

Raadsvoorstel

Raadsvergadering: 18 juni 2020

Agendapunt:

Portefeuillehouder: 4. Weth. M. Slingerland.

Portefeuille: Dienstverlening/bedrijfsvoering

Voor informatie: Ben Winkelman, telefoonnummer 14038, B.Winkelman@zwartewaterland.nl

JOIN-nr.: 20.407

Bijlage(n):

1. Rapport "bedrijfsvoering Zwartewaterland in de regio"
2. Raadsbrief 24 april 2019 over digitale agenda.
3. Advies OR
4. Rapport M&I Partners Benchmark ICT gemeenten 2019.
5. Bijlage uitsplitsing incidentele transitie- en standaardisatiekosten

Onderwerp: Aansluiting gemeente Zwartewaterland bij SSC ONS

Voorstel:

1. Het College toestemming te verlenen tot toetreding als partner in SSC ONS per 1 januari 2021
 2. De structurele lasten te betrekken bij het opstellen van de Kadernota 2021-2024
 3. De incidentele lasten ad € 1.321.000 te dekken uit de algemene reserve.
 4. De bijgevoegde begrotingswijziging vast te stellen.
-

Aan de gemeenteraad,

Onderwerp

Voorstel

1. Het College toestemming te verlenen tot toetreding als partner in SSC ONS per 1 januari 2021
2. De structurele lasten te betrekken bij het opstellen van de Kadernota 2021-2024
3. De incidentele lasten ad € 1.321.000 te dekken uit de algemene reserve.
4. De bijgevoegde begrotingswijziging vast te stellen.

Samenvatting

We willen als Zwartewaterland een zelfstandige gemeente blijven. We zijn ons er terdege van bewust dat we, om zelfstandig te kunnen blijven, samen moeten werken. Onze oriëntatie daarbij is gericht op samenwerking binnen de regio Zwolle. Uitgangspunten voor samenwerking zijn: Versterken van het strategisch handelen van onze organisatie ook op gebieden van bedrijfsvoering waar dat van oudsher (nog) niet zo gebruikelijk is, verminderen van kwetsbaarheid, behouden of verhogen van de kwaliteit en de uitvoeringskracht van beheer en bedrijfsvoering versterken.

De afgelopen jaren hebben wij in onze zoektocht naar geschikte samenwerkingspartners verschillende varianten onderzocht en is er op verschillende manieren uitvoering gegeven aan de wil en noodzaak om samen te werken.

Uit onderzoek is gebleken dat aansluiten bij een, bewezen, robuust samenwerkingsverband in de regio Zwolle: het Shared Service Center Overheid en Service (SSC-ONS), waarin de al toegetreden partners provincie Overijssel, gemeente Zwolle, gemeente Kampen, gemeente Dalfsen en gemeente Westerveld samenwerken op het gebied van ICT, Inkoop en Personeels- en salarisadministratie (PSA), de enige beste optie is. Met dit raadsvoorstel beogen we aansluiting te realiseren bij SSC-ONS en daarmee een, bewezen, robuuste samenwerking aan te gaan met partners in de regio Zwolle op het gebied van Inkoop, PSA en ICT.

Aanleiding

Proces/zoektocht om te komen tot robuuste samenwerking op bedrijfsvoerings-terreinen om strategisch handelen te vergroten, kwetsbaarheid te verminderen en behoud of verhoging van de kwaliteit en uitvoeringskracht te realiseren.

Context en hoofduitgangspunten

De opgaven voor gemeenten worden groter en complexer

De samenleving wordt steeds 'digitaler' en complexer ingericht. Tegelijkertijd decentraliseert de rijksoverheid steeds meer van die complexere taken naar de gemeentelijke overheid. Deze ontwikkeling zorg ervoor dat we steeds hogere eisen moeten stellen aan onze bedrijfsvoering. Ten eerste moet onze technische infrastructuur naar een hoger plan worden doorontwikkeld. Ten tweede moeten we de kennis in huis hebben of aan ons binden zodat we de complexiteit van de nieuwe eisen kunnen duiden en opvangen. De consequentie is dat bij relatief kleine gemeenten het percentage middelen dat moet worden ingezet voor de bedrijfsvoering stijgt.

Zelfstandige gemeente blijven kan niet zonder samenwerking

Zwartewaterland is een relatief kleine gemeente. Belangrijk uitgangspunt is echter dat we een zelfstandige gemeente willen blijven. Kleinschaligheid heeft immers ook voordelen. Het politieke bestuur en ambtelijke dienstverlening staat dicht bij de samenleving en kan flexibeler het gewenste maatwerk regelen. Om ervoor te zorgen dat we een professioneel werkende gemeente blijven zijn we ons er terdege van bewust dat we op een aantal terreinen moeten samenwerken. Samenwerking moet de kwetsbaarheid/ continuïteit voorkomen en de kwaliteit borgen. Tevens wordt het probleem ondervangen dat we op de arbeidsmarkt geen gekwalificeerd personeel kunnen krijgen dat geïnteresseerd is om voor ons (in deeltijd) en voor slecht concurrerende salarissen te werken.

Samenwerking is noodzakelijk maar vaak instabiel

Onze oriëntatie is bij de samenwerking gericht op partners in de regio. Uitgangspunten voor samenwerking zijn: het verminderen van kwetsbaarheid, het borgen van de kwaliteit van de uitvoeringskracht en bedrijfsvoering. Op diverse (vaak bedrijfsvoeringen georiënteerde) onderwerpen hebben we ervaring opgedaan met samenwerking met combinaties van gemeenten. Het terugkerende patroon bij die samenwerking is dat de verbintenissen vaak broos zijn. Niet zelden stappen er gemeenten uit dergelijke samenwerkingsverbanden. Reden van het plotseling afhaken van gemeenten houdt verband met discussies over kostenstijgingen of het gebrek aan invloed op de eigen keuzen. Er is in onze regio helaas geen robuust en betrouwbaar cluster van gemeenten ontstaan dat duurzaam samenwerkt. Partners maken op eigen belang keuzen en dat is risicovol voor de andere partners.

Keuze voor SSC-ONS

In onze zoektocht naar geschikte samenwerkingspartners is SSC-ONS in beeld gekomen. Uit onderzoek is nu gebleken dat aansluiten bij het Shared Service Center Overheid en Service (SSC-ONS) de beste optie is om de gewenste kwaliteit, toekomstbestendige uitvoeringskracht en vermindering van kwetsbaarheid te realiseren. SSC-ONS bestaat uit de al toegetreden partners provincie Overijssel, gemeente Zwolle, gemeente Kampen, gemeente Dalfsen en gemeente Westerveld. Zij werken samen op het gebied van ICT, Inkoop en Personeels- en salarisadministratie (PSA). SSC-ONS is een gemeenschappelijke regeling waarbij alle partners gelijk stemrecht hebben.

Route naar aansluiting bij SSC-ONS

Met een raadsbrief van 24 april 2019 over de digitale agenda Zwartewaterland, is de verkenningroute voor eventuele aansluiting bij SSC-ONS begonnen. In de Zomernota 2019 is onder de

beleidsontwikkelingen bij het kopje digitale agenda de passage opgenomen dat wij het concrete voornemen hebben om ons aan te sluiten bij SSC ONS. Dit is bekrachtigd in juni 2019 met een intentieverklaring tussen onze gemeente en SSC ONS. In de vastgestelde begroting van 2020 zijn de eerste kosten voor deelname zekerheidshalve geraamd. De raad is op 31 januari 2020 door de gemeentesecretaris en op 5 maart 2020 door de directeur van SSC-ONS inhoudelijk bijgepraat over het nut/ de noodzaak en de kansen van de toetreding tot de SSC-ONS.

Deelname- en toetredingskosten zijn onverwacht hoog

De eerste verklaring waarom de deelname en toetredingskosten zo tegenvallen heeft te maken met het uitgavenniveau dat we gewend zijn. Uit de benchmark van M&I/partners blijkt dat gemeenten van onze omvang jaarlijks € 1,9 miljoen uitgeven voor ICT. Wij begroten nog geen € 0,8 miljoen. Omdat we het daarmee niet redden gebruiken we jaarlijks geld uit de Digitale Agenda en stelposten overhead. De afgelopen jaren zijn we tevens terughoudend geweest met het vervangen van afgeschreven hardware.

