

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

Datum
1 november 2019
Kenmerk
VNGR/U201900839
Lbr. 19/089
Telefoon
070-373 8393
Bijlage(n)
-

Onderwerp
Verkenning verbreding en beheer GGU en Transitiestrategie
Common Ground

Geacht college en gemeenteraad,

Aanleiding

Om de uitvoering efficiënter en beter te maken, kozen we als vereniging voor meer gezamenlijkheid in de uitvoering. Door onderling afspraken te maken over standaarden, krijgen gemeenten meer ruimte om aandacht te besteden aan beleidsrijke onderdelen van het takenpakket, worden schaarse expertise en kennis gebundeld en staan we sterker in het gesprek met andere partijen. En het scheelt ook veel publiek geld. Gemeenten hebben daarom de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU) als 'derde statutaire functie' van de VNG benoemd en dragen bij aan het Fonds GGU waaruit de gezamenlijke uitvoeringsactiviteiten grotendeels worden bekostigd. In de meerjarenstrategie Gemeenten 2024 zijn drie GGU-gerelateerde onderwerpen genoemd waarover het bestuur de BALV wil informeren:

- De voortgang op de ontwikkeling van de transitiestrategie Common Ground;
- De verkenning of er binnen de vereniging behoefte bestaat aan verbreding van de activiteiten in het kader van de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering;
- De verkenning naar de inrichting van (regie op) beheer van gezamenlijke voorzieningen

Voortgang transitiestrategie Common Ground

Inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen verwachten een overheid die dingen mogelijk maakt en een vangnet is wanneer het hen zelf even niet lukt. Om dit waar te kunnen maken moet de basis van onze informatievoorziening worden veranderd. De komende jaren werken wij binnen het kader van de overheidsbrede NL DIGIbeter agenda met diverse publieke en private partijen samen om een informatievoorziening te realiseren die goed beschikbaar, goed toegankelijk en veilig is: de Common Ground. Dat is een majeure operatie die niet over één nacht ijs gaat.

De afgelopen maanden is in een brede afstemming met gemeenten en marktpartijen gewerkt aan de meerjarige transitiestrategie voor het realiseren van de visie Common Ground. In het VNG-bestuur is deze strategie door de voorzitter van het College van Dienstverleningszaken aangekondigd. Het doel van de strategie is voor alle gemeenten, betrokken marktpartijen en ketenpartners een meerjarige handelingsperspectief te schetsen. De hoofdlijnen van de strategie zijn inmiddels gereed en breed gedeeld. Op dit moment zijn de volgende strategische lijnen gedefinieerd:

1. Aansluiten bij de overheidsbrede agenda NL DIGibeter
2. Borgen en bewaken: Bestuurlijke betrokkenheid en aandacht
3. Ontwikkelen op lokaal gemeentelijk niveau
4. Ontwikkelen op niveau van het GGU
5. Samenwerken met ketenpartners
6. Samenwerken met marktpartijen

De nadere uitwerking van deze hoofdlijnen zal in de komende periode worden afgerond en ter vaststelling worden aangeboden aan het VNG-bestuur. Het bestuur zal de leden van de VNG informeren over de voortgang en inhoud van de transitiestrategie.

Verkenning verbreding GGU

De huidige scope van Samen Organiseren en de GGU richt zich op uitvoeringstaken die beleidsneutraal zijn, primair op de thema's dienstverlening en informatievoorziening. Op de ALV in juni 2019 is als onderdeel van de Verenigingsstrategie Gemeenten2024 het besluit genomen een verkenning te laten uitvoeren naar de wenselijkheid van verbreding van de gezamenlijke uitvoeringsactiviteiten binnen de GGU en de uitkomsten daarvan te agenderen op BALV 2019. In het kader van deze verkenning is onder onze leden een eerste beeld opgehaald van de mate waarin er steun is om collectieve uitvoeringsondersteuning binnen de GGU vorm te geven voor uitvoeringsopgaven die buiten de huidige scope van dienstverlening en ICT vallen.

