Berenschot

Toekomst Parkstad-IT

Eindrapport



Inhoudsopgave

1 Introductie

2 Context

3 Scenario's

4 Impactstudie

5 Advies

6 Bijlagen



Berenschot

1

Introductie

Aanleiding

In het zuidoosten van Limburg is Parkstad-IT (hierna: PIT) actief. Zij behartigt de gemeenschappelijke belangen van de deelnemers op IT-gebied en is verantwoordelijk voor de ICT-dienstverlening van de 20 aangesloten lokale overheden.

De huidige deelnemers zijn:

- Veiligheidsregio Zuid-Limburg
- Gemeente Brunssum
- Gemeente Heerlen
- Gemeente Kerkrade
- Gemeente Landgraaf
- Gemeente Beekdaelen
- Gemeente Voerendaal
- Gemeente Simpelveld (recent aangesloten)

In 2011 is besloten om een gemeenschappelijke regeling te treffen waarbij Heerlen als centrumgemeente optreedt en IT-diensten worden aangeboden aan andere overheidsorganisaties. Deze regeling was bedoeld als een tijdelijke oplossing, in het perspectief dat dit onderdeel zou gaan uitmaken van het Shared Service Centrum Zuid-Limburg (SSC-ZL).

Begin 2020 is echter besloten de vorming van het samenwerkingsverband SSC-ZL te beëindigen. Daardoor zal PIT hierin niet opgaan. Ook is continuering van de huidige centrumregeling geen optie. De vraag is: Hoe nu verder? Hiernaar is eerder een globale verkenning uitgevoerd.

De deelnemersraad heeft in mei 2021 gevraagd de uitkomsten van de uitgevoerde verkenning verder te objectiveren en te verdiepen, inclusief financiële doorkijk.

Berenschot is gevraagd dit verdiepende onderzoek te doen en te adviseren over een passend organisatiemodel voor de toekomst. Daarvoor zijn verschillende scenario's onderzocht.

Deze rapportage bevat de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek. Het rapport is bedoeld om besluitvormers te helpen bij het maken van een keuze over de toekomst van PIT. Een logische vervolgstap, na besluitvorming, is om een bedrijfsplan te maken voor het gekozen organisatiemodel.

Onderzoeksvraag

Hoofdvraag

De deelnemers wensen een krachtig samenwerkingsverband op het gebied van IT. De hoofdvraag die aan Berenschot is gesteld, luidt:

Wat is, gezien de opgaven en toekomstige ontwikkelingen, de beste wijze om de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken omtrent ICT-taken te organiseren voor de huidige deelnemers aan Parkstad-IT?

Dit rapport beantwoordt deze vraag. Dit rapport is een verdiepende verkenning naar de toekomst van PIT.

Werkwijze en leeswijzer

Het onderzoek is als volgt uitgevoerd:

- Het meest passende organisatiemodel is afhankelijk van de context. Veel is afhankelijk van de uitgangspunten van deelnemers, ontwikkelingen in de omgeving en de opgaven die er zijn. Deze contextuele zaken staan in hoofdstuk 2.
- Vervolgens zijn in dit licht vier denkbare toekomstscenario's opgesteld. Die scenario's zijn uitgewerkt in een organisatiemodel. Dit staat in hoofdstuk 3.
- Daarna is voor elk van die scenario's een impactstudie gedaan (hoofdstuk 4). De impactstudie is gedaan aan de hand van documentenstudie, gesprekken en werkgroepen waarin de deelnemers zitting hadden. In de impactstudie zijn effecten en consequenties belicht op vier dimensies:
  - Toekomst en IT
  - Personeel en organisatie
  - Bestuurlijk-juridisch
  - Financieel
- Met de uitkomsten van de impactstudie is een rapportage opgesteld, inclusief advies (hoofdstuk 5).

Met een begeleidingsgroep zijn de tussenproducten en concept eindrapportage besproken. Daarnaast zijn er overleggen geweest met een klankbord groep voor reflectie.

Berenschot

2

Context

Uitgangspunten bij samenwerking

Met de klankbordgroep, bestaande uit directeuren van drie deelnemers, is een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de toekomstige samenwerking.

Onderstaande uitgangspunten vormen het vertrekpunt:

- Behoud van kwaliteit.
- Strategische waarde voor regio behouden (bijvoorbeeld werkgelegenheid).
- PIT als aantrekkelijke werkgever.
- Versterking van de bedrijfsvoering positie.
- Toegevoegde waarde I&A maximaliseren.
- Geen bezuinigingsdoelstelling op PIT.
- Maximale wendbaarheid (cloud, comon ground, et cetera).
- Grip op de financiën houden.
- De organisatie moet kunnen deelnemen aan het rechtsverkeer.
- Alles binnen wettelijke kaders, maar enige commercialiteit mag.
- Bevorderen van standaardisatie en harmonisatie.
- Deelnemers wensen ook het samenwerkingspotentieel op IV-taken te verkennen.



Algemene omgevingsontwikkelingen

De omgeving waarbinnen PIT opereert is van grote invloed op het functioneren van de organisatie. Tevens brengen omgevingsontwikkelingen kansen en bedreigingen met zich mee. We schetsen hier algemene ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsmarkt en IT.

Ontwikkelingen arbeidsmarkt IT

- Doelgroep (aanbod) blijkt vooral jong, man en woonachtig in Randstad.
- Krapte arbeidsmarkt, veel vraag naar IT.
- Vooral hoogopgeleide IT'ers lastig te werven.
- Instroom studenten IT-opleidingen daalt.
- Vertraagde vergrijzing (jong aanbod).
- Concurrentie overheid/bedrijfsleven.
- Doelgroep heeft behoefte aan flexibiliteit.
- Opleidings- en doorgroeimogelijkheden.
- Meeste ICT'ers werken op het gebied van software- en applicatieontwikkeling.

Ontwikkelingen IT

- Behoefte aan meer gemeentelijke samenwerking op het I-front.
- Toenemende wettelijke verplichtingen (bijvoorbeeld Wdo, Woo).
- Klassieke taken inhouse verdwijnen op termijn (Cloud):
  - Databasebeheer;
  - Werkplekbeheer; en
  - Applicatiebeheer
- Nieuwe (complexere) taken ontstaan:
  - Integratiediensten; en
  - Beheer van omgevingen (DevOps)
- Sommige bestaande taken winnen aan belang:
  - Architectuur neemt toe; en
  - Inkoop en contract en leveranciersmanagement
- Meer gebruik van innovatieve technologieën (AR/VR, smart city, blockchain) vereisen meer kennis.
- Toenemende cyberdreiging; hogere security eisen.
- Veel I&A functies verschuiven richting i-taken zoals
  - Functioneel beheer van generieke applicaties (Office365, documentmanagement, zaaksystemen et cetera);
  - Professionaliseren van het functioneel beheer; en
  - Projecten met meer een i-karakter

Opgaven

Analyse huidige situatie

Bij PIT werken ongeveer 60 ICT'ers om jaarlijks gemiddeld 5.000 gebruikers, 4.000 werkplekken en 1.200 applicaties te ondersteunen. De kosten van PIT bedragen circa 11,7 miljoen euro op jaarbasis.*

Kijkend naar de bedrijfsvoering, samenwerking en kwaliteit van dienstverlening, dan constateren we het volgende over de huidige situatie:

Bedrijfsvoering

- Het A-kostenniveau van PIT lijkt marktconform, zo blijkt uit onderzoek van Metri (2019).
- Er is bij deelnemers behoefte aan meer transparantie over verrekening van kosten rond projecten.
- Voor Heerlen is continuering van de huidige wettelijke aansprakelijkheid en risicopositie die voortvloeit uit de centrumconstructie ongewenst.
- PIT is weinig wendbaar en log vanwege het huidige organisatiemodel en hoge aandeel vaste medewerkers.

**In de bijlage staat een toelichting op de financiën.*

Samenwerking PIT en gemeenten

- De deelnemers zijn verschillend in IT-volwassenheid, snelheid en behoeften en dat betekent laveren voor PIT.
- Vanuit PIT-perspectief is er behoefte aan vraagbundeling van deelnemers en minder diversiteit in behoeften.
- De besluitvorming functioneert redelijk, maar is traag. Deelnemers willen PIT ook ambtelijk beter kunnen aanspreken, waardoor minder vaak bestuurlijke opschaling nodig is.

Kwaliteit

- De basisdienstverlening is op orde, maar PIT kan in de praktijk niet op alle fronten leveren.
- Deelnemers willen meer ontzorgd worden qua dienstverlening. Het delivery vermogen kan beter.
- De beleids- en regiediensten zijn op dit op moment zwak bij PIT. Ook de communicatie met de deelnemers is aandachtspunt.

De opgave voor PIT en de gemeenten is om het goede te behouden en de verbeterpunten op te pakken.

Berenschot

3

Scenario's

Beschrijving van de vier scenario's

De scenario's op hoofdlijnen

In het licht van de uitgangspunten, omgevingsontwikkelingen en opgaven, zijn vier denkbare scenario's op de A-diensten geformuleerd om nader te onderzoeken. Het zijn allen samenwerkingsscenario's. De scenario's zijn op hoofdlijnen:

1. Zelf doen: PIT doet alles zelf. Alle specialistische kennis is in eigen huis en er is geen of zeer beperkt sprake van uitbesteding van diensten. Dit scenario betreft de huidige situatie waarbij PIT alle diensten zelf uitvoert. Op dit moment is PIT een organisatie die vooral optreedt als zelfstandig leverancier. Er wordt nog weinig gebruik gemaakt van Cloud oplossingen.

2. Hybride: In dit scenario is sprake van een mix in uitvoering van taken en diensten: PIT voert een aantal taken zelf uit en heeft een gedeelte uitbesteed aan één of meerdere marktpartijen. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit dat PIT een aantal taken waar zij nu zelf voor aan de lat staat, uitbesteedt aan de markt.