Ten tweede hanteert SSC-ONS standaarden van dienstverlening die voor de toekomst noodzakelijk zijn en die wij nog niet hebben doorgevoerd. Dit maakt dat in vergelijking tot ons huidige uitgavenniveau voor de SSC-ONS taken, de deelname aan de SSC-ONS een forse verhoging van de uitgaven betekent (netto variërend per jaar tussen de € 288.000 en € 385.000). Helaas menen wij dat we hier te maken hebben met een onvermijdelijke stijging van de kosten voor deze bedrijfsvoeringstaken. Afzien van deelname aan de SSC-ONS betekent namelijk niet dat we ontkomen aan een forse structurele uitgavenstijging voor deze taken. Er zal sowieso een 'sprong' in onze inspanning moeten worden gedaan willen we als zelfstandige gemeente de complexe en verzwaarde taken van de gemeente kunnen blijven uitvoeren. Uit de benchmark van M&I/partners blijkt dat zelfs met deelname aan SSC-ONS onze uitgaven voor ICT minder bedragen dan het gemiddelde uitgaven niveau van gemeenten van onze omvang. De incidentele investering van € 1,3 miljoen bestaat ook grotendeels uit kosten voor infrastructuur, licentie upgrades, en verbeteringen die sowieso op enig moment moeten worden gemaakt.

Alternatieven voor SSC-ONS

Bijna alle gemeenten van onze omvang, maar ook van grotere omvang zoeken een vorm van robuuste samenwerking op het gebied van ICT, inkoop en PSA. Onze buurgemeente Staphorst is een uitzondering en kiest ervoor om ook de ICT volledig in eigen huis te blijven organiseren. Dit werkt niet per sé kostenbesparend (Staphorst investeert ruim € 1,5 miljoen en verhoogt de structurele ICT uitgaven).

Als onze gemeente dezelfde keuze maakt, zullen ook wij alsnog ook meer moeten gaan investeren. Financieel gezien zou de keuze voor een zelfstandige ICT-voering voor Zwartewaterland volgens een globale schatting wel 25% goedkoper zijn dan aansluiten bij SSC-ONS (€ 88.000 structureel minder extra en € 300.000 incidenteel minder extra). Anders gezegd zijn dit de "echte" meerkosten voor deelname aan SSC-ONS. Met die keuze voor zelfstandigheid zijn echter de risico's van continuïteit/kwetsbaarheid en kwaliteit niet weggenomen.

Voor de dagelijkse gang van zaken betekent dit dat we de Digitale Agenda moeten herijken en pas op de plaats moeten maken met de modernisering van onze technische infrastructuur. Ook zullen we de inkoop en PSA taken moeten terugbrengen naar Zwartewaterland. Daarbij is de kans aanwezig dat het niet lukt om gekwalificeerde professionals (in deeltijd en binnen ons loongebouw) voor die taken aan ons te binden.

Het uitstellen van deelname aan SSC-ONS is een alternatief dat tot desinvesteringen leidt. Ofwel we zetten daarbij dit jaar alle investeringen 'on hold', en haken later met een grotere achterstand aan bij SSC-ONS. Ofwel, we investeren op eigen inzicht in onze ICT. Ook dan zullen de uitgaven alsnog niet op het huidige niveau van € 0.8 miljoen kunnen blijven.

Proces besluitvorming

Het nu voorliggende voorstel concretiseert het voornemen tot aansluiting bij SSC ONS. Voor de resultaten van het verrichte onderzoek naar de consequenties van aansluiting bij SSC ONS voor gemeente Zwartewaterland en SSC ONS wordt verwezen naar het bijgevoegde rapport.

Adviesrecht OR

Omdat het, indien gekozen wordt voor toetreding tot SSC ONS, om een belangrijke organisatiewijziging met personele consequenties gaat heeft de ondernemingsraad advies recht. Het advies van de OR treft u bijgevoegd aan.

Argumenten

1. Het College toestemming te verlenen tot toetreding als partner in SSC ONS per 1 januari 2021

Historie

De afgelopen jaren hebben wij in onze zoektocht naar geschikte samenwerkingspartners verschillende varianten onderzocht en is er op verschillende manieren uitvoering gegeven aan de wil en noodzaak om samen te werken. De Omgevingsdienst IJsselland, de ROVA, de Veiligheidsregio en de GGD zijn daarvan bekende voorbeelden. Ook op het gebied van bedrijfsvoering is gezocht naar geschikte samenwerkingspartners en zijn er eerdere samenwerkingen geweest. In de beginjaren van de gemeente Zwartewaterland is gestart met DOORSZ, later DSZ (Dalfsen, Staphorst, Zwartewaterland). Op het gebied van personeels- en salarisadministratie is bijvoorbeeld samengewerkt met Staphorst en op ICT gebied met Dalfsen en Staphorst (DSZ-verband) en voor inkoop met Staphorst en Steenwijkerland. De ervaring met deze samenwerkingsverbanden is dat het uiteindelijk geen robuuste, langdurige samenwerkingen blijken te zijn en partners, op basis van uitsluitend eigen afwegingen, samenwerkingen weer beëindigen of andere samenwerkingen aangaan. In de afgelopen jaren is ook gebleken dat wij op eigen kracht niet de gewenste versterking van strategisch handelen, verminderen van de kwetsbaarheid en behoudt of verhoging van de kwaliteit en uitvoeringskracht kunnen realiseren. Daarom zijn wij in onze zoektocht naar geschikte samenwerkingspartners uitgekomen bij SSC ONS. Uit onderzoek is nu gebleken dat aansluiten bij een, bewezen, robuust samenwerkingsverband in de regio Zwolle: het Shared Service Center Overheid en Service (SSC-ONS), waarin de al toegetreden partners provincie Overijssel, gemeente Zwolle, gemeente Kampen, gemeente Dalfsen en gemeente Westerveld samenwerken op het gebied van ICT, Inkoop en Personeels- en salarisadministratie (PSA) de beste optie is om de gewenste kwaliteit, toekomstbestendige uitvoeringskracht en vermindering van kwetsbaarheid te realiseren.

Op het gebied van PSA is al eerder gebleken dat ook de uitbesteding aan Staphorst geen oplossing biedt voor het wegnemen van kwetsbaarheid. Daarom wordt voor het onderdeel PSA momenteel al samengewerkt met SSC ONS op basis van een separate overeenkomst. Daarnaast wordt vanaf 13 april ook inkoopadvies afgenomen van SSC ONS op basis van een aparte overeenkomst, omdat onze eigen inkoopadviseur een andere baan heeft aanvaard. Deze dienstverleningsovereenkomsten zijn echter van tijdelijke aard, omdat de wetgeving hierin beperkend is. SSC ONS is een GR en die mag maximaal 20% van haar omzet realiseren vanuit partijen die geen partner zijn in de GR. Bovendien hebben wij op basis van deze separate overeenkomsten geen zeggenschap in het bestuur van de GR.

Daarom hebben wij in juni 2019 een intentieverklaring met SSC ONS ondertekend, waarmee wij hebben aangegeven serieus te onderzoeken of toetreding tot SSC ONS voor ons een goede optie is. De uitkomst van dat onderzoek is positief en daarom adviseren wij u om een voorgenomen besluit in het kader van de WOR te nemen en in te stemmen met toetreding tot SSC ONS onder voorbehoud van goedkeuring door de Raad.

Overstap naar SSC ONS zoveel mogelijk gedekt uit bestaande begroting

Wel hebben wij een uiterste poging gedaan om zoveel mogelijk kosten uit de bestaande begroting te betrekken bij de overgang naar ONS. In het financiële overzicht wordt dat zichtbaar gemaakt door inzet van de stelposten overhead en digitale agenda. Ook na maximale inzet van middelen uit de bestaande begroting blijft de financiële consequentie aanzienlijk. Lastig hierin is dat ONS wel standaarden hanteert van dienstverlening die voor de toekomst noodzakelijk zijn en die wij op grond van de beperkte financiële mogelijkheden in de afgelopen jaren (nog) niet hebben doorgevoerd. Voor een belangrijk deel (indicatief 75%) betreffen de meerkosten bij toetreding tot ONS dus kosten die we ook moeten maken in het scenario "zelf doen" en die ook dan nog in de begroting moeten worden opgenomen. Datzelfde geldt voor vergelijk van de meerkosten die gemeenten Westerveld en Dalfsen hebben moeten maken voor aansluiting bij SSC ONS. Uit de raadsvoorstellen van toetreding van deze gemeenten bij SSC ONS blijkt dat zowel de structurele meerkosten als de incidentele investering

aanzienlijk lager zijn dan de meerkosten die wij in de begroting moeten ramen bij toetreding. Beide gemeenten hebben er echter in aanloop naar de toetreding tot ONS al voor gekozen om zelf investeringen te doen in ICT die aansluiten bij het investeringsprogramma van ONS. In die zin was de begroting bij beide gemeenten dus al voor toetreding opgehoogd en lijkt de uiteindelijke ophoging in de laatste stap kleiner dan in werkelijkheid het geval is.

