

Projectverslag: GIS-coördinatorschap ten behoeve van lokale overheden

Uitbreiding

1. Beleidsvisie – projectdoelstellingen

1.1. Context

Gemeenten zijn vaak niet in staat om een eigen GIS-werking in te richten die structureel kan bijdragen aan een efficiëntere gemeentelijke dienstverlening. Het aanwerven van eigen GIS-personeel kan hier een antwoord op bieden, maar is voor een gemeente niet altijd financieel haalbaar, en ook niet altijd nodig. Om tegemoet te komen aan deze nood werd op de Provincieraad van 9 oktober 2013 het project 'GIS-coördinatorschap ten behoeve van lokale besturen' goedgekeurd. De contractuele personeelsbezetting voor dit project werd vastgesteld op 1 VTE GIS-projectverantwoordelijke (niveau A).

Uit het pilootinitiatief bij 5 gemeenten voorafgaand aan dit project, onder andere uit specifieke vragen gesteld door de gemeente Kruibeke en stad Ronse, blijkt dat er een bijkomende nood is aan een GIS-operator die ingezet kan worden voor grotere volumes initiële gegevensopbouw en gegevensinput. De kern van dit voorstel is dat de Provincie in eerste instantie één GIS-operator aanwerft en die op kostendelende basis ter beschikking stelt, complementair aan de GIS-projectverantwoordelijke. De gemeente kan aldus neutrale GIS-deskundigheid inschakelen tegen een verantwoorde prijs. De Provincie kan via dit initiatief haar rol versterken van coördinerend, ondersteunend en intermediair partnerbestuur van de gemeenten (zie SD 2014000095: "De werking van lokale besturen ondersteunen"). De financiële impact voor de Provincie blijft eerder beperkt, aangezien zij de kosten kan terugvorderen van de deelnemende gemeenten.

1.2. Waarom dit initiatief?

Waarom een gedeelde GIS-operator, naast de GIS-projectverantwoordelijke?

Het delen van een GIS-operator dient in de eerste plaats bij te dragen aan de doelstellingen van de deelnemende gemeenten. Vaak ontbreken steden en gemeenten immers de nodige deskundigheid en werkkraft om een gedegen gemeentelijke GIS-werking in te richten en is de aanwerving van eigen GIS-personeel financieel niet mogelijk. Als er dan toch al iemand is binnen de gemeentelijke administratie die GIS (meestal op deeltijdse basis) tot zijn takenpakket kan rekenen dan zijn de inspanningen die moeten gebeuren om expertise en kennis op te bouwen, en de tijd en energie die nog effectief kan besteed worden aan feitelijke implementatie, niet altijd in verhouding. Daarom werd het Provinciaal project 'GIS-coördinatorschap ten behoeve van lokale besturen' ingericht. De doelstellingen van het project kunnen enkel gerealiseerd worden indien er voldoende personele ondersteuning is. Het personeel dat in eerste instantie werd voorzien, 1 VTE GIS-projectverantwoordelijke, zal vanaf 01/04/2014 volledig ingepland zijn door een kostendelende terbeschikkingstelling aan 9 gemeenten. Deze GIS-projectverantwoordelijke heeft een zeer breed takenpakket van GIS-coördinatie en -beleidsvorming tot en met feitelijk operationele taken zoals gegevensopbouw en gegevensinput.

