

Voorstel voor de raad

Datum raadsvergadering : 26 september 2024
Agendapuntnummer :
Portefeuillehouder : Rudi Hooch Antink

Aan de gemeenteraad

Onderwerp

Toekomstvast informatievoorziening SWO

Wij willen

In aansluiting op eerdere onderzoeken en op basis van de nu gehouden integrale scan van de Informatie en Automatisering (I&A) SWO De Wolden Hoogeveen, de informatievoorziening van de SWO en daarmee beide gemeenten op orde te brengen en vanuit de opgebouwde achterstanden weer op het niveau van een gemiddelde gemeentelijke organisatie brengen. Hiermee gaan we voldoen aan de eisen die gesteld worden vanuit wet- en regelgeving, informatieveiligheid, dienstverlening en efficiency en continuïteit van de bedrijfsvoering. Bovendien draagt het op orde hebben van I&A bij aan het zijn van een aantrekkelijk werkgever, dat in deze arbeidsmarkt cruciaal is.

Wij besluiten

1. Kennis te nemen van het adviesrapport van M&I en partners 'Over een toekomstvast informatievoorziening' over de SWO-organisatie;
2. Het ambitieniveau voor wat betreft procesmatig werken (CMMI) conform het M&I rapport vast te stellen op niveau 3 op een schaal van 1 tot en met 5.
3. Het ambitieniveau voor wat betreft de taakvolwassenheid op het gebied van informatieveiligheid conform het rekenkamerrapport vast te stellen op 3 op een schaal van 1 tot en met 5.
4. Over te gaan tot de uitvoering van het in het adviesrapport gepresenteerde meerjarenverbeterprogramma de 'Roadmap doorontwikkeling IV';
5. Een reserve in te stellen voor "toekomst vaste informatievoorziening SWO" voor een bedrag van € 2.079.863 ten laste van de algemene reserve. Dit is 30% van het totaal noodzakelijke budget van € 6.932.875.
6. Om jaarlijks het benodigde budget beschikbaar te stellen aan de SWO vanuit de in te stellen reserve: € 2.079.863 verdeeld over de jaren:
 - a. 2024 € 13.500 door de bijgevoegde begrotingswijziging;
en in de overige jaren de volgende jaarlijkse onttrekking uit de reserve op te nemen in de begroting 2025 voor de extra bijdrage aan de SWO:
 - b. 2025 € 374.100
 - c. 2026 € 361.650
 - d. 2027 € 538.163
 - e. 2028 € 792.450
7. De totale structurele lasten (€ 2.496.500) zijn na 2028 vooralsnog kostenneutraal doordat hiertegenover een gelijk bedrag aan mogelijke inverdieneffecten staan.
8. De SWO de opdracht te geven de structurele lasten van voorgestelde aanpak, zo veel als mogelijk, te beperken door de komende jaren inverdieneffecten te vinden.
9. De SWO de opdracht te geven frequent te rapporteren over de voortgang en uitputting van de beschikbare middelen, inclusief de behaalde inverdieneffecten.

Want

1. In de diverse adviesrapporten in de afgelopen periode is op deelonderwerpen geconstateerd dat de informatievoorziening binnen de SWO niet voldoende op orde is. Dit gaat ten koste van een goede dienstverlening, van de informatieveiligheid, en daarbij ook het niet kunnen voldoen aan wet- en regelgeving en de efficiency en continuïteit van de bedrijfsvoering. En de SWO is daarmee ook niet een aantrekkelijk werkgever, wat in deze schaarse arbeidsmarkt een risico is.

Omdat de SWO tot nu toe alleen over deelonderwerpen over onderzoeksuitkomsten beschikken is aan M&I en partners gevraagd een integraal adviesrapport op te leveren met inzicht in de noodzakelijke investeringen en aanpak om op tenminste het vereiste basisniveau te komen van een organisatie met de omvang van de SWO.

2. M&I heeft de SWO vergeleken met een gemiddelde gemeentelijke organisatie volgens hun benchmark. De SWO heeft niet de ambitie om voorop te lopen, maar gezien de risico's op dit taakvlak is het ook niet wenselijk om achter de feiten aan te lopen. Op dit moment kwalificeert M&I de SWO op niveau 1, de laagste score. De benodigde kwaliteitsimpuls van de SWO is erop gericht om in control te komen en te blijven. Hier past het volwassenheidsniveau 3 bij, conform de CMMI-norm (zie bladzijde 19). Op dit niveau is er naast grip op afdelingsniveau ook sprake van standaarden en methoden op organisatieniveau. Dit sluit aan bij de eerder gemaakte keuze van de directie om te kiezen voor een aanpak waarbij gewerkt gaat worden vanuit landelijke standaarden. Deze keuze is gemaakt met als doel kostenbeheersing en versnelling in de verbeterlagen.
3. Voorliggend voorstel bevat ook de eerder geadresseerde verbeterpunten van het Rekenkameronderzoek over Informatiebeveiliging & Privacy. Vanuit dit onderzoek werd mede geadviseerd een taakvolwassenheidsniveau te bepalen op het gebied van informatieveiligheid, dat wil zeggen de mate waarin functionarissen bekend zijn met de protocollen en procedures op dit vlak en deze ook in de praktijk brengen. De rekenkamer verwees hierbij naar de 5-puntsschaal van NOREA, welke door de beroepsvereniging voor IT-auditors, onderdeel van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), gebruikt wordt.