3. Regie organisatie: PIT zorgt er voor dat de klantvraag en het aanbod op elkaar worden afgestemd (regie). PIT besteedt operationele diensten uit aan meerdere leveranciers, maar verzorgt daarvan zelf de integratie. In dit scenario heeft PIT een regierol en zorgt ze voor customer support.

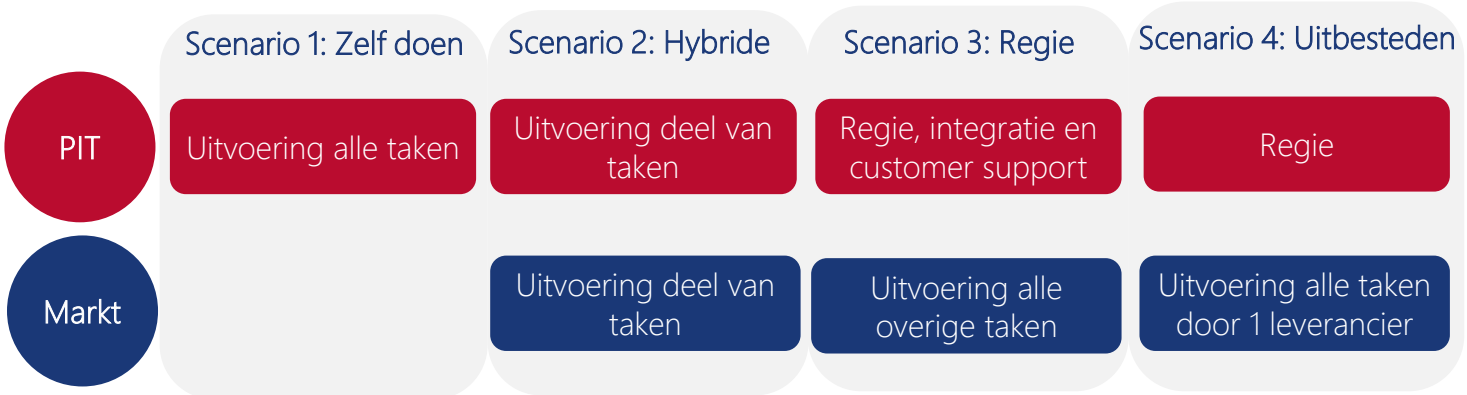
4. Uitbesteden: PIT beperkt zich tot regie, inkoop, contract- en servicemanagement en besteedt de operationele diensten uit aan een enkele leverancier.

Op de volgende slide is een schematische weergave gepresenteerd van de rolverdeling tussen PIT en de markt. In bijlage A van dit rapport is de scope van de A-dienstverlening gedetailleerd uitgewerkt per scenario, inclusief rolverdeling tussen deelnemers, PIT en derden (uitbesteding).

Schematische weergave van de scenario's

Hieronder zijn de vier scenario's op hoofdlijnen schematisch weergegeven voor wat betreft de A-diensten (in de bijlage staat een toelichting).

- Scenario 1: Het eerste scenario 'zelf doen' (inhouse) is gelijk aan de huidige situatie, maar kent een andere juridische constructie.
- Scenario 2: In het hybride scenario voert PIT nog een deel van de operationele diensten zelf uit. De markt doet de rest. Het hybride scenario kent vervolgens een groeipad naar het scenario van regie of uitbesteding, maar altijd is hier sprake van volgordelijkheid omdat een plotsklapse omvorming van een dergelijk scenario niet realistisch is (vanwege bijvoorbeeld desintegratiekosten).
- Scenario 3: Bij het regiemodel is het merendeel van de A-diensten belegd in de markt, bij verschillende leveranciers.
- Scenario 4: Bij het uitbestedingsmodel is vrijwel alles in de markt belegd bij een enkele leverancier, met uitzondering van de regie.



Berenschot

4

Impactstudie

Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de vier scenario's beschreven. In dit hoofdstuk beoordelen we die scenario's. Daarvoor is een impactstudie uitgevoerd, rekening houdend met de context, zoals geschetst in hoofdstuk 2.

Bij de impactstudie zijn de effecten en consequenties belicht op vier dimensies:

- Toekomst en IT;
- Personeel en organisatie;
- Bestuurlijk-juridisch; en
- Financiën

In dit hoofdstuk schetsen we te verwachten impact op deze verschillende dimensies.



Toekomst en IT (1)

Richting de markt

Richting de toekomst zien we een tweetal bewegingen voor de A-dienstverlening van PIT. In de eerste plaats een beweging die zich meer richt op de markt. Stapsgewijs kan PIT voor meer van haar dienstverlening de markt inschakelen. En natuurlijk ook gebruik maken van de collectieve voorzieningen die in VNG verband worden ontwikkeld. Te beginnen bij de wat eenvoudigere werkpakketen, doorgroeiend naar de basisdienstverlening (werkplekken en datacenter) van PIT. Van belang is die beweging op passende momenten in te zetten om desinvesteringen te voorkomen.

Samenwerking op IV-taken

Een tweede beweging zien we in meer samenwerking op IV-taken. De digitaliseringsagenda van gemeenten is overvol. Dit komt door het toegenomen belang van digitalisering voor het maken van doeltreffend beleid en doelmatige uitvoering. Er is steeds meer wet- en regelgeving die zich richt op digitalisering of een stevige digitale component bevat, zowel vanuit nationaal als Europees verband (wet digitale overheid, wet open overheid, omgevingswet, single digital gateway, PSI directive et cetera). Daarnaast liggen er veel kansen voor gemeenten in nieuwe ontwikkelingen als datagedreven werken, digitalisering van werkprocessen en smart cities, die veel voor zowel beleid en uitvoering kunnen betekenen.

Er ligt voor de deelnemers een grote uitdaging om aan deze verplichtingen te voldoen én op de kansen in te spelen. Daarbij komt dat voor veel deelnemers de instandhouding van de huidige informatievoorziening ook nog de nodige aandacht vergt en ook zijn problemen kent. Niet overal is dat even goed op orde.

Succesfactoren voor samenwerking op IV-gebied

Samenwerking op IV-gebied vereist meer standaardisatie en harmonisatie dan samenwerking in de automatisering. Volstaat grosso modo voor het laatste standaardisatie van applicaties en hardware, zinvolle samenwerking op IV-gebied vereist standaardisatie en harmonisatie op de inrichting van applicaties en daarmee ook harmonisatie van werkprocessen.

De ervaring leert dat er twee belangrijke succesfactoren zijn voor samenwerking op IV-gebied.

- ‘Green field’: Het helpt enorm als samenwerking op IV-gebied zich richt op nieuwe ontwikkelingen die relatief complex zijn. Bestaande werkwijzen en contractuele verplichtingen zitten de samenwerking niet in de weg.
- ‘Coalition of the willing’: Niet iedere deelnemer kan en wil op hetzelfde moment instappen op een ontwikkeling. Om te voorkomen dat de langzaamste partij het tempo bepaalt, is het nodig verschillende snelheden te faciliteren.

Toekomst en IT (2)

Effectieve samenwerking op IV-gebied

In de praktijk hebben we effectieve samenwerking tot stand zien komen vanuit eerdergenoemde principes. Een goed voorbeeld daarvan is IT Platform Twente (zie kader hiernaast). Dit platform kent een soortgelijke ontstaansgeschiedenis als PIT en heeft op een gegeven moment een aantal keuzes gemaakt, die op de lange termijn succesvol zijn gebleken. Nu zijn natuurlijk geen twee situaties gelijk maar enkele elementen zijn relevant.

- Regierol: IT Platform Twente zet expliciet in op een regierol met een kwartiermaker die nieuwe ontwikkelingen in de regio opstart en een projectleider die voor de realisatie zorgt.
- Lichte governance: IT Platform Twente rapporteert aan het regionale bedrijfsvoeringsoverleg en kent een vaste stuurgroep bestaande uit een afvaardiging van het bedrijfsvoeringsoverleg.
- Sourcing: beheertaken die ontstaan worden of bij gemeenten ondergebracht, of bij de markt. Afspraken daarover worden in SLA's en contracten vastgelegd. Daarmee blijft de organisatie compact en worden discussies over verschuiving van personeel voorkomen.

IT Platform Twente financiert projecten (initieel) vanuit een gereserveerd ontwikkelbudget. Positief resultaat op de exploitatie wordt steeds aan het ontwikkelbudget toegevoegd.

Als er een behoefte ontstaat die relevant is voor meerdere deelnemers, dan speelt IT Platform Twente daarop in. Deelnemers die er nog niet aan toe zijn, kunnen later aansluiten.

Kosten voor beheer worden doorbelast naar rato van inwonertal (niet naar gebruik), zodat er een prikkel is om de ontwikkelde diensten in gebruik te nemen.

Voorbeeld van een 'good practice'

IT Platform is gericht op het faciliteren van IT-samenwerking in de regio Twente. Het opereert relatief informeel en is daardoor wendbaar en weet met relatief weinig middelen goede resultaten te bereiken. IT Platform Twente is ontstaan nadat een SSC in de regio Twente niet doorging. Enkele succesvolle projecten waar veel behoefte aan was zijn ondergebracht in IT Platform Twente.

IT platform Twente begon met enkele technische voorzieningen. Een regionale (glasvezel)ring voor snelle verbindingen, de aansluiting op landelijke voorzieningen, een voorziening voor Single Sign On zodat medewerkers van deelnemers gebruik kunnen maken van elkaars infrastructuur.

Inmiddels worden ook meer i-gerichte activiteiten ondernomen, zo wordt gekeken naar een gezamenlijke e-depot oplossing voor archivering en lopen er aanbestedingen voor gezamenlijke applicaties. Het dienstverleningspakket groeit.