Hieruit kwam naar voren dat gemeenten de afgelopen jaren een groei van de omvang en het belang van de gemeentelijke uitvoering hebben gezien. De komende jaren zal onder andere door de komst van de omgevingswet, de energietransitie en de voortgaande ontwikkelingen op het sociale en veiligheidsdomein het belang van gezamenlijke gemeentelijke uitvoering met meer kwaliteit, minder risico's en/of minder (meer)kosten van groot belang blijven. Dat geldt ook voor de organisatie van kennis en kunde binnen de gemeentelijke organisaties, specifiek op gebieden waar sprake is van schaarste zoals financiën, accountancy en de juridische functie. Hierbij liggen volgens gemeenten mogelijk opgaven en kansen voor gezamenlijke uitvoering buiten de scope van dienstverlening en informatievoorziening.

Het bestuur zal op basis van de ontwikkelingen in de uitvoering bij gemeenten bezien of er onderwerpen voldoende voldragen zijn voor uitwerking tot een concreet voorstel voor uitbreiding. Indien dit aan de orde is, zal een dergelijk voorstel aan de ledenvergadering worden voorgelegd ter besluitvorming.

Inrichting (regie op) beheer

Gezamenlijk werken aan uitvoeringskracht is voor gemeenten van groot belang om tegemoet te kunnen komen aan de verwachtingen van de samenleving. Door samen te werken kunnen gemeenten hun uitvoeringskracht vergroten en risico's reduceren. Vanuit de GGU en de beweging van samen organiseren neemt het aantal te beheren gezamenlijke voorzieningen toe. Deze komen enerzijds voort uit projecten en programma's die onderdeel zijn van het meerjarenprogramma GGU

(zoals de gezamenlijke GT-inkoopcontracten, de Gemeenschappelijke Gemeentelijke Infrastructuur (GGI) en Common Ground). Anderzijds zijn er (groepen) gemeenten die een door hen ontwikkelde en potentieel voor iedere gemeente bruikbare voorziening onder regie op beheer willen brengen bij de VNG. Continuïteit en kwaliteit worden alleen gegarandeerd als het beheer goed is geregeld. Synergievoordelen zijn dan te behalen, waardoor beheerkosten kunnen worden beperkt. Als de beheerlasten toenemen en de middelen gelijk blijven, zal dat leiden tot een rem op de innovatie.

Het structureel organiseren van (de regie op) beheer en doorontwikkeling is daarom een voorwaarde voor het tot stand komen van meer gezamenlijke voorzieningen. Het streven is dat beheer zodanig wordt georganiseerd dat flexibiliteit behouden blijft, opschaling naar breder gebruik mogelijk wordt, dat de grip van gemeenten en de VNG op voorzieningen en data gemaximaliseerd wordt en dat continuïteit gewaarborgd wordt.

De afgelopen periode is het beheervraagstuk door gemeenten en de VNG verkend. Hieruit zijn uitgangspunten gekomen die via een ontwikkelgerichte aanpak in de praktijk worden gebracht. In eerste instantie wordt (regie op) beheer integraal geborgd binnen de VNG (Realisatie). Na een jaar wordt geëvalueerd hoe het beheervraagstuk zich heeft ontwikkeld en welke (organisatorische) vervolgstappen benodigd zijn.

De VNG zal in het kader van de GGU alleen beheer van voorzieningen vormgeven die in potentie voor alle gemeenten te gebruiken zijn. Dit is het uitgangspunt bij beoordeling van voorzieningen die door (groepen) gemeenten zijn ontwikkeld en worden aangeboden om onder regie op beheer bij de VNG te brengen. Voorzieningen met een sterke afhankelijkheid van lokale bedrijfsprocessen en die raken aan de lokale autonomie, behoren tot de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten of samenwerkingsverbanden.