Gefaseerd toetreden tot SSC ONS

Wij hebben bij SSC ONS geïnformeerd naar de mogelijkheden om gefaseerd diensten af te nemen van SSC ONS. Helder is dat bij toetreding geen sprake kan zijn van "cherry picking" in die zin dat bijvoorbeeld op het terrein van inkoopadvies wel wordt aangesloten bij ONS en voor ICT niet. In die zin behelst een definitieve keuze "alles of niets". Wel heeft ONS aangegeven dat er de mogelijkheid is om tijdelijk voor bijvoorbeeld alleen de personeels- en salarisadministratie en inkoopadvies dienstverlening op basis van separate overeenkomsten af te nemen. Uiteraard hebben wij dan geen stemrecht als partner in de GR en zullen wij ons moeten conformeren aan de standaarden van ONS op dat vlak. De aansluiting bij ONS voor ICT zou dan later kunnen plaatsvinden. Overigens levert dat wel meteen een lastig organisatorisch vraagstuk op voor de ICT-diensten die voorlopig nog in eigen beheer blijven. We moeten dan toch zorgen dat investeringen die we doen passen binnen het investeringsschema dat ONS hanteert om geen desinvesteringen voor een paar jaar te doen. Die afstemming kost ook weer tijd en geld. Bij temporiseren van aansluiting lopen we het risico op desinvesteringen of een extra vertraging door afschrijftermijn van 'eigen' investeringen. In financiële zin levert uitstel dan ook niet zoveel op. In financiële zin levert uitstel ook niet zoveel op. Alleen de incidentele last kan over een iets langere periode gespreid worden. De structurele kosten zullen daardoor niet veranderen. Duidelijk is dat de keuze met de meeste impact voor zowel onze organisatie als voor SSC ONS ligt op het gebied van ICT.

Het onderzoek dat we hebben uitgevoerd naar consequenties van aansluiting bij SSC ONS geeft aan dat er (forse) financiële consequenties aan verbonden zijn, zowel structureel als incidenteel. Ook gezien de andere uitdagingen die in deze tijd op onze begroting afkomen is definitieve besluitvorming door de raad, afhankelijk van de mogelijkheden om de financiële consequenties bij de komende Kadernota in de begroting op te kunnen nemen.

Kanttekeningen

Alternatieve scenario's: "alles in eigen beheer terughalen en zelf doen" of "uitbesteding van genoemde taken aan een commerciële organisatie".

Als alternatieven voor aansluiting bij SSC ONS zijn er op hoofdlijn 2 smaken denkbaar: of alles terughalen in eigen beheer en "zelf doen" of "uitbesteding van genoemde taken aan een commerciële organisatie".

Scenario "zelf doen"

Gezien alle pogingen in het verleden om samenwerking met andere gemeenten vorm te geven achten wij zelf alles in eigen beheer doen niet de beste optie. Op de schaal van gemeente Zwartewaterland kan niet de gewenste vermindering van kwetsbaarheid, behoud of vergroting van de kwaliteit en verhoging van het strategisch vermogen van de organisatie worden bereikt voor Inkoop, ICT en PSA. Om uw Raad de optie "zelf doen" serieus in overweging te kunnen geven, is nader onderzoek gedaan om in kaart te brengen wat voor een kleine gemeente als Zwartewaterland reële budgetten zijn om voor ICT in de begroting op te nemen. Uit de in de bijlage toegevoegde benchmarkgegevens van ICT-adviesbureau M&I/partners blijkt in 2019 de gemiddelde begroting van kleine gemeenten € 84 per inwoner voor ICT te bedragen. Op basis van 22.685 inwoners geeft dat een indicatief budget van ruim € 1,9 miljoen. De totale kosten voor ICT bij aansluiting bij ONS blijven binnen dat indicatieve bedrag. Zonder dat wij zeer uitputtend financieel onderzoek hebben gedaan naar het scenario "zelf doen", kunnen we op basis van de benchmark aangeven dat dit scenario ook tot een aanzienlijke claim voor extra budget leidt dat niet uit de bestaande begroting gedekt kan worden. Zelf doen of temporiseren betekent dat de volgende inspanningen zelfstandig gepleegd moeten worden: grootschalige vervangingsinvestering hardware werkplekken, vervanging en modernisering van standaard kantoorautomatisering (o.a. besturingssysteem en kantoorapplicaties), onderhoud van serverpark om prestaties en stabiliteit van applicaties en het netwerk te garanderen. Gemeente Staphorst heeft vorig jaar een heel bewuste keuze gemaakt voor het scenario "zelf doen".

Staphorst heeft namelijk als algemeen uitgangspunt en doel gekozen om in de volle breedte zelfstandig en vooral autonoom te blijven. (zie formatieontwikkeling / veranderende rol van de overheid). Men onderkent de noodzaak om te investeren in de organisatie voor o.a. versterking van bedrijfsvoeringsonderdelen (3x € 500.000). Aanvullend en in het bijzonder voor capaciteit en kennis op het vlak van informatiemanagement

(€ 205.000 structureel) en investeringen in digitalisering (€ 290.000 incidenteel).

Indien uw Raad kiest voor het scenario "zelf doen" moet indicatief rekening worden gehouden met een claim ter grootte van 75% in de komende Kadernota. Met andere woorden: Om op een acceptabel kwaliteitsniveau te komen voor de genoemde taken moet ongeveer 75% van de kosten sowieso gemaakt worden, ook als niet voor aansluiting bij SSC ONS wordt gekozen.

De overstap naar SSC ONS kost in financiële termen dus ongeveer € 300.000 incidenteel en € 88.000 structureel.

Scenario "uitbesteden aan een commerciële partij"

Het scenario "uitbesteding aan een commerciële partij" hebben wij niet verder uitgeven werkt. Reden hiervoor is dat samenwerking met SSC ONS een evenredige stem in het bestuur van SSC ONS oplevert die even zwaar meetelt als de stem van bijvoorbeeld de provincie Overijssel of gemeente Zwolle. Op deze wijze is onze invloed op het beleid van de samenwerking die deze diensten voor ons levert en uitvoert het grootst. Omdat het aspect van invloed op het beleid voor ons het zwaarst weegt hebben wij het scenario: "uitbesteden aan een commerciële partij" niet verder onderzocht en uitgewerkt.

Middeleninzet

Het financiële plaatje om toe te treden tot SSC ONS ziet er als volgt uit:

Incidentele transitie- en standaardisatiekosten

	Transitie	Standaardisatie	Totaal
Personeel- en salarisadministratie	€ 56.000		€ 56.000
ICT	€ 820.000	€ 430.000	€ 1.250.000
Inkoop en contractmanagement			
Algemene organisatiekosten	€ 15.000		€ 15.000
			€ 1.321.000

Structurele kosten

	Huidige begroting	ONS	2021	2022	2023	2024
Algemeen	0	118.000	118.000	118.000	118.000	118.000
PSA	155.500	115.500	-40.000	-40.000	-40.000	-40.000
inkoop	57.000	122.500	65.000	65.000	65.000	65.000
ICT	798.500	1.300.500	502.000	502.000	502.000	502.000
Subtotaal	1.020.000	1.656.500	645.000	645.000	645.000	645.000
stelpost overhead			-180.000	-180.000	-180.000	-180.000
stelpost digitale agenda			-80.000	-100.000	-177.000	-177.000
Totaal			385.000	365.000	288.000	288.000

N.B.: Voor de onderbouwing van de incidentele- en structurele kosten wordt verwezen naar het bijgevoegde rapport "bedrijfsvoering gemeente Zwartewaterland in de regio".

- Onder het kopje huidige begroting zijn de budgetten in de bestaande begroting opgenomen voor de desbetreffende taken die ingezet worden om de bijdrage aan ONS te betalen.
- Onder het kopje ONS zijn de bedragen opgenomen die afname van die taken bij ONS kost.

- De kopjes met jaartallen zijn de jaarschijven uit de meerjarenbegroting. Hier wordt de structurele bijdrage zichtbaar waarmee we de begroting moeten ophogen om aan te kunnen sluiten bij SSC ONS.
- Op de raming van de structurele kosten PSA is € 29.000 in mindering gebracht, zijnde 0,5 fte vervallende taken PSA die uit de bestaande begroting worden opgevangen.
- In het kostenvergelijk in het rapport is € 37.500 opgenomen voor urenuitbreiding inkoop. Deze is nog niet in de bestaande begroting geraamd, maar zat in de pijplijn om bij de Kadernota te betrekken.
- In de kostenraming van ICT wordt er van uitgegaan dat de loonsom van 5 FTE uit de bestaande begroting kan worden gedekt.
- De stelpost overhead wordt uit onze bestaande begroting ingezet om de bijdrage aan ONS uit te betalen.
- De stelpost digitale agenda wordt uit onze bestaande begroting ingezet om de bijdrage aan ONS uit te betalen.
- Bij "totaal" wordt het bedrag aangegeven waarmee de begroting verhoogd moet worden om toetreding tot ONS mogelijk te maken.