Toekomst en IT (3)

Lessen voor Parkstad IT

- De onderwerpen waarop PIT op IV-gebied ons inziens in kan samenwerken zijn:
  - Dienstverlening waar nu behoefte bestaat bij de deelnemers en waar PIT nog geen invulling aan kan geven. Het gaat dan met name over telefonie en printers/multi-functionals.
  - De ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, wet digitale overheid, nieuwe archiefwet, wet open overheid enzovoorts.
  - Gezamenlijke aanbesteding van informatiesystemen, die al geharmoniseerd zijn. Dit zijn dan vooral de generieke systemen (zaaksystemen, die nu al in gebruik zijn bij meerdere deelnemers). En eventueel de bijbehorende functionele beheertaken.
  - Nieuwe ontwikkelingen als de toepassing van smart city concepten en datagedreven werken die bij de deelnemers zelf niet van de grond komen.
- PIT kan op deze onderwerpen inzetten vanuit een regisserende rol. Nieuwe diensten worden dan ontwikkeld in het netwerk van informatiemanagers van de deelnemers. Beheertaken die voortvloeien uit deze nieuwe diensten worden niet per se bij PIT ondergebracht maar bij de deelnemers of in de markt.

Gevolgen voor de toekomstige organisatie

In de eerste plaats betekent dit dat binnen PIT de regierol moet vormgegeven worden. Die is op dit moment niet aanwezig voor de hiernaast beschreven onderwerpen.

PIT gaat voor de IV-taken meer als netwerkorganisatie opereren. Dat voorkomt ingewikkelde discussies over overgang van personeel maar vereist wel meer coördinatie tussen de deelnemers.

Het zal ook nieuwe overlegstructuren met zich meebrengen. Er zal een ontwikkelagenda voor de IV-taken moeten komen. Daarvoor zal er op regionaal niveau strategisch overleg van de informatiemanagers nodig zijn.

Op langere termijn zal het nodig zijn de informatiearchitectuur van de deelnemers meer op elkaar af te stemmen, zodat nieuwe diensten beter in te passen zijn.

Relatie met de scenario's

Het genoemde samenwerkingspotentieel op IV-taken past bij elk scenario, maar sluit vooral goed aan bij de ontwikkeling van PIT naar een hybride en/of een regiemodel. In deze scenario's is het namelijk van belang de regiecapaciteit (inclusief coördinatiecapaciteit) van PIT te versterken. Deze regiecapaciteit kan zich dan ook richten op de verdere samenwerking op IV-gebied.

Personeel en organisatie (1)

Introductie

Dit onderdeel beschrijft de P&O impact van de scenario's.

Vervallende en veranderde diensten en competenties bij PIT

- Bij een verplaatsing van applicaties naar de Cloud kan enerzijds personele afbouw plaatsvinden van het **technische applicatiebeheer** bij PIT. Dergelijke diensten zullen de leveranciers bij uitbesteding namelijk voor hun rekening nemen (bij scenario 2-4), al blijft onderhoud van koppelvlakken nodig.
- Bij het overbrengen van zaken naar de **Cloud** zijn tegelijk andere vaardigheden nodig, waarvoor de vrijkomende personele ruimte kan worden benut. De IT-medewerkers gebruiken dan namenlijk de aanwezige toolkits en functionaliteiten in de Cloud. Ze moeten zorgen dat de workloads passen binnen het security- en privacy beleid en zorgdragen voor compliancy. Dat vraagt om andere competenties dan nu het geval is (omscholing). Vooral bij het regiemodel, waarbij we een substantieel Cloud aandeel voorzien.
- Outsourcing van de infrastructuur ontlast voorts op het gebied van **onderhoud**, maar operationele taken zoals OS-management, firewall operations, monitoring en identity and access management zullen ook nog steeds uitgevoerd moeten worden.
- Cloudapplicaties staan niet op zichzelf, maar zijn geïntegreerd in de IT-omgeving van de organisatie. Denk aan integratie met datastores, applicaties in eigen huis en andere clouddiensten. Dat vraagt om een **integratiedienst** bij een regie model.* Dat vraagt om nieuwe competenties en aanvullende capaciteit.
- Bij een verschuiving naar de markt, krijgt PIT een dienstverlenende functie (supply) in plaats van dat zij leverancier is. Dat betekent ook dat de aard van de huidige beheersfuncties binnen PIT wijzigt. Het accent komt minder te liggen op de **techniek** en meer op supply. De medewerkers zullen hier qua competenties op moeten worden toegerust
- Samenwerking op het gebied van IV-taken vraagt om regie. We voorzien daarbij een (nieuwe) rol bij PIT als **IV-regisseur.** Dat is een rol die verbindt, stimuleert, coördineert en faciliteert. Dat vraagt om kennis en vaardigheden op de domeinen business/technology alignment, IT-ontwikkelingen, sourcing management en verandermanagement.

**Dit is des te meer belangrijk als de deelnemers willen transformeren naar een data gedreven organisatie. Het aantal toepassingen om slim gebruik te maken van data groeit namelijk, terwijl telkens blijkt hoe moeilijk het is om daarvoor de juiste data te ontsluiten uit de systemen.*

Personeel en organisatie (2)

Versterking van diensten en competenties bij PIT

De dienst **Beleid/Advies** bij PIT is nu zwak ingevuld en vraagt in de scenario 1-3 om versterking:

- Meer specifiek gaat het om rollen als business developer en business/functioneel analist. Bij versterking van deze rollen is PIT beter dan nu in staat om behoeften te herkennen en deze te vertalen in toepassingen. Dat is noodzakelijk vanwege de steeds sneller gaande technologische ontwikkelingen.
- Een verplaatsing van diensten naar de Cloud omgeving heeft invloed op de IT-omgeving. Dat vraagt om goede architectuur om de samenhang en werking van het landschap te borgen. Deze functie is op dit moment dun (vooral technisch van aard) en behoeft versterking. Vrijkomende technische beheercapaciteit zou hiervoor kunnen worden benut.
- De nu dun bemande inkoop rol wordt belangrijker als gemeenten meer diensten bij PIT onderbrengen en als er meer via de markt wordt ingekocht (en er periodiek terugkerende aanbestedingen volgen). Het belang van gedegen regievoering over uitbestedingen neemt toe omdat oorzaken voor falende, of bij verwachtingen achterblijvende, uitbestedingen vaak zijn te herleiden tot gebrekkige regievoering.

Als PIT minder leverancier en meer dienstverlener wordt, dan vraagt de **Regie** dienst in scenario 2-4 om versterking. Meer specifiek heeft het supply management bij PIT versterking nodig:

- Het gaat dan vooral om rollen als contractmanagement en licentiebeheer. Deze rollen winnen aan belang als meer diensten naar de markt gaan en meer applicaties in de Cloud gaan draaien (dat geldt vooral bij scenario's 2-3). In de regel is er dan sprake van meer en ingewikkelder contracten.
- Bij een verschuiving van diensten naar de markt, verschuift aldus de delivery. Dat betekent vooral dat de aard van deze resterende beheersfuncties binnen PIT wijzigt. Het accent in de werkzaamheden komt minder te liggen op (technische) delivery en meer op supply. Dat vraagt op optimalisering van het servicemanagement (inclusief accountmanagement), zodat het klantcontact met de deelnemers en klantbeheer verbetert.*

**De communicatie met de deelnemers loopt op operationeel vlak niet optimaal. In de begroting 2021 heeft dit onderwerp dan ook prioriteit gekregen.*

Personeel en organisatie (3)

Uitstroom bij PIT

- De komende 2 tot 3 jaar is de uitstroom bij PIT naar verwachting 15-20%. Dat zijn 8-11 medewerkers, vooral in technische beheerfuncties (server, netwerk, applicaties). Met dit natuurlijke verloop kan PIT de transitie richting een hybride model naar verwachting vormgeven.
- Bij een transitie van een hybride naar een regie model volstaat het natuurlijke verloop niet. Het regie model voorziet erin dat een substantieel aandeel van de A-diensten naar de markt gaat. Het natuurlijke verloop houdt hier waarschijnlijk geen gelijke tred mee, al past hierbij de kanttekening dat het exacte verloop niet bekend is. Het gevolg zou boventalligheid van medewerkers zijn.
- Bij een transitie van een hybridemodel naar een uitbestedingsmodel volstaat het natuurlijke verloop ook niet. In dit scenario gaan de A-diensten naar de markt en resteert alleen de regiedienst. Dit scenario heeft zeer substantiële personele consequenties.

Flexibele schil

- Als een traditionele organisatie transformeert, dan is er sprake van een overgangsfase. Op het gebied van technisch applicatiebeheer en databasebaseheer, is het dan logisch bij verloop van personeel op deze functies niet meer medewerkers in vaste dienst te nemen, maar te werken met een flexibele schil totdat uitbesteding plaatsvindt. Op deze manier kan efficiënt overbrugging plaatsvinden tussen de huidige situatie en de uitbesteding van applicaties en databases.
- Ten aanzien van projecten ligt het eveneens voor de hand blijvend te werken met een flexibele schil, omdat de aard van de projecten diverser wordt en de complexiteit steeds groter. In dit licht kan de organisatie het beste kiezen voor een mix van vaste capaciteit (die het reilen en zeilen van de organisatie en setting kent) en anderzijds inhuur (van specifieke inhoudelijke expertise). Dit is bij uitstek een vruchtbare combinatie bij projecten in een complexe omgeving.

Personeel en organisatie (4)

Samenwerking op IV-gebied

We zien kansen voor samenwerking op IV-gebied. Organisatorisch stellen we ons daar een (informele) netwerkorganisatie bij voor (met mandaat en ontwikkelbudget), zodat medewerkers niet van werkgever hoeven te wisselen en lastige discussies inzake de overgang van personeel voorlopig niet ter zake zijn.

Voorts zien we dat de IV-taken komende jaren en extra stijgende capaciteitsinzet vergen bij gemeenten. Dat zal komende jaren slechts groeien, zo verwachten wij. Samenwerking kan dan ook de efficiency bevorderen, zodat de stijgende capaciteitsbehoefte beperkt blijft.

