



EINDHOVEN

# Oprichtingsplan ICT-Coöperatie Beware

Verkenning naar oprichting, inrichting en businessmodel

VERTROUWELIJK

gemeente Eindhoven

Concept  
april 2016

april 2016 Oprichtingsplan  
ICT-Coöperatie Beware - Verkenning naar oprichting, inrichting en businessmodel

Concept

## **Colofon**

### **Uitgave**

Gemeente Eindhoven

### **Datum**

april 2016

VERTROUWELIJK

## Inhoudsopgave

<b>MANAGEMENTSAMENVATTING</b>	<b>5</b>
<b>1 INLEIDING</b>	<b>7</b>
<b>2 EEN GEDEELDE AMBITIE</b>	<b>7</b>
<b>3 DOELSTELLING VAN EEN INTERGEMEENTELIJKE ICT-COÖPERATIE</b>	<b>8</b>
3.1 Een intergemeentelijke coöperatie met een open karakter past bij de veranderende rol van de overheid en de wijze waarop deze zich organiseert.	8
3.2 Een intergemeentelijke coöperatie biedt een moderne manier van standaardiseren en delen en optimaal profijt van technologische ontwikkeling tegen fundamenteel lagere kosten.	8
<b>4 PROCES OP HOOFDLIJN</b>	<b>10</b>
<b>5 EEN EXPEDITIE MET ONZEKERHEDEN...</b>	<b>11</b>
<b>6 EEN EXPEDITIE DIE MET GROTE BELANGSTELLING WORDT GEVOLGD.</b>	<b>12</b>
<b>7 ER ZIJN MEER INITIATIEVEN OM TE STATUS QUO TE DOORBREKEN.</b>	<b>12</b>
<b>8 FASE 1: AMBITIE</b>	<b>12</b>
<b>9 DE VOLGENDE FASE: FORMING VAN EEN COÖPERATIE</b>	<b>13</b>
9.1 Oprichting van de Coöperatie	13
9.2 Benoemen Raad van Commissarissen en directie	16
9.3 Operationaliseren Coöperatie (o.b.v. community building)	17
9.4 Maken van werkende software	21
9.5 Ledenwerving	21
9.6 Bestuurlijke stappen formele oprichting	21
<b>10 FASE 3: VERBINDING MET DE MARKT.</b>	<b>22</b>
10.1 Verkennen en vormgeven van de samenwerking met private launching leverancier(s)	22
10.2 Ontwikkeling Businesscase en verdienmodel	23

Concept

<b>BIJLAGE 1: MEMORANDUM OF UNDERSTANDING D.D. 15 JUNI 2016.</b>	<b>26</b>
<b>BIJLAGE 2: CONCEPT-STATUTEN COÖPERATIE</b>	<b>26</b>
<b>BIJLAGE 3: CONCEPT-LIDMAATSCHAPSOVEREENKOMST</b>	<b>26</b>
<b>BIJLAGE 4: CONCEPT REGLEMENT RAAD VAN COMMISSARISSEN</b>	<b>26</b>
<b>BIJLAGE 5: CONCEPT-DIRECTIEREGELEMANT</b>	<b>26</b>
<b>BIJLAGE 6: VOORSTEL BENOEMINGSWIJZE RAAD VAN COMMISSARISSEN EN DIRECTIE</b>	<b>26</b>

VERTROUWELIJK

## Managementsamenvatting

De wereld verandert. De manier waarop mensen daarin acteren ook. De mens zit veel meer aan het stuur van zijn eigen leven. In onze interactie met burgers willen we toekomstbestendige oplossingen creëren, die matchen met die ontwikkeling. Snelle technologische ontwikkelingen vragen om een overheid, die sneller en beter op deze ontwikkelingen kan inspelen. Een overheid, die zich weet te bewegen in een smart society, waarin open data en big data – naast privacygevoelige gesloten data - een grote rol spelen. En een wereld waarin nieuwe standaarden voor dienstverlening ontstaan, gebaseerd op de vraag van- en in interactie met inwoners, bedrijven en ketenpartners. Betaalbaarheidsvraagstukken, veranderende rollen in de samenleving en verschuivingen van individueel eigendom naar gedeeld gebruik en bezit maken dat overheden bewust keuzes maken welke taken zij zelfstandig uitvoeren, welke taken zij door of samen met partners in de stad of hun gemeente (laten) uitvoeren, welke taken samen met de regio worden opgepakt en welke taken op nationaal of supranationaal niveau. Waarbij ook het rijk gemeenten steeds meer stimuleert hun krachten te bundelen in innovatieve en efficiënte samenwerkingen.

In deze context beraden steeds meer gemeenten zich op de toekomst van hun informatiehuishouding en ICT. Zo groeit op diverse plekken, onder meer in de algemene ledenvergadering van de VNG, de ambitie om als gemeenten gezamenlijk te werken aan een aantrekkelijk alternatief voor de huidige situatie, die gekenmerkt wordt door afhankelijkheid van voornamelijk twee leveranciers die hoge prijzen rekenen. Recente publicaties bevestigen dat beeld. De gemeenten Boxtel<sup>1</sup>, Eindhoven en Woerden delen de ambitie om hun informatiehuishouding te verbeteren, te standaardiseren, te delen met andere gemeenten en substantieel goedkoper te maken én hebben een gedeeld idee over de manier waarop dit meervoudige doel bereikt kan worden. Deze drie gemeenten hebben elkaar gevonden in de gedachte een coöperatie aan te gaan om vorm te geven aan een fundamentele systeemverandering, waarvan data gedreven werken (al dan niet op basis van open data), snelle productie van software om tijdig in te kunnen spelen op inhoudelijke veranderingen, kennis en kosten delen in intergemeentelijke samenwerking en een werkelijke verandering van marktverhoudingen de belangrijkste onderdelen zijn. Onderweg houden we directe verbinding met andere initiatieven op dit werkteerrein, om uit te wisselen en samen op te werken waar dat maar kan.

Eén keer betalen en daarna stellen alle deelnemende gemeenten aan elkaar beschikbaar. Dat is de filosofie van het voorstel om te komen tot oprichting van een nieuwe ICT-coöperatie voor gemeenten. De Coöperatie Beware<sup>2</sup> moet een open platform worden, dat werkt met open (overheids-)standaarden, die op landelijk niveau ontwikkeld zijn, onder andere door VNG-KING.-Dat zal - zeker op langere termijn - besparingen met zich meebrengen én leiden tot versnelling van innovatie en implementatie van vernieuwing.

Het vormgeven en inrichten van een intergemeentelijke ICT-Coöperatie is te beschouwen als een expeditie met een hoog innovatief karakter, waarbij veel belangstellende meekijken. Voor deze expeditie kiezen we een gefaseerde aanpak. In de eerste fase zijn de gemeenten Eindhoven, Woerden en Boxtel hun gezamenlijke verkenning gestart. Hierin wordt ook de samenwerking met een private launching leverancier verkend. De formele oprichting van de Coöperatie met de drie deelnemende gemeenten is de volgende noodzakelijke stap (fase 2) die het mogelijk maakt om zoveel mogelijk andere gemeenten bij dit initiatief aan te sluiten. De Coöperatie concentreert zich in deze fase op het ontwikkelen van werkende software en het delen daarvan met zoveel mogelijk andere gemeenten. De verkenning van de samenwerkingsvorm met een private launching leverancier vraagt nog nader onderzoek en meer tijd. De inrichting daarvan doen we in fase 3, die gericht is op de verbinding van de Coöperatie met de markt.

Inzicht in de precieze producten- en dienstenportfolio, het prijs- en verdienmodel, gevraagde inspanningen én meer basis in de zin van gezamenlijk ontwikkelde, werkende software, zijn noodzakelijk als basis voor het financiële plan en de businesscase. Dit inzicht is ook voorwaarde voor een gedegen afweging over een verdergaande samenwerking met een launching leverancier en de manier, waarop die vorm kan krijgen.

<sup>1</sup> Er is sprake van een ambtelijke fusie tussen de gemeenten Boxtel en St. Michielsgestel. Waar hier Boxtel wordt genoemd, wordt steeds de gemeenschappelijke regeling bedoeld die uit deze fusie voortvloeit. De gemeenschappelijke regeling is hiermee medeoprichter van de coöperatie.

<sup>2</sup> Beware = **B**oxtel, **E**indhoven, **W**oerden ware (software), Beware = **B**oxtel, **E**indhoven en **W**oerden are

Concept

Wanneer de Coöperatie een succes blijkt te zijn en meerdere gemeenten de kosten met elkaar delen, kan het toekomstige bestuur van de Coöperatie bij de Raad van Commissarissen een voorstel doen tot onderzoek naar een samenwerking met een of meerdere launching leveranciers en met een nader uitgewerkt plan komen.

VERTROUWELIJK

## 1 Inleiding

De wereld verandert. De manier waarop mensen daarin acteren ook. De mens zit veel meer aan het stuur van zijn eigen leven. In onze interactie met burgers willen we toekomstbestendige oplossingen creëren, die matchen met die ontwikkeling. Snelle technologische ontwikkelingen vragen om een overheid, die sneller en beter op deze ontwikkelingen kan inspelen. Een overheid, die zich weet te bewegen in een smart society, waarin open data en big data – naast privacygevoelige gesloten data - een grote rol spelen. En een wereld waarin nieuwe standaarden voor dienstverlening ontstaan, gebaseerd op de vraag van- en in interactie met inwoners, bedrijven en ketenpartners. Betaalbaarheidsvraagstukken, veranderende rollen in de samenleving en verschuivingen van individueel eigendom naar gedeeld gebruik en bezit maken dat overheden bewust keuzes maken welke taken zij zelfstandig uitvoeren, welke taken zij door of samen met partners in de stad of hun gemeente (laten) uitvoeren, welke taken samen met de regio worden opgepakt en welke taken op nationaal of supranationaal niveau. Waarbij ook het rijk gemeenten steeds meer stimuleert hun krachten te bundelen in innovatieve en efficiënte samenwerkingen.

