

**ONDERZOEK
DOELMATIGHEID TOETREDING
SHARED SERVICE CENTRUM ONS**

Diever, Maart 2023
Gerbrig Miedema, concerncontroller

Inhoudsopgave

<u>Onderwerp</u>	<u>pagina</u>
Inhoudsopgave	2
1. Samenvatting	3
2. Inleiding	4
3. Doelstelling onderzoek	4
4. Probleemstelling	4
5. Onderzoeksvragen	5
6. Organisatie van het onderzoek	5
7. Context	6
8. Nadere analyse	6
8.1 dossierstudie	
8.2 interviews	
9. Conclusies en aanbevelingen	14
10. Evaluatie	16
Bijlage 1 lijst van geïnterviewde medewerkers	17
Bijlage 2 begroting en aandeel partners ONS	18
Bijlage 3 conclusie benchmark M&I partners	19

1. Samenvatting

Vanwege de gebruikerservaringen en de toename van kosten is de vraag ontstaan of de keuze voor toetreding tot het Shared Service Centrum ONS wel een goede keuze is geweest. Er is gekeken naar wat destijds beoogd werd met de toetreding, en wat er in de praktijk tot nu toe van terecht gekomen is. Tevens is gekeken naar de alternatieven, de kansen en de risico's van de alternatieven.

Er is onderzocht hoe de besluitvorming tot stand is gekomen, welke afwegingen er zijn gemaakt. Daarnaast zijn er met betrokken medewerkers en eindgebruikers gesprekken gevoerd. Op basis hiervan is een goed beeld verkregen van de ervaringen en zijn adviezen opgehaald voor vervolgstappen. Alle geïnterviewden hebben zonder uitzondering blij gegeven van een grote betrokkenheid en openheid en hebben zonder vooroordeel meegedacht, waarvoor een blij van waardering op zijn plaats is.

Na onderzoek naar de besluitvorming voorafgaand aan toetreding is gebleken dat de toetreding aan ONS in korte tijd is voorbereid en besloten. Er is geen onderzoek gedaan naar andere mogelijkheden om de uitdagingen op het gebied van bedrijfsvoering en met name het onderdeel ICT het hoofd te bieden. Er zijn vragen gesteld over de korte periode van voorbereiding en de implementatie, hieruit kwam naar voren dat er onvoldoende vooraf beschreven is wat de partijen over en weer van elkaar kunnen verwachten. Dat resulteert weer in een negatieve mening over de dienstverlening van ONS.

Als gekeken wordt naar de uitgangspunten voor toetreding is te zien dat de meerderheid van de geïnterviewden van mening is dat deze behaald zijn. Waarmee gesteld kan worden dat vanuit het oogpunt van doelmatigheid de toetreding tot ONS het gewenste effect heeft gehad. Toch kan het oordeel over doelmatigheid zich niet alleen beperken tot de vooraf gestelde uitgangspunten. Ondanks het oordeel over de uitgangspunten, leeft de vraag op dit moment of de keuze voor ONS ook een juiste keuze is geweest. Vanuit financieel oogpunt is het denkbaar dat dit niet het geval is, omdat de kosten bijna verdubbeld zijn. Aan de andere kant is ook niet aan te tonen dat we deze kosten niet hadden gemaakt als we zelfstandig waren gebleven.

Als we verder kijken naar de alternatieven en de huidige ervaringen omtrent dienstverlening komt uit de interviews naar voren dat er nog veel winst te behalen is op het gebied van dienstverlening, communicatie en organisatie. Vanuit de rapportages van ONS is te lezen dat zij dit ook onderkennen, maar is het samenwerkingsverband denkbaar dat niet alle onderwerpen even urgent zijn voor de partners. Daarmee is het onzeker in hoeverre de aanbevelingen uit dit rapport overgenomen worden door ONS. De vraag is dan ook hoeveel sturing daaraan vanuit gemeente Westerveld gegeven kan worden, omdat het veelal zaken betreft die buiten de invloedssfeer van gemeente Westerveld liggen. Indien het niet mogelijk is om een verbetering qua dienstverlening door te voeren, resteert er voor Westerveld de optie om te onderzoeken of alternatieven denkbaar zijn voor de taakvelden ICT, PSA en inkoop. Daarbij is het in eerste instantie van belang om een integrale afweging te maken van alle opties evenals een heldere beschrijving van de gewenste dienstverlening.

Samengevat is het advies om allereerst opvolging te geven aan alle geformuleerde aanbevelingen rond dienstverlening, communicatie en organisatie. Daarbij is het van belang om hiervoor een realistische termijn af te spreken, die haalbaar is in de praktijk. Mocht er per saldo geen verbetering mogelijk zijn, dan luidt het advies om een aanvullend onderzoek in te stellen naar mogelijke alternatieven en de bijbehorende kosten.

2. Inleiding

Voor een kleine gemeente is het een uitdaging om alle ballen in de lucht te houden. Zeker als het gaat om complexe zaken als ICT. Daarom is de gedachte om ingewikkelde zaken buiten de deur te zetten geen ongebruikelijke. Veel gemeenten zijn Westerveld daarom voorgegaan om (onderdelen van) bedrijfsvoering te outsourcen.

In 2019 is de gemeente Westerveld toegetreden tot de gemeenschappelijke regeling ONS. Vanaf 2020 is de dienstverlening (onderdelen salarisadministratie, ICT en inkoop) stapsgewijs uitgerold, waarbij het laatste onderdeel in 2021 is toegevoegd aan de dienstverlening. Nu we een aantal jaren onderweg zijn is het verzoek vanuit het college gedaan om te evalueren of de uitgangspunten in 2019 ook daadwerkelijk gerealiseerd zijn.

3. Doelstelling onderzoek

Het doel van het onderzoek is om te evalueren of de uitgangspunten bij toetreding gerealiseerd zijn en tegelijk een advies te formuleren inzake de (eventueel) te nemen vervolgstappen.

Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de wettelijke plicht tot het doen van een periodiek doelmatigheidsonderzoek. Gemeenten zijn verplicht om periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid van de uitvoering. De gemeentewet stelt hierover in artikel 213a;

- 1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.*
- 2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.*
- 3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.*

4. Probleemstelling

In 2019 heeft de gemeente Westerveld ingestemd met toetreding tot de gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Shared Service Centrum (GR SSC ONS). Vanaf 1 januari 2020 zijn stapsgewijs een aantal bedrijfsvoeringsfuncties waaronder personeels- en salarisadministratie, ICT technisch beheer en inkoop door de GR SSC ONS uitgevoerd. Deze invoering ging niet zonder de nodige problemen en tegelijk zijn de kosten de afgelopen jaren hard gestegen. Waar bij invoering gesproken werd over een bijdrage van € 1,2 miljoen is de bijdrage op dit moment gestegen tot 1,8 miljoen. Daarnaast is het de vraag of de uitgangspunten vermeld in het raadsvoorstel voor aansluiting bij ONS ook daadwerkelijk gerealiseerd zijn.

- het bereiken van schaalvoordelen door het vergroten van de omvang;
- het bieden van continuïteit door het reduceren van de organisatorische kwetsbaarheid;
- het bieden van meer kansen voor het aantrekken van gekwalificeerd personeel, en;
- het verhogen van het innovatief vermogen (hetgeen vooral bij het domein ICT geldt).

Het college van de gemeente Westerveld wil daarom graag evalueren of de samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling wel de juiste vorm is geweest en of de gestelde voordelen ook daadwerkelijk behaald zijn. Daarnaast willen we onderzoeken of er alternatieven denkbaar zijn, zoals het zelf uitvoeren van deze taken, uitbesteding van taken of andere vormen van samenwerking.

5. Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen spitsen zich toe op de volgende onderwerpen;

1. De keuze en onderbouwing van de keuze bij toetreding ONS.
Waarom is indertijd gekozen voor een gemeenschappelijke regeling en welke alternatieven zijn hiervoor onderzocht?
2. Besluitvorming, kosten en tijdsbesteding ONS.
Een gemeenschappelijke regeling betekent dat we als gemeente onderdeel zijn van de regeling en daarvoor ook tijd moeten besteden aan ONS. Daarnaast zijn de kosten aantoonbaar toegenomen. Wat zijn de kosten voor het onderdeel waar je bij betrokken bent? Waren deze kosten ook gemaakt als we alles in eigen beheer hadden uitgevoerd?
3. Mogelijke alternatieven en risico's?
Zijn er nu nog andere keuzes te maken, wat zijn daarvan de consequenties en wegen deze op tegen de risico's?
4. Samenwerking, ervaringen en aanbevelingen
Hoe ervaart men de samenwerking op de verschillende domeinen, hoe ervaart de organisatie de dienstverlening vanuit ONS. Kan gemeente Westerveld nog haar eigen keuzes maken of moet ze zich beperken tot gezamenlijke keuzes? Zijn er nog zaken te verbeteren en zo ja, wat zijn daarvoor aanbevelingen
5. Samenvatting oordeel uitgangspunten bij toetreding
Een korte inventarisatie over de 4 uitgangspunten die genoemd zijn bij de toetreding

6. Organisatie van het onderzoek

Voor de uitvoering van het onderzoek is ervoor gekozen om een inventarisatie en analyse op te zetten op basis van subjectieve beleving van een aantal direct én indirecte betrokken medewerkers. Deze medewerkers zijn geselecteerd omdat ze of betrokken zijn binnen de overlegstructuur van ONS (bijvoorbeeld BVB, PO of demandoverleg), of betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de besluitvorming rond toetreding, of betrokken zijn vanuit het bestuur al wethouder. Hierdoor was het mogelijk om een zo compleet mogelijk beeld te vormen.

Om dit onderzoek ook als basis te laten dienen voor een eventueel Rekenkameronderzoek zijn deze vragen ook gesteld aan de griffie en de raad als eindgebruiker.

Waar mogelijk zullen we de resultaten onderbouwen met ‘harde’ data als cijfers. Daarnaast zullen in brede zin beelden worden verzameld door het afnemen van diepte-interviews met betrokkenen. De lijst met geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1.

Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd, met bestaande instrumenten. Derhalve zijn er geen extra middelen nodig geweest. Indien er besloten wordt tot een vervolgonderzoek zullen hiervoor aanvullende middelen beschikbaar gesteld moeten worden en zal dit vervolgonderzoek door een extern bureau moeten worden uitgevoerd.

De planning van het onderzoek is als volgt;

Vorbereiding onderzoek	december 2022
Interviews	januari en februari 2023
Data-analyse/opstellen rapport	maart 2023
Verslag met aanbevelingen naar college	april 2023
Aanbieden verslag aan raad (auditcommissie) en rekenkamer	mei 2023

7. Context

Het worden er steeds meer in het publieke domein: de Shared Service Centers (SSC's) waarin vooral de ondersteunende processen zoals P&O, ICT, Financiën, Inkoop, Communicatie, Faciliteiten en Juridische zaken worden samengevoegd om te gaan werken voor de gehele organisatie en in toenemende mate voor meerdere organisaties. De voordelen zijn altijd helder: kostenbesparend, kwaliteitsverhogend, leuker voor de medewerkers die zich breder kunnen ontwikkelen, meer continuïteit in dienstverlening. Het pas ook prima in de gedachte van de netwerkorganisatie: focus op de kern waar je goed in bent of wilt zijn, en het is toch niet snel dat een gemeente of onderwijsinstelling zich zal voorstaan op de uitstekende salarisadministratie. De aandacht moet naar de klas, niet naar het gebouwenbeheer of andere PIJCOFAH-functies, en dus is bundelen in een SSC geen rare gedachte. Toch is niet alles zo simpel.

8. Onderzoek

8.1 Dossierstudie

Voor veel gemeenten in Nederland is ICT een onderdeel dat de afgelopen jaren in verschillende samenwerkingsvormen is ondergebracht en niet meer als individuele gemeente wordt opgepakt. In de benchmark van M&I partners 2022 (over boekjaar 2021) is te zien, dat het aantal gemeenten is toegenomen dat de ICT via een bedrijfsvoeringsorganisatie uitvoert. Daarnaast blijkt dat de bijbehorende gemiddelde kosten per inwoner voor kleine gemeenten € 93 per inwoner bedraagt (boekjaar 2021). Omgerekend zou dit voor gemeente Westerveld aan kosten informatievoorziening ongeveer € 1.846.000 betekenen. De gerealiseerde kosten in 2021 inzake informatievoorziening bedroegen € 1.824.000 (begroot was € 1.943.000). Dat valt qua realisatie nog binnen de benchmark. De bijdrage 2022 is nog niet berekend.

