

SLIM SAMENWERKEN AAN ICT

Kosten en baten van shared service centra:
'De baten als ballast'



Slim Samenwerken aan ICT

**Kosten en baten van shared service centra:
'De baten als ballast'**

Colofon

Samenstelling

Uitgebracht in opdracht van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

Telefoon (070) 373 8017

www.kinggemeenten.nl

Tekst

Jos Smits (M&I/Partners)

Peter van Dijk (M&I/Partners)

Diderik van Wingerden (M&I/Partners)

Review

Cees Hamers (KING)

Bart Geerdink (KING)

Joost Broumels (Quantra)

Bijdragen van

BOCE gemeenten

Drechtsteden

Equalit

Gemeente Rotterdam

Gemeente Tilburg

Vormgeving en opmaak

Chris Koning (VNG)

Druk

Drukkerij Excelsior, Den Haag

Juni 2011



Voorwoord

Gemeenten kunnen bijna niet meer zonder elkaar. Nieuwe taken als gevolg van decentralisaties, de roep om betere dienstverlening en efficiënter werken bepalen de komende jaren de gemeentelijke agenda. Het realiseren van deze uitdagingen kan alleen door samenwerking met elkaar en zo mogelijk op landelijk niveau. Voorwaarde is dat we onze gegevens en informatie op orde hebben en slimme verbindingen leggen.

Veel gemeenten hebben moeite om grip te houden op hun informatiehuishouding en de ondersteuning van ICT. Sommige gemeenten ervaren problemen met de inpassing van complexe projecten op het terrein van de elektronische overheid. Dit terwijl de ontwikkelingen en gevraagde innovaties in snelheid toenemen en de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening onder druk zetten.

Het besef groeit bij gemeenten dat ICT één van de aspecten van bedrijfsvoering is die zich prima leent voor intensieve vormen van samenwerking. Het gaat in de eerste plaats niet om unieke zaken. In beginsel zijn ze immers voor alle gemeenten gelijk en faciliterend en accommoderend voor het primaire proces van dienstverlening aan burgers, bedrijven en samenleving. We moeten ook niet vergeten dat met het in stand houden van gemeentelijke informatievoorzieningen veel geld gemoeid is.

We kunnen het vanuit gezamenlijke kracht veel slimmer én efficiënter organiseren. Vanuit die gezamenlijkheid kunnen we iedere gemeente optimaal ondersteunen in haar ambities op het terrein van (elektronische) dienstverlening.

Samenwerking kan een instrument zijn om de gemeentelijke bestuurskracht en slagkracht te vergroten en kosten te besparen. Intergemeentelijke samenwerking kan een oplossing zijn voor uitdagingen en problemen voor die gemeenten die onoplosbare complexiteit op het gebied van hun informatiehuishouding ervaren. Er zijn zowel maatschappelijke als financiële baten te realiseren, mits daarop goed wordt gestuurd. Verregaande intergemeentelijke samenwerking bevordert bovendien

standaardisatie, consolidatie, sanering en biedt de kans het opdrachtgeverschap van gemeenten naar de markt verder te professionaliseren. Met andere woorden: het kan bijdragen aan de kracht van gemeenten.

Samen met de VNG werkt KING aan het project "Slim Samenwerken". Met dit project ondersteunen de VNG en KING gemeenten bij hun samenwerking. KING neemt het ICT-gedeelte voor haar rekening. Hoe kunnen gemeenten geld en tijd besparen door bijvoorbeeld hun ICT-toepassingen onder te brengen in shared service centra? En als je dat wilt als gemeente, waar moet je dan aan denken, wat zijn valkuilen, welke afspraken maak je met je burens? Binnen dit project krijgen gemeenten tips en tricks op het gebied van samenwerking, best practises (Beter Goed Gejat...) en diverse publicaties over de aanpak en strategie bij samenwerkingsverbanden.

Tof Thissen

Directeur KING



Inhoud

1. Inleiding	7
1.1 Slim Samenwerken aan ICT	7
1.2 Leeswijzer	8
2. Business case ICT samenwerkingsverbanden	9
2.1 Wat is een ICT samenwerkingsverband?	9
2.2 Wat doet een ICT samenwerkingsverband?	9
2.3 Wat is de startsituatie van een ICT samenwerkingsverband?	10
2.4 Wat is het doel van een ICT samenwerkingsverband?	11
2.5 Welk scenario wordt gehanteerd?	12
2.6 Wat zijn de kosten?	12
2.7 Verrekening	17
2.8 Wat zijn de baten van ICT samenwerkingsverband?	18
2.9 Wat zijn de risico's?	20
2.10 Conclusie	20
3. Aanbevelingen	25
Bijlage 1. Model Business case	27
Bijlage 2 Kostenmodel	35
Bijlage 3. Stapsgewijze aanpak van verrekenen	37
Bijlage 4. Batenmodel	41



1. Inleiding

1.1 Slim Samenwerken aan ICT

Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) is opgericht om de bestuurskracht van gemeenten te versterken in het licht van de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening en van de relatie tussen burger en overheid. In de visie van KING wordt dit mede gerealiseerd door duurzaam samen te werken aan de informatievoorziening.

Samen met de VNG werkt KING aan het project "Slim Samenwerken". KING neemt het ICT gedeelte voor haar rekening onder de noemen "Slim Samenwerken aan ICT" en ontwikkelt diverse instrumenten, met als doel dat gemeenten door samenwerking de kwaliteit van hun dienstverlening aan burgers en bedrijven kunnen waarborgen en gelijktijdig sneller en beter de bouwstenen van de e-overheid en andere innovaties kunnen adopteren. Bovendien zijn gemeenten door samen te werken structureel en substantieel minder tijd en geld kwijt voor onderhoud en beheer van hun informatievoorziening.

KING wil met zoveel mogelijk partijen samen stap voor stap de verbeteringen realiseren. Elke stap staat weliswaar op zichzelf, maar draagt ook bij aan de stip op de horizon: een georganiseerd stelsel van samenwerkingsverbanden. Een stelsel dat de regie neemt op de ontwikkeling en implementatie van innovaties op het gebied van de gemeentelijke informatiehuishouding én de regie op het beheer en doorontwikkeling van de bestaande informatievoorzieningen.

KING is ervan overtuigd dat alleen via samenwerking een toekomstbestendige ICT-strategie is te realiseren. Deze handreiking en de andere onderstaande handreikingen met bijbehorende modellen, tools en templates ondersteunen gemeenten bij het inrichten van deze samenwerking.

De visie en inzet van KING vertaalt zich in de volgende producten:

- **Handreiking 'Sturen op ICT-samenwerking'** beschrijft de huidige inzichten op het terrein van governance en besturing die van nut zijn voor die gemeenten die nieuwe samenwerking overwegen, die willen instappen in een bestaand samenwerkingsverband of al samenwerken.
- **Handreiking 'De baten als ballast'** waarin de kosten en baten van shared service centra zijn beschreven, inclusief de nodige modellen: model business case, kostenmodel, batenmodel en verrekenmodel.
- **Handreiking 'De basis op orde'** met concrete handvatten voor een gemeente om 'de basis op orde' te brengen binnen het gemeentelijk applicatielandschap en het geheel aan contracten en een motivatie om dit ter hand te pakken. Dit ter voorbereiding op samenwerking met andere gemeenten.
- **Notitie 'Cloud computing en shared service centra'**, waarin de ontwikkelingen, cloud computing en shared service centra, zijn beschreven en met elkaar vergeleken. Het bevat een overzicht van wat cloud computing is en de specifieke kenmerken, servicemodellen en delivery modellen van cloud computing. Het is de stip op de horizon van samenwerking.

Deze documenten worden de komende tijd, samen met gemeenten, verder uitgewerkt. Tevens levert KING de volgende diensten:

- Workshops waarbij startende gemeenten worden gefaciliteerd in het maken van bewuste keuzes.
- Review van haalbaarheidsonderzoeken, business cases, plannen van aanpak en dergelijke.
- Verbinding van gemeenten op thema of inrichtingsfase via kennisbijeenkomsten en startergroepen.
- Het opstellen van een concrete beschrijving van het gemiddelde gemeentelijke informatiemodel, met architectuur, applicatielandschap, processen en koppelvlakken.
- Doorontwikkeling van modellen samen met gemeenten op basis van nieuwe ervaringen.

1.2 Leeswijzer

Deze handreiking 'De baten als ballast' gaat over de kosten en baten van shared service centra. In hoofdstuk 2 zijn de ervaringen van bestaande ICT samenwerkingsverbanden beschreven in de logica van een Business case. Hoofdstuk 3 beschrijft de aanbevelingen die KING doet naar aanleiding van die bevindingen. In de bijlage treft u diverse modellen (kosten-, baten-, verrekeningsmodellen en business case model) aan die u kunt gebruiken om zelf aan de slag te gaan met het inzichtelijk krijgen van de baten en lasten van uw samenwerkingsinitiatief.



2. Business case ICT samenwerkingsverbanden

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen die beschreven zijn in de vorm van een Business case: wat is de toegevoegde waarde van een ICT samenwerkingsverband.

2.1 Wat is een ICT samenwerkingsverband?

Een ICT samenwerkingsverband is een samenwerking tussen gemeenten waarbij men op ICT-gebied samenwerkt of een samenwerking waarbij IT een belangrijke component vormt. De samenwerkingverbanden komen in de volgende vormen voor:

- Extern Shared Service Center. Een groep van gemeenten zetten een gemeenschappelijke organisatie op;
- Intern Shared Service Center. Een (grote) gemeente die ICT-functie uit de afdelingen samenbrengt in één ICT-organisatie;
- Centrumgemeente. Kleine gemeenten die hun IT onderbrengen bij een grotere gemeente.

Een ICT samenwerkingsverband bestaat uit de *share* en haar deelnemers. De Business case gaat over het totaal: de *share* én haar deelnemers. Immers, alleen als in gezamenlijkheid voordelen behaald worden is een samenwerking te overwegen.

Daarnaast heeft samenwerking ook gevolgen voor de individuele deelnemers. Ook die consequenties moeten in de Business case inzichtelijk worden. In de praktijk blijkt dat de effecten voor deelnemers aan een samenwerkingsverband verschillen. Het overbruggen van die verschillen is noodzakelijk om een samenwerking succesvol te laten zijn. Dit vraagt aandacht van de besturing van het samenwerkingsverband.

2.2 Wat doet een ICT samenwerkingsverband?

De activiteiten verschillen sterk per samenwerkingsverband. Van gemeenschappelijk aanbesteden tot dienstverlening van de totale ICT-kolom. Er is een fasering van de dienstverlening te onderscheiden.

De meeste samenwerkingsverbanden zijn begonnen met het samenbrengen van de ICT-inkoopfunctie en de *verschillende* infrastructuren ('het ijzer'). Daarna ligt de focus op het inrichten van een gemeenschappelijk infrastructuur en standaard werkplek en wordt getracht het ICT-beleid op elkaar af te stemmen. Pas daarna begint men te werken aan gemeenschappelijke (primaire) applicaties.

De in ons onderzoek betrokken cases (zie bijlage) zijn vooral doende in de fase waarin de samenwerking gezocht wordt op het vlak van het beheer van infrastructuur (ijzer). Afhankelijk van de gekozen constructie wordt (in diverse varianten) de samenwerking op het vlak van inkoop gezocht. De samenwerking op het vlak van de primaire applicaties vindt niet plaats in de door ons onderzochte cases. Er wordt wel samengewerkt op het vlak van afstemming op het gebied van Informatiearchitectuur. Er wordt in die gevallen gestuurd op gelijksoortige beslissingen in gelijksoortige situaties. Met andere woorden, er wordt voor gezorgd dat in de toekomst geen belemmeringen bestaan om de verdere samenwerking vorm te geven. We zien wel een tendens dat I-adviseurs intensief op dit vlak samenwerken en/of implementatieprojecten gezamenlijk worden aangepakt.

De samenwerking op het gebied van primaire applicaties vindt overigens in gemeenteland veelvuldig plaats. Denk daarbij aan bestaande samenwerkingen op het gebied van Sociale Diensten, gemeentelijk belastingen etc. In die gevallen wordt de samenwerking gezocht vanuit het primaire proces en niet vanuit de infrastructuur. Dit type samenwerkingen maakt geen deel uit van dit onderzoek.

2.3 Wat is de startsituatie van een ICT samenwerkingsverband?

Er zijn twee startsituaties denkbaar. Het betreft:

- De aansluiting van een gemeente bij een bestaand samenwerkingsverband;
- De start van een nieuw samenwerkingsverband.