Bij gemeentelijke GIS-projecten, waar het aandeel gegevensopbouw en gegevensinput relatief beperkt blijft, is het aangewezen om de projectcoördinatie, de technisch-inhoudelijke omkadering en de feitelijke uitvoering bij één en dezelfde persoon te concentreren zodat de overheadkosten beperkt blijven. Maar gemeentelijke GIS-implementatie behelst ook projecten waar initieel eenmalig grotere volumes gegevens opgebouwd en ingeput moeten worden. Voor dit soort projecten is het kostenefficiënter om specifiek voor deze gegevensopbouw en gegevensinput een GIS-operator (niveau C) in te zetten in plaats van een GIS-projectverantwoordelijke (niveau A), mits de nodige coördinatie en technische, inhoudelijke omkadering door een Provinciale GIS-projectverantwoordelijke of een eigen gemeentelijke GIS-coördinator (zie verder). De activiteiten van de GIS-operator vormen dus een verlengstuk van de activiteiten uitgevoerd door de GIS-projectverantwoordelijke. Meer nog, bij Steden en gemeenten met een Provinciale GIS-projectverantwoordelijke of een eigen GIS-coördinator, blijkt het aantal GIS-projecten juist meestal in aantal toe te nemen. Succesvolle initiële projecten en de bottom up beleidsvorming rond de inzetbaarheid van GIS, zorgen ervoor dat gemeentelijke beleidsmakers ambitieuzer worden wat betreft de op te zetten GIS-projecten, maar dit vraagt dus ook meer inzet van menselijke middelen.

Door het delen van een GIS-operator kan men volgende zaken bewerkstelligen

- Gemeentelijke of stedelijke medewerkers hebben geen of te weinig tijd om echt structureel ingeschakeld te kunnen worden in een initiële, eenmalige, gegevensopbouw en -input van enige omvang. Deze belangrijke belemmering bij diverse GIS-implementaties wordt opgeheven.
- Dezelfde expertise en kennis kan worden ingezet bij meerdere gemeenten en zorgt voor kostenefficiëntie.
- Door actieve participatie van de gemeente wordt direct toepasbare kennis en expertise overgedragen naar de gemeentelijke administratieve medewerkers die na de initiële gegevensopbouw en -input, zelf het doorlopende gegevensbeheer kunnen uitvoeren.

Waarom een gedeelde GIS-operator vanuit de Provincie?

Sinds 2003 biedt de Provincie via het PIVA eGov een brede ondersteuning aan e-government bij lokale besturen en organisaties. De gemeentelijke GIS-werking is een typevoorbeeld van lokaal e-government waarbij succesvolle implementatie alleen maar mogelijk is door de nodige aandacht te besteden aan de organisatorische en beleidsmatige aspecten, en niet alleen aan de puur technische aspecten. De specifieke GIS-ondersteuning kan dus georganiseerd worden vanuit een brede bestaande expertise met e-government binnen het PIVA eGov. Daarnaast kan ook de bestaande GIS- en ICT-expertise aangesproken worden van de provinciale Dienst ICT.

De Provincie heeft een exclusieve intermediaire rol in tal van grondgebonden administratieve processen waarbij GIS steeds belangrijker wordt (provinciale Ruimtelijke Uitvoeringsplannen, milieuaanvraag klasse 1, beroepsprocedure bouwaanvraag, ...). De Provincie heeft een uniek overzicht op regelgeving tot en met feitelijke implementatie bij de verschillende bestuursniveau's en heeft hierdoor van nature een generieke intermediair ondersteunende rol voor GIS. Een Provinciale GIS-operator wordt dus geruggensteund door een van nature sterk GIS- en ICT-georiënteerde organisatie. Het gecombineerde Provinciale aanbod van een GIS-operator en een GIS-projectverantwoordelijke zorgt ervoor dat de lokale besturen terecht kunnen bij één dienstverlenende overheid voor een totaalpakket van neutrale GIS-ondersteuning, met minimalisering van de overheadkosten, en maximalisering van de resultaten.

De Provincie biedt deze generieke en specifieke ondersteuning op basis van artikel 2 van het Provinciedecreet:

Voor de generieke ondersteuning
als intermediair beleidsniveau tussen het Vlaamse en het gemeentelijke niveau (§1)

Voor de specifieke ondersteuning
als bevoegd voor de provinciale belangen, inzonderheid ondersteunende taken op zich
nemen op verzoek van andere overheden (§2, 2e).

Het initiatief voor het delen van een GIS-operator is gericht op actieve participatie van de gemeenten waardoor de gemeentelijke GIS-werking effectief wordt versterkt en op een bepaald moment eventueel autonoom verder kan.