Overigens is dit voor gemeente Westerveld een forse stijging binnen een paar jaar. In 2019 bedroegen de kosten informatievoorziening € 1.058.000. In een tijdsbestek van twee jaar zijn de kosten bijna verdubbeld.

De kosten voor informatievoorziening bestaan niet alleen uit de bijdrage aan ONS, maar ook uit kosten bedrijfsvoering binnen de gemeente (inzet personeel, kantoorkosten, overhead e.d.).

Om een goede vergelijking te maken rond de bijdrage aan ONS zijn de cijfers op basis van de verschillende jaarbegrotingen naast elkaar gezet en is het aandeel per gemeente in kaart gebracht. Zie bijlage 2. Daaruit kan afgeleid worden dat gedurende de jaren de procentuele bijdrage van de grote (oorspronkelijke) partners sterk gedaald is en dat dit niet het geval is bij de kleinere partners. Bij de kleinere partners is de bijdrage procentueel licht gestegen.

8.2 Interviews

In lijn met de 5 onderzoeksvragen die vermeld staan in hoofdstuk 5, worden bij de interviews de volgende 5 onderdelen onderscheiden:

8.2.1 De keuze en onderbouwing van de keuze bij toetreding ONS

Niet alle geïnterviewden waren betrokken bij de besluitvorming in het verleden. Degenen die dat wel waren gaven aan dat na het stopzetten van de samenwerking met gemeente Meppel er opnieuw gekeken is naar het vormgeven van ICT en de infrastructuur. Hiervoor is onderzoek verricht door een extern adviesbureau. Uit dit onderzoek komt naar voren, dat gemeente Westerveld indertijd een ICT inrichting had die niet innovatief genoeg was en niet kon voldoen aan de eisen vanuit de toekomst op het gebied van technologie en informatiebeveiliging. Daarnaast was de personele bezetting voor ICT beperkt, waardoor sprake was van grote kwetsbaarheid in geval van bijvoorbeeld ziekte e.d. De verwachting was op dat moment, dat we door het aansluiten bij ONS minder kwetsbaar zouden zijn en we de verwachte ontwikkelingen beter zouden kunnen bijhouden en implementeren. De toetreding kwam op een logisch moment, omdat we aan de vooravond stonden van een belangrijke investering in de infrastructuur. Daarnaast speelde een rol, dat we op het gebied van de salarisadministratie het risico van ontbrekende expertise identificeerden als gevolg van personele wisselingen binnen het team HR. Dit onderdeel kon ook door aansluiting bij ONS goed geregeld worden. Tot slot werden door verschillende personen de mogelijke schaalvoordelen als een motief benoemd. Er werd aangegeven dat we een grote opdracht hadden voor digitalisering, die we in gezamenlijkheid, met de provincie veel goedkoper zouden kunnen uitvoeren.

Vrij snel na de ontvangst van het onderzoeksrapport ontstond het idee om samen te gaan werken en viel de naam ONS. Er is vervolgens een offerte opgevraagd, waarna ONS een presentatie heeft gegeven, waarbij geen andere partijen zijn meegenomen in de evaluatie. Ter voorbereiding op het raadsvoorstel is uitsluitend de onderbouwing voor aansluiting met ONS uitgewerkt en behoorde naast ICT en PSA ook Inkoop tot de onderdelen die over zouden gaan naar ONS. Financieel zijn alle onderdelen uitgewerkt en gedetailleerd in kaart gebracht, waarbij duidelijk werd er uiteindelijk sprake zou zijn van hogere ICT-kosten. Daarentegen is indertijd vastgesteld, dat deze meerkosten opwogen tegen de voordelen als minder kwetsbaarheid, beter toegerust zijn voor de toekomst en een hogere kwaliteit van de producten. Om ICT over te hevelen naar ONS was logisch en goed uitlegbaar.

Bij de geïnterviewde raadsleden blijkt wel de indruk gewekt te zijn, dat het uiteindelijk ook goedkoper zou zijn om aan te sluiten bij ONS. Dat is bij nader inzien geen realiteit geworden. We betalen de afgelopen jaren veel meer dan bij de start afgesproken is. Er is vanuit de raad bij de behandeling van het raadsvoorstel niet gevraagd om de uitwerking van meer alternatieven, wel was het duidelijk dat gemeente Westerveld de ICT niet meer zelfstandig kon uitvoeren.

De keuze voor een gemeenschappelijke regeling is ook besproken tijdens de interviews. De aantal geïnterviewden gaven aan dat dit goed uit te leggen was. Een gemeenschappelijke regeling kan een goede vorm zijn. Een keuze voor het buiten de deur zetten van de IT-omgeving was onvermijdelijk. Je zou ook kunnen kiezen voor een commerciële partij, maar dan kan het ook fout gaan (zie gemeente Groningen). Daarbij hebben we als kleine deelnemer een even grote stem als de andere partners en is er eerder sprake van schaalvoordelen en zou een gemeenschappelijke regeling zorgen voor meer expertise. In het geval van aansluiting bij een gemeenschappelijke regeling is het voordeel, dat je invloed kan uitoefenen terwijl dit als 'gewone' klant naar verwachting niet mogelijk is.