Uit de interviews door de rekenkamer blijkt dat de gemiddelde volwassenheid van de organisatie op informatiebeveiliging tegen 1,5 scoort. Dat wil zeggen dat er wel procedures zijn, maar onvolledig. En dat deze inconsistent en ad hoc worden uitgevoerd. Eenzelfde niveau van taakvolwassenheid wordt door respondenten op het gebied van privacy ingeschat.

Algemeen gesteld wordt dat een organisatie vanaf niveau 3 'in control' is. Vanaf dat niveau zijn beheersingsmaatregelen gedocumenteerd en worden deze gestructureerd, geformaliseerd en aanwijsbaar uitgevoerd. In lijn met beslispunt 2, is het voorstel ook op het vlak van Informatiebeveiliging & Privacy om toe te werken naar het gemiddelde niveau, om daar mee te borgen dat de SWO in control gaat komen. Dit betreft een ambitie, maar tegelijkertijd een noodzakelijk doel, welke een meerjarige aanpak vraagt.

4. Volgens M&I is de opgave waar de SWO voor staat, groot. De begeleiding van de verandering is een aanpak over een aantal jaren, dwars door de organisatie heen, waar gestuurd wordt op het bereiken van de doelen en beheersing van de kosten. De voorgestelde roadmap IV, met de daarbij behorende 11 sporen, voorziet in een samenhangende aanpak om toe te groeien naar de volwassenheidsniveaus zoals die zijn bepaald bij de beslispunten 2 en 3. De aanpak ziet zowel toe op investeringen in beleid, processen en systemen, maar ook op het daarbij behorende gedrag.

Vooruitlopend op de rapportage en de adviezen van M&I heeft I&A niet stilgezeten. Anticiperend daarop zijn een aantal werkzaamheden in gang gezet. Als kader zijn 4 algemene succesfactoren voor digitale transformatie gehanteerd. Dit zijn:

1. De juiste mensen aan boord, vooruitlopend op deze besluitvorming is in afstemming met het SWO bestuur reeds begonnen met het aantrekken van een aantal strategische adviseurs. Daarnaast zijn de ontbrekende managementfuncties, in afwachting op de concern brede reorganisatie, ad interim ingevuld.
2. Een vraag gestuurde (regie)organisatie, vanuit de pijler Processen en Informatie is het portfollioboard geïntroduceerd, om op deze wijze meer invulling te geven aan de regie op de informatiehuishouding.
3. Gestroomlijnde regieprocessen, het gehele proces van het stellen van de vraag en het duidelijk krijgen van de behoefte tot realisatie is (her)ontworpen en wordt sindsdien incrementeel verbeterd. De projectplanningtool is in gebruik genomen, capaciteitsplanning wordt toegevoegd aan de tooling en nadien ingevoerd. Het contractmanagement is verbeterd met de inrichting van leveranciers- en SLA overleg met de grote softwareleveranciers.
4. Essentiële I-administraties op orde, het overzicht van de in gebruik zijnde apparatuur en applicaties is geactualiseerd. Er is tooling aangeschaft om onze architectuur in te verwerken. De 'architectuurplaten' van de ist en soll architectuur worden gemaakt. Alle contracten met leveranciers zijn geregistreerd. Onrechtmatige contracten zijn hersteld.

Verder zijn de nodige projecten in voorbereiding en uitvoering.

Het advies van M&I is om de in het rapport genoemde activiteiten in samenhang en in de vorm van een programma uit te voeren en aan te sturen. Er wordt uitgegaan van een fulltime programmamanager aan te vullen met één of twee in te huren projectleiders.

Het jaarplan van I&A voorziet voor 2024 en doorlopend in 2025 de volgende activiteiten en projecten welke in samenhang met de activiteiten uit het M&I rapport worden opgepakt.

