

Raadsvoorstel

Status: Besluitvormend

Agendapunt:	5
Onderwerp:	Toetreding Shared Service Center – ONS (SSC – ONS)
Datum:	26 maart 2019
Portefeuillehouder:	drs. E. van Lente
Decosnummer:	917
Informant:	Mark Duijtshoff m.duijtshoff@dalfsen.nl (0529) 488308

Voorstel:

Voorgesteld wordt:

1. Het college toestemming te verlenen tot het deelnemen aan de gemeenteschappelijke regeling bedrijfsvoeringsorganisatie shared service centrum ONS;
2. Hiervoor de structurele lasten ad. € 208.000 voor 2020 en verder ten laste te brengen van het begrotingssaldo;
3. En om de hiervoor benodigde incidentele middelen ad. € 348.000 (2019) en € 222.000 (2020) te dekken vanuit de algemene reserve vrij besteedbaar;
4. De terugvallende middelen i.v.m. overgenomen investeringen door SSC-ONS ad. € 352.000 (2020) ten gunste te laten komen van de algemene reserve vrij besteedbaar;
5. De 11^e begrotingswijziging 2019 e.v. vast te stellen.

Inleiding:

We willen als Dalfsen een zelfstandige gemeente blijven. We zijn ons er echter terdege van bewust dat we, om zelfstandig te kunnen blijven, samen zullen moeten werken. Onze oriëntatie ligt hierbij op samenwerking binnen de regio Zwolle, waarbij wij als hoofdaanleiding/ verandernoodzaak zien dat wij onze:

- Bestuurlijke constellatie en strategie willen versterken;
- Kwetsbaarheid willen verlagen, de eigen kwaliteit willen behouden c.q. verhogen en de uitvoeringskracht op het gebied van beheer en bedrijfsvoering willen versterken.

De afgelopen jaren hebben wij in onze zoektocht naar geschikte samenwerkingspartners verschillende varianten voor samenwerking onderzocht en is er op verschillende manieren uitvoering gegeven aan de wil en noodzaak om samen te werken. De Omgevingsdienst IJsselland, de GGD, het GBLT, de ROVA en de Veiligheidsregio zijn een aantal bekende voorbeelden. Ook op het gebied van bedrijfsvoering is gezocht naar de geschikte samenwerkingspartner. Opties als DSZ (Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland), DOWRi en SSC-ONS zijn hierbij de revue gepasseerd. Onderzoek liet hierbij uiteindelijk zien dat de mogelijkheid om aan te sluiten bij Shared Service Center – ONS (SSC-ONS), een samenwerking tussen de gemeenten Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel, de enige serieuze optie bleek.

12 oktober 2018 heeft de gemeente Dalfsen de intentieovereenkomst met SSC-ONS ondertekend, met als nadrukkelijk doel om volwaardig partner van het Shared Service Center te worden. Concreet betekent dit dat de gemeente Dalfsen de ondersteuning en advisering bij inkoop, de personeels- en salarisadministratie (psa) en in de toekomst ook de automatisering afneemt van het Shared Service Center ONS.

Op 16 oktober 2018 is in de raadscommissie gesproken over het Bedrijfsinformatieplan 2019 - 2020, met als doel kennis te nemen van het voornemen van het college om samenwerking met SSC-ONS (op ICT gebied) verder te onderzoeken en te concretiseren. Uw raadscommissie heeft hierbij aangegeven een voorstel over aansluiting graag tegemoet te zien, waarbij de kanttekening is gemaakt dat zij hierbij ook graag eventuele alternatieven in beeld gebracht wil zien.

Het nu voorliggende voorstel concretiseert het voornemen tot aansluiting bij SSC-ONS en geeft tevens enig inzicht in alternatieven.