## 2 Een gedeelde ambitie

In deze context beraden steeds meer gemeenten zich op de toekomst van hun informatiehouding en ICT. Zo groeit op diverse plekken, onder meer in de algemene ledenvergadering van de VNG, de ambitie om als gemeenten gezamenlijk te werken aan een aantrekkelijk alternatief voor de huidige situatie, die gekenmerkt wordt door afhankelijkheid van voornamelijk twee leveranciers die hoge prijzen rekenen. Recente publicaties bevestigen dat beeld. De gemeenten Boxtel<sup>3</sup>, Eindhoven en Woerden delen de ambitie om hun informatiehouding te verbeteren, te standaardiseren, te delen met andere gemeenten en substantieel goedkoper te maken én hebben een gedeeld idee over de manier waarop dit meervoudige doel bereikt kan worden. Deze drie gemeenten hebben elkaar gevonden in de gedachte een coöperatie op te richten om vorm te geven aan een fundamentele systeemverandering, waarvan data gedreven werken (al dan niet op basis van open data), snelle productie van software om tijdig in te kunnen spelen op inhoudelijke veranderingen, kennis en kosten delen in intergemeentelijke samenwerking en een werkelijke verandering van marktverhoudingen de belangrijkste onderdelen zijn. Onderweg houden we directe verbinding met andere initiatieven op dit werkerrein, om uit te wisselen en samen op te werken waar dat maar kan.

Binnen tien jaar zijn data belangrijker dan systemen. Data weerspiegelen ons menszijn. Systemen zijn er om te werken met data, niet andersom. Systemen moeten zich kunnen aanpassen aan de wijzigende omstandigheden. Oog voor privacy-waarborging en beveiliging is hierbij essentieel, gezien de maatschappelijke aandacht hiervoor én de risico's die 'open source' in deze context in zich draagt.

De levensduur van software wordt steeds korter. Daarom zal de focus kunnen verschuiven van "de beste software maken" naar "software maken, die goed genoeg is en makkelijker aan te passen of te vervangen". Daarbij is van belang dat:

- de ontwikkeling van software veel sneller moet dan nu gebruikelijk is, zodat we de snelheid van veranderingen kunnen bijhouden;
- we optimaal gebruik kunnen maken van nieuwe mogelijkheden, die de technologie ons biedt;
- we bouwen aan een open informatiehouding: in de basis gestandaardiseerd op basis van relevante data (open of gesloten) en op het principe stekker-stopcontact (zie hierna 3.2.1.), zonder drempels voor nieuwe innovatieve toetreders;
- we samenwerken met anderen en daarin kennis en kosten delen;
- we data, kennis, afspraken en berichtenverkeer gebruiken die zijn gebaseerd op een gemeenschappelijke (referentie)architectuur;

<sup>3</sup> Er is sprake van een ambtelijke fusie tussen de gemeenten Boxtel en St. Michielsgestel. Waar hier Boxtel wordt genoemd, wordt steeds de gemeenschappelijke regeling bedoeld die uit deze fusie voortvloeit. De gemeenschappelijke regeling is hiermee medeoprichter van de coöperatie.

- we zelf de broncode van onze software bezitten om onafhankelijk te kunnen doorontwikkelen, koppelen en veranderen in het tempo, dat we nodig vinden;
- deze innovatie past in onze manier van innoveren;
- er geen vendor-lockin ontstaat<sup>4</sup>.

### 3 Doelstelling van een intergemeentelijke ICT-coöperatie

In de kern is het doel van de beoogde intergemeentelijke ICT-coöperatie het innoveren van de gemeentelijke ICT door deze voortdurend te verbeteren, te standaardiseren en substantieel goedkoper te maken, gebaseerd op gemeenschappelijke afspraken rond het verwerken van data.

Met het oprichten van een ICT-coöperatie spelen Eindhoven, Woerden en Boxtel in op de Digitale Agenda 2020, die in juni 2005 met overweldigende meerderheid is vastgesteld door de algemene ledenvergadering van de VNG. Deze Digitale Agenda heeft twee pijlers: ruimte maken voor innovatieve ontwikkelingen en het benutten van de kracht van het collectief van gemeenten. De werkwijze van de Coöperatie verbindt beide pijlers: het leidt tot standaardisering van de infologische en technische kern en het biedt een innovatief alternatief voor de huidige situatie, waarin de markt wordt gedomineerd door een beperkt aantal spelers, waarbij gemeenten voor de ontwikkeling van hun dienstverlening gebonden zijn aan de "huisleverancier".

De Coöperatie moet aantonen een (functioneel en economisch) alternatief te bieden voor de huidige situatie. Het beoogde resultaat is een state-of-the-art informatiehuishouding, in beheer van de opdrachtgevers van de Coöperatie, in coöperatief eigendom, onafhankelijk, binnen de wet en regelgeving op het gebied van de privacy, passend op de vastgestelde standaarden, tegen substantieel lagere kosten en met ontwikkelkracht, implementatiesnelheid en informatieveiligheid.

#### 3.1 Een intergemeentelijke coöperatie met een open karakter past bij de veranderende rol van de overheid en de wijze waarop deze zich organiseert.

Door een intergemeentelijke coöperatie aan te gaan op het gebied van informatiehuishouding, waarin software zelf wordt ontwikkeld en wordt gedeeld, kunnen de deelnemende gemeenten sneller anticiperen op veranderingen. Beoogd wordt de Coöperatie zo te laten functioneren dat burgers en bedrijven bij de werkwijze kunnen aansluiten en zo zelf daadwerkelijk eigenaar en beheerder kunnen zijn van hun eigen gegevens. Dit gedachtegoed past bij de rol die de deelnemende gemeenten hierin voor zichzelf zien. De Coöperatie is een manier om de organisatie van de overheid aan te laten sluiten bij de veranderende omgeving. Een omgeving waarin delen en gezamenlijk gebruik steeds vaker in de plaats komen van individueel bezit en overheden steeds zorgvuldiger afwegen op welk niveau zij hun taken optimaal realiseren: individueel, met partners in de stad of de gemeente, met de regio, nationaal of supranationaal.

#### 3.2 Een intergemeentelijke coöperatie biedt een moderne manier van standaardiseren en delen en optimaal profijt van technologische ontwikkeling tegen fundamenteel lagere kosten.

De Gemeentewet schrijft voor dat het College alleen besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen als dat in het bijzonder aangewezen is voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het openbaar belang is gediend met een publiek-private samenwerking, waarin gemeenten zichzelf en elkaar helpen om tegen geringere kosten meenschapsgeld), op een moderne manier software te ontwikkelen, te standaardiseren en te delen. Dit uiteraard binnen de regelgeving ten aanzien van gezonde marktwerking en mededinging.

<sup>4</sup> Een Vendor lock-in maakt een klant afhankelijk van een leverancier voor producten en diensten, omdat hij niet in staat is om van leverancier te veranderen zonder substantiële omschakelingskosten of ongemak. Om te kunnen spreken van vendor lock-in dient er bovendien sprake te zijn van een superieur of beter alternatief waarnaar men zou willen overstappen. Zou er geen superieur of beter alternatief zijn dan is de gekozen oplossing optimaal en zal de afhankelijkheid van de leverancier niet beschouwd worden als een lock-in (bron: wikipedia).



De Coöperatie bevordert en faciliteert samenwerking tussen burgers, bedrijven, (lokale)overheid, afnemers en leveranciers en beoogt daarbij belemmeringen weg te nemen, zodat we optimaal kunnen profiteren van technologische ontwikkelingen en deze ten dienste van de maatschappelijke opgaven van de steden en de gemeenten kunnen inzetten. De gemeenten zijn op deze manier beter in staat hun dienstverlening aan te passen in het tempo dat tegenwoordig door burgers en bedrijven en vanwege veranderende regelgeving wordt gevraagd. Bovendien is een reële verwachting dat op deze wijze de standaardisatie van de gemeentelijke informatiehuishouding en ICT een forse impuls krijgt, waardoor verschillende applicaties, en dus ook gegevens en werkprocessen, makkelijker aan elkaar kunnen worden gekoppeld en de (gemeentelijke) overheid dus beter wordt gefaciliteerd in de integrale uitvoering van haar taken.

Vanuit het perspectief van gemeenten wordt de huidige ICT-markt gedomineerd door een zeer beperkt aantal aanbieders van essentiële en centrale systemen. Daardoor kunnen gemeenten niet (vrij en flexibel) genoeg profiteren van de technologische ontwikkelingen en potentiële samenwerkingsmogelijkheden. Bovendien zitten gemeenten gevangen in het verdienmodel van de aanbieders: applicaties worden éénmalig (mede op basis van de inbreng van gemeenten) ontwikkeld en vervolgens per gemeente (totaal 393 gemeenten) verkocht. “Modern standaardiseren en delen” betekent dat applicaties eenmaal worden ontwikkeld en betaald, via de cloud ter beschikking worden gesteld aan alle leden en gemeenten alleen nog betalen naar gelang het gebruik van de applicaties. Hoe meer deelnemende gemeenten, hoe meer nieuwe applicaties kunnen worden ontwikkeld en hoe meer de kosten kunnen worden gedeeld. Hierbij worden de KING-, Gemma- en verder vereiste overheidsstandaarden in acht genomen, zodat applicaties gemakkelijk koppelbaar zijn. Het eigendom van de ontwikkelde applicaties ligt bij de Coöperatie. Statutair wordt vastgelegd dat de Coöperatie een open, geïntegreerd en innovatief platform ontwikkelt, dat open staat voor zo veel mogelijk andere ontwikkelaars en leveranciers en dat de Coöperatie, ook door standaardisatie van interfaces en databases, de entree van nieuwkomers op de gemeentelijke ICT-markt bevordert.

### **3.2.1 Een open karakter:**

Het uitgangspunt is een “architectuurplaat” die voldoet aan alle overheidsstandaarden. Dat betekent dat alle applicaties functioneren op de “architectuurplaat”, ook ten opzichte van elkaar. Zoals stekkers in een stopcontact. Door standaardisering van de vraag van de gemeenten en van de connectiviteit (stekker-stopcontact) krijgen zo veel mogelijk (nieuwe, innovatieve) aanbieders de kans om (conform die standaarden) applicaties te ontwikkelen, waarna de gemeente (telkens weer) de beste aanbiedingen kiest.

Er wordt naar gestreefd om voor elke applicatie drie alternatieven (mogelijk van drie verschillende leveranciers) in de etalage te hebben. In elk geval moet het te allen tijde mogelijk zijn om op redelijke termijn, tegen redelijke kosten, met overzienbare technische consequenties en zonder risico's voor de continuïteit alle onderdelen uit de basisinfrastructuur/architectuurplaat en alle daarop functionerende software/applicaties te vervangen door alternatieven die ook aan de geformuleerde standaarden voldoen en ook in relatie tot elkaar functioneren. Alle gemeenten zijn volledig vrij om ook buiten de intergemeentelijke samenwerking om, ICT-dienstverlening elders in te kopen.