- Start procesoptimalisering primaire processen (te beginnen bij Sociaal domein, Financiën en HR) (nr 4 en 6 M&I).
 - Herimplementatie zaakgericht werken (nr 4 en 6 M&I).
 - Verder verSaaS en van het applicatie landschap (nr 3 M&I)
 - Sourcingstrategie (nr 3 M&I)
 - Strategisch personeelsplan (nr 10 M&I)
 - Training digitaal leiderschap (nr1 M&I)
 - Uitvoering security en riskmanagement. (nr 9 M&I)
5. en 6. Bij de aanpak is sprake van structurele kosten (voornamelijk in de sfeer van kwalitatieve versterking van functies) en incidentele kosten (aanloopkosten om op het gemiddelde basisniveau te komen). Beiden zijn van belang om het resultaat te bereiken. Voorliggend voorstel voorziet in een programmatische aanpak voor de eerste jaren om een kwaliteitsslag te maken en het borgen hiervan in de daaropvolgende jaren. Om het tempo erin te houden vragen we beide raden om nog dit jaar de eerste middelen beschikbaar te stellen.

Om de noodzakelijke investeringen te kunnen doen en ook de capaciteit kwalitatief te versterken is het nodig om structurele verplichtingen aan te gaan. In het licht van de ravijnjaren van beide gemeenten is een dergelijke uitzetting van de gemeentelijke begrotingen een risico. Een structurele uitzetting van de gemeentelijke begrotingen op dit onderdeel is op de wat langere termijn wellicht ook niet (geheel) nodig, aangezien er uiteindelijk inverdieneffecten te verwachten zijn. Hoewel deze niet met zekerheid en nauwkeurigheid op dit moment te calculeren zijn.

Gelet op deze context verzoekt het bestuur van de SWO de beide gemeenteraden het budget structureel en incidenteel tot en met 2028 beschikbaar te stellen. Op deze wijze kan de zeer noodzakelijke aanpak starten. En tegelijkertijd heeft de SWO de opdracht zo veel als mogelijk in te verdienen om de structurele uitzetting op termijn te beperken.

Belangrijk hierbij is om op te merken dat de SWO in deze aanpak structurele verplichtingen moet aangaan, wetende dat deze vooralsnog incidenteel gedekt zijn. In het derde jaar van deze aanpak wordt een voorstel voorgelegd over de hoogte van de uiteindelijk noodzakelijke structurele uitzetting.

Onderzocht is of binnen de bestaande budgetten van I&A reallocatie mogelijk is. Deze zoektocht heeft geen andere mogelijkheden bovengebracht, anders dan de reeds eerder besloten reallocatie van de projectgelden Data-gedreven werken. De bestaande budgetten zijn gericht om de huidige situatie te handhaven. Dit biedt geen ruimte voor de benodigde kwaliteitsslag. Bovendien zijn adoptiekosten van nieuwe applicaties, en daarmee een moderne manier van werken, niet eerder geraamd. Het gevolg hiervan was dat systeemveranderingen werden geïntroduceerd, zonder dat de organisatie werd begeleid in een andere manier van werken. Hierdoor zijn tot op heden kansen gemist die de digitalisering te bieden heeft. Op dit moment doet de SWO ervaring op bij de introductie van een nieuw personeelssysteem en een applicatie voor het gehele sociaal domein. Eerste ervaring hiermee is dat er binnen de vakafdelingen bij een introductie van een nieuw systeem, vakinhoudelijke begeleiding nodig is om de organisatie te begeleiden in de nieuwe manier van werken. Dit is geen I&A vraagstuk en valt daarmee buiten de scope van voorliggend voorstel. Per businesscase brengt de SWO in de toekomst in beeld wat de opbrengsten van een dergelijke introductie is, afgezet tegen de daarmee samenhangende kosten. Indien deze alleen maatschappelijke meerwaarde laat zien, zal een voorstel volgen voor de benodigde financiële middelen.

7. De kosten gaan bij dit onderwerp duidelijk voor de baat uit. De vereiste kwaliteitsslag is randvoorwaardelijk om vervolgens te zoeken naar inverdieneffecten door processen te standaardiseren en te digitaliseren. Er zijn op langere termijn zeker inverdieneffecten te verwachten. Het adviesrapport zegt daar al iets over. Precieze aard en omvang zullen moeten blijken uit het nog op te stellen strategisch personeelsplan (I&A), onderdeel van de roadmap. Hierin moet de huidige bezetting worden afgezet ten opzichte van de toekomstige opgaven. Inverdieneffecten binnen de werkprocessen van de vakteams worden voorafgaande aan de digitalisering in beeld gebracht en afgeroomd. Deze aanpak is er dan ook op gericht om structurele uitzettingen zo veel als mogelijk te beperken.