Andere ondersteunende instanties en organisaties kunnen niet het surplus in GIS-ondersteuning leveren zoals de Provincie:

- Gewestelijke instanties zoals AGIV (Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen) en RWO (Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid, Erfgoed) beperken zich tot projectspecifieke informatieverstrekking en opleiding maar leveren geen feitelijke implementatieondersteuning.
- Dienstenleveranciers zoals CEVI, Orbit GT, Geo-IT, Schaubroeck, Remmicom, ... leveren geen neutrale, niet-commercieel gebonden ondersteuning.
- De Oost-Vlaamse intercommunales voor streekontwikkeling kunnen alleen ondersteuning leveren vanuit hun specifieke GIS-gebruikservaring in het kader van een beperkt aantal inhoudelijke domeinen zoals ruimtelijke ordening en hebben tot op heden noch een interne, noch een externe GIS en/of ICT-dienstverlening.

1.3. Kwantitatieve inschatting van de vraag

Gemeenten, met principieel akkoord voor een Provinciale GIS-projectverantwoordelijke

De gemeenten Lovendegem en Waasmunster hebben zich principieel akkoord verklaard met het Provinciaal aanbod van een GIS-projectverantwoordelijke. Deze gemeenten geven aan dat zij daarnaast op korte termijn ook nood hebben aan extra en anderssoortige, meer operationele GIS-ondersteuning.

De gemeente Lovendegem heeft zich daarom slechts ook maar principieel akkoord verklaard met een GIS-projectverantwoordelijke die aangeboden wordt op 1/20^{ste} deeltijdse basis in plaats van de initieel door de Provincie voorgestelde 1/10^{de} basis. Doordat de eerste voorziene 1 VTE GIS-projectverantwoordelijke vanaf 01/04/2014 reeds volledig kan ingepland worden bij gemeenten die wel akkoord gaan met de voorgestelde 1/10^{de} basis, zal de gemeente Lovendegem in eerste instantie zelfs nog geen Provinciale GIS-ondersteuning kunnen genieten.

Gezien de projecten die voorliggen bij de bovenstaande gemeenten (digitalisering inrichting openbaar domein, digitalisering bestaande stedenbouwkundige informatie, digitalisering milieudossiers,...) is de inschatting van het te presteren aantal GIS-operator-dagen op 35 *dagen* eerder een onderschatting.

Gemeente Kruibeke, stad Ronse en gemeente Aalter

Daarnaast hebben de gemeente Kruibeke en de stad Ronse, beiden hebben zelf een GIS-coördinator, schriftelijk aan de Provincie aangegeven dat zij nood hebben aan een GIS-operator. Voor de initiële projecten waarvoor deze gemeenten de GIS-operator zouden inschakelen werd een inschatting gemaakt:

- Ronse wil de bestaande gemeentelijke digitale geografische gegevens omzetten naar het Grootchalig Referentiebestand (GRB). Deze migratie werd ook reeds voor andere gemeenten uitgevoerd en/of ingeschat door de Provincie en wordt toegelicht in het volgende onderdeel.
- Kruike wil de milieudossiers die reeds digitaal beheerd worden in een administratief pakket laten intekenen.

Voor beide projecten samen werd ingeschat dat er *40 dagen* door een GIS-operator zouden gepresteerd moeten worden.

- Daarnaast heeft ook de Gemeente Aalter reeds spontaan interesse laten blijken voor een Provinciale GIS-operator. Voor deze gemeente werd nog geen inschatting gedaan van de feitelijke behoefte.

(Test voor de) migratie van bestaande digitale geografische informatie naar het Grootchalig Referentie Bestand (GRB)

Alle Vlaamse steden en gemeenten zijn vanaf 2015 verplicht het GRB te als ondergrond te gebruiken bij de uitwisseling van geografische gegevens met andere andere alle Vlaamse Agentschappen. Dit vergt een migratie van bestaande gemeentelijke digitale geografische gegevens.