### **3.2.2 Veel snellere ontwikkeling van nieuwe applicaties:**

Door middel van een platform en een methodiek, die zich inmiddels een aantal malen in de praktijk heeft bewezen, kunnen nieuwe applicaties veel sneller worden ontwikkeld. Zo werkt de in opdracht van de gemeente Eindhoven voor € 25.000 ontwikkelde CORV-applicatie inmiddels in 91 gemeenten en 18 veilig-thuis organisaties.

De methodiek kenmerkt zich door een opbouw vanuit de inhoud. Op basis van de kennis en ervaringen van de eindgebruikers worden in scrum-sessies de zogenaamde user-stories geformuleerd. Deze eindgebruikers leveren meestal zelf de dienstverlening aan burgers en bedrijven. In samenspraak met eindgebruikers, proceseigenaren, beleidsmakers, ICT-specialisten en ICT-architecten wordt software gemaakt, telkens in korte sprints van twee weken waarin werkende software wordt opgeleverd, die door de opdrachtgever kan worden beoordeeld. Op deze manier wordt de dienstverlening weer leidend in plaats van de systemen en krijgen de dienstverleners meer greep op hun eigen werkprocessen.

### 3.2.3 De applicaties worden samen ontwikkeld in één keer betaald.

De applicaties worden in gemeentelijke gezamenlijkheid ontwikkeld en één keer betaald. Vervolgens komen ze in eigendom van de op te richten Coöperatie, waarvan uitsluitend overheidsorganisaties lid zijn. Vanuit de Coöperatie worden deze applicaties aan zoveel mogelijk andere gemeenten die lid zijn van de Coöperatie tegen een relatief geringe contributie ter beschikking gesteld. Daarna zijn er alleen gebruikerskosten, die direct gerelateerd zijn aan het feitelijk gebruik van de applicaties.

### 3.2.4 Burgers en bedrijven zijn eigenaar en beheerder van eigen gegevens.

Burgers en bedrijven zijn, zowel in het ruimtelijk- als in het sociaal domein, belangrijke medespelers en moeten aansluiting hebben op de gemeentelijke "architectuurplaat". Zo kunnen zij daadwerkelijk eigenaar en beheerder zijn van hun eigen gegevens, in hun eigen persoonlijke digitaal domein.

## 4 Proces op hoofdlijn

Het proces om te komen tot de beoogde ICT-Coöperatie kent drie fasen: de fase van het uitwerken van de ambitie, de fase van de vorming en oprichting van de Coöperatie en de fase van doorontwikkeling naar de ICT Coöperatie. Op dit moment bevinden we ons in de fase van de vorming en oprichting van de Coöperatie. In dit oprichtingsplan beschrijven we het voorstel hiertoe en zetten we uiteen welke stappen nodig zijn voor de doorontwikkeling naar de ICT-Coöperatie en de zaken die hiervoor nog nader moeten worden verkend.



## 5 Een expeditie met onzekerheden...

Aanvankelijk start de Coöperatie met de gemeenten Eindhoven, Woerden en Boxtel als leden. Dat heeft vooral een praktische reden. Hoe minder gemeenten zijn betrokken bij de oprichting, hoe makkelijker dat gaat, zeker als de gemeenten elkaar op inhoud volledig hebben gevonden. Aansluiting van nieuwe gemeenten is in de coöperatievorm vervolgens nagenoeg drempelloos. Hiervoor geldt het sluiten van een lidmaatschapsovereenkomst.

Het is de bedoeling snel zoveel mogelijk gemeenten aan te laten sluiten en inhoudelijk te verbreden naar software in de gemeentelijke bedrijfsvoering met betrekking tot burgerzaken, het sociaal domein, een subsidiesysteem en een zaakstelsel. In principe zou het uiteindelijke perspectief kunnen zijn dat alle software ten behoeve van de gehele gemeentelijke bedrijfsvoering en dienstverlening in of via de Coöperatie wordt ontwikkeld, maar in de praktijk lijkt dit niet voor de hand te liggen. In elk geval geldt: hoe meer gemeenten aanhaken en hoe meer applicaties en software in de Coöperatie worden ondergebracht, hoe groter het voordeel dat de Coöperatie de deelnemende gemeenten oplevert.

In de komende tijd zal blijken wat de groei(-potentie) van de coöperatie is, in hoeverre de activiteiten toenemen en dientengevolge ook de kosten en opbrengsten. In 2016 wordt gewerkt aan het prijs-, verdien en gebruiksmodel voor de coöperatie, dat aan die toekomstige kosten en opbrengsten ten grondslag zal liggen. Dat model zal de basis zijn voor elke beslissing over in/via de Coöperatie te ontwikkelen software. In individuele businesscases zal op basis van een afweging tussen inhoud en financiën per te ontwikkelen applicatie de haalbaarheid worden beoordeeld. Hierin worden alle kosten die de gemeente maakt voor de ontwikkeling, de implementatie en de exploitatie van de software meegenomen (*total cost of ownership*). Aan de hand van een businesscase met risico-analyse wordt onderzocht of er eind 2017 (voor de koplopergemeenten) en in 2018 (voor de gemeenten die daarop volgen) ten aanzien van de Basisregistratie Personen (BRP) momentum ontstaat voor doorontwikkeling van de Coöperatie.

In de spelregels die we ontwikkelen om af te wegen welke applicaties we inbrengen in de Coöperatie of via de Coöperatie realiseren, wegen we zorgvuldig mogelijke risico's af. Mede op basis van de succesvolle ervaringen met de ontwikkeling van de CORV-applicatie kennen die spelregels in elk geval de volgende elementen:

- Er worden applicaties ontwikkeld die aansluiten bij de wens of een initiatief vanuit de business (primair proces)
- We implementeren nieuwe applicaties als ze getest en door de gebruikers geaccepteerd zijn;
- We besteden specifieke aandacht aan gebruikersvriendelijkheid en *performance* van de applicaties;
- We maken goede afspraken vooraf over de doorontwikkeling van de opgeleverde applicaties (eigenaarschap, kostenverdeling, besluitvormingsproces);
- We wegen af of in/via de Coöperatie de voor de (door-)ontwikkeling van de applicaties benodigde expertise daadwerkelijk beschikbaar is;
- We nemen de vanuit de gemeenten benodigde personele inzet van zowel ICT-ers als vanuit de business (primair proces) voor (door-)ontwikkeling van de software mee in de businesscases;
- We maken vooraf heldere afspraken over de gebruikskosten van de applicaties.

Voorwaarde voor de businesscases is dat de te ontwikkelen software/applicatie een wens of initiatief vanuit de business betreft, het proces waarop de applicatie ziet helder is en er voldoende capaciteit en inzet beschikbaar is vanuit zowel de ICT-kant als vanuit de business (het primaire proces). Een positieve businesscase is randvoorwaarde voor de ontwikkeling van een nieuwe applicatie.

Voor Eindhoven geldt dat de afweging wat we in de Coöperatie onderbrengen plaatsvindt op basis van het reguliere afwegingsproces voor informatiserings en ict-projecten.

Vanaf 2017 is het aan de Raad van Commissarissen van de Coöperatie om jaarlijks de begroting van de Coöperatie op te laten stellen, en door de algemene ledenvergadering te laten goedkeuren, rekening houdend met de inkomsten (entreegelden, contributies en gebruikersfee's) vanuit de deelnemende gemeenten.

## 6 Een expeditie die met grote belangstelling wordt gevolgd.

De wenselijkheid van de ontwikkeling, die we inzetten met de vorming van de intergemeentelijke Coöperatie wordt onderkend in onder meer het traject “Nederland in open verbinding (NIOV)” en heeft de interesse van de VNG en KING<sup>5</sup>. De komende maanden wordt onderzocht welke initiatieven er zijn, gericht op standaardisering en uniformering van gemeentelijke ICT voorzieningen. Daarbij is het niet zozeer het doel om één landelijk systeem te organiseren, maar wel om te komen tot één landelijke standaard voor de gemeentelijke informatiehuishouding met een definiëring van de koppelvlakken. VNG-KING bewaakt vervolgens via de softwarecatalogus welke leveranciers al dan niet voldoen aan de eisen, die gemeenten stellen. Een dergelijk systeem biedt volop ruimte voor innovatie en vernieuwing en ons initiatief past daar perfect in.

Meerdere gemeenten hebben in het afgelopen jaar aangegeven de ontwikkeling die Eindhoven, Woerden en Boxtel samen inslaan met belangstelling te volgen en graag in gesprek te gaan om te verkennen of aansluiting bij de Coöperatie interessant voor hen is. De formele oprichting van de Coöperatie zet de deur open om met deze gemeenten in gesprek te gaan en biedt de mogelijkheid om een samenwerking concreet vorm te geven. Het is belangrijk om nu het momentum te pakken.

## 7 Er zijn meer initiatieven om te status quo te doorbreken.

Overigens staat dit initiatief niet op zich. Zoals beschreven bewegen we ons in een landelijke context waarin op meerdere plekken en op meerdere manieren wordt gevarieerd op een combinatie van samenwerken, delen en een snellere, goedkopere productie van software. Ons initiatief onderscheidt zich met name op de voorwaarde dat alle te ontwikkelen software in eigendom komt van de Coöperatie en daarmee van de leden, waardoor de gemeenten de eigen regie op dit werkterrein terugnemen.

In de algemene ledenvergadering 2015 van de VNG is een opdracht verstrekt om in 2016 met een voorstel te komen voor vergaande samenwerking tussen (alle) gemeenten op dit terrein. De opdrachtnemer binnen de VNG is als waarnemer betrokken in onze stuurgroep. Verder is er contact met andere initiatieven in dit kader. In een aantal gevallen gaat het om gemeenten die zelf een ontwikkeling in gang hebben gezet om software en applicaties toegankelijk te maken of te delen met anderen. Doel is van elkaar te leren, samen te werken waar mogelijk en steeds te scannen waar samensmeltingen tot extra voordeel kunnen leiden. Onze coöperatie is zeker geen doel op zich, eerder een aanjager van een beweging.

