



## VOORWOORD

# Arjen Gerritsen

352 Nederlandse gemeenten maken gebruik van dezelfde centrale voorzieningen. Ze behoren aan dezelfde standaarden en basisadministraties te voldoen. Hun 'catalogus' bestaat uit dezelfde producten. En hun inwoners stellen in het algemeen dezelfde eisen aan de kwaliteit waarmee de gemeente voor hen aan de slag is. Audits, benchmarks en formele verslaglegging aan toezichthouders bewaken voor het hele land een uniforme, hoogwaardige beschikbaarheid van lokale overheidsdiensten. Maar vraag het een willekeurige gemeentebestuurder en je hoort dat gemeentelijke dienstverlening toch écht iets is dat tot de lokale autonomie wordt gerekend. Gemeenten dingen met verve mee naar prijzen voor de beste dienstverlening, terwijl de marges om onderling op de echte, harde inhoud verschil te maken feitelijk verwaarloosbaar zijn. Vriendelijke, klantgerichte medewerkers, een toegankelijk en opgeruimd gemeentehuis, geschikte openingstijden, een snelle levering van wat aan het digitale loket 'besteld' wordt en een interactief gebruik van sociale media, daarin zit het onderscheid. Hetzelfde geldt voor de binnenkant van onze organisaties. De eisen die worden gesteld aan de beleidsmatige en financiële planning- en verantwoordingstechnieken zijn identiek, personeels- en talentmanagement gaan veelal uit van dezelfde principes, functiebeschrijvingen zijn

herleidbaar op dezelfde bronnen. Zelfs de rechtsposities van zowel medewerkers als bestuurders zijn hetzelfde en verschillen hooguit getalsmatig door de omvang van de gemeente. En toch: 'Bij ons is het beter geregeld dan bij de burenen!' Als dat echt zo is, is er iets aan de hand. Bij de burenen, maar misschien ook wel in je eigen gemeentehuis.

Allerlei beschouwingen ten spijt: anders dan dat gemeenten het zelf moeten betalen, is er niet zoiets als lokale autonomie als het gaat om gemeentelijke dienstverlening en bedrijfsvoering. Het moet overal even goed zijn! En het is dát besef dat elke gemeentebestuurder klaarwakker moet schudden als het gesprek gaat over digitalisering en ICT als de belangrijkste instrumenten om die goede, betrouwbare dienstverlener te zijn.

In de eerste plaats omdat dat inzicht aanspoort tot samenwerking met andere gemeenten. Niet alleen maar om schaalvoordelen te behalen op de softwaremarkt of om samen inkoopvoorwaarden te ontwerpen waarmee men ICT-leveranciers tegemoet treedt, maar veel meer om samen een visie te ontwikkelen op digitalisering en ICT als slim doordacht hulpmiddel voor de totale gemeentelijke dienstverlening. Niet alleen die van onze eigen gemeente, maar van het complete lokale bestuur. Samenwerking om een gelijkwaardige partner te zijn van bedenkers en verkopers van ICT. En denken we een stap verder dan realiseren we ons dat een doorwrocht en gedeeld ICT-beleid en een zelfbewuste relatie met leveranciers ons in staat stelt ons te legitimeren naar een samenleving die in toenemende mate kritisch is op het functioneren van de overheid. Het vaak niet kunnen bijbenen van de snelheid waarmee de samenleving verandert, maakt het er voor overheden niet gemakkelijker op, laat staan wat privacyschendingen, hacks en dataleaks betekenen voor het vertrouwen in de overheid. We móeten anders gaan kijken naar digitalisering en ICT.

Tegen die achtergrond is de titel van dit boek van Kees Groeneveld en Herman Timmermans treffend. Laat het bij ICT en digitalisering niet langer gaan over dingen zelf willen doen omdat we autonoom denken te zijn. Overbrug afstand tot leveranciers met onderlinge samenwerking en zelfbewustzijn. En doorzie dat het niet meer gaat om techniek maar om publiek vertrouwen waarvoor elke gemeentebestuurder aan de lat staat. Reset de gemeentelijke ICT!



Arjen Gerritsen  
burgemeester  
gemeente Almelo



# Hoe lees je dit boek?

Dit boek bestaat uit twee delen. In het eerste deel beschrijven we de belangrijkste aspecten van de ICT-inspanningen van een gemeente vanuit onze ervaringen. We leggen daarbij de vinger op de nodige zere plekken en formuleren waar mogelijk de aandachtspunten die belangrijk zijn voor de toekomstige ontwikkeling van de ICT-inspanningen van een gemeente.

