevingswet dat door alle overheden gebruikt moet gaan worden. Hiervoor is in de zomer van 2015 tussen alle betrokken partijen een Bestuursakkoord¹⁵ gesloten.

¹⁴ Bronnen: O'Reilly 2010; Brown et al. 2014: 116-119; Benton en Simon 2016: 13; Boillier 2016.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/09/bestuursakkoord-implementatieomgevingswet>

Digitale Agenda 2020

Gemeenten willen met de Digitale Agenda 2020 drie ambities realiseren:

- open en transparant deelnemen aan de participatiesamenleving;
- als één efficiënte overheid werken;
- massaal digitaal werken, en lokaal maatwerk leveren.

Daarbij is het streven nadrukkelijk om op collectief niveau zaken te regelen. Een belangrijk onderdeel is het versterken van het gemeentelijk opdrachtgeverschap en markttransparantie. Gemeenten willen scherper, zakelijker en waar mogelijk collectief sturen op de afspraken met de 180 ICT-leveranciers waarvan zij afhankelijk zijn voor de inrichting en uitvoering van hun informatievoorziening. Ook werken zij aan de stroomlijning van de verantwoordingsverplichtingen op het gebied van informatieveiligheid om de privacy van inwoners efficiënt en effectief te kunnen waarborgen. Recent is een gezamenlijke Informatiebeveiligingsdienst opgezet, die alle Nederlandse gemeenten ondersteunt op het gebied van informatiebeveiliging.

5.2.3 Maatschappelijke kosten en baten van digitalisering

Digitalisering wordt binnen de overheid nog steeds vaak gezien als een middel voor kostenreductie. Die zienswijze op ICT-uitgaven is niet geheel incorrect, maar gaat wel voorbij aan de bredere publieke waarde die de digitalisering van primaire processen kan opleveren, zeker op de langere termijn.

Een aantal internationale (vooral Britse) studies berekent de opbrengsten van succesvolle digitaliseringprogramma's wanneer deze voor grote delen van de overheid worden gerepliceerd. Zo stellen Benton en Simon (2016) dat Britse lokale overheden in 2025 tussen de 2% en 13% van hun totale budget kunnen besparen wanneer zij internationaal succesvolle digitaliseringprogramma's kopiëren. Andrews et al. (2016: 8) analyseerden digitaliseringprojecten van vijf grote Britse overheidsorganisaties en claimen dat wanneer ook andere grote overheidsorganisaties

deze projecten uitvoeren, dat in 2020 tussen de £1,3 miljard en £2 miljard aan besparingen kan opleveren. Overigens vereisen deze besparingen vaak eerst forse investeringen. De Britse Belastingdienst heeft bijvoorbeeld eerst £700 miljoen moeten investeren om vervolgens jaarlijks £200 miljoen te kunnen besparen. Zeker op de korte termijn zijn de kosten van digitalisering dus aanzienlijk hoger dan de baten. Een al wat ouder onderzoek van de National Audit Office concludeert dat de Britse overheid tussen 2010 en 2011 £316 miljoen minder aan ICT besteedde, waarvan 46% lange termijn besparingen.¹⁶ Interessant is dat een belangrijke bijdrage hieraan geleverd wordt door het zogenoemde *Shared ICT infrastructure programme* dat als doel heeft de overlap van ICT te reduceren, door ervoor te zorgen dat departementen waar mogelijk gemeenschappelijke technische standaarden adopteren en ICT-toepassingen delen.

Digitale overlijdensaangifte

Dit online formulier biedt uitvaartverzorgers de mogelijkheid om een aangifte van overlijden digitaal in te dienen. Het formulier is beschikbaar achter het Ondernemersdossier en maakt gebruik van eHerkenning 2+ en Berichtenbox voor bedrijven. De voorziening wordt gratis beschikbaar gesteld aan gemeenten die uitvaartverzorgers vervolgens eenmalig moeten autoriseren om van de elektronische aangifte gebruik te kunnen maken. Het formulier levert begrafenisondernemers een besparing op van 1,5 tot 5 uur per aangifte. Wanneer alle 388 gemeenten het formulier gaan gebruiken levert dat begrafenisondernemers een voordeel op van €15 miljoen per jaar.

In Nederland zijn er de afgelopen jaren tientallen maatschappelijke kosten- en batenanalyses (MKBA's) uitgevoerd van digitale voorzieningen van de overheid (bijvoorbeeld basisregistratie geo-informatie) en digitale overheidsdiensten (bijvoorbeeld berichtenbox voor bedrijven, invoering landelijke OV-chipkaart). Hieruit blijkt dat vermeden investeringen de grootste baten zijn: bijvoorbeeld door het creëren van een centrale ICT-voorziening in

¹⁶ <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/ICT-savings-Full-report.pdf>

plaats van decentrale voorzieningen (SEO 2017). De investeringskosten zijn vaak lager, evenals kosten van beheer en onderhoud. Dit geldt vanzelfsprekend uitsluitend voor situaties waar meerdere organisaties van dezelfde voorzieningen gebruik kunnen maken, anders treden deze besparingen niet of in veel mindere mate op. Daarnaast is er door ICT-projecten veelal een besparing op personeelskosten bij de overheid.

Welke besparingen digitalisering kan opleveren, verschilt dus sterk van de gekozen benadering. Het maakt uit of individuele processen, integrale organisaties of zelfs publieke functies worden gedigitaliseerd (Andrews et al. 2016; OECD 2005: 110-111). Het voorbeeld van de digitale overlijdensaangifte toont dat besparingen van digitaliseringsprojecten ook elders, bijvoorbeeld in het bedrijfsleven, gerealiseerd kunnen worden. Bij de digitalisering van de overheid gaat het behalve om kostenbesparingen ook om de bredere publieke waarde die digitalisering kan opleveren. Voorbeelden zijn een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening (beschikbaarheid, gebruikstevredenheid, behoorlijkheid), het realiseren van voor de gehele bevolking wenselijke doelstellingen (economische groei, veiligheid en privacy of verbetering van de leefomgeving) en het borgen van vertrouwen in publieke instituties (Kearns 2004). Met andere woorden, op termijn biedt digitalisering ook het perspectief van betere kwaliteit voor lagere kosten per product. Bij focus op samenhangende infrastructuur en dienstverlening, in plaats van op afzonderlijke voorzieningen, worden ICT-uitgaven niet geringer maar de kwaliteit beter en de totale kosten van de diensten en producten per eenheid lager.

Het is van groot belang dat de overheid investeert in het maken van een realistische inschatting van de voor- en nadelen van digitalisering. Digitaliseringsprojecten behoeven daarnaast een zakelijke onderbouwing in de vorm van een business case, die over de gehele cyclus van een project een beeld moet geven van op te leveren resultaten en de daarmee samenhangende kosten en baten (vgl. Tijdelijke commissie ICT 2014). Dit is vooral belangrijk bij de opschaling van een succesvolle innovatie, omdat daarbij grote onzekerheden bestaan, die zowel betrekking kunnen hebben over de omvang van de toekomstige dienstverlening als over de ontwikkeling van de technologie, die de huidige toepassingen in rap tempo achterhaald kunnen maken.