In het bijzonder gaan we hier in op het initiatief Gemeenschappelijke Back-office Inkomen (GBI), waarin de Gemeente Eindhoven ook een actieve rol heeft. Twee jaar geleden is dit initiatief gestart door een aantal gemeenten en de VNG, in samenspraak met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vanuit het basisidee dat de dienstverlening aan inwoners kan verbeteren en er efficiency in de uitvoering gerealiseerd kan worden als gemeenten samenwerken en standaardiseren, met voldoende autonomie voor lokaal maatwerk. De basisideeën van GBI en de ICT-coöperatie liggen hiermee in elkaars verlengde. In eerste instantie richten de G4 en 8 grote gemeenten zich nu op de processen die betrekking hebben op de algemene uitkering levensonderhoud en informatie-gestuurd handhaven. GBI richt zich in deze fase op het standaardiseren van processen en van daaruit verder samenwerken. De automatisering van die processen zal langer op zich laten wachten. De ICT Coöperatie, die juist gericht is op de automatisering van processen, kan complementair zijn aan het GBI-initiatief. In de GBI-context is er geen voornemen een formele rechtspersoon op te richten.

## 8 Fase 1: Ambitie

In juni 2015 hebben de colleges van Eindhoven, Woerden en Boxtel de ambitie bevestigd samen met zoveel mogelijk andere gemeenten de gemeentelijke informatiehuishouding voortdurend te verbeteren, te standaardiseren, te delen met andere gemeenten en substantieel goedkoper te maken.

<sup>5</sup> KING = Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, door de VNG opgericht op gemeenten te ondersteunen op weg naar excellente dienstverlening vanuit een effectieve informatiehuishouding.

De 3 colleges hebben vanuit deze ambitie opdracht gegeven een voorstel te doen voor het oprichten van een intergemeentelijke coöperatie, in eerste instantie tussen de gemeenten Boxtel, Eindhoven en Woerden. Tegelijkertijd besloten de colleges tot verkenning van samenwerkingsmogelijkheden met een private launching leverancier, uitgaande van een model waarop zo veel mogelijk andere leveranciers met hun producten kunnen aansluiten. In het hiertoe getekende Memorandum of Understanding (MoU) is bepaald dat de ondertekening daarvan de betrokken partijen op geen enkele manier juridisch bindt.

Het verkenningsproces loopt nog altijd. De gemeenten constateerden in het najaar van 2015 dat er meer werkende software zou moeten zijn om de volgende stappen in de verkenning in te zetten. Momenteel wordt in de drie gemeenten gewerkt aan het ontwikkelen van die software. Het Memorandum of Understanding is als bijlage bij dit oprichtingsplan gevoegd. (bijlage 1).

Fase 1 bestaat uit de volgende elementen:

1. Verkennen van de mogelijkheden
2. Voorbereiden van de Coöperatie
3. Ontwikkelen van software als individuele gemeente (binnen aanbestedingsregels)
4. Besluitvorming.

Het oprichtingsplan dat nu voorligt is het resultaat van de verkenningen in deze fase en maakt onderdeel uit van de voorbereiding voor de oprichting van de Coöperatie en de formele besluitvorming daarover.

## 9 De volgende Fase: Vorming van een coöperatie

Uit de verkenning, die voortvloeit uit het Memorandum of Understanding is gebleken dat meer tijd nodig is om de samenwerkingsmogelijkheden met de private launching leverancier(s) uit te werken en te verkennen. Hiervoor is het nodig de precieze inhoud van de producten- en dienstenportfolio vast te stellen, evenals het prijs- en verdien- en gebruiksmodel. Op die basis kan het financiële plan nader worden uitgewerkt. Bovendien is het belangrijk om de beslissing over de precieze samenwerkingsvorm (op de schaal tussen inkoopmodel of volledige fusie) te baseren op meer in de praktijk werkende software dan nu nog beschikbaar is.

Tegelijkertijd is - om de ambitie als gezamenlijke pioniers in innovatieve ICT en als vernieuwer van de gemeentelijke overheid verder te brengen - nu de volgende stap nodig in de expeditie: de daadwerkelijke oprichting van de Coöperatie. Zo kunnen we het momentum benutten dat is ontstaan door media-aandacht rondom de marktpositie van de twee grote ICT-aanbieders. Daarin is ook de grote ontevredenheid onder gemeenten aan het licht gebracht over zogenaamde "gijzeling" die is ontstaan door een gebrek aan een goed alternatief voor (aansluiting) de systemen van de duopolisten. Wanneer de Coöperatie formeel is opgericht kunnen reeds ontwikkelde applicaties en software daarin worden ingebracht, kan gezamenlijk worden aanbesteed en kunnen we vanaf nu profijt hebben van kleine gezamenlijke inkoopvoordelen.

De fase van vorming van de Coöperatie omvat de volgende stappen:

1. Oprichting Coöperatie
2. Benoemen Raad van Commissarissen en directie.
3. Operationaliseren Coöperatie (o.b.v. community building)
4. Maken van werkende software
5. Ledenwerving

### 9.1 Oprichting van de Coöperatie

#### 9.1.1 De partners

Het succes van de Coöperatie is in belangrijke mate afhankelijk van het aantal gemeenten dat erbij aansluit. De gemeenten Eindhoven, Woerden en Boxtel hebben elkaar gevonden in een gezamenlijke ambitie en een gedeelde visie op de beoogde Coöperatie. Vanuit deze gezamenlijke ambitie wordt aanvankelijk een start

gemaakt met deze drie gemeenten, in de verwachting dat het businessmodel ook voor andere gemeenten dermate interessant is dat zij zullen aanhaken.

Om succesvol te zijn dient de Coöperatie zich permanent met de private markt te verstaan en is er – zeker in eerste instantie – ook private ondernemersexpertise nodig. Mede in die context beoogt de Coöperatie een samenwerking aan te gaan met een private launching leverancier, die aantoonbaar te passen bij de ambitie veel sneller en goedkoper software maken. En net als de deelnemende gemeenten staat voor een open basisarchitectuur, software op maat en het ontwikkelen en hanteren van een nieuw verdienmodel gebaseerd op het één keer ontwikkelen en betalen en daarna met zoveel mogelijk andere gemeenten delen van software en applicaties, waarbij het eigendom van de architectuur en software in eigendom van de coöperatie komen.

De deelnemende gemeenten sluiten een lidmaatschapsovereenkomst. In deze lidmaatschapsovereenkomst zijn de voorwaarden voor toetreding vastgelegd. De gemeenten Eindhoven, Woerden en Boxtel sluiten de lidmaatschapsovereenkomst met de Coöperatie af. Deze lidmaatschapsovereenkomst wordt ook gesloten met nieuwe gemeenten die toetreden. Aan nieuwe leden wordt een nader vast te stellen entreevergoeding gevraagd op basis waarvan verdere ontwikkeling kan plaatsvinden. De concept-lidmaatschapsovereenkomst is als bijlage 3 toegevoegd aan dit oprichtingsplan.

### 9.1.2 De rechtsvorm

De intergemeentelijke samenwerking krijgt vorm in een afzonderlijke rechtspersoon, waarover de gemeenten de maximale controle hebben. Door het ondernemingskarakter en het opereren op de markt is een civielrechtelijke rechtsvorm noodzakelijk.

Bij de keuze voor de rechtsvorm zijn de volgende criteria gehanteerd:

1. in het publieke belang,
2. dus *not for profit*,
3. dus met volledige zeggenschap en control van deelnemende gemeenten,
4. ondernemingsgewijs aangestuurd, (synergie, schaalvoordeel, resultaatgericht),
5. eigendom van software en applicaties ( minder afhankelijkheid),
6. in concurrentie met derden,
7. met behoud van vrijheid van gemeenten ook met andere zaken te doen,
8. makkelijke toetreding in toekomst door geïnteresseerde gemeenten,
9. uitsluiting aansprakelijkheid en beperking van risico.

Verschillende rechtsvormen zijn onderzocht op hun aansluiting bij deze criteria.

De Besloten Vennootschap (B.V) en de Naamloze Vennootschap (N.V.) zijn geen passende rechtsvorm gebleken omdat vennootschappen tot doel hebben winst te genereren voor de kapitaalverschaffers (aandeelhouders) en daarmee niet voldoen aan het criterium *not for profit*. Bij de N.V. en B.V. kunnen gemeenten als aandeelhouders invloed uitoefenen, maar de zeggenschap is minder dan die van de leden in een coöperatie. Voor een Stichting wordt niet gekozen omdat deze rechtsvorm geen leden of aandeelhouders kent en daarmee als minder democratische rechtsvorm niet voor de hand ligt.

Daar waar het een samenwerking betreft tussen overheden heeft de wetgever ook in een publiekrechtelijke variant voorzien, namelijk het aangaan van een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Daarin zijn verschillende varianten uitgewerkt, waaronder een nieuw construct: de bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze is binnen de gewenste samenwerking verder niet onderzocht. Een onderscheidend kenmerk van een gemeenschappelijke regeling is dat deze de democratische legitimatie borgt. Nu het hier om uitvoerende activiteiten gaat die de bedrijfsvoering ondersteunen en niet zozeer om beleidsgevoelige of kaderstellende bevoegdheden van de raad is dit hier minder van belang.

De coöperatie is een rechtspersoon met leden die gericht is op het voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden, krachtens de overeenkomsten die met deze leden zijn gesloten. De rechtsvorm van de coöperatie voldoet het meest aan de hierboven beschreven criteria, zowel qua vorm (governance) als qua inhoud (specifiek ondernemingsdoel).

De coöperatie is in het ondernemingsrecht omschreven als een onderneming in verenigingsverband, met het doel te voorzien in betere condities voor de leden. De leden van een coöperatie, die tevens afnemer zijn, zijn geen middel om winst te maken, maar zijn zelf het doel. Daarom worden coöperaties in het publieke en semipublieke domein wel aangemerkt als “maatschappelijke ondernemingen”. Ook de gebruikelijke governance van een coöperatie past goed bij de te realiseren ambitie. De coöperatie is een verenigingsvorm, dus “van, voor, met, en door de leden”. Ledendominantie en ledenfocus zijn eigen aan de coöperatie. Bij de governance draait het dus uitsluitend om leden; zij bepalen strategie en beleid, benoemen commissarissen, beoordelen de jaarrekening, etcetera. Hiermee hebben de gemeenten, die lid zijn van de Coöperatie, samen maximale zeggenschap. Bijkomend voordeel van de keuze voor een coöperatie met uitsluitend overheidsorganisaties als lid, is dat het afnemen van producten van de coöperatie door de eigen leden/gemeenten, onder bepaalde voorwaarden, is vrijgesteld van de aanbestedingsplicht. Die voorwaarden zijn in jurisprudentie geformuleerd. Hiermee wordt bij de inrichting van de coöperatieve samenwerking rekening gehouden. Een nadere verkenning hiervan vindt plaats in fase 3: de fase waarin de Coöperatie zich verbindt met de markt.

