



VERGADERING GEMEENTERAAD 2013

VOORSTEL

Registratienummer R-2013-0210
Bijlage(n)
Onderwerp Voorbereidingskrediet tbv voorbereiding ICT
samenwerking

Middenbeemster, 16 april 2013

Aan de raad

Inleiding en probleemstelling

Om de taken voor de gemeente Beemster uit te voeren moet de gemeente Purmerend haar ICT-systemen aanpassen. Zoals in de intentieverklaring is overeengekomen, gebeurt dit volgens het principe dat 'de Purmerendse systemen leidend zijn'. Dit betekent dat Purmerend zo veel als mogelijk gebruik maakt van wat reeds beschikbaar is. Maar desondanks moet er nog veel gebeuren. Het is bijvoorbeeld nodig om afzonderlijke databestanden in te richten voor de gemeente Beemster, om specifiek voor Beemster te kunnen rapporteren en verantwoorden. Er moet bijvoorbeeld een verbinding worden gelegd voor het 'dataverkeer' tussen de gemeentehuizen van Beemster en Purmerend.

Voor de uitvoering van de gemeentelijke taken zijn tientallen informatiesystemen in gebruik. Voor elk systeem is een oplossing nodig. De aard hiervan varieert. In sommige gevallen is een kleine aanpassing voldoende. In andere gevallen is de aanpassing ingrijpender. Hiervoor is geen algemene regel te stellen. In overleg met de Stuurgroep is daarom het voorliggende voorstel gemaakt, waarbij de volgende zaken aan de orde komen:

1. werkvolgorde bij de aanpak van de systemen;
2. uitgangspunten bij de interpretatie van het principe dat de Purmerendse systemen leidend zijn;
3. mate van integratie en
4. de daaruit voortvloeiende consequenties
5. financiën

Het voorstel mondt uit in een aanvraag voor een voorbereidingskrediet. Dit krediet is niet 'hard' onderbouwd omdat vooraf niet precies is te bepalen wat er voor alle systemen samen nodig is. Over de aanwending en de bewaking van het voorbereidingskrediet zijn afspraken nodig. Ook hiervoor wordt een voorstel gedaan.

Oplossingsrichting

1. Werkvolgorde

De inrichting van ICT-systemen is arbeidsintensief en specialistisch. Daarom neemt de werkgroep ICT niet alle systemen tegelijk onder handen. Er moet een volgorde worden bepaald. Hiertoe zet de werkgroep een aantal stappen. Deze zijn als volgt toe te lichten:

Stap 1: Inventarisatie van systemen (voltooid)

Het is bekend welke applicaties Beemster in gebruik zijn en wat de systemen zijn die Purmerend gebruikt. Deze inventarisatie is afgezet tegen de takenlijst om zeker te zijn dat er geen systemen aan de aandacht zijn ontsnapt.

Stap 2: Prioriteren (voltooid)

Er zijn criteria opgesteld om te prioriteren. De achtergrond is hierbij dat we voorrang geven aan de systemen die direct vanaf 1 januari klaar moeten zijn. We hanteren hiervoor de volgende graadmeters:

- Wat is het belang van het systeem voor de bestuurlijke besturing (hoe hoger het belang hoe hoger de prioriteit)?
- Wat is de politieke gevoeligheid (hoe meer burger, bedrijf of instelling direct van de taakuitvoering merken, hoe hoger de gevoeligheid en hoger de prioriteit)?
- Voor welke taak is een jaarcyclus van belang (en moet het systeem dus per 1 januari worden 'omgezet'). Hiervoor geldt dus een deadline (omzetting per 1 januari 2014 of als dat niet lukt per 1 januari 2015)?