Aansluiten

De problematiek van de aansluiting van een gemeente bij een bestaand samenwerkingsverband is vergelijkbaar met het 'outsourcen' van een IT voorziening aan een commerciële partij. De aansluitende gemeente zal moeten afwegen in hoeverre de kosten- en kwaliteitseffecten die ontstaan na aansluiting acceptabel zijn. De aansluitende gemeente zal een kosten/baten afweging willen maken tussen haar huidige kostenniveau (eigen bestaande budgetten) en het toekomstige kostenniveau (de 'rekening' van de shared service organisatie voor geleverde diensten). Daarnaast zal discussie plaats moeten vinden over de te kiezen juridische constructie: de wijze waarop de aansluitende gemeente ten opzichte van de overige deelnemers een stem heeft in de sturing van de share etc. In de handreiking Governance staat een toelichting op de verschillen, de voor- en nadelen en de eigenschappen van de gekozen juridische vorm. De kosten/batenmodellen die zijn opgeleverd in het kader van dit onderzoek zijn bruikbaar voor een dergelijke analyse, om te beginnen een nulmeting om inzicht te hebben in het huidige, *werkelijke*, kostenniveau.

De share zal bij het verzoek om toetreden willen afwegen in hoeverre een nieuwe toetreders bijdraagt aan het realiseren van haar doelstellingen. Het realiseren van kostenreductie kan daarbij een motief zijn, maar is zeker niet de enige doelstelling. De share zal in ieder geval ten behoeve van besluitvorming inzicht moeten geven in:

- De noodzakelijke investeringen om een nieuwe toetreding mogelijk te maken;
- De effecten van toetreding op het totale kosten niveau dat wordt gefinancierd door deelnemers;
- De eenmalige kosteneffecten die moeten worden gedragen door de nieuwe aansluitende partij.

Deze situatie is overigens vergelijkbaar bij die gevallen waarin de samenwerking tussen een bestaande centrumgemeente en een kleinere gemeente wordt gezocht.

We constateren overigens dat veel bestaande samenwerkingsverbanden op zoek zijn naar schaalgrootte (bijvoorbeeld extra werkplekken) zonder dat de kosten navenant stijgen. Bestaande samenwerkingsverbanden zijn daarom niet direct genegen hele kleine gemeenten te laten aansluiten. De extra kosten (in bijvoorbeeld accountmanagement) zijn hoger dan de schaalvergroting oplevert.

Nieuw samenwerkingsverband

De vorming van een nieuw samenwerkingsverband is complexer van aard. Het besluit van gemeenten om een samenwerkingsverband op te zetten is veelal kwalitatief van aard. De continuïteit van de ICT is in het geding. De ontwikkelingen op het vlak van e-dienstverlening zijn niet meer als zelfstandige gemeente op te lossen ofwel de gemeente staat aan de vooravond van grote investeringen in infrastructuur. Voor dit type samenwerkingen is inzicht nodig in:

- Het IT kostenpatroon in de 'oude' situatie (de nulmeting);
- De 'scope' van de in te richten share (en daarmee de allocatie van de directe exploitatiekosten samenhangend met IT);
- Het gewenst kwaliteitsniveau van dienstverlening van de share;
- De noodzakelijke investeringen bij de share en deelnemers, inclusief de financiering daarvan;
- De wijze waarop de kosten van de share worden gefinancierd.

Vanuit kosten/batenperspectief is het noodzakelijk om alle met IT samenhangende kosten in beeld te brengen. In de praktijk blijkt dat IT kosten onder diverse 'noemers' in de gemeentelijke exploitatiebudgetten blijken te vallen. En dat maakt de vergelijking van de Ausgangssituatie van deelnemers op zijn minst gezegd lastig. Daarnaast zal blijken dat de Ausgangssituatie van gemeenten kwalitatief verschilt. Het betreft dan verschillen in de opzet van de beheerorganisatie, de ouderdom van gebruikte middelen, het opleidingsniveau van medewerkers en de professionaliteit van opdrachtgeverschap/informatiemanagement binnen een gemeente. Het uitvoeren van een nulmeting op basis van het 'Kostenmodel voor samenwerking' (zie Bijlage 4) maakt deze kosten expliciet en biedt een basis voor adequate vergelijking.

Samenwerken zal ertoe leiden dat de kwaliteitsniveaus van beheer zal gaan wijzigen. Het nieuwe kwaliteitsniveau zal tenderen in de richting van de partner met de hoogste norm. Voor de samenwerkingspartners met een lagere 'norm' ontstaat een kwaliteitsimpuls; voor de partner met de hoogste norm ontstaat mogelijk een (initieel) kwaliteitsverlies in dienstverlening.

Conclusie

De startsituatie zijn lang niet altijd scherp in beeld. Dit leidt ertoe dat de startsituatie rooskleuriger is voorgesteld dan die in werkelijkheid is.

2.4 Wat is het doel van een ICT samenwerkingsverband?

De doelen van een ICT samenwerkingsverband hangen af vanuit welk perspectief er naar die samenwerking wordt gekeken. Kleine gemeenten worstelen sterk met de continuïteit en innovatie van hun IT. De afhankelijkheid van IT neemt toe terwijl (het gevoel van) control afneemt. Op de achtergrond speelt het bestuurlijke motief van onafhankelijkheid. Voor hen is ontzorgen de belangrijkste drijfveer.

Voor grotere gemeenten speelt het kostenaspect in relatie tot innovatie en verbeteren van de dienstverlening een grote rol. Voor de grootste gemeenten komt daarbij het vergroten van invloed.

Zowel extern (regiofunctie) als intern (vergroten governance op IT ten koste van afdelingen en stadsdelen / deelgemeenten).

Het kostenaspect is zeker een doel van een ICT samenwerkingsverband maar bij geen enkele bestaande samenwerking is dat de dominante driver. We hebben althans deze driver in de onderzochte cases niet (dominant) aangetroffen.

Conclusie

Het doel van een ICT samenwerkingsverband is altijd divers. Financiële én niet financiële motieven spelen een rol. De belangrijkste zijn: lagere kosten, versnelling van innovatie, ontzorgen en verbeteren dienstverlening.

2.5 Welk scenario wordt gehanteerd?

De Business case als besluitvormingsinstrument gaat over de vraag wat de toegevoegde waarde is van een bepaalde (investerings)keuze. Een keuze is altijd ten opzichte van iets anders. Voor zover er überhaupt Business cases aan de huidige samenwerkingsverbanden ten grondslag liggen zijn zij opgesteld ten opzichte van de huidige situatie. We missen het scenario denken. Een Business case zou de toegevoegde waarde moeten beschrijven van de gewenste scenario ten opzichte van het scenario 'ongewijzigd beleid' (baseline). Hoewel enkele samenwerkingsverbanden oorspronkelijk uitgingen van een lagere kosten scenario blijkt de meest realistische scenario het scenario 'Minder meer kosten' te zijn. Grofweg zijn er 3 scenario's:

1. Gemeenten werken op ICT-gebied niet samen ('ongewijzigd beleid', de baseline);
2. Gemeenten hebben hun IT samengebracht in een ICT samenwerkingsverband met als primair doel kostenreductie. Er worden géén investeringen gedaan die de kwaliteit van de dienstverlening vergroot en verbreed (innovatie);
3. Gemeenten hebben hun IT samengebracht in een ICT samenwerkingsverband met als primair doel minder meer kosten. Er wordt fors geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering en innovatie, bijvoorbeeld in het NUP. Deze investeringskosten worden gedeeld door de aangesloten gemeenten.

Ook in de laatste situatie is de groei van de kosten (bijvoorbeeld gemeenschappelijke vervangingsinvesteringen) lager dan in individuele gevallen. Uit het onderzoek blijkt ook dat de looptijd meestal op 5 jaar gesteld is, maar in de praktijk zijn na 5 jaar de aanloopinvesteringen net afgerond en beginnen de shares de vruchten te plukken van de inspanningen. Gesteld kan worden dat de looptijd voor een Business case ICT samenwerkingsverbanden beter op 7 tot 10 jaar gesteld kan worden.

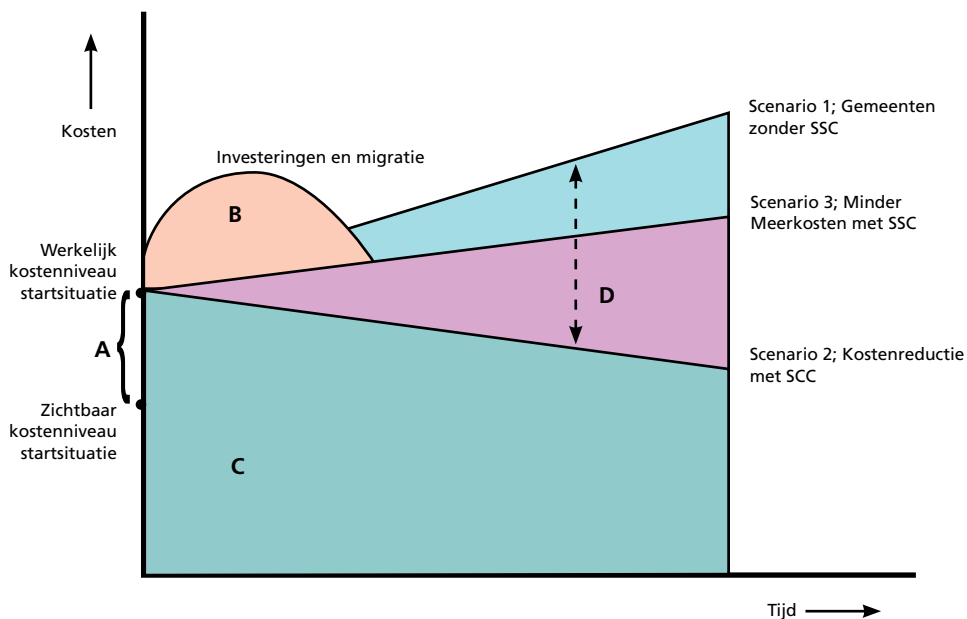
Conclusie

Het scenario 'minder meer kosten' afgezet tegen het scenario 'ongewijzigd beleid' is over een periode van 7 tot 10 jaar het meest realistische scenario.

2.6 Wat zijn de kosten?

De exploitatiekosten van een samenwerkingsverband en haar deelnemers vertoont geen daling ten opzichte van het startpunt van de samenwerking; althans dat is de praktijk in het gemeentelijk domein. In onderstaande figuur is de relatie zichtbaar tussen:

- Het zichtbaar- respectievelijk werkelijk (gemeten) kostenniveau bij de start een samenwerking: kosten inzichtelijk (A);
- De impact van eenmalige investeringen op dit kostenniveau (B)
- De effecten van samenwerking op het bestaande kostenniveau: exploitatiekosten (C);
- De kosteneffecten van samenwerking als gevolg van investeringen in werkwijze, infrastructuur etc: minder/meerkosten (D).



2.6.1 Impliciete en expliciete kosten (A)

Het effect genoemd onder 'A' is het gevolg van het expliciet maken van impliciete kosten. Het betreft dan het zichtbaar maken van kosten die een IT component hebben, maar niet als zodanig herkenbaar zijn in de gemeentelijke administratie. Het betreft een waaier aan mogelijke oorzaken. Denk daarbij aan:

- Via projectbudgetten financieren van IT middelen;
- Functioneel beheer van applicaties als niet zichtbare taak in een afdeling;
- Langer gebruik van IT middelen dan de economische levensduur aangeeft;
- Onzichtbare managementkosten in de gemeentelijke overhead;
- Opleidingskosten van IT'ers als onderdeel van het Personeelsbudget.

Daarnaast speelt mee dat de kwaliteit van de I&A functie in de uitgangssituatie verschilt. Dat uit zich niet direct in kosten bij de aanvangssituatie maar leidt wel tot een ander kostenpatroon in de te vormen share. Door het inzichtelijk maken van deze kosten onder 'A' ontstaat in eerste instantie een schrik-effect bij gemeenten. Immers veelal blijkt dat IT ineens 'duurder' is dan steeds blijkt uit de gemeentelijke rapportage. Voor de goede orde: de gemeentelijke IT wordt niet duurder door het inzichtelijk maken van kosten. Het inzicht geeft slechts aan ten opzichte van welk uitgangspunt een eventueel kosteneffect als gevolg van samenwerking gemeten zou mogen worden.

Conclusie

Een nulmeting bij alle deelnemers aan een voorgenomen samenwerking is noodzakelijk om alle IT gerelateerde kosten in beeld te krijgen. Het inzicht van een nulmeting levert een ander kostenbesef op dan blijkt uit de kostenadministratie; echter verhoogt de kosten niet.

2.6.2 Investeren/eenmalige kosten (B)

Om de samenwerking daadwerkelijk te effectueren zijn investeringen noodzakelijk. Deze kosten kunnen op twee manieren worden behandeld. De wijze waarop kosten worden behandeld is afhankelijk van door de share en deelnemers gebruikte activerings- en afschrijvingsregime. Afhankelijk van dit regime worden kosten ofwel direct ten laste van het exploitatie gebracht ofwel worden via een systematiek van afschrijving over meerdere jaren verdeeld. In het eerste geval treedt een eenmalig kosteneffect op. In het tweede geval is dat effect geleidelijker. Het kosteneffect onder 'B' maakt de eenmalige kosten zichtbaar die gedurende de opzet van de share hetzij bij de deelnemers; hetzij bij de share direct in het resultaat worden genomen.