4 typen beheeractiviteiten

De afgelopen jaren zijn vanuit de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering al diverse voorzieningen en diensten op collectieve schaal ontwikkeld en in beheer genomen. De verkenning heeft een onderscheid in vier typen voorzieningen/diensten opgeleverd:

1. *Structurele kennisproducten/-diensten*. Denk hierbij aan Modelverordeningen, de Informatiebeveiligingsdienst (IBD), waarstaatjegemeente.nl en monitoren. Dit zijn kennisintensieve voorzieningen/diensten, die de kern van VNG (Realisatie) vormen;
2. *Standaarden*. Dit zijn bijvoorbeeld de Model Verwerkersovereenkomst, Informatiestandaarden, Architectuur, inkoopvoorwaarden (GIBIT) en de Baseline Informatieveiligheid Overheid (BIO). Ook dit zijn kennisintensieve voorzieningen vanuit de kerndienstverlening van VNG (Realisatie);
3. *Keten-/overheidsbrede voorzieningen*. Voorbeelden zijn de Generieke Digitale Infrastructuur, de Keten Sociaal Domein, de Keten Werk & Inkomen en (in de toekomst) het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Hier vertegenwoordigt de VNG haar leden richting de ketens of Rijksoverheid. Onderdelen van het beheer worden hier uitgevoerd bij overheids- en/of ketenpartners;
4. *Gezamenlijke gemeentelijke voorzieningen*. Hieronder vallen bijvoorbeeld het beheer van de gezamenlijke contracten voor mobiele en vaste telefonie, het GGI-netwerk en het 14+ netnummer. Gemeenten en/of de VNG zijn eigenaar/contracthouder van deze ICT-voorzieningen. Onderdelen van het beheer kunnen hier uitbesteed worden aan de markt.

Op alle vier deze type voorzieningen zullen de beheeractiviteiten naar verwachting toenemen. Voor de eerste drie typen voorzieningen is de VNG-organisatie, governance en financiering goed

geëquipeerd om met toenemende activiteiten om te gaan. De toename van het aantal voorzieningen specifiek in type 4, vraagt om een doorontwikkeling van de organisatie, governance en financiering. Continuïteit en betrouwbaarheid, zijn hier van groot belang omdat de gemeentelijke bedrijfsvoering (soms) direct afhankelijk is van de geleverde voorzieningen. De bundeling van beheeractiviteiten voor type 4 voorzieningen op één plek heeft belangrijke toegevoegde waarde:

- Het bouwt 'checks and balances' in.
- Het maakt de kosten voor beheer transparant.
- Er ontstaat één duidelijk herkenbaar loket voor voorzieningen die in beheer zijn.

Uitgangspunten inrichting

De VNG zal de (regie op) beheer vormgeven, passend bij de werking van de vereniging. Voor de eerste drie typen voorzieningen is geen aanpassing in de organisatievorm nodig; dit zijn kernactiviteiten van de VNG en VNG Realisatie, die goed functioneren. Voor de inrichting van (regie op) type 4 voorzieningen zijn de volgende zes uitgangspunten geformuleerd:

