

Raadsplein info/debat

Datum 9 november 2015

onderwerp Rekenkameronderzoek SSC (21.15 – 22.30 uur)
portefeuillehouder Jan Brink
informant Feldbrugge, P (Paul) 3067
eenheid/afdeling Concernstaf CSADV

Voorgesteld besluit raad

Wij stellen u voor kennis te nemen van de reactie van het college op het onderzoek van de rekenkamer Zwolle en Kampen naar het SSC, geheten 'Onderzoek SSC Bedrijfsvoering, Rapportage Rekenkamercommissie Zwolle en Rekenkamercommissie Kampen'.

Onderzoek SSC Bedrijfsvoering

Rekenkamercommissie Zwolle en rekenkamercommissie Kampen

eindrapport, oktober 2015



Zwolle



Kampen[®]

Voorwoord

Geachte raadsleden en burgerraadsleden,

De gemeenten Kampen en Zwolle en de provincie Overijssel hebben vanaf 2012 hun taken op het gebied van Personeelsadministratie, Inkoop en ICT samengevoegd in een gezamenlijke *Shared Service Centre* (SSC) Bedrijfsvoering. De rekenkamercommissies van de gemeenten Zwolle en Kampen vonden het relevant te onderzoeken hoe succesvol dat samenwerkingsverband nu is.

Samenwerking tussen Kampen en Zwolle is vanuit het verre verleden niet altijd vanzelfsprekend geweest, getuige verschillende anekdotes over situaties die zich tussen Blauwvingers en Kamper steuren zouden hebben voorgedaan. De rekenkamercommissies van Kampen en Zwolle hebben geen last van sentimenten over Blauwvingers en Kamper steuren. Beide rekenkamercommissies vonden het dan ook logisch om het onderzoek samen op te pakken. Rekenkamer Oost-Nederland, die de rekenkamerfunctie voor de provincie Overijssel uitvoert, is betrokken geweest bij de opzet van het onderzoek, maar kon vanwege een reeds ingevuld werkprogramma niet verder deelnemen aan de uitvoering.

Het onderzoek is vooral is ingegeven door het gezamenlijk belang vanuit de vraag “Hoe succesvol is het SSC?”. Voor de aanvang van het SSC werd een aantal ‘business cases’ gepresenteerd die in meerdere en (later) mindere mate efficiencyvoordelen berekenden. Daarbij was het SSC opgezet als een nieuwe gemeenschappelijke regeling. Deze keer was de regeling van de minder gebruikelijke ‘centrumgemeenteconstructie’, wat in juridisch opzicht enige haken en ogen kan opleveren.

De rekenkamercommissies hebben het onderzoeksrapport zoals gebruikelijk voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders voor een bestuurlijke reactie. Deze reactie is integraal aan het rapport toegevoegd, gevolgd door een kort nawoord van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissies danken allen die aan dit onderzoek meegewerkt hebben, vanuit de ambtelijke organisaties, het SSC, het bestuur en bureau SeinstravandelAar.

Namens de gemeentelijke rekenkamercommissies,

Kees-Jan Groen, rekenkamercommissie Zwolle
Jan Willem van Dalen, rekenkamercommissie Kampen

Oktober 2015

Inhoudsopgave

1. 'Overall' oordeel, conclusies en aanbevelingen	3	
1.1 'Overall' oordeel		3
1.2 Conclusies		4
1.3 Aanbevelingen		6
2. Onderzoek naar het succes van het SSC	8	
2.1 Opdracht		8
2.2 Onderzoeksopzet		8
2.3 Onderzoeksaanpak		10
2.4 De opbouw van deze rapportage		10
3. De totstandkoming van het SSC: 2009 - 2014	11	
3.1 Terugkijken: de operationele vorming van het SSC Bedrijfsvoering		11
3.2 Terugkijken: het politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces in Kampen rondom het SSC		14
3.3 Terugkijken: het politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces in Zwolle rondom het SSC		16
4. Typering van het SSC anno 2015	19	
4.1 Producten en diensten van het SSC		19
4.2 Organisatiestructuur van het SSC		20
4.3 Financiën van het SSC		22
4.4 Recente ontwikkelingen: Huis op orde		23
5. Bevindingen op basis van de onderzoeksvragen	24	
5.1 Juridische inrichting SSC		24
5.2 Financiën en kostenverdeelsystematiek		26
5.3 Aansturing van het SSC		31
5.4 Efficiënte en effectieve dienstverlening		33
5.5 Duurzame aandacht voor medewerkers		35
6. Overige bevindingen	37	
6.1 Beleid verbonden partijen		37
6.2 Toekomstige ontwikkeling SSC		38
7. Gemeente Kampen in relatie tot het SSC	40	
7.1 De positie van Kampen in relatie tot het SSC		40
7.2 Inrichting en financiën		41
Bijlage A Normenkader	43	
Bijlage B Overzicht van geïnterviewde personen	47	
Bijlage C Overzicht van geraadpleegde documenten	48	

1. 'Overall' oordeel, conclusies en aanbevelingen

De samenwerking van de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel in het Shared Service Centre Bedrijfsvoering (hierna te noemen SSC) is opgezet volgens een zogenaamde centrumregeling, waarbij geen aparte juridische identiteit is gevormd. De gemeente Zwolle is eigenaar en uitvoerder van het SSC. Vooruitlopend op de officiële start was de samenwerking echter al in 2013 begonnen. De rekenkamercommissies van Zwolle en Kampen hebben onderzoek gedaan naar de mate waarin het SSC succesvol is.

In dit hoofdstuk worden het 'overall' oordeel en de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Eerst wordt in paragraaf 1.1 het overall oordeel van de rekenkamercommissies gegeven. Vervolgens komen in paragraaf 1.2 en 1.3 de conclusies en aanbevelingen. De onderbouwing van de conclusies staan in de volgende hoofdstukken van dit rapport, waarin de onderzoeksbevindingen op basis van een confrontatie tussen de feitelijke situatie en de normen zijn gepresenteerd.

1.1 'Overall' oordeel

Het 'overall' oordeel gaat in op:

- a. De op- en inrichting van de samenwerking tussen de drie partnerorganisaties.
- b. De werking en de prestaties van het SSC Bedrijfsvoering.

Ons oordeel over de op- en inrichting van de samenwerking in het SSC luidt als volgt:

- Het bestuurlijk-juridisch en financieel fundament onder de samenwerking is met de gekozen centrumconstructie te beperkt gelet op de omvang van de samenwerkingsorganisatie met aanvankelijk ruim 90 formatieplaatsen, een jaarlijkse omzet van circa € 12 miljoen (waarvan €4,4 miljoen voor Zwolle en €1,6 miljoen voor Kampen) en substantiële investeringslasten.
- Er ontbreken heldere en geformaliseerde afspraken over de rol en invloed vanuit het college, de raad en de ambtelijke organisaties, over de opzet en werking van het juridisch fundament en over de financiële verhoudingen tussen de deelnemers in het SSC. Dit kan er toe leiden dat de bestuurlijke aansturing en de financiële verrekening in de praktijk aanmerkelijk afwijken van hetgeen de samenwerkingspartners verwachten.
- De gemeenteraad en het college van Kampen hebben weinig sturingsmogelijkheden omdat het eigenaarschap van het SSC en daarmee de sturing op prestaties van het SSC is ondergebracht bij de gemeente Zwolle. Dit heeft de volgende afbreukrisico's: a) de gemeente Kampen kan worden geconfronteerd met onverwachte (financiële) ontwikkelingen en b) het draagvlak van de samenwerking kan worden verstoord door een wij-zij-verhouding. Alle deelnemende partijen kunnen daar dan last van krijgen.
- Het ontbreekt aan geformaliseerde bestuurlijke afspraken over de verrekening van de overschotten en tekorten in de exploitatie en over de financiële risicoverdeling tussen de drie deelnemende partijen. Dit kan leiden tot discussies over de gevolgen van financiële verrekening als gevolg van de (achteraf gekozen) verdeelsystematiek. Juist omdat kostenbesparing een belangrijk argument was voor de oprichting van het SSC te participeren, is het van belang dat bestuurlijke afspraken onderling over de financiën eenduidig zijn vastgelegd.

Ons oordeel over de prestaties van het SSC:

- Bij de start van het SSC is geen heldere nulsituatie vastgelegd en er zijn onvoldoende eenduidige doelstellingen vastgesteld. Het ontbreekt dus aan een toetsingskader om te kunnen beoordelen of de beoogde resultaten en prestaties daadwerkelijk zijn of worden gehaald.
- Dat neemt niet weg dat wij wel zien dat het SSC vanaf de start in juli 2014 al verbeteringen heeft gemaakt in de inrichting van de organisatie, het integreren en professionaliseren van de werkprocessen, de dienstverlening en de ontwikkeling van medewerkers. Verdere verbeteringen staan op de rol door uitvoering van het project “Huis op orde”.

1.2 Conclusies

De rekenkamercommissies hebben de volgende acht conclusies geformuleerd.

1. *Er kan niet worden beoordeeld of het SSC de vooraf gestelde doelstellingen haalt, eenvoudigweg omdat er geen nulsituatie is vastgelegd.*

Verschillende actoren (leden van de gemeenteraadsleden, collegeleden, secretarissen, opdrachtgevers vanuit de partnerorganisaties en de eenheidsmanager van het SSC) hebben verschillende beelden van de resultaten en doelstellingen die het SSC op basis van de besluitvorming zou kunnen of moeten realiseren. Die verschillende beelden zijn ontstaan in de lange aanloopfase voorafgaand aan de totstandkoming van het SSC. In die aanloopfase zijn diverse businesscases en rapporten opgesteld met daarin verschillende cijfers over kwaliteits-, schaal-, en efficiencyvoordelen. Uiteindelijk is bij het raadsbesluit over het aangaan van de Gemeenschappelijke Regeling een summiere update gemaakt van voorgaande business cases en rapporten. Het is daarmee dus onvoldoende scherp welke cijfers precies ten grondslag liggen aan de beslissing tot het aangaan van de samenwerking.

2. *De prestaties van het SSC kunnen niet worden getoetst aan de uitgangspunten kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten (de 3K's).*

In artikel 1 van de Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering staat dat Zwolle, Kampen en Overijssel “kwaliteits-, schaal- en efficiencyvoordelen” nastreven. Toetsing van de prestaties hierop is niet mogelijk door het ontbreken van een eenduidige uitgangssituatie en van heldere doelstellingen.

3. *De gemeenteraden van Kampen en Zwolle zijn weliswaar intensief meegenomen in het proces tot oprichting van het SSC, maar hebben geen eenduidig beeld gekregen over de meegegeven kaders.*
De colleges van B&W hebben de gemeenteraden destijds vroegtijdig in het proces betrokken en hen regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het proces tot aan het treffen van de gemeenschappelijke regeling. Gemeenteraden hebben zich zo een uitgebreid beeld gevormd van de gemaakte keuzes voor het SSC. Van eenduidigheid in de informatievoorziening richting de gemeenteraden is echter geen sprake. Ook is er bij de drie samenwerkingspartners geen eenduidigheid in het verwerken van de bijdrage aan het SSC Bedrijfsvoering.

4. *De samenwerking is gebouwd op een te beperkt juridisch en financieel fundament.*
Snelheid, gemak van het organiseren en vertrouwdheid met “lichte samenwerkingsvormen in de regio” waren de voornaamste redenen bij de keuze voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling volgens centrumregeling. Overwegingen van positie, rol en sturingsmogelijkheden van de colleges en raden hebben slechts een beperkte rol gespeeld.

Het juridisch fundament onder het SSC is pas achteraf geformaliseerd. In praktijk zijn de medewerkers van Kampen en Overijssel al op 1 januari 2013 bij de gemeente Zwolle gedetacheerd. terwijl de gemeenschappelijke regeling pas sinds oktober 2013 van kracht is en het dienstverleningshandvest met nadere uitwerking van afspraken pas in september 2014 is vastgesteld.

Bij de centrumregeling hoort mandatering van bevoegdheden, De mandaatregelingen waarmee de gemeente Kampen en de provincie Overijssel hun bevoegdheden aan het SSC Bedrijfsvoering mandateert, zijn medio 2015 nog niet geheel op orde. Hier wordt nog aan gewerkt. Aan het begin van het proces tot oprichting van het SSC zijn heldere afspraken gemaakt over de inputfinanciering tussen de drie partnerorganisaties. De raden zijn met betrekking tot de financiële afspraken frequent geïnformeerd. De afspraken zijn vastgelegd in een convenant. Echter, ten aanzien van exploitatieoverschotten of –tekorten, uitbreiding van taken en eventuele risico's zijn bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling zijn geen formele afspraken gemaakt. Dergelijke situaties worden tot op heden tussen de secretarissen/directeurs van de 3 partijen afgestemd.

5. *De raden zijn op grote afstand van het SSC gepositioneerd*

De raden staan op grote afstand van het SSC. Dit hoeft niet per se negatief te zijn en kan zelfs een bewuste keuze zijn omdat bedrijfsvoering een verantwoordelijkheid is van het college. Waar de raden bij de oprichting van het SSC en bij het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling frequent zijn geïnformeerd inzake de financiën, is de informatievoorziening over het feitelijk functioneren van het SSC veel beperkter. Dit is deels het gevolg van de gekozen juridische inrichting van het centrum-regeling. Bij zwaardere samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (zoals een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie) dienen de ontwerpbegroting en de ontwerpkeuring voor vaststelling aan de raden gezonden te worden zodat de gemeenteraden hun zienswijze kunnen indienen. Voor de centrumregeling is dit anders georganiseerd. Het eigenaarschap ligt dan bij de centrumgemeente (in dit geval bij de gemeente Zwolle) en de begroting van het SSC maakt onderdeel uit van de begroting van de gemeente Zwolle. Er is dan geen sprake van een op zichzelf staande begroting die aan de gemeenteraden wordt toegezonden. Gemeenteraden hebben dan minder zicht op de financiën van het SSC en hebben dan minder sturingsmogelijkheden. Een voorbeeld is dat de extra bijdrage die aan de gemeente Kampen is gevraagd met de jaarrekening 2014 van het SSC. De raad van de gemeente Kampen kan vanwege de keuze voor een centrumconstructie alleen maar kennisnemen van de begroting van het SSC en kan hier niet op dezelfde manier op sturen als dat de raad van Zwolle.

6. *Ook de dagelijkse besturen staan op afstand van het SSC*

De bestuurlijke aansturing op het SSC is summier. In het dienstverleningshandvest is opgenomen dat de ontwerpbegroting voor zienswijze wordt voorgelegd aan het bestuurlijk overleg en dat de jaarstukken na vaststelling door de centrumgemeente worden toegestuurd aan het bestuurlijk overleg. In praktijk is het bestuurlijk overleg nog niet formeel bij elkaar geweest over het SSC. Wij constateren dat op twee gedachten wordt gehinkt. In lijn met het centrumconstructie is er geen bestuurlijk overleg (want Zwolle is bestuurlijk eigenaar van het SSC). In de uitwerking in het dienstverleningshandvest wordt echter meer uitgegaan van gezamenlijk eigenaarschap, zoals bij andere gemeenschappelijke regelingen (openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie).

7. *De ambtelijke aansturing is geborgd op alle niveaus*

De ambtelijke aansturing is geborgd op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Het secretarissenberaad neemt hierin de rol van eigenaar op zich. Het beraad van directeurs bedrijfsvoering geeft vorm aan het (gezamenlijk) opdrachtgeverschap op strategisch en tactisch

niveau en de demandmanagers op operationeel niveau. Sinds eind 2014 is geïnvesteerd in het harmoniseren van producten en diensten van het SSC door het opstellen van een producten- en dienstencatalogus en dienstverleningsovereenkomsten of service level agreements per domein met daarin opgenomen kritische prestatie indicatoren (KPI's). Dit heeft er toe geleid dat op het domein Personeel & Salarisadministratie en het domein Inkoop de zaken op hoofdlijnen op orde zijn (details worden op dit moment ingevuld). Ten aanzien van het domein ICT is nog een slag nodig om de dienstverlening te integreren. Dat komt doordat het integreren van ICT-systemen als meest complex wordt ervaren.

8. *Het SSC werkt gericht aan verbeteringen*

Het SSC heeft zelf geconstateerd dat er nog verbeteringen nodig zijn. Via het programma "Huis op orde" wordt er sinds de zomer 2014 aan 16 verbeteringprojecten gewerkt, onderverdeeld in drie clusters: (1) afhechten bestuursdiscussies, (2) inrichten processen SSC en (3) het organiseren van basisfaciliteiten voor de SSC-medewerkers.

1.3 Aanbevelingen

Op grond van onze onderzoeksbevindingen en de in de voorgaande paragraaf geformuleerde conclusies doen wij de volgende aanbevelingen:

Aan de gemeenteraden:

1. Vraag de colleges van B&W om de huidige situatie van het SSC te herijken en aan te geven hoe deze afwijkt van de geactualiseerde business case. Vraag daarbij ook een meerjarig perspectief met kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen van het SSC en de uitwerking van verschillende scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van het SSC.
2. Vraag de colleges van B&W een voorstel uit te werken om de juridische constructie van het SSC te versterken, bijvoorbeeld in de vorm van een Bedrijfsvoeringsorganisatie¹ met een heldere ambtelijke en bestuurlijke aansturing. Zo ontstaat meer transparantie naar de raden en kunnen gemeenteraden meer grip krijgen op het SSC. Deze aanpassing kan samenvallen met een eventuele uitbreiding van het SSC met nieuwe partners en/of taken. Hierbij is het van belang dat de wijze van werken in de praktijk aansluit bij het gekozen juridisch construct. Wij attenderen de raden van Kampen en Zwolle op de recente publicatie 'Grip op regionale samenwerking', handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers.
3. Geef de colleges van B&W de opdracht om bestuurlijke afspraken te maken tussen de partnerorganisaties over de verrekening van exploitatieoverschotten- of tekorten en de financiële risicoverdeling tussen de drie partnerorganisaties. En vraag de colleges over de voortgang te rapporteren aan de raad.