Met de keuze voor een “coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid u.a.”, is het risico voor de deelnemende gemeenten niet groter is dan het eventueel ingebrachte kapitaal. Dit past bij de expeditie die we met elkaar zijn aangegaan: een ontdekkingsreis waarin we bereid zijn te investeren en redelijke risico's te nemen in onze verkenning naar een innovatief businessmodel, dat nog niet eerder is geprobeerd en waarbij de weg ernaar toe zich kenmerkt door voortschrijdende verkenningen en een stapsgewijze aanpak, waarbij we steeds nieuw verkregen inzichten met elkaar verkennen en waarderen.

De rechtsvorm coöperatie kent geen drempels voor toetreding van nieuwe leden en dat past goed bij de beoogde groeistrategie om zoveel mogelijk gemeenten deel te laten nemen. Andere gemeenten/overheidsorganisaties kunnen worden overtuigd met werkende toepassingen en vervolgens tegen een entree-vergoeding aansluiten.

### 9.1.3 Governance

Een coöperatie heeft de grondvorm van een vereniging, maar is ook een onderneming. Dit brengt met zich mee dat het bestuur (wij spreken van ‘de directie’) van de Coöperatie zich daadwerkelijk als een ondernemer moet gedragen, maar nadrukkelijk binnen de door de leden aangegeven kaders én gecontroleerd door die leden.

In de governance-structuur worden de verschillende rollen gedefinieerd:

- Het bestuur (de directie) onderneemt;
- De Raad van Commissarissen houdt toezicht, met de wettelijke verantwoordelijkheden als basis;
- De algemene ledenvergadering beoordeelt jaarlijks (achteraf) beleid en uitvoering. Hiertoe behoort onder meer het al dan niet goedkeuren van de jaarrekening, het bestemmen van het saldo, het bepalen van de strategie en eventueel de bijbehorende begroting en het (her)benoemen/ontslaan van commissarissen. Later kan de algemene ledenvergadering worden vervangen door een ledenraad.

Voor de Coöperatie wordt gekozen voor de meest gangbare constructie: het ‘RvC+model’, zoals dat is uitgewerkt in een Nederlandse coöperatie-governance-code.

In dat kader formuleren we voor onze Coöperatie de volgende uitgangspunten:

- a) Gezien de omvang van de Coöperatie kan (zeker in het begin) worden volstaan met een algemene ledenvergadering (en is dus een ledenraad niet nodig);
- b) In deze ledenvergadering zetelt voor elke gemeente één gemeentebestuurder. We gaan er daarbij vanuit dat een gemeentebestuurder ervoor zou kunnen kiezen een lid van de directieraad te machtigen voor het bijwonen van de ledenvergadering;
- c) Elk lid krijgt één stem;
- d) Hoewel niet verplicht (pas bij 100 fte), wordt ook een (onbezoldigde) Raad van Commissarissen gevormd. Hiervoor wordt gekozen omdat die de wettelijke verantwoordelijkheden zoals bij vennootschappen bekend is dan toevoegt;
- e) Naast de jaarlijkse achteraf-beoordeling door de algemene ledenvergadering is ook frequenter en preventief toezicht van belang;

## Concept

- f) De ledenvergadering maakt een profielschets voor de leden van de Raad van Commissarissen, onder meer gericht op het voorzien in voldoende kwaliteit in relatie tot de producten- en dienstenportfolio van de Coöperatie en financiën.;
- g) De Raad van Commissarissen stelt de directie van de Coöperatie aan en beoordeelt het functioneren daarvan.

De concept-statuten voor de Coöperatie zijn opgenomen in bijlage 2.

#### 9.1.4 Proces tot aan formele oprichting Coöperatie.

Een besluit tot het oprichten van en deelnemen in een coöperatie wordt – in navolging van artikel 160 Gemeentewet - niet genomen zonder dat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van het betreffende ontwerp-besluit en deze wensen en bedenkingen ter kennis heeft gebracht van het college. In het deelnemingenbeleid (Nota 'Op afstand verbonden') hebben we vastgelegd dat we dit doen op basis van een raadsvoorhangprocedure, die in de raadscommissie wordt besproken.

Krachtens artikel 25 van de Wet op de Ondernemingsraden wordt de Ondernemingsraad gevraagd om advies inzake de personele consequenties van de oprichting van Coöperatie.

Nadat de drie gemeenteraden hun wensen en bedenkingen hebben geuit is de vervolgstap om aan het college voor te leggen:

1. Te besluiten tot het mede oprichten van een coöperatie samen met de gemeenten Woerden en Boxtel.
2. De burgemeester te verzoeken een volmacht te verlenen aan de notaris inzake het passeren van de oprichtingsakte.

Bij de voorbereiding van dit besluit wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met de wensen en bedenkingen die de raden hebben geuit en met de adviezen van de Ondernemingsraden. Na deze besluitvorming kan de Coöperatie daadwerkelijk worden opgericht.

## 9.2 Benoemen Raad van Commissarissen en directie

Het bestuur van de Coöperatie wordt gevormd door een Raad van Commissarissen (RvC), die bestaat uit tenminste 3 en maximaal 6 commissarissen. Deze commissarissen worden niet bezoldigd en vervullen hun taak zonder mandaat of last van degenen door wie zij zijn voorgedragen en onafhankelijk van bij de onderneming betrokken deelbelangen.. Het opgestelde concept- Reglement Raad van Commissarissen-is opgenomen als bijlage 4 in dit oprichtingsplan.

De RvC bespreekt tenminste eenmaal per jaar met de directie de strategie en de risico's verbonden aan de onderneming en de uitkomsten van de beoordeling door het Bestuur van de opzet van de interne beheersingssystemen. Daarbij toetst de RvC de werkelijke uitkomsten aan de in de voorgaande periode(n) geformuleerde strategie en doelstellingen. De RvC bespreekt periodiek met de directie de gang van zaken van de onderneming, mede aan de hand van de door de directie aangeleverde informatie. De RvC houdt tenminste éénmaal per jaar een bespreking met de externe accountant van de Coöperatie. Aan de orde komen in ieder geval de controle (reikwijdte, planning en bevindingen) en (aspecten van) de financiële rapportage. De RvC ziet erop toe dat eventueel door de externe accountant aan de Coöperatie gedane aanbevelingen daadwerkelijk worden nageleefd.

De directie van de Coöperatie zal bij de start bestaan uit twee parttime directeuren, conform het "vierogen-principe", met een inzet van samen 0,1 fte. De inschatting is dat deze tijdsinvestering op directieniveau voor de startfase voldoende is. Daarnaast is er een operationeel manager voor 0,9 fte. Het concept-directiereglement is als bijlage 5 toegevoegd. Dit document is op te vatten als een groeidocument, ook na de besluitvorming. Het is



de bedoeling dat de directie nadrukkelijk als collectief zal functioneren en de wijze waarop dat met de persoonlijke invulling door de directeuren plaatsvindt kan in het directie-reglement nader worden ingebracht<sup>6</sup>. Zowel voor de leden van de Raad van Commissarissen als voor de directie worden profielen uitgewerkt. De benoemingswijze voor leden van de Raad van Commissarissen en leden van de directie is opgenomen in bijlage 6 van dit oprichtingsplan.

### 9.3 Operationaliseren Coöperatie (o.b.v. community building)

#### 9.3.1 Uitgangspunt: netwerkorganisatie

De Coöperatie wordt ingevuld als een netwerkorganisatie. Er wordt géén nieuwe institutie opgebouwd, er komt geen gebouw-met-een-naam-erop en er komen nauwelijks medewerkers in dienst. De Coöperatie gaat functioneren als een 'bijkorf': medewerkers van de deelnemende gemeenten (en eventueel de launching leverancier) komen ingevlogen om hun werkkraft, kennis en expertise te verbinden. Zij worden daartoe kortstondig ter beschikking gesteld of langduriger gedetacheerd door de deelnemende gemeenten. Voor de medewerkers moet de Coöperatie ook een bron van inspiratie zijn, waarin de ICT-ers van de betrokken gemeenten nieuwe perspectieven in hun vak kunnen ontdekken en leren werken in nieuwe samenwerkingsvormen en met nieuwe technologieën en methodieken.

#### 9.3.2 Producten- en dienstenportfolio

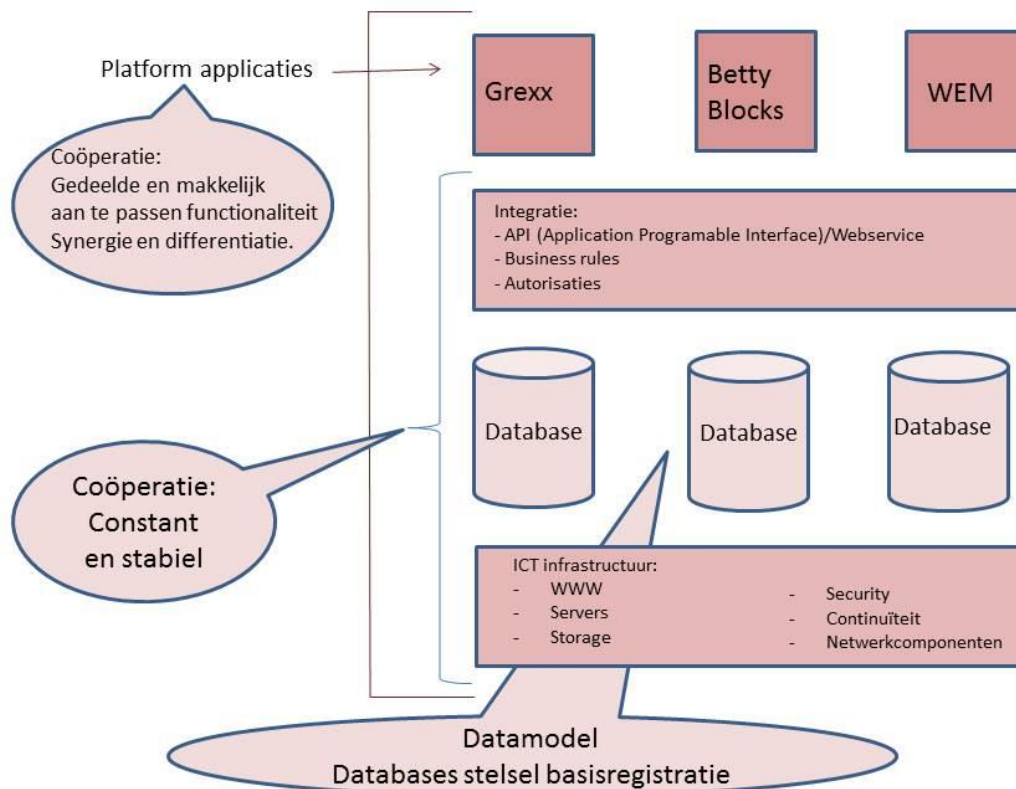
Voor de Coöperatie is een productenportfolio ontwikkeld, dat is gericht op de volledige gemeentelijke informatiehuishouding. De ruim 800 werkprocessen, die in alle gemeenten worden uitgevoerd, zijn vertaald naar ondersteunende applicaties.