- Naast Ronse is deze migratieinspanning ook al ingeschat voor Oudenaarde, Aalst en Sint-Niklaas.
- Deze inschatting is nog gepland voor Wachtebeke; Knesselare, Sint-Gillis-Waas en Beveren.
- Deze migratie werd door de Provincie reeds integraal uitgevoerd voor de gemeenten Waasmunster, Gavere en Moerbeke tijdens het pilootinitiatief voorafgaand aan het project 'GIS-coördinatorschap ten behoeve van lokale besturen'. Een uitgemiddelde inschatting van werklust per gemeente of stad voor deze migratie geeft een cijfer van *20 dagen/Gemeente of Stad* te besteden door een GIS-operator (en *2 dagen/Gemeente of Stad* te besteden door de Provinciale GIS-projectverantwoordelijke).

Het specifieke cijfer per Gemeente of Stad is zeer afhankelijk van de hoeveelheid bestaande gemeentelijke digitale geografische gegevens. Maar voor een stad als Oudenaarde ligt dit cijfer tegen de 45 operatordagen, voor een kleine gemeente als Moerbeke is dit een cijfer van 7 operatordagen.

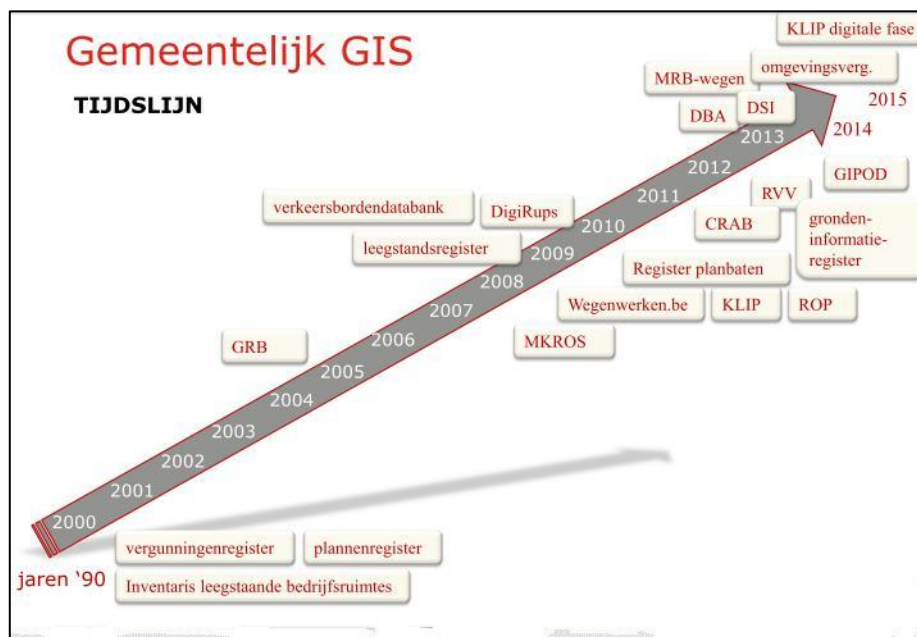
Overige gemeentelijke GIS-projecten

De GRB-migratie is maar 1 van de gemeentelijke GIS-initiatieven die een aanzienlijk volume operatorwerk vereisen. Hierna volgen een aantal bijkomende voorbeelden van initiatieven waarvoor Gemeenten en Steden vragende partij zijn en/of initiatieven die rechtstreeks voortvloeien uit 1 van de 18 gemeentelijke GIS-gerelateerde verplichtingen (zie www.geolokaal.be/externe-beleidsdoelstellingen):

- Digitalisering en herinterpretatie van historische planinformatie voor Ruimtelijke Ordening (efficiëntere notarisinlichtingtoepassingen, uitwisselingsplatform voor Digitale Stedenbouwkundige Informatie)
- Digitalisering en herinterpretatie van onteigenings- en rooilijnplannen (efficiëntere raadpleging rooilijnplaninformatie)
- Digitalisering van Bouwdossiers en milieudossiers (efficiënter dossierbeheer, Digitale Bouwaanvraag, Omgevingvergunning)

- Digitalisering inrichting openbaar domein (efficiënter beheer openbaar domein voor onderhoudsplanning en renovatieplanning, meer gericht mobiliteitsbeleid, ...)
- Controle en digitalisering van adresinformatie (kwaliteitsvol gemeentelijk geografisch adressenbestand, Centraal Referentie Adressenbestand (CRAB))
- ...