Deze 2^e stap van de aanpak is uitgevoerd. Het concrete resultaat is samengevat in de volgende tabel:

Systemen met de 1 ^e prioriteit	Besturing	Politiek gevoelig	Jaarcyclus
Digitaal werken			
- e-docs (digitale documenten) + SD (documentcreatie)	X		
- DDS (datadistributie)			
- Algemene infrastructuur (virtualisatie, draadloos werken c.a.)	X		
Financieel beheer			
- Decade (boekhouding)	X	X	X
- 20/20 vision (facturering)		X	
- Cognos (rapportages)	X		X
- Tangelo (budgetcyclus)	X	X	X
Personeel			
- Reat (beaufort + digitale P-dienstverlening)		X	X
Externe gerichte dienstverlening			
- Gouw 7 (belastingen/heffingen)	X	X	X
- Squit XO (omgevingsvergunning)		X	X
- Key2Burgerzaken		X	X
- Key2begraven		X	X
- Aris (meldingen openbare ruimte en afval)			

Als de systemen in de tabel op orde zijn, kan het gemeentebestuur van Beemster haar taak uitoefenen en verantwoordelijkheid dragen voor de sturing van de gemeentelijke taken. Tevens zijn de systemen op orde voor de transactiediensten aan burgers.

Voor het vervolg van de aanpak (stappen 3 en 4) vindt een differentiatie plaats. Er wordt verschillend gewerkt voor systemen met een 1^e prioriteit en systemen met een lagere prioriteit.

Stap 3a. Realisatie voor taken met een 1e prioriteit

Voor deze systemen heeft de werkgroep ICT al eerder een aanpak beschreven. Deze is samengevat in de onderstaande tabel:

2013	feb	mrt	apr	mei	juni	juli	aug	sept	okt	nov	dec
1 Informatie-onderzoek											
2 infrastructuur											
3 ordenen applicaties											
4 onderzoek(ont)koppelingen											
5 ontwikkelen en inrichten											
6 testen											
7 (eventueel) dataload											
8 productie											
9 evaluatie											
1 doorontwikkeling											
0											

Er worden nu al gesprekken gevoerd met externe leveranciers, voor de systemen die een 1^e prioriteit hebben. Met hen verkent de werkgroep ICT de technische mogelijkheden binnen de bestaande contracten. Voor eventuele aanpassingen vraagt de werkgroep offerte op.

Stap 3b. Realisatie voor taken met een lage prioriteit

Voor systemen met een lage(re) prioriteit is het mogelijk niet haalbaar om reeds in 2013 ICT-aanpassingen door te voeren. Toch is het de afspraak gemaakt dat Purmerend deze taken wél uitvoert vanaf 1 januari 2014. Om deze afspraak na te komen, volgt de werkgroep ICT een pragmatische aanpak. Hierbij ligt het primaat bij de lijnafdelingen die de taken uitvoeren. Voor de systemen die geen eerste prioriteit hebben, stelt de werkgroep het volgende voor:

- Elke lijnafdeling van Purmerend bereidt zich voor om het werk voor Beemster vanaf 1 januari 2014 uit te voeren in de bestaande Purmerendse systemen, zonder dat daarvoor ICT-aanpassingen worden doorgevoerd (bestaande klanten/aanvragen worden handmatig overgenomen in het Purmerendse systeem). Hierbij gelden de uitgangspunten uit paragraaf 3 als leidraad.
- Als het onmogelijk blijkt om zonder ICT-aanpassingen het werk voor Beemster in de systemen van Purmerend uit te voeren, dan blijven de systemen van Beemster in gebruik, eventueel ook in 2014.
- De Beemster-systemen die langer nodig blijken te zijn, krijgen logischerwijs voorrang nadat de implementatie van de systemen uit fase 1 systemen is voltooid.

Stap 4: Go no-go

Voor de concrete uitvoering van veranderingen in de systemen die een 1^e prioriteit hebben, worden de benodigde middelen geraamd. De voorstellen hiervoor worden voorgelegd aan de Stuurgroep. Afhankelijk van de kosten wordt door de werkgroep ICT eventueel ook een alternatief voorgesteld. Een voorbeeld: om voor Beemster een identiek maar gescheiden belastingsysteem aan te schaffen als Purmerend gebruikt, is circa € 150.000,- nodig. Deze kosten kunnen veel lager zijn als Beemster de belastingtaken op dezelfde wijze inricht als Purmerend, met eigen keuzemogelijkheden voor het in rekening te brengen tarief en of bepaalde belastingen wel geheven moeten worden. De keuze om al of niet € 150.000,- uit te geven hangt dus af van de bestuurlijke wens in Beemster om specifieke belastingtaken uit te voeren.