In eerste instantie ligt de focus op applicaties op de werkerreinen "sociaal domein", "zaakgericht werken" subsidies en "burgerzaken". Werkende weg zullen vooral de op basis van de te per applicatie op te stellen businesscases uitwijzen hoe breed het producten- en dienstportfolio van de coöperatie daadwerkelijk kan zijn.

---

<sup>6</sup> In het directiereglement worden, met het oog op toekomstige groei van de Coöperate, 3 directeuren genoemd. Hiervan wordt bij de start niet uitgegaan. In de profielschets voor de directeuren (bijlage 8), wordt voor de startsituatie, net als in dit oprichtingsplan, uitgegaan van twee parttime directeuren.

De applicaties functioneren op een basisinfrastructuur die bestaat uit een integratielaag met daaronder databases en daaronder storage, servers en netwerkcomponenten .



De Coöperatie kan zich onderscheiden door zich bij de ontwikkeling van software en applicaties te richten op (kleine) versnellers met een beperkt risico, die complementair zijn en voorzien in een behoefte waar nog geen aanbod op is.

We ontwikkelen spelregels om af te wegen welke applicaties we inbrengen in de Coöperatie of realiseren via de Coöperatie. Daarbij maken we voor iedere betreffende applicatie een businesscase, met inbegrip van ontwikkelkosten (inclusief personeelsinzet), exploitatiekosten en onderhoudskosten. We werken aan innovatie in ICT en informatievoorziening in het gehele gemeentelijke werkveld en gaan hierin op expeditie. Tegelijkertijd willen we geen risico's lopen in de continuïteit van onze dienstverlening en onze belangrijkste processen. In de spelregels die we ontwikkelen om af te wegen welke applicaties we inbrengen in de Coöperatie of via de Coöperatie realiseren, wegen we zorgvuldig mogelijke risico's af. Mede op basis van de succesvolle ervaringen met de ontwikkeling van de CORV-applicatie kennen die spelregels in elk geval de volgende elementen:

- We implementeren nieuwe applicaties als ze getest en door de gebruikers geaccepteerd zijn;
- We besteden specifieke aandacht aan gebruikersvriendelijkheid en *performance* van de applicaties;
- We maken goede afspraken vooraf over de doorontwikkeling van de opgeleverde applicaties (eigenaarschap, kostenverdeling, besluitvormingsproces);
- We wegen af of in/via de Coöperatie de voor de (door-)ontwikkeling van de applicaties benodigde expertise daadwerkelijk beschikbaar is;
- We nemen de vanuit de gemeenten benodigde personele inzet voor (door-)ontwikkeling van de software mee in de businesscases;
- We maken vooraf heldere afspraken over de gebruikskosten van de applicaties.

### 9.3.3 Personeel & Organisatie

De Coöperatie gaat als netwerkorganisatie functioneren. In eerste instantie nemen deelnemende gemeenten (op basis van ambities, expertise of concrete behoeften) het initiatief in het ontwikkelen van bepaalde applicaties. Dat initiatief krijgt vorm in *communities*, waarin eindgebruikers, proceseigenaren, projectleiders, beleidsmakers, ICT-specialisten en ICT-architecten (en waar wenselijk inwoners) samen werken aan het maken van applicaties, die later aan alle andere deelnemende gemeenten ter beschikking worden gesteld. Zo neemt nu Woerden het initiatief met de Inwondercloud, Eindhoven met het subsidiesysteem en Boxtel met het zaaksysteem.

Het uitgangspunt is dat de deelnemende gemeenten personele inzet en kennis leveren aan de Coöperatie. Hierbij wordt rekening gehouden met fiscale regels, staatssteunaspecten, de Wet Markt en Overheid en de financiële gevolgen van de mogelijke constructies. Het beoogde effect is dat de deelnemende gemeenten voor deze inzet (en een relatief geringe contributie) in coöperatief verband veel meer relevante software ter beschikking krijgen dan in de huidige situatie mogelijk zou zijn.

Het inzetten van medewerkers van de deelnemende gemeenten biedt deze medewerkers ontwikkelkansen in een snel veranderende technologische wereld. Professionals uit de deelnemende gemeenten worden in de Coöperatie opgeleid voor het ontwikkelen, aanpassen en onderhouden van de applicaties. Dat gebeurt enerzijds om die professionals een nieuw perspectief te bieden en te investeren in hun duurzame inzetbaarheid. Anderzijds gebeurt dit om de continuïteit van de Coöperatie te waarborgen en niet langer dan noodzakelijk te leunen op de launching leverancier.. Het opleidingsbudget daarvoor wordt gevoed vanuit de opleidingsbudgetten van de deelnemende gemeenten.

Uiteraard worden de ondernemingsraden van de deelnemende gemeenten op passende wijze bij de nadere uitwerking hiervan betrokken.

Voor het eerste jaar ziet het de organisatieinrichting er als volgt uit:

<i>Te detacheren vanuit deelnemende gemeenten</i>
Statutaire directie (0,1 fte)
Operationeel manager (0,9 fte)
<i>In te kopen bij deelnemende gemeenten:</i>
Bedrijfsadministratie/secretariaat
Financiën/control
Marketing/Communicatie

De bedrijfsadministratie, de secretariële taken, de financiële- en controlfunctie en de marketing&communicatie worden ingekocht bij de deelnemende gemeenten en in community-vorm uitgevoerd door samenwerkende professionals vanuit de deelnemende gemeenten. Hierover moeten met de deelnemende gemeenten nadere afspraken over worden gemaakt. Huisvesting vindt plaats op diverse plekken bij deelnemende gemeenten, gebruikmakend van bestaande werkplekken en infrastructuur. Dit past bij het uitgangspunt dat voornamelijk medewerkers van de deelnemende gemeenten bij afwisseling worden ingezet vanuit hun huidige werkring.

### 9.3.4 Financiën

De oprichting van de Coöperatie brengt voor 2016 opstartkosten met zich mee. Voor de jaren daarna zal blijken wat de groei(potentie) van de Coöperatie is, in hoeverre de activiteiten toenemen en daarmee ook de kosten en opbrengsten. In 2016 wordt gewerkt aan het prijs-, verdien- en gebruiksmodel voor de Coöperatie dat aan die kosten en opbrengsten ten grondslag zal liggen. Vanaf 2017 is het aan de Raad van Commissarissen van de Coöperatie om jaarlijks de begroting van de Coöperatie op te laten stellen en door de algemene ledenvergadering te laten goedkeuren, rekening houdend met de inkomsten vanuit de deelnemende gemeenten (entreegelden, contributies en gebruikersfee's).

De kosten in onderstaand overzicht betreffen alleen de kosten m.b.t. oprichting, inrichting en doorontwikkeling van de Coöperatie. De kosten voor de ontwikkeling van software blijven hier buiten beschouwing. Zeker in het

eerste jaar zal alleen ontwikkeling van software plaatsvinden die al is opgenomen in de bestaande plannings en lopende begrotingen van gemeenten.

<i>Initiële kosten</i>	
Notariskosten m.b.t. oprichting Coöperatie	€ 5.000
Juridisch advies t.a.v. aanbesteding en mededinging	€ 8.000
<i>Te detacheren vanuit deelnemende gemeenten</i>	
Statutaire directie (0,1 fte)	€ 14.500
Operationeel manager	€ 99.000
<i>In te kopen bij deelnemende gemeenten:</i>	
Bedrijfsadministratie/secretariaat	€ 20.000
Financiën/control	€ 20.000
Marketing/Communicatie	€ 25.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 191.500</b>

De kosten voor de operationeel manager komen in het eerste jaar volledig voor rekening van de gemeente Eindhoven (dekking uit personeelsbudget sector Informatisering & Beheer). De overige kostenposten (totaal € 92.500) worden verdeeld over de oprichtende gemeenten conform de volgende verdeelsleutel, rekening houdend met de omvang van de gemeenten:

Eindhoven	50%	€ 46.250
Boxtel	25%	€ 23.125
Woerden	25%	€ 23.125

Vanuit de bijdragen van de later toetredende gemeenten, kunnen later afspraken worden gemaakt over de verrekening van de reeds door de oprichters gemaakte kosten. In geval in de volgende fase van ontwikkeling van de Coöperatie de voorkeur wordt gegeven aan een juridische fusie van de Coöperatie met de mogelijke launching leverancier, zal rekening gehouden moeten worden met de kosten van een due diligence op de mogelijke fusiepartner. Gezien het ongewisse karakter van deze optie, zijn deze kosten hier niet begroot. Als deze optie reëel wordt, zullen de op dat moment deelnemende gemeenten in de algemene ledenvergadering van de Coöperatie over deze investering moeten beslissen en afspraken moeten maken over de kostenverdeling.

### 9.3.5 Inkoop

Na oprichting van de Coöperatie zal deze voor gezamenlijk te ontwikkelen software telkens de afweging moeten maken of die in eigen beheer wordt ontwikkeld, danwel wordt ingekocht. Hierbij dienen uiteraard de geldende regels van het aanbestedingsrecht in acht te worden genomen. Voor wat betreft de feitelijke inkoop-activiteiten zal een beroep worden gedaan op de menskracht in de deelnemende gemeenten.