Aan de colleges van B&W:

4. Informeer en betrek de raad bij de verdere ontwikkeling van het SSC. Voor de continuïteit van de samenwerking is het van belang te benadrukken dat het SSC er is 'van, voor en door' de drie partnerorganisaties en dat, ondanks dat de verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering ligt bij de

¹ Een Bedrijfsvoeringsorganisatie is een lichte vorm van een Gemeenschappelijke Regeling die vanaf 2015 nieuw in de wet Gemeenschappelijke Regelingen is opgenomen

colleges, het van belang is dat de gemeenteraden vanuit kaderstellende en controlerende rol en vanuit het budgetrecht periodiek meegenomen worden in het ontwikkelingsproces van het SSC. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van periodieke informatiebrieven of bijeenkomsten. Eenduidigheid in informatievoorziening is hierbij van belang.

5. Organiseer periodiek bestuurlijke afstemming over de voortgang van het SSC. Hierbij moeten in ieder geval de formele momenten in de planning en control cyclus van het SSC aan de orde komen, maar ook tussentijdse bestuurlijke rapportages en informatievoorziening aan de raden.

Aan het SSC:

6. Ga door met de projecten van het Huis op orde, met het integreren van de werkprocessen, het definitief vormgeven van de dienstverleningsovereenkomsten en de product dienst catalogi. Informeer niet alleen de colleges van B&W maar ook de gemeenteraden over de voortgang van het Huis op orde (inclusief risico's en beheersmaatregelen), uitgesplitst naar de zestien projecten.

2. Onderzoek naar het succes van het SSC

De gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel hebben in het voorjaar van 2012 (formeel) het voornemen geuit tot oprichting van een Shared Service Centrum Bedrijfsvoering (hierna: SSC). Een SSC dat zowel qua structuur als beleving gekenmerkt moest worden door het principe 'van, voor en door'.

Er is voor gekozen om alle taken op het gebied van personeels- en salarisadministratie, ICT en inkoop bij het SSC onder te brengen. Het doel was om op 1 januari 2013 het SSC op te richten. Uiteindelijk is de samenwerking officieel op 1 juli 2014, gestart.

De gemeenteraad van Zwolle heeft bij de Rekenkamercommissie (RKC) kenbaar gemaakt behoefte te hebben aan een rekenkameronderzoek naar samenwerking in het 'Shared Service Centrum Bedrijfsvoering'. Na vooronderzoek van de RKC is besloten onderzoek te doen naar 'de mate van succes' van het SSC Bedrijfsvoering. De RKC van de gemeente Kampen heeft zich aangesloten bij het onderzoek van de RKC Zwolle naar het SSC Bedrijfsvoering.

2.1 Opdracht

De rekenkamercommissies van Zwolle en Kampen wensen aan de hand van het onderzoek zicht te krijgen in de huidige situatie van het SSC en de mate waarin het SSC Bedrijfsvoering succesvol is. Om dit inzicht te kunnen bieden hebben de RKC's de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is de organisatie financieel en juridisch goed ingericht?
2. Is de aansturing (governance) effectief en efficiënt (zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek)?
3. Zijn er voldoende waarborgen voor een efficiënte en effectieve dienstverlening; hoe wordt die dienstverlening gemeten en is de dienstverlening tot op heden op niveau?
4. Zijn de uitgangspunten voor het stichten van het SSC als verbonden partij en voor de samenwerking tussen de drie partijen in het SSC helder, meetbaar en gelijkwaardig geformuleerd en zijn ze in overeenstemming met het eigen beleid voor verbonden partijen?
5. Is er (duurzame) aandacht voor het belang van de medewerker?
6. Wat is het toekomstperspectief en is er een doorgroei naar een grotere schaal mogelijk?
7. Is er sprake van een goed ingevulde rol van opdrachtgever en opdrachtnemer? Zijn de contracten helder voor opdrachtnemer en opdrachtgever?
8. Zijn er technisch-goede en heldere afspraken gemaakt over eventuele frictiekosten en over onderlinge kostenverdeling?

2.2 Onderzoeksopzet

De huidige situatie van het SSC is getoetst aan de 3K's. De 'K's' van Kwaliteit, Kwetsbaarheid en Kosten. Dit overeenkomstig artikel 1 van de Gemeenschappelijke Regeling die ten grondslag ligt aan het SSC Bedrijfsvoering waarin is opgenomen dat Zwolle, Kampen en Overijssel 'kwaliteits-, schaal- en efficiencyvoordelen' nastreven en dat de drie partnerorganisaties hierdoor beter in staat zijn zich te focussen op hun kerntaken.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een normenkader. Deze 'meetlat' waarborgt een transparante uitvoering van het onderzoek. Het normenkader is richtinggevend bij het inventariseren en analyseren van het onderzoeksmateriaal en vormt daarmee het fundament onder dit onderzoek. De toetsing aan het normenkader vormt vervolgens de basis voor het formuleren van de conclusies en aanbevelingen. Het normenkader is opgenomen in Bijlage A. Het normenkader gaat in op de volgende thema's:

Financiële en juridische inrichting (onderzoeksvragen 1 en 8)

1. Voor welke samenwerkingsvorm en bijbehorende rechtsvorm is gekozen?
2. In hoeverre is sprake van input- dan wel outputfinanciering?
3. Welke kosten zijn bij de start van het SSC opgetreden en op welk termijn zijn deze terugverdiend?
4. Welke kostenverdeelsleutel is er afgesproken?
5. In hoeverre heeft het SSC een financiële taakstelling ten opzichte van een vastgestelde uitgangssituatie bij de start van het SSC?

Aansturing (onderzoeksvragen 2 en 7)

1. Hoe is invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap en opdrachtnemer?
2. In hoeverre is er sprake van een heldere taakverdeling tussen college, raad en het Shared Service Centrum?
3. In hoeverre zijn er politiek-bestuurlijke ambities geformuleerd?
4. In hoeverre zijn er dienstverleningsovereenkomsten gesloten tussen de afzonderlijke gemeenten/provincie en het SSC?
5. Zijn de taken van de opdrachtnemer helder omschreven?

Efficiënte en effectieve dienstverlening (onderzoeksvraag 3)

1. In hoeverre is er een missie en/of visie geformuleerd ten aanzien van dienstverlening en als er een missie en/of visie is geformuleerd welke dan?
2. Wat voor kernwaarden bestaan er bij het SSC?
3. In hoeverre worden de (output) prestaties gemeten en zijn deze verbeterd?

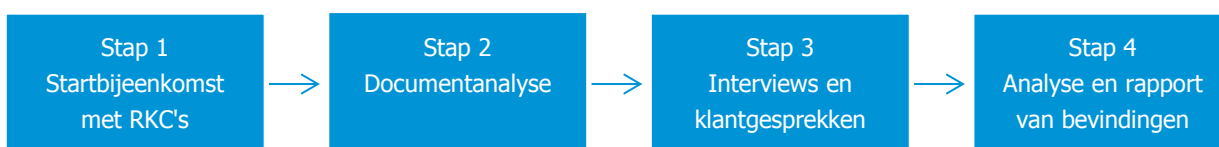
Duurzame aandacht voor medewerkers (onderzoeksvraag 5)

1. Wat is de totale nieuwe formatieomvang en in hoeverre verschilt dit van de formatie bij de individuele gemeenten?
2. In hoeverre zijn de medewerkers flexibel, kunnen ambtenaren gemakkelijk klussen vanuit de andere gemeenten oppakken?
3. Op welke manier wordt aandacht geschonken aan de ontwikkeling van medewerkers?

Ten aanzien van de onderzoeksvragen 4 (beleid verbonden partijen) en 6 (toekomstperspectief SSC) is geen gebruik gemaakt van een normenkader. Voor vraag 4 geldt het beleid verbonden partijen van de gemeente Zwolle als uitgangspunt. De vraag naar het toekomstperspectief en de doorgroeimogelijkheden van het SSC (onderzoeksvraag 6) betreft meer een explorerende vraag. Hierbij schetsen we een beeld over de doorontwikkeling van het SSC naar aanleiding van het onderzoek en onze expertmatige beelden daarbij.

2.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in vier stappen uitgevoerd.



In een startbijeenkomst met de rekenkamercommissies Zwolle en Kampen zijn de onderzoeksaanpak en het normenkader definitief vastgesteld. Hierna zijn bij de gemeenten Kampen en Zwolle en bij het SSC documenten opgevraagd voor stap twee, de documentanalyse. Het gaat hierbij onder meer om business cases, beleidsstukken, raad- en collegebesluiten, project- en bedrijfsplannen, juridische en financiële documenten, OR-adviezen, dienstverleningshandvest, dienstverleningsovereenkomsten en voortgangsrapportages. Een documentenlijst is opgenomen in Bijlage C bij deze rapportage.

Na de documentstudie zijn interviews gehouden met sleutelfiguren binnen de gemeentelijke organisaties en het SSC. Tevens zijn klantgesprekken gevoerd met de opdrachtgevers (demandmanagers) van de gemeentelijke organisaties en de provincie Overijssel. Daarnaast zijn twee sessies gehouden met een afvaardiging van de gemeenteraad van Zwolle en een afvaardiging van de gemeenteraad van Kampen. Raadsleden zijn tijdens deze sessies bevraagd op hun zienswijze ten aanzien van het proces tot oprichting van het SSC en ten aanzien van de huidige stand van zaken inzake het functioneren van het SSC. In Bijlage B is een lijst opgenomen met de personen die voor het onderzoek zijn geïnterviewd.

Op basis van voornoemde stappen is deze nota van bevindingen opgesteld met de feitelijke bevindingen uit het onderzoek. *Deze nota is voorgelegd voor ambtelijk wederhoor voor een toets op juistheid en volledigheid. Na verwerking van de daaruit voortgekomen opmerkingen zijn de conclusies en aanbevelingen aan de nota toegevoegd en is onderhavig eindrapport gevormd. Dit rapport is voorgelegd ter bestuurlijk wederhoor, voorzien van een nawoord van de rekenkamercommissies en voorgelegd aan beide gemeenteraden.*

2.4 De opbouw van deze rapportage

Volgend op dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de wijze waarop het SSC tot stand is gekomen. Hoofdstuk 4 gaat in op de huidige situatie van het SSC ten aanzien van taken, formatie en financiën.

In hoofdstuk 5 zijn de feitelijke bevindingen bij de onderzoeksvragen uitgewerkt waarbij gebruik is gemaakt van het normenkader uit paragraaf 2.1. Hoofdstuk 6 gaat in op de twee onderzoeksvragen waarvoor geen normenkader is gebruikt: ten aanzien van het beleid verbonden partijen en ten aanzien van het toekomstperspectief van het SSC Bedrijfsvoering. Hoofdstuk 7 bevat tot slot enkele specifieke bevindingen ten aanzien van het SSC in relatie tot de gemeente Kampen.

3. De totstandkoming van het SSC: 2009 - 2014

In dit hoofdstuk wordt het totstandkomingsproces van het SSC beschreven. In de eerste paragraaf komt in drie fases het ontstaan van het SSC aan de orde. In de twee paragrafen daarna wordt ingegaan op de politiek-bestuurlijke besluitvorming omtrent het SSC bij respectievelijk de gemeente Kampen en de gemeente Zwolle. Het oprichtingsproces en de politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen zijn schematisch weergegeven in drie tijdlijnen.

3.1 Terugkijken: de operationele vorming van het SSC Bedrijfsvoering

Fase 1 (2009-2012): de eerste ideeën over samenwerking tussen de drie partnerorganisaties
Al vanaf het jaar 2000 vindt samenwerking plaats tussen de gemeenten Kampen, Zwolle en de provincie Overijssel. De samenwerking heeft betrekking op een programmatische samenwerking en valt onder het samenwerkingsverband 'Zwolle-Kampen Netwerkstad'. Hierbij gaat het om regionale (gemeente)grensoverschrijdende opgaven.

In 2010 is door de secretarissen het eerste initiatief genomen om te bezien of de samenwerking in 'Zwolle-Kampen Netwerkstad' kon worden uitgebreid naar de afzonderlijke ambtelijke organisaties. Hierop volgend werd een stuurgroep ingesteld die de mogelijkheden heeft bestudeerd met betrekking tot de gebieden waarop samengewerkt kan worden.

Vervolgens is een onderzoek gestart naar kansrijke taakvelden voor samenwerking tussen de gemeenten Kampen, Zwolle en de provincie Overijssel. Dit onderzoek heeft in 2010 geresulteerd in het rapport 'Kansen voor Partnerschap'². Het rapport bevat een overzicht van de taakgebieden die kansrijk zijn voor een eventuele ambtelijke samenwerking tussen de drie organisaties met betrekking tot concrete verbeteringen in termen van efficiëntie, effectiviteit en prijs/kwaliteit. Het betreft:

- a. ICT: uitvoeren en adviseren inzake ICT;
- b. PSA: uitvoeren van de personeels- en salarisadministratie;
- c. Inkopen: aanbesteden en inkopen van diensten, leveringen en werken.

In de eerste helft van 2011 zijn drie business cases per taakveld (ICT, PSA, Inkoop) opgesteld en is een implementatieplan/handreiking opgesteld.³ De rapporten bevatten een oplossingsrichting, het besparingspotentieel, de investeringen en elementen waarop de besparing plaatsvindt per taakveld. Naar aanleiding van de drie business cases en de handreiking wordt een stuurgroep aangesteld die de uitgangspunten in de business cases verder uitwerkt. Dit is gebeurd onder een projectleider die is aangesteld door de gemeente Zwolle.

Fase 2 (2012-2013): intentieovereenkomst oprichting SSC en start plaatsingsprocedure

Op 2 februari 2012 is door de stuurgroep 'Kansen voor Partnerschap' het 'Rapport SSC Bedrijfsvoering, uitwerking Kansen voor Partnerschap fase 2B' gepubliceerd. Dit rapport omvat het advies van de stuurgroep 'Kansen voor Partnerschap' inzake de uitwerking van het voornemen een SSC Bedrijfsvoering op te richten. Dit rapport is uitgewerkt aan de hand van de volgende onderwerpen:

² Kansen voor Partnerschap, Deloitte, 2 juli 2010.

³ Partnerschap biedt kansen, Capgemini, 1 juli 2011.

- a. de bouwstenen van het SSC Bedrijfsvoering;
- b. de duiding van twee samenwerkingsmodellen;
- c. de uitwerking van het 'deelneming-model';
- d. de uitwerking van het 'gastheer-model';
- e. de afweging van de twee samenwerkingsmodellen;
- f. de dienstverlening en het dienstverleningsconcept;
- g. een profielschets van de organisatie SSC Bedrijfsvoering;
- h. het financieel kader;
- i. het implementatieplan.

Op 16 april 2012 adviseert de ondernemingsraad van Kampen het college inzake het SSC. Dit naar aanleiding van de adviesaanvragen van het college op 15 februari en 4 april 2012 ten aanzien van het voornemen tot oprichting van een gezamenlijke SSC bedrijfsvoering. De ondernemingsraad van Kampen heeft zijn twijfels bij dit voornemen. De twijfels komen voort uit de cijfers die zijn gepresenteerd in de business cases van Capgemini en het Rapport SSC Bedrijfsvoering, uitwerking 'Kansen voor Partnerschap fase 2B'. Naar aanleiding van deze twijfels heeft de ondernemingsraad besloten een contraexpertise te laten uitvoeren.⁴ Op basis daarvan brengt de ondernemingsraad een negatief advies uit ten aanzien van het voornemen tot oprichting van het SSC Bedrijfsvoering.

Ondanks het negatieve advies van de ondernemingsraad van Kampen wordt naar aanleiding van voornoemde business cases en rapporten op 25 juni 2012, door de portefeuillehouders van de partnerorganisaties en de secretarissen, de intentieverklaring 'Convenant Kansen voor de Partnerschap' ondertekend. In dit convenant zijn verschillende bestuursafspraken gemaakt ten aanzien van:

- a. doelstellingen, reikwijdte, uitgangspunten, ambitie;
- b. het SSC Bedrijfsvoering;
- c. financiering SSC Bedrijfsvoering;
- d. organisatie en governance implementatiefase SSC Bedrijfsvoering;
- e. opdrachtformulering implementatiefase SSC Bedrijfsvoering;
- f. kosten implementatie SSC Bedrijfsvoering.

Bij het 'Convenant Kansen voor Partnerschap' is een addendum bijgevoegd. Het convenant en bijgevoegd addendum hebben het mogelijk gemaakt dat per 1 januari 2013 onder de gemeente Zwolle een eenheid SSC Bedrijfsvoering is opgericht opdat er een organisatorische entiteit bestaat waarnaar de betrokken medewerkers van de gemeente Kampen en de provincie Overijssel gedetacheerd konden worden. In de tussenfase is een kwartiermaker geworven. In opdracht van het secretarissenberaad heeft de kwartiermaker een implementatieplan opgesteld. Voorgenoemde ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het SSC Bedrijfsvoering per 1 januari 2013 van start ging, waarbij de dagelijks aansturing plaatsvond vanuit de gemeente Zwolle.

Fase 3 (2013-2014): afronding formele plaatsingsprocedure medewerkers SSC

Per 1 januari 2013 zijn de medewerkers op de taakvelden ICT, Inkoop en PSA van de gemeente Kampen en de provincie Overijssel via detacheringsovereenkomsten gedetacheerd bij de gemeente Zwolle onder leiding van een externe kwartiermaker en vooruitlopend op de formele plaatsingsprocedures.