Toch heeft een gemeenschappelijke regeling volgens een aantal geïnterviewden ook een keerzijde. De constructie van een gemeenschappelijke regeling is ingewikkelder dan het inschakelen van een bedrijf, omdat er bij een gemeenschappelijke regeling ook sprake is van een bestuurlijke component. Bij een bedrijf kun je de diensten afnemen en is het overzichtelijk en gemakkelijk bij te stellen aan de individuele wensen. Het bestuurlijke deel kost de organisatie veel tijd en geeft de gemeenteraad uiteindelijk nog weinig sturingsmiddelen. Vanuit de gemeenteraad werd aangegeven, dat verslaglegging en verantwoording erg summier zijn en onvoldoende informatie bieden om op een goede manier sturing te kunnen geven als gemeenteraad. Ook zijn er kritische kanttekeningen geplaatst bij de manier, waarop invulling is gegeven aan de afspraken in de gemeenschappelijke regeling op het niveau van bestuur en bedrijfsvoeringsberaad (BVB). 'Het lijkt er op dat ONS meer de partners aanstuurt dan andersom' gaf één van de geïnterviewden aan. Deze situatie is volgens de geïnterviewden ontstaan, doordat bij toetreding onvoldoende kaders, doelstellingen en voorwaarden beschreven waren waaraan partners moeten.

Er is voor de overgang naar ONS een transitieplan gemaakt en er is thans (voor ICT) een service level agreement (SLA) beschikbaar, die beide opnieuw worden opgesteld. Bij de overgang was er wel een SLA, maar deze is nooit door gemeente Westerveld ondertekend. We zijn bezig geweest met het opstellen van een nieuwe product-dienstencatalogus (PDC) en een nieuwe Dossier Afspraken en Procedures (DAP). Deze zijn nu voor de tweede keer vastgesteld. Deze zouden elk jaar aangepast moeten worden, maar dat is de voorgaande jaren niet altijd gelukt. Het is ook een ingewikkeld proces, gezien het bepalen van de onderverdeling per product, wat is meerwerk en wat is maatwerk. Dat is nu niet duidelijk. Daarbij komt dat we zelf onvoldoende inzicht hebben in de cijfers om de prijzen per product te controleren. Eigenlijk was de verwachting dat ONS dit reeds uitgewerkt zou hebben en dat we als toetredende partner hierover niet zelf dienen na te denken. Het is nu steeds erg ad hoc geregeld, terwijl we als kleine gemeente veel meer structuur nodig hebben. Daar wordt op dit moment, 3 jaar na toetreding, nog steeds aan gewerkt.

8.2.2 Besluitvorming, kosten en tijdsbesteding ONS

Besluitvorming

De raad besluit uiteindelijk over de gemeenschappelijke regeling. Deze besluitvorming wordt voorbereid door ONS. Vanuit de reeds gemaakte afspraken/begrotingen wordt uitvoering gegeven aan de uitvoeringsagenda. Tussentijdse wijzigingen zijn mogelijk, maar kunnen gezien de capaciteit niet altijd op korte termijn doorgevoerd worden. Bestuurlijke besluitvorming met betrekking tot ONS vindt plaats in een bestuurlijk overleg. De besluitvorming over de bedrijfsvoering binnen ONS loopt via een van de drie Partner Overleggen (PO) naar het BedrijfsVoeringsBeraad (BVB). Vanuit Westerveld sluit de portefeuillehouder financiën aan bij het bestuurlijk overleg en de Gemeente Secretaris bij het BVB. Voor de drie verschillende PO's sluit de teamleider Dienstverlening aan bij het PO-IT en PO-I&C (Inkoop en contractmanagement) en een HR adviseur bij het PO-PSA. De verschillende PO's worden gevoed door inhoudelijke overleggen (bv over informatiebeveiliging door de CISO's) en de demand managers bij de partners.

Kleine wijzigingen als bijvoorbeeld een wijziging in salaris zijn snel en eenvoudig te leveren. Soms is het mogelijk een wijziging rechtstreeks te regelen met ONS, maar in andere gevallen start dit pas na de discussie of het in de standaard dienstverlening past. Ook kan het zijn dat we dan eerst moeten verkennen of er meer gemeenten meegaan in het voorstel, zodat er een samenwerking start. Een voorbeeld is dat de beveiliging voor de iPads gemakkelijk geregeld kon worden, maar bij andere verzoeken moet soms eerst de standaarddienstverlening aangepast worden. Een probleem is dat het nog steeds niet duidelijk is wat onder standaarddienstverlening valt. Wat verwacht ONS van ons, hoe zien de standaarden er uit? Wat mogen we zelf aanschaffen en wie levert de juiste input (technische specificaties) zodat een aanschaf gerealiseerd kan worden. Voor Openbare Ruimte was het een lang proces om nieuwe beeldschermen, iPads en tablets te regelen, dat heeft minstens 6 maanden geduurd. Een ander voorbeeld is robotisering, aangezien dit niet paste binnen de standaard van ONS. De plannen moesten om deze reden teruggedraaid en aangepast worden. Uiteindelijk is het gelukt, maar was het zeer moeizaam. De snelste wijziging is binnen 2 á 3 weken gerealiseerd, de langste duurde zeker een jaar (robotisering).

Kosten

Het merendeel van de geïnterviewden verwacht dat de kosten voor het in eigen beheer nemen minstens zo hoog zullen zijn als de kosten die via ONS gemaakt worden. Dat is niet op feiten gebaseerd en is ook niet zonder nader onderzoek te onderbouwen. Zoals in Hoofdstuk 8 bij het onderdeel 'Dossierstudie' is beschreven, zijn de kosten van ONS in een paar jaar tijd fors gestegen. Dit is ook het beeld bij veel van de geïnterviewden. Als er alleen gekeken wordt naar het onderdeel ICT, is er wellicht op basis van een benchmark na te gaan of de ICT kosten via ONS afwijken van het gemiddelde. Uit een benchmark is naar voren gekomen, dat er gemiddeld € 93 per inwoner aan ICT kosten gemaakt worden (verslagjaar 2021). Dit komt ongeveer overeen met de kosten informatievoorziening die gemeente Westerveld in dat jaar maakte.

Tijdsbesteding

Afhankelijk van het onderwerp zijn de deelnemers aan het Demandoverleg per persoon 8 tot 20 uur per week kwijt aan het bijwonen, voorbereiden en coördineren van de overleggen. Aan de PO-overleggen is men gemiddeld 2 uur per week kwijt en de BVB overleggen kosten 2 tot 4 uur per week.