Denk hierbij aan de kosten voor:

- de projectorganisatie om de samenwerking te effectueren;
- bij deelnemers om functies tijdelijk in te vullen met 'inhuur';
- aanvulling van ontbrekende licenties;
- het scripten van applicaties in een vernieuwde infrastructuur;
- kosten voor reorganisatie (afvloeiingskosten);
- kosten voor opleiding/training van medewerkers in de share en deelnemers;
- desinvesteringen van ICT-middelen bij de deelnemers aan de share.

Conclusie

Het realiseren van een gemeentelijke samenwerking leidt tot eenmalige kosten die direct ten laste van het exploitatieresultaat gebracht moeten worden. Het betreft zowel kosten die vallen bij de share als bij de deelnemers.

De eenmalige kosten die via de afschrijving ten laste van het resultaat worden gebracht maken onderdeel uit van de structurele kosteneffecten van de drie genoemde scenario's en geven richting aan de kosten effecten daarvan. Denk hierbij aan investeringen in de infrastructuur:

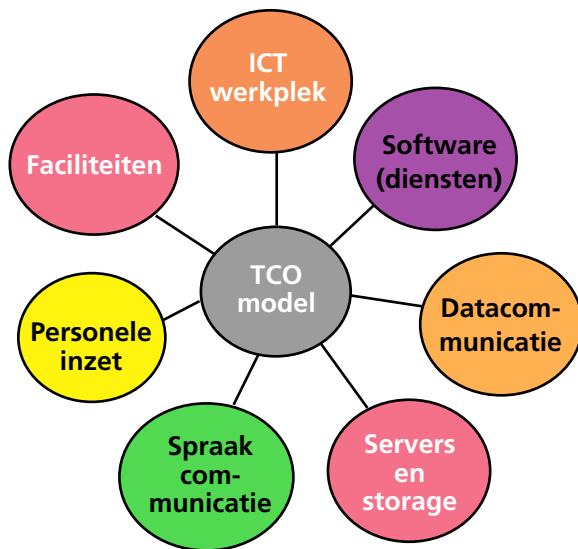
- Werkplekken;
- Datacommunicatievoorzieningen (glasvezelverbindingen);
- Server en storage oplossingen;
- Spraaktechnologie;
- Inrichting van computerruimtes;
- Aanschaf en inrichting van beheerssoftware;
- Aanschaf en inrichting van bedrijfsvoeringssoftware van de share.

Een gedeelte van de kosten kunnen worden 'geactiveerd' en komen als kapitaallast terug in het exploitatieresultaat van de share of haar deelnemers. Deze allocatie is afhankelijk van de afspraken die share en deelnemers maken over het eigendom van ICT middelen.

2.6.3 Structurele Exploitatiekosten (C)

Idealiter dalen de exploitatiekosten van het samenwerkingsverband zoals aangegeven in het vlak met letter C. Onder exploitatiekosten verstaan we de Total Cost of Ownership (TCO) die samenhangen met het beheren en gebruiken van IT in een organisatie. Op de hoofdlijn zijn die kosten weergegeven in de volgende figuur¹.

¹ Projecten zoals implementaties, herontwerp proces, ketensamenwerking zijn eenmalige kosten die deels worden geactiveerd, deels onder personeelslasten. Uiteindelijk leiden deze tot exploitatie effecten. Op deze wijze zijn zij opgenomen in de nulmeting.



Deze figuur is de basis voor de opzet voor het model 'nulmeting' zoals dat als onderdeel van dit onderzoek is opgeleverd.

Oorzaken voor kostendaling door samenwerking

Oorzaken die richting kunnen geven aan een dalende kostenpatroon zijn te vinden in:

- Een effectieve inrichting en gebruik van de gezamenlijke infrastructuur. Vooral het gemeenschappelijk gebruik van overcapaciteit / uitwijk leiden tot besparingen;
- Omvang van de gezamenlijke beheerorganisatie afgestemd op de te beheren infrastructuur. De personele last daalt bij gemeenschappelijk gebruik van dezelfde infrastructuur;
- Gerealiseerde inkoopvoordelen als gevolg van de samenwerking. De samenwerking is als gevolg van haar omvang in staat lagere prijs in de markt af te dwingen;
- Gezamenlijke inkoop en uitvoering van investeringsprojecten. Het samen uitvoeren van projecten leidt te hergebruik van kennis, mensen en middelen;
- Een effectieve inrichting van het applicatielandschap.

Gedeeltelijk zijn deze kosteneffecten te realiseren bij de share. Het betreft dan vooral de voordelen die zijn als gevolg van het gezamenlijk inkopen en het optimaal inzetten van een effectieve infrastructuur voor deelnemers. De medewerking van deelnemers aan de share is nodig om te komen tot een gezamenlijke effectieve applicatieportfolio.

We herkennen dat bij een aantal samenwerkingsverbanden voordelen zijn behaald door het gezamenlijk uitvoeren van de introductie van bijvoorbeeld de BAG en WABO. Het is echter niet te achterhalen wat de kosten geweest zouden zijn als de individuele gemeenten zelfstandig die projecten uitgevoerd zouden hebben. Aannemelijk is dat het totaal van die kosten hoger uitvallen dan een gezamenlijke uitvoering. Hierover is echter nog geen informatie voorhanden.

De praktijk is weerbarstig; kostendaling wordt niet geëffectueerd

In de praktijk blijkt dat de kostendaling als gevolg van een gezamenlijke infrastructuur tegenvallen. Bij de vorming van een aantal shared servicecentra wordt lang gebruik gemaakt van de bestaande hardware van gemeenten. In die gevallen wordt het beheer in de share ondergebracht, maar wordt niet doorgepakt op het realiseren van een effectieve infrastructuur. Daarnaast is het effect zichtbaar dat bij de share wordt geïnvesteerd in een robuustere infrastructuur dan in de uitgangssituatie aanwezig was. Dit is te verdedigen vanuit het argument om een effectief beheer voor een (in essentie) complexere beheerorganisatie te realiseren. Het kosteneffect is echter niet 'dalend' ten opzichte van het uitgangspunt maar kent een stijgende tendens.

Daarnaast is het bij de vorming van share's niet ongebruikelijk om bestaande beheerformatie van gemeenten 'as is' over te nemen, los van de werkelijke noodzaak daarvan. Vanuit het perspectief van zorgvuldig personeelsbeleid een herkenbare en verdedigbare ontwikkeling maar doet een dalende kostentendens ongedaan.

Tot slot blijkt dat bij de vorming van de share's in eerste instantie wordt ingezet op de gezamenlijke inrichting en gebruik van infrastructuur. De standaardisatie en rationalisatie van het applicatielandschap wordt pas in een later stadium opgepakt. De kostenbesparingen die daarmee gerealiseerd kunnen worden ontstaan daardoor pas in een later stadium. We zien wel de tendens om bij aanvang van het SSC te standaardiseren op de gebruikte KA software. Zie voor maatregelen en aanbevelingen zowel hoofdstuk 3 als ook de handreiking Governance.

2.6.4 Minder meer kosten (D)

Het vlak onder (D) geeft aan hoe de kostenontwikkeling van de share en deelnemers zich kan ontwikkelen. De oorzaken die de stijgende tendens van deze lijn aangeven vallen zowel bij de share als bij de individuele deelnemers. Bij de deelnemers aan het samenwerkingsverband zijn autonome stijgende kosteneffecten te verwachten als gevolg van:

- De noodzakelijke inrichting van opdrachtgeverschap/informatiemanagement/functioneel beheer;
- Kwaliteitsverbetering van dienstverlening van de share ten opzichte van het uitgangspunt die als hoger tarief wordt doorbelast.

Merk op dat vooral de laatste twee kostenopdrijvende effecten zich slechts gedeeltelijk voordoen bij de share. Een groot deel van de samenhangende kosten worden gemaakt in de gemeentelijke organisatie zelf. Echter, als gevolg van de samenwerking zullen de ICT-investeringen die noodzakelijk zijn om een en ander te realiseren lager zijn dan in het geval dat gemeenten individueel deze investeringen dragen. De kosteneffecten zitten dan vooral in het gezamenlijk uitvoeren van investerings- en implementatiekosten. Het betreft dan ogenschijnlijk geen directe kostenbesparing maar uit zich in het vermijden van kosten. Denk daarbij aan de kosten voor projectorganisatie maar ook het vermijden van meerdere aanbestedingen.

Bij de share ontstaan ook autonome meerkosten. Deze worden veroorzaakt door:

- Management van de share;
- Autonome huisvestingskosten van de share (huur, energie). Deze zouden bij de deelnemers meer dan evenredig moeten dalen maar deze worden zelden of nooit geëffectueerd. Per saldo nemen de overheadkosten toe;
- Het inrichten van relatiebeheer tussen share en deelnemers;
- Het inrichten van een administratieve organisatie ten behoeve van batenmanagement, kostenbeheersing en verrekening;
- Het inrichten van een pool informatiearchitecten ten behoeve van deelnemers;
- Het inrichten van een effectieve beheerorganisatie gericht op het garanderen van continuïteit van de dienstverlening;
- De effecten van investeringen zoals genoemd onder 'B'.

Daarnaast stijgen de kosten van de share als gevolg van de dienstverleningsambities van de deelnemers aan de share. Investeren in bijvoorbeeld het realiseren van het antwoordconcept vraagt om investeringen in de spraakinfrastructuur. Evenzo geldt dat investeren in midoffice voorzieningen (afhankelijk van de gekozen implementatierichting) kan leiden tot investeringen in de onderliggende infrastructuur. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de noodzakelijke faciliteiten om een DMS voorziening te ondersteunen. Deze kosten zijn in eerste instantie niet zichtbaar bij de aanvang van de samenwerking. Door te investeren leiden zij wel tot hogere kosten van de share. De baten daarvan moeten worden gerealiseerd bij de deelnemers.

Conclusie

Samenwerking levert leidt per definitie tot kostenvoordelen, mits hierop wordt gestuurd. Weliswaar is er sprake van kostenvoordelen van gezamenlijk gebruik van middelen en is ook sprake van inkoopvoordeel. Daartegenover staat dat geïnvesteerd is in een verbeterde kwaliteit en continuïteit van de IT organisatie. Daarnaast worden kosten gemaakt om een verbeterde gemeentelijke dienstverlening mogelijk te maken; gedeeltelijk landen deze kosten bij de share. Het kosteneffect laat een per saldo IT kostenstijging zien bij zowel de share als haar deelnemers. Sturing op de tijdige realisatie van en efficiëntie binnen de share is noodzakelijk om de het per saldo stijgende kostenniveau te beteugelen. De sturing moet zich niet alleen richten op de realisatie van de share maar tevens op de effecten daarvan bij de deelnemers.

2.7 Verrekening

Hiervoor is alleen aandacht besteed aan de direct bij het samenwerkingsverband optredende directe kosten. Er ontstaan ook kosteneffecten bij deelnemers als gevolg van het intern verrekenen van de exploitatiekosten van de share. Deze verrekening dient ter financiering van de kosten van de share. Voor de deelnemer aan de share zijn dit in de beleving 'echte' kosten. Vanuit het perspectief van de opzet van een samenwerkingsverband is deze verrekening niet meer of minder dan het effect van een allocatievraagstuk: verrekenen heeft geen invloed op het totale kostenpatroon van een samenwerkingsverband.

Onder verrekenen verstaan we de wijze waarop de kosten die gemaakt worden bij de share worden verdeeld onder de deelnemers aan de share. Een goed opgezette verrekeningssystematiek:

- Is vastgesteld in de strategische bestuurslaag van de share en haar deelnemers en wordt periodiek geëvalueerd en aangepast aan nieuwe situaties;
- Is eenvoudig in zijn opzet;
- Geeft voldoende dekking aan de share om de continuïteit van dienstverlening te garanderen;
- Geeft incentives aan zowel de share als deelnemers om efficiënt om te gaan met IT middelen;
- Is robuust dat wil zeggen niet afhankelijk van beperkte veranderingen in de kostenstructuur;
- Is transparant:
 - De share kan de in rekening gebrachte kosten verantwoorden;
 - De deelnemers zijn in staat de kosten te beïnvloeden.
- Is passend voor de producten die in rekening gebracht worden;
- Is herkenbaar voor de afnemer van de producten;
- Kent een minimum aan administratieve last;
- Bevat afspraken over de wijze waarop wordt omgegaan met overschotten/tekorten die ontstaan bij de share als gevolg van de verrekening;
- Bevat afspraken over de verrekening van kosten bij toetreding en uittreding van deelnemers.

Verrekening op basis van het aantal werkplekken lijkt een favoriet model te zijn voor de toerekening van de kosten van de share aan haar deelnemers. De kosten die aan de werkplek worden toegerekend verschillen echter per onderzocht samenwerkingsverband. Besluiten over het eigendom van de werkplek en/of delen van de server infrastructuur verschilt. De wijze waarop wordt omgegaan met de kosten van telefonie is ook per share verschillend. En ook wordt verschillend omgegaan met de verrekening van de inzet van informatiemanagement/innovatiecapaciteit. Een eenduidig model voor verrekening is dan ook niet te geven. De uitgangspunten die voor de verrekening worden gehanteerd zijn situationeel bepaald en overigens in de betreffende situatie volkomen valide. Zie bijlage 3.