De business cases, zoals opgesteld in 2011 door Capgemini en het 'Rapport SSC Bedrijfsvoering fase 2B', is op 12 april 2013 geactualiseerd door een interne projectgroep vanuit de gemeente Zwolle, die

⁴ Contraexpertise uitgevoerd door Odyssee B.V.

verantwoordelijk was voor het proces tot oprichting van het SSC. In de geactualiseerde business case zijn kernpunten benoemd ten aanzien van de besparingen en formatiereductie die dankzij het SSC worden gerealiseerd. De verschillende uitgangspunten, die in de laatste versie van de business case zijn benoemd, zijn:

- a. een besparing van € 1,86 miljoen in 2016 dankzij het SSC;
- b. besparingen vallen voor € 1,42 miljoen bij het SSC en voor € 0,43 miljoen bij de partnerorganisaties, waarvan € 0,37 miljoen inkoopvoordeel;
- c. van de besparing bij het SSC wordt € 0,8 miljoen gerealiseerd door formatiereductie en € 0,6 miljoen door besparing op overige middelen;
- d. van de besparing bij het SSC wordt € 1,27 miljoen gerealiseerd op het ICT-domein en € 0,15 miljoen op het PSA-domein;
- e. de formatie-omvang van het SSC neemt af met 12,5 fte. Ten opzichte van de formatie in de startbegroting is dit een reductie van 13,2%;
- f. de formatie-omvang gaat terug van 94 fte bij aanvang naar 82 fte in 2016.

Vanaf 1 januari 2013 zijn de medewerkers van het SSC samen gehuisvest in het provinciehuis van de provincie Overijssel, zoals overeengekomen in het 'Convenant Kansen voor Partnerschap'. De formatie die is overgebracht vanuit de drie partnerorganisaties is inzichtelijk gemaakt in onderstaande tabel:

Ingebrachte formatie per partner	Kampen	Zwolle	Overijssel	Totale formatie
PSA	2,00	5,26	12,32	19,58
Inkoop en contractbeheer	0,75	3,50	6,25	10,50
ICT	6,50	25,32	32,91	64,73
Bedrijfsvoering (management e.d.)				
Totale formatie SSC	9,25	34,08	51,48	94,81

Tabel 1. Ingebrachte formatie per partner per domein op 1 januari 2013.

De formele plaatsingsprocedure was hiermee nog niet gestart. De plaatsingsprocedure heeft verder gestalte gekregen door middel van het 'Organisatie- en formatierapport SSC', zoals opgesteld door de kwartiermakers van het SSC. Op 8 juli 2013 wordt het 'Organisatie- en formatierapport SSC' gepubliceerd. Dit rapport bevat ten eerste een beschrijving van de organisatie van het SSC, ten tweede de positionering van het SSC in de organisatiestructuur van de gemeente Zwolle en de verbinding ten opzichte van de partnerorganisaties, ten derde de missie, visie en waarden van het SSC en tot slot een uitwerking van de afdelingen op basis van de drie taakvelden, ICT, Inkoop en PSA.

Op 1 oktober 2013 besluiten de colleges van de gemeenten Kampen en Zwolle en de provincie Overijssel tot het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling Shared Service Centrum Bedrijfsvoering, waarmee het SSC formeel is opgericht. De gemeenteraden hebben in het voorjaar van 2013 toestemming gegeven voor het aangaan van deze Gemeenschappelijke Regeling.

De formele procedure voor de inrichting van het SSC wordt op 8 januari 2014 afgerond door bekrachtiging van het 'Organisatie- en formatierapport SSC' door de colleges, welke door de directie van Zwolle is vastgesteld. Hiermee wordt de basis gelegd voor de plaatsingsprocedures van de medewerkers. Om de plaatsingsprocedure goed te laten verlopen wordt op 4 februari 2014 het Sociaal Plan voor de plaatsing van medewerkers bij het Shared Service Centrum van de provincie Overijssel en de gemeenten Kampen en Zwolle ondertekend. Dit Sociaal Plan bevat een overzicht van de consequenties voor medewerkers die geplaatst worden in het SCC. De daadwerkelijke plaatsing van de medewerkers is afgerond op 1 juli 2014. Hiermee kwam een einde aan de eerste fase van het idee tot een samenwerking tussen de drie

organisaties van het daadwerkelijk aangaan van een Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering tot aan het plaatsen van de medewerkers.

Gesteld kan worden dat het SSC en het functioneren van het SSC als zodanig gestart is per 1 juli 2014. Het proces van het fysiek bijeenkomen van de medewerkers per 1 januari 2013 tot aan de afronding van de plaatsingsprocedures per 1 juli 2014 bevat een tijdspanne van anderhalf jaar. In de tussenliggende fases zijn de ondernemingsraden geïnformeerd en hebben overleggen plaatsgevonden met de ondernemingsraden ten aanzien van de beleidsplannen van medewerkers voor wat betreft het SSC. Daarnaast hebben er drie georganiseerde overleggen plaatsgevonden tussen de bestuurders en vertegenwoordigers van de vakorganisaties met betrekking tot het sociaal beleidskader voor de plaatsing van medewerkers en is het Sociaal Plan voor de vorming van het Shared Service Centrum opgesteld, welke is overeengekomen met de verschillende vakorganisaties en wat als onderlegger geldt voor de plaatsing van de medewerkers per 1 juli 2014 binnen het SSC. Om geen vertraging in de doelstellingen op te lopen hebben de colleges ingestemd met het 'Convenant Kansen voor Partnerschap' en bijgevoegd addendum waardoor de medewerkers voor wat betreft het SSC vanuit Kampen en Overijssel gedetacheerd werden bij de gemeente Zwolle en de medewerkers van Zwolle met betrekking tot het SSC geplaatst werden bij het SSC.

In onderstaande tijdlijn is het oprichtingsproces van het SSC schematisch weergegeven.



3.2 Terugkijken: het politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces in Kampen rondom het SSC

Informatienota inzake het voornemen tot oprichting van het SSC

Op 24 april 2012 werd de gemeenteraad van Kampen geïnformeerd inzake het voornemen tot oprichting van het SSC samen met de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel. Dit voornemen werd bekrachtigd door ondertekening van het 'Convenant Kansen voor Partnerschap' door de portefeuillehouders van de drie partnerorganisaties op 25 juni 2012 waarmee de eerste formele stap werd gezet richting oprichting SSC Bedrijfsvoering.

'Convenant Kansen voor Partnerschap' bevat verschillende bestuursafspraken

Op 12 juni 2012 wordt het 'Convenant Kansen voor Partnerschap' ondertekend bijgevoegd met een addendum. In dit convenant zijn verschillende bestuursafspraken gemaakt over:

- a. doelstellingen, reikwijdte, uitgangspunten, ambitie;
- b. het SSC Bedrijfsvoering;
- c. financiering SSC Bedrijfsvoering;
- d. organisatie en governance implementatiefase SSC Bedrijfsvoering;
- e. opdrachtformulering implementatiefase SSC Bedrijfsvoering;
- f. kosten implementatie SSC Bedrijfsvoering.

Dit convenant bevat een overzicht van de doelstellingen, de taakgebieden, juridische grondslag en juridisch construct. In het convenant is opgenomen dat de intentie is om een centrumregeling binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen te treffen en dat het bestuur van het SSC eenzijdig wordt belegd bij het bestuur van de gastheerorganisatie. Hierin is bepaald dat de gemeente Zwolle bereid is als gastheerorganisatie van het SSC op te treden. Daarnaast is bepaald dat het SSC zal worden gehuisvest in het provinciehuis van de provincie Overijssel. Daarnaast staan er afspraken in over de inbrengverhouding en staat beschreven dat het secretarissenberaad wordt ingesteld als podium voor de collegiale directievoering. Eén van de uitgangspunten is dat de samenwerking gebaseerd is op 'gelijkwaardigheid, gedeelde verantwoordelijkheid en betrokkenheid'.

Bij behandeling van de Programmabegroting 2013 in de raadsvergaderingen van 13 en 15 november 2012 heeft de VVD-fractie een motie ingediend, gesteund door de raad, waarin het college verzocht werd de financiële en juridische uitkomsten van het lopende onderzoek en de verdere onderbouwing van de business case af te wachten alvorens wordt overgegaan tot verdere besluitvorming en dat er naast detachering van medewerkers naar het SSC geen onomkeerbare lange termijn verplichtingen worden aangegaan. De motie wordt aangenomen. Op 12 december 2012 wordt de raad geïnformeerd door het college inzake de voortgang van het SSC en de toezegging om de Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering aan te gaan in het voorjaar van 2013.

Het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering

Op 30 mei 2013 is de Adviesnota van het college van B&W ten aanzien van het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling Service Centrum opgesteld waarin wordt geadviseerd om de raad te verzoeken om het college toestemming te verlenen voor het aangaan van de Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering en kennis te nemen van het dienstverleningshandvest en de geactualiseerde business case. Deze adviesnota is op 3 juni 2013 door het college ondertekend en aan de raad toegezonden. Deze nota bevat de volgende informatie:

- a. juridisch construct; waarbij gekozen wordt voor een centrumregeling onder de Wet gemeenschappelijke regelingen en de gemeente Zwolle als centrumgemeente fungeert;
- b. in 2014 wordt dankzij het SSC €479.000 bespaard;
- c. in totaal wordt in 2016 €1.86 miljoen bespaard met het SSC;
- d. dat de besparing voor €0,43 miljoen bij de partnerorganisaties vallen waarvan €0,37 miljoen wordt gerealiseerd dankzij het inkoopvoordeel;
- e. van de besparing op het SSC wordt €0,8 miljoen gerealiseerd door de formatiereductie;
- f. de formatieomvang neemt met 12,5 fte af: van 94 fte bij aanvang naar 82 fte in 2015;
- g. voor Kampen geldt een voordelig resultaat van €200.000.

De feitelijke cijfers, met betrekking tot besparingen en formatiereductie, die de raad van Kampen onder ogen heeft gezien zijn gebaseerd op de meest geactualiseerde business case. Dit voorstel is vervolgens behandeld op 26 juni 2013 in de vergadering van de commissie Bestuur en Middelen. De adviesnota is

gestuurd als raadsvoorstel toestemming gemeenschappelijke regeling Shared Service Centrum Bedrijfsvoering. Naast het advies- en raadsvoorstel zijn de geactualiseerde business case, het dienstverleningshandvest en de Gemeenschappelijke Regeling SSC behandeld. Het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling is op 4 juli 2013 behandeld in de gemeenteraad van Kampen. Dit heeft vervolgens geleid tot ondertekening van de Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering op 1 oktober 2013.

De Gemeenschappelijke Regeling regelt op hoofdlijnen de oprichting van het SSC. Nadere afspraken met betrekking tot het SSC zijn verder uitgewerkt in het dienstverleningshandvest SSC, welke op 9 september 2014 door de colleges is ondertekend. Dit dienstverleningshandvest regelt zaken, zoals de organisatie en taken van het SSC, de dienstverlening, bedrijfsvoering en financiering van het SSC en de verplichtingen. Dit Dienstverleningshandvest Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering is ter informatie op 19 september 2014 aangeboden aan de raad.

In onderstaande tijdlijn is het politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces van de gemeente Kampen voor het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering schematisch weergegeven:



3.3 Terugkijken: het politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces in Zwolle rondom het SSC

In de raadsvergadering van 7 mei 2012 is de gemeenteraad van Zwolle door het college geïnformeerd inzake het voornemen tot oprichting van een Shared Service Centrum Bedrijfsvoering. De raad neemt de informatienota 'Voornemen tot oprichting van een Shared Service Centrum Bedrijfsvoering (Kansen voor Partnerschap)' voor kennisgeving aan. Deze informatienota bevat een korte inleiding over het proces dat tot dan toe had geplaats gevonden. Namelijk dat op basis van het onderzoek van Deloitte is bepaald dat samenwerking op de bedrijfsvoeringsactiviteiten Personeels- en salarisadministratie, Inkoop en ICT als

zeer kansrijke samenwerkingsgebieden konden worden bestempeld en dat de mogelijkheden op deze drie kansrijke gebieden door Capgemini zijn uitgewerkt in de business cases. Vervolgens is in deze nota ingegaan op de kernboodschap en wat met het SSC wordt beoogd. Met het SSC werden de volgende effecten beoogd:

- a. het SSC biedt continuïteit door beperking van organisatorische kwetsbaarheid;
- b. het SSC verhoogt de (erkenning) van professionaliteit en deskundigheid van medewerkers;
- c. het SSC verhoogt de kwaliteit van de werkprocessen;
- d. het SSC biedt efficiency ten aanzien van de inzet van beschikbare medewerkers;
- e. het SSC biedt een gebundeld investeringsvermogen;
- f. het SSC realiseert besparingen door schaalvoordelen.

Tot slot is in deze nota vermeld dat de gemeenteraad op de hoogte gehouden wat de consequenties zijn bij het treffen van het SSC en wat de vervolgprioriteit wordt en welke voorstellen de raad kan verwachten.

‘Convenant Kansen voor Partnerschap’ maakt detachering mogelijk

Op 25 juni 2012 wordt het ‘Convenant Kansen voor Partnerschap’ door de portefeuillehouders van de partnerorganisaties ondersteund. Ondertekening van dit convenant en het bijgevoegde addendum maakte mogelijk dat het SSC functioneel werd opgericht opdat er een organisatorische entiteit bestond, waarna de betrokken medewerkers van de gemeente Kampen en de provincie Overijssel gedetacheerd konden worden. Voor de gemeente Zwolle betekende dit dat een aparte entiteit werd gecreëerd binnen de ambtelijke organisatie.

De raad wordt met betrekking tot de voortgang van het proces tot oprichting van het SSC op de hoogte gehouden in de raadsbijeenkomst van 21 januari 2013. In deze raadsbijeenkomst neemt de raad de informatienota ‘Voortgang vorming Shared Service Center (SSC)’ voor kennisgeving aan. Deze informatienota bevat een overzicht ten aanzien van de voortgang van de voorbereidende werkzaamheden voor het oprichten van het SSC en de door het college vastgestelde addendum bij het ‘Convenant Kansen voor Partnerschap’. In deze nota staan de consequenties aangegeven met betrekking tot het SSC en wat als startsituatie kan worden gezien. De startsituatie, zoals vermeld staat in de nota, is 1 januari 2013 waarbij de betreffende medewerkers van de gemeente Kampen en de provincie Overijssel zijn gedetacheerd aan het SSC van de gemeente Zwolle. De betreffende medewerkers van de gemeente Zwolle worden onder voorbehoud geplaatst.

In de informatienota staat ook beschreven dat uiterlijk mei 2014 alle medewerkers formeel in dienst zijn van het SSC en dat er dan sprake is van gestandaardiseerde PDS en processen, een gezamenlijke frontoffice, dat er wordt gewerkt met account- en demandmanagement en dat de verrekensystematiek is uitgewerkt.

Toestemming raad tot het treffen van de GR SSC Bedrijfsvoering

Op 24 juni 2013 besluit de raad toestemming te verlenen voor het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering door het college van B&W en neemt tevens kennis van het dienstverleningshandvest en de geactualiseerde business case. Aanvankelijk was deze beslisnota geagendeerd voor de besluitvormingsronde op 10 juni 2013. Op verzoek van de VVD-fractie en met instemming van de raad is dit onderwerp van de agenda verwijderd. Het verzoek van de VVD-fractie had betrekking op een aantal vragen waar de VVD-fractie antwoord op wilde alvorens een besluit te nemen inzake het SSC. Tijdens het debat over de Perspectiefnota 2014-2017 op 17 juni 2013 zijn deze vragen behandeld. De vragen hadden betrekking op de kosten van het personeel en de personele verantwoordelijkheid van Zwolle ten aanzien van het SSC. Daarnaast is de vraag gesteld waarom de

opbrengst uit de oorspronkelijke business case €8,5 miljoen is bijgesteld naar €1,8 miljoen. Bij beantwoording van deze vraag is aangegeven dat er een aantal jaren is verstreken sinds het opstellen van de business case, tevens zijn de inkoopvolumes die op dat moment werden gehanteerd anders dan bij de eerste business case. Het voornemen was nog steeds om de besparingen binnen te halen, maar door de benodigde investeringen in personeel en systemen werd bepaald dit stapsgewijs te doen.

De uiteindelijke beslisnota bevat een overzicht van de effecten van het SSC, welke besparingen gerealiseerd worden en de formatiereductie die gerealiseerd wordt dankzij het SSC. Dit zijn dezelfde argumenten en cijfers die ook in de beslisnota van Kampen staan opgenomen. In de beslisnota van Zwolle is een extra paragraaf opgenomen met betrekking tot eventuele risico's die de gemeente Zwolle zou kunnen lopen, omdat zij bestuurlijke verantwoording draagt voor het SSC. Hierin is opgenomen dat in de Gemeenschappelijke Regeling is opgenomen dat de mogelijke risico's zijn ingeperkt. Er wordt doorverwezen naar de artikelen 11, 12 en 14 van deze Gemeenschappelijke Regeling. Deze artikelen regelen uittreding, opheffing en liquidatie en geschillenregeling. Hierin wordt concreet verwezen naar de rol van de centrumgemeente Zwolle. Wat opvalt is dat eventuele risico's die de centrumgemeente loopt niet benoemd worden in de Gemeenschappelijke Regeling.

De Gemeenschappelijke Regeling vormt de basis voor het SSC. Verdere uitwerking is geregeld in het Dienstverleningshandvest Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering. In onderstaande tijdlijn is het politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces van de gemeente Zwolle voor het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering schematisch weergegeven:



4. Typering van het SSC anno 2015

Met het aangaan van de Gemeenschappelijke Regeling in oktober 2013 en het afronden van de plaatsingsprocedure van de medewerkers per 1 juli 2014 is het SSC nu ongeveer een jaar onderweg. We typeren het SSC in dit hoofdstuk nader door in te gaan op het takenpakket, de organisatiestructuur en de financiën.

4.1 Producten en diensten van het SSC

Het SSC Bedrijfsvoering voert taken uit voor de gemeenten Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel op drie gebieden. Deze staan ook opgenomen in het dienstverleningshandvest SSC Bedrijfsvoering:

1. personeel- en salarisadministratie (PSA);
2. inkoop en contractmanagement;
3. ICT-beheer (en projectmanagement).