Dekking zoveel mogelijk uit bestaande begroting

De stelposten overhead en digitale agenda worden uit de bestaande begroting ingezet om de extra financiële bijdrage voor toetreding zo klein mogelijk te maken en daarmee de maximale inzet uit de bestaande begroting te realiseren die mogelijk is. De consequentie daarvan is dat die middelen niet meer ingezet kunnen worden voor het informatievoorzieningsgedeelte uit de digitale agenda en voor zover het de stelpost overhead betreft niet voor andere organisatiedoelinden ingezet kan worden. Om de relatie met de investeringsbudgetten voor de digitale agenda in de begroting zo duidelijk mogelijk te leggen zijn de volgende aspecten van belang:

- Primair zijn de budgetten beschikbaar gesteld voor investeringen in 'Digitaal werken' en niet voor investeringen in hardware;
- Om het programma digitale agenda te initiëren zijn de budgetten deels gebruikt om inzet voor projectleiding en advisering uit te bekostigen;
- Aangezien digitalisering een continu proces is, vraagt het om structurele capaciteit voor continuering en borging wettelijke taken/rollen. Hier is samenhang met het voorstel "informatiemanagement en gegevensbeheer";
- Bij Kadernota 2020 zijn de budgetten van de digitale agenda meerjarig incidenteel afgeraamd om een sluitend meerjarenperspectief te realiseren: € 100.000 in 2020 en daarna € 200.000 in 2021 en 2022;
- Een maximale bijdrage vanuit de beschikbare middelen DA2020 is geïntegreerd in het voorstel á € 107.000 structureel.

Wij realiseren ons dat de financiële consequenties groot zijn en ook uitlegbaar moeten zijn in een tijd dat uw Raad mogelijk ook andere besluiten moet nemen om de begroting sluitend te krijgen. Daarom hebben wij onderzoek verricht naar de hoogte van met name ICT budgetten bij vergelijkbare gemeenten, omdat daar het grootste deel van de financiële consequentie van aansluiting bij SSC ONS zit. Uit benchmark gegevens blijkt dat gemeente Zwartewaterland een forse inhaalslag te maken heeft op met name ICT-gebied. De kosten die met toetreding van ONS gemoeid zijn vallen binnen de bandbreedte van de benchmark voor kleine gemeenten. Daarom kan worden aangenomen dat, alhoewel dat niet diepgravend en gedetailleerd is onderzocht, ook als wij niet voor aansluiting bij SSC ONS kiezen met een forse investering in ICT rekening moet worden gehouden waarvoor ook nog geen dekking in de bestaande begroting gevonden kan worden. Indicatief gaat het om ongeveer 75% van de kosten. De werkelijke meerkosten van toetreding tot SSC ONS bedragen derhalve ongeveer € 300.000 incidenteel en € 88.000 structureel.

Op basis van voorgaande analyse komen wij tot het advies om toe te treden als partner tot SSC ONS, omdat daarmee wel de gewenste kwaliteit, toekomstbestendige uitvoeringskracht en vermindering van kwetsbaarheid gerealiseerd kan worden.

Communicatie en participatie

Aangezien dit een organisatiewijziging betreft met personele consequenties heeft de ondernemingsraad (OR) adviesrecht. Het advies van de OR treft u als bijlage bij dit voorstel aan.

Planning

Wij stellen u voor te besluiten conform bijgevoegd ontwerp raadsbesluit.

Burgemeester en wethouders van Zwartewaterland,
de secretaris, de burgemeester,



drs. D.S. Ruddijs



ing. E.J. Bilder

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Zwartewaterland;

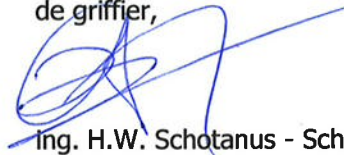
Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders, d.d. 26 mei 2020;

Besluit:

1. Het College toestemming te verlenen tot toetreding als partner in SSC ONS per 1 januari 2021
2. De structurele lasten te betrekken bij het opstellen van de Kadernota 2021-2024
3. De incidentele lasten ad € 1.321.000 te dekken uit de algemene reserve.
4. De bijgevoegde begrotingswijziging vast te stellen.

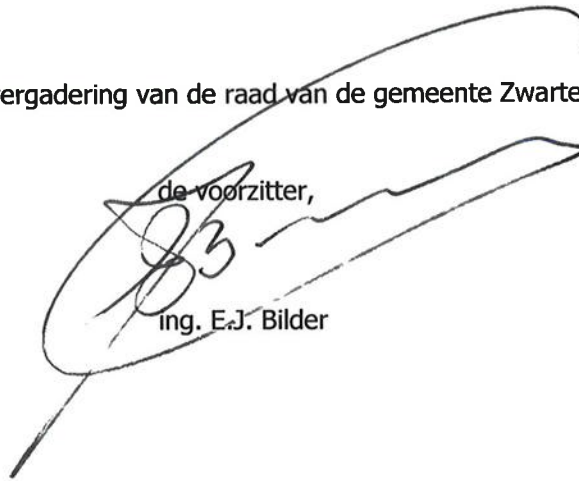
Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zwartewaterland van
25 juni 2020

de griffier,



Ing. H.W. Schotanus - Schutte

de voorzitter,



Ing. E.J. Bilder



**Bedrijfsvoering gemeente Zwartewaterland in de
regio**

Maart 2020

VOORWOORD

Beste lezer,

Voor je ligt de adviesrapportage ten aanzien van de mogelijke samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering tussen Zwartewaterland, de provincie Overijssel en de gemeenten Dalfsen, Kampen, Westerveld en Zwolle. De genoemde organisaties hebben drie aspecten van hun bedrijfsvoering ondergebracht in een bedrijfsvoeringsorganisatie, het Shared Service Centrum ONS.

Aan het onderzoek hebben velen meegewerkt. Direct of indirect, van dichtbij of verderaf. Soms enthousiast, soms voorzichtig en soms ook onbewust. En altijd vanuit eigen overtuigingen en vakmanschap.

Het onderzoek riep bij mij al snel het gevoel op, dat alle gesproken partijen in management en medewerkers willen dat er iets verandert. Dat bedrijfsvoeringszaken de laatste jaren op te smalle basis aangepakt worden. In de waan van de dag wordt het grote geheel onvoldoende in ogenschouw genomen. Dat zorgt voor gemarchandeer met het vakmanschap en de kennis van de vakmensen in de bedrijfsvoering, met name de disciplines P&O, Inkoop en ICT. De roep om een bedrijfsvoering die op een andere leest is geschoeid, is van management en van betrokken vakgroepen. Maar de tijd en aandacht ontbreekt om daar echte stappen in te zetten.

Misschien wekt deze rapportage het beeld, dat ik onvoldoende begrip heb voor de lokale situatie. Ik doel dan op de wens tot maximale zelfstandigheid. Dat beeld begrijp ik. Dit rapport gaat ervan uit dat de visie op bedrijfsvoering een horizon vraagt, die uitstijgt boven de dagelijkse prioriteiten. Bovendien gaat het uit van de premisse dat de noodzaak van samenwerking is onderkend, dat dit niet tot tevredenheid is uitgeprobeerd in kleinschalige regionale samenwerking (twee of drie gemeenten) en dat nu gevraagd wordt of een shared service centrum de oplossing kan bieden. Ik ben zo objectief mogelijk te werk gegaan en heb dat wat ik tegengekomen ben, getoetst aan dat wat er binnen ZWL aan uitgangspunten gekozen is. Die keuzes blijken uit de structuur en uit uitspraken in gesprekken en discussies die gevoerd zijn.

Ik wil iedereen die bijgedragen heeft, van harte danken voor de openheid en bijdragen.