Voor de systemen die een 1^e prioriteit hebben worden door de werkgroep ICT voorstellen gedaan aan de Stuurgroep. Op initiatief van de stuurgroep wordt voor politiek-bestuurlijk gevoelige keuzes eerst overleg gevoerd met het gemeentebestuur van Beemster. Nadat de beslissing is genomen draagt de werkgroep ICT zorg voor de uitvoering.

Collegebesluit 1:

Hanteer de voorgestelde realisatiestrategie waarbij de nadruk wordt gelegd op het stellen van prioriteiten én op het primaat bij de lijnafdelingen bij de toepassing van de Purmerendse systemen voor het werk van Beemster.

2. Interpretatie van het principe: 'Purmerendse systemen zijn leidend'

Is er een grens aan het 'leidende' van de Purmerendse systemen? We zien enkele factoren die mogelijk beperkend kunnen zijn:

Wettelijke beperking?

Er is wet- of regelgeving die het noodzakelijk maakt dat een systeem dat Purmerend hanteert niet is te gebruiken voor Beemster? De inrichting en de toepassing van de systemen moet uiteraard wél zo zijn dat het gemeentebestuur van Beemster zelfstandig verantwoordelijkheid kan dragen en verantwoording kan afleggen.

Beemster heeft een beter systeem?

In aanleg kan gemeente Beemster nu een beter systeem hebben dan de gemeente Purmerend. In dat geval zou het de vraag zijn wat het leidende systeem wordt. Uit de inventarisatie blijkt dat de systemen van Purmerend beter of gelijkwaardig zijn. Ter illustratie: Beemster maakt bijvoorbeeld al meer uitgebreid gebruik van digitale documenten. Het systeem dat hiervoor wordt gebruikt is echter niet ingericht om aan de substitutie-eisen van de archiefinspectie te voldoen. Hoewel dit systeem dus uitgebreider wordt gebruikt, is het minder goed (ingericht).

Bestuurlijke voorkeur?

Het is denkbaar dat het bestuur van de gemeente Beemster hecht aan een bepaald eigen systeem, om haar moverende redenen. In dat geval wordt vastgehouden aan het systeem van Beemster. Er is geen indicatie dat dit het geval is.

Collegebesluit 2:

Hanteer het principe *'Purmerendse systemen zijn leidend'* zo ruim mogelijk: maak in elk geval gebruik van het Purmerendse systeem.

3. Mate van integratie van de twee gemeenten

Zowel de besturen van de gemeenten Purmerend als Beemster zijn zelfstandig. Ook bij hechte samenwerking draagt elk gemeentebestuur zelf verantwoordelijkheid voor het te voeren beleid en moet zelfstandig verantwoording afleggen over de effectieve en efficiënte taakuitvoering. Dit stelt eisen aan de informatiehuishouding. Het betekent bijvoorbeeld dat elk gemeentebestuur zelfstandig aanspreekbaar is op een juiste GBA, naleving van wettelijke termijnen, bezwaarschriften moet kunnen afhandelen etc. Maar wat is hiervan de praktische consequentie? De mate van integratie en zelfstandigheid is in vier varianten vorm te geven. Er is een keuze te maken uit de volgende mogelijkheden:

a. Fysiek gescheiden

In dit geval werkt Beemster met hetzelfde systeem als Purmerend maar dan zijn twee versies naast elkaar gerealiseerd; werkend op verschillende servers, per afzonderlijke licenties en gescheiden databases. Het bestuur van de gemeente Beemster zou die ICT bij wijze van spreken 'onder de arm mee kunnen nemen' als de samenwerking eindigt.