We zien een ontwikkeling om de prijs per werkplek los te laten en over te gaan naar een abonnementensysteem met een prijs per account en mogelijk in de toekomst een prijs per dienst. Achterliggende reden daarvoor is dat de prijs per werkplek leidt tot discussie over de hoogte daarvan. De prijs wordt vergeleken met de prijs van een in de winkel verkrijgbaar apparaat, dat uiteraard, een veel lagere prijsstelling kent. Vergeten wordt dat in de verrekenprijs veel meer begrepen is in dan alleen de exploitatiekosten van de werkplek zelf. Veelal worden de kosten van licenties, (een gedeelte van) de server capaciteit en datacommunicatie faciliteiten opgenomen als onderdeel van de prijs per werkplek. Daarnaast ontstaat een ontwikkeling (ook in het gemeentelijk domein) waarin medewerkers in staat gesteld worden met eigen apparatuur aan te sluiten op de gemeentelijke infrastructuur (*"Bring your own device"*). In dat geval is niet meer de werkplek, maar degene die gebruik maakt van de faciliteiten een betere graadmeter.

De verrekeningsmodellen gaan veelal in op de verrekening van de exploitatiekosten van de share. In de bestaande samenwerkingsverbanden is men nog zoekende naar een wijze van verrekening van innovatie kosten.

In de bijlage presenteren we een stappenplan op om te komen tot een verrekeningsmodel. In die stappen komt niet alleen de hoogte van de verrekening aan de orde maar wordt ook ingegaan op besturingsaspecten en de borging van het stelsel in de administratieve organisatie. De stappen die in de bijlage verder worden uitgewerkt zijn:

1. Het bepalen van uitgangspunten;
2. Het bepalen van de producten / diensten;
3. Het vaststellen van het kostprijsmodel en de kosten per product/dienst;
4. Het vaststellen van het tariefmodel;
5. Het vaststellen van tariefbedragen;
6. De implementatie van het tariefsysteem;
7. Het inrichten van het beheer van het tariefsysteem.

Conclusie

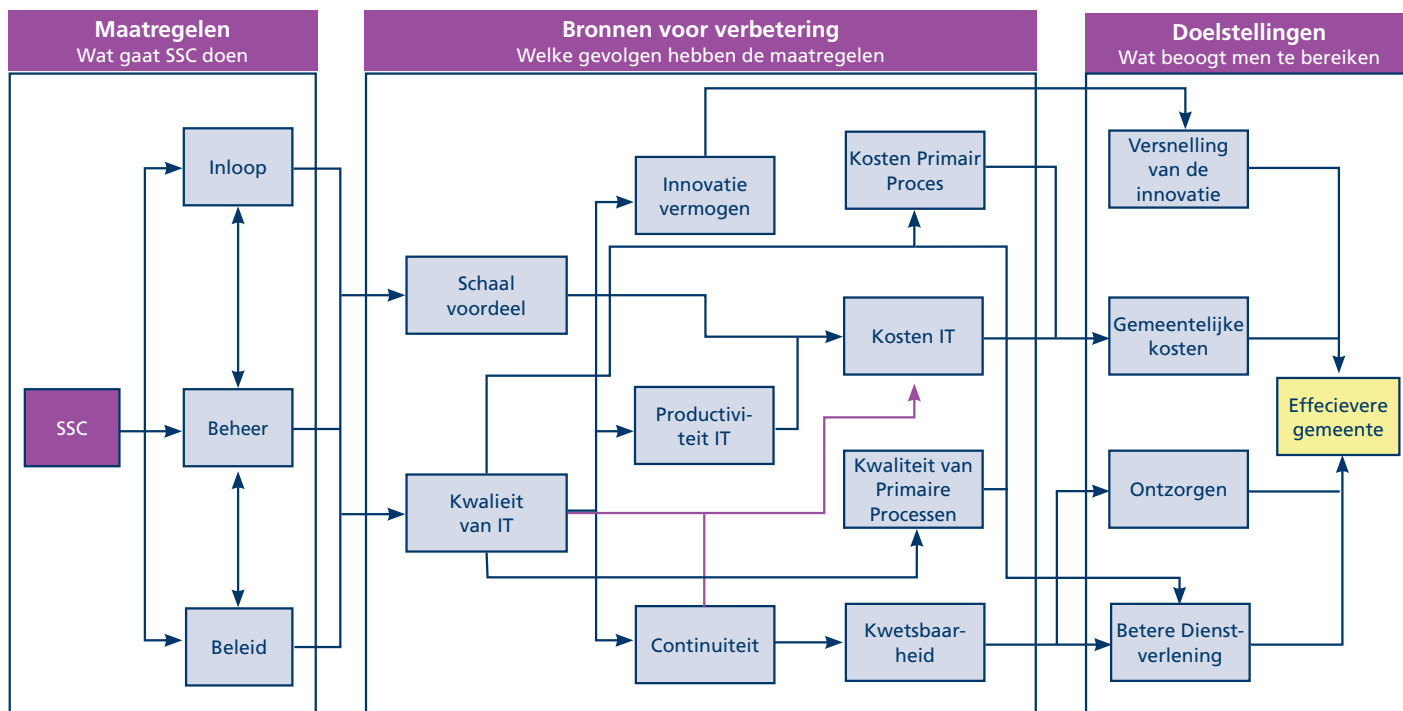
Het verrekenen van kosten is noodzakelijk om de kosten van de share te financieren. De verrekening beïnvloedt de TCO van de share en haar deelnemers niet. De verrekening is puur een allocatiekwestie. Het effect van kostenallocatie is voor deelnemers een belangrijke factor in de eigen Business case om te willen deelnemen aan de share.

2.8 Wat zijn de baten van ICT samenwerkingsverband?

Natuurlijk zijn er baten te realiseren als gevolg van samenwerking. Niet alle baten zijn echter in termen van euro's kwantificeren. Daarnaast geldt dat het vermogen van de share om baten te realiseren relatief beperkt is. Het echte effect is zichtbaar aan de zijde van de deelnemers. Het betreft vooral de baten van betere dienstverlening, ontzorging, verbeteren ICT-kwaliteit (waaronder de opschoning van het applicatielandschap) en/of de het realiseren van innovatie-effecten. Complicerende factor is dat de kosten om die effecten te realiseren landen bij de share. Bijvoorbeeld het gezamenlijk aanbesteden: de kosten worden gedragen door de share en de besparing bij de deelnemers. Als de beschikbare capaciteit tenminste wordt ingeboekt.

Om zicht te krijgen op de samenhang van de mogelijke baten heeft KING onderstaand baten/relatiediagram ontwikkeld. Het figuur valt uiteen in drie vlakken. Het rechthoekig vlak verbeeldt de doelstellingen die gemeenten hebben om de samenwerking te zoeken. Het linkervlak verbeeldt de investeringen die invulling geven aan de vorming van een shared serviceorganisatie. In het middelste vlak tenslotte zijn de bronnen voor verbetering weergegeven. In dit vlak zijn de investeringen

met de te realiseren doelstellingen in verband gebracht. Het figuur maakt inzichtelijk welke baten mogelijkkerwijs kunnen optreden, maar maakt tegelijkertijd duidelijk dat deze baten niet allemaal in euro's te kwantificeren zijn. Het model is in de bijlage verder uitgewerkt.



Om een voorbeeld te noemen: een verbeterde continuïteit (continue beschikbaarheid van ICT middelen) vermindert de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie als geheel. Investeren in die verbeterde continuïteit draagt negatief bij aan het realiseren van 'lagere IT kosten'. De IT voorziening zal daardoor eerder duurder worden. Dit is gevisualiseerd door de rode lijn. Hoe de verbeterde continuïteit nu in termen van euro's bijdraagt aan lagere gemeentelijke kosten is echter een verband dat niet direct kan worden aangetoond. Wel zien we de directe relatie met een verbeterde dienstverlening. Ook zien we dat die verbeterde continuïteit bijdraagt aan het ontzorgen (op het vlak van IT) van de deelnemer aan de share. Vanuit het perspectief van een effectieve gemeente is die verbeterde continuïteit dan ook zeer van belang. Het vraagstuk ligt hier meer termen van 'hebben wij die additionele kosten er voor over om de dienstverlening te verbeteren?' Als de gemeenten individueel moeten investeren in een verbeterde continuïteit liggen die kosten naar over het algemeen hoger dan als die investering plaatsvindt samen met de partners in de samenwerking. In de samenwerking kunnen de extra kosten om die verbeterde dienstverlening te bereiken worden gedeeld. Samenwerkende gemeenten maken in dat geval 'minder meerkosten'.

Conclusie

Een ICT samenwerkingsverband kan leiden tot diverse baten. De meeste daarvan liggen binnen de deelnemers en niet binnen de share. Sommige baten hebben een negatieve invloed op de kosten ('zij kosten geld'). Hoewel veel baten niet in euro's zijn uit te drukken is het van belang deze wel (kwalitatief) op te nemen in de Business case. Het gaat de gemeente immers om het creëren van maatschappelijke waarde.

2.9 Wat zijn de risico's?

Een Business case kent drie grootheden (baten, kosten, tijd) die allen het risico dragen dat de veronderstelling niet gehaald wordt. Van belang is te weten wat de *impact* van een risico is op de totale Business case. Zo hoeft een kostenoverschrijding niet noodzakelijkerwijs de Business case negatief te beïnvloeden als de toegevoegde waarde (in termen van baten) navenant is.

Uit het onderzoek blijkt dat op alle terreinen deze risico's ook optreden. De kosten voor de share vallen tegen en de opbrengsten worden nauwelijks ingeboekt. Belangrijkste factor is echter de factor tijd. De ICT samenwerkingsverbanden hebben flink meer tijd nodig om het gewenste niveau te halen. De oorzaak hiervan ligt men name in het bestuurlijke spel rondom het samenwerkingsverband waardoor veel later dan gepland de daadwerkelijke samenvoeging van de infrastructuur van start gaat. Deze vertraging heeft een enorme impact op de Business case. De investeringsduur is immers langer en de terugverdientijd korter.

Conclusie

Er is bij de huidige Business case onvoldoende aandacht voor de risico's. Er is enige aandacht voor de kosten maar niet voor het feitelijk realiseren van de baten en de doorlooptijd. Als ze al worden genoemd is er geen impact analyse gemaakt op de Business case.

2.10 Conclusie

Op het eerste gezicht lijkt samenwerking te leiden tot lagere kosten. In de praktijk blijkt deze kostendaling grotendeels gecompenseerd te worden in extra kosten ten behoeve van:

- Een verbeterde kwaliteit en continuïteit van de IT voorziening;
- De mogelijkheid om innovatie te versnellen en daarmee voordelen eerder te realiseren;
- De mogelijkheden om de uitdagingen van dienstverlening beter en sneller te realiseren.

Deze doelstellingen moeten ook gerealiseerd worden door de individuele gemeenten en leiden ook daar tot investeringen. De praktijk van samenwerken leidt ertoe dat door het gezamenlijk te investeren minder meerkosten gemaakt hoeven te worden. In de onderstaande tabel zijn de kwaliteits- en kosteneffecten nog eens op een rij gezet

Scenario minder meerkosten	
Baten	Kosten
Lagere kosten	Investeren/eenmalige kosten (B)
• Lagere kosten primair proces: • Eenmalige registratie, meervoudig gebruik • Minder processtappen • Minder fte	Eenmalige kosten: • functies tijdelijk in te vullen met 'inhuur' • aanvulling van ontbrekende licenties • de projectorganisatie om de samenwerking te effectueren • het scripten van applicaties in een vernieuwde infrastructuur • kosten voor reorganisatie (afvloeiingskosten) • kosten voor opleiding/training van medewerkers in de share en deelnemers • desinvesteringen van ICT-middelen bij de deelnemers aan de share
Verhoging van de IT productiviteit: • meer service per medewerker	Investerings: • Werkplekken • Datacommunicatievoorzieningen (glasvezelverbindingen) • Server en storage oplossingen • Spraaktechnologie • Inrichting van computerruimtes • Aanschaf en inrichting van beheerssoftware • Aanschaf en inrichting van bedrijfsvoeringssoftware van de share
Schaalvoordeel	Exploitatiekosten (C)
Lagere IT kosten: • Een effectieve inrichting van gezamenlijke infrastructuur • Omvang van de gezamenlijke beheerorganisatie afgestemd op de te beheren infrastructuur • Gerealiseerde inkoopvoordelen als gevolg van de samenwerking • Een effectieve inrichting van het applicatielandschap • Minder autonome huisvestingskosten per deelnemer (energie, huur)	• Werkplek • Datacommunicatie & Faciliteiten • Server & Storage • Software • Personeel
Versnelling van innovatie	Minder/meerkosten(D)
Vergroten innovatievermogen • Meer expertise in huis • Synergie tussen verschillende initiatieven	• Noodzakelijke inrichting van opdrachtgeverschap, informatiemanagement, functioneel beheer; • Kwaliteitsverbetering van dienstverlening van de share tov het uitgangspunt die als hoger tarief wordt doorbelast; • De uitvoering van gezamenlijke investeringen in voorzieningen voor het realiseren van het antwoordconcept; • De uitvoering van gezamenlijke investeringen in overige voorzieningen die noodzakelijk zijn om elektronische dienstverlening verder te implementeren