### 9.3.6 Privacy en informatiebeveiliging

Privacy (*by design*) en informatiebeveiliging (*bij design*) zijn aandachtspunten voor de Coöperatie. De Coöperatie zal om leden te werven en te behouden aandacht moeten hebben voor informatieveiligheid, waaronder begrepen privacy. Aangezien de Coöperatie veelal werkt vanuit de cloud, gaat het in ieder geval om cloudbeheer. Verdere aandacht en maatregelen ten aanzien van privacy en informatiebeveiliging zijn afhankelijk van wat de Coöperatie uiteindelijk allemaal concreet gaat doen ten behoeve van haar leden. Lokale overheden hebben meestal een eigen beleid ten aanzien van informatieveiligheid en zullen van daaruit oordelen over de kwaliteit van de Coöperatie op dit punt. Een standaard waar we in Eindhoven aan werken is de Baseline Informatie Beveiliging (BIG). In 2017 moeten we wettelijk aan de BIG voldoen. Cloudbeleid is in Eindhoven nog niet vastgelegd, maar is wel in ontwikkeling. De Coöperatie kan informatieveiligheid en privacy waarborgen door de Baseline Informatie Beveiliging (BIG) toe te passen en hiernaar te handelen bij inbreng van applicaties in de Coöperatie of afname van applicaties van de Coöperatie. Daarnaast zal de Coöperatie cloudbeleid formuleren dat aansluit bij het Cloudbeleid van de deelnemende gemeenten. Als de Coöperatie kan zeggen zich te houden aan de BIG als standaard zal dat waarschijnlijk voor leden en aanstaande leden een pré zijn.

## 9.4 Maken van werkende software

In de eerste fase hebben de deelnemende gemeenten gekozen voor het ontwikkelen van een applicatie, die dicht bij hun ambitie, expertise en behoefte ligt. Zo is de onderstaande verdeling tot stand gekomen.

De CORV-applicatie is al klaar en in gebruik bij 91 gemeenten en 18 veilig-thuis-organisaties.

Inwonercloud, zaaksysteem en subsidiesysteem zijn in productie. De deelnemende gemeenten verkennen nu samen of nog dit jaar voorbereide burgerzakenmodules gezamenlijk vervolmaakt kunnen worden.

Software of applicatie	Gemeente
Subsidiestelsysteem (bouwphase)	Eindhoven
CORV (operationeel)	Eindhoven
Inwonercloud (bouwphase)	Woerden
Zaaksysteem	Boxtel
Burgerzakenmodules (verkenningfase)	Eindhoven, Woerden, Boxtel

## 9.5 Ledenwerving

De Coöperatie wil in de fase, waarin de Coöperatie zich verbindt met de markt zoveel mogelijk gemeenten/overheidsorganisaties enthousiasmeren om toe te treden tot de Coöperatie. Dat doet de Coöperatie door gerichte acties, die onderdeel uitmaken van een integraal communicatieplan-/marketingstrategie. Dit plan is gebaseerd op de overtuiging dat de wervende kracht van de Coöperatie voor andere gemeenten vooral zit in het bewijzen van het succes van de Coöperatie door zoveel mogelijk goed werkende software op te leveren in een coöperatie van een beperkt aantal gemeenten, die elkaar inhoudelijk en relationeel al hebben gevonden. Laten zien dat we samen goede resultaten kunnen boeken is de beste reclame. Daarnaast blijven we aandacht creëren voor de Coöperatie en het gedachtegoed er achter op congresse, ICT-platforms en in de media. En gaan we met alle gemeenten of andere overheidsinstellingen die hun belangstelling kenbaar maken direct een persoonlijk gesprek aan.

## 9.6 Bestuurlijke stappen formele oprichting

nr	Actie	Actor
1	Voorgenomen besluit gemeenschappelijke regeling (Boxtel, St Michielsgestel) met inbegrip van statuten, directiereglement en lidmaatschapsovereenkomst.	GR Boxtel/St Michielsgestel
2	Voorgenomen college-besluit gemeente Woerden, met inbegrip van statuten, directiereglement, lidmaatschapsovereenkomst en profielschetsen.	College B&W Woerden
3	Voorgenomen college-besluit gemeente Eindhoven, met inbegrip van statuten, directiereglement, lidmaatschapsovereenkomst en profielschetsen	College B&W Eindhoven
4	Uitvoeren procedure benoeming RvC en Directie	Stuurgroep i.a.m. colleges.
5	Raad Boxtel geeft wensen en bedenkingen en ondernemingsraad geeft advies	Raad Boxtel
6	Raad St Michielsgestel geeft wensen en bedenkingen en ondernemingsraad geeft advies	Raad St. Michielsgestel
7	Raad Woerden geeft wensen en bedenkingen en ondernemingsraad geeft advies	Raad Woerden
8	Raad Eindhoven geeft wensen en bedenkingen en ondernemingsraad geeft advies	Raad Eindhoven
9	Definitieve besluitvorming Boxtel en St Michielsgestel	GR Boxtel/St Michielsgestel
10	Definitieve besluitvorming college Woerden	College B&W Woerden
11	Definitieve besluitvorming college Eindhoven	College B&W Eindhoven
12	Formele oprichting Coöperatie bij notaris (met bestuurders of via volmacht)	Notaris
13	Formele benoeming commissarissen	Colleges gemeenten

14	Formele benoeming directie	Raad van Commissarissen
15	Vaststellen opdracht aan de coöperatie directie	Raad van Commissarissen

## 10 Fase 3: Verbinding met de markt.

Na oprichting van de Coöperatie kan de weg worden ingeslagen naar verbinding met de markt.

Deze fase 3 omvat een tweetal stappen:

1. Verkenning en vormgeven van de samenwerking met mogelijke private launching leverancier(s).
2. Ontwikkeling Businesscase en verdienmodel.

Hetgeen hieronder is beschreven over fase 3 betreft de huidige inzichten ten aanzien van deze fase. Besluitvorming ten aanzien van de wijze waarop de verbinding met de markt vorm krijgt, wordt voorgelegd aan de Colleges van de deelnemende gemeenten. Hierbij worden conform artikel 169 van de Gemeentewet de Gemeenteraden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid gesteld hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

### 10.1 Verkennen en vormgeven van de samenwerking met private launching leverancier(s)

Voor de doorontwikkeling van de Coöperatie naar de ICT-coöperatie moet de samenwerkingsvorm met een mogelijke private launching leverancier(s) nader worden uitgewerkt. Twee scenario's worden hierbij verkend: het aangaan van een fusie met betreffende leverancier(s) en het hanteren van een inkoopmodel. Mogelijk kan het inkoopmodel een tussenfase vormen voordat een fusie wordt aangegaan. Aanbestedingsverplichtingen en het in eigendom verkrijgen van de in opdracht van de coöperatie ontwikkelde software zijn hierin belangrijke aandachtspunten.

#### 10.1.1 Fusie als eindperspectief

Vooralsnog wordt een volledige fusie tussen de Coöperatie en de mogelijke private launching leverancier(s) als de meest passende optie gezien. Partijen versmelten dan tot één nieuwe onderneming, die beschikt over alle tot dan toe ontwikkelde en beschikbare bedrijfsmiddelen. Voordelen van deze keuze zijn:

- 100% duidelijkheid;
- De onderneming wordt voor 100% door de Coöperatiebestuurders bestuurd en door de leden gecontroleerd;
- Kennis en vaardigheden worden opgebouwd in de Coöperatie;
- Alle software is automatisch voor 100% eigendom van de Coöperatie;
- Geen aanbestedingsplicht als gemeenten hun software van hun eigen Coöperatie afnemen;
- Gemakkelijker om binnen VNG mandaat te regelen voor steun/deelname aan de Coöperatie.

Nadelen van deze keuze zijn:

- Extra stap door waardebeoordeling van de private launching leverancier(s), middels due diligence en onderhandelingen;
- Investing vooraf, ter hoogte van volledige waarde van de private launching leverancier(s)
- Exit alleen nog via complex afsplitsingsproces;

#### 10.1.2 Voorwaarden bij een fusie met private launching leverancier(s)

Het infuseren van de private launching leverancier(s) moet zorgvuldig gebeuren. Daarom zullen alle risico's daarvan in kaart gebracht worden door middel van een due diligence. De kosten van een dergelijk onderzoek zijn hoog. Pas wanneer de Coöperatie een succes blijkt te zijn en meerdere gemeenten de kosten met ons delen, zal het bestuur van de Coöperatie bij de Raad van Commissarissen een voorstel doen tot onderzoek naar de launching leverancier(s). Tot die tijd concentreert de Coöperatie zich op het ontwikkelen van werkende software en het aantrekken van andere gemeenten.

Als een fusie tussen de Coöperatie en een private launching leverancier(s) aan de orde komt, is een due diligence een eerste stap. Daarin moet in elk geval duidelijkheid komen over:

- De werkelijke inhoud, rechten en verplichtingen van de launching leverancier(s)
- Nadere definitie van "open"
- Hoe de verbinding met de cloud is gegarandeerd.
- Of de gegevens optimaal, volgens de bestaande standaarden, beveiligd zijn
- Wat de waarde is van de launching leverancier(s)?

Door dit duidelijk in beeld te brengen worden de risico's voor gemeenten beperkt (geen "lijken in de kast") en voldoen partijen daarmee aan hun verplichtingen bij een dergelijke transactie.

Gemeenten hebben een onderzoeksplicht om te voorkomen dat ze onjuist worden geïnformeerd. De launching leverancier(s) heeft/hebben een informatieplicht en moet(en) de gemeenten correct en volledig informeren. Bovendien wordt zo een basis gelegd voor een onderbouwde onderhandeling over de fusievoorwaarden.

Het Due-diligence rapport duidt de waarde van de launching leverancier(s) in een bandbreedte. Daarbinnen kunnen de partijen onderhandelen over de te betalen prijs. Wat de gemeenten betreft wordt die prijs, via een vooraf vast te stellen formule, in elk geval afhankelijk gemaakt van twee succesfactoren: de in de loop ter tijd te realiseren besparingen bij de gemeenten en het aantal gemeenten dat in de loop der tijd lid wordt van de Coöperatie en dus meebetaalt. Om zicht te krijgen op deze elementen is een uitgewerkte businesscase nodig (zie volgende paragraaf).

Na onderhandelingen over de prijs, volgen onderhandelingen over de betalingsformule. Hoe, wanneer, in welk tempo en onder welke voorwaarden wordt er betaald? Wat de gemeenten betreft wordt een upfront-betaling zoveel mogelijk voorkomen. Er wordt gestreefd naar een earn-out-achtige constructie waarbij wordt betaald naar rato van de gerealiseerde besparingen in de gemeentelijke ICT-huishoudingen en het aantal toetredende gemeenten én pas vanaf het moment dat de besparingen en toetredingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dat beperkt de risico's voor de gemeenten en verlaagt de drempel voor toetreding van andere gemeenten.