Aantrekkelijk werkgever

- Als een organisatie een omvang heeft van voldoende substantie, dan is dat voor werknemers aantrekkelijk. De organisatie biedt dan namelijk ook interne doorgroeimogelijk, hetgeen aansprekend is vanuit carrière perspectief.
- Bij een organisatie met <15 medewerkers is hiervan minder sprake. Dergelijke organisaties zijn minder aantrekkelijk en dat bemoeilijkt de personele werving.
- Een dergelijke negatieve impact voorzien we vooral bij volledige uitbesteding (scenario 4) en in mindere mate bij het regie model (scenario 3).



Bestuurlijk-juridisch (1)

Introductie

De wettelijke aansprakelijkheid en het bijbehorende risico ligt nu bij Heerlen als centrumgemeente. De wens is om in een ander juridisch construct de aansprakelijkheid en risico's te spreiden en compliant te zijn aan de eisen van het aanbestedingsrecht.

Juridisch construct

Elk van de scenario's kan qua juridisch construct op meerdere manieren vorm krijgen, maar dat is een afgeleide van het organisatiemodel. Bij alle scenario's geldt echter dat continuering van de huidige centrumconstructie geen begaanbaar pad is vanwege de risicopositie van Heerlen en vanuit het aanbestedingsrecht. In de loop der jaren zijn de regels rondom aanbesteding verder aangescherpt waardoor de (lichte) centrumregeling niet meer voldoet aan de aanbestedingsplicht van de deelnemers (door het gebrek aan zeggenschap en stemrecht), zo blijkt uit eigen onderzoek van PIT en de deelnemers.

Opheffing

De huidige centrumregeling moet opgeheven worden. Na, of gelijktijdig met deze stap, kunnen de gemeenten een ander samenwerkingsverband oprichten. Deze eerste stap is vereist omdat er anders nog steeds rechten en plichten bestaan (bijvoorbeeld contracten, jaarrekening, begroting) met betrekking tot de samenwerking in de centrumregeling én de nieuwe entiteit.

Opheffing centrumregeling en afhandeling van verplichtingen

Bij het opheffen van de centrumregeling geldt dat: *'alle deelnemende partijen zich garant stellen voor een behoorlijke en adequate afhandeling van de verplichtingen, die de gemeente Heerlen ter uitvoering van deze regeling is aangegaan, dit door middel van bij voorkeur overname van personeel en/of zo nodig financiële bijdrage'*. De deelnemers zullen dus hierover eerst moeten beslissen. Daarnaast zal de OR een rol spelen (advies) bij de opheffing.

Voorkeursvorm: bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)

Wij spreken de voorkeur uit voor een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een BVO. Hiermee wordt het beste voldaan aan de geformuleerde uitgangspunten. In de bijlage staat een toelichting.

Personeel

Met betrekking tot het A-personeel bij PIT kan er sprake zijn van 'overgang van onderneming' indien de ICT-samenwerking wordt vormgegeven in een andere rechtsvorm. Daarbij is de vraag of een wezenlijk deel van het personeel wordt overgenomen door deze nieuwe entiteit. Als sprake is van overgang van onderneming, behoudt gaat al het personeel van rechtswege over een neemt alle rechten en plichten mee.

Bestuurlijk-juridisch (2)

Aansprakelijkheid en aanbestedingsrecht

Door het samenwerken in een nieuwe BVO wordt de aansprakelijkheid - die nu alleen bij de centrumgemeente ligt - verdeeld over de deelnemende gemeenten. Alle deelnemers dragen een deel van de aansprakelijkheid en dit wordt vastgelegd in nadere afspraken, bijvoorbeeld in de tekst van een gemeenschappelijke regeling. Daarnaast kan een beroep worden gedaan op de uitzondering van 'quasi-inbesteden', zodat er aanbestedingsrechtelijk geen issue hoeft te zijn voor de deelnemende gemeenten als bij een centrumregeling.

Aanbestedingslasten

Bij het uitbestedingsmodel is PIT primair een inkooporganisatie die verantwoordelijkheid draagt voor adequate inkoop. Er zal periodiek een aanbesteding gehouden moeten worden, die de nodige aanbestedingslasten met zich zal meebrengen. Tevens is op voorhand niet duidelijk of de 'zittende' opdrachtnemer of een nieuwe partij de aanbesteding wint. Bij een nieuwe partij zal veelal sprake zijn van overdracht met de nodige tijd en kosten.

Invloed van deelnemers

Bij scenario's 2 t/m 4 gaan steeds meer A-diensten naar de markt. Des te meer aan de markt wordt uitbesteed en door het samenwerkingsverband wordt ingekocht van IT-leveranciers (scenario 4), des te minder bestuurlijke grip is er op het samenwerkingsverband.

Bestuurbaarheid

In de huidige centrumregeling is er afstemming via de Deelnemersraad en het Dienstverleningsoverleg. Portefeuillehouders van de gastgemeenten hebben geen formele bestuurlijke rol binnen de centrumregeling. Immers, deze regeling kent geen eigen bestuur, waardoor de invloed van de gastgemeenten als het ware is verdisconteerd in de dienstverleningsovereenkomsten met de gastheer Heerlen. Alleen de gemeente Heerlen heeft nu een hiërarchische (aansturings)lijn naar de medewerkers van PIT. Met betrekking tot de besturing van de nieuwe organisatie zullen keuzes gemaakt moeten worden, maar enerzijds stijgt de bestuurbaarheid bij een BVO (ten opzichte van de huidige centrumregeling), anderzijds daalt deze naar mate meer diensten in handen liggen van een of enkele externe ICT-leveranciers.

Bestuurlijk-juridisch (3)

Bestuurlijke drukte

De basis van samenwerking is om samen meerwaarde te behalen, (zowel collectief als individueel), door onder meer belangen, doelen, financiële middelen, expertise en capaciteit bij elkaar te brengen en hierover af te stemmen om te optimaliseren. De sturing op- en beheersing van het nieuwe samenwerkingsverband gaat daarom alle deelnemers aan, dit in tegenstelling tot een centrumregeling.

Hierdoor neemt de bestuurlijke drukte wel (licht) toe omdat alle gemeenten een rol krijgen als eigenaar (gemeenten worden participant - bestuurlijk en financieel - in het samenwerkingsverband) en opdrachtgever richting de nieuwe organisatie en hierover moeten zij gezamenlijk besluiten nemen: onder meer het aantal leden in het bestuur, voorzitter kiezen. Er moeten ook afspraken worden gemaakt over de wijze van verdeling van de stemverhoudingen en op welke wijze (bijvoorbeeld unaniem, gekwalificeerde meerderheid van aantal stemmen) gestemd wordt.

Bij ICT-samenwerking is er in beginsel geen sprake van een beleidsrijke samenwerking - wel is er uitvoeringsbeleid nodig voor de wijze waarop de uitvoeringsorganisatie de werkzaamheden uitvoert.

Om slagkracht te houden is er in de basis wel afstemming (harmonisatie) nodig binnen de samenwerking over producten en diensten, anders is er meer kans op versnippering. Indien deelnemers een verschillend ICT-pakket willen afnemen heeft dat impact op de samenwerking, zowel bestuurlijk (nemen van een bestuursbesluit hierover) als financieel vanuit de rol van eigenaar.

Financiën (1)

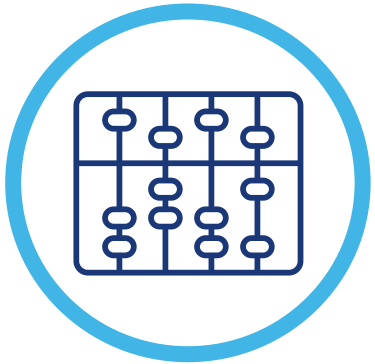
Inleiding

Er zijn diverse kostensoorten bij samenwerking. We onderscheiden incidentele en structurele kosten. Dit leidt tot de volgende kostensoorten.

	Kostensoort
Incidenteel	1. Projectkosten 2. Sociaal plankosten 3. Frictiekosten
Structureel	4. Uitvoeringskosten 5. Aansturingskosten

In dit hoofdstuk zetten we de financiële impact uiteen aan de hand van deze kostensoorten.

De bijlage gaat specifiek in op de verrekening van projectkosten.



Financiën (2)

Projectkosten

- Opheffing/oprichting: de huidige centrumregeling moet opgeheven worden. Het opheffen ervan en het oprichten van een nieuwe entiteit, brengt in elk scenario eenmalige projectkosten met zich mee (kwartier maken, communicatie).
- Migratie (omgeving): bij het volgen van het principe van 'schoon door de deur', ligt het voor de hand dat alle gemeenten hun omgeving tijdig migreren, dat wil zeggen voor de start van het nieuwe samenwerkingsverband. Enkele gemeenten zijn al over en bekostiging hiervan vindt plaats uit het reguliere budget. Dit hoeft volgens PIT dan ook niet tot aanvullende kosten te leiden, mits geen vertraging optreedt.
- Migratie (applicaties): de aanname is dat applicaties steeds meer naar de Cloud gaan. De migratie naar de Cloud kost tijd en daarmee geld. Dat betekent tijdelijk extra projectkosten.
- Training: bij het overbrengen van zaken naar de Cloud zullen IT-medewerkers andere vaardigheden nodig hebben en zullen de kosten voor training van de IT-afdeling meerjarig stijgen.
- Voorziening: er is sprake van een stuwmeer aan opgebouwde verlofuren bij PIT. Een organisatie moet hiervoor op de balans een voorziening treffen en dat legt beslag op het werkkapitaal. Het gaat om een voorziening (van naar schatting ettelijke tonnen). Als men bij de start schoon door de poort wil, dan is het logisch hiervoor de afrekening voor de herstart te doen.
- Liquide middelen: als zelfstandige entiteit en deelnemer aan het rechtsverkeer heeft PIT straks eigen banksaldi nodig om de facturen te betalen. Hiervoor zullen liquide middelen vrijgemaakt moeten worden, kijkend naar het kasschema van PIT.