<i>Baten</i>	<i>Kosten</i>
Verhoging kwaliteit IT • Hogere kwaliteit medewerkers • Transparante processen en diensten • Gerationaliseerd applicatielandschap • Beter zicht op en besturing van kosten • Hogere kwaliteit systemen	• Management van de share; • Autonome huisvestingskosten van de share (huur, energie) • Het inrichten van relatiebeheer tussen share en deelnemers • Het inrichten van een administratieve organisatie tbv batenmanagement, kostenbeheersing en verrekening • Het inrichten van een pool informatie-architecten tbv deelnemers • Het inrichten van een effectieve beheerorganisatie gericht op het garanderen van continuïteit van de dienstverlening • De effecten van investeringen zoals genoemd onder 'B'
Ontzorgen	• Investerings in het antwoordconcept (bijv spraakinfrastructuur) • Investerings in midofficevoorzieningen en andere NUP
Verkleining kwetsbaarheid • Minder uitval • Hogere security	
Betere dienstverlening • E-loket • Ruimere openingstijden • Efficiëntere en meer deskundige interne helpdesk • 1 loket	
Verbetering kwaliteit primair proces • Zaakgericht werken • Verkorten termijn	
Verhoging continuïteit • Verruiming service window • Uitwijk	

	Deze kosten / baten vallen bij zowel de share als de deelnemer
	Deze kosten / baten vallen bij de share
	Deze kosten / baten vallen bij de deelnemer

Volgens KING is deze bovenstaande Business case positief te noemen. De maatschappelijke toegevoegde waarde is groot, de stijging in kosten beperkt en de kosten zijn beter beheersbaar. Echter, in de bestaande samenwerkingsverbanden wordt dit vooralsnog niet gehaald. Dit komt vooral omdat:

- Gedane investeringen initieel hoger zijn dan gepland zowel bij share als deelnemer en besparingen op meerjarenraming van investeringen bij gemeenten niet voldoende zichtbaar zijn;
- de kosten besparingen van vooral personeelslasten niet gerealiseerd worden, doordat niet doorgepakt wordt op de herplaatsing van personeel en niet uitgegaan wordt van de behoefte, maar van het aanbod;
- de doorlooptijd langer dan gepland is;
- de baten bij vooral de deelnemers niet geëffectueerd worden.

Als belangrijkste oorzaak zien wij het gebrek aan sturing op zowel kosten als baten bij zowel share als deelnemer. Zo zien we dat de eerste jaren bij de share gericht zijn op het in orde krijgen van de dienstverlening. De aandacht voor inverdien effecten is (tijdelijk) naar de achtergrond. De focus ligt bij directe kostenbeheersing. Echter, in de Business case zijn diverse baten benoemd. Pas als hierop gestuurd wordt worden deze ook daadwerkelijk gerealiseerd. Het gevaar bestaat dat door de eenzijdige besturing op kosten van de share deze baten niet gerealiseerd gaan worden.

Samenvattend, het scenario 'minder meerkosten' is een realistischer benadering van de kosteneffecten van samenwerking dan het verwachtingspatroon dat de kosten autonoom zullen dalen. Dit omdat de investeringen in de share en de kwaliteit van de dienstverlening hoger is dan de besparing als gevolg van schaalvergroting. Verondersteld mag worden dat vernieuwing en innovatie als gevolg van het 'vermijden van kosten' minder kosten met zich meebrengt dan als deelnemers die kosten individueel zouden nemen ('minder meerkosten scenario'). Tot slot worden vooral kosten besparingen op personeel niet gehaald als het schrappen van de functies niet geëffectueerd wordt.



3. Aanbevelingen

Startsituatie

Om een realistisch beeld te hebben van de startsituatie pleit KING ervoor dat elke deelnemer een nulmeting uitvoert naar het *huidige* kostenniveau van de ICT-dienstverlening. Dit voorkomt verrassingen als gevolg van het expliciet worden van impliciete kosten in het samenwerkingsverband. Het kostenmodel uit de bijlage kan hiervoor als basis dienen.

Naast deze financiële nulmeting zou er ook een nulmeting gedaan moeten worden naar het niveau van de ICT-dienstverlening.

Doel van de samenwerking

KING pleit ervoor ICT samenwerking te bezien vanuit maatschappelijke effectiviteit en grip, en daarnaast vanuit een lager kosten doel. Dit doel is transparant te maken door een gedegen nulmeting en investeringsscenario's. Alleen zo is de huidige situatie te vergelijken is met de toekomstige bij samenwerking. Ontzorgen, versnelling van innovatie en betere dienstverlening zijn onmisbare en realistische doelen van een ICT samenwerking en geven ook (maatschappelijke) baten.

Scenario

Het minder meerkosten scenario levert de meest maatschappelijke waarde op. KING pleit ervoor dat scenario te kiezen en daarop te sturen.

Kosten

De kosten zijn doorgaans hoger dan vooraf verondersteld is. Om daar meer grip op te krijgen stelt KING het volgende voor:

- (Eenvoudig) doorbelasten. Het geeft de gebruiker een incentive om minder af te nemen. Diverse samenwerkingsverbanden kampen met ongelimiteerde afnamen en bijbehorende kosten die niet verhaald kunnen worden op de deelnemers anders dan bovenlangs via de budgetten;

- Stuur niet alleen op de totale kosten van de share maar meer op het realiseren van de inverdien effecten en desnoods op het verhogen van de investeringsruimte om die inverdieneffecten ook te realiseren. Te sterke sturing op het beperken van de (investerings)kosten doet inbreuk op het principe achter de Business case: het vergroten van de toegevoegde waarde. Kosten staan niet op zichzelf maar hebben een relatie met de opbrengst;
- Stuur ook op kostenreductie bij de deelnemers. Te vaak blijven kosten bestaan (vooral personeelskosten). Ontzorgen betekent dat men verlost is van de operationele zorgen. De zorg voor het behalen van de doelstellingen blijft echter onverkort bestaan.

Baten

Vanuit de algemene doelstelling maatschappelijk rendement / effectiviteit pleit KING ervoor alle baten, ook niet-financieel, op te nemen in de Business case. Als baten niet financieel zijn betekent dat niet dat ze niet te meten zijn. Ontzorgen, betere dienstverlening en versnelling van innovatie zijn goed in kengetallen te monitoren. KING pleit voor een sterke sturing op baten, vooral in de wetenschap dat de echte maatschappelijke winst van een ICT samenwerkingsverband daar liggen.

Risico's

Het niet realiseren van de baten, tegenvallen van kosten en het vertragen van de samenwerking hebben grote impact op de Business case. KING pleit ervoor in de Business case de impact van kosten, baten en tijd op te nemen, bijvoorbeeld door bandbreedtes te benoemen. Daarmee krijgt het bestuur een gevoel bij de risico's van een samenwerkingstraject.

Samenvattend: het belang van sturen op Business case

Het realiseren van een effectief samenwerkingsverband vraagt sturing. In onze casestudie ziet KING dat die sturing voornamelijk plaatsvindt op het kostenpatroon van de share. En dan nog veelal op de besturing van de investerings/veranderingskosten die noodzakelijk zijn om de share tot volwassenheid te brengen.

Deze wijze van sturing schiet naar onze mening te kort. Door de focus op (het beperken van) investeringen komt onvoldoende de effecten op exploitatie van de share in beeld. De aandacht ligt teveel op het kostenniveau van een share. Zinnig als het aspecten betreft van het realiseren van inkoopvoordelen en het gezamenlijk efficiënt inrichten van een beheeromgeving, maar volstrekt onvoldoende om ook effecten in de deelnemende organisaties aan de share te realiseren.

En erger nog, door de focus uitsluitend te leggen op de effecten voor de share, blijven mogelijke te realiseren baten in de 'deelnemende gemeenten' buiten beschouwing. Een gemiste kans. Immers, de doelstelling van het inrichten van een share gaat verder dan alleen het realiseren van een lager kostenniveau. De in de voorgaande paragraaf aangegeven baten zijn eveneens na te streven doelen van de inrichting van een share.

Uit de gesprekken van KING met de deelnemers aan dit onderzoek is bovenstaande omissie in de sturing op de share en haar deelnemers bevestigd. In de handreiking 'governance' wordt verder op deze problematiek ingegaan.



Bijlage 1. Model Business case

1 Inleiding Business case

De doelstelling van de Business case is het inzichtelijk maken van de consequenties van ICT samenwerking. De Business case kent twee gezichtspunten. Enerzijds de Business case van de totale samenwerking; anderzijds de Business case van de individuele gemeente. De Business case omvat de relevante elementen zodat de verantwoordelijke bestuurders van de samenwerking respectievelijk de gemeente haar keuze kan maken om wel of niet deel te nemen. De grondgedachte van een Business case is waardecreatie. Dat betekent dat niet de kosten maar de verhouding tussen de kosten en baten bepalend is voor de besluitvorming. De Business case geeft inzicht in:

- De uitgangssituatie;
- De 'SMART' geformuleerde doelstelling van de te realiseren samenwerking;
- De relevante scenario's om die doelen te realiseren;
- De kosten; baten en risico's van die relevante scenario's;
- Een advies voor besluitvorming op basis van het bovenstaande.

Deze onderwerpen worden verder uitgewerkt in onderstaande paragraaf.

2 Een helder inzicht in de uitgangssituatie

De uitgangssituatie die voorafgaat aan een samenwerking kan worden bepaald door middel van een nulmeting. De nulmeting kent een kwalitatieve component waarin wordt bepaald wat het niveau van bestaande IT dienstverlening is. Daarnaast is een kostenmeting noodzakelijk die inzicht geeft in de TCO van de diverse deelnemende gemeenten.

Deze kosten nulmeting kan worden uitgevoerd met behulp van het voor KING ontwikkelde kostenmodel. Dit kostenmodel is gebaseerd op TCO model van de door KING gecertificeerde ICT benchmark voor gemeenten. De ervaring leert dat toepassing van dit model inzichtelijk maakt welke kosten de gemeente daadwerkelijk maakt voor het gebruik en beheer van bestaande ICT

voorzieningen. Het TCO model gaat niet uit van de in de gemeentelijke administratie zichtbare budgetten, maar gaat op zoek naar de kosten de normaliter beheerde IT objecten. Het maakt daarbij niet uit hoe die kosten in de administratie zijn verantwoord.

Toepassing van het kostenmodel maakt ook inzichtelijk op welke gebieden sprake is van achterstallig onderhoud en mogelijk vanuit continuïteitsperspectief een te krappe IT formatie. Deze inzichten kunnen worden gebruikt bij het formuleren van de doelen in de 'to be' situatie. Het kosteninzicht is vervolgens een van de ingrediënten om verrekeningssystematiek van de share aan haar deelnemers vorm te geven.

3 Doelen geconcretiseerd / To Be situatie

Een heldere Business case kan alleen dan goed geformuleerd worden als de doelstellingen en randvoorwaarden waarbinnen deze doelen behaald moeten worden adequaat zijn geformuleerd. Allereerst vraagt de formulering van de scoping aandacht. Wat is het voorgenomen gebied waarop gemeenten de samenwerking willen zoeken? Betreft het een samenwerking om gezamenlijk ICT-diensten in te kopen? Wordt de samenwerking gezocht op het gezamenlijk beheren van de infrastructurele voorzieningen (werkplek, datacommunicatievoorzieningen, servers/storage oplossingen) of wordt de samenwerking ook gezocht in de gezamenlijk inrichting en gebruik van primaire bedrijfsapplicaties (GBA, Belastingen, Sociale Dienst, front/midoffice voorzieningen)?

Na het vaststellen van deze scope moet worden bepaald welke doelstellingen moeten worden gerealiseerd als gevolg van deze samenwerking. Voor de formulering van de doelstellingen kan het in dit document opgenomen baten/relatiediagram als inspiratiebron dienen. De doelstellingen die in daarin zijn aangegeven betreffen:

- het realiseren van lagere gemeentelijke kosten;
- het realiseren van een betere dienstverlening;
- het ontzorgen van het gemeentelijk management;
- het versnellen van het innovatief vermogen van de gemeente.

De realisatie van de samenwerking kent zijn randvoorwaarden. Bij het formuleren van de Business case moeten die randvoorwaarden worden geformuleerd en meegewogen in het besluitvormingsproces. Dit zal een iteratief proces zijn. Immers bij de uitwerking van de Business case zullen nieuwe inzichten ontstaan die van invloed kunnen zijn op de geformuleerde randvoorwaarden. Zolang aanpassingen in randvoorwaarden een bewust onderdeel van het besluitvormingsproces is dat niet erg. Deze aanpassingen vragen wel om alertheid bij de opdrachtgevers/projectleiders.