Bij de dienstverlening wordt onderscheid gemaakt tussen standaard dienstverlening en maatwerk. Standaard dienstverlening betreft de dienstverlening die voor alle drie de opdrachtgevers wordt uitgevoerd, maatwerk geldt voor specifieke partners (niet alle drie).

Ten aanzien van Inkoop levert het SSC onder andere (specialistisch) advies, voert (Europese) aanbestedingen uit, stelt in samenwerking met de partnerorganisaties een gezamenlijke inkoopkalender op. Daarnaast levert het SSC maatwerk dienstverlening op het gebied van contract- en leveranciersrelatiemanagement en juridisch advies.

Het onderdeel PSA levert de personeelsadministratie, verloning, in- door en –uitstroomprocessen van medewerkers en vragen voor HR-gerelateerde zaken.

Ten aanzien van ICT levert het SSC onder andere diensten op het gebied van werkplek ICT-voorzieningen, persoonlijke ICT-voorzieningen, connectivity, bedrijfsapplicaties en adviesdiensten. Het eigendom van de ICT-systemen ligt bij de drie partnerorganisaties.

Zoals onder andere blijkt uit de dienstverleningsovereenkomsten worden de volgende diensten geleverd door het SSC aan haar eigenaren:

Inkoop en contractmanagement	Personeel- en salarisadministratie	ICT-beheer (en projectmanagement)
Inkoopdeskundigheid	Strategie- en organisatie ontwikkeling	Werkplek ICT-voorzieningen
Uitvoeren van onderhandse inkooptrajecten	Arbeidsvoorwaarden	Persoonlijke ICT-voorzieningen (laptop, tablet, token, GSM)
Uitvoeren van aanbestedingen	Arbeid & Zorg	Connectivity (data, telecom, thuiswerkplek, video-stream)

Inkoop en contractmanagement	Personeel- en salarisadministratie	ICT-beheer (en projectmanagement)
Inkoopbeleid en beleidsborging	Instroom	Bedrijfsapplicaties (generiek, basis, specifiek)
Inkoopkalender	Uitstroom	ICT-advies
Contractbeheer	Professionele mobiliteit	ICT-project en programmamanagement
Verstrekken Management Informatie	Opleidingen	
Contractmanagementadvies	Communicatie	
Contractmanagement control	Accounting en kwaliteit	
Leveranciersrelatiemanagement advies	Informatievoorziening	
Leveranciersrelatiemanagement uitvoering	Vervoersregeling woon-werk	

Juridisch Advies I&C

Tabel 2. Producten en diensten SSC Bedrijfsvoering

De dienstverlening vanuit het SSC vindt plaats op basis van het *Click, Call, Face* principe. In eerste instantie is het contact digitaal: de vragen worden digitaal gesteld (eventueel op het intranet) en de antwoorden worden digitaal aangeleverd. Dit is de Click. In tweede instantie kan er telefonisch contact worden gezocht (Call). Het derde kanaal is het gesprek of direct contact (Face). Dit kan bij het SSC of bij één van de partnerorganisaties zijn.

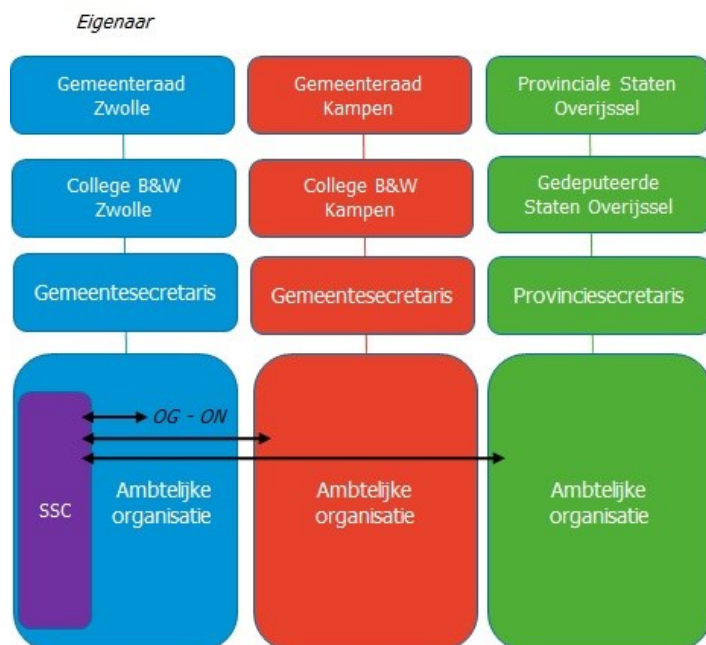
Het SSC maakt bij haar dienstverlening gebruik van een frontoffice voor PSA en ICT. Eventuele vragen komen bij de frontoffice binnen. De frontoffice beantwoordt in eerste instantie de vragen. Is dit niet mogelijk, dan worden deze uitgezet bij de backoffice.

4.2 Organisatiestructuur van het SSC

De samenwerking kent als juridisch fundament een 'centrumregeling' op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit betekent in de dagelijkse praktijk dat één van de partners – in dit geval de gemeente Zwolle – optreedt als gastheer in juridische en organisatorische zin (los van de huisvesting). In het dienstverleningshandvest zoals vastgesteld door de colleges van de drie partners is opgenomen dat het SSC 'een als zodanig, eenduidig, afgebakend en herkenbaar georganiseerde eenheid binnen de centrumgemeente' moet zijn.

De medewerkers van het SSC zijn conform deze juridische bodemplaat onder de samenwerking sinds 1 juli 2014 in dienst van de gemeente Zwolle. Het SSC is gehuisvest op de locatie van de provincie Overijssel.

In onderstaand figuur is de positionering van het SSC schematisch weergegeven. De verschillende rollen eigenaar, opdrachtgever (OG), opdrachtnemer (ON) en klant worden hieronder kort gedefinieerd:



Figuur 1. Positionering SSC Bedrijfsvoering ten opzichte van de drie partnerorganisaties.

Eigenaar

De keuze voor het centrumregeling maakt dat één van de partners (juridisch) eigenaar is van het SSC: de gemeente Zwolle. Hier ligt dan ook de verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid, de (exploitatie)begroting en het bevorderen van de continuïteit van de Gemeenschappelijke Regeling. Bestuurlijk is het college de eigenaar, ambtelijke de secretaris c.q. algemeen directeur van de gemeente Zwolle. In de praktijk blijkt de eigenaarsrol door de drie partners in het secretarissenberaad te worden opgepakt. Hierover meer in het volgende hoofdstuk.

Naast de formele eigenaarsrol is er tussen het SSC en de gemeente Zwolle ook sprake van 'omgekeerde dienstverlening'. Het SSC 'koopt' dienstverlening op het gebied van onder andere HRM, financiën en documentaire informatievoorziening in bij de gemeente Zwolle. Op deze manier hoeft het SSC hier geen aparte expertise voor in dienst te nemen. De huisvesting en ICT-voorziening voor de medewerkers van het SSC wordt overigens niet van de gemeente Zwolle afgenomen, maar van de provincie Overijssel.

Opdrachtgevers en opdrachtnemer

In het eerder aangehaalde dienstverleningshandvest staat dat de organisaties de 'noodzakelijke maatregelen treffen om adequaat invulling te geven aan het opdrachtgeverschap respectievelijk opdrachtnemerschap'. Dit dient volgens het handvest zowel op strategisch als op tactisch niveau goed georganiseerd te zijn, voor overleg over het verloop van de dienstverlening, het relatiebeheer en de coördinatie van de dienstverleningsvraagstukken.

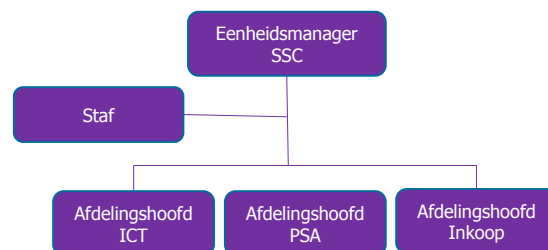
Het SSC heeft in deze de rol van opdrachtnemer, de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel die van opdrachtgever. De opdrachtgeverrol wordt vervuld door demandmanagers vanuit de drie organisaties op elk domein (Inkoop, ICT en PSA) en in het verlengde daarvan door de directeurs bedrijfsvoering. De opdrachtnemersrol wordt opgepakt door de accountmanagers vanuit het SSC en in het verlengde daarvan de Eenheidsmanager SSC. Meer over de opdrachtgever- en opdrachtnemerrol in de praktijk is te vinden in het volgende hoofdstuk.

Klant

De klanten (of 'eindgebruikers') zijn de medewerkers van de drie partnerorganisaties: Zwolle, Kampen en Overijssel. De klanten hebben direct contact met medewerkers van het SSC, bijvoorbeeld bij vragen ten aanzien van loonbetaling, bij inkooptrajecten of bij ICT-vragen. Eventuele vragen komen binnen bij de frontoffice van het SSC en deze gaat hiermee aan de slag of zet de vragen door aan de backoffice van het SSC.

Formatie en organogram SSC

Aan het hoofd van het shared service centrum staat de Eenheidsmanager SSC. Deze is integraal verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de organisatie en voor de dienstverlening richting de partnerorganisaties. Het SSC bestaat uit drie afdelingen, voor de domeinen ICT, Inkoop en personeels- en salarisadministratie. Dit is schematisch weergegeven in nevenstaand figuur.



Figuur 2. Organogram SSC Bedrijfsvoering

In 2015 bestaat het SSC uit 84,72 fulltime equivalent (fte), ofwel voltijdsbanen (volgens de begroting). De verdeling van het aantal fte naar de drie domeinen is in onderstaande tabel weergegeven.

Formatie SSC per domein	2013	2014	2015	Percentage 2015
PSA	19,58	16,00	16,05	18,94 %
Inkoop en contractbeheer	10,50	10,30	10,05	11,86 %
ICT	64,73	53,80	53,90	63,62 %
Bedrijfsvoering (management e.d.)	0	4,00	4,72	5,57 %
Totale formatie SSC	94,81	84,10	84,72	100,00 %

Tabel 3. Formatie per domein per jaar, cijfers 2013 – 2015 uit de begrotingen.

De afdeling ICT is het grootst en bestaat uit een kleine 54 fte. Voor PSA zijn zo'n 16 en voor Inkoop zo'n 10 fte in dienst bij het SSC. Bij de fte voor bedrijfsvoering gaat het onder meer over de functie van Eenheidsmanager en over secretariaatsfuncties.

4.3 Financiën van het SSC

De exploitatie van het SSC bedroeg over 2014 €11,46 miljoen. Voor 2015 is €12,31 miljoen begroot. Het overgrote deel hiervan bestaat uit personeelskosten (€5,53 miljoen in 2015) en kosten voor ICT-voorzieningen (€4,80 miljoen in 2015). Het betreft de financiën voor zowel het standaardwerk als voor het geleverde maatwerk aan de partnerorganisaties. De exploitatiebegroting is in onderstaande tabel uitgesplitst naar de drie domeinen ICT, Inkoop en PSA:

Financiën per domein (€)	2013	2014	2015
PSA	1.558.913	1.379.000	1.374.975
Inkoop en contractbeheer	817.808	875.000	946.169
ICT	9.212.232	8.079.000	8.607.112
Overige kosten (o.a. huisvesting, opleiding, accountant, omgekeerde dienstverlening)		1.129.000	1.383.359
Totaal exploitatie SSC Bedrijfsvoering	11.588.953	11.462.000	12.311.614

Tabel 4. Financiën per domein, begroting 2013 (volgens opgave drie organisaties), jaarrekening 2014 en begroting 2015

De gegevens voor 2013 zijn de begrote cijfers, zoals opgegeven door de drie partnerorganisaties Zwolle, Kampen en Overijssel. In 2013 zijn de begrotingen van de drie organisaties als uitgangspunt genomen. De inbreng was de financiën zoals begroot voor deze onderwerpen (ICT, Inkoop, PSA) in de eigen begroting van de drie partners.

De cijfers van 2014 zijn uit de jaarrekening en voor 2015 uit de begroting van het SSC. Hierin zijn de 'overige kosten' meegenomen. Dit zijn de kosten voor huisvesting en de ICT-voorziening zoals geleverd door de provincie, de kosten voor de omgekeerde dienstverlening vanuit de gemeente Zwolle (onder andere HRM, financiën), kosten voor management en ondersteuning, ontwikkelbudget, accountantskosten en algemene personeelskosten en opleidingsbudget. Op de verdeling van de kosten en de inbreng vanuit de drie partnerorganisaties wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

4.4 Recente ontwikkelingen: Huis op orde

Sinds juli 2014 is het SSC officieel van start, na het afronden van de plaatsingsprocedure van de medewerkers. Sindsdien wordt er ook gewerkt aan het stroomlijnen en integreren van de processen op het gebied van inkoop, PSA en ICT. Daarnaast zijn er de projecten Huis op orde van start gegaan na de zomer. Deze projecten zijn gebaseerd op twee analyses: een Gateway analyse en de analyse gemaakt door de nieuwe Eenheidsmanager SSC welke per 1 juli 2014 is aangetreden. Een Gateway analyse is een peer audit door ervaren managers uit andere (maar gelijksoortige) organisaties.

Uit de analyses bleek onder andere dat de positionering van het SSC niet helder was, een business model voor de eindfase ontbreekt, demand en supply management niet op orde waren, onvoldoende betrokkenheid medewerkers, eigenaarschap niet geregeld en onduidelijkheid omtrent standaard vs. maatwerk dienstverlening. Naar aanleiding van deze constatering zijn zestien projecten opgezet, onderverdeeld in drie clusters:

- a. Afhechten bestuursdiscussies (project 1 tot en met 6).
- b. Inrichten processen SSC (projecten 7 t/m 11 en 13 t/m 16).
- c. Basisfaciliteiten medewerkers SSC regelen (project 12).

De Eenheidsmanager SSC is verantwoordelijk voor de laatste twee clusters. De partnerorganisaties voor het eerste cluster. De uitvoering van de projecten is in 2014 van start gegaan en loopt door in 2015.

Hieronder staan de verschillende projecten opgesomd:

- Project 1: Definitie Standaard/Maatwerk/Meerwerk
- Project 2: Eigenaarschap regelen
- Project 3: Opruimbegroting SSC
- Project 4: Positionering SSC
- Project 5: Business model eindfase vaststellen
- Project 6: Demand/Supply management op orde brengen
- Project 7: Nieuwe processen SSC implementeren
- Project 8: Formuleren uitgangspunten voor standaardisatie
- Project 9: Medewerkers betrekken
- Project 10: Op feiten gaan bouwen
- Project 11: 3 culturen verenigen
- Project 12: Basisfaciliteiten medewerkers regelen
- Project 13: Positionering I&C aanscherpen
- Project 14: ICT architectuurplaat opstellen
- Project 15: Goed portfoliomanagement en goede resourceplanning
- Project 16: Geoliede, voorspelbare processen PSA

5. Bevindingen op basis van de onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk gaat in op de in paragraaf 2.1 geformuleerde onderzoeksvragen en de in paragraaf 2.2. gestelde normen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de financiële en juridische inrichting, de aansturing, de dienstverlening en de aandacht voor medewerkers. In de laatste twee paragrafen worden ingegaan op de onderzoeksvragen waarvoor geen normenkader is opgesteld: het beleid verbonden partijen en het toekomstperspectief van het SSC.

5.1 Juridische inrichting SSC

Zoals aangegeven is voor de juridische inrichting gekozen voor de publiekrechtelijke weg, en wel voor de centrumregeling met een Gemeenschappelijke Regeling als onderlegger. In de aanloopfase naar de oprichting van het SSC is gesproken over twee juridische vormen voor het SSC: de centrumregeling en het openbaar lichaam. Meer informatie over deze verschillende vormen is opgenomen in onderstaand kader 'Vormen van intergemeentelijke samenwerking en SSC'. De keuze voor de centrumregeling wordt uitgebreid beschreven in het 'Rapport SSC Bedrijfsvoering' uit 2012. Dit rapport zat bij de collegebesluiten tot het aangaan van het SSC en is ook verzonden aan de gemeenteraden. Hieruit en uit de gesprekken blijkt dat is gekozen voor de centrumregeling "omdat dit makkelijk te organiseren was" en omdat "wij in de regio niet spreken over structuur, maar over de inhoud". Daarnaast is er vertrouwen in elkaar, sprake van een nauwe verbondenheid tussen de samenwerkende partners en betreft het bedrijfsvoeringszaken waarvoor bestuurlijke drukte niet gewenst is, zo blijkt uit de documenten en de interviews. Een belangrijk verschil met het openbaar lichaam is dat er geen gedeeld eigenaarschap is: het bestuur van de gemeente Zwolle vervult (juridisch) de rol van eigenaar en is verantwoordelijk voor personeel en continuïteit en is hiermee risicodragend. Hiermee heeft de gemeente Zwolle een andere rol dan de twee andere partners. Deze andere positie komt noch tot uiting in het 'Rapport SSC Bedrijfsvoering' uit 2012, noch in de gerelateerde collegebesluiten. Ook het risico van de andere partijen (geen zeggenschap over de organisatie en hiermee meer op afstand komen te staan) wordt niet benoemd. De gevolgen van de gekozen inrichting lijken minder een rol gespeeld te hebben in de besluitvorming omtrent juridische vormgeving, dan de snelheid waarmee de regeling aangegaan en ingericht kon worden.

De gemeenteraden dienen toestemming te verlenen voor het aangaan van een Gemeenschappelijke Regeling (artikel 1, lid 2 Wgr), zo ook voor de GR van het SSC Bedrijfsvoering. Dit is het formele beslissingsmoment waarop de gemeenteraden (definitief) beslissen tot het aangaan van een samenwerking. De medewerkers van het SSC zijn op 1 januari 2013 'bij elkaar gezet', waarna de formele instemming volgde in de zomer van 2013. De Gemeenschappelijke Regeling zelf is sinds 1 oktober 2013 van kracht.