Financiën (3)

Sociaal plankosten

- **Afvloeiing (hybride):** er zijn geen afvloeiingskosten bij een hybride model, mits PIT stapsgewijs transformeert (komende drie jaren). Met natuurlijk verloop kan dan de benodigde personele wijziging opgevangen worden (zonder boventalligheid en gedwongen ontslag), waardoor kosten van afvloeiing of van begeleiding naar ander werk en outplacement uitblijven.
- **Afvloeiing (regie):** we voorzien potentieel afvloeiingskosten bij een overgang van een hybride naar een regie model omdat het verwachte natuurlijke verloop bij PIT lager is dan nodig bij het tijdpad van het regie model (tussen drie en vijf jaren). In feite stelt het regie model namelijk dat ongeveer 30 fte vervangen wordt door diensten die de markt gaat doen dan wel met flexibele schil invulling krijgt. Het verwachte natuurlijke verloop is de komende jaren geen 30 fte, voor zover wij hebben kunnen nagaan.
- **Afvloeiing (uitbesteding):** bij een transformatie van regie naar een model naar uitbesteding, is onvermijdelijk sprake van (forse) sociaal plankosten, los van de vraag of dit model überhaupt wenselijk is. In dit geval blijft in feite qua A-diensten alleen de regiefunctie over (5 fte) binnen PIT. Dat zou in beginsel het collectief ontslag betekenen van ruim 50 fte, maar een deel van zou kunnen worden omgeschoold om de extra IV-taken te doen.
- **Arbeidsvoorwaarden:** er zijn op dit moment vier medewerkers bij PIT waarvan de persoonlijke schaal één functie hoger is dan de functies. De betekent tijdelijk meerkosten totdat verloop plaatsvindt.
- **Huisvesting:** we doen de aanname dat de huisvestingslocatie hetzelfde blijft. Anders kan uitbesteding betekenen dat de reistijd voor medewerkers toeneemt, waarvoor compensatie nodig is.

Financiën (4)

Frictiekosten

- **Contracten:** we doen de aanname dat zaken alleen naar PIT of de markt gaan op natuurlijke vervangingsmomenten. Er is daardoor geen sprake van contractuele frictiekosten, omdat de lopende contracten tijdig opgezegd kunnen worden. Ook hoeft dan geen versnelde afschrijving op activa plaats te vinden.
- **Doorlopende overhead:** onze aanname is dat de overhead op korte termijn niet afgebouwd kan worden, waardoor er ook geen sprake is van desintegratiekosten (van zogenaamde doorlopende overhead).



Financiën (5)

Uitvoeringskosten van PIT

- Bedrijfsvoering: nu opereert PIT onder de paraplu van Heerlen en dat drukt in beginsel de kosten die voortvloeien uit rapportageverplichtingen en controle (audit/accountant) rond de P&C cyclus. Als PIT een zelfstandige entiteit wordt, valt dit voordeel weg en zullen deze bedrijfvoeringskosten stijgen.
- Overhead: voor de overhead ondersteuning ligt bij een startende samenwerking een reductie in het verschiet, terwijl het hier in feite gaat om een continuering van samenwerking, waardoor geen overheadreductie bij PIT te verwachten is op korte termijn.* Op middellange termijn kan de overhead wel dalen, omdat bij de scenario's 2-4 in toenemende mate diensten buiten de deur staan. Met als gevolg dat de personele inzet bij PIT daalt, waardoor de overhead kan dalen (omdat deze primair afhankelijk is van de personeelsomvang).
- IV-diensten: in elk scenario zien wij potentieel om nader samen te werken op IV-gebied. We gaan ervan uit dat dat in een netwerk organisatie plaatsvindt waardoor IV-medewerkers in dienst van gemeenten niet hoeven te veranderen van werkgever. Om dit in goede banen te leiden, is een IV-regisseur nodig bij PIT. Daarvoor is aanvullende capaciteit nodig.

**Nu verzorgt Heerlen de overhead. .*

- Uitbesteding: bij een transitie van PIT richting een hybride en regie model gaat er steeds meer naar de Cloud en naar de markt. Daarmee kan weliswaar afbouw plaatsvinden van het (eigen) beheer, maar daar komen licentiekosten voor de in plaats. Daarin zitten onder meer personeelskosten van de leverancier verdisconteerd, die in het bedrijfsleven hoger liggen. Ook is sprake van hogere btw kosten, waarover hierna meer. Per saldo is de verwachting niet dat de beheerskosten wijzigen in de komende jaren, het datacenter uitgezonderd (zie hierna). Op langere termijn ligt mogelijk wel een reductie in het verschiet, mits men niet meer afneemt dan nodig. Dat vraagt om het efficiënt inplannen van gebruik en een naadloze afstemming van de clouddiensten op de verwachte behoefte.
- Uitbesteding (datacenter): bij uitbesteding van het datacenter kunnen de kosten naar verwachting fors dalen, want deze markt is zeer competitief. Een dergelijke uitbesteding is echter de komende jaren onlogisch, omdat er net nieuwe eigen datacenters zijn opgeleverd. De kosten daarvan bedragen 6,4 miljoen, af te schrijven in vijf jaren. Dat is 1,3 miljoen per jaar. Een logisch moment om het datacenter buiten de deur te plaatsen, is na deze termijn. Dat voorkomt versnelde afschrijving van kapitaallasten.

Financiën (6)

- Versterking Beleid/Advies en Regie: hiervoor is uiteengezet dat verschillende diensten versterking nodig hebben. Het gaat dan om de diensten Regie/Advies en Regie (nu: 11-12 fte). Ook is sprake van nieuwe diensten, zoals integratiediensten en business development.
- Financieringskosten: bij alle scenario's is PIT straks deelnemer aan het rechtsverkeer. Voor het aangaan van leningen kan PIT dan zelfstandig gaan lenen (met garantstelling van deelnemers). Of de deelnemers lenen zelf en lenen vervolgens door aan PIT. Dat hoeft niet te leiden tot een andere omvang van financieringskosten.
- Telefonie en printers/multi-functionals: deze diensten doet PIT nu alleen voor Heerlen. Als PIT dit ook voor andere deelnemers gaat verzorgen, dan verschuiven de structurele kosten daarvan logischerwijs naar de begroting van PIT. Nu drukken ze hoofdzakelijk bij de deelnemers op de begroting.
- Btw: in de regel is bij een BVO een klein btw-deel (<5%) niet meer te verrekenen, omdat deze rechtsvorm door de Belastingdienst meer als private partij wordt gezien dan een centrumregeling. Daardoor is een groter deel niet compensabel. Daardoor gaan de uitvoeringskosten omhoog.

Aansturingskosten

- Aansturingskosten: elke vorm van intergemeentelijke samenwerking, zoals genoemd in de WGR, betekent meer bestuurlijke drukte en een verzwaring van de aansturingskosten bij deelnemers ten opzichte van de huidige (lichte) centrumregeling (die geen gezamenlijk bestuur kent). Hierbij past de kanttekening dat de aansturingskosten (bestuurlijke lasten) vooral voortvloeien uit de wijze waarop betrokkenen in de praktijk invulling geven aan de governance. Dit heeft men dus deels zelf in de hand.

Financiën (7)

Kostenbeheersing

De opmars van flexibele constructies (Cloud) betekent dat organisaties overstappen van een model dat is gebaseerd op zelf investeren met langdurige kapitaaluitgaven (capital expenses oftewel Capex) naar een model op basis van operationele kosten (operational expenses oftewel Opex). Dat is vanuit financieel oogpunt niet minder dan een revolutie, die de kostenbeheersing in beginsel ten goede komt vanwege de flexibiliteit die dat biedt (minder langdurige verplichtingen). Ander voordeel is dat IT-projecten sneller kunnen starten of eindigen, omdat vooraf geen eigen investeringen meer nodig zijn.

Tot slot

Met de oprichting van de GR hebben deelnemers zich er bij opheffing aan gecommitteerd zich garant te stellen voor een behoorlijke en adequate afhandeling van de verplichtingen, die de gemeente Heerlen ter uitvoering van de regeling is aangegaan, dit door middel van bij voorkeur overname van personeel en/of zo nodig financiële bijdragen (artikel 10). Over de exacte verdeling van de ontvlechtingskosten moeten bestuurlijke afspraken worden gemaakt, die er op dit moment nog niet zijn. Dat geldt ook voor de verdeling van de oprichtingskosten die zijn verbonden aan een nieuwe rechtsvorm en de verdeling van de structurele IT-kosten in de toekomst (verrekenmodel).

Op het moment dat die bestuurlijke afspraken er zijn en er een toekomstscenario is gekozen, is een detailberekening van de betreffende financiële consequenties te maken.

Berenschot

5

Advies

Beoordeling scenario's

In de tabel hebben we de verschillende scenario's beoordeeld op onderscheidende criteria ten opzichte van de huidige situatie. Het is in feite een samenvatting van hetgeen in hoofdstuk 4 beschreven. Het geeft in een oogopslag weer hoe de scenario's uit de verf komen, waarbij het regiemodel het beste scoort, vervolgens het hybridemodel en daarna het uitbestedingsmodel. Het huidige inhouse model scoort negatief.

		Zelf doen	Hybride	Regie	Uitbesteden
Toekomst en IT	Continuïteit dienstverlening	-2	1	2	2
	Wendbaarheid	-2	-1	2	2
	Kwaliteit	0	1	1	2
	Delivery vermogen	-2	1	1	2
	Toekomstbestendigheid	-2	1	2	1
Bestuurlijk-juridisch	Aansprakelijkheidsrisico	1	1	1	2
	Compliancy aanbesteding	2	2	2	2
	Bestuurlijke drukte	-1	-1	-1	-1
	Bestuurbaarheid	2	1	0	-2
	Invloed deelnemers	2	1	1	-2
Personeel en organisatie	Werkgeverspositie PIT	2	0	-1	-2
	Personele consequenties	0	1	-1	-2
Financien	Structurele kosten	0	0	1	1
	Incidentele kosten	0	-1	-2	-2
	Kostenbeheersing	-2	1	2	2
Totaal		-2	8	10	5

Op een schaal van -2 (negatieve score) tot +2 (positieve score).