8.2.3 Mogelijke alternatieven en risico's?

Alternatieven

Als het gaat om alternatieven voor het regelen van de taken op het gebied van ICT, PSA en Inkoop kunnen een aantal mogelijkheden worden onderscheiden. De eerste keuze die gemaakt moet worden is of we zaken zelfstandig gaan uitvoeren of dat we alles of bepaalde onderdelen willen uitbesteden. Feitelijk is deze keuze indertijd al gemaakt bij de toetreding tot ONS.

Voor het uitbesteden kan per taakgebied worden beoordeeld of dit zelfstandig kan plaatsvinden of dat we dit bij ONS of een andere commerciële partij kunnen doen.

Deze opties zijn kort benoemd tijdens de gesprekken. Unaniem wordt aangegeven dat als we andere keuzes maken we eerst een goed alternatief moeten regelen voor de onderdelen ICT, PSA en Inkoop. De meerderheid van de geïnterviewden gaf aan dat we alle taken niet zo maar weer terug kunnen halen. Men staat achter het besluit van 2019, waarbij toen ook is aangegeven dat we als gemeente zelf niet meer de gewenste kwaliteit en continuïteit kunnen leveren.

De keuze voor een gemeenschappelijke regeling is tijdens de interviews niet ter discussie gesteld, wel is aangegeven dat het lastig is om sturing te geven aan de gemeenschappelijke regeling. Bij navraag bleek dat het lastig is om wensen te verwezenlijken en dat het veel tijd en capaciteit kost om de vergaderstructuur te volgen. De inschatting van de meerderheid was daarbij ook, dat het lastig wordt om uit te treden. Mochten we dit willen dan zou dit naar verwachting veel ambtelijke capaciteit en inzet vergen.

Een goede vergelijking met een commerciële partij is op dit moment niet mogelijk gezien het feit, dat alle externe partijen (commercieel, shared service center, ONS) dezelfde dienstverlening kunnen aanbieden voor met name ICT. Het zou kunnen lonen om na te gaan of er financieel gezien grote verschillen bestaan tussen de verschillende aanbieders. Anders gezegd, wat is de toegevoegde waarde van de opzet en de dienstverlening zoals ONS die aanbiedt? Op basis van die bevindingen zou een vervolgsценario opgesteld kunnen worden, hetgeen buiten de scope ligt van de onderliggende onderzoeksopdracht. Dit zou mogelijk een vervolgstap kunnen zijn.

Risico's

Voor een goede afweging inzake mogelijke vervolgstappen zijn de risico's in kaart gebracht. Aan alle geïnterviewden is gevraagd om de risico's in te schatten die denkbaar zijn in het geval van samenwerking of bij het stopzetten daarvan. Uit deze inventarisatie zijn de volgende risico's naar voren gekomen:

Tijdens de samenwerking met ONS

- Financieel risico: De kosten stijgen jaarlijks fors en we kunnen onvoldoende sturen op kosten
- Continuïteitsrisico: Kan ONS de dienstverlening op termijn leveren die we nodig hebben?
- Capaciteitsrisico: Kan het management ONS de gemaakte afspraken nakomen en het juiste personeel vinden?
- Procesrisico: Fouten door onduidelijkheid over processen en onvoldoende expertise bij ONS?
- Implementatierisico: Onvoldoende gebruikersondersteuning op locatie?
- Cybersecurity risico: Is ONS veilig genoeg als het gaat om informatieveiligheid/ICT security aanvallen?

Bij stopzetten samenwerking met ONS

- Financieel risico: De kosten kunnen hoger worden (naar verwachting moeten we meer bezetting en kennis binnenhalen) en we moeten eveneens rekening houden met transitiekosten.
- Capaciteitsrisico: Kunnen we zelf of een andere partij deze dienstverlening verzorgen? Ben je in staat voldoende gekwalificeerd personeel te krijgen?
- Continuïteitsrisico bedrijfsvoering: We kunnen niet alles zelfstandig uitvoeren. Alternatieven moeten daarvoor eerst onderzocht worden
- Personeelsrisico: Kwetsbaarheid van eigen organisatie – onvoldoende in staat om dit onderdeel weer terug te nemen, kennis ontbreekt op een aantal onderdelen
- Technologisch risico: Ontbreken exit strategie, nieuwe ontwikkelingen komen stil te leggen
- Kwaliteit dienstverlening risico: Kwaliteit gaat achteruit doordat de eigen kennis niet meer up to date is en we nieuwe ontwikkelingen zelf moeten volgen
- Kennis ontbreekt om de juiste keuze voor een alternatief (leverancier) te maken
- Cybersecurity risico: Kunnen wij zelf of een andere partij voldoende zorgdragen voor informatieveiligheid/ICT security aanvallen?

Gezien het aantal benoemde risico's lopen we meer risico's als we uit de samenwerking met ONS stappen. Voor beide keuzes, doorgaan of stoppen, is er onvoldoende inzicht in of sturing mogelijk op de kosten waardoor we een financieel risico lopen. Ook zien we in beide situaties risico's op het gebied van dienstverlening en continuïteit. We lopen alleen meer risico als we uit de samenwerking stappen, doordat we op dit moment onvoldoende kennis in huis hebben en de beschikbare managementinformatie ontoereikend is om een besluit te nemen over mogelijke alternatieven. Daarbij komt dat de kwetsbaarheid van onze organisatie zal toenemen als we uit de samenwerking stappen, gezien het tempo waarin ontwikkelingen elkaar opvolgen is dat geen wenselijke situatie.