Alleen al afgaande op de onderstaande figuur die het toenemend aantal gemeentelijke GIS-gerelateerde verplichtingen illustreert, zal de nood aan GIS-operatoren op korte termijn ook niet verminderen, integendeel.



Conclusie

Gezien de bovenstaande inschattingen van dagen te presteren door een GIS-operator, gezien heel wat gemeenten, maar ook steden deze dagen niet door hun eigen administratieve krachten kunnen laten presteren en gezien het bestaande beperkte (commerciële) aanbod van operator-expertise, kan men er vanuit gaan dat minimaal 1 VTE GIS-operator van bij de start direct fulltime kostendelend kan ingezet worden bij steden en gemeenten, of andere lokale instanties.

1.4. Aanbod aan de gemeenten

De GIS-operator zal op dezelfde manier aan de Gemeenten aangeboden worden als de GIS-projectverantwoordelijke, namelijk op vaste basis (overeenkomst voor een vast aantal dagen operator-ondersteuning per jaar) en op dagbasis (overeenkomst voor operator-ondersteuning in het kader van een specifiek project, waarbij het effectief gepresteerd aantal dagen de basis zal vormen voor de aan te rekenen kostprijs). Gezien de operatortaken veelal projectgebonden zijn, is de verwachting dat de gemeenten de GIS-operator meer zullen inschakelen op dagbasis dan op vaste basis.

- In eerste instantie wordt er 1 VTE GIS-operator aangeworven en terbeschikking gesteld aan Gemeenten en Steden. Deze terbeschikkingstelling kan ook, naar analogie met de GIS-projectverantwoordelijke, gebeuren aan andere lokale instanties.

- De Gemeenten en Steden kunnen intekenen op een vaste terbeschikkingstelling a rato van 18 dagen/jaar (of een veelvoud hiervan) en betalen hiervoor de kost. Deze kost omvat de feitelijke loonkost, overheadkosten en kosten voor maaltijdcheques.
- De Gemeenten en Steden sluiten voor deze vaste terbeschikkingstelling een overeenkomst af voor 2 jaar (hernieuwbaar op stilzwijgende basis).
- De Gemeenten en Steden kunnen ook op dagbasis beroep doen op de GIS-operator
- Deze terbeschikkingstelling op dagbasis gebeurt:
 - met een kost gelijk aan de dagkost van de vaste terbeschikkingstelling plus 15 procent;
 - op voorwaarde van effectieve beschikbaarheid van een GIS-operator;
 - op voorwaarde van een effectieve vraag en opdrachtomschrijving minimaal 1 maand voor de gewenste prestaties.

Bij elke inschakeling van de GIS-operator wordt door de Provincie, samen met de specifieke Gemeente of Stad, ook onderzocht of er geen GIS-projectverantwoordelijke moet ingeschakeld worden voor de omkadering van het GIS-operatorwerk.

Het initiatief wordt doorlopend geëvalueerd, zo ook de eventuele noodzaak tot aanwerving van een tweede GIS-operator. Deze aanwerving kan echter slechts op voorwaarde dat er voldoende vraag is vanuit de lokale besturen om de kostprijs van een tweede operator volledig te dekken.

1.5. Stappenplan & timing

Stap	Periode
Goedkeuring	30 maart
Aanwerving	1 april – 1 september
Selectie gemeenten voor operator-ondersteuning op vaste basis	1 april – 1 september
Inwerking en interne opleiding GIS-operator	1 september – 1 oktober
Feitelijke uitvoering eerste contractperiode	1 oktober 2014 – 1 oktober 2016

2. Personeelsbehoefte en plaats in het organogram

Bevoegde dienst: eGov

Looptijd project: . tot 31/12/2018 (einde legislatuur)

Contractuele bezetting: 2 VTE GIS-Operatoren (C1 – C2 – C3)*

Gemiddelde loonlast voor begroting (op jaarbasis, per operator):
44.356,62 EUR **

Gemiddelde werkingskost (op jaarbasis, per operator): 6000 €***

* De voorwaarde voor de aanwerving van een tweede GIS-operator bestaat erin dat er voldoende vraag is vanuit de lokale besturen om de kostprijs ervan volledig te dekken.