De business case is weer anders wanneer tegelijkertijd vervangingsinvesteringen nodig zijn. De methodologische kwaliteit van de bredere MKBA's laat momenteel echter nog veel te wensen over (SEO 2017). Voor de fysieke infrastructuur bestaat er een uitgebalanceerde verplichte leidraad. Sinds 2013 is er bovendien de door het kabinet vastgestelde algemene MKBA-leidraad, die betrekking heeft op alle beleidsterreinen. Voor het terrein van de digitale overheid ontbreekt momenteel een toegespitste methodologie. Het ministerie van BZK heeft daarom onlangs aan het CPB de opdracht verstrekt om te verkennen uit welke elementen een eventuele werkwijzer zou kunnen bestaan, met als belangrijk aandachtspunt de specificatie van waarden als informatieveiligheid, betrouwbaarheid, gebruikersgemak en privacy.

5.3 Kleine stappen, snel resultaat

Behalve meer samenwerking en het gebruik van open standaarden is er ook een andere benadering nodig van digitale projecten, zowel om vernieuwing te realiseren als om een toekomstbestendige vervanging van legacysystemen mogelijk te maken.

5.3.1 Permanent bèta

De overheid wordt voortdurend geconfronteerd met onzekerheid over de richting en impact van technologische ontwikkelingen, zoals big data, blockchain, gepersonaliseerde dienstverlening en artificiële intelligentie in besluitvormingssystemen. De overheid moet systematisch ervaring kunnen opdoen met deze nieuwe mogelijkheden, zowel om de bruikbaarheid daarvan te onderzoeken als om de positieve en negatieve effecten daarvan op de samenleving te kunnen vaststellen (Bijlsma et al. 2016). De ervaring die op kleine schaal is opgedaan met experimenten kan dienen om op grotere schaal aanpassingen te doen, in wet- en regelgeving (het wat) of in het bredere instrumentarium van de overheid (het hoe). Een volgend kabinet zou daarom nadrukkelijker kunnen inzetten op versterking van het lerend vermogen van de overheid (Studiegroep Openbaar Bestuur 2016). Dit kan bijvoorbeeld door zogenaamde *regulatory sandboxes* mogelijk te maken, waar de toezichthouder in overleg met overheden en bedrijven speelruimte creëert om nieuwe technologische

toepassingen te onderzoeken (Expertgroep Big Data en privacy 2016: 23).

Digitale toepassingen zijn daarnaast nooit echt af, ze zijn 'permanent bèta'. In de wereld van de software brengen bedrijven vaak vroege bètaversies op de markt en onderzoeken vervolgens *realtime* hoe het gebruik uitpakt. Succesvolle innovaties bieden ze vervolgens breed aan. Een andere, meer open optie is om met meerdere varianten te werken, om te ontdekken wat deze varianten doen en in welke richting het verstandig is verdere oplossingen te ontwikkelen (Van der Steen 2016).

Agile

In 2001 stelden 17 softwareontwikkelaars het inmiddels roemruchte *Agile Manifesto for Software Development* op, met daarin vier waarden die volgens hen bijdragen aan betere manieren om software te ontwikkelen:

- *mensen en hun onderlinge samenwerking* boven processen en hulpmiddelen;
- *werkende software* boven allesomvattende documentatie;
- *samenwerking met de klant* boven contractonderhandelingen;
- *inspelen op verandering* boven het volgen van een plan.

De 17 opstellers vonden in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw onafhankelijk van elkaar eigen methoden voor softwareontwikkeling uit (o.a. SCRUM, Crystal en Extreme Programming), met als gedeelde noemer dat ze minder bureaucratie nastreefden. Het Agile Manifesto geeft in feite een korte algemene definitie van al deze 'wendbare' of 'behendige' methoden.

Permanent bèta vereist zowel een andere omgang met risico's als andere sturing en organisatie. Informatietechnologische projecten gelden binnen de overheid alom als zeer risicovol omdat ze regelmatig mislukken en – zeker bij grote projecten – vele tientallen miljoenen Euro's opgaan in rook opgaan (Flyvberg en Budzer 2011). Om die reden wil vaak niemand hieraan de handen branden. Een belangrijke verklaring voor de moeizame omgang met ICT-projecten is behalve het gebrek aan kennis en expertise bij de overheid, ook de manier waarop het proces is ingericht

(Tijdelijke Commissie ICT 2014). Dat proces begint met instructie en analyse, waarna een operationele planning wordt opgesteld. Elk van deze stappen duurt vaak maanden. Vervolgens begint de fase van de ontwikkeling en implementatie, waarna een beheerinstantie het overneemt.

Door een meer flexibele, wendbare benadering te hanteren, valt niet te voorkomen dat projecten falen. Door kleine stappen te maken, is het echter wel mogelijk om risico's te mitigeren, waardoor de impact van mislukkingen gering is en de kosten daarvan laag blijven. Regelmatige terugkoppelingen brengen daarnaast problemen eerder aan het licht. Bij veel van de huidige ICT-projecten ligt de nadruk bovendien sterk op het realiseren van het technische systeem. De inbedding van dat systeem blijft onderbelicht of krijgt pas laat de aandacht. Deze onbalans tussen harde en zachte factoren en de schotten tussen beleidsontwikkeling en uitvoering heeft een negatieve invloed op het sturen en beheersen van digitale veranderingstrajecten. Bij een meer iteratieve aanpak zijn de aanvangseisen niet in beton gegoten, maar ontwikkelen ze zich wanneer meer ontdekt wordt over de behoeften en voorkeuren van gebruikers en als het begrip groeit van de context van de dienstverlening. Door de snelle oplevering van prototypen en tussenresultaten komt deze informatie vroegtijdig in beeld, en niet pas veel verder en later in het proces wanneer de kosten voor aanpassing hoog zijn.

Een dergelijke *agile* benadering vraagt om sterke bestuurlijke schouders om ervoor te zorgen dat voortgang plaatsvindt. Enerzijds moeten grote aantallen kleine stapjes worden gemaakt, wat discipline en strikte regels nodig maakt. Anderzijds geldt: ook meebewegen, loslaten en zelfs niets doen vereist een scherpe politieke ambitie en politieke wil (Van der Steen et al. 2015). Het devies is dus niet minder maar andere en vooral meer effectieve sturing, gericht op het behalen van resultaat in plaats van het vooraf elimineren van onzekerheden. Een cruciale voorwaarde is wel dat de overheid zelf direct betrokken is bij de ontwikkeling van nieuwe toepassingen en eigen ontwikkelcapaciteit heeft. Wanneer de ontwikkeling van nieuwe toepassingen is uitbesteed aan externe aanbieders is het voor beleidsmakers vaak lastig, zo niet onmogelijk om digitale toepassingen te testen of tussentijds veranderingen door te voeren.

5.3.2 Legacy verkleinen

Het vermogen van publieke organisaties om te innoveren is sterk afhankelijk van de mate waarin ze met legacysystemen te maken hebben. Legacysystemen zijn systemen die gebouwd zijn met technologie die niet of nauwelijks meer wordt ondersteund door externe leveranciers en/of de eigen organisatie. Zeker bij complex maatwerk zijn publieke organisaties vaak met handen en voeten aan specifieke ICT-aanbieders gebonden, die er alle belang bij hebben om de bestaande systemen te handhaven. Veel publieke organisaties maken (overigens net als banken, verzekeraars en telecombedrijven) voor hun dienstverlening nog gebruik van deze moeilijk te onderhouden legacysystemen. Veel van deze systemen zijn ver na de verwachte levensduur nog steeds in gebruik, en zijn kwetsbaar, onveilig en brengen jaarlijks stijgende onderhoudskosten met zich mee.