Advies (1)

- Na 5 jaar staat PIT voor een nieuwe fase in haar bestaan. Het huidige organisatiemodel, waarbij PIT vrijwel alles zelf doet en als leverancier fungeert, is op termijn niet houdbaar. Ook het juridisch construct, een centrumregeling, is niet houdbaar.
- Voor de toekomst zijn er vier denkbare organisatiemodellen van samenwerking denkbaar op het vlak van A-diensten: 1) alles zelf doen (inhouse), 2) hybride, 3) regie en 4) uitbesteden.
- Het beste passende organisatiemodel is altijd afhankelijk van de context, te weten de uitgangspunten van deelnemers, ontwikkelingen in de omgeving en de opgaven.
- Kijkend naar deze context, dan adviseren wij een stapsgewijze transitie. Allereerst, voor de korte termijn (komende drie jaar) een hybride model. Dat betekent dat A-diensten naar de markt gaan. PIT verandert daarmee van leverancier naar dienstverlener.
  - In het verlengde hiervan adviseren wij om niet direct de meest kritische applicaties en data naar de Cloud te brengen, maar te beginnen met wat eenvoudigere taken en systemen.
  - Ook adviseren wij dat PIT zaken van de gemeenten overneemt die überhaupt al bij PIT zouden horen. Zoals telefonie en printers/multi-functionals.
- Een dergelijke pad richting hybriditeit biedt voor PIT de kans te investeren in wendbaarheid, delivery vermogen en kwaliteit van dienstverlening. Op deze A-fronten kan het samenwerkingsverband namelijk aan kracht winnen.
- Het transformatievermogen is aanwezig om door te groeien naar een hybride model, maar onvoldoende om op korte termijn over te stappen op een regie of uitbestedingsmodel. Dat achten wij niet realistisch. Tevens zijn hieraan forse desintegratiekosten verbonden.
- Op middellange termijn (drie tot vijf jaar) is een scenario van regie en uitbesteding wel haalbaar. PIT kan daar dan naartoe groeien. Een dergelijk groeipad is ook financieel verstandig, bijvoorbeeld om desintegratiekomsten te vermijden.
- Als een organisatie ervoor kiest om toe te bewegen richting een hybride, regie of uitbestedingsmodel, dan heeft dit directe en per model toenemende personele gevolgen, zowel kwalitatief (in competenties) als kwantitatief (personeelsomvang).

Advies (2)

- Los van de organisatiemodellen voor de A-diensten, zien wij ook samenwerkingspotentieel op het gebied van I-diensten, oftewel IV-taken. Samenwerking kan de effectiviteit van de IV van deelnemers vergroten en bijdragen aan een efficiënte organisatie daarvan. En door aan de voorkant gezamenlijk in IV-projecten te investeren, ontstaat potentieel voor harmonisatie en standaardisatie.
- Samenwerking op IV-gebied vereist versterking van de regierol van Parkstad IT. Dat is tevens een goed moment om ook te gaan investeren in die verdere IV -samenwerking.
- Randvoorwaardelijk voor een goede samenwerking op het gebied van A-diensten zijn een goed passend organisatiemodel, maar ook een passende rechtsvorm. Hierbij past de BVO het beste als juridisch zelfstandige entiteit.
- Wij adviseren om op korte termijn over te stappen op een nieuwe juridisch construct en vervolgens de transitie richting een nieuw model in te zetten, te beginnen met een beweging richting hybriditeit.
- Dat vraagt om een begroting die structureel in dezelfde orde van grootte ligt als nu, maar komende jaren licht stijgt (2-3 fte). Dat komt primair omdat de beleidsfunctie en regiefunctie bij PIT capaciteitsversterking nodig hebben en er op korte tot middellange termijn geen besparingsvoordeel in het verschiet ligt door diensten naar de markt te brengen.

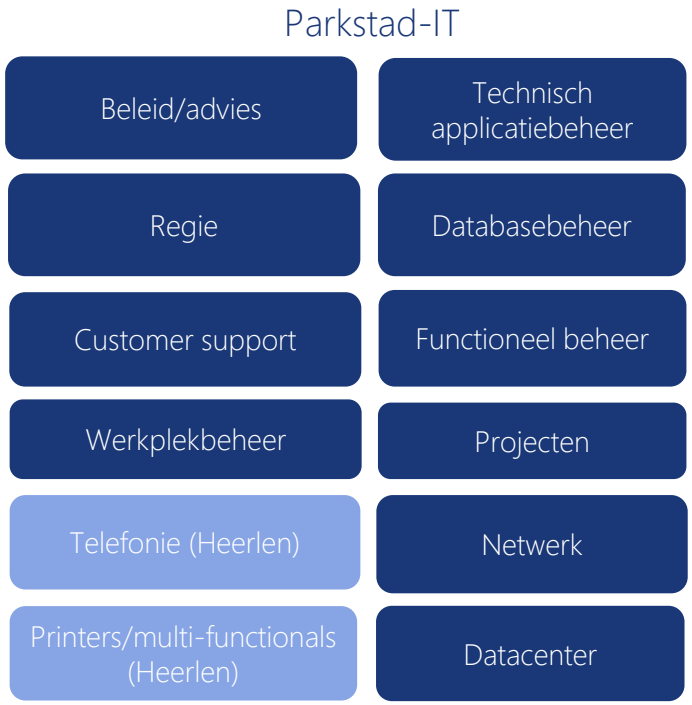


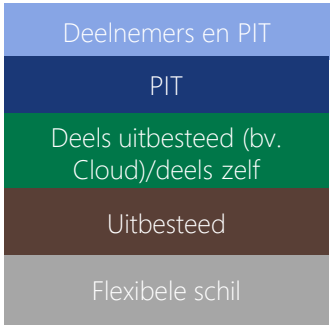
Berenschot

A

Bijlage A: detail uitwerking scenario's

Scenario 1: Zelf doen





Toelichting scenario 1

Introductie

Op dit moment is PIT een organisatie die vooral optreedt als zelfstandig leverancier. Er wordt nog weinig gebruik gemaakt van Cloud oplossingen. Dit scenario houdt dan ook een continuering van de huidige situatie in, doch in een andere juridische constructie.

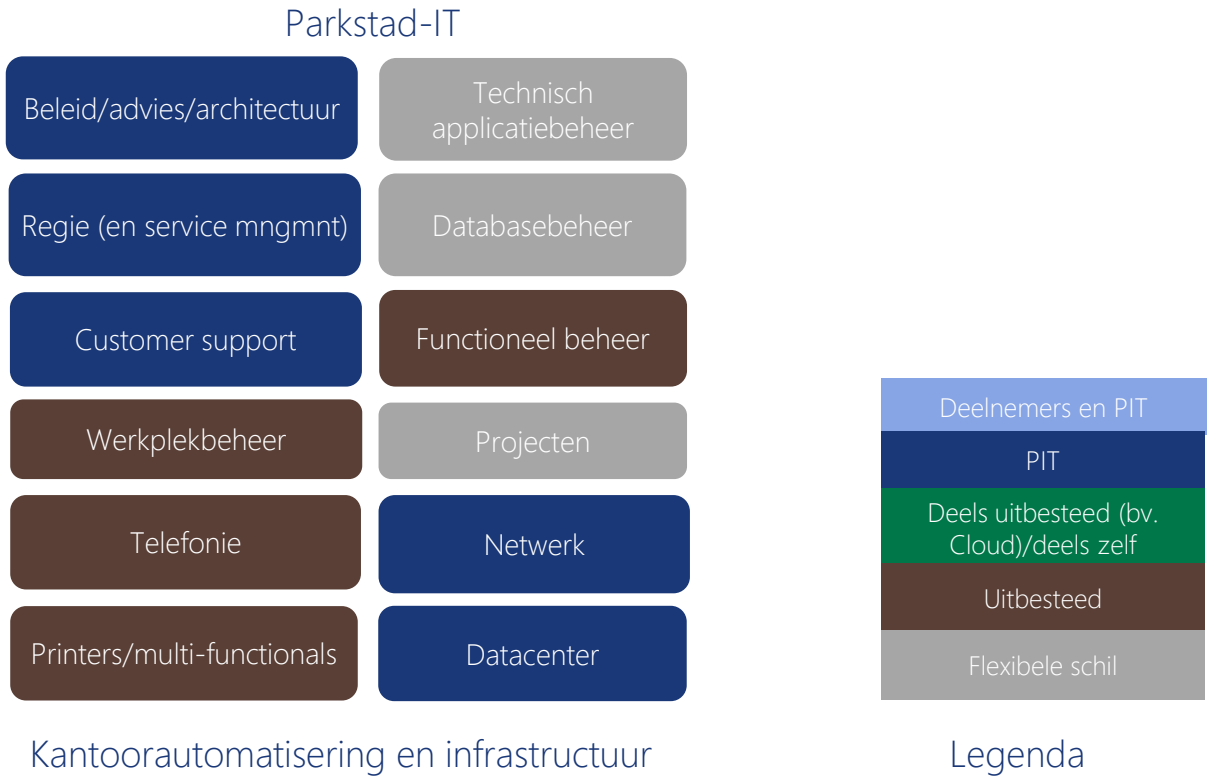
Beschrijving van diensten

Parkstad-IT

- **Beleid/Advies** omvat werkzaamheden als security, netwerk- en systeemarchitectuur en bedrijfsondersteuning.
- **Regie** omvat de aansturing (management en teamleiders), inkoop, contractmanagement en het servicemanagement.
- **Customer support** omvat de gebruikersondersteuning (selfservice, service-desk, 24/7 wachtdienst, service op locatie).
- **Werkplekbeheer** voorziet de gebruiker van een virtuele werkplek met toegang tot de bedrijfsinformatiesystemen.
- **Telefonie** omvat werkzaamheden met betrekking tot beheer en onderhoud van vaste en mobiele telefonie.*
- **Printer/multi-functionals** omvat werkzaamheden m.b.t beheer en onderhoud van printers en multifunctionals.*
- **Technisch applicatiebeheer** richt zich op het technische onderhoud en beheer van de applicaties en koppelingen.
- **Databasebeheer** omvat het ontwikkelen, beheren en monitoren van de verschillende databases.
- **Functioneel beheer** richt zich op de informatievoorziening ten behoeve van de eigen applicaties binnen PIT. Verder doet PIT dergelijk beheer niet.
- **Projecten**. Dit omvat de levering van ICT-projectsturing.
- **Netwerk werkzaamheden** richt op het onderhoud en het beheer van de systemen en het netwerk (WAN, LAN).
- **Datacenter** werkzaamheden richten zich op het beheer en onderhoud van servers, opslag en back-up.