b. Feitelijk gescheiden

Bij deze optie wordt gebruik gemaakt van dezelfde technische infrastructuur. Maar de applicaties en gegevens van Beemster zijn gescheiden; elk bestand en elke applicatie wordt afzonderlijk beheerd. Deze variant wordt nu toegepast voor het beheer van de BAG door Purmerend voor meerdere Waterlandse gemeenten, waaronder Beemster.

c. Qua inrichting gescheiden

In deze variant worden dezelfde technische infrastructuur en applicaties gebruikt. Enkel de gegevens zijn gescheiden in verschillende compartimenten. Er is één applicatie, met één eigenaar waarbij de applicaties worden gebruikt door beide gemeenten. Dit model passen we nu toe voor de bijstandsverlening. De Centric applicatie GWS is gescheiden ingericht voor Purmerend en Beemster.

d. Geïntegreerd maar achteraf te onderscheiden

Hierbij wordt gebruik gemaakt van één 'set' infrastructuur, applicaties en gegevens. De informatiehuishouding is dus volledig geïntegreerd. Met behulp van rapportages wordt een onderscheid gemaakt tussen de personen en/ of adressen in Beemster, zodat de taakuitvoering voor het bestuur van Beemster inzichtelijk is te maken als dat op een zeker moment gewenst is. In de dagelijkse praktijk zal het voor de medewerkers (dus enkel intern!) lijken alsof Beemster een onderdeel is van Purmerend.

Aanzet tot een keuzebepaling uit de vier vormen

De opties 'a' tot en met 'd' staan in volgorde van oplopende integratie. Variant 'a' is het minst geïntegreerd en variant 'd' het meest. Optie 'd' is in de uitvoering het meest goedkoop. Dit betreft zowel de aanschaf en beheer van hardware, software als gegevens. Maar bij optie 'd' zijn er bij sommige systemen beperkingen om specifiek beleid te voeren voor de burgers, bedrijven en instellingen van Beemster. De toepassing van opties 'd' is eigenlijk alleen aan te bevelen als er:

- Geen verschillen zijn in de procesgang en werkprocessen van Beemster en Purmerend;
- Zeer terughoudend gebruik gemaakt wordt van verschillen en normen, maatstaven en andere criteria voor de beslismodules in de applicaties.

Bij de keuzebepaling over de vorm van integratie bij de ICT is het de vraag welk belang er is voor een specifiek Beemsters werkproces en aan specifiek Beemster normen en maatstaven. Als dit niet van

belang is om het gemeentelijk profiel inhoud te geven, dan kan het maximale kosten- en efficiencyvoordeel van de integratie wordt bereikt.

Collegebesluit 3:

Hanteer optie 'd'; *geïntegreerd maar achteraf te onderscheiden* als uitgangspunt. Wijk hiervan enkel af in de gevallen (gegevens en/of applicaties) als wet- en regelgeving dit vereisen, voor het op de juiste wijze kunnen afleggen van verantwoording door het gemeentebestuur of indien de software deze mogelijkheid niet ondersteunt.

Voorafgaand aan het al- of- niet overnemen van voorstel 3 is het van belang kennis te nemen van de consequenties van het voorstel, zoals onderstaand benoemd.

4. Consequenties van vergaande integratie per aandachtsgebied

Met de geïntegreerde informatiehuishouding als uitgangspunt (zie voorstel 3) zijn de belangrijkste consequenties voor de drie aandachtsgebieden als volgt:

a. Geïntegreerde gegevens (bestanden)

De migratie van bestaande gegevens naar de Purmerendse systemen is (in veruit de meeste gevallen) onmogelijk. De gegevens van Beemster worden toegevoegd aan en vervlochten met de bestaande bestanden van Purmerend. Voor die Purmerendse bestanden is de structuur al bepaald. Er komt voor de gemeente Beemster een 'knip' in de gegevens. Alle gegevens van de periode vóór 1 januari 2014 liggen vast in oude bestanden. Dit is het uitgangspunt. Maar de werkgroep ICT maakt de afweging of met lage inspanning alsnog bestaande gegevens zijn over te nemen. Dit gebeurt in het bijzonder als de oude gegevens naar verwachting nog vaak zullen worden gebruikt.