Argumenten:

Aanleiding en context

De gemeente Dalfsen kent een lange geschiedenis als het gaat om het zoeken naar samenwerkingspartners. Eerder kenden wij al de DOORSZ gemeenten (2003), een samenwerking tussen Dalfsen, Ommen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst en Zwartewaterland en later DSZ (2007, Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland). Hoewel deze samenwerkingsverbanden op ambtelijk niveau met regelmaat succesjes brachten, brokkelden deze weer af op het moment dat het kwam tot het daadwerkelijk dingen samen doen, oftewel bij het opgeven van een stukje van de eigen autonomie. Met een strategische verkenning naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Dalfsen ('sterker dichtbij', oktober 2011) welke in opdracht van de raad door het college is opgesteld, wordt duidelijk richting gegeven aan hoe het bestuur de samenwerking in de regio ziet. Het volgende wordt geconcludeerd:

"Uiteindelijk kiezen we voor een ontwikkelingsmodel. De samenwerking rond de regionale uitvoeringsdienst en de brandweer in DSZ verband zetten we door, ons realiserend dat deze vervolgens beide- zullen opgaan in het grotere verband van de regio. Verder willen we met name onze bedrijfsvoering met partners gaan uitvoeren. Het gaat daarbij om HRM, ICT, Belastingen en Inkoop. Onze voorkeur gaat uit naar een model van Shared Services, waarbij dat in onze ogen ook in de vorm

van een intergemeentelijke onderneming kan (ROVA model). Samenwerking met Staphorst en Zwartewaterland hierin lijkt logisch en verstandig gezien de politieke constellatie van dit moment en de gedeelde belangen in deze. Het ligt wel voor de hand om gelijk op te schalen naar het niveau van Zwolle/Kampen. Dat laatste heeft dan ook onze nadrukkelijke voorkeur. Aangezien deze twee gemeenten zich op dit moment, samen met de provincie, oriënteren op een gezamenlijk SSC, zien we reële mogelijkheden om daar bij aan te sluiten”¹

In 2014 hebben de gemeenten Dalfsen en Dronten gezamenlijk opdracht gegeven aan adviesbureau PBLQ HEC om te komen tot een businesscase waaruit zou moeten blijken of aansluiting bij de samenwerking tussen gemeenten Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel (SSC-ONS) een serieuze optie is. Dat dit tot 2014 heeft geduurd had vooral te maken met de oprichtingsfase waarin SSC-ONS tot 2014 zat. De conclusie van het rapport was dat samenwerking voor de gemeente Dalfsen vooral voordelen² op zou leveren door:

- Het bereiken van schaalvoordelen door het vergroten van de omvang;
- Het bieden van continuïteit door het beperken van de organisatorische kwetsbaarheid;
- Het verhogen van de kwaliteit door het verbeteren van de werkprocessen en meer professionaliteit van medewerkers. Het SSC biedt meer kansen voor (het aantrekken van) gekwalificeerd personeel en;
- Het verhogen van het innovatief vermogen (wordt vooral bij het domein ICT als punt naar voren gebracht).

Hoewel het aansluiten dus significante voordelen op zou leveren voor de bedrijfsvoering, is destijds toch besloten deelname aan SSC-ONS uit te stellen. Deze keuze had vooral te maken met de (te) hoge migratiekosten. Een verkenning om aan te sluiten bij DOWRi bleek op dat moment geen meerwaarde te bieden.

In 2017 is in opdracht van de gemeente Dalfsen een I&A strategie opgesteld door M&I/Partners. Met deze I&A strategie, vastgesteld in uw college en besproken in de raad, is kritisch gekeken naar de ICT omgeving in Dalfsen. Geconcludeerd wordt dat(niet uitputtend):

- De ICT functie onvoldoende is ingebed als strategisch middel voor de bedrijfsvoering en dat hiertoe de middelen (formatie op I gebied) ontbreken;
- Er hoe-dan-ook samengewerkt moet worden;
- Er aanzienlijk meer financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld.

Oktober 2018 heeft Dalfsen de intentie uitgesproken om op termijn als volwaardige deelnemer toe te treden tot het SSC-ONS en heeft uw college besloten de mogelijkheden hiertoe verder te willen onderzoeken.