Sommige systemen zijn bijvoorbeeld zelf gebouwd of bestaan uit aangepaste maatwerkpakketten, waardoor hun stabiliteit moeilijk te garanderen is en de wendbaarheid van de dienstverlening te wensen overlaat. Overigens zijn lang niet alle oudere systemen kwetsbaar: sommige technologie is buitengewoon stabiel en kan nog vele jaren mee. Zeker bij fusieorganisaties bestaat vaak de noodzaak om eerst fors te investeren in het saneren en rationaliseren van het aantal applicaties, het vereenvoudigen van de infrastructuur en het in algemene zin stabiel maken van de eigen systemen. Pas daarna is er gelegenheid voor het vernieuwen en vervangen van bestaande ICT.

Wanneer publieke organisaties al hun aandacht moeten richten op het in stand houden van oude systemen kunnen ze hun dienstverlening niet moderniseren. Hetzelfde gebeurt wanneer zij beleidswijzigingen moeten uitvoeren die om grote aanpassingen vragen in hun ICT-systemen. Tegelijkertijd is het een illusie dat legacysystemen snel en volledig te vervangen zijn. In plaats daarvan kan beter worden geïnvesteerd in kleine parallelle bouwstenen, waardoor processen gaandeweg via andere kanalen kunnen gaan lopen. Het uitgangspunt daarbij moet zijn dat een meer flexibele architectuur ontstaat die eenheid brengt in de

dienstverlening en uitvoering en publieke organisaties minder afhankelijk maakt van individuele ICT-leveranciers.

Er zal over de hele linie meer aandacht voor de kosten van ICT-systemen moeten komen. Tijdens de ontwikkelfase worden duurdere oplossingen nogal eens terzijde geschoven, omdat ze niet binnen het programmabudget passen. Op termijn kan een grotere investering echter financieel voordeel opleveren, door lagere exploitatiekosten en onderhoudskosten in de gebruiksfase. Daarnaast bestaat de reële kans dat daardoor het systeem langer bruikbaar blijft of beter toekomstige ontwikkelingen kan blijven ondersteunen. Bovendien is de digitale overheid nooit af. Er is daarom aandacht vereist voor de gehele levenscyclus van voorzieningen. Immers, elk van deze voorzieningen is op een zeker moment aan vervanging toe, wat nieuwe investeringen vereist. Hierop kan vroegtijdig worden geanticipeerd door te verhelderen wie het beleid voor vervanging bepaalt, hoe lang vervanging duurt, hoe de omgang met tussentijdse beleidswijzigingen is, en hoe de financiering is geregeld.

5.4 Digitale kennis en kunde als kerncompetentie van de overheid

Zonder kennis en de middelen om ieder aspect van digitalisering zelf te begrijpen en te kunnen uitvoeren, is de overheid niet in staat om digitale oplossingen efficiënt, effectief en tegen een redelijke prijs in te zetten voor de uitvoering van publieke taken. Digitalisering van de publieke sector is mensenwerk. De kwaliteit van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren is daarom cruciaal voor het vermogen van het openbaar bestuur om mogelijkheden van digitalisering in te spelen (Studiegroep Openbaar Bestuur 2016). Maar een tandje erbij is onvoldoende. De omgang met digitalisering vereist een fundamenteel andere kijk en sturing op de competenties van de overheid. Digitale kennis en kunde moeten met spoed tot de kerncompetenties van de overheid gaan behoren, van werkvloer tot top; de digitale overheid is een zaak van *board room decisions*.

5.4.1 De noodzaak van grondige kennis van digitalisering binnen de overheid

In de huidige situatie zijn publieke organisaties vaak de eigenaar van een groot deel van de digitale middelen die zij gebruiken en hebben daarvoor vaak ook eigen beheerorganisaties. De noodzakelijke technologische expertise hebben zij daarbij uitbesteed aan enkele grote aanbieders, waarmee zij langetermijncontracten zijn aangegaan. Deze situatie resulteert niet zelden in vertraagde digitaliseringprojecten, verschillende prijzen en tarieven voor dezelfde diensten en producten, hoge aanpassingskosten, overbodig maatwerk en daardoor weinig hergebruik van digitale componenten. Ook komen er nog altijd toepassingen tot stand die onvoldoende zijn ontworpen met de gebruiker in gedachten. Zelfs wanneer aanbieders met goede oplossingen komen, wordt elk systeem vaak apart ontwikkeld en beheerd, meestal met behulp van gepatenteerde en nauw aan elkaar verbonden technologieën. Deze situatie is funest voor de digitale transformatie van de overheid.

Binnen het Rijk, de grote uitvoeringsorganisaties en gemeenten groeit inmiddels het aantal mensen met digitale kennis, hoewel een zeer groot aandeel daarvan uit externe inhuur bestaat. Echte verandering is alleen mogelijk wanneer het besef doordringt dat bij de overheid een andere houding vereist is ten opzichte van digitale technologie. Technologie moet niet langer gezien worden als ‘hulpmiddel’ maar als vertrekpunt voor het denken, organiseren en werken van de overheid (*digital by design*). Alleen dan kan de overheid de leiding leren nemen in de ontwikkeling en het beheer van de eigen digitale oplossingen. Kort gezegd: de overheid moet mensen in huis halen die kennis hebben van de (mondiale) markt voor digitale technologie, de opdracht kunnen formuleren, en het pakket van eisen en de juridische context en randvoorwaarden scherp kunnen krijgen, een en ander in een bredere context kunnen doordenken en de ontwikkeling van toepassingen vakkundig kunnen begeleiden en in het uiterste geval ook zelf uitvoeren (vgl. WRR 2011: 233). Door uitbesteding blijft een kloof bestaan tussen beleid en uitvoering, terwijl gedegen kennis van technologie cruciaal is voor een goed beleidsontwerp. Immers, bij de ontwikkeling van standaarden, applicaties en koppelingen, gaat het in essentie om politieke en beleidsmatige keuzes. Open of gesloten systemen, privacy en

veiligheid: de keuzes hierover zijn te belangrijk om aan externe partijen over te laten. Ze zijn bepalend voor hoe de overheid zich ontwikkelt. Daarom is het niet voldoende om alleen de uitvoering te versterken, dat leidt tot een overinvestering in technische kennis. De overheid moet daarentegen investeren in kennis op het snijvlak van techniek, beleid en uitvoering.

5.4.2 Nieuw digitaal talent

Het tekort aan werknemers in de ICT- en informatiedienstverlening is een grote rem op de digitalisering, zowel binnen als buiten de overheid. Het aantal ICT'ers in Nederland stijgt weliswaar, maar er zijn ook fors meer vacatures (CBS 2016: 42-47). Dit tekort komt niet alleen door snelgroeiende technologische ontwikkelingen maar ook door onvoldoende aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, een lage instroom in ICT-opleidingen en een mismatch tussen vraag en aanbod van ICT-professionals (ECP 2015: 33). Op deze krappe en dynamische arbeidsmarkt moet de overheid bij de rekrutering van de noodzakelijke ICT-kennis bovendien concurreren met het bedrijfsleven. Bij de rekrutering van bestuurlijk ICT-talent is de overheid daarenboven gebonden aan onder meer de wet normering topinkomens en tarieven voor inhuur.