Voor het raadplegen van de oude gegevens die niet naar de nieuwe systemen worden overgezet moet de gemeente Beemster een voorziening treffen (raadpleegfunctie in applicaties behouden, archieven blijven beheren). De zorg hiervoor zal bewaakt worden door de werkgroep ICT.

Een aandachtspunt voor de gemeente Beemster is dat de bestaande gegevens bij voorkeur worden opgeschoond en geïndexeerd. Het moet bekend zijn en gedocumenteerd, welke gegevens behouden moeten blijven, welke worden overgezet en wat vernietigd kan worden.

b. Geïntegreerde technische infrastructuur

De technische infrastructuur van Purmerend wordt ook gebruikt voor Beemster. De Purmerendse infrastructuur is voor de medewerkers van Beemster wellicht 'een stap achteruit' als het gaat om gebruiksgemak. Purmerend heeft immers nog geen concernbrede virtualisatie van servers, desktops en applicaties, waardoor werkplekonafhankelijk gewerkt kan worden.. Beemster heeft dit wel.

Als Purmerend *in 2013 geen voortgang boekt* met de veranderingen in de technische infrastructuur dan kunnen de medewerkers:

- Binnen de netwerkschil werken van de gemeente Purmerend. De werkplekken van medewerkers die in het gemeentehuis van Beemster werkzaam blijven vallen ook binnen het netwerk van Purmerend;
- Buiten het netwerk een deel van het werk uitvoeren via een RSA- token. Hierbij gelden precies dezelfde beperkingen als voor elke andere Purmerendse medewerker, die met een RSA- token de toegang heeft tot een thuiswerkplek.

Het is uiteraard de bedoeling dat Purmerend *in 2013 wél voortgang boekt* met de vernieuwing van de technische infrastructuur. Het doel is, met een degelijke infrastructuur (qua informatiebeveiliging), onderscheid te maken tussen een vaste netwerkomgeving en een meer flexibele buitenzone. In dat geval kunnen de medewerkers van Beemster op een zelfde manier blijven werken zoals ze gewend zijn.

c. Geïntegreerde applicaties

De consequenties voor volledige integratie op applicatieniveau varieert per geval. Het vervolg van het informatieonderzoek zal hier in belangrijke mate op ingaan. Per applicatie is te onderzoeken of het werk van de gemeente Beemster in één applicatie is op te nemen (alsof het een bijzondere 'extra wijk'

van Purmerend betreft) waarbij, en dit is essentieel, de resultaten en rapportages hierover gescheiden inzichtelijk zijn te maken.

Collegebesluit 4:

Accepteer de consequenties zoals hierboven benoemd als uitgangspunt. Maar benut in de praktijk, per geval, de mogelijkheden om met een gunstige kosten-/batenverhouding de randvoorwaarden zo effectief mogelijk in te vullen voor het gemeentebestuur van Beemster en voor de operationele bedrijfsvoering in Purmerend.

5. Financiën

a. Financiële effecten

Om de Purmerendse systemen geschikt te maken voor de uitvoering van taken voor de gemeente Beemster moeten investeringskosten worden gemaakt in de komende maanden. Hiervoor is nu een voorbereidingskrediet nodig. In de businesscase is opgenomen dat de kosten hiervoor, op basis van een globale verkenning, tussen €735.000 en €935.000 zullen liggen. De 'hardheid' van deze bedragen is beperkt. Ze zijn gebaseerd op vuistregels en op ervaringen van anderen die een soortgelijke samenwerking hebben gerealiseerd. Deze vergelijkingen zijn uiteraard niet helemaal identiek aan de situatie zoals die geldt voor Beemster en Purmerend.