**Dit verzorgt PIT nu alleen voor Heerlen.*

Scenario 2: Hybride



Toelichting scenario 2

Introductie

In dit scenario is sprake van een mix in uitvoering van taken en diensten: PIT voert een aantal taken zelf uit en heeft een gedeelte uitbesteed aan één of meerdere marktpartijen. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit dat PIT een aantal taken waar zij nu zelf voor aan de lat staat, uitbesteedt aan de markt.

Beschrijving van diensten

Parkstad-IT

- **Beleid/Advies/architectuur** omvat werkzaamheden als security, architectuur, incident/change en bedrijfsondersteuning.
- **Regie (en servicemanagement)** omvat de aansturing (management en teamleiders), inkoop en het service management.
- **Customer support** omvat de gebruikersondersteuning (selfservice, service-desk, 24/7 wachtdienst, service op locatie).

Uitbesteed (1/2)

- **Telefonie** omvat werkzaamheden met betrekking tot beheer en onderhoud van vaste en mobiele telefonie.
- **Printer/multi-functionals** omvat werkzaamheden met betrekking tot beheer en onderhoud van printers en multi-functionals.

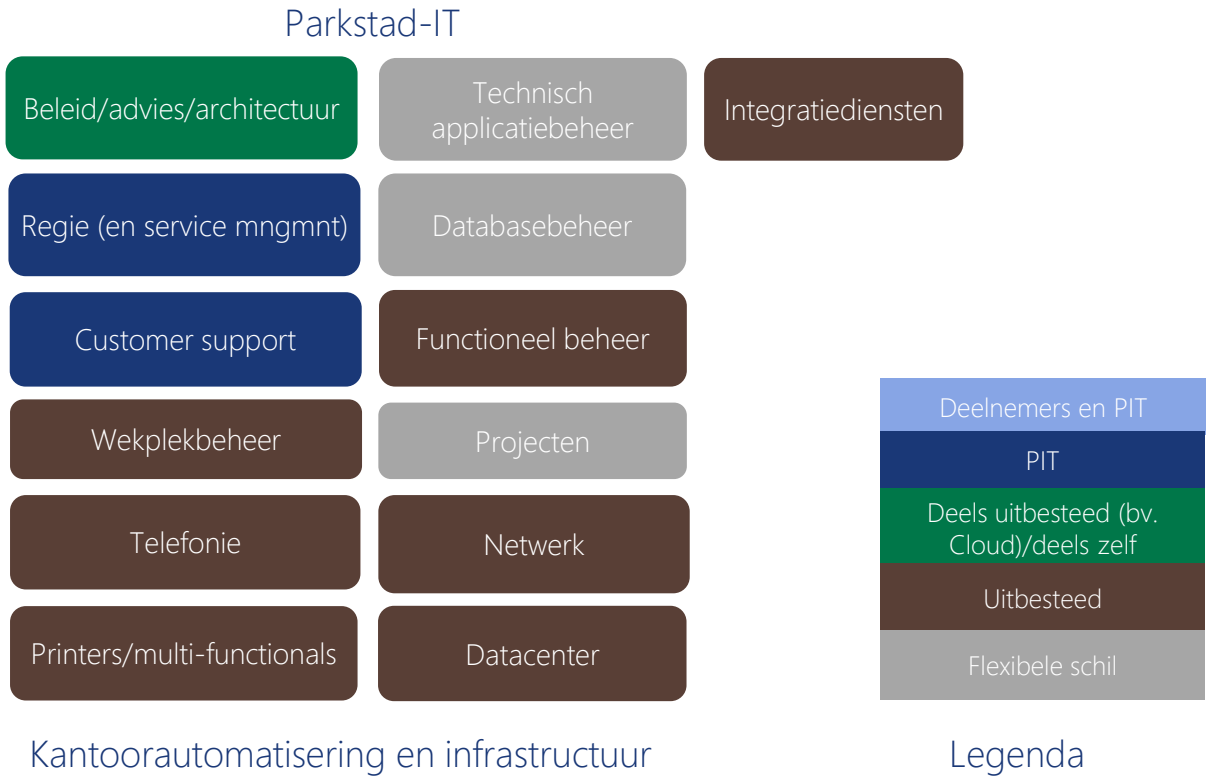
Uitbesteed (2/2)

- **Werkplekbeheer** voorziet de gebruiker van een virtuele werkplek met toegang tot de bedrijfsinformatiesystemen.
- **Functioneel beheer** richt zich op de informatievoorziening ten behoeve van de uitbestede applicaties.

Flexibele schil

- **Technisch applicatiebeheer** richt zich op het technisch goed laten functioneren van de vak applicaties en software voor de werkplek, server of data/telefonie. PIT richt zich primair op het onderhoud van de infra applicaties en het onderhouden van koppelingen
- **Databasebeheer** omvat het ontwikkelen, beheren en monitoren van de verschillende databases.
- **Projecten** omvat de levering van ICT-projectsturing.

Scenario 3: Regie (meerdere leveranciers)



Toelichting scenario 3

Introductie

In dit scenario heeft PIT een regierol en zorgt ze voor de afstemming van de vraag van de deelnemers op het aanbod van leveranciers. PIT besteedt operationele diensten uit aan meerdere leveranciers, maar verzorgt daarvan zelf de integratie. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit dat PIT enkel nog zorg draagt voor customer support, integratie én regievoering en service management.

Beschrijving van diensten

Parkstad-IT

- **Regie (en servicemanagement)** omvat de aansturing (management en teamleiders), inkoop en het service management.
- **Customer support** omvat de gebruikersondersteuning (selfservice, service-desk, 24/7 wachtdienst, service op locatie)
- **Beleid/Advies/Architectuur** omdat werkzaamheden als security, architectuur, incident/change en bedrijfsondersteuning. Dit doet PIT gedeeltelijk zelf en heeft het gedeeltelijk uitbesteed.

Uitbesteed (1/2)

- **Telefonie** omvat werkzaamheden met betrekking tot beheer en onderhoud van vaste en mobiele telefonie.
- **Printer/multi-functionals** omvat werkzaamheden met betrekking tot beheer en onderhoud van printers en multi-functionals.
- **Werkplekbeheer** voorziet de gebruiker van een virtuele werkplek met toegang tot de bedrijfsinformatiesystemen.

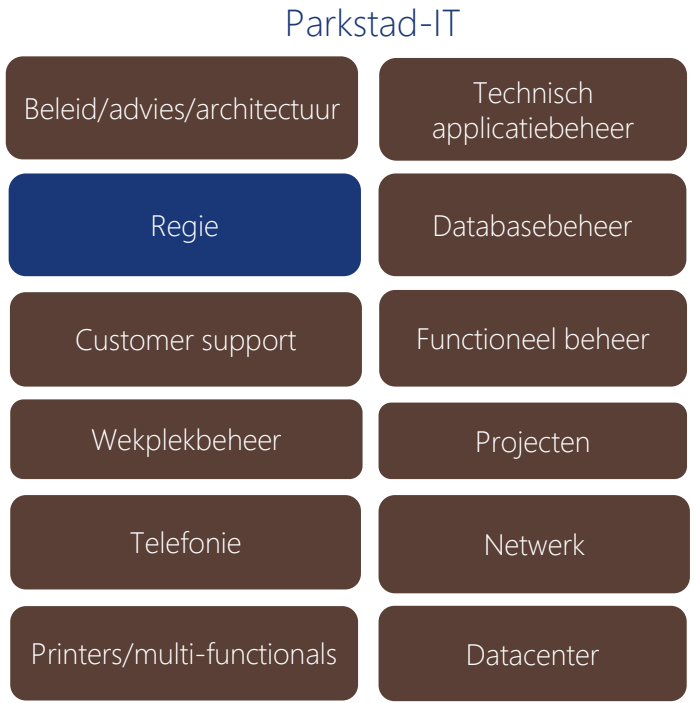
Uitbesteed (2/2)

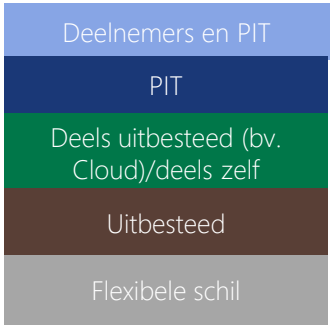
- **Functioneel beheer** richt zich op de informatievoorziening ten behoeve van de uitbestede applicaties.
- **Netwerk werkzaamheden** richt op het onderhoud en het beheer van de systemen en het netwerk (WAN, LAN).
- **Datacenter** werkzaamheden richten zich op het beheer en onderhoud van servers, opslag en back-up.

Flexibele schil

- **Technisch applicatiebeheer** richt zich op het technisch goed laten functioneren van de vak applicaties en software voor de werkplek, server of data/telefonie. PIT richt zich primair op het onderhoud van de infra applicaties en het onderhouden van koppelingen
- **Databasebeheer** omvat het ontwikkelen, beheren en monitoren van de verschillende databases.
- **Projecten** omvat de levering van ICT-projectsturing.