In het eerste deel kijken we in hoofdstuk 1 naar de actuele situatie van gemeenten op ICT-gebied. Dat doen we verder door in te zoomen op de omgeving waarin de gemeenten zich bevinden (hoofdstuk 2). Vervolgens kijken we in hoofdstuk 3 hoe gemeenten in grote lijnen omgaan met informatie- en communicatietechnologie (ICT), waarbij vooral de ICT-leveranciers een cruciale rol (hoofdstuk 4) spelen. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op de rollen die gemeenten en leveranciers ten opzichte van elkaar vervullen als opdrachtgever respectievelijk opdrachtnemer van ICT-opdrachten. Daarbij is het verwerven, vervangen en afstoten van ICT-diensten en -systemen, in overheidstermen aangeduid als 'aanbesteden', een belangrijk aspect (hoofdstuk 6). ICT-inspanningen van gemeenten zijn deels een antwoord op maar hebben vooral ook te maken met risico's. Die kunnen zich in allerlei vormen voordoen. Dat behandelen we in hoofdstuk 7. Veiligheid en privacy vormen een steeds belangrijker deel van de gemeentelijke ICT-inspanningen. Daarop gaan we in hoofdstuk 8 in. Aan

het eind van dat hoofdstuk maken we de voorlopige balans op met een korte toekomstvisie op hoe gemeenten met ICT zouden moeten omgaan.

In het tweede deel van het boek behandelen we een aantal concrete thema's die voortborduren op de constatering die we in het eerste deel hebben gedaan. Daarbij beginnen we in hoofdstuk 1 met het onderwerp cloudcomputing. In hoofdstuk 2 gaan we in op het opdrachtgeverschap van gemeenten. In hoofdstuk 3 behandelen we de praktische kant van leveranciersmanagement. In hoofdstuk 4 geven we een realistische kijk op hoe marketing en klantgerichtheid in gemeenteland gerealiseerd zouden kunnen worden. In hoofdstuk 5 zoomen we nader in op een aantal bijzondere aspecten van het aanbestedingsproces. En we sluiten het tweede deel af met een beschrijving van hoe performancemanagement in de gemeentelijke praktijk vorm zou kunnen krijgen.

**deel 1**

**De actuele  
werkelijkheid**



## HOOFDSTUK 1

# Gemeenten

*Nederland telt sinds 1 januari 2021 352 gemeenten. Dat aantal loopt in 2022 terug naar 345 en de verwachting is dat deze lijn de komende jaren wordt voortgezet. Ter vergelijking: in 1900 waren er nog 1121 gemeenten. Al vele decennia loopt het aantal gemeenten terug, terwijl het gemiddelde aantal inwoners per gemeente stijgt. Een derde deel van de groei van het aantal inwoners per gemeente komt voor rekening van immigratie en reguliere bevolkingsgroei. Bijna vijf miljoen inwoners wonen in de twintig grootste gemeenten van Nederland. Van dat aantal wonen er 2,3 miljoen in de vier grote steden.*

### 1.1 INLEIDING

De gemeente is voor de gemiddelde inwoner de meest tastbare en dichtstbijzijnde overheid. Ambtenaren hebben soms de neiging om verschil te maken tussen de verschillende overheidslagen, maar voor de gemiddelde burger maakt dat niet veel uit: de overheid is één geheel, of die zich nu voordoeft als waterschap, provincie, gemeente, agentschap, zelfstandig bestuursorgaan of ministerie.

Wanneer we meer inzoomen op hoe de overheid werkt en vooral hoe gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsver-

banden werken, dan valt op dat die organisaties uiteindelijk allemaal dezelfde soort dienstverlening moeten realiseren. Een groot deel daarvan wordt bepaald door wet- en regelgeving. Die dienstverlening komt tot stand via gestructureerde processen, die op hun beurt weer worden ondersteund met ICT. Opmerkelijk is dat gemeenten, ondanks gelijke wet- en regelgeving, veel processen op een eigen manier invullen. Dat is zelfs aan de orde bij wat we zouden willen noemen de kernprocessen. Daaronder verstaan we de processen die bepalend zijn voor de realisatie van de opdrachten en doelen van een organisatie. Bij gemeenten gaat dat vooral om burgerzaken, openbare orde en veiligheid, economische zaken, sociale zaken en werkgelegenheid, zorg en welzijn, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, onderwijs, verkeer en vervoer, cultuur, sport en recreatie, en inkomsten.<sup>2</sup> Zo hebben we inmiddels tientallen varianten om lokale belastingen te heffen, openbare ruimte te managen en afval in te zamelen, om maar een paar voorbeelden te noemen. Wil je in zo'n situatie gaan digitaliseren, dan is dat per definitie complex. Dat zie je terug in het aantal softwarepakketten of applicaties dat gemeenten gebruiken. Sommige gemeenten hebben meer dan vijftienhonderd verschillende applicaties in gebruik.