In vervolg op artikel 3 en 5 van de GR is een dienstverleningshandvest uitgewerkt. Hierin staan de taken die worden overgedragen aan de centrumgemeente, verdere uitvoeringskaders en wederzijdse verplichtingen. Het handvest is in september 2014 door de colleges en gedeputeerde staten vastgesteld en daarna ter kennisname aan de raden gestuurd.

Bij de centrumregeling hoort daarnaast mandatering van bevoegdheden. De uitoefening van bevoegdheden door het bestuursorgaan van de centrumgemeente vindt plaats krachtens mandaat. De gemeente Kampen en de provincie Overijssel moeten dus hun bevoegdheden mandateren aan de gemeente Zwolle. Op dit moment is dit nog niet goed georganiseerd. Dit is ook geconstateerd door de drie partnerorganisaties en het SSC Bedrijfsvoering zelf. Het is (nog) niet altijd duidelijk wie waarover gaat en wie 'tekeningsbevoegd' is. Dit blijkt zowel uit de documentanalyse (mandaten zijn niet ter beschikking gesteld) als uit vele interviews. Op dit moment wordt gewerkt aan het op orde brengen van de mandaten, zodat dit (juridisch) goed is ingericht.

Vormen van intergemeentelijke samenwerking en SSC

Er zijn tal van juridische constructies op basis waarvan intergemeentelijke samenwerking kan worden vormgegeven. Hierbinnen kan een onderscheid gemaakt worden tussen publiekrechtelijke samenwerking en privaatrechtelijke samenwerking. De (wettelijke) voorkeur ligt echter bij publiekrechtelijke samenwerking. Publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten vindt plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr). Op basis van de Wgr bestaan vijf mogelijkheden om gestalte te geven aan intergemeentelijke samenwerking:

1. het openbaar lichaam;
2. de bedrijfsvoeringsorganisatie;
3. het gemeenschappelijk orgaan;
4. de centrumgemeente/-regeling en;
5. regeling zonder meer.

De samenwerking tussen Zwolle, Kampen en Overijssel vraagt, in termen van tijd, taken, formatie en de daarmee gepaard gaande financiële middelen, om een niet vrijblijvende en duurzame samenwerkingsvorm. De 'regeling zonder meer' en het gemeenschappelijk orgaan (geen rechtspersoonlijkheid) vallen hiermee af. De bedrijfsvoeringsorganisatie was ten tijde van de oprichting van het SSC Bedrijfsvoering geen optie (deze optie is met de wetswijziging per 1 januari 2015 ingevoerd). Derhalve blijven de centrumregeling en het openbaar lichaam als opties over.

De meeste Shared Service Centers in den lande hadden ten tijde van de oprichting van het SSC Bedrijfsvoering in 2013 de vorm van een openbaar lichaam.⁵ Het Shared Service Centrum is dan ondergebracht in een aparte organisatorische entiteit. De medewerkers zijn dan in dienst bij deze nieuwe organisatie en er is sprake van gedeeld eigenaarschap. Bij een centrumregeling komen de medewerkers in dienst van de centrumgemeente en is er sprake van één eigenaar in plaats van gedeeld eigenaarschap. Binnen de centrumregeling zijn ook twee varianten mogelijk: samenwerking op basis van een Gemeenschappelijke Regeling waarbij de centrumorganisatie gemandateerd wordt om taken uit te voeren. De andere variant is samenwerking op basis van een (publiek- of privaatrechtelijke) leveringsovereenkomst. Hierin staat dan vastgelegd wat wordt geleverd tegen welke voorwaarden.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de normen inclusief beoordeling ten aanzien van de juridische inrichting van het SSC. Het normenkader is opgenomen in Bijlage A.

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; *Interbestuurlijke Shared Services; Lessen uit de praktijk* (2013), pagina 27.

Vraag	Norm	Oordeel
1.1 Voor welke samenwerkingsvorm en bijbehorende rechtsvorm is gekozen?	a. Het Shared Service Centrum heeft een aparte samenwerkingsvorm- en overeenkomst.	V (Aan deze norm is voldaan.)
	b. De afzonderlijke gemeenten zijn bij de samenwerking een gemeenschappelijke regeling aangegaan dan wel een andere variant binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen.	V (Aan deze norm is voldaan.)
	c. De ambtelijke capaciteit is op juridisch juiste wijze gebundeld of gedetacheerd.	V (Aan deze norm is voldaan.)
	d. De taken zijn overgedragen door de gastgemeenten aan de centrumgemeente middels een mandaatconstructie	X (Aan deze norm is (nog) niet voldaan.) De mandaatregelingen waren bij het aangaan van de Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering nog niet geheel op orde. Op dit moment wordt gewerkt aan juiste mandaatregelingen.

5.2 Financiën en kostenverdeelssystematiek

Het overdragen van taken, formatie en de daartoe behorende financiële middelen vanuit de drie individuele gemeenten naar het SSC⁶, leidt tot een zogenaamde 'vrijval' op de begroting van de individuele gemeenten. Daarvoor komt de bijdrage aan het SSC Bedrijfsvoering in de plaats. Deze vrijval betreft dus die kosten welke als gevolg van de ambtelijke samenwerking niet meer door de individuele gemeente worden gedragen, maar onderdeel worden van de exploitatiebegroting van het SSC.

Voor de inbreng in het SSC is tussen de drie partijen een verdeelpercentage afgesproken. Dit percentage is gebaseerd op de vrijval vanuit de begrotingen. De gemeente Kampen draagt 13% bij, de gemeente Zwolle 33% en de provincie Overijssel 54%. De kosten van het SSC worden met deze percentages verdeeld over de drie partners. Hierbij dient wel onderscheid gemaakt te worden tussen 'standaard' dienstverlening en 'maatwerk', zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk. Voor de verrekening van de standaard dienstverlening (dienstverlening voor alle drie de opdrachtgevers) wordt gebruik gemaakt van deze verrekenpercentages. Eventueel maatwerk komt volledig voor rekening van de opdrachtgevende organisatie.

De bijdrage van de gemeente Kampen aan het SSC in 2014 bedroeg (afgerond) € 1,42 miljoen, de bijdrage van de gemeente Zwolle € 4,04 miljoen en van de provincie Overijssel € 5,99 miljoen. Voor de

⁶ Formeel is er vanuit de gemeente Zwolle geen overdracht, omdat de medewerkers in dienst blijven van de gemeente Zwolle.

gemeente Kampen komt dit neer op zo'n 0.91% van de totale lasten en voor de gemeente Zwolle op 1,05% van de totale lasten.⁷

De inbreng per partner voor het SSC Bedrijfsvoering is weergegeven in onderstaande tabel. Dit betreft voor 2013 de cijfers zoals opgegeven door de drie partners, exclusief algemene organisatiekosten en voor 2014 betreft het de cijfers uit de jaarrekening 2014 van het SSC, inclusief algemene organisatiekosten. Voor 2015 betreft het de cijfers van de begroting 2015 (incl. algemene organisatiekosten). Het betreft de financiën voor zowel het standaardwerk als voor het geleverde maatwerk aan de partnerorganisaties.

Inbreng per partner (€)	2013	2014	2015
Inbreng Kampen	1.119.005	1.423.000	1.643.778 ⁸
Inbreng Zwolle	4.400.469	4.043.000	4.356.086
Inbreng Overijssel	6.069.473	5.998.000	6.311.750
<i>Totaal exploitatie SSC</i>	<i>11.588.953</i>	<i>11.462.000</i>	<i>12.311.614</i>
Besparing t.o.v. begroting		550.000	

Tabel 5. Financiële inbreng per partner, gegevens begroting 2013 (volgens opgave drie partners, excl. algemene organisatiekosten), jaarrekening 2014 en begroting 2015 (incl. alg. organisatiekosten).

Over 2014 is in de jaarrekening van het SSC een besparing opgenomen van €550.000 ten opzichte van de begroting van het SSC voor 2014. Dit overschot bestaat deels uit voordelen op maatwerk dienstverlening. De maatwerk dienstverlening wordt rechtstreeks verrekend met de desbetreffende partner. Het gaat hierbij onder meer om licentiekosten en onderhoud van hardware. De besparing ten opzichte van de begroting wordt hierdoor niet volgens het verdeelpercentage voor standaard dienstverlening verdeeld over de drie partners.

Volgens de afspraken, conform artikel 11 van het dienstverleningshandvast Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering zijn de financiële bijdragen van de partnerorganisaties opgebouwd uit:

- een structurele bijdrage voor standaardproducten;
- bijdragen voor maatwerk en voorzienbaar meerwerk op grond van een gesloten dienstverleningsovereenkomst;
- incidentele bijdragen, waaronder transitiekosten die voortvloeien uit de taakoverdracht van de partnerorganisaties aan de centrumgemeente en kosten die voortvloeien uit het toepassen van het sociaal plan.

De afspraak was om na een jaar de financiële inbreng te organiseren op basis van een verrekensystematiek. De oorspronkelijke opdracht was om een systematiek te ontwikkelen op basis van afgenomen productie. Dit is echter nog niet gerealiseerd. Bij de plannen die hiervoor tot nu toe zijn uitgewerkt levert dit nadeel op voor één van de partners, de gemeente Kampen, wat als onwenselijk voor de samenwerking wordt gezien. De gemeente Kampen zou op basis van de tot nu toe uitgewerkte plannen netto betaler van het SSC worden. Op het moment van schrijven wordt er door de partners gewerkt aan een nieuw voorstel omtrent outputfinanciering.

⁷ De totale lasten zoals blijkt uit de programmarekening 2014 van de gemeente Kampen zijn €156.294.000 en van de gemeente Zwolle €383.698.000 zoals blijkt uit de jaarrekening 2014.

⁸ In de begrotingscijfers voor 2015 van de gemeente Kampen is extra maatwerk meegenomen in verband met de overheveling van de dienstverlening rondom telefonie richting het SSC Bedrijfsvoering.

Zoals ook in de Begroting 2015 van de gemeente Zwolle staat vermeld (pagina 188) zijn formeel bestuurlijke verrekenafspraken over een eventueel nadelig exploitatieresultaat van het SSC nog niet gemaakt. Uit de gesprekken blijkt dat deze nog uitgewerkt moeten worden door de drie partijen.

Incidentele lasten

Bij de besluitvorming omtrent het SSC is er rekening gehouden met incidentele lasten die verband hebben met de op- en inrichting van het SSC Bedrijfsvoering. In de verschillende rapporten (onder andere de business case) tijdens het proces tot oprichting van het SSC worden verschillende bedragen genoemd, van €3,1 miljoen (volgens de business case) tot €1,6 miljoen (volgens de meerjarenbegroting 2013 – 2016).

Uiteindelijk is voor de implementatie van het SSC op basis van projectplannen en aanvullende besluiten in het Secretarissenberaad in totaal een budget toegekend van €1.895.000. Hiervan is in 2014 € 1.251.000 uitgegeven en voor 2015 is €487.000 geraamd. Dit betekent dat er €194.000 vanuit het incidentele budget vrij valt voor de drie partnerorganisaties wat wordt verdeeld volgens de inbrengverdeelsleutel. Aan de andere kant is er eind 2014 een extra (incidenteel) projectbudget ter beschikking gesteld door het secretarissenberaad van €250.000 voor de uitvoering van het project Huis op orde.

Onderdeel van de incidentele kosten zijn onder meer de inzet van de kwartiermaker, projectleiding, kosten voor (begeleiding van) het plaatsingsproces, standaardisering en professionalisering, aanbesteding van een nieuw personeelsadministratiesysteem (PSA) en communicatie.

In het Rapport SSC Bedrijfsvoering (2012) staat aangegeven dat in de eerdere begrotingen voor het SSC de transitie- en frictiekosten voor het SCC niet zijn meegenomen. Ook staat aangegeven dat de huisvestingskosten uit de begrotingen van de drie organisaties die samenhangen met de vorming van het SSC, zullen mee gaan naar de begroting van het SSC om de huisvestingskosten te dekken. Daarnaast wordt aangegeven dat er drie soorten incidentele kosten zijn:

1. Desintegratiekosten. Dit zijn de kosten die doorlopen voor de 'latende' organisatie nadat de taken zijn overgedragen aan het SSC. Deze kosten blijven bij de drie afzonderlijke partners.
2. Frictiekosten. Dit betreft kosten in verband met het sociaal plan en het overgaan van medewerkers naar het SSC. Deze kosten worden gezamenlijk gedragen en maken onderdeel uit van het incidentele budget. Kosten in verband met overtallige medewerkers zijn voor de drie organisaties afzonderlijk.
3. Proceskosten. Dit zijn kosten voor de inrichting van het SSC en deze zitten in het hierboven beschreven budget van de incidentele kosten.

Over de terugverdientermin van de incidentele kosten worden in de verschillende rapporten tijdens de oprichting van het SSC verschillende termijnen genoemd. Dit hangt samen met de verschillende bedragen en met de startdatum van het SSC, welke is opgeschoven.

Taakstelling en besparingspotentieel

In het onderzoek is naar voren gekomen dat er verschillende beelden en bedragen leven over het besparingspotentieel van het SSC. Vanuit de gemeenteraden van Zwolle en Kampen is veelvuldig gerefereerd aan het besparingspotentieel zoals dat is opgenomen in de drie business cases van Capgemini uit 2011. Hierin worden besparingen genoemd op drie terreinen:

1. het optimaliseren van werkprocessen;
2. het optimaliseren op het gebied van personeel (minder formatie);
3. te behalen inkoopvoordeel (lagere gerealiseerde inkoopkosten).

De business case rekent voor dat op inkoop een voordeel behaald zou kunnen worden van (netto) ruim €7 miljoen. Gezamenlijk met het optimaliseren van processen en formatie valt het te behalen voordeel nog hoger uit volgens de business cases, maar het overgrote deel valt te behalen op inkoop. Dit zou wel een investering vergen voor het aantrekken van 10 – 15 inkoopadviseurs, categoriemanagers en inkoop ondersteuning voor het verder professionaliseren van de inkoop. Het voordeel zou in 2015/2016 behaald worden, bij een start van het SSC in 2012.

In het Rapport SSC bedrijfsvoering (uit 2012) en de geactualiseerde business case uit 2013 worden andere bedragen genoemd. In de geactualiseerde business case is een besparingspotentieel opgenomen van €1,86 miljoen in 2016. De geactualiseerde business case vormde de onderlegger bij de raadsbesluiten binnen Zwolle en Kampen over de Gemeenschappelijke Regeling van het SSC in het voorjaar van 2013.

Hoewel er vanuit de gemeenteraden vooral wordt gerefereerd aan de eerste business cases uit 2011, wordt er in de andere interviews meestal gerefereerd aan andere uitgangspunten, zoals uit de geactualiseerde business case uit 2013. Er is geen eenduidig beeld over wat het startpunt c.q. nul-situatie is van het SSC.

Daar komen nog een aantal zaken bij. Enkele aannames, zoals gebruikt in de business cases zijn, onder andere door de latere start van het SSC, in de tussentijd veranderd. Krimpende budgetten bij gemeenten hebben ertoe geleid dat er minder inkoopstromen zijn. Zo hebben de gemeenten al gereduceerd op de inhuur van externe capaciteit en adviseurs. Besparing op externe inhuur was juist één van de categorieën waarop het SSC zou inzetten.

Daarnaast is de omvang van het aantal formatieplaatsen gedaald. Waar bijvoorbeeld in het 'Rapport SSC Bedrijfsvoering' uit 2012 nog wordt gesproken over rond de 125 fte die over gaat naar het SSC, zijn er in werkelijkheid zo'n 95 fte overgegaan. Een groot deel van de besparingen zou juist komen van het inkrimpen op de 125 fte.

Ten aanzien van het voordeel dat te behalen is op inkoop zijn er nog twee opmerkingen te maken naar aanleiding van het onderzoek. Het voordeel op inkoop zou gepaard gaan met het aantrekken van 10 – 15 fte om de inkoop verder te professionaliseren. Hierover is door het secretarissenberaad (over het secretarissenberaad vindt u meer in de volgende paragraaf) besloten om deze investering stapsgewijs plaats te laten vinden. Er is gestart met een pilot op één van de onderdelen van inkoop. De structurele verdere uitbouw van het aantal fte en de specialisatie is derhalve in eerste instantie beperkt.

Daarnaast is het voordeel van inkoop lastig te meten. Ten eerste komt dit voordeel niet terug in de begroting van het SSC. Bijvoorbeeld inkoopvoordeel op het gebied van wegen leidt tot minder kosten op voor de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling. Ten tweede is het lastig aan te geven wanneer er daadwerkelijk sprake is van inkoopvoordeel ten opzichte van de 'oude' situatie: dit referentiekader is niet (meer) voorhanden.

Al met al wordt er door bijna alle geïnterviewde aangegeven dat het geprognostiseerde voordeel zoals berekend in de eerste business cases in 2011, niet realistisch is met betrekking tot inkoop. Welke taakstelling wel is meegegeven is voor veel geïnterviewden niet helder, anders dan de 15% reductie op de formatie. Deze reductie is meteen bij de start van het SSC in juli 2014 ingeboekt. Van bijna 95 fte is het SSC gegaan naar zo'n 84 fte. Over deze reductie bij de start van het SSC geven enkele geïnterviewden aan dat deze te snel is gerealiseerd. Juist bij de start en opbouw is er behoefte aan extra mankracht en

inzet om de organisatie in te richten en de dienstverlening op niveau te houden. Door de reductie bij de start van het SSC is dit lastiger geweest.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de normen inclusief beoordeling ten aanzien van de financiële inrichting van het SSC. Het normenkader is opgenomen in Bijlage A.