31 maart 2020, John Tijhaar

SAMENVATTING

Het doel van dit vooronderzoek is:

- Informatie ophalen bij medewerkers en managers om te bepalen wat men weet over de mogelijke samenwerking met ONS, wat men er van vindt wat betreft kansen en bedreigingen, en wat er gecommuniceerd dient te worden richting vakgroepen, OR en MT;
- Het formuleren van verdiepingszaken;
- Het toetsen van de inhoudelijke dienstverlening;
- Proberen de dienstverlening van Zwartewaterland te vergelijken met de dienstverlening van ONS, zodat appels met appels worden vergeleken.
- Personele consequenties en verduidelijking van het proces voor medewerkers Inkoop, HR en ICT;
- Consequenties transitievoorstel;
- Procesoverzicht 2020; wat gebeurt er wanneer?

In feite wordt de noodzaak van een professionele ondersteuning breed gedragen door vakspecialisten van HR en ICT¹ en door het management. Daarnaast vrezen een aantal vakspecialisten voor wat dit voor hun functie en werkzaamheden kan betekenen. Onder professioneel wordt hier verstaan, dat de ondersteuning op een dienstverlenende manier uitgevoerd wordt. Met erkenning van vaktechnische afwegingen, kwaliteit en wet- en regelgeving. Bovendien moet dusdanige continuïteit geboden worden, dat de huidige kwetsbaarheid niet langer wordt ervaren.

Verdiepingszaken liggen op het gebied van:

- Integraal dienstverleningsbeleid;
- De filosofie en concrete afspraken ten aanzien van regionale samenwerking.
 - Strategische overwegingen daarin een plek geven;
 - De regierol (demand management) vormgeven;
 - Meer beleid en minder versnippering ten aanzien van samenwerkingspartners.
- De management- en besturingsfilosofie ten aanzien van procesinrichting;
- Meer strategische visie binnen afdelingen, zodat een langere horizon gehanteerd wordt en het niet bij voortduring morgen klaar moet zijn.

Onder het toetsen van de inhoudelijke dienstverlening wordt verstaan of het service aanbod van ONS aansluit bij de verwachtingen en behoeften van Zwartewaterland. Dit betreft niet alleen de huidige situatie, maar moet ook een oplossing bieden voor de ontwikkelingen die op organisaties

¹ Inkoop wordt hier bewust niet genoemd, omdat het hier één medewerker betreft, die deze mening niet was toegeedaan.

en op ZWL afkomen, zoals de toenemende complexiteit, wet- en regelgeving ten aanzien van mededinging en privacy gevoelige informatie, noodzakelijke kennisniveaus, de digitaliserende wereld, etc.

De vakspecialisten bij Zwartewaterland geven aan dat verbeteringen veelal zijn blijven liggen bij gebrek aan prioriteit en bezetting. En dat veel van hun ideeën en soms zelfs afspraken niet tot uitvoering gekomen zijn. Daarnaast zijn ze tevreden wat ze met de beperkte middelen en menskracht weten neer te zetten.

Het betekent echter ook, dat de huidige ondersteuning overwegend op het nu gericht is. Uit de aard van de organisatie en het aantal verbonden gemeenten kan aangenomen worden dat het dienstenaanbod van ONS toekomstbestendig is. Het is het verschil tussen "werkt het nu" en "de randvoorwaarden voor de toekomst goed ingevuld". Dit maakt het vergelijk op serviceniveau lastig. Ook wordt een inspanning van ZWL gevraagd. Aansluiting gaat gepaard met governance, afspraken en kosten. Het ligt voor de hand dat de waan van de dag minder de overhand neemt in de bedrijfsvoering. De professionalisering van de bedrijfsvoering zal met ONS vorm krijgen.

Mijn advies is om aan te sluiten bij ONS. De afgelopen jaren zijn er in de regionale samenwerking geen stevige afspraken geweest en is er onvoldoende volharding bij de regionale partners om te blijven samenwerken. ZWL wordt in beslag genomen door dagelijkse hectiek en een toenemend takenpakket. Het maakt een zakelijke dienstverleningsrelatie door deelname aan de gemeenschappelijke regeling een goede optie. Maar dat wil niet zeggen dat de argumenten keihard zijn. Het zal nog een toer zijn om college en raad te overtuigen van de noodzaak en de extra kosten.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	2
Samenvatting	3
Inleiding	6
Aansluiten bij de regionale samenwerking.....	6
Algemeen	7
Bevindingen Personeels- en salarisadministratie	9
Bevindingen Inkoop	10
Bevindingen ICT	11
Implementatie	14
Conclusie	16
Bijlage – tijdschema besluitvorming	17

INLEIDING

Zwartewaterland (verder ZWL te noemen) is al langer bezig zich op bedrijfsvoeringsgebied te versterken door samenwerking in de regio. De huidige samenwerkingen betreffen afspraken op uitvoeringsniveau ten aanzien van het Klant Contact Centrum (KCC Steenwijkerland), ten aanzien van Inkoop (gemeenten ZWL, Staphorst en Steenwijkerland), de salarisadministratie (uitbesteed aan Staphorst) en ten aanzien van een aantal ICT zaken als systeembeheer AS/400, gebruik GWS for All applicatie in Dalfsen, uitwijk van computerservices.

Kenmerkend voor deze afspraken is, dat ze zich beperken tot uitvoering. Dat veroorzaakt dat er voor de deelnemende organisaties weinig strategisch belang mee gepaard gaat. De samenwerkingen kennen daardoor weinig stevigheid en continuïteit, partners stappen geregeld en naar eigen belang uit. Op deze wijze is onvoldoende de oplossing gevonden voor de gesignaleerde problemen in investeren, werkprocessen en deskundigheid.

Bovenstaande wordt door de managementteam-leden als belangrijkste reden opgegeven om nu een grotere stap te maken naar een toekomstbestendige en strategische samenwerking met de Zwolse regio, de gemeenten Dalfsen, Kampen, Westerveld en Zwolle. Deze gemeenten hebben hun bedrijfsvoering ondergebracht in Shared Service Centrum ONS.

ZWL en de gemeenten Dalfsen, Kampen, Westerveld en Zwolle zijn 'verkering' aangegaan en dat is vastgelegd in een intentieverklaring. De intentieverklaring wordt van beide kanten serieus genomen. Concrete stappen worden al ondernomen op m.n. PSA gebied. Aan kennis van en draagvlak voor de beslissing schort nog het nodige aan de kant van ZWL. Vandaar dit korte onderzoek naar wat er ten behoeve van kennis en draagvlak moet gebeuren.

Leeswijzer

Het rapport beschrijft in het volgende hoofdstuk wat aansluiten bij ONS inhoudt. Dat hoofdstuk is onderverdeeld in algemene bevindingen, bevindingen personeel- en salarisadministratie, bevindingen Inkoop en bevindingen ICT. In elk van die onderdelen wordt ingegaan op de personele en financiële consequenties.

Vervolgens komt de implementatie aan de orde. Daarna volgt de conclusie.

AANSLUITEN BIJ DE REGIONALE SAMENWERKING

Anders dan in het verleden bij de gemeentelijke samenwerkingsvormen is dienstverlening de kerncompetentie van een Shared Service Centre. ONS verzorgt de vakgebieden PSA (Personeels en Salaris Administratie), Inkoop en ICT. De eerste twee kunnen een min of meer naadloze overgang hebben, maar kennen wel hun eigen uitdagingen. Deze paragraaf bevat de algemeenheden en daarna wordt een en ander per vakgebied beschreven.

Op het gebied van de ICT zit de grootste verandering. Management en medewerkers zullen er het meest van (onder)vinden. Alles wordt meer gestructureerd. Enerzijds planmatiger werken, anderzijds meer (lever)betrouwbaarheid. Aan de ene kant meer op afstand, aan de andere kant beter bezet. De primaire focus is de dienstverlening en het is ingericht om zekerheid naar de toekomst te bieden en toekomstige ontwikkelingen beschikbaar te maken..

ALGEMEEN

Nu ZWL voor de keuze staat een deel van de bedrijfsvoering uit te besteden, is het goed om stil te staan bij de huidige bedrijfsvoering. Dat is in dit onderzoek gedaan met de vakspecialisten van PSA, Inkoop en ICT. Want de vraag is wat voor een bedrijfsvoering ZWL wil.

Tot op heden wordt bedrijfsvoering met name gezien als uitvoerend en zijn er weinig tactische en strategische overwegingen. Een keuze voor een geformaliseerde samenwerking met Dalfsen, Kampen, Westerveld en Zwolle gaat die tactische en strategische overwegingen afdwingen. Onder andere op onderstaande onderwerpen:

- Dienstverlening en inrichting demand management.

Om optimaal gebruik te maken van de dienstverlening van het samenwerkingsverband en om voortdurend de brug te slaan is het nodig om de vraag naar en levering door ONS te sturen. Dit noemen we het demand management (de vraag sturing).