Eerste navraag bij M&I heeft opgeleverd dat zij wel beeld hebben bij mogelijke inverdieneffecten binnen I&A, zoals is verwerkt in voorliggend voorstel, maar niet op inverdieneffecten binnen de vakteams. Tegelijkertijd bevestigen zij dat deze inverdieneffecten weldegelijk te verwachten zijn. Navraag bij softwareleveranciers levert hetzelfde beeld op. Ervaringen van hen binnen de commerciële sector laten zien dat digitalisering 30-50% besparing kan opleveren binnen de administratieve processen. Deze besparingen zijn vooral te verwachten middels personeelsreductie op de lagere administratieve functies. Daar staat tegenover dat dit tevens leidt tot een beperkte groei van meer strategische functies en uitzetting van applicatie- en adoptiekosten. De eerste jaren staan vooral in het teken van het op orde brengen van de basis. Pas daarna zullen inverdieneffecten te verwachten zijn. Hierbij dient gestuurd te worden op standaardisering, waar tevens een cultuuromslag binnen de vakteams noodzakelijk is. Door de programmatische aanpak gaat de SWO maximaal inzetten om grip te krijgen op deze inverdieneffecten, waarbij nog met de medezeggenschap wordt gesproken over de mogelijke personele en organisatorische gevolgen. Afhankelijk in hoeverre de SWO slaagt in het verder digitaliseren, standaardiseren en het op orde krijgen van de basis, wordt de voorspelbaarheid en beheersbaarheid groter. Dit zal de SWO helpen in het beperken van de verdere uitzetting van de kosten en daarmee dichters aansluiten bij de landelijke benchmark.

De SWO heeft geprobeerd aan de voorkant meer gedetailleerd in beeld te brengen waar en hoe groot deze inverdieneffecten zijn. Het is echter op dit moment te prematuur om per proces dit al te kunnen doorgronden. Daar is de verdere uitrol van de programmatische aanpak voor nodig. Om die reden is nu pragmatisch voorgesteld om de structurele lasten (€ 2.496.500) voor na 2028 vooralsnog kostenneutraal te

verwerken door hiertegenover een gelijk bedrag aan mogelijke inverdieneffecten op te nemen. De hardheid van deze aannahme moet gedurende het verdere proces blijken en bevat een risico.

8. Bij aanvang van een digitaliseringsslag in een vakteam worden aan de voorkant afspraken gemaakt over het standaard inrichten van werkprocessen. Hierbij wordt het verschil tussen de ist en soll in beeld gebracht en de daarmee samenhangende vrijkomende formatie als inverdieneffect afgeraamd. Met de medezeggenschap wordt overlegd hoe om te gaan met de eventuele personele gevolgen.
9. Via de tussenrapportage en de jaarrekening zal de SWO rapporteren over de voortgang en uitputting van de beschikbare middelen, inclusief de behaalde inverdieneffecten. Daarnaast is aan uw gemeenteraad reeds toegezegd, op basis van het rekenkamer rapport dat zij halfjaarlijks wordt geïnformeerd in de auditcommissie/financiële werkgroep over de status van informatiebeveiliging en privacy. De voortgang aangaande dit voorstel wordt hieraan toegevoegd. Bovendien praat de directie van de SWO uw gemeenteraad ook minimaal jaarlijks informatief bij.

Maar

In een tijd waarin de klant gewend is producten online te kunnen kopen en realtime bediend wil worden, kan de SWO als organisatie hieraan nog lang niet altijd voldoen. Het verder op orde brengen van onze dienstverlening gaat bijdragen aan het snel en betrouwbaar afhandelen van klantzaken. De klant kan wanneer we de basis op orde brengen digitaal inzicht krijgen in de onderhande zijnde aanvragen en het management kan beter sturen op het behalen van termijnen hiervan. Bovendien draagt digitalisering bij aan transparant en daarmee rechtmatig handelen van de overheid.

Organisatie

Waar het gaat om de interne I&A organisatie is de conclusie dat in het verleden met name is geïnvesteerd in uitvoering en uitvoeringscapaciteit en niet in de organisatie van eigen werkprocessen, het ontwikkelen van visie en kaders voor de organisatie binnen de I&A organisatie. Ook is de invulling van strategische en/of regiefuncties achtergebleven. Als gevolg hiervan heeft de ontwikkeling van dit vakgebied stil gestaan en lopen we achter de feiten aan, wat we elke dag in onze bedrijfsvoering als belemmering terugzien. In het verleden is dit al wel onderkend en er zijn extra middelen toegekend. (zie achtergrond)

Voor wat betreft de vakteams ofwel 'de business' wordt bovendien geconstateerd dat er weinig procesmatig wordt gedacht, men weinig eigenaarschap vertoont op de thema's digitalisering en informatisering van hun eigen werkprocessen. En er weinig ervaring is met en bekwaamheid tot goed opdrachtgeverschap. Strategische informatieplannen - vanuit de business - ontbreken. Men is zich ook nog te weinig bewust van wettelijke verplichtingen op het gebied van digitalisering op de eigen vakgebieden. Hoewel I&A hierin niet eindverantwoordelijk is vervult deze wel een faciliterende rol in de ontwikkeling en die rol is nu onvoldoende ontwikkeld. De voorgestelde aanpak voorziet in een versterking van I&A en tegelijkertijd een versterking binnen de vakteams en de daarbij behorende processen.