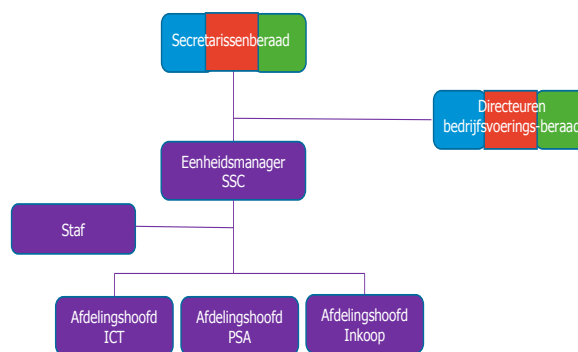
Vraag	Norm	Oordeel
1.2 In hoeverre is sprake van input- dan wel outputfinanciering?	a. Van te voren zijn duidelijke afspraken gemaakt omtrent de financiering van de nieuwe organisatie.	V (Aan deze norm is voldaan.)
	b. Duidelijke afspraken omtrent de financiële inbreng zijn gemaakt op basis van objectieve criteria, hierbij valt te denken: • Inwoneraantal en/of; • Aantal werkplekken en/of; • Beschikbaar budget en/of; • Formatieomvang en/of; • Anders.	V (Aan deze norm is voldaan.)
	c. Financiële inbreng is geregeld op basis van prestatieafspraken.	O (Aan deze norm wordt gedeeltelijke voldaan.) Ten aanzien van het standaardwerk zijn afspraken gemaakt op basis van financiële inbreng. Voor maatwerk geldt dat er afspraken worden gemaakt op basis van prestatie.
1.3 Welke kosten zijn bij de start van het SSC opgetreden en op welk termijn zijn deze terugverdiend?	a. Tijdens de start is er sprake geweest van opstartkosten.	V (Aan deze norm is voldaan.)
	b. Het SSC heeft realistische frictie- en desintegratiekosten in het perspectief van andere samenwerkingsverbanden	V (Aan deze norm is voldaan.)
	c. Er zijn afspraken gemaakt over de terugverdientermijn van de opstart- frictie- en desintegratiekosten. De afspraken zijn SMT geformuleerd. Met SMT wordt bedoeld specifiek, meetbaar en tijdsgebonden	X (Aan deze norm is niet voldaan.) In de verschillende rapporten tijdens de oprichting van het SSC worden verschillende termijnen genoemd.

1.4 Welke verdeelsleutel voor de verrekening is er afgesproken?	a. De afspraken omtrent de verdeelsleutel voor de verrekening zijn gebaseerd op objectieve criteria, hierbij valt te denken aan: • Inwoneraantal en/of; • Het financiële budget en/of; • Inbreng van formatie	X (Aan deze norm is niet voldaan.) Verrekenafspraken over een eventueel nadelig exploitatieresultaat van het SSC zijn nog niet gemaakt.
1.5 In hoeverre heeft het SSC een financiële taakstelling ten opzichte van een vastgestelde uitgangssituatie bij de start van het SSC?	a. Er zijn afspraken gemaakt ten aanzien van een financiële taakstelling van het SSC.	O (Aan deze norm wordt gedeeltelijke voldaan.) Het SSC heeft een taakstelling op de formatie meegekregen. Echter er is geen vastgestelde uitgangssituatie bij de start van het SSC.
	b. Deze afspraken zijn SMT geformuleerd.	X (Aan deze norm is niet voldaan.)
	c. De afspraken ten aanzien van een eventuele financiële taakstelling worden gemonitord.	X Aan deze norm is niet voldaan, omdat er geen vastgestelde uitgangssituatie is.

5.3 Aansturing van het SSC

In paragraaf 4.2 wordt al ingegaan op de aansturing van het SSC: de rol van eigenaar vervuld door de gemeente Zwolle en de rollen van opdrachtnemer (SSC) en opdrachtgever (demandmanagers drie partners). Dat is de werking op papier.

In de praktijk wordt de rol van eigenaar vervuld door het secretarissenberaad. Het secretarissenberaad bestaat uit de drie secretarissen c.q. algemeen directeuren van de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel. Zij bevorderen gezamenlijk de continuïteit van de Gemeenschappelijke Regeling c.q. het SSC en stellen de Eenheidsmanager aan. Het secretarissenberaad komt ongeveer eens in de drie maanden bijeen. Dus hoewel de gemeente Zwolle formeel de eigenaar is, wordt het eigenaarschap in de dagelijkse praktijk ingevuld door de drie secretarissen gezamenlijk.



Nast het secretarissenberaad is er het directeuren bedrijfsvoeringsberaad. Waar dit tot de zomer van 2014 meer diende als voorportaal van het secretarissenberaad, vervult dit gremium nu meer de rol van gezamenlijk opdrachtgever. Het beraad vindt eens per maand plaats en is de escalatiemogelijkheid voor de demandmanagers: als de demandmanagers er eventueel onderling niet uit komen, dan wordt er besloten in het directeuren bedrijfsvoeringsberaad.

Hiermee wordt iets afgeweken van hetgeen is opgenomen in de Gemeenschappelijke Regeling. Conform artikel 7 van de GR SSC Bedrijfsvoering ziet het secretarissenberaad toe op het bevorderen van de

continuïteit van de gemeenschappelijke regeling en het collectief opdrachtgeverschap gericht op inhoud, kwaliteit en de kosten van de dienstverlening. Dat laatste is nu meer neergelegd bij het gremium van de directeuren.

In het dienstverleningshandvest staat opgenomen dat het SSC beschikt over een meerjarig bedrijfsplan en een meerjarenbegroting als één van de sturingsinstrumenten. Deze documenten zijn niet aangetroffen tijdens de documentstudie en uit de gesprekken blijkt dat deze er (nog) niet zijn. Wel aanwezig zijn het jaarplan, de jaarlijkse begroting en periodieke voortgangsrapportages vanuit het SSC richting het secretarissenberaad.

Het instrument voor het opdrachtgeverschap zijn de drie dienstverleningsovereenkomsten (DVO's), gecombineerd met product diensten catalogi (PDC's). Hierin zijn ook service level agreements en kritische prestatie indicatoren (KPI's) opgenomen. De DVO's voor inkoop en PSA zijn tweede helft 2014 en begin 2015 opgesteld. Deze DVO's worden nog steeds verder aangescherpt. Op het gebied van ICT is er nog geen DVO opgesteld, alleen een eerste Excel-bestand met welke taken uitgevoerd worden door het SSC, in verband met gebrek aan uniformiteit inzake ICT bij de drie partnerorganisaties. In de DVO's voor PSA en Inkoop zijn de taken voor de opdrachtnemer en de opdrachtgever omschreven, bij ICT is dit niet het geval.

De bestuurlijke aanhaking bij het SSC is in de praktijk minimaal. In het dienstverleningshandvest staat beschreven dat de verantwoordelijk portefeuillehouders bijeenkomen en dat de ontwerpbegroting voor een eventuele zienswijze wordt voorgelegd aan het bestuurlijk overleg. Uit de interviews blijkt dat dit bestuurlijk overleg niet heeft plaats gevonden.

De begroting van het SSC maakt geen onderdeel uit van de begroting of van de jaarrekening van de centrumgemeente Zwolle. Er is alleen een bedrag opgenomen als bijdrage aan het SSC. Er zijn door de partners geen onderlinge afspraken gemaakt over het verwerken van de bijdrage aan het SSC Bedrijfsvoering in de eigen (gemeentelijke) begroting. De jaarrekening 2014 van het SSC moet ambtelijk nog worden vastgesteld, terwijl het jaarverslag van de gemeente Zwolle al richting raad is verzonden.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de normen inclusief beoordeling ten aanzien van de aansturing van het SSC. Het normenkader is opgenomen in Bijlage A.

Vraag	Norm	Oordeel
2.1 Hoe is invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap?	a. In het begin stadium zijn concrete (SMT) afspraken gemaakt over het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap.	V (Aan deze norm is voldaan.)
	b. De besturen van de gemeenten en de provincie zijn bestuurlijk opdrachtgever.	O (Aan deze norm wordt gedeeltelijke voldaan.) Op papier wel, in de praktijk niet.
	c. De gemeentesecretarissen van de afzonderlijke gemeenten en de provinciesecretaris van de provincie zijn opdrachtgever.	V (Aan deze norm is voldaan.)

	d. De taken van de opdrachtnemer zijn helder (SMT) omschreven.	V (Aan deze norm is voldaan.)
	e. In de praktijk wordt gehandeld naar de afspraken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer	V (Aan deze norm is voldaan.)
2.2 In hoeverre is er sprake van een heldere taakverdeling tussen college en raad óf tussen gedeputeerde staten en provinciale staten en het Shared Service Centrum	a. Tussen college, raad, gemeentelijke organisatie (c.q. provincie) en het SSC zijn heldere taakverdelingsafspraken gemaakt.	X (Aan deze norm is niet voldaan.) In de praktijk wordt niet gehandeld naar de afspraken die zijn gemaakt bij het aangaan van het SSC.
	b. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen college, raad, gemeentelijke organisatie en het SSC over het afleggen van verantwoording .	O (Aan deze norm wordt gedeeltelijke voldaan.) Voor wat betreft het SSC zijn duidelijk afspraken voor het afleggen van verantwoording. Voor het college en raad zijn geen duidelijke afspraken over het afleggen van verantwoording.
2.3 In hoeverre hebben de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel ambities geformuleerd?	a. De afzonderlijke colleges, raden en gedeputeerde staten en provinciale hebben doelstellingen en ambities verbonden aan het Shared Service Centrum.	X (Aan deze norm is niet voldaan.) Er zijn geen doelstellingen en ambities geformuleerd bij de start van het SSC.
2.4 In hoeverre zijn er dienstverleningsovereenkomsten gesloten de afzonderlijke gemeenten/provincie en het SSC	a. Tussen de afzonderlijke gemeenten, provincie en het SSC zijn afspraken vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten.	V (Aan deze norm is voldaan.)

5.4 Efficiënte en effectieve dienstverlening

In de Gateway analyse en de analyse gemaakt door de nieuwe Eenheidsmanager SCC en goedgekeurd door het secretarissenberaad (zie paragraaf 4.4) is naar voren gekomen dat de missie en de visie van het SSC niet concreet en inspirerend genoeg waren en dat andere doelstellingen dan efficiency weinig aandacht lijken te krijgen. Project vier van het Huis op orde werkt toe naar een heldere missie en visie in verschillende stappen in samenwerking met de medewerkers van het SSC, de demandmanagers en de directeurs bedrijfsvoering en gemeentesecretarissen. Eén van de uitkomsten hiervan is het document 'De Droom', met hierin geformuleerd de dromen vanuit verschillende gezichtspunten ten aanzien van het SSC. Droom 1 is: 'Wij staan voor klantgerichtheid en een goede prijs/kwaliteitverhouding'.

De waardering van de demandmanagers voor de dienstverlening van het SSC is wisselend. Het verschilt vooral per domein. Op het gebied van inkoop lijkt de waardering het hoogst. Op het gebied van Inkoop zijn de processen binnen het SSC ook het meest gestroomlijnd. Vooral ten aanzien van de kwaliteit door specialisatie naar domein (zoals sociaal domein, facilitaire zaken) wordt hierbij genoemd. Ten aanzien van

PSA wordt aangegeven dat men niet tevreden, maar ook niet ontevreden is. Vooral de slechte bereikbaarheid, zowel telefonisch als fysiek speelt een negatieve rol hierbij. Ook zijn hier onduidelijkheden inzake communicatie: welke rol heeft het SSC in de communicatie richting medewerkers van de partnerorganisatie als er bijvoorbeeld veranderingen zijn gemaakt in de salarisadministratie? De kwetsbaarheid ten aanzien van het eventueel uitvallen van medewerkers door ziekte op het gebied van PSA is afgenomen, zo wordt door enkele demandmanagers aangegeven.

Met het opstellen van de dienstverleningsovereenkomsten met hierin KPI's en service level agreements kan er op de gebieden PSA en Inkoop voortaan meer gemeten worden aan de hand van output prestaties. Dit moet nog wel in detail worden vormgegeven.

Het domein ICT is het minst ver met het integreren van de processen. Hier is dit ook het lastigst, omdat er vaak langjarige investeringen mee samen hangen. De dienstverlening op het gebied van ICT heeft geen ernstige verstoringen gekend, maar is ook nog niet verbeterd wordt aangegeven. Daar wordt nu wel een begin mee gemaakt, door het fysiek samengaan van de technische infrastructuur (datacenter, servers en opslag). De jaren 2015 en 2016 worden gebruikt voor het verder verbeteren van de continue beschikbaarheid van ICT, zodat de kwetsbaarheid verminderd. Een verband met eventuele lagere kosten hierdoor voor de partnerorganisaties is niet direct te leggen.

De meeste demandmanagers geven aan te begrijpen in welke positie het SSC op dit moment verkeert: nog volop bezig de processen te stroomlijnen en de organisatie te perfectioneren. De meeste negatieve opmerkingen komen over communicatie, het op afstand staan van de organisatie en innovatie. In positieve zin vallen de levertijd van diensten en producten op en het persoonlijk contact, zo geven de demandmanagers aan. Als aandachtspunt voor de toekomst wordt genoemd het inleven in de manier van werken bij de partnerorganisaties. Nu werken bij het SSC nog veel mensen welke hiervoor gewerkt hebben bij één van de drie partnerorganisaties en kennen hiermee (een van) de partnerorganisaties. De vraag is hoe er voor gezorgd wordt dat nieuwe medewerkers die in dienst komen van het SSC deze partnerorganisaties ook goed blijven aanvoelen.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de normen inclusief beoordeling ten aanzien van de dienstverlening van het SSC. Het normenkader is opgenomen in Bijlage A.

Vraag	Norm	Oordeel
3.1 In hoeverre is er een missie en/of visie geformuleerd ten aanzien van de dienstverlening en als er een missie en/of visie is geformuleerd welke dan?	a. Het SSC heeft een missie/visie geformuleerd, deze is makkelijk te achterhalen en het SSC werkt hier vanuit zowel beleidsmatig als in de praktijk	○ (Aan deze norm wordt gedeeltelijke voldaan.) Op dit moment wordt gewerkt aan het opstellen van een heldere missie en visie als onderdeel van de HUIS op orde projecten.
	b. De focus van het SSC ligt bij de invulling van de behoeften van de klanten.	○ (Aan deze norm wordt gedeeltelijke voldaan.) Naast de behoeften van de klanten ligt de focus ook op het integreren van de verschillende werkprocessen binnen het SSC.

	c. Er zijn heldere dienstverleningsovereenkomsten opgesteld waarin de kwaliteitsbeloften zijn beschreven.	O (Aan deze norm wordt gedeeltelijke voldaan.) Er zijn heldere dienstverleningsovereenkomsten, maar deze zijn deels nog onder constructie (met name ten aanzien van ICT).
	d. De processen zijn inzichtelijk gemaakt en zijn ingestoken op een zo efficiënt mogelijke uitvoering.	O (Aan deze norm wordt gedeeltelijke voldaan.) Hier wordt nog aan gewerkt als onderdeel van het Huis op orde project.
	e. Per taakgebied is de dienstverlening beschreven	O (Aan deze norm wordt gedeeltelijke voldaan.) In de onlangs opgestelde producten- en dienstencatalogi voor PSA en Inkoop staat de dienstverlening goed beschrijven. Voor ICT geldt dit nog niet.
3.2 Wat voor kernwaarden bestaan er bij het SSC?	a. De kernwaarden corresponderen met de kernwaarden van de afzonderlijke gemeenten	O (Aan deze norm wordt gedeeltelijke voldaan.) Hier wordt aan gewerkt in het kader van het Huis op orde.
3.3 In hoeverre worden de (output) prestaties gemeten en zijn deze verbeterd?	a. De (output) prestaties worden gemeten en gerapporteerd. Met output prestaties wordt in dit verband bedoeld: • Geld; • Producten; • Diensten; • Klanttevredenheid.	X (Aan deze norm is niet voldaan.) Wel zijn in de (nieuwe) producten- en dienstencatalogi en dienstverleningsovereenkomsten Kritische Prestatie Indicatoren opgenomen en Service Level Agreements. Hierop wordt bij PSA en Inkoop nu op gestuurd. Op het gebied van ICT dient hier nog een slag in geslagen te worden.
	b. Aan de resultaten uit de meting worden concrete acties verbonden.	X (Aan deze norm is niet voldaan.)
	c. Er is vanuit het SSC systematische aandacht voor medewerkerstevredenheid	V (Aan deze norm is voldaan.)

5.5 Duurzame aandacht voor medewerkers

Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven is de formatie van bijna 95 fte in 2013 bij de afronding van de plaatsingsprocedure in 2014 gereduceerd tot zo'n 84 fte. Hierbij is voornamelijk gebruik gemaakt van vacatureruimte welke niet is ingevuld.

Vanuit verschillende interviews en documenten is gebleken dat de aandacht tijdens de oprichting en net daarna vooral heeft gelegen bij de efficiëntie en de cijfers en minder bij de menselijke kant. Mede middels projecten van het Huis op orde wordt hier nu juist wel aan gewerkt. Medewerkers zijn nog niet in alle drie de domeinen in staat om werk van elkaar over te nemen.

Bij PSA lukt dit voor een groot deel al wel, voor Inkoop ook (al is hier juist ook toegewerkt naar specialisatie) en bij ICT nog het minst, omdat de processen hier nog het minst zijn geïntegreerd en hier tussen de partnerorganisaties nog geen afspraken over zijn gemaakt.

Eind 2013 is er een ontwikkelbudget beschikbaar gesteld voor het SSC. Het SSC had, naast het reguliere opleidingsbudget voor het bijhouden van de specifieke vakkennis, behoefte aan een ontwikkelbudget. Dit ontwikkelbudget is benut voor het verder ontwikkelen van medewerkers op de kernwaarden van het SSC, teamvorming, houding en gedrag, leiderschap. Het verder invoeren van leanmanagement, standaardiseren van processen, advies over organisatieontwikkeling en de advies over de ontwikkeling van nieuwe activiteiten. Daarnaast wordt er sinds de zomer van 2014 vanuit de projecten Huis op orde gewerkt aan teamvorming en ontwikkeling van medewerkers. In de begroting van 2015 is er ook specifiek budget opgenomen voor de ontwikkeling en opleiding van personeel.