Een eerste stap om in de toekomst meer digitale kennis en kunde in huis te hebben, is om vroeg te beginnen met rekruteren en opleiden. Hierin voorziet bijvoorbeeld het nieuwe Rijks ICT Traineeprogramma, dat pas afgestudeerden ICT'ers een tweejarig traineeprogramma biedt, met als doel ze voor te bereiden op een carrière bij de overheid en ze op termijn te laten doorgroeien naar cruciale ICT-functies. Hoe belangrijk ook, voor de korte termijn biedt deze benadering nauwelijks soulaas. Er zal tegelijkertijd fors moeten worden ingezet op de werving van digitaal talent over de gehele linie van de overheid, waarbij vooral meer eigen ontwikkelcapaciteit en digitaal leiderschap aandacht vragen. De kennis van ICT concentreert zich binnen de overheid in de uitvoering, in het bijzonder in uitvoeringsorganisaties als Logius, ICTU, KING en DICTU. Maar ook binnen deze organisaties is onvoldoende kennis en kunde aanwezig om zelf digitale oplossingen te kunnen ontwikkelen en deze van begin tot eind te kunnen begeleiden. Bovendien is talent werven één ding, het behouden een tweede. Een voor de beroepsgroep aantrekkelijke

werkomgeving is cruciaal om digitaal talent ook op de langere termijn aan de overheid te kunnen binden.

Om het huidige tekort aan digitaal leiderschap te verminderen zal de overheid aanpassingen moeten overwegen in het wervingsproces en de criteria die gelden voor bestuursfuncties. Andrews et al. (2016) noemen een apart, meerjarig traject binnen de Britse overheidsdienst om professionals van buiten in relatief korte tijd klaar te stomen voor bestuurlijke functies. Daarmee wordt het vereiste omzeild dat bestuursfuncties alleen beschikbaar zijn voor mensen met jarenlange ervaring in het ambtelijk apparaat. Dit traject onderscheidt zich met het uitgangspunt dat kennis van digitale transitie binnen de organisatie net zo belangrijk is als de technische competenties. Digitaal leiderschap vereist namelijk behalve kennis van de technologie ook een brede en diepe kennis van de overheid zelf. Een dergelijk traject is beloftevol en vereist de nodige flexibiliteit binnen het huidige loongebouw van de Rijksoverheid om talentvolle ICT'ers meer perspectief te kunnen bieden (Tijdelijke commissie ICT 2014: 16).

5.4.3 Elke ambtenaar digitaal

De cruciale rol die digitalisering inmiddels heeft voor de uitvoering van publieke taken betekent tot slot dat intensief moet worden ingezet op levenslang leren van ambtenaren. Binnen de Nederlandse overheid, met uitzondering van operationeel uitvoerende functies, is opleiding en training vooral een instrument dat reactief wordt ingezet (Uijlenbroek 2015). Terwijl beide juist nodig zijn om met verandering te kunnen omgaan. Omdat digitalisering een essentieel onderdeel is geworden van de primaire processen van de overheid zou elke ambtenaar daarover tenminste elementaire kennis moeten bezitten. Gespecificeerd naar de functie die hij of zij uitoefent, kunnen daaraan meer specifieke eisen worden gesteld. Vrijwel elk onderdeel van het overheidsbeleid en –apparaat heeft immers wel met ICT te maken. Van iedere functiecategorie moet in kaart worden gebracht welke minimale ICT-kennis aanwezig moet zijn om de functie te kunnen uitoefenen.

Gebaseerd op deze inventarisatie van functiecategorieën en digitale kennis moet er een structureel digitaal opleidingsprogramma komen voor alle overheidmedewerkers, waarbij maatwerk het uitgangspunt is. Dit kan gebeuren naar analogie van de Wetgevingsacademie of de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, met als uitgangspunt dat deze programma's ook toegankelijk moeten zijn voor de medewerkers van medeoverheden. Als voorbeeld voor een dergelijk instituut kan worden gekeken naar de *Digital Academy* van het Britse ministerie van Werk en Pensioenen (85.000 ambtenaren), waar ambtenaren een zes weken durende training krijgen om begrip te verwerven van de meer complexe aspecten van digitale technologie en dienstverlening (Eggers 2016: 54-59). Behalve technische kennis doen deze ambtenaren ook ervaring op met innovatieve werkvormen in een van de *digital transformation hubs*, die in geval van Nederland 'gehost' zou kunnen worden door een samenwerkingsverband van Rijk, medeoverheden en kleine en grote uitvoeringsorganisaties.

Overheden kunnen de toegang tot digitaal talent tot slot aanzienlijk verbeteren, door te participeren in het bredere digitale ecosysteem (Eggers 2016: 59-63). Buiten de overheid zal altijd meer talent zijn dan daarbinnen. Daarom is het verstandig te investeren in relaties met marktpartijen, en onderwijs- en kennisinstellingen. Een concreet aangrijpingspunt hiervoor zijn de diverse projecten en organisaties die Rijk stimuleert, zoals StartupDelta, Smartindustry en SURF.¹⁷ De kennis en kunde die worden ontwikkeld in deze projecten kan ook deels terugvloeien naar de overheid.

Niet alleen de overheid moet meer van digitalisering weten. Dat geldt zeker ook voor burgers. Participeren in de digitale samenleving vereist kennis en kunde die al van jongs af aan moet worden bijgebracht en onderhouden. Anders kunnen zij niet profiteren van de vele sociale en economische mogelijkheden die de informatiesamenleving biedt. Maar, en misschien nog wel belangrijker, het maakt burgers ook bewust en weerbaar tegenover de nieuwe risico's die ontstaan. De OECD (2016d)

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ict/inhoud/ict-en-economie/ontwikkel-en-ict-in-projecten>

identificeert een aantal noodzakelijke vaardigheden voor burgers om mee te kunnen doen in en te profiteren van de voordelen en kansen van de informatiesamenleving van de eenentwintigste eeuw, zoals 'knoppenkennis', het leren vinden en kritisch beoordelen van online-informatie, nieuwsgierigheid, samenwerken en programmeren. In onder andere Estland en België is een trainingsprogramma onderdeel van de e-Overheid strategie van de overheid. Een dergelijk engagement zou ook de Nederlandse overheid niet misstaan.

5.5 Tot slot

Zoals gezegd: digitalisering is nooit 'af'. De digitale samenleving vergt continue aandacht, arbeid, investering en herijking. Niet alleen de vitale infrastructuur en de (digitale) dienstverlening van de overheid zijn aan een grondige hernieuwing toe. Een vrije en veilige digitale samenleving die economische groei versterkt vraagt dat ook onze rechten, plichten en maatschappelijke waarden worden gezien in het licht van digitalisering en technologie. De maatschappelijke orde is door de digitalisering in beweging. Naast een daadkrachtig uitvoeringsprogramma voor de verbetering van de digitale overheid (een digitaliserings-agenda) is er behoefte aan een meerjarige digitale agenda die niet alleen de opgaven van nu, maar ook de thema's van morgen identificeert en antwoorden ontwikkelt op de vele urgente maatschappelijke vragen die de informatiesamenleving opwerpt. Denk hierbij ondermeer aan datagedreven werken, sensordata, internet of things, eigenaarschap van algoritmen, en grondrechten. De leden van de Studiegroep zijn graag bereid aan een dergelijke agenda bij te dragen.