Een aantal risico's is hieronder nader uitgewerkt en toegelicht.

Financieel

De afgelopen jaren zijn de kosten van hardware, software en dienstverlening landelijk om tal van redenen sterk gestegen. Ofschoon de grootste stijgingen voorlopig achter de rug lijken, is de toekomst niet te voorspellen. M&I verwacht dat ook de komende jaren de kosten voor I&A alleen maar zullen gaan stijgen. Het rapport kijkt vooruit tot 2027, echter voorliggend rapport en daardoor dit voorstel is gebaseerd op prijspeil 2023. Derhalve moeten de genoemde bedragen jaarlijks geïndexeerd worden. Bovendien is de doorlooptijd van voorgestelde programmatische aanpak ruim 4 jaar. Dat is een lange periode gezien de technische ontwikkelingen met bijbehorende onzekerheden. **In de genoemde bedragen zit overigens geen indexering verwerkt. Indien nodig en van**

toepassing wordt dit betrokken bij de kadernota (net als andere indexeringen).

Desondanks vraagt de benodigde kwaliteitsslag een meerjarenaanpak. De incidentele financiering maakt het mogelijk om te versnellen daar waar het kan en bovendien in te spelen op actualiteiten.

Vacatures

De SWO is net als veel werkgevers in Nederland, moeizaam in staat om de in het rapport genoemde noodzakelijke strategische functies in te vullen. Er wordt op deze posities daarom noodzakelijkerwijs ingehuurd ondanks alle pogingen dit te voorkomen. We zullen dan ook de komende tijd rekening moeten blijven houden met inhuur (hoewel deze ook niet altijd van het gewenste niveau is). Een factor 1,5 voor inhuur ten opzichte van reguliere formatie, zoals genoemd in het rapport, is hier te optimistisch gebleken, 1,8 tot 1,9 lijkt reëler. Daarnaast zal in het kader van een strategisch personeelsplan ook nog naar de beloning van diverse strategische functies gekeken moeten worden. De in het rapport genoemde salariskosten voor deze functies zijn de benchmark gemiddelden maar op basis van onze huidige ervaringen in de huidige markt te laag. Desondanks zet de SWO volop in om de juiste mensen binnen boord te krijgen. De mate waarin we hierin slagen heeft effect op het behalen van de voorgenomen doelen. Voor de programmatische aanpak is een inschatting gemaakt over een aantal jaarschijven. De voortgang kan beïnvloed worden door de arbeidsmarkt of duurdere inhuur. Eventuele verschuivingen in de tijd worden gerapporteerd in lijn met beslispunt 8.

Sourcing- en cloudstrategie

Waar het gaat om de infrastructuur is de landelijke ontwikkeling, dat steeds meer applicaties, data en servers in 'the cloud' staan. Softwareleveranciers stellen nieuwe pakketten alleen nog maar beschikbaar als SAAS-oplossingen (software as a service). Maar ook de snel toenemende eisen aan het beheer van de omgeving vanuit security en continuïteit versterken deze ontwikkeling. Dit stelt hoog specialistische eisen aan onze mensen waar in een relatief kleine ICT-organisatie vrijwel niet meer aan te voldoen is, zie ook het rekenkamerrapport.

Wat precies nog in eigendom en eigen beheer blijft en wat buiten de deur geplaatst wordt en in welk tempo is het onderwerp van de nog op te stellen 'sourcingsstrategie'. Hierna kan een strategisch personeelsplan worden opgesteld om de personele consequenties in beeld te brengen. De geschetste krimp op termijn op het gebied van systeembeheer en de servicelijn zal daarbij moeten blijken.

Operationeel vs tactisch strategisch

In het M&I rapport wordt opgemerkt dat de SWO in relatie tot de benchmark 2023 bovengemiddeld is bemenst voor wat betreft projectleiders. Ontwikkelingen op dit vakgebied gaan razendsnel. De opgave waar de SWO voor staat is veel meer een kwalitatieve dan een kwantitatieve opgave. Gelet op de hoeveelheid werkzaamheden en de programmatische aanpak op dit moment verdient het geen aanbeveling om nu al tot vermindering van projectleiders over te gaan. Of dit verantwoord kan moet nog blijken uit een op te stellen strategisch personeelsplan.

Specialistische kennis

Daarnaast constateert de SWO zelf dat zij in de praktijk veelal generalisten in dienst heeft op het gebied van project- en informatiemanagement, hetgeen gelet op de brede scope van werkzaamheden te rechtvaardigen is of in ieder geval was.