Denk bij het formuleren van randvoorwaarden aan:

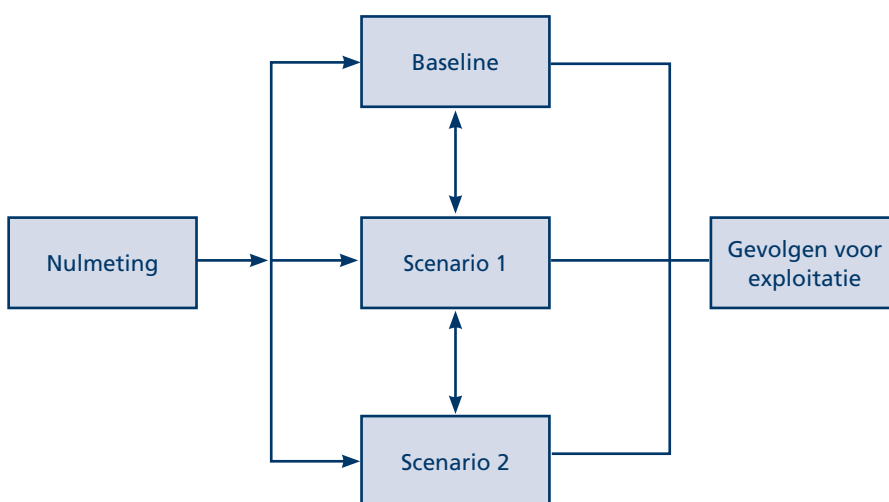
- de maximale realisatieduur waarbinnen de samenwerking tot stand moet komen;
- de maximale eenmalige kosten om de samenwerking tot stand te brengen;
- de wijze waarop HRM problematiek moet worden opgelost (of verwijzing naar relevante regelgeving);
- de wijze waarop moet worden omgegaan bestaande verschillen tussen de deelnemers in termen van kwaliteit en bestaande exploitatiekosten.

4 De weg naar het doel: scenario's

Cruciaal in een Business case is het denken in scenario's. Hierbij dient het voorgenomen scenario (ic Samenwerking) *altijd* vergeleken te worden met ongewijzigd beleid (de zgn 'baseline', in dit geval zelfstandige ICT-voorziening). Denk bij het formuleren van scenario's aan bijvoorbeeld 'alleen gezamenlijke inkoop' en het scenario 'totale ICT-dienstverlening of de scenario's 'samenwerking met 3 gemeenten' versus 'samenwerking met 10 gemeenten'.

In de baseline wordt opgenomen wat de consequenties zijn als de in de voorgaande paragraaf geformuleerde doelstellingen bij de individuele gemeenten bereikt moeten worden zonder dat de samenwerking gezocht wordt. Denk daarbij kostenconsequenties als gevolg van investeringen in infrastructuur of midoffice voorzieningen of noodzakelijke investeringen in de kwaliteit van de IT beheerorganisatie. In de baseline moet ook geformuleerd worden welke doelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden als de samenwerking niet gezocht wordt en hoe de baseline zich verhoudt tot de eerder geformuleerde randvoorwaarden. Merk op dat de baseline voortborduurt op de inzichten die in de nulmeting zijn verkregen. De baseline geeft dan ook informatie over de consequenties ten opzichte daarvan.

Vervolgens worden een of meerdere relevante scenario's opgesteld waarlangs de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden als de samenwerking wel gezocht wordt. Het verband tussen nulmeting, baseline en scenario's zijn zichtbaar in de onderstaande figuur.



Veelal wordt bij het opstellen Business cases slechts de te realiseren situatie vergeleken met de huidige situatie. Dit is een voorstelbare gedachtegang. Immers de effecten van samenwerking op de huidige exploitatie worden daarmee zichtbaar. Uit bovenstaande figuur blijkt dat de afweging tussen baseline en te realiseren scenario een zuiverder beslissing mogelijk maakt. In alle situaties zullen vervolgens middelen beschikbaar gemaakt moeten worden om ofwel de baseline; ofwel een van de gewenste scenario's te realiseren.

De effecten van deze scenario's kunnen vervolgens worden verwerkt in het (exploitatie) kostenmodel. In dit model kunnen kosten worden toegerekend naar de diverse deelnemers aan de share, maar worden ook de kosten die bij de share vallen inzichtelijk. Bovendien wordt zichtbaar of en in hoeverre de vorming van een share bijdraagt aan een effectieve kostenstructuur van de share en haar deelnemers.

Bij het opstellen van de baseline en samenwerkingsscenario's kan voor de doorrekening van specifieke IT investeringen gebruik gemaakt worden van de Kosten/Baten tool van KING. Let wel: de scope van deze tool beperkt zich tot de gevolgen van IT investeringen. Kosten van organisatorische wijzigingen worden in deze tool niet in beschouwing genomen. De tool biedt handreikingen om 'kosten- en baten' te identificeren en gedeeltelijk door te rekenen, zij het ook met bovenstaande beperking.

5 Baten

Een baten/relatiediagram is een methode om de baten en bijbehorende acties te definiëren en de samenhang tussen de effecten te doorgronden. Het geeft inzicht in:

- de baten (voordelen) van het implementeren van een oplossing;
- de manier waarop deze voordelen met elkaar samenhangen;
- wat we moeten doen om de baten te realiseren (maatregelen).

Daarmee geeft een baten/relatiediagram antwoord op de vraag waarom een verandering wenselijk zou kunnen zijn en maakt hij inzichtelijk welke baten kunnen worden verwacht wanneer die verandering zal worden doorgevoerd. Het baten/relatiediagram wordt per (deel van een) project opgesteld en is telkens gericht op de partij die de investering zal doen of overweegt te doen. Bij het verder uitwerken van baten kan de KBA tool van KING behulpzaam zijn.

Bij de samenwerking zijn meerdere partijen betrokken, die logischerwijze met andere batensoorten te maken kunnen krijgen. We onderscheiden drie categorieën baten. Dit zijn:

1. Efficiencybaten;
2. Directe cashflow effecten;
3. Effectiviteitsbaten.

Deze typen baten worden in de onderstaande paragraaf verder uitgewerkt.

Efficiency baten

Efficiency baten zijn baten die weliswaar een voordeel met zich meebrengen, maar niet direct in geld vertaald worden. Als voorbeeld noemen we het besparen van tijd op kopieeren en archiveringshandelingen. Wanneer de investering wordt uitgevoerd betekent dat deze werkzaamheden worden teruggebracht en levert dit tijdwinst op. Deze tijdwinst is kwantificeerbaar, namelijk naar eenheden fte en daarmee ook in geld; de bespaarde fte's hebben immers een prijskaartje. Wanneer er tijd bespaard wordt kan de inzet van fte's op de werkzaamheden worden teruggebracht. Het is echter geen direct kaseffect omdat de besparing niet van de ene op de andere dag optreedt; de betrokken medewerkers worden niet van de ene op de andere dag ontslagen. Wel kunnen zij de bespaarde tijd direct gaan inzetten voor andere werkzaamheden, waardoor de besparing indirect wel al verzilverd wordt.

Directe kasstroom effecten

Een direct kasstroom effect treedt op als er 'van de ene op de andere dag' meer inkomsten zijn of minder kosten worden gemaakt. Een voorbeeld is inkoopvoordeel: wanneer de investering waarop het baten/relatiediagram betrekking heeft, het mogelijk maakt beter in te kopen, wordt het bedrag dat met inkoop gepaard gaat (bijv hogere korting) ten gevolge van die betere inkoop direct lager. Dit leidt dus meteen tot een kaseffect.

Effectiviteitsbaten

De derde categorie zijn de kwalitatieve baten, de effectiviteitsbaten. Deze zijn vaak lastiger te kwantificeren omdat het hier gaat om reputatie, effectiviteit van beleidsvorming, kwaliteit van dienstverlening et cetera. Deze baten zijn wel aanwezig en vaak heel belangrijk, maar kunnen niet direct van een prijskaartje worden voorzien. Om deze baten te kunnen meten wordt met regelmaat gebruik gemaakt van klanttevredenheidsonderzoeken en dergelijke, maar in de Business case worden deze niet nader becijferd omdat dergelijke effecten vaak pas achteraf (na het doen van de investering waar de Business case over gaat) meetbaar zijn. Vaak is het zo dat een aantal baten, zoals efficiency baten, gelijksoortig is. Een verzameling van gelijksoortige baten in de baten/relatiediagram

wordt aangeduid met de term 'batengebied.' In elke baten/relatiediagram zijn deze batengebieden benoemd, waar aanwezig.

6 Kosten

In de Business case moeten, naast de nulmeting (A), twee typen uitgaven inzichtelijk gemaakt worden. Het betreft respectievelijk:

- Investerings (B) waaronder eenmalige organisatiekosten en migratiekosten;
- Structurele exploitatiekosten bestaande uit het effect op het bestaande kostenniveau en die agv nieuwe investeringen en dienstverlening (C en D).

Ze worden hieronder kort uitgewerkt. In de KBA tool van KING zijn deze elementen voor zover ze specifiek zijn voor IT investeringen opgenomen.

Investerings

Als investeringen worden over het algemeen aangemerkt de kosten voor de aanschaf en inrichting van IT middelen die over een aantal jaren ten laste gebracht worden van het exploitatieresultaat. Het 'Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV) geeft richtlijnen over de vraag wanneer uitgaven al dan niet als investering gezien moeten worden. De gemeentelijke controller zal deze aanwijzingen verder gespecificeerd hebben.

In het kader van samenwerking kunnen investeringen zowel noodzakelijk zijn bij de share als bij de deelnemende gemeenten. Bij de share betreft het dan de aanschaf van infrastructurele voorzieningen, licenties. Ook de inrichting van de huisvesting van de share zal gezien kunnen worden als investering. Bij de deelnemende gemeenten zal geïnvesteerd worden in het inlopen van achterstallig onderhoud, voor zover die kosten althans blijvend bij de gemeente zullen achterblijven. Het betreft dan meer de investering die noodzakelijk is om aan te mogen sluiten bij het samenwerkingsverband.

Eenmalige organisatiekosten

Onder eenmalige organisatiekosten wordt verstaan de uitgaven die nodig zijn om de organisatie van de share, maar ook die van de deelnemende gemeenten in te richten naar de vernieuwde werkwijze. Denk bij de share dan aan het opstellen van een Dienstverleningsovereenkomst; de inrichting van een administratieve organisatie etc. Ook advies- en wervingskosten die ontstaan in de inrichtingsfase vallen onder deze categorie kosten.

Bij de deelnemende gemeenten zitten de kosten meer de sfeer van reorganisatie en afvloeiingskosten. Specifiek zullen bij de gemeenten ook frictiekosten ontstaan. Het betreft dan kosten voor de tijdelijke inhuur van beheerformatie in de periode dat de vorming van de share ophanden is. De vaste formatie zal zich vooral dan bezighouden met de inrichting daarvan. Deze eenmalige organisatiekosten kosten mogen niet worden geactiveerd en afgeschreven, maar worden in het jaar dat ze gemaakt worden ten laste gebracht van de exploitatie.

Migratiekosten

Migratiekosten ontstaan doordat gebruikte hard- en software bij de share kan verschillen van de oorspronkelijke bij de deelnemers gebruikte middelen. Niet alleen de kosten van het overzetten en inrichten van gegevens en programmatuur; maar ook de kosten van het opschonen van de applicatieportfolio en gegevens vallen onder deze categorie kosten. Niet triviaal zijn in deze categorie zijn de kosten van het scripten van werkplekken. Deze activiteit blijkt noodzakelijk om alle noodzakelijke toepassingsprogrammatuur op een gestandaardiseerde wijze te installeren op

werkplekken. De hoogte van deze kosten is afhankelijk van de sturing op standaardisatie op de applicatieportfolio in de samenwerking.

Structurele exploitatiekosten

Uiteindelijk leidt de samenwerking tot een knip in het kostenpatroon zoals dat is vastgelegd in de nulmeting. Een gedeelte van de exploitatiekosten zullen vallen bij de share, een gedeelte blijft achter bij de deelnemers aan de share. De hierboven beschreven investeringen en eenmalige kosten leiden tot een correctie van dit structurele kostenpatroon bij zowel de share als deelnemers.

Daarnaast zal het zo zijn dat als gevolg van de samenwerking structurele exploitatiekosten veranderen. Denk daarbij aan de kosten van een bedrijfsbureau en een formatie voor relatiemanagement. Bij de deelnemers zal het voornamelijk gaan over de kosten van adequaat opdrachtgeverschap en functioneel beheer van applicaties. Deze mutaties in het kostenpatroon zijn afhankelijk van het gekozen scenario zoals beschreven in een van de eerdere paragrafen. Het consolideren van de direct gealloceerde kosten van deelnemers en de share leidt tot een totaal kostenbeeld. Op basis daarvan is inzichtelijk of de vorming van de share leidt tot overall lagere IT kosten.