De werkelijke kosten worden mede bepaald door de besluitvorming over de uitgangspunten. De keuze voor de Purmerendse systemen en de vergaande mate van integratie draagt bij aan een zo goedkoop mogelijke oplossing.

b. Praktische omgang met kosten

Voor een concrete begroting is het nodig om per systeem onderzoek te doen naar wat er precies moet gebeuren, hiervoor offerte op te vragen en een begroting te maken. Hiermee is de werkgroep ICT gestart en het blijkt tijdrovend. Omdat we tegelijk ook tempo moeten maken is het noodzakelijk over een werkbudget te beschikken. Daarvoor zijn praktische werkafspraken nodig die als volgt vorm zou kunnen krijgen:

- Er wordt onderscheid gemaakt in kostensoorten: integratiekosten en kosten ten behoeve van de toekomstige uitvoering door Purmerend. Integratiekosten zijn kosten die te maken hebben met het overzetten van de Beemster zaken naar Purmerend en de noodzakelijke eenmalige investeringen om de systemen voor beide gemeenten te laten werken. De overige kosten zijn bijvoorbeeld hogere licentiekosten en kosten die jaarlijks terug komen. Deze uitvoeringskosten worden in de jaren van de samenwerking als jaarlijkse kosten in rekening gebracht bij Beemster en vallen naar verwachting binnen de in de businesscase veronderstelde kosten.
- De gemeenteraad van Beemster stelt een voorbereidingskrediet van € 400.000,- ter beschikking voor de te maken integratiekosten;
- De werkgroep ICT legt concrete voorstellen (en onderliggende offertes) aan de stuurgroep voor met betrekking tot de te maken integratiekosten en de overige kosten die via jaarlijkse bijdragen bij Beemster in rekening worden gebracht. De stuurgroep bewaakt de balans tussen kosten en baten en houdt rekening met de hierboven benoemde keuzes
- Mogelijk politiek gevoelige keuzes worden eerst aan het gemeentebestuur van Beemster voorgelegd;
- De stuurgroep rapporteert periodiek naar het gemeentebestuur over voortgang in relatie tot de kosten en de beschikbare budgetten;

c. Financieel-technische aspecten

In de praktijk verloopt de besteding van het voorbereidingskrediet als volgt:

- De gemeente Beemster reserveert een voorbereidingskrediet van €400.000;

- De stuurgroep geeft akkoord op voorstellen om kosten te maken, in overeenstemming met de gemaakte voorstellen;
- De gemeente Purmerend gaat overeenkomsten aan met de externe leveranciers, is dus contractpartij, ontvangt en betaalt de facturen;
- De gemeente Purmerend declareert per maand de gemaakte integratiekosten bij de gemeente Beemster.
- In de driemaandelijke rapportages wordt aan de gemeenteraad inzicht geboden in de wijze van besteding van dit voorbereidingskrediet en de voortgang van de werkzaamheden.

Meetbare doelstelling

Beschikbaarstelling van het voorbereidingskrediet leidt tot het tijdig uitvoeren van de noodzakelijke aanpassingen van de ICT infrastructuur, ten behoeve van de uitvoering van taken door Purmerend ten behoeve van de gemeente Beemster

Financiële consequenties

Een eenmalige investering van integratiekosten van €400.000 ten laste van de Algemene Reserve.

Overige consequenties

Met het besluit wordt de integratie van de ICT infrastructuur zover mogelijk doorgevoerd ten behoeve van beperking van de kosten, maar met behoud van de noodzakelijke mogelijkheden voor politiek-bestuurlijke keuzes voor het gemeentebestuur van Beemster. Ook Beemster burgers, bedrijven en instellingen worden zichtbaar vanuit Beemster benaderd.

Monitoring evaluatie

Voorgesteld besluit

De gemeenteraad wordt voorgesteld kennis te nemen van de door het college gemaakte keuzes 1 tot en met 4 en een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen ter hoogte van € 400.000,- voor de integratiekosten ten behoeve van de aanpassing van de Purmerendse ICT-systemen, voor de uitvoering van het werk voor de gemeente Beemster

Communicatie/Participatie

geen