In het eerste kwartaal van 2015 is er een Medewerkers Tevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder alle medewerkers van de gemeente Zwolle. De resultaten hiervan zijn ook terug gekoppeld aan de medewerkers van het SSC. De uitkomsten voor het SSC zijn in het onderzoek vergeleken met de uitkomsten voor de gehele gemeente Zwolle. In deze vergelijking vallen de lagere scores op voor het SSC op de gebieden informatie en communicatie, betrokkenheid bij de organisatie en ontwikkelingsmogelijkheden. De vragen met betrekking tot informatie en betrokkenheid hadden betrekking op de gemeente Zwolle, niet op het SSC. Dus hoewel het SSC (formeel) onderdeel uit maakt van de gemeente Zwolle, wordt de verbondenheid hiermee niet sterk gevoeld. Uit het groeps gesprek met medewerkers blijkt hieraan ook een dubbele kant te zitten: het SSC is een eigenstandige unit binnen de gemeente Zwolle en staat meer op afstand, maar heeft tegelijkertijd ook te maken met en is afhankelijk van het personeelsbeleid en dergelijke van diezelfde gemeente.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de normen inclusief beoordeling ten aanzien van de aandacht voor medewerkers van het SSC. Het normenkader is opgenomen in Bijlage A.

Vraag	Norm	Oordeel
5.1 In hoeverre zijn de medewerkers flexibel en kunnen ambtenaren gemakkelijk klussen vanuit de andere organisaties oppakken?	a. Medewerkers kunnen gemakkelijk taken van de andere deelnemende organisaties oppakken.	O (Aan deze norm wordt gedeeltelijke voldaan.). Voor medewerkers PSA en Inkoop is dit het geval. Voor ICT nog niet.
5.2 Is er vanuit het management van het SSC aandacht voor cultuurverschillen?	a. Er is vanuit het management van het SSC gerichte aandacht voor cultuurverschillen binnen het SSC vanuit het belang van de medewerkers en van de organisatie.	V (Aan deze norm is voldaan.)
5.3 Op welke manier wordt aandacht geschonken aan de ontwikkeling van medewerkers?	a. Het SSC heeft een eigen volwaardig personeelsbeleid of valt onder het personeelsbeleid van de gemeente Zwolle	V (Aan deze norm is voldaan.)
	b. De medewerkers van het SSC hebben een persoonlijk ontwikkelperspectief	V (Aan deze norm is voldaan.)

6. Overige bevindingen

Dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen op onderzoeksvragen waarvoor geen gebruik is gemaakt van een normenkader. Dit betreft het beleid verbonden partijen (paragraaf 6.1) en de explorerende vraag ten aanzien van het toekomstperspectief van het SSC Bedrijfsvoering (paragraaf 6.2).

6.1 Beleid verbonden partijen

Is de oprichting van het SSC en de afspraken die zijn gemaakt in overeenstemming met het beleid verbonden partijen van de gemeente Zwolle? De Kadernota verbonden partijen stamt uit 2008, op dit moment wordt bekeken in hoeverre deze geüpdatet dient te worden, mede naar aanleiding van het onderzoek naar verbonden partijen van de rekenkamercommissie uit 2013.

Officieel is het SSC Bedrijfsvoering geen verbonden partij zoals aangegeven in de Kadernota. In de Kadernota wordt dezelfde definitie voor een 'verbonden partij' gebruikt als door de commissie BBV. Volgens onder meer het Besluit Begroting en Verantwoording (artikel 1, lid b en c) en de commissie BBV is een centrumgemeenteconstructie (formeel) geen verbonden partij. Het is een Gemeenschappelijke Regeling zonder rechtspersoonlijkheid. Handelingen van de centrumgemeente (en dus het Shared Service Centrum) vallen direct onder het bestuur van de gemeente Zwolle. Het SSC is dus geen aparte entiteit waarin de gemeente een financieel en/of bestuurlijk belang heeft. Overigens staat het SSC in de jaarrekening en de begroting van de gemeente Zwolle en Kampen wel opgenomen in de lijst met verbonden partijen.

Indien het SSC wel als verbonden partij zou worden aangemerkt, dan dient deze te voldoen aan een aantal eisen zoals gesteld in de Kadernota. In de Kadernota wordt gesteld dat deelneming aan een verbonden partij iedere keer een specifieke afweging vraagt. Centraal in de besluitvorming omtrent deelname aan een verbonden partij dienen de volgende vragen te staan:

- a. Wat is het doel van de samenwerking?
- b. Welke risico's worden gelopen (financieel en bestuurlijk) beheersmaatregelen?
- c. Meest geëigende vorm/wijze van sturing goed geregeld?

De Kadernota geeft aan dat de volgende informatie bij de besluitvorming over deelname aan een verbonden partij voorhanden dient te zijn:

- a. een risicoanalyse;
- b. een vastgesteld toezichtarrangement (met hierin de doelstelling, taakomschrijving, risico's, sturingsvisie, wijze van borging publieke belangen, wijze van verantwoording en de wijze van evaluatie).

Bij de besluitvorming door de gemeenteraad van Zwolle inzake de Gemeenschappelijke Regeling van het SSC Bedrijfsvoering is geen aparte risicoanalyse aangetroffen. Onder het kopje 'risicoanalyse' in het collegebesluit wordt verwezen naar enkele artikelen in de Gemeenschappelijke Regeling. Deze artikelen gaan niet in op de risico's of op eventuele beheersmaatregelen. Daarnaast was het toezichtarrangement niet (volledig) vastgesteld.

6.2 Toekomstige ontwikkeling SSC

Het SSC bestaat tot op heden uit drie partnerorganisaties. Uit de gesprekken blijkt dat toekomstige uitbreiding van het SSC als een reële mogelijkheid wordt gezien met name van taken die behoren tot de bedrijfsvoering. Ook uitbreiding met betrekking tot nieuwe partners wordt als een reële mogelijkheid beschouwd door het SSC en de drie partnerorganisaties.

In de huidige Gemeenschappelijke Regeling is opgenomen wat de mogelijkheden zijn met betrekking tot toetreding van nieuwe partners tot het SSC:

- a. toetreding tot deze regeling door andere bestuursorganen is mogelijk. Toetreding geschiedt door middel van wijziging van deze regeling;
- b. toetreding is alleen mogelijk indien het bestuursorgaan dat wenst toe te treden - hierna genoemd toetreders - toetreedt voor alle bedrijfsvoeringsgebieden die op dat moment zijn ondergebracht;
- c. de toetreders zendt een verzoek tot uittreding aan de centrumgemeente;
- d. de toetreders betaalt de specifieke aansluitkosten.

Artikel 10 lid 1 bepaalt dat toetreding geschiedt door middel van wijziging van deze regeling. De wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling is opgenomen in artikel 9 en is mogelijk bij een eensluidend besluit van de colleges en burgemeesters c.q. de commissaris van de Koning van partnerorganisaties.

Voor wat betreft de uitbreiding van het SSC met betrekking tot nieuwe partners worden twee gemeenten concreet genoemd als eventuele toetreders tot de Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering. De gemeenten Dalfsen en Dronten zouden deze nieuwe partners kunnen worden in het SSC. Deze gemeenten hebben kenbaar gemaakt dat zij graag willen toetreden tot het SSC. De gemeente Dronten is gelegen in de provincie Flevoland en de gemeente Dalfsen in de provincie Overijssel. Beide gemeenten werken al samen met de gemeenten Zwolle en Kampen en hebben verkend wat de mogelijkheden zijn ten aanzien van een eventuele toetreding tot het SSC. Vanuit Dalfsen is op bestuurlijk en ambtelijk niveau contact geweest met de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel over de mogelijkheden voor wat betreft een toekomstige samenwerking in het SSC. Vanuit Dronten is een onderzoek uitgevoerd naar wat het voor Dronten zou betekenen wanneer zij besluit toe treden tot het SSC. Voor mogelijke uitbreiding met partners of met taken van de huidige partners heeft het secretarissenberaad op 1 mei 2014 een protocol en stappenplan vastgesteld.

Naast eventuele toetreding voorziet de Gemeenschappelijke Regeling ook voor wat betreft de uittreding, mocht één van de partnerorganisaties in de toekomst besluiten uit het samenwerkingsverband te willen treden. Zo geschiedt uittreding van het SSC door aangetekend schrijven aan de centrumgemeente. Echter, in de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van deze regeling, 1 oktober 2013, is geen uittreding door de drie oprichtende partnerorganisaties mogelijk (behoudens bijzondere omstandigheden). Daarnaast is opgenomen in de Gemeenschappelijke Regeling dat de financiële gevolgen van uittreding komen voor rekening van de uittredende partnerorganisatie.

Ten aanzien van uitbreiding van het SSC voor wat betreft het aantal partners zijn enkele voor- en nadelen benoemd in de interviews. Een voordeel dat genoemd is in de gesprekken is dat uitbreiding met partnerorganisaties de overheadkosten van het SSC lager zou kunnen brengen. Het nadeel is dat het huidige construct wellicht aanpast zou moeten worden. Het is nog de vraag in hoeverre het juridisch construct houdbaar is wanneer meerdere partijen toetreden tot het SSC. Tevens is benoemd dat het SSC op dit moment een ontwikkeling doormaakt in termen van standaardisering en harmonisering van producten, diensten en processen en zal, voordat uitbreiding aan de orde is, getracht moeten worden het

definitief Huis op orde te brengen. Met betrekking tot uitbreiding ten aanzien van meerdere partijen wordt daarnaast van belang geacht om goed te onderzoeken wat de consequenties zijn van een eventuele uitbreiding met name vanuit het oogpunt voor wat betreft de risicobeperking.

Uitbreiding qua taken wordt door de meeste gesprekspartners ook beschouwd als een reëel mogelijkheid, met name op het gebied van andere bedrijfsvoeringstaken. Echter, aangegeven wordt dat niet alle bedrijfsvoeringstaken kunnen worden overgeheveld aan het SSC, omdat bepaalde taken betrekking hebben op het primaire proces van de verschillende partnerorganisaties.

7. Gemeente Kampen in relatie tot het SSC

Dit hoofdstuk gaat op specifieke onderdelen nader in op de positie van Kampen bij de samenwerking van de drie partijen in het SSC. Eerst wordt de positie van Kampen en de samenwerking toegelicht, waarna wordt ingegaan op de inrichting en de financiële kant.

7.1 De positie van Kampen in relatie tot het SSC

Kampen is qua inbreng de kleinste van de drie partners welke samenwerken binnen het SSC en staat fysiek het meest op afstand van het SSC. De inbreng van de gemeente Kampen is 13% en betrof bij de samenvoeging van de medewerkers op 1 januari 2013 9,25 fte, waarvan 6,5 fte op het gebied van ICT, 2 fte voor PSA en 0,75 fte voor Inkoop.

De positie van Kampen is, net als die van de provincie Overijssel, anders dan die van de gemeente Zwolle. Dit komt tot uiting in het eigenaarschap van het SSC. De gemeente Zwolle is (juridisch) eigenaar. Hiermee heeft de gemeente Kampen het eigenaarschap overgedragen aan de gemeente Zwolle. De oud-medewerkers van Kampen zijn nu in dienst bij de gemeente Zwolle. Deze andere positie komt niet tot uiting in de genomen (college)besluiten ten aanzien van het SSC. Het risico voor de gemeente Kampen (geen zeggenschap over de organisatie en hiermee meer op afstand komen te staan) wordt niet benoemd. De gevolgen van de gekozen inrichting lijken minder een rol gespeeld te hebben in de besluitvorming omtrent juridische vormgeving, dan de snelheid waarmee de regeling aangegaan en ingericht kon worden.

Als opdrachtgever is de positie van de gemeente Kampen vergelijkbaar met die van Zwolle en Overijssel. Hoewel Kampen de 'kleinste' partner is, blijkt uit de gesprekken dat er sprake is van gelijkwaardigheid in overleggen zoals tussen de demandmanagers en in het secretarissenberaad.

De opdrachtgeversrol wordt vanuit de gemeente Kampen vervuld door de drie demandmanagers en de directeur bedrijfsvoering. Het maandelijkse directeur bedrijfsvoeringsberaad tussen de drie partners wordt intern altijd voorbereid bij de gemeente Kampen in een vooroverleg tussen de directeur, de demandmanagers en de gemeentesecretaris.

De dienstverlening vanuit het SSC wordt op de drie domeinen (Inkoop, PSA en ICT) verschillend ervaren. Een verbetering van de dienstverlening ten opzichte van een jaar geleden wordt gemeld, met name op het gebied van inkoop. De specialisatie naar verschillende domeinen van de inkopers zorgt dat er meer expertise voorhanden is. Kampen had voor het SSC geen hele fte aan inkoopadviseur, bij het SSC zitten er veel meer en met specialisatie. Twee dagdelen in de week zijn (inkoop)adviseurs van het SSC aanwezig in Kampen, om op deze manier de (fysieke) afstand tussen de gemeente en het SSC zo klein mogelijk te maken. Dit wordt als zeer prettig ervaren.

Op het gebied van PSA wordt er niet direct betere dienstverlening gezien (maar ook geen slechtere). De gemeente Kampen had het op dit gebied zelf al goed voor elkaar, ook voor het SSC. Wel wordt er afstand ervaren en een slechte bereikbaarheid van het SSC. Ook op het gebied van ICT is de dienstverlening zeker niet slechter geworden, wordt aangegeven, en op een aantal onderdelen is de dienstverlening juist beter. Op dit moment wordt er bij ICT gewerkt aan een eenduidige dienstverleningsovereenkomst en aan

gelijkschakeling van processen. Aangegeven wordt dat de verwachtingen heel hoog waren ten aanzien van ICT, maar deze zijn nu realistischer geworden. Het project om de netwerken (back up) aan elkaar te schakelen gaat er dit jaar voor zorgen dat de kwetsbaarheid van de ICT afneemt voor de gemeente Kampen.

Daarnaast is de aandacht bij het op- en inrichtingsproces van het SSC vooral uitgegaan naar het SSC zelf. De aandacht voor de staande organisatie is soms wat onderbelicht gebleven. Later is het besef gekomen dat ook het inrichten van goed opdrachtgeverschap vanuit de gemeente Kampen (demandmanagement) van groot belang is.

7.2 Inrichting en financiën

Tijdens het oprichtingsproces is er bij de gemeente Kampen veel overleg geweest rondom de overgang van de medewerkers van Kampen naar de gemeente Zwolle. Het proces met de ondernemingsraad en met het georganiseerd overleg (GO) met de vakorganisaties ABVAKABO FNV en CNV Publieke Zaak heeft veel voeten in de aarde gehad. De OR van Kampen heeft in april 2012 een negatief advies uitgebracht over de oprichting van het SSC naar aanleiding van de opgestelde business cases en de cijfers die daarin stonden gepresenteerd. Het college van Kampen is ondanks het negatieve advies toch doorgegaan met de samenwerking met Zwolle en Overijssel, mede omdat de OR'en van Zwolle en Overijssel wel positief hadden geadviseerd (onder voorwaarden). De medewerkers konden echter niet direct geplaatst worden, en zijn per 1 januari 2013 middels een detacheringsconstructie gaan werken vanuit het SSC.

Later in het proces tot oprichting heeft de OR van Kampen wel positief geadviseerd (november 2013) op het organisatie- en formatierapport inzake de organisatie en de formatie van het SSC en in februari 2014 is het Sociaal Plan getekend waardoor de plaatsingsprocedure van de medewerkers van start kon gaan. Het overleg met de OR en het GO heeft geleid tot uitstel van de (verdere) inrichting van het SSC. Ook de gemeenteraad heeft –mede ingegeven door deze overleggen- eind 2012 een motie aangenomen, waarin staat dat er geen verdere onomkeerbare lange termijn verplichtingen mogen worden aangegaan ten aanzien van het SSC.

Ten aanzien van de financiën heeft de gemeente Kampen een inbreng van 13% in verhouding tot in de inbreng van de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel, behoudens maatwerk dienstverlening. In 2014 is dit neergekomen op €1.423.000 zoals blijkt uit het jaarverslag van het SSC. In het jaarverslag van de gemeente Kampen wordt er een te kort geconstateerd ten opzichte van de begroting 2014. Er wordt een nadeel ter grootte van €276.000 en €273.000 geconstateerd. Voor het eerste bedrag lijkt dit voor het grootste deel te komen doordat in de begroting van de Kampen de 'overige kosten' voor een groot deel niet zijn meegenomen. Dit betreft onder andere kosten voor huisvesting, omgekeerde dienstverlening, management en ondersteuning (voor nadere toelichting op de overige kosten zie paragraaf 4.3). Hier is in een eerder stadium vanuit financiën van de gemeente Kampen melding van gemaakt en aangekaart bij het secretarissenberaad. Het tweede bedrag (€273.000) komt doordat een verwacht voordeel door Kampen is ingeboekt op het onderdeel inkoop. Zoals eerder aangegeven (in paragraaf 5.1) komt voordeel op inkoop echter niet terug in de exploitatiebegroting van het SSC, maar in de begroting van de desbetreffende dienst waarvoor wordt ingekocht (deze dienst geeft bij voordeel op inkoop minder uit).

Voor 2015 en verder heeft de directie van de gemeente Kampen de raad om extra budget vanuit de algemene dekkingsmiddelen gevraagd via de 1^e Bestuursrapportage 2015 en de Perspectiefnota 2016-2019. Dat gaat om een structureel bedrag van € 335.000. Bij het beschikbaar komen van dit budget, zal

naar verwachting de begroting aansluiten bij de bijdrage die aan het SSC moet worden gedaan. Daarnaast blijft de structurele taakstelling kansen voor partnerschap ook in de begroting 2015 en verder staan.

Zoals eerder aangegeven (paragraaf 5.1) werken de partners aan een nieuwe verrekensystematiek. Dit is echter nog niet gerealiseerd. Bij de plannen die hiervoor tot nu toe zijn uitgewerkt levert dit nadeel op voor de gemeente Kampen, wat als onwenselijk voor de samenwerking wordt gezien. Op het moment van schrijven wordt er gewerkt aan een nieuw voorstel omtrent outputfinanciering.