Het kostenbeeld voor de deelnemers is daarnaast afhankelijk van de gekozen verrekeningssystematiek. Op het niveau van de deelnemer is de hoogte van die kostenpost bepalend voor de ICT kosten. Uit de praktijk blijkt dat het totaalbedrag van de verrekening niet overeenkomt met de ICT kosten die in het kader van de knip wordt overgedragen aan de share. Afhankelijk van het oorspronkelijk kostenpatroon van de deelnemer ontstaan daar verschillen. Een cruciale succesfactor bij het opzetten van een samenwerking is de wijze waarop met dit berekeningsverschil door deelnemers wordt omgegaan.

7 Conclusies

Per stakeholder (deelnemer en samenwerkingsverband) en scenario worden de baten en lasten in kaart gebracht en geconsolideerd. Het kan zijn dat de totale Business case positief is en die van een individuele gemeente negatief.

De onderstaande tabel is een hulpmiddel om vanuit *financieel* perspectief invulling te geven aan de Business case. Uiteindelijk gaat het binnen het financieel perspectief om het moment dat de cumulatieve kasstroom positief is. Maw, op dat moment zijn in de looptijd van de Business case meer baten dan kosten gerealiseerd. Dit punt wordt ook wel Return On Investment genoemd (ROI). In dit model zijn de rentelasten buiten beschouwing gelaten.

Kosten / Baten Analyse scenario x					
Jaar	1	2	3	4	5
Baten					
1					
2					
3					
4					
Totaal Baten	0	0	0	0	0
Exploitatiekosten					
1					
2					
3					
4					
Totaal exploitatie	0	0	0	0	0
Investerings (niet geactiveerd)					
1					
2					
3					
4					
Totale investeringen	0	0	0	0	0
Totale kosten	0	0	0	0	0
Kasstroom	0	0	0	0	0
Cumulatieve baten	0	0	0	0	0
Cumulatieve kosten	0	0	0	0	0
Cumulatieve Kasstroom	0	0	0	0	0

De uiteindelijke Business case gaat verder omdat daarin ook de maatschappelijke baten worden meegenomen. Dit is hieronder schematisch weergegeven:

Scenario x	
Baten	Kosten
1	1
2	2
3	3
4	4

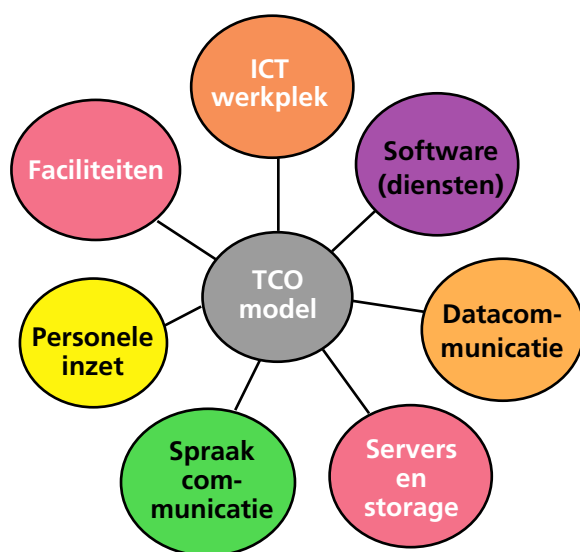
Op basis van deze overweging kan bepaald worden of de samenwerking maatschappelijk gezien positief of negatief is en daarmee de basis kan vormen voor de (bestuurlijke) besluitvorming.



Bijlage 2 Kostenmodel

Vorming van een SSC

Opgeleverd is een ICT kostenmodel voor (potentiële) samenwerkingsverbanden. Het model is gebaseerd op het TCO model van zoals dat gebruikt wordt in de ICT benchmark voor gemeenten van M&I/Partners. Het model geeft inzicht in de TCO van het ecosysteem van een samenwerking, maar ook van haar individuele deelnemers en de daarbinnen gedefinieerde Shared Service.



Het kostenmodel is opgezet om:

- Een nulmeting voorafgaand aan een beoogde samenwerking uit te voeren;
- Kostenallocatie van directe ICT kosten binnen de samenwerking inzichtelijk te maken (welke kosten vallen bij de share, welke bij de deelnemers);
- Kosteneffecten die samenhangen met investeren inzichtelijk te maken;
- Een basis te bieden voor de Business case van de shared serviceorganisatie en zijn deelnemers, maar ook tbv de deelnemers afzonderlijk.

Het model is opgezet in Excel en direct geschikt voor gebruik bij voorgenomen Shared Servicecentra waarbij 1 SSC en 10 gemeenten deelnemen. Het kostenmodel is voorzien van een handleiding voor gebruik. De formules in Excel zijn beveiligd. Het model is gebruikt bij het uitvoeren van de nulmeting in het kader van dit onderzoek en bleek in de praktijk werkbaar en inzichtelijk. Het opgeleverde kostenmodel kan als functionele basis dienen voor een meer stabiele door KING te ontwikkelen webbased tool.

Toetreden tot een bestaand SSC

We zien dat ook een ontwikkeling dat gemeenten willen aansluiten bij al bestaande Shared Service organisaties. Voor die toetreders geldt dat afgewogen moet worden of de kosten en baten van toetreden zich voldoende tot elkaar verhouden. Ook in die situatie bevelen we een nulmeting van IT kosten aan die direct betrekking heeft op de individuele deelnemer. In dat geval moet niet het gehele opgeleverde kostenmodel worden gebruikt, maar kan worden volstaan met een kostenmodel voor een individuele deelnemer.



Bijlage 3. Stapsgewijze aanpak van verrekenen

Verrekenen is een noodzakelijk instrument om een samenwerkingsverband gefinancierd te krijgen. Het is tevens een belangrijk stuurinstrument. Het is daarom belangrijk goed na te denken over de wijze van verrekenen en welk effect men beoogt op de besturing agv de gekozen verrekeningsvorm. In deze bijlage staat beschreven op welke wijze gemeenten tot een overwogen verrekeningswijze komen die past bij de besturingsfilosofie van de samenwerking en uit gaat van het volgende stappenplan:

1. Het bepalen van uitgangspunten;
2. Het bepalen van de producten / diensten;
3. Het vaststellen van het kostprijsmodel en de kosten per product/dienst;
4. Het vaststellen van het tariefmodel;
5. Het vaststellen van tariefbedragen;
6. De implementatie van het tariefsysteem;
7. Het inrichten van het beheer van het tariefsysteem.

Stap 1 - Het bepalen van uitgangspunten

Hier wordt onder meer antwoord gegeven op de vraag of het model alle kosten moet dekken, of er sprake is van een bepaalde marge bijvoorbeeld om tegenvallers op te vangen of om te kunnen vernieuwen. De vraag van vernieuwing hangt nauw samen met het hierna genoemde aandachtspunt over de aansluiting tussen het kostprijsmodel en het tarievenmodel. Moeten de kosten van (door-) ontwikkeling worden gedekt uit het tariefmodel en de daarmee samenhangende tarifiering of niet? Het is immers ook goed denkbaar dat de kosten van (door-)ontwikkeling separaat door een opdrachtgever wordt gefinancierd. In het eerder in deze rapportage beschreven verrekeningsmodel dat door Drechtsteden wordt gebruikt is zelfs sprake van een viertal financieringsstromen.

Stap 2 – Het bepalen van de producten / diensten

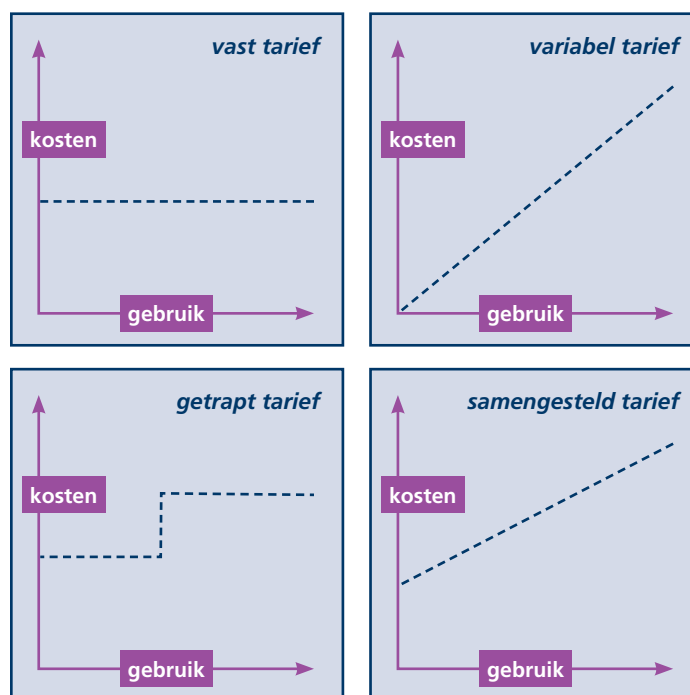
In deze stap wordt bepaald welke diensten geleverd gaan worden. De ervaring leert dat die producten zo concreet mogelijk moeten worden beschreven. Het risico bestaat dat in deze stap de beschrijving van diensten tot een te groot detailniveau wordt opgepakt, wat weer leidt tot een te complex administratieve organisatie.

Stap 3 – Het vaststellen van het kostprijsmodel en de kosten per product/dienst

In deze stap worden de kosten van de diverse geïdentificeerde producten bepaald. De uitgangspunten zoals geformuleerd in stap 1 zijn mede van belang voor de uitkomsten van deze stap. De keuze voor het gehanteerde kostprijsmodel is een tweede factor die van invloed is op de uiteindelijk toe te rekenen kosten aan de diverse producten.

Stap 4 – Het vaststellen van het tariefmodel

In deze stap wordt de vertaling gemaakt van de berekende kosten van de producten naar de wijze waarop deze in rekening gebracht worden aan afnemers. De basiskeuzes liggen in de afweging tussen volledig variabele tarieven enerzijds en een vorm van vaste tarieven anderzijds. Beide basisvormen zijn te combineren tot de navolgende figuur.



Elke oplossing kent voor- en nadelen die van invloed zijn om de eigen kosten te beïnvloeden (van afnemer en share) enerzijds en de administratieve eenvoud en de mogelijkheden om infrastructurale voorzieningen terug te verdienen anderzijds. Om dat laatste nog wat te verduidelijken. De investeringen in bijvoorbeeld een server infrastructuur worden gedaan met een bepaalde omvang van opslag en processorcapaciteit van de deelnemers aan de share. Die kosten zijn in feite te beschouwen als 'vaste kosten'. Die kosten kunnen dan ook het beste via een relatief 'vaste' tariefcomponent verrekend worden. Vergelijk bijvoorbeeld het vastrecht van een telefoon of elektriciteitsmaatschappij. De kosten van de individuele werkplekken kennen een veel variabel patroon. Op zich is het voorstelbaar dat die kosten via een meer variabele component in rekening worden gebracht.

Stap 5 Vaststellen van de tariefbedragen

In deze stap vindt besluitvorming plaats over gehanteerd stelsel en de tariefbedragen. Deze beslissing vindt plaats op het strategisch niveau van de share. In deze stap kan ook worden besloten om bewust af te wijken van berekende tarieven. Een dergelijke afwijking is te verdedigen als daarmee sturing wordt gegeven op gewenst afnamegedrag. In deze stap moet ook helder zijn wat de verwachte afname is van aantallen producten. Die zijn immers mede bepalend voor de hoogte van de tarieven. Het achterhalen van deze aantallen kan leiden tot een lastige inventarisatie. In zijn algemeenheid geldt dat die schatting lastiger te maken is als het aantal te leveren producten groter is. Daarnaast geldt dat het gebruik van een 'vast' of 'getrapt' stelsel een eenvoudiger schatting oplevert dan de varianten met een variabele component.

Stap 6 Implementatie van het tariefstelsel

In deze stap wordt de administratieve organisatie die samenhangt met de verrekeningssystematiek ingericht. Merk op dat er een directe relatie is tussen de complexiteit van het tariefstelsel en de inrichting van de administratieve organisatie. Het is een bestaande valkuil om bij de opzet van het tariefmodel geen of onvoldoende rekening te houden met de consequenties voor de administratieve organisatie. Het risico van onbeheersbaarheid van het stelsel ligt dan vanuit dit zijde op de loer.

Stap 7 Het inrichten van het beheer van het stelsel

In deze stap wordt met de besturing op het stelsel ingericht. De verwoordde uitgangspunten en de permanente actualisering van kosten per product en tariefbedragen zijn onderwerp van beheer. De uiteindelijke besluitvorming over wijzigingen ligt bij het bestuur van de share.

Een fraaie voorbeeld oplossing voor een financieringsmodel

Buiten de scope van dit onderzoek, maar wel een charmante oplossing, is de systematiek die gebruikt wordt door Drechtsteden. Zij maakt onderscheid in:

- Het leveren van infrastructurele voorzieningen;
- Het leveren van innovatieactiviteiten voor de regio;
- Het leveren van innovatieactiviteiten specifiek voor een de aangesloten deelnemers;
- Het innoveren van de eigen organisatie.

De infrastructurele voorzieningen worden aangestuurd als een investmentcenter. De kosten voor exploitatie en instandhouding van de infrastructuur moeten worden opgebracht vanuit het tarief.