**Nawoord,
dankwoord**

Het eindrapport van deze Studiegroep kan een impuls betekenen voor een nieuwe wijze waarmee de overheid – vele – opgaven en uitdagingen binnen de informatiesamenleving tegemoet kan treden. De maatschappelijke vragen rond de informatiesamenleving tekenen zich af. Het zijn inhoudelijke thema's die naar boven komen als we het belang van de individuele mens in de (informatie)samenleving voorop stellen. Omgang met data, cybersecurity, digitale (grond)rechten, dienstverlening, de invloed van technologie op mens, werk, zorg, vervoer en welzijn zijn enkele van deze thema's. Daartoe moet wel eerst de basis op orde, de digitale overheid.

Dit rapport geeft aanzet voor een interbestuurlijke (beleids) agenda waarin we gezamenlijk richting geven, focus aanbrengen, experimenteren, leren en keuzes maken voor de digitale overheid. De beleidsagenda, en het meerjarige uitvoeringsprogramma zelf, zal onder het komende kabinet concreet kunnen worden ingevuld. In goede Nederlandse traditie heeft het huidige, inmiddels demissionaire, kabinet ons in staat gesteld om dit rapport zonder last en ruggespraak daartoe op te stellen, hetgeen ik zeer waardeer.

De bevindingen van deze Studiegroep tonen aan dat we met de digitale overheid en met de informatiesamenleving de techniek, de machinekamer, de kosten voorbij moeten. Waar maken, vergt kennis en culturomslag.

Dit rapport biedt daarmee ook een spiegel aan mijn eigen ministerie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met de herinrichting van het ministerie, ruim een jaar geleden, is de digitale overheid belegd in één (nieuw) directoraat-generaal, het DG Overheidsorganisatie. De directeur-generaal, Simone Roos, en ik zijn ons bewust van onze opgave om het waar te maken.

Gelukkig kunnen wij steunen op velen, te beginnen bij alle leden van deze Studiegroep. De 'externe' leden van de Studiegroep, uit bedrijfsleven en wetenschap, uitvoeringorganisaties en mede-overheden dank ik voor de moed om zich aan een gremium als een Studiegroep te verbinden. Zonder hun expertise en scherpe blik van buiten had het rapport kwalitatief niet kunnen slagen.

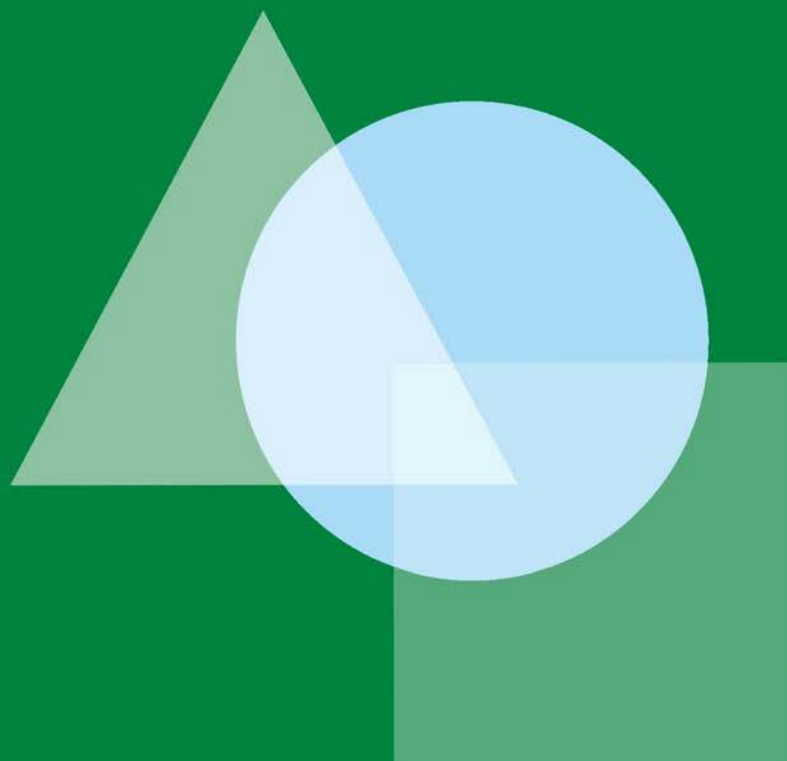
De collega's van de ministeries hebben met hun deelname het belang van de digitale overheid en van de informatiesamenleving in woord en daad onderschreven. Hun steun verleent kracht aan de boodschap dat de digitale overheid een *board room decision* is. Onze Digicommissaris, Bas Eenhoorn, is zowel van buiten als van binnen; ook in de Studiegroep vormde hij een onmisbare brug.

Het behoeft nauwelijks betoog dat de werkzaamheden rondom deze studiegroep en de totstandkoming van het rapport niet hadden kunnen slagen zonder de inzet en het enthousiasme van het secretariaat, met Erik Schrijvers als wetenschappelijk secretaris (met dank aan de WRR voor de bereidheid hem beschikbaar te stellen) en voorts Anja Lelieveld, Ingrid Zondervan, Thomas Zandstra, Margo Hijmans en Berend Timmer, allen van het ministerie van BZK.

Genoeg woorden; nu waar maken!

Richard van Zwol

Voorzitter Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid
Secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