Met demand management wordt enerzijds regie gevoerd op vraag aan en aanbod door leverancier ONS. Anderzijds stuurt ZWL er de verwachtingen in de eigen organisatie mee en zorgt het voor het implementeren en nakomen van afspraken in de eigen organisatie.

Demand management is een cruciale succes factor in de regionale samenwerking. Vandaar dat er specifiek aandacht voor moet zijn. Dat kan bijv. met een instelplan. In een instelplan kiest ZWL voor een model (demand management beleggen bij één of meerdere vakspecialisten, bij een strategisch adviseur, alle drie gebieden in één hand of in drie). Een passend functieprofiel wordt in het plan opgesteld. In dat profiel zijn "regievoeren" en vertalen van strategie naar de vraag kerncompetenties.

Dienstverlening & continuïteit	Eigen beheer ZWL afgelopen jaren	ONS-dienstverlening
Vraagstelling	Operationeel	Tactisch en strategisch
Diensten	Ad hoc, slagvaardig	Service Niveau Overeenkomst
Regie	Operationeel van aard	Demand management
Rapportage	Financiële rapportage	Stuur- en performance informatie
Capaciteit	Vaste capaciteit, toont veel inzet en flexibiliteit (waar grenzen aan zitten)	Meebewegend met vraag en robuust
Beschikbaarheid	Geringe basis aan personeel	Ruime beschikbaarheidstijden
Ondersteuning	ICT helpdesk	Helpdesk voor alle vragen op de drie gebieden.

Serviceverlening	Vanuit vakmanschap.	Serviceverlening is het vak van het front office. Vakmanschap van de tweede lijn.
Toegang arbeidsmarkt	Kwalitatief en kwantitatief onder druk	Goede positie arbeidsmarkt
Kwetsbaarheid personele bezetting	Smalle bezetting	Brede basis

- Procesoptimalisaties en de management- en besturingsfilosofie:

De werkwijzen en systemen van ONS bevatten verplichtingen en mogelijkheden om te standaardiseren en optimaliseren. Deze procesoptimalisaties kunnen binnen ZWL zorgen voor rendement en vragen keuzes ten aanzien van medewerker- en managementrollen in het proces. Hoever daarin te gaan is een keuze van het management. De persoonlijke indruk en ook een veelgehoorde opmerking is, dat een grotere zelfredzaamheid in de organisatie mogelijkheden biedt.

De kwaliteit van de bedrijfsvoering bepaalt hoe medewerkers gefaciliteerd worden. Het management is daarin de sturende en bepalende factor. Ook de mate van gebruik van het "apparaat" Shared Service Centrum en de optimalisatie van processen is in handen van de managers. Zowel met de vakgroepen als met het MT is hierover een sessie gehouden. Behalve dat dit input voor dit advies heeft opgeleverd, heeft het hopelijk bijgedragen aan een scherper beeld bij het MT.

Procesoptimalisatie	Eigen beheer ZWL afgelopen jaren	ONS-dienstverlening
Werkwijzen	Zelf definiëren, maatwerk	Best practices, voor-gedefinieerde processen, standaardisatie
Gebruikerstaken	Door de vakspecialist	Door de medewerker
Keuze-vastheid	Verandert onder invloed van de dagelijkse hectiek	Op basis van generieke en specifieke afspraken
Rapportage	Maatwerk / niet gestandaardiseerd.	Management informatie over procesindicatoren.
Rechtmatigheid	'Zacht' kader	Wettelijk kader
Toegang tot kennis	Beperkt	Diverse overleggremia
Afdekking IC- en rechtmatigheidsrisico's	Diverse aanbevelingen	Ingebed in de dienstverlening

- Transitie

Er staat veel te gebeuren. Het is niet eenvoudig om vooruit te zien wat dit allemaal voor impact heeft.

Voor PSA is de transitie al grotendeels in kaart en kan het moment van overgang gekozen worden. Voor Inkoop is de transitie geleidelijk, doordat het aanbod is dat de inkoopmedewerker een aantal dagen per week op locatie is.

Voor ICT is de transitie het meest ingrijpend. ONS heeft daar inmiddels ervaring mee en heeft een nauwkeurig beeld van inspanning, tijd en kosten. De inrichting aan ZWL-kant is aan ZWL. Denk aan processen, demand management, governance, communicatie naar de organisatie, etc. Hier wordt ZWL in ondersteund door het samenwerkingsverband, dat er inmiddels ruime ervaring mee heeft.

Financiële consequenties:

Algemene bijdrage aan overhead ONS

	Huidige kosten ZWL (2019)	Kosten ONS (2021)
Algemene kosten ONS		€ 118.000,-
Algemene kosten ZWL *	€ - +	<u> + </u>
Totaal algemene kosten	€ -	€ 118.000,-

* In de MT sessie is besloten geen af te bouwen algemene kosten toe te rekenen, omdat dit zo marginaal is, dat de kosten niet af te bouwen zijn in de ONS-situatie (alle kosten blijven bij ZWL).

BEVINDINGEN PERSONEELS- EN SALARISADMINISTRATIE

De PSA-processen bieden bij uitstek mogelijkheden tot optimalisatie. Processen herdefiniëren met ESS (Employee Self Service) en MSS (Management Self Service) is daarbij essentieel. De mogelijkheden en keuzes zijn door Dick Sneep voor de P&O processen vastgelegd in een notitie. Juist bij de medewerkers op de P&O afdeling hoor je de wens om te vernieuwen en een kwalitatieve slag te maken. Daarbij worden zaken genoemd als eHRM en management rapportage. Naar mening van P&O zal de overgang voor medewerkers en managers groot zijn, want ze worden in de huidige situatie aanzienlijk gepamperd. Wat leidde tot de uitspraak "niet alles tegelijk veranderen, maar wel de vaart erin houden".

Aansluiten bij ONS heeft ten aanzien van PSA een geringe impact. De personeelsadministratie ligt bij ZWL en de salarisadministratie is de afgelopen jaren bij Staphorst belegd geweest. In verband met de discontinuïteit van de ondersteuning door Staphorst is ONS al bezig de taken van zowel personeels- als ook salarisadministratie over te nemen. Om tot een optimale situatie te komen, wordt aanpassing van processen aangeraden.

Personele consequenties:

Indien de processen 'as is' geïmplementeerd worden, worden er geringe personele consequenties voorzien. Worden de processen geoptimaliseerd, dan kan dit consequenties hebben voor de bezetting op personeelszaken (zie HR notitie). Kiest ZWL er op termijn voor om helemaal over te gaan op de standaard processen, dan liggen verdere kostenbesparingen in het verschiet.

Die besparingen zitten in de administratieve ondersteuning. Taken veranderen of vervallen, waardoor geen sprake is van "met het werk mee"-verhuizen naar ONS. Hier zal het MT een afweging maken op basis van het rapport van Dick Snee. Het MT heeft daarbij de keuze om aan de voorkant een deel van de geraamde uren als taakstelling te stellen of om het geleidelijk te incasseren op het moment dat het daadwerkelijk geëffectueerd is. Hier is geen sprake van 'met het werk mee', doordat taken vervallen in de geoptimaliseerde processen.

Financiële consequenties:

Personeels- en salarisadministratie

	Huidige kosten ZWL (2019*)	Kosten ONS (2021)
Accountmanagement	-	€ 12.500,- *
Aanbod ONS		€103.000,-
Uitvoering door gemeente Staphorst	€ 40.000,-	
Softwarekosten abonnement RAET	€ 4.500,-	
Kosten salarisproductie RAET	€ 32.000,- +	
Totaal PSA	€ 76.500,-	€ 115.500,-
Extra voorzien ivm stijgende kosten 2020	€ 50.000,- +	
Budgettaire ruimte ZWL	€126.500,-	
<i>Geprognosticeerde kostenvergelijking 2021</i>	€126.500,-	€115.500,-

* Inschatting ONS: 3-20 uur per maand. Kosten op basis van 13 uur per maand

BEVINDINGEN INKOOP

Inkoop is op dit moment samen met Steenwijkerland en Staphorst georganiseerd. Het samenwerkingsverband geeft aan dat er in de huidige situatie extra capaciteit nodig is. Vandaar hun oorspronkelijke interesse in het overnemen van ZWL-inkoper Bertrik Hakvoort, als ZWL naar ONS gaat.

De overgang naar ONS is een logische. In de huidige samenwerking wordt geconstateerd dat er extra capaciteit nodig is voor zowel uitvoering nieuwe ontwikkelingen. Dat komt overeen met het aanbod van 1000 uur door ONS, op basis van de analyse van de cijfers en wensen van ZWL. Ook dit is significant hoger dan het huidige aantal van 650 uur.