Vanuit de share worden innovatieactiviteiten voor de regio uitgevoerd. Die activiteiten worden door de deelnemers gefinancierd vanuit een bijdrage per inwoner. De besluitvorming over de aanwending van die middelen vindt plaats in de deelnemersraad op basis van specifieke voorstellen.

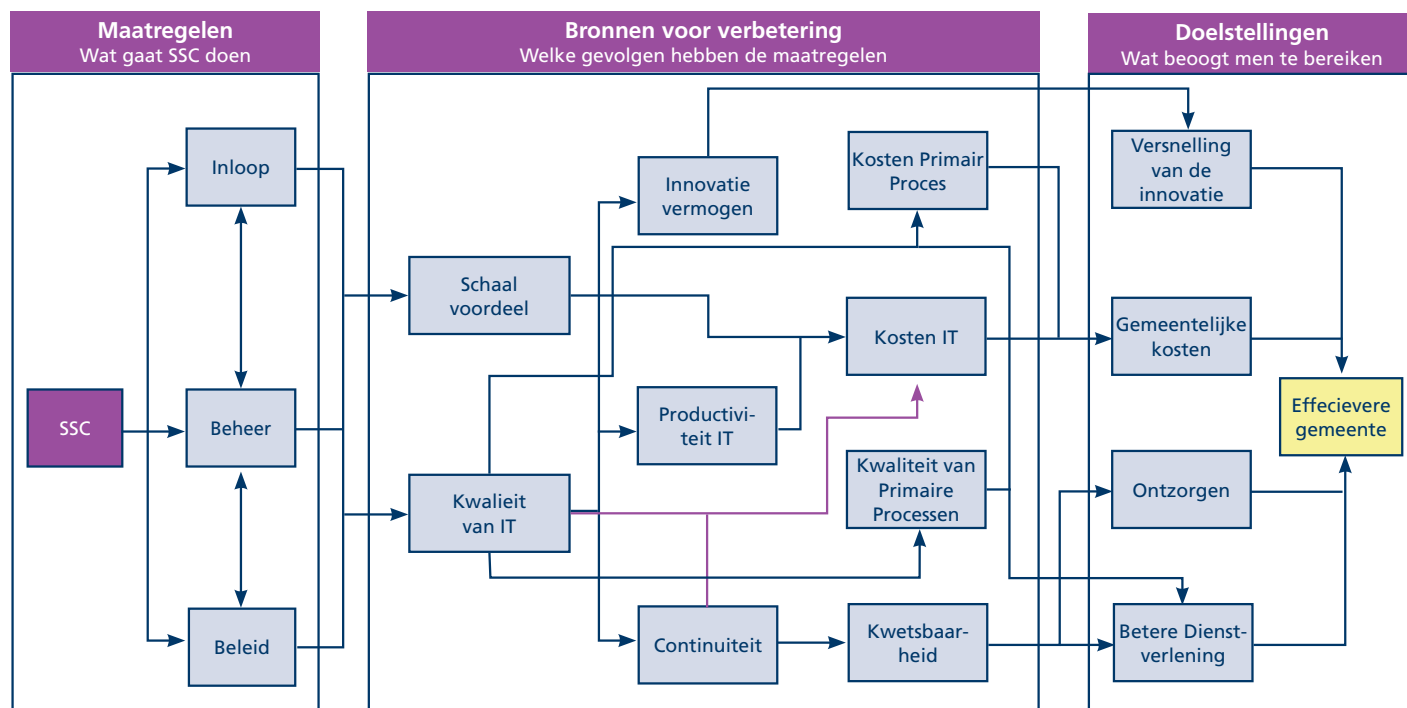
Aangesloten deelnemers kunnen specifieke wensen hebben die vanuit de share gerealiseerd worden. Op basis van een investeringsvoorstel worden de daarmee samenhangende kosten door de betreffende deelnemer gefinancierd uit lokaal krediet.

Voor innovatie van de eigen organisatie wordt jaarlijks budget beschikbaar gesteld door de aangesloten deelnemers. De directie van het SSC legt over de aanwending van deze budgetten verantwoording af aan de deelnemers in de deelnemersraad. Het kan zijn dat het resultaat van de innovatie een kostenbesparend effect heeft op de exploitatiekosten van de share. Die voordelen worden via een tariefaanpassing (in theorie) aan de deelnemers doorgerekend.



Bijlage 4. Batenmodel

De veronderstelling is dat de activiteiten van de samenwerking de doelstellingen van de samenwerking en haar deelnemers positief beïnvloeden. De centrale vraag is of dat zo is en zo ja hoe? In dit batenmodel worden oorzaak/gevolg relaties gelegd tussen de te nemen maatregelen (de IT samenwerking) en de doelstellingen. Het geeft geen omvang weer in termen van euro's. Het geeft aan welke invloed (zowel positief als negatief) activiteiten van de share hebben op de doelstelling.



Maatregelen SSC (zie ook 2.2)

De activiteiten in een SSC zijn te omschrijven in termen van gemeenschappelijke inkoop, beheer en beleid.

- **Inkoop.** Gezamenlijke inkoop kent diverse vormen. Het proces kan gezamenlijk worden opgepakt zodat er bespaard kan worden op het (aankoop)proces. Als men echt overgaat tot gezamenlijke inkoop leidt dat tot schaalvoordeel (wat kan leiden tot een lagere prijs) en verhoging van de kwaliteit van de ingekochte dienst / product. Gezamenlijke inkoop veronderstelt wel dat men het eens wordt over een collectieve Programma van Eisen.
- **Beheer.** Gezamenlijk beheer omvat het samen beheren van IT. Het voordeel in termen van schaalgrootte is groter als het object van beheer ook gezamenlijk is zoals een gemeenschappelijke infrastructuur. In de praktijk blijken in de eerste jaren van een SSC de oorspronkelijke infrastructuren van de individuele deelnemers blijven bestaan en is er eerder sprake van coördinatie dan van gemeenschappelijk beheer. Gemeenschappelijk beheer leidt tot schaalvoordeel, verhoging van de professionaliteit van het beheer en een verhoging van de kwaliteit van de IT.
- **Beleid.** Gezamenlijk beleid omvat het gezamenlijk oppakken van vernieuwingen / projecten, het formuleren van een gemeenschappelijk kader (bijvoorbeeld een referentiearchitectuur) en een gemeenschappelijk proces (bijvoorbeeld de jaarlijkse beleidscyclus).

Bronnen voor verbetering

De bovenstaande activiteiten kunnen leiden tot verbeteringen. Soms heeft een activiteit een negatief effect op een verbetering. Zo leidt een verhoging van de kwaliteit vaak tot extrakosten. Deze negatieve relaties zijn rood weergegeven.

- **Schaalvoordeel.** Schaalvoordeel, meestal het gevolg van gemeenschappelijke inkoop, beheer en beleid, betekent dat het SSC minder kosten hoeft te maken om dezelfde dienst te leveren (denk aan beheer), het delen van kosten (bijvoorbeeld koeling van het datacenter) en het verkrijgen van korting bij leveranciers. Schaalvoordeel leidt over het algemeen tot lagere kosten en tot het vergroten van het innovatievermogen. Het SSC kan immers door haar schaal meer vermogen ontwikkelen in termen van middelen en invloed.
- **Kwaliteit IT.** De gezamenlijke activiteiten leiden over het algemeen tot een verhoging van de kwaliteit van de ICT-dienstverlening. De processen worden transparanter, de diensten explicieter en er is meer ruimte om hogere kwaliteit personeel aan te trekken / op te leiden en ICT-systemen aan te schaffen. Deze verhoging van de kwaliteit verhoogt de productiviteit van de ICT-functie, vergroot het innovatievermogen, vergroot de continuïteit en kan helpen de kwaliteit van het primaire proces te vergroten. Keerzijde is dat deze verhoging doorgaans leidt tot hogere kosten vooral agv van de investering in personeel en aanschaf van IT.
- **Continuïteit.** Een van de meeste expliciete voordelen van een samenwerking is de toename van de continuïteit. De openingstijden kunnen toenemen, binnen de infrastructuur worden maatregelen genomen die de uitval terugdringen. Kortom: de ICT-functie wordt betrouwbaarder. Hierdoor neemt de kwetsbaarheid af maar de kosten nemen toe.
- **Kwaliteit van primaire processen.** Een grote potentiële verbetering zit in de het primaire proces. De kwaliteit van de ICT-functie kan daar een forse bijdrage inleveren. Denk hierbij aan elektronische dienstverlening of een zakenmagazijn die het zaakgericht werken ondersteunt. Daarnaast is ICT-innovatie vaak de aanleiding om het primaire proces te herontwerpen. Complicerende factor is dat dit voordeel zich niet bij de share voordoet maar bij de deelnemer. Als de kwaliteit van het primaire proces verbeterd wordt kan dit leiden tot enerzijds lagere kosten van het primaire proces en het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening anderzijds.
- **Productiviteit IT.** De productiviteit van de IT kan toenemen als de kwaliteit van de ICT-functie toeneemt. Immers, met het verbeteren van de processen en een hoger kwaliteitsniveau van de medewerkers kunnen ze meer service verlenen per medewerker. Dit leidt tot lagere kosten.

- **Kosten primair proces.** De kosten voor het primaire proces kunnen lager worden, mede agv van IT, bijvoorbeeld door gebruik te maken van basisregistraties. Daardoor hoeft er in het primaire proces geen persoonsgegevens meer te worden bij gehouden. Ook herontwerp van het primaire proces kan een grote bron voor kosten reductie zijn.
- **Kosten IT.** De activiteiten van het SSC leiden zowel tot een stijging alsmede een daling van de kosten voor IT. Uit het KING onderzoek (zie 2.6) blijkt dat stijging doorgaans groter is dan de daling. De kosten voor IT hebben invloed op de gemeentelijke kosten.
- **Kwetsbaarheid.** Kwetsbaarheid is de mate waarin de gemeente afhankelijk is van IT en de kans dat uitval IT plaatsvindt. Verhoging van de continuïteit van de IT heeft een positieve invloed op de kwetsbaarheid. Door bijvoorbeeld het rekencentrum 'dubbel' uitvoeren is de kans dat primaire systemen uitvallen sterk verkleint. Verlaging van de kwetsbaarheid ontzorgt de gemeente en heeft een positieve bijdrage op de kwaliteit van de dienstverlening.

Doelstellingen (zie 2.4)

Er zijn vele redenen voor gemeenten om op ICT-gebied met elkaar samen te werken. Uit de gesprekken met de gemeenten en de formele stukken zoals ambtelijke notities blijkt dat de volgende doelstellingen het meeste genoemd worden:

- **Lagere Kosten.** Hieronder verstaat men meestal de directe ICT-kosten. Een enkele keer wordt het verbeteren van de IT ook genoemd als middel om de kosten van het primaire proces te verlagen;
- **Versnelling van Innovatie.** De gemeente staan voor vele opgaven, niet in de laatste plaats de vele innovaties uit het NUP (Nationaal Uitvoeringsplan) zoals de invoering van de basisregistraties en het klantcontactcenter. De veronderstelling bij gemeenten is dat ICT samenwerking deze vernieuwing kan versnellen. Er zijn zelfs gemeenten die stellen dat zij deze innovaties in hun eentje niet kunnen uitvoeren. Het innovatievermogen van zowel de share als de deelnemers neemt toe. Hoogwaardige IT kan gemeente helpen sneller en beter te innoveren. Denk bijvoorbeeld hierbij aan de WABO;
- **Ontzorgen.** IT is een middel. Door de IT onder te brengen bij een SSC houdt het bestuur haar handen vrij voor de werkelijke kerntaken van de gemeente;
- **Betere dienstverlening.** De dienstverlening aan burgers en bedrijven wordt positief beïnvloed door een kwaliteitsverbetering van het primaire proces en het verlagen van de kwetsbaarheid;
- **Effectieve gemeente.** Het uiteindelijke doel van een gemeente is om effectief te zijn: met zo min mogelijke middel een zo groot mogelijk maatschappelijk resultaat. Hiermee is de opgave voor de gemeente complex omdat er niet één maatvoering is voor wat men maatschappelijk resultaat noemt. Het is en blijft dus altijd een kwalitatieve beoordeling van doelen. In dit geval een optelsom van lagere gemeentelijke kosten, het versnellen van innovatie, het ontzorgen en het vergroten van de kwaliteit van de dienstverlening.

Conclusie

Als het batenmodel één ding duidelijk maakt is dat er weinig *direct* verband is tussen de activiteiten en de doelstellingen. In elke relatie zijn er tussenstappen. Deze tussenstappen liggen soms bij de share maar vaak ook bij de deelnemers. Of de activiteiten van de share ook tot de realisatie van de doelstelling leidt is daarom in hoge mate afhankelijk van de deelnemers zelf. Zijn zij in staat om de voordelen van de share ook om te zetten in voordelen voor de individuele gemeenten? Het betreft hier vooral het verzilveren van de innovatiekracht en het verbeteren van de kwaliteit van het primaire proces.