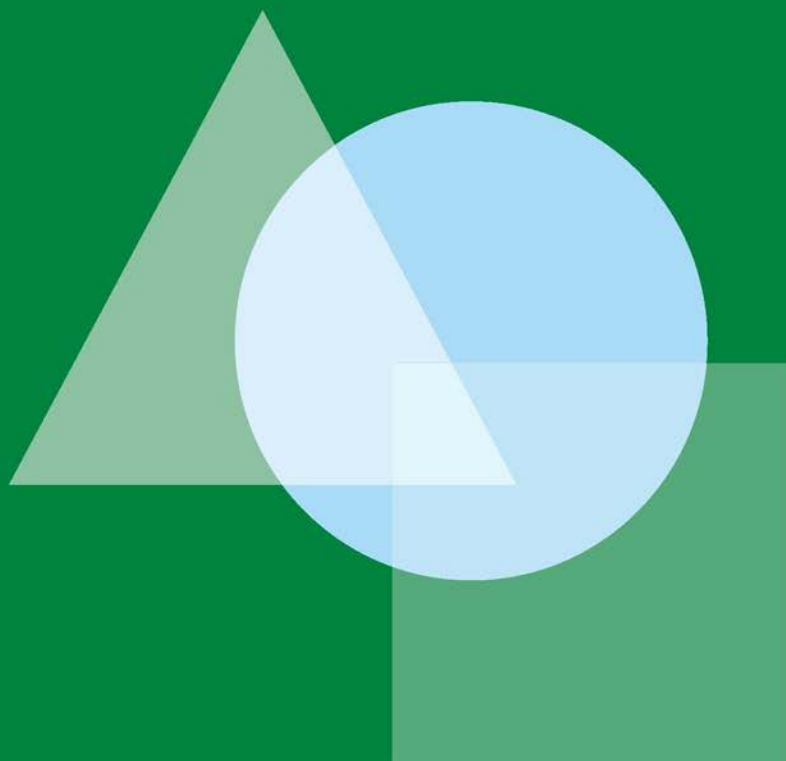
**Geraadpleegde
literatuur**

- Andrews, E., D. Thornton, J. Owen, A. Bleasdale, G. Freeguard en I. Stelk (2016) *Making a success of digital government*, London: Institute for Government.
- Algemene Rekenkamer (2016) *Aanpak van laaggeletterdheid*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en innovatie (2015) *Klaar voor de toekomst? Naar een brede strategie voor ICT*, Den Haag: AWTi.
- Autoriteit Persoonsgegevens (2016) *Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming. Onderzoeksrapport op basis van inlichtingen van 41 gemeenten*, Den Haag.
- Benton, M. en J. Simon (2016) *Connecting councils. A digital vision of local government in 2025*, Londen: Nesta.
- Bijlsma, M., B. Overvest en B. Straathof (2016) 'Marktordening bij nieuwe ICT-toepassingen', *CPB Policy Brief* 2016, nr. 9, Den Haag.
- Bollier, D. (2016) *The city as a platform. How digital networks are changing urban life and governance*, Washington DC: A The Aspen Institute, beschikbaar op: <http://csreports.aspeninstitute.org/documents/CityAsPlatform.pdf>.
- Brown, D., J. Fishenden en M. Thompson (2014) *Digitizing government. Understanding and implementing new digital business models*, New York: Palgrave Macmillan.
- Brynjolfsson, E. en A. McAfee (2014) *The second machine age. Work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*, New York: W.W. Norton & Company.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016) *ICT, kennis en economie 2016*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Centraal Planbureau (2016) *Risicorapportage cyberveiligheid economie*, CPB Notitie 6 juli, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Cyber Security Raad (2016) *Nederland digitaal droge voeten. De economische en maatschappelijke noodzaak van meer cyber security.*, beschikbaar op: https://www.cybersecurityraad.nl/binaries/CybersecurityAdviesHernaVerhagen_tcm56-122110.pdf
- Dialogic (2014) *De impact van ICT op de Nederlandse Economie*, Utrecht, Beschikbaar op: <https://www.dialogic.nl/projecten/verkenning-ict-en-economie/>
- Digiprogramma 2015 (2015), Den Haag: Bureau Digicommissaris, beschikbaar op: <https://www.digicommissaris.nl/page/610/digiprogramma-2015>
- Digiprogramma 2016/2017 (2016), Succesvol digitaal: stel mensen centraal, Den Haag: Bureau Digicommissaris, beschikbaar op: <https://www.digicommissaris.nl/page/893/digiprogramma-2016-2017>.
- Dijk, J. van., T. Poell en M. de Waal (2016) *De platformsamenleving. Strijd om publieke waarden in een online wereld*, Amsterdam; Amsterdam University Press.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow en J. Tinkler (2008) *Digital era governance; IT corporations, the state, and e-government*, Oxford: Oxford University Press.
- ECP (2015) *De volwassen informatiesamenleving. Het nieuwe normaal*, Leidschendam:
- ECP, beschikbaar op: <https://ecp.nl/wp-content/uploads/2016/12/ECP-visierapport-het-nieuwe-normaal-2015>.
- Eggers, W.D. (2016) *Delivering on digital. The innovators and technologies that are transforming government*, Deloitte University Press.
- Est, R. van, en L. Kool (red.) (2015) *Werken aan de robotsamenleving. Visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Eurobarometer (2015) *Dataprotection. Factsheet Netherlands*, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_431_fact_nl_en.pdf.
- Europese Commissie (2016) *eGovernment Benchmark 2016. A turning point for eGovernment development in Europe?*, beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>.
- Expertgroep Big Data en Privacy (2016) *Licht op de digitale schaduw. Verantwoord innoveren met big data*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/10/04/licht-op-de-digitale-schaduw-verantwoord-innoveren-met-big-data>.
- Fishenden, J. en M. Thompson (2013) 'Digital government, open architecture, and innovation: why public sector IT will never be the same again', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 977-1004.
- Flyvbjerg, B. en A. Budzier (2011) 'Why your IT project may be riskier than you think', *Harvard Business Review*, vol. 89, nr. 9: 601-603, beschikbaar op: <https://ssrn.com/abstract=2229735>.

- Frischmann, B. M. (2012) *Infrastructure: The Social Value of Shared Resources*, Oxford: Oxford University Press.
- Geest, T. van der (m.m.v. M. Bulten, R. Kerver, S. ten Tije en M. Jansen (2014) *De kanalen van Amsterdam*, Onderzoeksrapport, Universiteit Twente, beschikbaar op: <https://www.utwente.nl/nl/bms/cw/bestanden/kanalen-van-amsterdam-rapport-definitief.pdf>
- GfK Intomart bv (2015) *Massaal Digitaal. Kwantitatief onderzoek naar barrières en oplossingen voor meer gebruik van digitale overheidsdienstverlening*,
- Global Commission on Internet Governance (2016) *One internet*, beschikbaar op: <https://www.ourinternet.org/report>
- Greenwood, D., A. Stopczynski, B. Sweatt, T. Hardjono en A. Pentland (2014) 'The new deal on data: a framework for institutional controls', blz. 192-210 in: J. Lane, V. Stodden, S. Bender en H. Nissenbaum, *Privacy, big data and the public good. Frameworks for engagement*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Homburg, V.M.F. (2015) 'Technology as enabler of institutional reform in government', blz. 2783-2791 in M. Khosrow-Pour (red.) *Encyclopedia of Information Systems and Technology, 3rd edition*, Hershey, PA: IGI Global.
- Kamer van Koophandel (2016) *Kanaalvoorkeur van ondernemers in contact met overheidsinstanties*, onderzoek in samenwerking met Ipsos.
- Kanne, P., M. Holzmann en R. van der Hoeve (2016) *De kwaliteit van overheidsdienstverlening 2015*, Onderzoek in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Economische Zaken, Amsterdam: I&O Research.
- Kearns, I. (2004) 'Public Value and E-Government', Londen: Institute for Public Policy Research, beschikbaar op: http://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2011/05/public_value_egovernment_1522.pdf?noredirect=1
- Kitchin, R. (2014) *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and Their Consequences*, London: Sage.
- Klous, S. en M. Wielaard (2014) *Wij zijn Big Data. De toekomst van de informatiesamenleving*, Amsterdam: Business Contact.
- Kool, L., J. Timmer, L. Royakkers en R. van Est (2017) *Opwaarderen. Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Kreijveld, M. (m.m.v. J. Deuten en Rinie van Est) (2014) *De Kracht van platformen. Nieuwe strategieën voor innoveren in een digitaliserende wereld*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Krijgsman, J., I. Swinkels, B. van Lettow, J. de Jong, K. Out, R. Friele, L. van Gennip (2016) *Meer dan techniek. eHealth monitor 2016*, Den Haag: Nictiz/Nivel.
- Leenes, R.E., L.E.M. Taylor en S. van Schendel (2017) *Public sector data ethics: from principles to practice*, Tilburg.
- Luijff, E. en M. Klaver (2015) 'Governing critical ICT: elements that require attention', EJJR 2, Symposium on critical infrastructures: 263-270.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015) *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk*, Den Haag, beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/02/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2015>
- Montjoye, Y.-A., C.A. Hidalgo, M. Verleyen en V.D. Blondel (2013) 'Unique in the crowd: The privacy bounds of human mobility', *Nature scientific reports* 3. DOI:10.1038/srep01376 (2013).
- Munnichs, G., M. Kouw en Linda Kool (2017) *Een nooit gelopen race. Over cyberdreigingen en versterking van weerbaarheid*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Munnichs, G.M., M. Schuijff en M. Besters (red.) (2010) *Databases. Over ICT-beloftes, informatiehonger en digitale autonomie*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Nationale Ombudsman (2012) *Mijn onbegrijpelijke overheid*, Den Haag.
- Nationale Ombudsman (2016) *Het verdwijnen van de blauwe envelop. Een onderzoek naar het digitaliseren van het berichten-verkeer van de Belastingdienst*, 5 april 2016, rapportnummer 030.
- Noordegraaf, M. en K. Grit (2004) 'Vragen over vraagsturing. De onvermijdelijke, maar 'onmogelijke' zoektocht naar gemoderniseerd bestuur', *Beleidswetenschap*, 2004, nr. 3: 201-222.
- OECD (2017) *Key issues for digital transformation in the G20*, Report prepared for a joint G20 German Presidency, beschikbaar op: <https://www.oecd.org/g20/key-issues-for-digital-transformation-in-the-g20.pdf>.
- OECD (2016a) *Digital government strategies for transforming public services in the welfare areas*, beschikbaar op: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital-Government-Strategies-Welfare-Service.pdf>