De grootste bottleneck die genoemd wordt, is dat het "MT en college een grote behoefte hebben om zelf te bepalen wat ze willen". Er wordt gesuggereerd dat het zo nu en dan op of over het randje van rechtmatigheid is. In de situatie met ONS blijft de invloed van college en bestuur aanwezig, maar worden de rechtmatigheidsgrenzen beter geagendeerd.

In 2021 dienen colleges een rechtmatigheidsverklaring af te geven. Daarvan is nu al duidelijk dat verantwoordelijkheid voor de financiële huishouding en het rechtmatig handelen in elk geval explicieter bij het college komen te liggen.

Juist doordat ONS een overeengekomen aantal uren inkoop aanbiedt, dat niet gespecificeerd is over werksoort of aanbestedingssoort, biedt dit veel flexibiliteit voor ZWL. Belangrijk zijn de aanwezigheid ter plekke van ONS en regie door ZWL. De bijpassende processen komen automatisch mee. Het verschil met zelf iemand bij ZWL in dienst nemen is, dat bij ONS de regie op het inkoopbeleid en de processen automatisch meekomen, de 1000 uren dienstverlening uit meerdere 'smaken' inkoopexpertise kan bestaan en expertise toegankelijk is.

Personele consequenties:

Met het aangekondigde vertrek van inkoper Bertrik Hakvoort zit er geen bezetting meer op inkoop en is er geen personele consequentie.

Financiële consequenties:

Inkoop	Huidige kosten ZWL (2019)	Kosten ONS (2020)
Accountmanagement	-	€ 12.500,-*
1000 uren dienstverlening ONS	-	€ 110.000,-
50% loonsom inkoper	€ 37.500,-	
Externe advieskosten	€ 20.000,- +	
Totaal Inkoop	€ 57.500,-	€ 122.500,-
Budgettaire ruimte ZWL	€ 57.500,-	
Extra benodigde uren inkoop (behoefte)**	€ 37.500	
<i>Geprognosticeerde kostenvergelijking 2021</i>	<i>€ 95.000,-</i>	<i>€ 122.500,-</i>

* Inschatting ONS: 3-20 uur per maand. Kosten op basis van 13 uur per maand.

** Zie uitleg hierboven over extra benodigde capaciteit (650 uren vs 1000 uren)

BEVINDINGEN ICT

Het beeld dat van ZWL in het algemeen ontstaat is van een organisatie met een mensgerichte aanpak, die graag burgers fysiek over de vloer heeft (de "rode loper") en die niet voorop wenst te lopen.

Wat bijvoorbeeld ontbreekt is een meer integrale dienstverleningsvisie, die verder gaat dan het gewenste fysieke contact met de burger, hoe belangrijk dat ook is. Zo'n integrale visie definieert de eisen aan ICT. Naar mijn idee leent de rode loper-gedachte zich met name ook voor de digitale toegankelijkheid. Die digitale toegankelijkheid is naar de toekomst toe onvermijdelijk en vereist een (24/7) beschikbare ICT-infrastructuur. Eén been is inmiddels bijgetrokken; er bestaat een digitale agenda conform de digitale agenda van de VNG.

ZWL is een sterk operationeel gedreven organisatie, waar men klaar staat voor burgers en collega's. Dit resulteert in veel ad hoc gedreven oplossingen op basis van bilaterale contacten. Dat impliceert weinig vooruitzien en planning. Pogingen vanuit ICT om te formaliseren (bijv. aanmelden nieuw personeel) leiden wel tot afspraken en procedures, die vervolgens volgens ICT door het lijnmanagement worden overruled. Juist de gewenste aandacht voor de actualiteit kan goed een ontzorgde bedrijfsvoering gebruiken.

De vakmensen van ICT vinden dat "ICT vaak (te) laat betrokken (is)" en dat ze "daardoor de naam hebben terughoudend te zijn". Ook geven ze aan last te hebben dat er geen ZWL-brede visie op dienstverlening is en vinden ze dat "gebruikers meer aandacht mogen hebben", mede omdat ze niet altijd goed uit de voeten kunnen met applicaties. Daarbij wordt ook gemeld dat ZWL qua Functioneel Beheer een been bij moet trekken en dat Functioneel Beheer minder leverancier gedreven mag zijn.

Het valt op dat de percepties van MT en medewerkers ten aanzien van de oorzaak aanzienlijk afwijken. De ICT-medewerkers vinden dat het management onder het mom van flexibiliteit verdere professionalisering van de dienstverlening in de weg staat. En het management vindt dat de medewerkers meer stappen in de professionalisering van de dienstverlening zouden moeten zetten. Concreet wordt daarover door medewerkers van ICT benoemd, dat het voordeel van het aansluiten bij SSC ONS is, dat de afstand zal dwingen tot een langere horizon en tot meer professionaliteit.

Specifiek noemt de ICT afdeling de aandacht voor beveiliging op technisch vlak. Deze aandacht wordt als hoog beoordeeld binnen ZWL. Men geeft aan te vrezen dat ONS een stap terug is op dit gebied. Getracht is hierover overeenstemming tussen de technisch specialisten te krijgen. Dit is in het tijdsbestek van dit onderzoek niet gelukt. Gezien de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband voor meerdere organisaties, heeft ondergetekende geen aanleiding deze vrees vanuit ZWL te ondersteunen.

De grootste bottleneck die verwacht wordt, betreft de flexibiliteit die in dienstverlening gevraagd wordt. Daarnaast wordt een verwevenheid met een aantal facilitaire en gebruikerstaken genoemd:

- ICT voert een aantal taken uit ten aanzien van toegangsbeveiliging. Dit betreft het uitgeven van toegangsdruppels en het beheer van het toegangscontrole-systeem.
- Er worden hand- en spandiensten verleend met betrekking tot functioneel beheer taken van gebruikers. Voor een deel zijn dit normale werkcontacten tussen technisch beheer en functioneel beheer. Wat niet wegneemt dat het functioneel beheer zich ook verder moet ontwikkelen.

- Bij crises springt ICT altijd bij met raad en daad. Ook andere partners hebben deze wens en ONS is dit aan het inregelen.

Op ICT gebied zijn de veranderingen groot. Vandaar dat ik hier spreek van een schaa sprong. Daaronder wordt verstaan de sprong van het huidige operationele dienstverleningsniveau naar het toekomstige operationele en strategische niveau. Zo'n sprong maakt de vergelijking tussen nu en straks lastig, omdat de schaal waarop je vergelijkt, de maatlat, een andere is. Als voorbeeld kan de nieuwe werkplek van Office 365 dienen. Het is geen vergelijk met de huidige situatie, omdat het meer Microsoft functionaliteit biedt, inclusief de onontkoombare licentiekosten. Het bovenstaande is een voorbeeld in de techniek. Het is ook een schaa sprong omdat het om meer dan ICT gaat. Het gaat om het kiezen van een volwaardige partner, om aansturing en bewustzijn, om verbinding tussen strategie en uitvoering, etc. Het shared service centrum geeft toegang tot een ICT-infrastructuur die je niet zelf hoeft uit te vinden en die de basis is om de eigen plannen waar te maken. Het is een ander soort flexibiliteit, dan de huidige. Het biedt een ruimer kader van mogelijkheden, met strakkere grenzen van onmogelijkheden. Daarmee staat het buiten invloed van de hectiek van de dag en zullen de adviseurs in hun adviezen rekening houden met de kaders. In de besluitvorming van het MT zullen informatievoorziening, data, efficiency en effectiviteit een nadrukkelijker onderdeel zijn. Waarbij de zaken eromheen, zoals de toenemende complexiteit, uit handen wordt genomen.

Personele consequenties:

Huidige bezetting:

Twee systeembeheerders	2 FTE
Eén externe systeembeheerder	
Eén helpdesk-medewerker	1 FTE
Externe helpdesk ondersteuning (ONS)	
ICT planner/automatiseringscoördinator	1 FTE

Dit betekent dat er vier medewerkers in loondienst zijn, voor wie de regel "met het werk mee" (naar ONS) geldt. Daarnaast is er één externe medewerker, die belangstelling heeft om over te gaan. Van de vier medewerkers in loondienst hebben er drie aangegeven over te willen gaan. Daarvan opteert er één overigens voor de accountmanagement functie bij ZWL. De vierde medewerker doet een beroep op ZWL om (ook) andere mogelijkheden te onderzoeken.