Adviesvragen en projecten worden echter steeds complexer en specialistischer van aard en komen doorgaans te laagfrequent voor om zelf kennis op te bouwen en te behouden. Naast technische implementatie van een nieuw pakket of nieuwe applicatie wordt ook adoptie ervan een steeds belangrijker thema. Adoptie van nieuwe standaard werkwijzen samenhangend met een pakket implementatie vergt dan ook veelal specialistische domeinkennis en algemene kennis en kunde rondom implementaties en adoptie. Advisering rondom digitalisering idem.

Deze specialistische domeinkennis is niet aanwezig en het is ook niet realistisch om deze in de volle breedte in huis te hebben binnen de SWO. Een en ander betekent in de toekomst wel haast per definitie tijdelijke inhuur van specifieke kennis bij de aanschaf

van grotere applicaties of systemen. Hiermee zal bij projecten rekening gehouden moeten worden bij de begroting van projectkosten.

Dan kan ook worden vastgesteld welke inverdieneffecten op de personele capaciteit kunnen worden gerealiseerd op het moment dat het huis op orde is. Daar valt nu slechts in algemene termen iets over te zeggen.

Wettelijke ontwikkelingen

Zowel nationaal als ook Europees worden steeds hogere wettelijke eisen gesteld aan cyberbeveiliging van de essentiële dienstverlening van de overheid. Waar het gaat om dienstverlening en communicatie tussen overheid en burger is er een min of meer samenhangend geheel van wetten afgekondigd. Bij dienstverlening gaat het bijvoorbeeld om de Wet Modernisering Elektronisch Bestuurlijk Verkeer die verplicht tot 'digitale communicatie'. Op dit moment is de SWO druk bezig om de WOO en de Omgevingswet te implementeren, die ook gericht zijn op een andere vorm van communicatie en transparantie richting de inwoners. Te verwachten is dat de komende jaren hierdoor nog aanvullende investeringen nodig zijn.

Huidige performance problemen

Zoals hierboven ook kort aangestipt is ondervindt de SWO problemen met de beschikbaarheid van systemen. Daar waar vrijwel iedereen voor de uitvoering van zijn reguliere werkzaamheden volledig afhankelijk is geworden van de beschikbaarheid daarvan, leidt het niet goed beschikbaar zijn ervan tot onvrede bij onze klanten en bij onze medewerkers. Dit terwijl de SWO hard werkt aan het imago van een aantrekkelijk werkgever.

Achtergrond

Op 8 juli 2021 is uw gemeenteraad en de gemeenteraad van Hoogeveen per brief van het bestuur van de SWO geïnformeerd over 'de doorlichting' van de SWO door WagenaarHoes. Dit kritische rapport constateerde onder meer achterstallig onderhoud op sommige gebieden in de bedrijfsvoering. Belangrijke constatering hierin is dat er sprake is van een grote achterstand op het gebied van informatievoorziening en digitalisering. Zowel de klant, medewerkers als en bestuur hebben daar (soms veel) last van, door de impact die dit heeft op de efficiëntie van werkprocessen en de beschikbaarheid en kwaliteit van informatie. WagenaarHoes geeft hierbij aan dat de ontstane situatie niet eenvoudig of snel is op te lossen en dat dit veel menskracht en geld gaat vragen. Het onderzoeksrapport is destijds in beide colleges en in het SWO-bestuur besproken en de conclusies en aanbevelingen zijn breed gedeeld. Het bewustzijn ontstond dat we de komende jaren zullen moeten investeren op de verschillende terreinen.

Als vervolg hierop zijn in beide gemeenten twee interim-secretarissen/directeuren aangetreden die de opdracht hebben om op basis van de 'Doorlichting SWO' te komen met een adviesrapport en routekaart waarin de verschillende stappen in het organisatieontwikkelingstraject in samenhang worden uitgewerkt en in de tijd worden uitgezet. Zij brachten het adviesrapport 'van eiland naar WIJ-land' uit, waarin wordt aangegeven dat de mate van automatisering, vervolgens digitalisering en tenslotte informatisering het efficiënt en effectief functioneren van de SWO als organisatie niet bevordert. Sterker nog, er zijn processen waarbij de achtergebleven investeringen ertoe leiden dat er nog altijd veel handmatig, foutgevoelig werk gedaan moet worden en/of systemen niet in staat zijn tot gegevensoverdracht. Niet alleen leidt dit op sommige plekken tot een hoge mate van inefficiency, maar ook tot verminderde werkvreugde, omdat duidelijk is dat taken zo veel eenvoudiger zouden kunnen worden uitgevoerd. Dit lage basishniveau belemmert ook de digitalisering naar de samenleving toe én een effectieve informatievoorziening om te kunnen sturen en grip te krijgen op bedrijfsvoering en op cruciale uitvoeringstaken.