- OECD (2016b) *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, Parijs: OECD Publishing, beschikbaar op: http://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-en
- OECD (2016c) *Rebooting public service delivery: how can open government data help to drive innovation?*, beschikbaar op: <https://www.oecd.org/gov/Rebooting-Public-Service-Delivery-How-can-Open-Government-Data-help-to-drive-Innovation.pdf>.
- OECD (2016d) *Innovating education and educating for innovation. The power of digital technologies and skills*, beschikbaar op: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9616061e.pdf?expires=1490879698&id=id&accname=o-cid49027884&checksum=A89243F0B0710A827896655523342357>
- OECD (2014) *Data-driven innovation for growth and well-being*, Interim synthesis report, October 2014.
- OECD (2005) *e-Government for Better Government*, Parijs: OECD Publishing.
- Ohm, P. (2010) 'Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization', *UCLA Law Review*, 57: 1701-1777.
- O'Neil, C. (2016) *Weapons of math destruction. How big data increases inequality and threatens democracy*, New York: Crown.
- O'Reilly, T. (2010) 'Government as a platform', in T. Lathrop en L. Ruma, *Open government*, Sebastopol: O'Reille Media Inc., beschikbaar op: <http://chimera.labs.oreilly.com/books/1234000000774/ch02.html>.
- Parker, G.G., M.W. van Alstyne en S.P. Choudary (2016) *Platform revolution. How networked markets are transforming the economy and how to make them work for you*, New York: W.W. Norton & Company.
- PBLQ (2017) *Internationale vergelijking Governance i-beleid*, Den Haag, PBLQ.
- Pollitt, C. (2010) 'Technological change: a central yet neglected feature of public administration', *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. III, nr. 2: 31-53.
- Savoldelli, A., G. Misuraca en C. Codagnone (2013) 'Measuring the Public value of e-Government: The eGEP2.0 'model'', *Electronic Journal of e-Government* Volume 11, nr. 1: 373- 388.
- Schwab, K. (2017) *The fourth industrial revolution*, New York: Crown Business.
- Schwab, K. en X. Sala-i-Martin (2015) *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, Geneve: World Economic Forum. Beschikbaar op: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.
- SEO (2017) *Plussen en minnen. MKBA's op ICT-gebied in kaart gebracht*, Amsterdam: SEO.
- Shapiro, C. en H.R. Varian (1998) *Information rules : a strategic guide to the network economy*, Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Steen, M. van der., J. Scherpenisse en M. van Twist (2015) *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: NSOB, beschikbaar op: http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/06/NSOBsedimentatie_web.pdf.
- Steen, M. van der (2016) *Tijdig Bestuur. Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*, Den Haag NSOB, beschikbaar op: <http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2016/12/NSOB2016-Martijn-van-der-Steen-Tijdig-bestuur.pdf>
- Stephen, J., J. Page, J. Myers, A. Brown, D. Watson en I. Magee (2011) *System error. Fixing the flaws in government IT*, Londen: Institute for Government.
- Stichting Toekomst der Techniek (2017) *Meer Data. Toekomstbeelden van onze Informatiesamenleving*, publicatie komt beschikbaar op: <https://stt.nl/publicatie/Studiegroep>
- Duurzame Groei (2016) *Kiezen voor duurzame groei*, Den Haag, beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/advies-studiegroep-duurzame-groei>
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Den Haag, beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/03/15/rapport-maak-verschil>.
- Tweede Kamer (2014) Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 28 mei 2014, TK 2013-2014, 26 643, nr. 314.
- Tweede Kamer (2015) Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst, Den Haag, 30 januari 2015, TK 2014-2015, 33 326, nr. 13.
- Tijdelijke commissie ICT (2014) *Naar grip op ICT*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 326, nr. 5.

- Uijlenbroek, J. (2015) 'Arbeidsverhoudingen aan het werk. Grootchaligheid en kleinschaligheid verbinden', CAOP: Den Haag, beschikbaar op: <http://media.leidenuniv.nl/legacy/oratie-tekst-jaap-uijlenbroek2015.pdf>
- Verenigde Naties (2016) *E-Government survey 2016. E-government in support of sustainable development*, New York: Verenigde Naties, beschikbaar op: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016) *Digitale agenda 2020. Het werk in 2017*, Den Haag. Beschikbaar op <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/dienstverlening-aan-inwoners-en-ondernemers/nieuws/digitale-agenda-2020-de-themas-in-2017>.
- Wardley, S. (2014) 'Understanding ecosystems', beschikbaar op: <http://blog.gardeviance.org/2014/03/understanding-ecosystems-part-i-of-ii.html>
- Went, R., M. Kremer en A. Knottnerus (red.) (2015) *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Nederlands handelsland. Het perspectief van de transactiekosten*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016) *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2015) *De publieke kern van het internet. Naar een buitenlands internetbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *iOverheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zegveld, L., N. Romijn, A. Dallau, A. Regtop en H. Verweij (2016) 'Versnel de digitalisering van de overheid', iBestuur, 8 november, <http://ibestuur.nl/podium/versnel-de-digitalisering-van-de-overheid>, geraadpleegd 22 maart 2017.
- Zwenne, G-J. en A.H.J. Schmidt (2016) 'Wordt de homo digitalis bestuursrechtelijk beschermd?', blz. 307-385 in *Homo Digitalis. Preadviezen van E.M.L. Moerel en J.E.J. Prins, M. Hildebrandt, T.F.E Tjong Tjin Tai, G-J. Zwenne en A.H.J. Schmidt*, Handelingen Nederlandse JuristenVereniging 146e jaargang: Wolters Kluwer.