Bijlage A | Normenkader

In onderstaande tabel is het normenkader voor het rekenkameronderzoek naar het SSC Bedrijfsvoering weergegeven. De nummering van de vragen in onderstaande tabel corresponderen met de eerdere nummering van de onderzoeksvragen, zoals opgenomen in hoofdstuk twee.

Thema	Norm
1. Is de organisatie financieel en juridisch goed ingericht?	
1.1 Voor welke samenwerkingsvorm en bijbehorende rechtsvorm is gekozen?	a. Het Shared Service Centrum heeft een aparte samenwerkingsvorm- en overeenkomst. b. De afzonderlijke gemeenten zijn bij de samenwerking een gemeenschappelijke regeling aangegaan dan wel een andere variant binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen. c. De ambtelijke capaciteit is op juridisch juiste wijze gebundeld of gedétacheerd. d. De taken zijn overgedragen door de gastgemeenten aan de centrumgemeente middels een mandaatconstructie.
1.2 In hoeverre is sprake van input- dan wel outputfinanciering?	a. Van te voren zijn duidelijke afspraken gemaakt omtrent de financiering van de nieuwe organisatie. b. Duidelijke afspraken omtrent de financiële inbreng zijn gemaakt op basis van objectieve criteria, hierbij valt te denken aan: • Inwoneraantal en/of; • Aantal werkplekken en/of; • Beschikbaar budget en/of; • Formatieomvang en/of; • Anders. c. Financiële inbreng is geregeld op basis van prestatieafspraken.

Thema	Norm
1.3 Welke kosten zijn bij de start van het SSC opgetreden en op welk termijn zijn deze terugverdiend?	a. Tijdens de start is er sprake geweest van opstartkosten. b. Het SSC heeft realistische frictie- en desintegratiekosten in het perspectief van andere samenwerkingsverbanden c. Er zijn afspraken gemaakt over de terugverdientermijn van de opstart- frictie- en desintegratiekosten. De afspraken zijn SMT geformuleerd. Met SMT wordt bedoeld specifiek, meetbaar en tijdsgebonden.
1.4 Welke verdeelsleutel voor de verrekening is er afgesproken?	a. De afspraken omtrent de verdeelsleutel voor de verrekening zijn gebaseerd op objectieve criteria, hierbij valt te denken aan: • Inwoneraantal en/of; • Het financiële budget en/of; • Inbreng van formatie.
1.5 In hoeverre heeft het SSC een financiële taakstelling ten opzichte van een vastgestelde uitgangssituatie bij de start van het SSC?	a. Er zijn afspraken gemaakt ten aanzien van een financiële taakstelling van het SSC. b. Deze afspraken zijn SMT geformuleerd. c. De afspraken ten aanzien van een eventuele financiële taakstelling worden gemonitord.
2. Is de aansturing (governance) effectief en efficiënt (zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek)?	
2.1 Hoe is invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap?	a. In het begin stadium zijn concrete (SMT) afspraken gemaakt over het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. b. De besturen van de gemeenten en de provincie zijn bestuurlijk opdrachtgever. c. De gemeentesecretarissen van de afzonderlijke gemeenten en de provinciesecretaris van de provincie zijn opdrachtgever. d. De taken van de opdrachtnemer zijn helder (SMT) omschreven. e. In de praktijk wordt gehandeld naar de afspraken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer.

Thema	Norm
2.2 In hoeverre is er sprake van een heldere taakverdeling tussen college en raad óf tussen gedeputeerde staten en provinciale staten en het Shared Service Centrum?	a. Tussen college, raad, gemeentelijke organisaties (c.q. provincie) en het SSC zijn heldere taakverdelingsafspraken gemaakt. b. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen het college, raad, gemeentelijke organisaties en het SSC over het afleggen van verantwoording.
2.3 In hoeverre hebben de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel ambities geformuleerd?	a. De afzonderlijke colleges, raden en gedeputeerde staten en provinciale staten hebben doelstellingen en ambities verbonden aan het Shared Service Centrum.
2.4 In hoeverre zijn er dienstverleningsovereenkomsten gesloten tussen de afzonderlijke gemeenten/provincie en het SSC?	a. Tussen de afzonderlijke gemeenten, provincie en het SSC zijn afspraken vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten.
3. Zijn er voldoende waarborgen voor een efficiënte en effectieve dienstverlening; hoe wordt die dienstverlening gemeten en is de dienstverlening tot op heden op niveau?	
3.1 In hoeverre is er een missie en/of visie geformuleerd ten aanzien van dienstverlening en als er een missie en/of visie is geformuleerd welke dan?	a. Het SSC heeft een missie/visie geformuleerd, deze is makkelijk te achterhalen en het SSC werkt hier vanuit zowel beleidsmatig als in de praktijk. b. De focus van het SSC ligt bij de invulling van de behoeften van de klanten. c. Er zijn heldere dienstverleningsovereenkomsten opgesteld waarin de kwaliteitsbeloften zijn beschreven. d. De processen zijn inzichtelijk gemaakt en zijn ingestoken op een zo efficiënt mogelijke uitvoering e. Per taakgebied is de dienstverlening beschreven.
3.2 Wat voor kernwaarden bestaan er bij het SSC?	a. De kernwaarden corresponderen met de (politieke en bestuurlijke) kernwaarden van de afzonderlijke gemeenten.

Thema	Norm
3.3 In hoeverre worden de (output) prestaties gemeten en zijn deze verbeterd?	a. De (output) prestaties worden gemeten en gerapporteerd. Met output prestaties wordt in dit verband bedoeld: a. Geld; b. Producten; c. Diensten; d. Klanttevredenheid. b. Aan de resultaten uit de meting worden concrete acties verbonden. c. Er is vanuit het SSC systematische aandacht voor de medewerkerstevredenheid.
5. Is er (duurzame) aandacht voor het belang van de medewerker?	
5.1 In hoeverre zijn de medewerkers flexibel en kunnen ambtenaren gemakkelijk klussen vanuit de andere organisaties oppakken?	a. Medewerkers kunnen gemakkelijk taken van de andere deelnemende organisaties oppakken.
5.2 Is er vanuit het management van het SSC aandacht voor cultuurverschillen?	a. Er is vanuit het management van het SSC gerichte aandacht voor cultuurverschillen binnen het SSC vanuit het belang van de medewerkers en van de organisatie.
5.3 Op welke manier wordt aandacht geschonken aan de ontwikkeling van medewerkers?	a. Het SSC heeft eigen volwaardig personeelsbeleid of valt onder het personeelsbeleid van de gemeente Zwolle. b. De medewerkers van het SSC hebben een persoonlijk ontwikkelperspectief.

Bijlage B | Overzicht van geïnterviewde personen

De volgende personen zijn in het kader van het rekenkameronderzoek naar het SSC Bedrijfsvoering geïnterviewd:

Naam	Organisatie	Functie	Datum interview
Tom Brouwer Harm Tijms Jan Bos Willem van Een	SSC	Onderdeelscommissie SSC	12 mei 2015
J. Witteveen (ChristenUnie) H.M. Palland-Mulder (CDA) J.E. de Kleine (CDA) G. van der Weerd (SGP) P.J.C. Jacobs (D66) A.J. Boddeus (SP) T. Nieuwenhuizen (PvdA) S. Azer (PvdA) M.B. Spijkerman (VVD)	Kampen	Gemeenteraadsleden	13 mei 2015
Brigitte Schepers	Kampen	Demandmanager Inkoop	18 mei 2015
Conny Hesse	Kampen	Demandmanager PSA	18 mei 2015
Bort Koelewijn en Jan Goedegebure	Kampen	Burgemeester en secretaris	18 mei 2015
M. Kamphuis I. Steinprinz	Overijssel	Demandmanagers	19 mei 2015
M. Rijkschroeff P. van der Does G. de Gaaij	Zwolle	Demandmanagers	19 mei 2015
Regina Riemersma	Zwolle	Secretaris	19 mei 2015
Jan Brink	Zwolle	Portefeuillehouder	19 mei 2015
Aly van der Vegte (VVD) Job Looijenga (ChristenUnie)	Zwolle	Gemeenteraadsleden	19 mei 2015
Ricardo Pannekoek (telefonisch)	Kampen	Demandmanager ICT	20 mei 2015
Bertram Wezenberg (telefonisch)	Kampen	Financieel adviseur	21 mei 2015

Bijlage C | Overzicht van geraadpleegde documenten

Document	Datum
Business case: Handleiding bij sjabloon versie voor de begrotingsronde 2009	29 januari 2008
Kadernota Verbonden Partijen Zwolle	7 oktober 2008
Beloningsbeleid bij Verbonden Partijen	2 april 2009
Eindrapportage onderzoek Kansen voor Partnerschap, Deloitte	2 juli 2010
Partnerschap biedt kansen- PSA, Capgemini	1 juli 2011
Partnerschap biedt kansen-ICT, Capgemini	1 juli 2011
Partnerschap biedt kansen-Inkoop, Capgemini	1 juli 2011
Partnerschap biedt kansen-Visie, Capgemini	1 juli 2011
LeanPrince2	8 oktober 2013
Adviezen OR'en en reactie bestuurders, Kampen t.a.v. formatie- en organisatieplan	11 november 2013
Beslisnota voor het college inzake O&F-rapport	8 januari 2014
Organisatie- en formatierapport SSC	8 juli 2013
Convenant Kansen voor partnerschap	25 juni 2012
Gemeenschappelijke Regeling Shared Service Centrum Bedrijfsvoering	1 oktober 2013
Definitiestudie	29 oktober 2012
Voortgangsrapportage secretarissenberaad: Implementatie SSC Bedrijfsvoering	14 november 2013
Beslisnota voor het secretarissenberaad	13 december 2013
Memo voor het secretarissenberaad	13 december 2013
Aantekeningen t.a.v. implementatieplan SSC ICT	11 december 2013
Voortgangsrapportage secretarissenberaad: Implementatie SSC Bedrijfsvoering secretarissenberaad	12 december 2013
Beslisnota voor de directie inzake O&F-rapport	19 december 2013
Status te ontwikkelen Self Service formulieren	3 januari 2014
Overleg over processen ICT	23 januari 2014
Voortgangsrapportage secretarissenberaad: Implementatie SSC Bedrijfsvoering	21 januari 2014
Schematische uitwerking processen SPA	18 februari 2014

Voortgangsrapportage secretarissenberaad: Implementatie SSC Bedrijfsvoering	Februari 2014
Rekenmodel proces automatisering ICT	26 februari 2014
Financiële voortgangsrapportage	12 september 2014
Memo ontwikkelbudget en post onvoorzien	13 december 2013
Voortgangsrapportage secretarissenberaad: Implementatie SSC Bedrijfsvoering	11 maart 2014
Voortgangsrapportage secretarissenberaad: Implementatie SSC Bedrijfsvoering	16 april 2014
Verslag secretarissenberaad	5 juni 2014
Beslisnota Zwolle voor het college t.a.v. dienstverleningshandvest	30 juli 2014
PFO-format SSC t.a.v. dienstverleningshandvest	30 juli 2014
Raadsinformatiebrief voor de raad t.a.v. het dienstverleningshandvest	30 juli 2014
Beslisnota Zwolle voor het college t.a.v. dienstverleningshandvest SSC	26 augustus 2014
PFO-format SSC t.a.v. dienstverleningshandvest	26 juli 2014
Aanvullende reactie OR Zwolle op F&O-plan SSC	12 december 2013
Advies OR Zwolle t.a.v. O&F plan SSC bedrijfsvoering	31 oktober 2013
Begeleidend schrijven bij organisatie- en formatierapport was-wordt tabel	27 augustus 2013
Begroting 2014 financiële voortgangsrapportage bespreknota voor het secretarissenberaad	13 mei 2013
Acties om mee te nemen richting voortgangsrapportage secretarissenberaad november 2014	16 juni 2014
Checklist Intake project	29 december 2011
Checklist Faalkansen	29 december 2011
Checklist Test environment	29 december 2011
Communicatiemanagementstrategie SSC ICT	3 februari 2014
Configuratiemanagementstrategie SSC ICT	3 februari 2014
Verslag overleg directeuren bedrijfsvoering	12 september 2014
Projectplan Bedrijfsvoering SSC Bedrijfsvoering ZKO	20 februari 2013
Projectplan Implementatie SSC – Inkoop & Contractmanagement	28 februari 2013
Projectplan Implementatie SSC – ICT	1 maart 2013
Projectplan Implementatie SSC- Personeel en Salarisadministratie	18 januari 2013

Dienstverleningshandvest Gemeenschappelijke Regeling SSC Bedrijfsvoering	9 september 2014
Dienstverleningsovereenkomst SSC	15 maart 2014
Eindrapport leantraject Europees aanbesteden SSC	16 mei 2013
Fase eindrapport SSC ICLT	3 februari 2013
Financiële doorkijk SSC 2013-2016	12 april 2013
Beslisnota voor het secretarissenberaad SSC t.a.v. begroting 2015 SSC ZKO	25 september 2014
Beschrijving projecten Huis op Orde SSC (concept)	24 september 2014
Issuerapport SSC ICT	3 februari 2014
Kwaliteitsmanagementstrategie SSC ICT	3 februari 2014
Leerpuntenrapport SSC ICT	3 februari 2014
Beslisnota voor het secretarissenberaad t.a.v. missie, visie en strategie van het SSC	14 maart 2013
Planning- en controlcyclus SCC	7 februari 2014
Product Risico Analyse	2 januari 2012
Productbeschrijving SSC ICT	3 februari 2014
Projectplan Bedrijfsvoering SSC Bedrijfsvoering ZKO	4 februari 2013
Projectplan DienstVerleningsOvereenkomst (DVO)	10 november 2013
Projectplan Implementatie SSC Bedrijfsvoering	24 januari 2013
Rapport SSC Bedrijfsvoering Uitwerking KvP Fase 2B	2 februari 2012
Reactie bestuurder Zwolle t.a.v. advies OR op F&O SSC	31 oktober 2013
Risicomanagementstrategie SSC ICT	3 februari 2014
Memo begroting SSC 2014	12 december 2013
Sociaal Plan voor de plaatsing van medewerkers bij het SSC	4 februari 2014
SSC Startbegroting	22 november 2013
Voortgangsrapportage secretarissenberaad: Implementatie SSC Bedrijfsvoering	16 juni 2014
Voortgangsrapportage november 2014 projecten 'Implementatie SSC Bedrijfsvoering'	November 2014
Voortgangsrapport SSC ICT	3 februari 2014
Detaillering hoofdprocessen I&C	8 oktober 2013
Werkpakket SSC ICT	3 februari 2014
Geactualiseerde Business case SSC	12 april 2013
Raadsvoorstel Kampen t.a.v. de Gemeenschappelijke Regeling Shared Service Centrum	3 juni 2013

Collegebesluit Kampen t.a.v. de Gemeenschappelijke regeling Shared Service Centrum	30 mei 2013
Motie VVD-ChristenUnie Zwolle t.a.v. Shared Service Centrum verdienen mogelijkheden	14 november 2014
Informatienota Perspectief voor shared services overdracht College-Raad	1 mei 2015
Adviesnota college Kampen t.a.v. voornemen tot oprichting van het Shared Service Centrum	18 april 2012
Adviesaanvraag bestuurder Zwolle aan OR t.a.v. Kansen voor Partnerschap voornemen oprichting SSC Bedrijfsvoering	3 april 2012
HR Dienstencatalogus SSC	19 maart 2015
Informatienota voor de raad van Zwolle inzake voornemen tot oprichting van een Shared Service Centrum Bedrijfsvoering	26 april 2012
Informatienota voor de raad van Zwolle inzake voortgang vorming Shared Service Centrum	5 december 2012
Beslisnota raad Zwolle t.a.v. het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling Shared Service Centrum	25 april 2013
Informatienota voor de raad van Kampen inzake voornemen tot oprichting van een Shared Service Centrum Bedrijfsvoering	24 april 2012
Informatienota voor de raad van Kampen inzake voortgang vorming Shared Service Centrum	12 december 2012
Advies OR-Kampen t.a.v. Kansen voor Partnerschap	16 april 2012
Advies OR-Kampen t.a.v. SSC formatie en organisatieplan	11 november 2013
Mailwisseling akkoord begroting secretaris gemeente Zwolle	5 februari 2015
Mailwisseling akkoord begroting secretaris gemeente Kampen	5 februari 2015
Afwijkingsrapport projecten- en portfoliomanagement SSC	
Afwijkingsrapport SSC ICT	
Batenreviewplan P&P	
Batenreviewplan SSC ICT	
Bijlage 2: Business-cases managementsamenvatting	
Bijlagen Eindrapportage onderzoek Kansen voor Partnerschap, Deloitte	

Business case projecten- en portfoliomanagement

Financiën SSC ZKO

Het SSC, stand van zaken, kwalitatieve resultaten

Configuratie item records SSC ICT

Controlset Verbonden Partijen

Bijlage bij PSA Dienstverleningsovereenkomst

Informatienota voor het vooroverleg directeuren BV

Voortgangsrapport project- en portfoliomanagement

Fase eindrapport project- en portfoliomanagement

Getekend addendum bij het Convenant Kansen
voor Partnerschap

Health Check Prince2 project

Implementatieplanning ZKO

Aanvraag/Intake project

Issuerapport project- en portfoliomanagement

Leerpuntenrapport project- en portfoliomanagement

Meerjarenbegroting SSC 2013-2016

Werkdocument Financiën en formatie SSC

Mini business case 2013

Perspectiefnota 2014-2017

Jaarkalender 2015

Producten- en Diensten Catalogus SSC

Bijlage bij Producten- en Dienstencatalogus

Shared Service Centrum: Door Huis op Orde
projecten naar doelmatigheid en voorspelbaarheid

Besluit

Jaargang

Onderwerp

Rekenkameronderzoek SSC (21.15 – 22.30 uur)

De raad van de gemeente Zwolle;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders, d.d. 27-10-2015

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 9 november 2015,

de voorzitter,

de griffier,