Desondanks is de afgelopen jaren ook binnen de SWO geïnvesteerd in I&A (zie bijlage 2 voor een overzicht). Deze investeringen hadden als eerste betrekking op de hardware, welke als gevolg van de technologische ontwikkelingen een beperkte levensduur hadden. Daarnaast is er geïnvesteerd in extra formatie op uitvoerend niveau, welke met de kennis van nu op een onjuist niveau is ingestoken. De analyse van M&I is echter dat de

problemen inmiddels niet zozeer meer zitten op uitvoerende capaciteit als wel op het ontbreken van visie, richting en kaders en de daarbij noodzakelijke functionarissen, waardoor zaken vastlopen. De middelen op het gebied informatieveiligheid waren noodzakelijk, maar te beperkt en tot slot zijn er gelden beschikbaar gesteld voor datagedreven werken. Na opstart van het programma is besloten te temporiseren gezien het feit dat data/informatie doorgaans een uitkomst is van een werkproces. Zolang werkprocessen niet gestandaardiseerd en niet gedigitaliseerd zijn zal dit negatieve effecten hebben op de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de gegenereerde informatie/data. Met de inzichten die is opgedaan vanuit voorliggende scan worden de ambities op het gebied van datagedreven werken geïntegreerd in voorliggende aanpak, waarbij de inzet is om eerst de basis van de processen op orde te brengen. Dit is ook de reden waarom de uitvoering van de maatregelen uit het advies van de rekenkamer met betrekking tot data-ethiek wordt getemporiseerd. De beschikbare middelen voor dit project zijn reeds op een eerder moment gerealloceerd om de overige projecten I&A te kunnen financieren.

Met de komst van de nieuwe directie in 2022 is als volgende stap de organisatieontwikkeling opgepakt langs vier pijlers, waarvan Processen & Informatie ook een belangrijke is. Besloten werd een extern bureau (M&I) een scan te laten uitvoeren om zo een integraal beeld te krijgen van de vereiste investeringen en risico's in de volle breedte van informatievoorziening en digitalisering omdat dit inzicht in de vorige onderzoeken ontbrak. Parallel hieraan heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar informatieveiligheid. Waar mogelijk is werkende weg al begonnen met het aanpakken van gesignaleerde knelpunten uit de genoemde onderzoeken. Voorliggende scan gaat echter uit van een fundamentele aanpak en heeft gebruik gemaakt van alle voorliggende onderzoeken maar ook van benchmarkinformatie. Daarnaast zijn er de nodige verdiepende gesprekken gevoerd in de organisatie. M&I geeft inzicht in de benodigde investeringen en aanpak om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken.

De financiële gevolgen zijn

Het adviesrapport voorziet in de oplossingen voor de geconstateerde knelpunten. Dit betreft zowel activiteiten als ook formatie op strategische en regiefuncties. Het gaat hier om het inhalen van achterstanden, die financieel niet zijn begroot.

Om de noodzakelijke investeringen te kunnen doen en ook de capaciteit kwalitatief te versterken is het nodig om structurele verplichtingen aan te gaan. In het licht van de ravijnjaren van beide gemeenten is een dergelijke uitzetting van de gemeentelijke begrotingen een risico.

Gelet op deze context stellen we budget structureel en incidenteel voor de periode tot en met 2028 beschikbaar, conform het besluit van het bestuur van de SWO volgens de 30/70 verhouding met Hoogeveen. Op deze wijze kan de zeer noodzakelijke aanpak starten binnen de huidige financiële ruimte van beide gemeenten. En tegelijkertijd heeft de SWO de opdracht zo veel als mogelijk in te verdienen om de structurele uitzetting na 2028 te beperken. Het voorstel is om de structurele lasten na 2028 vooralsnog kostenneutraal te verwerken door hiertegenover een gelijk bedrag aan mogelijke inverdieneffecten op te nemen.

Belangrijk hierbij is om op te merken dat de SWO in deze aanpak structurele verplichtingen moet aangaan, wetende dat deze vooralsnog incidenteel gedekt zijn. In het derde jaar van deze aanpak wordt een voorstel voorgelegd over de hoogte van de benodigde structurele uitzetting.