** Deze loonlast is het resultaat van de berekening conform de omzendbrief BA-2002/13.

***Deze werkingskost houdt rekening met de huisvesting, incl. energie- en uitbatingskosten (60%), de technische uitrusting (30%) en een deel algemene kosten (10%).

3. Functiebeschrijving

Voor de gedeelde GIS-operator is een C-niveau (opleidingsniveau hoger secundair onderwijs) toereikend. Een GIS-operator kan beschouwd worden als een administratief medewerker met een specifiek geo-takenpakket.

Het voorstel van functiebeschrijving is als bijlage toegevoegd aan dit projectverslag.

4. Financiële haalbaarheid

4.1. Link met het meerjarenplan

Het projectvoorstel is verbonden aan volgende strategische doelstelling en actieplan uit het meerjarenplan:

ST 2014000095 – De werking van lokale besturen ondersteunen

AP 2014000278 – Het eGovernmentdecreet uitdragen en intermediair zijn tussen de lokale overheid en Vlaanderen / de federale overheid / Europa

4.2. Raming van uitgaven en inkomsten

Voor 2014 is de gemiddelde loonkost voor een 1 VTE GIS-Operator (C1 – C2- C3) vastgesteld op 44 356,62 euro en de extra kosten voor maaltijdcheques en overhead op 6000 euro.

Enmaal de ondersteuning effectief is opgestart worden deze kosten overgenomen door de deelnemende gemeenten. Op die manier worden de kosten dus volledig gedekt vanaf 2015.

Kost voor de Provincie

2014	
Kost GIS-operator Inwerking 1/12 VTE(*)	4196,39 euro
2015	
Geen	Geen
2016	
Geen	Geen

(*) De 1/12 VTE die hier als kost voor het provinciebestuur wordt aanzien, gaat over de inwerkings- en opleidingperiode van één maand die voor een nieuwe GIS-operator moet worden ingelast. Tijdens deze eerste maand is er dus nog geen sprake van inkomsten vanuit de lokale besturen om de kosten te dekken.

Voor de berekening van de kost per dag wordt ervan uitgegaan dat een jaar 216 werkdagen omvat, waarbij de gedeelde GIS-operator 1/6e van de tijd besteed aan overheadtaken zoals opleiding, overkoepelend overleg, algemene projectcoördinatie, enz.
De dagkost wordt aldus berekend als de jaarkost/180:

Kost voor de Gemeente (inschakeling operator op vaste 1/10^{de} basis)

2014	
Kost GIS-operator 1/40 VTE	1258,92 euro
2015	
Kost GIS-operator 1/10 VTE	5035,66 euro + indexering
2016	
Kost GIS-operator 1/15 VTE	3375,11 euro + indexering

Voor de prestaties op dagbasis wordt aan de gemeenten dus een kost gelijk aan de dagkost van de vaste terbeschikstelling plus 15%, aangerekend. Deze 15% dient een (mogelijke) meerkost van de Provincie te dekken:

- Het aanbod op dagbasis vraagt meer Provinciale overhead (coördinatie, inplanning).
- Het risico van de Provincie bij het aanbod op dagbasis is groter dan bij het aanbod op vaste basis, namelijk dat de operator niet volledig en tijdig op kostendelende basis kan ingepland worden, en op de 'bench' belandt.

Elk jaar dient de kost aangerekend aan de gemeente te worden geïndexeerd.

Kost voor de Gemeente (inschakeling operator op dagbasis)

Doorlopend	
Kost op dagbasis	321,72 euro (+ indexering)/dag

De kostprijs voor een eventuele tweede GIS-operator kan op dezelfde manier worden berekend en gedekt.