1. *Transparantie van kosten.* Het is van belang dat het voor de leden helder is waaraan de gezamenlijke middelen worden besteed. Hoe verhouden middelen voor beheer en ontwikkeling zich tot elkaar? En waaraan worden die beheerkosten besteed? Kunnen alle gemeenten ook gebruik maken van voorzieningen die uit collectieve middelen worden gefinancierd. Tarifiering, doorbelasting, maar ook een planning- en controlcyclus kunnen een rol spelen bij het bieden van transparantie.
2. *Functiescheiding beheer en ontwikkeling.* 'Checks en balances' tussen beheer en ontwikkeling zijn nodig om ervoor zorg te dragen dat het beheer op een doelmatige wijze vormgegeven kan worden. Voorzieningen moeten voldoende 'af' en volwassen zijn, voordat deze in beheer worden genomen. Er is een formeel overdrachtsmoment waarbij inhoudelijk en onafhankelijk bepaald wordt of een voorziening geschikt is voor de beheerfase, deze scheiding stelt ook eisen aan de governance (zie volgende paragraaf).
3. *Nabijheid beheer en ontwikkeling.* Moderne (agile) ontwikkelingsmethoden vereisen nabijheid van beheer en ontwikkeling opdat snel verbeteringen kunnen worden aangebracht en doorgevoerd. Het perspectief vanuit beheer moet bovendien vroegtijdig in het ontwikkelproces worden betrokken om te voorkomen dat voorzieningen worden ontwikkeld die niet goed beheersbaar zijn. In het spanningsveld tussen uitgangspunten 2 en 3 houdt het principe van 'nooit af' in dat de meest moderne vormen van beheer (zogenaamde Devops) indien van toepassing worden gehanteerd.
4. *Passende bedrijfsvoering.* Beheer kent zijn eigen dynamiek. Dat stelt andere eisen aan bedrijfsvoering dan een meer project- of beleidsmatig ingestoken organisatieonderdeel.
5. *Span of control.* De gehele digitale portefeuille is omvangrijk. De cyclus van beleid naar realisatie naar beheer moet wel behapbaar blijven.
6. *Eenheid van beleid/sturing.* De digitale portefeuille kent samenhang en geeft invulling aan de VNG-strategie om gezamenlijk krachtig uitvoering te geven aan taken.

Deze uitgangspunten worden gebruikt om in afstemming met experts uit het gemeentelijk veld de regie op beheer organisatie in een ontwikkelgerichte aanpak vorm te geven. In eerste instantie worden de uitgangspunten binnen de VNG (Realisatie) geborgd. Na een jaar wordt geëvalueerd hoe het beheervraagstuk zich heeft ontwikkeld en welke (organisatorische) vervolgstappen nodig zijn.

Uitgangspunten governance

Het besluit over inbeheername van een gezamenlijke voorziening onder regie van de VNG dient een ordentelijk proces te volgen. Het bestuur en het College van Dienstverleningszaken zien toe op het functioneren van dit proces. Om goed onderbouwde besluitvorming te garanderen, wordt een ambtelijke Beheer-adviesraad ingesteld. Deze geeft advies aan het CvD en de algemene directie van de VNG over de trajecten waar 'type 4 voorzieningen' uit voort komen. Alvorens een voorziening onder regie op beheer kan worden gebracht, zal de Beheer-adviesraad altijd een expertadvies uitbrengen. De Beheer-adviesraad zal worden gevormd door ambtelijke stakeholders vanuit gemeenten. Er wordt gezorgd voor een goede afstemming met de Taskforce Samen Organiseren. Een besluit over inbeheername wordt altijd voorzien van een besluit over het te hanteren financieringsarrangement om duurzame financiering te borgen.

Uitgangspunten financiering

Op het moment dat nieuwe voorzieningen in beheer worden gebracht, zullen de kosten van beheer toenemen. De financiering van voorzieningen die op collectieve schaal onder regie op beheer worden gebracht, kunnen worden gefinancierd vanuit GGU-middelen (versleuteld naar aantal inwoners) of naar gebruik. Het uitgangspunt is dat waar mogelijk wordt gestreefd naar financiering naar gebruik. Hiervan kan om worden afgeweken en voor financiering vanuit het solidariteitsprincipe van het Fonds GGU worden gekozen. Bijvoorbeeld om te zorgen dat een voorziening zo snel mogelijk door zoveel mogelijk gemeenten in gebruik wordt genomen.

Een ander uitgangspunt is dat het te hanteren financieringsmodel de gehele levenscyclus van een voorzieningen afdekt (de (door)ontwikkeling, instandhouding en/of beëindiging). Per in beheer te nemen voorziening wordt een financieringsmodel vastgesteld via de hiervoor beschreven governance. De financiering van beheer van nieuwe voorzieningen wordt als onderdeel van het meerjarenprogramma GGU altijd expliciet aan de ALV voorgelegd. In het meerjarenprogramma wordt bovendien jaarlijks inzicht gegeven in de totale omvang van de collectieve beheerportefeuille is, inclusief de naar gebruik gefinancierde voorzieningen.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Mr. J.H.C. van Zanen
Voorzitter