Bijlagen

Bijlage 1 Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid

Voorzitter

Richard van Zwol Secretaris-generaal, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Leden

Michiel Boots	Raadadviseur, Ministerie van Algemene Zaken
Maarten Camps	Secretaris-generaal, Ministerie van Economische Zaken
Robert Carsouw	Partner McKinsey & Company
Wilma van Dijk	Directeur Safety, Security & Environment, Schiphol Group
Bas Eenhoorn	Digicommissaris
Valerie Frissen	Hoogleraar, Erasmus Universiteit Rotterdam, directeur SIDN fonds
Erik Gerritsen	Secretaris-generaal, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
José Lazeroms	Raad van Bestuur, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Manon Leijten	Secretaris-generaal, Ministerie van Financiën
Loes Mulder	Secretaris-generaal, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Simone Roos	Directeur-generaal, Overheidsorganisatie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Daniel Ropers	Algemeen Directeur, Bol.com
Franc Weerwind	Burgemeester, Gemeente Almere, Voorzitter VNG Commissie Dienstverlening en Informatiebeleid

Secretaris

Steven Luitjens Directeur Informatiesamenleving en Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Secretariaat

Margo Hijmans
Anja Lelieveld
Erik Schrijvers
Berend Timmer
Thomas Zandstra
Ingrid Zondervan

Bijlage 2 Taakopdracht

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DG Overheidsorganisatie

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2016-0000711684

Uw kenmerk

Datum 16 november 2016
Betreft Taakopdracht Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid

Hierbij informeer ik u dat het kabinet de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid heeft verzocht om een advies op te stellen over (het verbeteren van) het functioneren van de digitale overheid.

Opdracht aan de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid

De wereld digitaliseert razendsnel en de impact daarvan laat zich voelen over de gehele breedte van de samenleving. Deze ontwikkeling raakt ook de overheid. Digitalisering is door de overheid lange tijd beschouwd als onderdeel van de bedrijfsvoering, gericht op efficiëntieverbetering van overheidsdiensten. Intussen is digitalisering echter onontbeerlijk geworden in het primaire proces van de overheid - veel overheidstaken kunnen niet of nauwelijks nog zonder digitale middelen worden uitgevoerd. Bovendien is een ontwikkeling gaande waarbij maatschappelijke partijen - waaronder burgers - een actieve rol spelen in de ontwikkeling van nieuwe digitale diensten en dienstverleningsconcepten. Data spelen in dit proces een cruciale rol, niet alleen data van de overheid maar ook van private partijen en burgers. Deze ontwikkeling heeft de potentie om de kwaliteit van het overheidshandelen enorm te vergroten, maar stelt ook eisen aan die overheid (of aan dat overheidshandelen).

Gegeven deze stand van zaken, en in te schatten ontwikkelingen daaromtrent, is het verzoek aan de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid om, ten behoeve van de volgende kabinetsperiode zo evidence based mogelijk te adviseren over (een verbetering van) het functioneren van de digitale overheid voor wat betreft:

1. de doorontwikkeling, de financiering en de governance van de generieke digitale voorzieningen,
2. de doorontwikkeling en de benodigde kennis en kunde voor het leveren van digitale overheidsdiensten voor burgers en bedrijven.

De Studiegroep wordt verzocht om hierbij expliciet aandacht te besteden aan (a) de vraag welke type normering respectievelijk wet- en regelgeving noodzakelijk is, (b) verantwoord datagebruik en toezicht daarop en (c) de rol en positie van medeoverheden.

Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DG Overheidsorganisatie

Datum

Kenmerk
2016-0000711684

Naast de gevolgen voor het functioneren van de overheid zelf, heeft digitalisering een veel bredere impact op de samenleving. In de informatiesamenleving veranderen rollen en posities van partijen, zowel in de publieke als de private sfeer. Parallel aan het onderhoud en de verbetering van bestaande digitale voorzieningen zal de overheid zich dan ook moeten herbezinnen op de rol die zij heeft te spelen in de informatiesamenleving. Tegen die achtergrond wordt de studiegroep uitgenodigd om elementen te benoemen die nadere uitwerking behoeven in een toekomstige beleidsagenda voor de informatiesamenleving. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de vernetwerking van de samenleving, herijking van wet- en regelgeving, digitale ethiek en publiek-privaat gebruik van data en digitale middelen.

De studiegroep wordt verzocht zich hierbij eerst te richten op de generieke digitale infrastructuur en dienstverlening en daarna aandacht te besteden aan elementen voor een toekomstige beleidsagenda. Het advies van de studiegroep wordt in de eerste helft van 2017 verwacht.

Leden van de Studiegroep

In de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid nemen plaats:

Voorzitter

Richard van Zwol	Secretaris-generaal Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
------------------	---

Secretaris

Steven Luitjens	Directeur Informatiesamenleving en Overheid Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
-----------------	---

Leden

Michiel Boots	Raadadviseur Ministerie van Algemene Zaken
Maarten Camps	Secretaris-generaal Ministerie van Economische Zaken
Robert Carsouw	Partner McKinsey & Company
Wilma van Dijk	Directeur Safety, Security & Environment Schiphol Group
Bas Eenhoorn	Digicommissaris De Digicommissaris
Valerie Frissen	Directeur/ Hoogleraar SIDN fonds/ Erasmus Universiteit Rotterdam
Erik Gerritsen	Secretaris-generaal Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
José Lazeroms	Raad van Bestuur Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Manon Leijten	Secretaris-generaal Ministerie van Financiën
Loes Mulder	Secretaris-generaal Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Simone Roos Directeur-generaal Overheidsorganisatie
Daniel Ropers Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Franc Weerwind Algemeen Directeur
 Bol.com
 Burgemeester
 Gemeente Almere

Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DG Overheidsorganisatie

Datum

Kenmerk
2016-0000711684

De Studiegroep zal in de eerste helft van 2017 zijn rapport aan de ministerraad aanbieden. De ministerraad zal het rapport vervolgens aan beide Kamers der Staten-Generaal aanbieden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage 3 Gesproken personen

Jan Baan	Stichting Egovernance
Frans Backhuijs	Gemeente Nieuwegein
Ger Baron	Gemeente Amsterdam
Chris Batist	Gemeente Den Haag
Sjoerd Blüm	Schiphol
Lucas Bolsius	Gemeente Amersfoort
Olha Bondarenko	Gemeente Eindhoven
Bas Boorsma	Cisco
Mark Bressers	Ministerie van Economische Zaken
Mark Crooijmans	Gemeente Amsterdam
Staf Depla	Gemeente Eindhoven
Mo Derraz	I-interim Rijk
Arjan Dikmans	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Nathan Ducastel	VNG
Michiel Eielts	EQUINIX
Marens Engelhard	Nationaal Archief
Willo Eurlings	Kamer van Koophandel
Pieter Frijns	Bureau Gateway
David Hall	EQUINIX
Marjan Hammersma	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Noud Hooyman	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Sander Klous	Universiteit van Amsterdam, KPMG.
Jantine Kriens	VNG
Martin Kuipers	Unie van Waterschappen
Gé Linssen	Ministerie van Economische Zaken
Geert Munnichs	Rathenau instituut
André Nagtegaal	Schiphol
Lidewijde Ongering	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Jeannine Peek	Nederland ICT
Arnoud van Petersen	Belastingdienst
Siebe Riedstra	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Ron Roozendaal	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Willy Rovers	Belastingdienst
Michel Rovers	UWV
John Schattorie	Deloitte
Dick Schoof	Ministerie van Veiligheid en Justitie

Hans van der Stelt	Bureau Digicommissaris
Hans Tijl	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Rob van de Velde	Geonovum
Theo Veltman	Gemeente Amsterdam
Arno Visser	Algemene Rekenkamer
Cornelis van der Werf	Algemene Rekenkamer
Jos van Wesemael	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Larissa Zegveld	KING
Patricia Zorko	NCTV
Reinier van Zutphen	Nationale ombudsman