8.2.4 Samenwerking, ervaringen en aanbevelingen

Samenwerking

De samenwerking met ONS wordt door een aantal geïnterviewden als zeer moeizaam ervaren. We hebben iedereen gevraagd om een cijfer te geven aan de dienstverlening zoals deze ervaren is en wordt de afgelopen periode. De mate waarop personen betrokken zijn bij besluitvorming en overleg bepaalt de waardering van de dienstverlening. Bij de eindgebruikers die niet betrokken zijn bij een overleg of besluitvorming wordt de dienstverlening als onvoldoende ervaren, terwijl de dienstverlening door de personen die wel betrokken zijn bij overleggen en besluitvorming als voldoende ervaren wordt. Om een representatief beeld te geven van de ervaringen van de gehele organisatie is het aan te bevelen om een algemene enquête uit te voeren. In verband met de scope van dit onderzoek en het benodigde tijdspad is nog geen enquête uitgevoerd. Een aantal geïnterviewden heeft een cijfer gegeven voor de waardering vanuit de organisatie zoals weergegeven in het onderstaande overzicht:

Waardering voor dienstverlening ONS	
Inkoop	8,0
PSA	5,0
ICT	6,0
Management	6,9
Eindgebruikers	5,1

Ervaringen

Er is gevraagd naar de persoonlijke ervaringen met de dienstverlening van ONS. De algemene klacht is, dat het lang duurt voordat er gehoor gegeven wordt aan bepaalde knelpunten. Er wordt in veel gevallen alleen een oplossing vanuit de techniek (ICT) aangedragen en er wordt onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen voor de individuele gemeente. Uit de interviews komt naar voren, dat de meeste frustraties door de slechte implementatie en het ontbreken van een inventarisatie/afstemming vooraf. Hierdoor worden de gewekte verwachtingen niet waargemaakt, de communicatie hierover is vrij eenzijdig en niet weerlegbaar vanwege het ontbreken van een gedetailleerde uitwerking van afspraken inde voorbereidende fase. Dit lijkt van invloed te zijn op de ervaringen van de eindgebruiker. Op het gebied van informatieveiligheid speelt dit eveneens een rol. De keuze is gemaakt om systemen dusdanig maximaal te beveiligen, waardoor er frequent een nieuw wachtwoord nodig is. Hierdoor kiest men er in een aantal gevallen voor om computers niet af te sluiten vanwege het hoge risico dat er na het afsluiten een nieuw wachtwoord nodig is. In combinatie met de problemen om online te komen heeft dit regelmatig gezorgd voor het niet toegankelijk zijn van de systemen. Een adequate oplossing is hiervoor nog niet gevonden, waardoor gebruikers afhaken.

Daarnaast is het bij de eindgebruikers vaak onduidelijk waar ze moeten zijn voor vragen en/of problemen. ONS staat op afstand, een persoonlijk gezicht wordt gemist. Hierbij wordt opgemerkt dat de ervaringen bij Inkoop positiever zijn dan bijvoorbeeld bij PSA. Bij Inkoop is sinds 2022 een vast aanspreekpunt voor gemeente Westerveld beschikbaar, deze persoon is een aantal dagen per week fysiek aanwezig in Diever. Dit is de reden dat Inkoop een hoger cijfer scoort dan PSA. Daarbij komt dat er in 2022 een aantal keren een incident is geweest open het gebied van foutieve salarisbetalingen. Het was een moeizaam proces om deze fouten weer recht te trekken. Deze fouten werden niet veroorzaakt door de foute aanlevering van gegevens door gemeente Westerveld, maar waren herleidbaar naar een combinatie van slechte afstemming en onvoldoende beheersmaatregelen. Hieruit komt het belang van een ISAE 3402 verklaring naar voren, die tot op heden nog niet beschikbaar is. Naar verwachting zal de kans op en de impact van fouten toenemen. Tevens worden kanttekeningen geplaatst bij de dienstverlenende houding van ONS, salariscorrecties worden bijvoorbeeld zonder overleg doorgevoerd. Er wordt geen rekening gehouden met de impact van deze handelingen op de betrokken medewerker.

Bij alle eindgebruikers bestaat het beeld dat er te weinig kennis is van de lokale situatie. Als het gaat om de afhandeling van specifieke regelingen rondom bijvoorbeeld raadsleden, burgerleden of buitendienstmedewerkers dan ervaart men dat er bij ONS onvoldoende kennis is van de behoeften binnen de organisatie. Een vast aanspreekpunt welke ook fysiek aanwezig is wordt gemist. Er wordt wel geprobeerd om duidelijk te communiceren, maar dat lukt niet altijd. Zo zijn handleidingen toch vaak een kopie van een handleiding die voor een andere gemeente bedoeld is, waardoor deze niet altijd past bij de inrichting van de gemeente Westerveld.

Wat ook meespeelt is, dat de huidige overlegstructuur veel tijd vergt van alle betrokkenen. Tevens is merkbaar dat het voor ONS ook moeilijk is om de juiste kennis binnen te halen.

Aanbevelingen

De geïnterviewden is ook gevraagd hoe de samenwerking tussen ONS en gemeente Westerveld verbeterd zou kunnen worden. De aanbevelingen spitsen zich op een aantal hoofdonderwerpen toe, te weten dienstverlening, communicatie en organisatie.

Dienstverlening

- Beschrijf duidelijk voor elk taakveld wat inbegrepen is in de standaarddienstverlening. Stel hiervoor een duidelijke SLA op, zodat ook gemeten kan worden of iets wel of niet conform SLA is uitgevoerd.
- Zorg dat de medewerkers bij ONS getraind worden om mee te denken vanuit de gebruiker, geef daar ook sturing aan vanuit ONS.
- Zorg dat de medewerkers van ONS (inclusief servicedesk) kennis hebben over het functioneren en de verschillende regelingen die gelden bij een gemeente (bijvoorbeeld voor werkplekbeheer en autorisaties).
- Geef meer ondersteuning op de werkplek en stel daarvoor een vast aanspreekpunt/ persoonlijk gezicht aan per domein, die ook fysiek aanwezig is op de locatie van de partner.

Communicatie

- Zorg voor betere instructie over het gebruik van nieuwe producten/diensten, zorg ook dat handleidingen algemeen beschreven zijn en niet vanuit één gemeente.
- Informeer actief over de planning en neem de partners mee met de keuzes die gemaakt kunnen worden en laat de partners actief meedenken over de uitgangspunten. Stel daarbij concrete en meetbare acties. Peil ook tijdig de behoeftes bij de gemeenten en breng daar een advies over uit.
- Verbeter de communicatie intern, zorg voor snelle interventie bij problemen.