### 10.1.3 "Inkoopmodel" als mogelijk "tussenstation".

Rekening houdend met deze nadelen, de wens tot focus op het opleveren van werkende software in de startfase van de Coöperatie en het uitbreiden van het aantal deelnemende gemeenten, kan als eerste stap gekozen worden voor een "inkoopvariant". Hierbij gaat de opgerichte Coöperatie inkopen bij (onder meer) de beoogde fusiepartner. De voordelen hiervan zijn:

- Geen investering vooraf;
- Eventuele exit relatief eenvoudig;
- Geen tijdsverlies door waardebepaling van de launching leverancier(s)

Nadelen van deze keuze zijn:

- Nieuwe kennis en vaardigheden blijven extern;
- Overdracht van eigendom van (onder meer) software is gecompliceerd;
- Alle dienstverlening moet per contract worden geregeld (veel juridisch werk, kost tijd en geld);
- De Coöperatie is volledig aanbestedingsplichtig, Uiteraard ook ten opzichte van de launching leverancier(s)
- Afhankelijkheid van-, maar geen zeggenschap in de launching leverancier(s)
- Moeilijker om binnen VNG mandaat te regelen voor steun/deelname aan de Coöperatie.

## 10.2 Ontwikkeling Businesscase en verdienmodel

### 10.2.1 Businesscase is nodig

In de kern is de vraag hoe de toekomstige kosten voor de gemeentelijke informatiehuishouding in coöperatieverband zich verhouden tot de huidige kosten. Dat moet worden uitgewerkt in een business case. In geval van een fusie met een launching leverancier moet daarbij de prijs, die voor het infuseren wordt betaald worden inbegrepen.

De businesscase is afhankelijk van een groot aantal variabelen, zoals het aantal toetredende gemeenten, de mate waarin de deelnemende gemeenten daadwerkelijk voor de producten en diensten van de Coöperatie

kiezen, het aantal applicaties dat wordt ontwikkeld, de fasering daarin, de mate van daadwerkelijk gebruik en de nog vast te stellen prijzen, die gemeenten voor het gebruik van de software gaan betalen.

In geval van fusie speelt daar ook de inhoud van de overeen te komen betalingsformule een rol. Het gaat dan onder meer over vragen als:

- Wat is de omvang van het te betalen bedrag?
- Wordt er een bedrag ineens betaald of verspeid over de jaren?
- Is dit bedrag afhankelijk van de gerealiseerde besparingen en in welke mate?
- Wanneer gaat de betaling lopen: direct of pas als de besparingen daadwerkelijk worden gerealiseerd?

De businesscase kan vorm krijgen in een aantal mogelijke toekomst-scenario's.

### 10.2.2 Klein beginnen

De eerste stap naar een integrale businesscase kan een kleinere businesscase zijn. Bijvoorbeeld met betrekking tot de burgerzakenmodules. De burgerzakenmodules moeten voor alle gemeenten in de loop van 2017 beschikbaar komen. Boxtel, Eindhoven en Woerden verkennen nu de mogelijkheden om deze in coöperatieverband te vervaardigen, mede op basis van het voorwerk dat al is gedaan.

Door de huidige totale kosten voor de burgerzaken-modules af te zetten tegen de toekomstige kosten als de vervaardigde software in gebruik wordt genomen, ontstaat in elk geval een inzicht in de te boeken voortuitgang op dit werkterrein en ontstaan er aanwijzingen voor de manier waarop de integrale businesscase kan worden opgesteld. Van deze beperkte eerste businesscase kunnen we leren om een kwalitatief goede uitgebreidere businesscase te kunnen realiseren.

### 10.2.3 Start met voorbereiding businesscase in Eindhoven gemaakt.

In een intergemeentelijke werkgroep, waarin ook een controller van de VNG een rol speelt, is een start gemaakt met de voorbereidingen voor de businesscase, te beginnen met de burgerzakenmodules. In Eindhoven is hierbij in grote lijnen het kostenmodel van M&I gevolgd, zoals dit voor het benchmarken van gemeenten is ontwikkeld. Dit model omvat de volledige "ICT-stack" van software en hardware, netwerken, alle personele kosten rond beheer en beleid en ook ontwikkel-, verwervings- en implementatiekosten. Ook bij derden ondergebrachte ICT-objecten en kosten (SaaS-oplossingen e.d.) maken er onderdeel van uit. De personele kosten van gebruikers vallen er buiten.

Als referentie voor de totale kosten van ICT in gemeenten kan een bedrag van gemiddeld € 70,85 per inwoner worden gehanteerd. Voor grote gemeenten is dat op grond van verdere specialisatie een hoger bedrag. De totale kosten voor de gemeente Eindhoven wordt op basis van de in kaart gebrachte situatie geraamd op € 102,82 per inwoner. Het feit dat dit bedrag hoger ligt dan het gemiddelde bedrag volgens de benchmark wordt veroorzaakt door:

- Vergaande centralisatie van ICT: een relatief groot deel van de functies is samengevoegd tot volledige en als zodanig herkenbare functies;
- Het onderbrengen van de ICT-projecten in een separate/centrale organisatie bij de sector Informatisering&Beheer en het hierdoor zichtbaar worden van de kosten;
- Het feit dat grote gemeenten vaak als voortrekker optreden rond innovatie, integratie en beveiligingsvraagstukken en ook deelnemen in allerlei landelijke gremia;
- De strikt gehanteerde compliancy regels;
- De relatief korte afschrijvingstermijn voor gemeente specifieke software (5 jaar is kort voor complexe applicatiesuites).

In het kader van de deelname van de gemeente Eindhoven aan "Vensters voor Bedrijfsvoering" worden de relatief hoge Eindhovense kosten per inwoner nader onderzocht.

#### *Software-ontwikkelen*

De Coöperatie richt zich met name op de ontwikkeling en verwerving/vervanging van gemeente-specifieke software en de exploitatie daarvan. Dit betekent dat goed gekeken moet worden welke kosten in de totale IV/ICT-begroting (in welke mate) buiten beschouwing dienen te worden gelaten.

Zo moet goed gekeken worden naar de mate waarin kosten als loonkosten van eigen personeel, werkplekfaciliteiten, generieke (kantoorautomatiserings)software, productiekosten, netwerkkenkosten en een deel van de kosten voor service en storage gericht op kantoorautomatisering beïnvloed worden door de keuze voor



de Coöperatie. Ook moet goed worden gekeken naar het verwachte effect van deelname aan de coöperatie op personele kosten voor sturing, beleid, onderzoek, projecten, beheer, exploitatie en ondersteuning.

Bij het uitwerken van de businesscase en een verdienmodel is het interessant na te denken over mogelijkheden om de ontwikkelkosten terug te verdienen. Ontwikkelkosten lijken in het model vooral te bestaan uit een bedrag per scrum, plus inzet van gemeentelijk personeel. Bij grote applicaties kan het aantal scrums, en daarmee de eigen out of pocketkosten, oplopen. Ook moet bij het uitwerken van de businesscase worden nagedacht hoe omgegaan kan worden met het feit dat eisen van gemeenten aan software of een applicatie kunnen verschillen. Wat vraagt dat van grootte, werkwijze, diversiteit aan applicaties, schaalgrootte, specialisatie, volwassenheid e.d.?

#### *Software exploiteren*

Het exploiteren van software omvat meer dan de aanbesteding alleen. Het exploiteren van software door de Coöperatie roept de vraag op welke inzet en expertise nodig is en welke kosten gemoeid zijn bij de inzet van deze expertise. Welke deskundigheid is nodig – en in welke omvang voor onder meer:

- Analyse van wetswijzigingen, vraagstukken uit het primair proces e.d. en het ontwikkelen van functionele oplossingen?
- Uitwerken van software specificaties?
- Bouwen en testen van de oplossingen?
- Voorlichting van en ondersteuning van nieuwe gebruikers?
- Implementatie bij nieuwe gebruikers?
- Functioneel onderhoud en aanpassingen op verzoek van nieuwe deelnemers of wijzigende standaards?
- Aanpassingen ten gevolge van veranderende middleware/systeemsoftware, hardware, veiligheidseisen e.d.?
- Conversie van omgevingen?
- Governance van relaties met andere leveranciers en of onderaannemers?
- Verrekening van de kosten (extern gericht met de Coöperatie en intern met de gebruikers/het primair proces).

Hoe verhoudt de benodigde capaciteit zich – zowel kwantitatief als kwalitatief – tot de beschikbare capaciteit in de gemeente Eindhoven en de andere deelnemende gemeenten? Waar is minder capaciteit nodig, waar meer en welke capaciteit brengt de Coöperatie of via de (launching) leveranciers?

Door goed de kosten te filteren kan inzichtelijk worden gemaakt welke softwareportefeuille theoretisch in de Coöperatie ondergebracht zou kunnen worden en welk deel van de huidige IV/ICT begroting van Eindhoven hiermee is gemoeid. Vervolgens kan in beeld gebracht worden wat de kosten zijn als we in deze softwareportefeuille via de Coöperatie voorzien. De ICT -investerings- en vervangingsagenda voor de komende jaren kan hierbij behulpzaam zijn.

Uitgangspunt voor de exploitatiekosten is dat gemeenten naast de jaarlijkse lidmaatschapskosten kosten per transactie betalen. Per toepassing kunnen de kosten per transactie variëren, afhankelijk van de complexiteit. Dit variabel transactiemodel moet nader worden verkend en uitgewerkt, zodat de deelnemende gemeenten waar zij aan toe zijn.

#### *Fasering*

Bij het uitwerken van de businesscase is het van belang ook te kijken naar de fasering waarmee wordt overgestapt op de software en applicaties van de Coöperatie of software en applicaties in de Coöperatie worden ondergebracht. Ingeschat moet worden wat een reële termijn is waarop we overgaan op nieuwe software en applicaties. Hierbij moet rekening gehouden worden met de (economische) levensduur van software en applicaties en met de ICT-investerings- en vervangingsagenda voor de komende periode. Goed gekeken moet worden naar logische momenten die zich als kans voordoen.

**Bijlage 1: Memorandum of Understanding d.d. 15 juni 2016.**

**Bijlage 2: Concept-Statuten Coöperatie**

**Bijlage 3: Concept-lidmaatschapsovereenkomst**

**Bijlage 4: Concept Reglement Raad van Commissarissen**

**Bijlage 5: Concept-directiereglement**

**Bijlage 6: Voorstel benoemingswijze Raad van Commissarissen en directie**

VERTROUWELIJK