## 1.2 DE GEMEENTELIJKE ICT-MARKT

In de gemeentelijke ICT-markt opereren naar schatting tweehonderd reguliere ICT-leveranciers (exclusief dienstverlenende organisaties). Ruwweg kan er onderscheid worden gemaakt in algemene, meer generieke applicaties en gemeentespecifieke applicaties. Tot de eerste groep horen bijvoorbeeld oplossingen

---

2 Een uitvoerigere toelichting van de kernprocessen bij gemeenten is te vinden op [prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/de-gemeente/wat-doet-de-gemeente/#:~:text=De%20gemeente%20heeft%20veel%20verschillende%20taken%2C%20maar%20ze,Een%20gemeente%20heeft%20taken%20op%20de%20volgende%20gebieden.](http://prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/de-gemeente/wat-doet-de-gemeente/#:~:text=De%20gemeente%20heeft%20veel%20verschillende%20taken%2C%20maar%20ze,Een%20gemeente%20heeft%20taken%20op%20de%20volgende%20gebieden.)



voor financiële administratie, humanresourcemanagement, projectmanagement en kantoorautomatisering. In de tweede groep komen we oplossingen tegen die speciaal voor de gemeentemarkt zijn ontwikkeld. Daaronder vallen bijvoorbeeld applicaties voor jeugdzorg, beheer openbare ruimte, burgerzaken, vergunningverlening en handhaving, sociaal domein.

Voor de meer generieke software geldt overigens dat deze vaak moet worden gekoppeld aan gemeentespecifieke applicaties. Denk bijvoorbeeld aan een vergunningenapplicatie die wordt verbonden met een facturatiemodule om de kosten van een vergunningsverleningstraject door te belasten aan de aanvrager. Ook wordt vaak een koppeling gelegd met de financiële administratie om bij een vergunningaanvraag te kunnen checken of er nog verlopen openstaande posten zijn.

De markt voor specifieke gemeentelijke software is vrij gesloten. Omdat de markt zo specifiek is en het aantal potentiële klanten beperkt, is het geen makkelijke opgave voor een leverancier om voldoende rendement te halen. Eerder hebben we al gezien dat het aantal gemeenten gestaag vermindert. Een soortgelijk beeld is te zien aan de leverancierskant. Ook het aantal aanbieders neemt de laatste jaren af, vooral door fusies en overnames. Voor gemeenten betekent dit dat er in sommige domeinen steeds minder te kiezen valt. Voor belangrijke domeinen als burgerzaken zijn bijvoorbeeld slechts drie aanbieders actief in de markt, voor belastingapplicaties vijf. Bij nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld nieuwe wet- en regelgeving, zie je vaak ineens nieuwe toetreders. Maar na enige jaren zijn er weer enkele verdwenen door overnames, faillissement of terugtrekking. Deze ontwikkeling heeft ook als risico dat het aanbod verschaalt, de innovatiegraad relatief laag is en aanpassingen vaak lang duren. Niet onbelangrijk is dat naarmate het aantal aanbieders kleiner wordt, de afhankelijkheid van die aanbieders groeit. En dat kan weer een prijsopdrijvend effect hebben.

# RESET

de gemeentelijke

# ICT

Dit boek is een eye-opener voor iedereen die zich verantwoordelijk voelt voor betrouwbare en betaalbare ICT in de publieke sector.

Gemeenten zijn toe aan een fundamentele heroriëntatie op de manier waarop zij hun processen met ICT ondersteunen. Ze besteden veel uit aan externe leveranciers en providers. Dat heeft voordelen, maar het leidt ook tot onnodige versnippering van kennis, capaciteit en middelen.

In dit boek beschrijven de auteurs hoe gemeenten hun ICT-inspanningen en de relatie met hun ICT-leveranciers kunnen herinrichten. Geen abstract diplomatiek geformuleerde beschouwing, maar concrete handvatten om het zoekgeraakte evenwicht tussen zelf doen en uitbesteden te herstellen.

Nieuwe taken, aangepaste wet- en regelgeving, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen stellen steeds hogere eisen aan de ICT-inspanningen van gemeenten. Dat is een toenemende zorg voor wie ervoor verantwoordelijk is. De groeiende kenniskloof en de afhankelijkheid tussen gemeenten en hun ICT-leveranciers vergroten de kwetsbaarheid en beperken de innovatiesnelheid. Het is tijd voor een reset.



*Kees Groeneveld van eSpecialisten en Herman Timmermans van Tasclinx hebben in hun rol als consultant en interim-manager jarenlange ervaring met automatisering bij de overheid, en bij gemeenten in het bijzonder. Ze hebben tientallen gemeenten en decentrale overheden geholpen bij de aanbesteding en implementatie van complexe ICT-projecten.*