Begroting roadmap doorontwikkeling IV						
Activiteiten roadmap	2024	2025	2026	2027	2028	
Incidentele kosten						
0. Projectmanagement	€ 30.000	€ 123.000	€ 123.000	€ 123.000	€ 62.500	
0. program management		€ 110.000	€ 110.000	€ 110.000	€ 82.500	
1. Training digitaal leiderschap		€ 45.000				
3. Begeleiding Europese aanbesteding		€ 50.000	€ 50.000			
4. Friciekosten (pm)						
4. Outsourcing ready maken (pm)						
4. Uitwerken scenario's scope sourcing	€ 30.000					
4. Transitieperiode				€ 734.375		
4. Werven/opleiden nieuwe rollen regie sourcing		€ 20.000				
6. Processen in beeld		€ 50.000				
6. Processen volwassenheid meten		€ 25.000				
8. Exitplan voor behouden data				€ 15.000		
8. Externe begeleiding data architectuur			€ 10.000			
8. Ontwikkeling BI en dataplatform			€ 100.000			
10. Strategisch personeelsplan opstellen		€ 50.000				
Structurele kosten					jaarlijks na 2028	
2. Architect		€ 99.000	€ 99.000	€ 99.000	€ 99.000	€ 99.000
4. Jaarlijkse kosten outsourcing na transitie					€ 1.762.500	€ 1.762.500
5. Servicemanager		€ 55.000	€ 111.000	€ 111.000	€ 111.000	€ 111.000
8. Beheer dataplatform				€ 90.000	€ 90.000	€ 90.000
9. Uitvoering informatieveiligheidsplan	-€ 15.000	€ 436.000	€ 418.500	€ 327.500	€ 235.000	€ 235.000
10. I-beleidsadviseur/-strateeg		€ 92.000	€ 92.000	€ 92.000	€ 92.000	€ 92.000
10. A-strateeg/ICT-regisseur		€ 92.000	€ 92.000	€ 92.000	€ 92.000	€ 92.000
11. Meedoen met benchmark M&I/Partners					€ 15.000	€ 15.000
Totaal structureel na 2028					€ 2.496.500	
Totaal Incidenteel en structureel tm 2028	€ 45.000	€ 1.247.000	€ 1.205.500	€ 1.793.875	€ 2.641.500	€ 6.932.875

Los van dit voorstel volgt op korte termijn nog besluitvorming binnen de SWO als gevolg van gewijzigde boekhoudkundige regelgeving. Waar we in het verleden ICT-investeringen mochten kapitaliseren, moeten we nu in een aantal gevallen deze ten laste brengen van de exploitatie. Meerjarig heeft dit niet of nauwelijks financieel effect, echter kan het wel zorgen voor schommelingen tussen de verschillende jaren.

Het instellen van een reserve voor "toekomst vaste informatievoorziening SWO" voor een bedrag van € 2.079.863 komt ten laste van de algemene reserve. Dit heeft geen effect op het begrotingsresultaat, maar heeft wel effect op de kengetallen en het weerstandsvermogen. De reserve wordt ingesteld via dit raadsbesluit. Tevens wordt in dit raadsvoorstel het voeden van de reserve opgenomen en de gelijktijdige onttrekking in 2024. In de daaropvolgende jaren wordt de onttrekking uit de reserve geregeld met de vaststelling van de begroting 2025.

Alternatieven

De theoretisch beschikbare alternatieven zijn de volgende:

Niets doen met als gevolg:

M&I heeft kort benoemd wat risico's zijn van niet investeren:

- dat SWO nu al risico's loopt en steeds meer risico's gaat lopen op het terrein van bedrijfscontinuïteit en informatieveiligheid;
- dat de mate van de digitale dienstverlening niet aansluit bij de terechte verwachtingen van de klant, terwijl de mogelijkheden daartoe er wel grotendeels zijn.

Delen uitvoeren

M&I heeft als opdracht gekregen om in samenhang een voorstel te doen hoe de informatisering binnen de SWO op orde gebracht kan worden. De uitkomsten leveren voor ingewijden weinig tot geen verrassingen op. Door delen te schrappen zal het eindresultaat zeker niet behaald worden. Daarnaast maakt het schrappen van een onderdeel vrijwel zeker de uitvoering van overige onderdelen tot desinvestering.

Doorlooptijd verlengen

Vanuit oogpunt van effectiviteit is de doorlooptijd van ruim 4 jaar al lang om de focus te houden op de uitvoering.

Het verlengen van doorlooptijd is gelet op wettelijke verplichtingen maar beperkt mogelijk. Bovendien starten mogelijke inverdieneffecten ook later.

Participatie

Met de medezeggenschap wordt afgestemd hoe omgegaan wordt met de personele consequenties. Het voorliggend rapport van M&I heeft op zichzelf geen adviesplicht richting de OR.

Communicatie

De beide gemeenteraden worden op 9 september door de directie bijgepraat.

Bijlagen

Bijlage 1: rapport M&I

Bijlage 2: overzicht investeringen afgelopen jaren

Zuidwolde, 3-9-2024

Burgemeester en Wethouders van De Wolden,

Roelof Pieter Koning
gemeentesecretaris

Inge C.J. Nieuwenhuizen
burgemeester