Organisatie

- Stuur als ONS op eenheid in systemen, stel een strategische planning op waarbij de wensen van de gebruiker eerder meegenomen worden.
- Bring de onderbezetting bij ONS terug, neem daarbij mensen in dienst die voldoende kennis bezitten.
- Zorg voor heldere sturingsinformatie
- Faciliteer meer overleg op operationeel niveau, mits gestructureerd en met duidelijke kaders. Zorg ook dat de routing van een besluit helder is, hierdoor zal de kwaliteit van de stukken die ter besluitvorming aangeboden worden verbeteren.

8.2.5 Samenvatting oordeel uitgangspunten bij toetreding

Aan alle geïnterviewden is gevraagd om een oordeel te vellen over het al dan niet behalen van de uitgangspunten bij toetreding. Dit oordeel is al volgt samengevat:

- het bereiken van schaalvoordelen door het vergroten van de omvang: 50% is van mening dat deze behaald worden, al is het nog niet overal te zien, 30% is van mening dat dit niet behaald is en 20% kan er geen oordeel over geven.
- het bieden van continuïteit door het reduceren van de organisatorische kwetsbaarheid: 90% is van mening dat de kwetsbaarheid verminderd is, 10% geeft aan dat dit niet behaald is.
- het bieden van meer kansen voor het aantrekken van gekwalificeerd personeel: 40% is van mening dat dit behaald is, 30% is van mening dat dit niet behaald is en de resterende 30% kan er geen oordeel over geven.

- het verhogen van het innovatief vermogen (hetgeen vooral bij het domein ICT geldt): 40% geeft aan dat dit niet het geval is, 30% kan geen oordeel geven en 20% geeft aan dat er wel innovaties te zien zijn.

Samengevat is de meerderheid van mening dat er schaalvoordelen behaald zijn, dat de continuïteit verbeterd is door de samenwerking en dat er meer kansen zijn om gekwalificeerd personeel binnen te halen. Qua innovatie zijn we er volgens de meerderheid niet op vooruit gegaan.

9. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Bij de toetreding tot ONS is een rooskleurige situatie geschetst. De indruk was dat naast het vergroten van kennis, inzet en kwaliteit er ook een financieel voordeel behaald kon worden. Immers toetreding tot een grote partij, waar de basis op orde is, zou toch moeten leiden tot een efficiëncyslag? Er lijkt geen rekening gehouden te zijn met de forse kostenstijging voor met name het onderdeel informatievoorziening. De vraag kan gesteld worden of de kosten voor ICT ook waren gestegen als we zelfstandig doorgegaan waren. Echter, een goede vergelijking is nu achteraf niet meer te maken, doordat er bij toetreding geen alternatieven onderzocht zijn.

Terugkijkend is te zien dat er bij toetreding onvoldoende concrete afspraken gemaakt zijn over hoe de dienstverlening er uit zou moeten zien. Eén en ander heeft veroorzaakt dat er veel onduidelijkheid is ontstaan over wat ONS nu doet en wat de gemeente zelf moet doen. Doordat ONS een gemeenschappelijke regeling is, is het daarnaast niet mogelijk om de gewenste dienstverlening (voor zover deze op papier staat) op te eisen. Immers de gemeente is zelf partner. Geïnterviewden geven daarbij aan dat in plaats van te denken aan de gebruiker, er bij ICT vooral gedacht wordt vanuit de techniek. Dat staat soms haaks op de wensen vanuit de gebruiker. Men geeft ook aan dat er bij ONS te weinig kennis is van de organisatie en het beleid binnen de organisatie. Dat leidt er toe dat mensen van het kastje naar de muur gestuurd worden, hetgeen zorgt voor veel frustratie. Daarbij komt dat de governance niet duidelijk is, wie kan waarop aangesproken worden en wie moet benaderd worden bij problemen. Er wordt een vast aanspreekpunt gemist.

Het vaste gezicht vanuit ONS en duidelijke communicatie over planning en keuzes ontbreken. Vanuit ONS wordt in toenemende mate ingezet op communicatie, maar in veel gevallen betreft het een algemeen verhaal dat niet past bij de specifieke situatie van gemeente Westerveld. Bij het doorvoeren van wijzigingen, updates of nieuwe releases ontstaan vaak achteraf problemen die voorkomen hadden kunnen worden door heldere communicatie. Wat ontbreekt is de communicatie met de betreffende gemeente over een wijziging en dan met name het samen nadenken over de gevolgen van een wijziging. Bij de keuze voor een nieuw pakket of oplossing wordt vaak alleen gedacht aan de technische implementatie, maar niet aan de gevolgen voor bijvoorbeeld rapportages of de koppeling met andere systemen.

Ook speelt de communicatie binnen ONS soms een rol en worden sommige hulpvragen tegengehouden door het management bij ONS omdat het proces boven de gebruiker gesteld wordt. Juist dan zou het fijn zijn dat gekozen wordt voor een praktische oplossing. Toch werken niet alle processen even goed en worden toezeggingen of plannen vanuit ONS niet waargemaakt. Als

voorbeeld wordt genoemd, dat er na jaren nog steeds geen toegezegde ISAE 3402 verklaring beschikbaar is.

Wijzigingen zijn lastig te realiseren of zijn erg kostbaar doordat deze onder maatwerk geschaard worden. Vanuit ONS wordt onvoldoende sturing gegeven aan uniformiteit en moet elke individuele gemeente voor zich op zoek gaan naar een beter passend alternatief, terwijl dit mogelijk ook interessant kan zijn voor de andere partners. Vaak wordt ad hoc gereageerd op situaties, terwijl de partners van ONS een pro-actieve houding mogen verwachten als het gaat om strategie. Daarbij zou ONS die strategische keuzes vroegtijdig voor moeten leggen aan de verschillende overlegstructuren. Meer overleg op operationeel niveau zou nuttig zijn, mits het gestructureerd en met duidelijke kaders gevoerd wordt. Daarbij is het ook van belang dat de route van een besluit helder is, waarbij er niet in het BVB een besluit kan liggen zonder advies vanuit een overlegstructuur. Dienstverlening naar gemeenteraden is niet op het gewenste niveau.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk 8. Ze spitsen zich vooral toe op aanbevelingen rond dienstverlening, communicatie en organisatie.