Financiële consequenties:

ICT	Huidige kosten ZWL (2019)	Kosten ONS (2021*)
Kosten die blijven	€ 239.000,-	€ 239.000,-
Loonsom	€ 260.000,-	
Achterblijvende taken, plus		

Accountmanagement (0,5 FTE)	-	€ 63.000,- ?**
Loonsom inhuur (obv vacatureruimte)	€ 76.000,-	
Kosten aanschaf mobiele telefonie	€ 23.500,-	€ 23.500,-***
Kosten die verdwijnen	€ 160.000,-	
Dienstverlening ONS	€ - +	€ 975.000,- +
Totaal ICT	€ 758.500,-	€ 1.300.500,-
Budgettaire ruimte ZWL	€ 758.500,-	
Activering ZWL-projecten 2020 ev.	€ 40.000,-****	
<i>Geprognosticeerde kostenvergelijking 2021</i>	<i>€ 798.500,-</i>	<i>€ 1.300.500,-</i>

- * Inclusief investeringen uit 2020
 ** Uitgaande van 0,5 dag in de week voor ondersteuning facilitair en ondersteuning functioneel beheer
 *** Voordelen van centrale inkoop ICT-hardware niet meegenomen
 **** €40.000,- is de jaarlijkse (vanaf 2020) activering op basis van een investeringsplan van €200.000,-. Dit investeringsbedrag is bij lange na niet toereikend om de komende jaren het hoofd te bieden aan de toenemende eisen op het gebied van informatieveiligheid, toenemende afhankelijkheid digitalisering, Office365/cloud, etc.

IMPLEMENTATIE

Wat betreft implementatie zijn er grofweg drie stappen te maken. Het proces van besluitvorming afronden, de personele verschuivingen overeenkomen en de bedrijfsvoering op een nieuwe leest schoeien. Daarna is natuurlijk de echte transitie, maar die zal in de aanbieding van ONS beschreven worden.

Afronding besluitvorming.

De afronding van het proces van besluitvorming houdt in (zie bijlage voor de tijdlijn):

1. MT besluit in april (onderleggers dit rapport en concept raadsvoorstel. Dit laatste ook afstemmen met Financiën);
2. Collegebesluit in mei (onderleggers collegevoorstel en raadsvoorstel);
3. Raadsbesluit en opname in perspectiefnota (juni).

Personele verschuivingen.

De personele verschuiving behelst drie à vier personen. De concrete invulling is afhankelijk van mogelijke alternatieven bij ZWL. Het uitgangspunt blijft 'mens volgt werk'. ZWL gaat zelf en samen met ONS de komende periode verkennen op welke wijze dit met enige creativiteit gerealiseerd kan worden. In dit voorstel wordt uitgegaan van de overgang van de vier medewerkers naar ONS. Daar staat tegenover dat er voor demand management een capaciteit van ruim een half FTE nodig is.

Daarnaast is voor een goede doorstart belangrijk om de keuze voor ONS goed toe te lichten aan de medewerkers. De ICT medewerkers vinden het een gebrek aan waardering dat er nu naar andere oplossingen gekeken wordt. Terwijl ik het management met name waardering hoor uitspreken. Waardering over de huidige situatie, naast zorgen over de toekomst.

Bedrijfsvoering.

In de bedrijfsvoering kan aanzienlijk gewonnen worden aan professionele houding en gedrag. Dat lossen we niet alleen op door naar een nóg professioneler apparaat als ONS te gaan, je zult ook met de professionaliteit en ambitie in de eigen organisatie aan de slag moeten.

Dat betekent een langere horizon hanteren, zodat er minder dagelijkse uitzonderingen en verstoringen zijn en afspraken en processen beter nageleefd kunnen worden. Daarbij helpt het om hier nadrukkelijker bij stil te staan. Zowel in het MT als met alle medewerkers, niet alleen die van de bedrijfsvoering.

Management en medewerkers zijn nu gewend aan de service onder handbereik. Dat veroorzaakt veel ad hoc werk, hetgeen ervaren wordt als flexibiliteit. De nieuwe ondersteuning is meer op afstand, heel dienstverlenend en gestructureerd. Om de medewerkers dit te laten ervaren is een goed verwachtingenmanagement nodig. Dit is de taak van het management en van het demand management. Zij moeten er 100% achter staan en het uitdragen.

Additioneel is het op Inkoop-gebied noodzakelijk om met het college in gesprek te gaan over de rechtmatigheidsverklaring en het belang van goede inkoop. Met daarnaast een toelichting op waar nog wel de eigen inbreng zit.

Financiële kant van de implementatie:

Incidentele transitie- en standaardisatiekosten

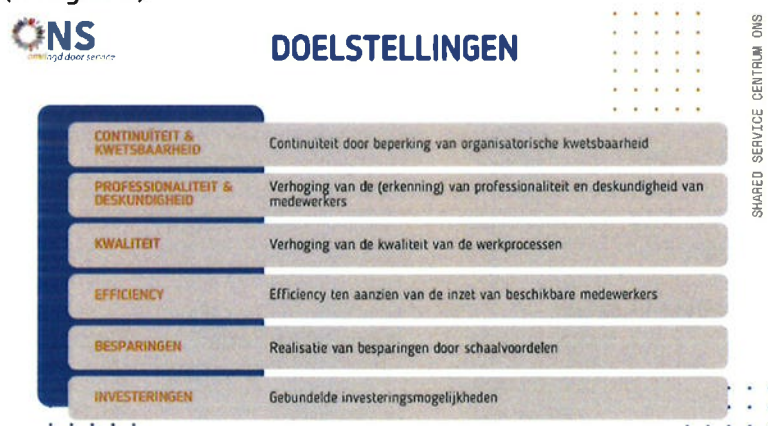
	Transitie	Standaardisatie	Totaal
Personeel- en salarisadministratie	€ 56.000,-		€ 56.000,-
ICT	€820.000,-	€430.000,-	€1.250.000,-
Inkoop en contractmanagement			
Algemene organisatiekosten	€ 15.000,-		€ 15.000,-
			€1.321.000,-

CONCLUSIE

Enerzijds is een stap naar ONS een sprong in het diepe, omdat ZWL een aantal strategische overwegingen te maken heeft (dienstverlening, inrichting bedrijfsvoering).

Daar staat tegenover dat voortzetten van de huidige situatie onwenselijk is. Het management voelt dat aan en ziet ook dat dit onderhavig is aan de manier van werken in ZWL. Ook daarom is het goed de basis te verstevigen. De aard en ervaring van ONS betekent een zekere stap naar een toekomstvaste infrastructuur en ondersteuning, waar toekomstige beslissingen op gerealiseerd kunnen worden.

Mijn advies is om aan te sluiten bij ONS. De afgelopen jaren zijn er in de regionale samenwerking geen stevige afspraken geweest en is er onvoldoende volharding bij de regionale partners om te blijven samenwerken. ZWL wordt in beslag genomen door de waan van de dag. Het maakt een zakelijke dienstverleningsrelatie door deelname aan de gemeenschappelijke regeling de beste optie. Maar dat wil niet zeggen dat de argumenten keihard zijn. Het zal nog een toer zijn om college en raad te overtuigen van de noodzaak en de extra kosten. Die twijfel zal niet zitten in de doelen waar ONS voor staat. Die komen overeen met de onderwerpen waar ZWL een oplossing voor zoekt (zie figuur 1).



FIGUUR 1 DOELSTELLINGEN ONS

BIJLAGE – TIJDSHEMA BESLUITVORMING

Datum	Activiteit*
Woensdag 1 april	MT-, College- en Raadsvoorstel gereed
Maandag 6 april 2020	MT-voorstel aanleveren via email voor 14.00 uur
Woensdag (ochtend) 8 april 2020	Behandeling MT-voorstel en rapport "Bedrijfsvoering gemeente Zwartewaterland in de regio" in MT
Woensdag (middag) 8 april 2020	Verwerken opmerkingen MT in college- en raadsvoorstel; aanlevering stukken voor PFO Maarten Slingerland
Donderdag 9 april 2020	1 ^e keer het college- en raadsvoorstel bespreken in PFO met portefeuillehouder Maarten Slingerland
Donderdag 16 april 2020	2 ^e keer het college- en raadsvoorstel bespreken in PFO met portefeuillehouder Maarten Slingerland
Dinsdag 21 april 2020	1e behandeling college- en raadsvoorstel in B&W
Dinsdag 12 mei 2020	Finale behandeling college- en raadsvoorstel in B&W
Woensdag 13 mei	Aanleveren raadsvoorstel bij bestuurssecretariaat en griffie
Donderdag 28 mei	Behandeling raadsvoorstel aansluiting gemeente Zwartewaterland bij SSC ONS in gemeenteraad

* Met de OR wordt gezocht naar het beste tijdspad voor hun bijdrage in het besluitvormingstraject.