Scenario 4: Uitbesteden (enkelvoudige leverancier)





Toelichting scenario 4

Introductie

In dit scenario beperkt PIT zich tot contract- en servicemanagement en besteedt de operationele diensten uit aan één enkele leverancier. PIT houdt zich enkel nog bezig met regievoering en doet niets meer zelf.

Beschrijving van diensten

Parkstad-IT

- **Regie (en servicemanagement)** omvat de aansturing (management en teamleiders), inkoop en het service management.

Uitbesteed (1/2)

- **Customer support** omvat de gebruikersondersteuning (selfservice, service-desk, 24/7 wachtdienst, service op locatie).
- **Beleid/Advies/Architectuur** omvat werkzaamheden als security, architectuur, en bedrijfsondersteuning.
- **Telefonie** omvat werkzaamheden met betrekking tot beheer en onderhoud van vaste en mobiele telefonie.
- **Printer/multi-functionals** omvat werkzaamheden met betrekking tot beheer en onderhoud van printers en multi-functionals.

Uitbesteed (2/2)

- **Werkplekbeheer** voorziet de gebruiker van een virtuele werkplek met toegang tot de bedrijfsinformatiesystemen.
- **Functioneel beheer** richt zich op de informatievoorziening ten behoeve van de uitbestede applicaties.
- **Netwerk werkzaamheden** richt op het onderhoud en het beheer van de systemen en het netwerk (WAN, LAN).
- **Datacenter** werkzaamheden richten zich op het beheer en onderhoud van servers, opslag en back-up.
- **Technisch applicatiebeheer** richt zich op het technisch goed laten functioneren van de vak applicaties en software voor de werkplek, server of data/telefonie. PIT richt zich primair op het onderhoud van de infra applicaties en het onderhouden van koppelingen.
- **Databasebeheer** omvat het ontwikkelen, beheren en monitoren van de verschillende databases.
- **Projecten** omvat de levering van ICT-projectsturing.

Berenschot

B

Bijlage B: achtergrond financiën

Financiën I&A

Parkstad-IT

	Personeel	Materieel	Totaal
Beleid/advies/architectuur	€ 497.542	€ 75.777	€ 573.319
Regie (en service mngt)	€ 457.727	€ 661	€ 458.388
Customer support	€ 796.035	€ 4.570	€ 800.605
Werkplekbeheer	€ 590.152	€ 1.650.709	€ 2.240.861
Telefonie	€ 149.482	€ 92.917	€ 242.399
Printer/multifunctionals	€ -	€ -	€ -
Technisch applicatiebeheer	€ 552.655	€ -	€ 552.655
Databasebeheer	€ 228.111	€ 172.077	€ 400.187
Functioneel beheer	€ 70.853	€ -	€ 70.853
Projectleiding	€ 1.116.241	€ -	€ 1.116.241
Netwerk	€ 149.482	€ 1.162.345	€ 1.311.827
Datacenter (server)	€ 587.904	€ 922.714	€ 1.510.618
Overhead	€ 266.828	€ 2.187.463	€ 2.454.291
Totaal	€ 5.463.012	€ 6.269.232	€ 11.732.243

Cijfers op basis van de gecorrigeerde begroting van PIT per 1 januari 2021. Inclusief PIT kosten die de klanten zelf dragen (en geen onderdeel vormen van de PIT begroting).

Deelnemers (gemeenten)

Naast de kosten voor PIT, hebben deelnemers ook eigen I&A kosten. Van deze I&A kosten hebben wij geen exact beeld, maar de kosten bij de zes gemeenten ramen wij op € 2,0 – 2,4 miljoen totaal. Dat betreft personele kosten (exclusief functioneel beheer vak applicaties) en materiele IT-kosten van deelnemers (van inkoop, licenties, afschrijvingen).

Berenschot

C

Bijlage C: keuze rechtsvorm

Introductie

- Bij de keuze voor een rechtsvorm is van belang om de uitgangspunten als leidraad te nemen. De uitgangspunten die relevant zijn voor de rechtsvorm zijn:
  - De organisatie moet kunnen deelnemen aan het rechtsverkeer; en
  - Alles binnen wettelijke kaders, maar enige commercialiteit mag
- Een ander relevant en onderscheidend element is de keuze tussen een publiekrechtelijke- of privaatrechtelijke rechtsvorm, al dan niet op basis van een 'nota verbonden partijen'.
- Opgemerkt wordt dat in principe alle rechtsvormen geschikt zijn voor de vier eerder beschreven scenario's; de rechtsvorm zelf differentieert dus niet voor een bepaald scenario. Wel kan gesteld worden dat bij scenario 4 (uitbesteden) een organisatievorm met een bestuur misschien wat 'zwaar' is – de samenwerking is dan meer gericht op het samen inkopen (inkooporganisatie).

Welke aspecten zijn richtinggevend voor de rechtsvorm?

In het algemeen heeft de publiekrechtelijke rechtsvorm de voorkeur boven de privaatrechtelijke rechtsvorm. Dit is namelijk voor alle overheden in Nederland de norm en wordt in de praktijk ook zo gehanteerd, al dan niet opgenomen in de 'nota verbonden partijen'.

→ Privaatrechtelijke rechtsvormen als een stichting, besloten of naamloze vennootschap, coöperatie vallen dus af. Alleen de publiekrechtelijke rechtsvormen van het openbaar lichaam (OL) en de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) hebben *rechtspersoonlijkheid* (uitgangspunt); zij kunnen daardoor deelnemen aan het 'rechtsverkeer' (bijvoorbeeld contracten sluiten, personeel aannemen).

→ Bij een OL en een BVO kan een beroep worden gedaan op de uitzondering van 'quasi-inbesteden', zodat de aanbestedingsrechtelijke discussie als bij een centrumregeling niet meer aan de orde is. Voorwaarde is onder andere dat 80% van de omzet van de OL/BVO gehaald wordt uit diensten voor de deelnemende gemeenten en maximaal 20% van de omzet kan worden gehaald uit diensten voor derden. Enige commercialiteit is dus mogelijk (uitgangspunt).

→ De GR'en zonder rechtspersoonlijkheid (centrumregeling, 'regeling zonder meer', gemeenschappelijk orgaan) vallen dus af.

Verschillen

De kenmerkende verschillen tussen een OL en een BVO:

- Een OL heeft een algemeen bestuur (AB), dagelijks bestuur (DB) en voorzitter en kent daardoor meer bestuurlijke drukte dan een BVO; de BVO kent 1 orgaan: het bestuur.
- De wetgever geeft aan dat de BVO kan worden ingesteld ter behartiging van ondersteunende processen of uitvoerende taken.
  - Bij ondersteunende processen moet gedacht worden aan taken als personeelsadministratie, ICT en huisvesting.
  - Bij uitvoerende taken moet gedacht worden aan beleidsarme taken zoals belastingheffing, afvalverwijdering of inkoop. Dat de taken beleidsarm moeten zijn, betekent met name dat het beleid niet mag worden vastgesteld binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie.
- Binnen een OL is het ook mogelijk om deze taken die specifiek bedoeld zijn voor een BVO vorm te geven, zij het dan dat er inherent meer bestuurlijke drukte is vanwege het vereiste van een AB en DB.

Aanbeveling rechtsvorm

- Op hoofdlijnen is er geen groot verschil tussen een OL of een BVO.
- Het duidelijke voordeel van een BVO is:
  - Dat het maar 1 bestuurslaag kent en daardoor minder bestuurlijke drukte voor de wethouders die in het bestuur plaatsnemen; en
  - Dat de wetgever de BVO juist voor uitvoerende/ondersteunende taken heeft bedoeld.

Onze aanbeveling is daarom om de rechtsvorm van een BVO te overwegen.

Indien de keuze wordt gemaakt voor scenario 4 (uitbesteden) zou ook een 'aankoopcentrale'* een mogelijkheid kunnen zijn. Echter, bij een aankoopcentrale is er geen sprake van bestuurlijke grip en dat voordeel is er wel bij een BVO.

**Het gaat dan om een 'inkoopcombinatie' van de gemeenten, zie art. 2.11 Aanbestedingswet.*

Berenschot

D

Bijlage D: Verrekening projectkosten

Projectkosten

- Voor de wijze van afrekening van projectkosten is nu geen vastgestelde methodiek. In de praktijk hanteert PIT de volgende twee methoden:
  - Het betreft een project voor alle deelnemers: PIT creëert PIT een nieuwe pijler in het verrekenmodel op basis van P x Q.
  - Het betreft een project voor een/enkele deelnemers: Er wordt een additionele factuur gestuurd (buiten het verrekenmodel).
- Bij deelnemers leeft het gevoel dat sommige kosten dubbel gefactureerd worden. Dat speelt als niet-projectmedewerkers aan projecten werken. De projectkosten van deze medewerkers zouden dan worden gefactureerd, terwijl de formatie van deze medewerkers al via de reguliere verrekening wordt doorbelast. Dat wekt de suggestie dat dubbel verrekend wordt.
- De discussie ontstaat op het gebied van “Wanneer is er nu sprake van een project?” en wanneer “niet”. Ofwel, wanneer is er sprake van basis dienstverlening (dus een van de pijlers in de begroting op basis van PxQ)?
- Omdat de geboden dienstverlening in het verrekenmodel (nu bestaande uit 6 pijlers) niet helder blijkt, ontstaat er ook discussie over projecten. Immers, wat zit er al in de basis en niet? De oplossing is aldus om helder te krijgen wat er wat in de basis zit en welk deel niet.
- Als het niet de basis zit, dan zullen de kosten doorbelast moeten worden naar de veroorzaker (anders gaat het ten koste van de algehele dienstverlening). Het moet dus klip en klaar zijn wat basisdienstverlening is en wat hierbuiten valt.
- Dit zou praktisch zijn beslag moeten krijgen in de PDC, maar dient tevens zijn beslag te krijgen in de financiële administratie zodat hierover in de rapportages cijfermatig verantwoording kan plaatsvinden.



Berenschot

www.berenschot.nl
/berenschot