Dienstverlening: maak duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en zorg ervoor dat er medewerkers beschikbaar zijn die kennis hebben van gemeente Westerveld. Hiervoor zou een vast aanspreekpunt per domein een goede oplossing zijn.

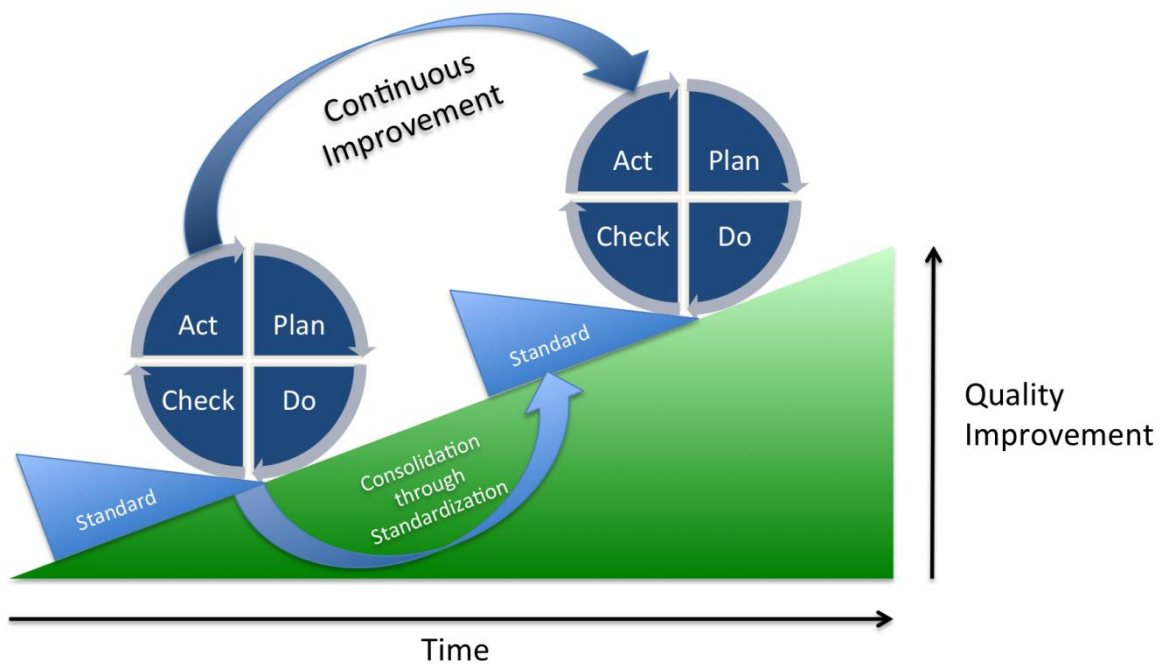
Communicatie: Communiceer helder en duidelijk, maak concrete afspraken, zorg ook voor betere instructie zodat hulpvragen zonder tussenkomst van een helpdesk opgelost kunnen worden.

Organisatie: Stuur op eenheid in systemen waardoor er efficiënter gewerkt kan worden. Stel een strategische planning op, waar alle partners bij betrokken zijn in de voorbereiding. Dring de onderbezetting en de wisselingen veroorzaakt door inhuur terug. Neem daarbij mensen in dienst die gemeente specifieke kennis bezitten.

10. Evaluatie

Evaluatie vormt een onderdeel van een kwaliteitscirkel van Deming (de zgn. PDCA-cyclus). Op basis van een evaluatie kan worden bepaald hoe het met de uitvoering van de aanbevelingen uit dit rapport staat. Evaluatie kan ook leiden tot bijstelling.

De aanbevelingen in hoofdstuk 8 kunnen in 2023 opgepakt worden. Voorgesteld wordt daarom om medio 2024 onderzoek te doen naar de wijze waarop met de aanbevelingen is omgegaan en het effect van de aanbevelingen te peilen.



Bijlage 1

Lijst te interviewen personen

- gemeentesecretaris/BVB lid
- wethouder financiën en SD/BO lid
- Teamleider dienstverlening/lid PO-ICT
- Coordinator ICT
- Beleidsmedewerker ICT/lid demand ICT
- Voormalig beleidsmedewerker financiën
- Teamleider openbare werken/lid PO-inkoop
- beleidsmedewerker HR/lid demand HR
- Griffier
- Vertegenwoordiging van de gemeenteraad

Bijlage 2: begroting en aandeel partners ONS

Begroting (bedragen x € 1.000)	oorspr 2020	%	gewijz 2020	%	oorspr 2021	%	gewijz 2021	%	oorspr 2022	%	gewijz 2022	%	oorspr 2023	%
Gemeente Kampen	€ 2.874	18,4%	€ 2.719	15,6%	€ 3.098	15,9%	€ 3.128	14,8%	€ 3.237	14,1%	€ 3.944	14,2%	€ 4.188	14,3%
Provincie Overijssel	€ 5.892	37,7%	€ 5.734	32,9%	€ 6.236	32,1%	€ 6.670	31,6%	€ 7.094	30,9%	€ 8.425	30,4%	€ 8.998	30,7%
Gemeente Zwolle	€ 6.868	43,9%	€ 6.900	39,6%	€ 7.768	40,0%	€ 7.905	37,5%	€ 8.386	36,6%	€ 10.147	36,6%	€ 10.334	35,3%
Bijdragen derden							€ 162	0,8%	€ 173	0,8%	€ 174	0,6%	€ 178	0,6%
Gemeente Dalfsen			€ 1.190	6,8%	€ 1.216	6,3%	€ 1.279	6,1%	€ 1.394	6,1%	€ 1.825	6,6%	€ 2.057	7,0%
Gemeente Westerveld			€ 882	5,1%	€ 1.114	5,7%	€ 1.117	5,3%	€ 1.246	5,4%	€ 1.491	5,4%	€ 1.686	5,8%
Gemeente Zwartewaterland							€ 826	3,9%	€ 1.405	6,1%	€ 1.726	6,2%	€ 1.846	6,3%
Totaal	€ 15.634	100,0%	€ 17.425	100,0%	€ 19.432	100,0%	€ 21.087	100,0%	€ 22.935	100,0%	€ 27.732	100,0%	€ 29.287	100,0%