Huidige situatie

De taken op het gebied van de personeels- en salarisadministratie en de inkoop functie worden nu al van SSC – ONS afgenomen. Aanleiding hiertoe was het vertrek van onze salarisadministrateur en de noodzaak om inkoopfunctie te versterken, dit na hier herhaaldelijk door de accountant op te zijn aangesproken en een beperkte beschikbaarheid van de ingehuurd adviseur. Beide taakvelden zijn uitbesteed door een dienstverleningsovereenkomst met SSC-ONS aan te gaan, wat in theorie betekent dat deze taken ook weer naar Dalfsen terug gehaald kunnen worden.

¹ 'Sterker Dichtbij' Een strategische verkenning naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Dalfsen. 10 oktober 2011

² Deze voordelen gelden voor alle drie de domeinen PSA, Inkoop en ICT.

Deze dienstverleningsovereenkomst is echter van tijdelijke aard. Niet omdat SSC-ONS ons niet langer op deze wijze wil bedienen, maar omdat wetgeving hier beperkend is, in de zin dat maximaal 20% van de omzet van de gemeenschappelijke regeling (GR) afkomstig mag zijn vanuit partijen die geen partner zijn in de GR.

Waarom aansluiten bij SSC-ONS

Toetreden als volwaardig partner tot SSC-ONS is niet de heilige graal. Het biedt ons echter wel voordelen waarvan wij overtuigd zijn dat wij, wanneer wij de genoemde taken op het gebied van PSA, Inkoop en ICT zelfstandig uit zouden blijven voeren, deze niet zelfstandig kunnen realiseren. De adviezen van externe onderzoeksbureaus (PBLQ 2014, M&I/Partners 2018) zijn als het gaat om het aangaan van samenwerking meer uitgesproken; de gemeente Dalfsen moet, om in de toekomst zelfstandig te kunnen blijven, de samenwerking zoeken op het gebied van bedrijfsvoering. Voordelen voor de gemeente Dalfsen zijn:

- Het bereiken van schaalvoordelen door het vergroten van de omvang;
- Het bieden van continuïteit door het beperken van de organisatorische kwetsbaarheid;
- Het verhogen van de kwaliteit door het verbeteren van de werkprocessen en meer professionaliteit van medewerkers. Het SSC biedt meer kansen voor (het aantrekken van) gekwalificeerd personeel;
- Het verhogen van het innovatief vermogen (wordt vooral bij het domein ICT als punt naar voren gebracht).

Deze voordelen gelden voor alle drie de domeinen PSA, Inkoop en ICT.

Andere voordelen van toetreding tot SSC - ONS (ten opzichte van onderbrenging van taken bij een private marktpartij) is verder dat wij net als andere partners gelijk stemrecht hebben (hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen grote en kleinere deelnemers), waardoor onze inbreng in de besluitvorming en doorontwikkeling van SSC - ONS gewaarborgd is. Er is een bestuur bestaande uit evenveel leden als deelnemers. Een van de collegeleden zal hierin zitting nemen. Verder is een bedrijfsvoeringberaad, die toeziet op uitvoering van de taken en de informatievoorziening richting deelnemers. Zaken die wij als organisatie belangrijk vinden om op te kunnen sturen, zoals ook benoemd in de Kadernota verbonden partijen (2016). Nadere informatie over de gemeenschappelijke regeling vindt u in de bijlagen bij dit voorstel.

Alternatieven

Er zijn alternatieven denkbaar, waarbij de optie om taken uit te besteden aan een marktpartij vanwege het ontbreken aan inbreng in besluitvorming en doorontwikkeling, niet is meegenomen.

Optie 1: uitvoering in eigen beheer en professionaliseren van de beheerorganisatie

We hebben de optie de huidige manier van werken, waarbij we alles in eigen beheer houden, voort te zetten. Dit betekent dat de PSA en inkooptaken terug gehaald worden naar Dalfsen en dat we gaan investeren in het professionaliseren van de eigen ICT omgeving. Hierbij zal de formatie op zowel ICT als PSA moeten worden uitgebreid. De ondersteuning op inkoop kan worden georganiseerd door hiervoor een commerciële partij in te huren. Deze optie is mogelijk goedkoper dan toetreding als partner tot SSC-ONS. Daar staat echter tegenover dat we nog steeds kwetsbaar zullen zijn en dat ook het innovatief vermogen beperkt zal blijven. Daarnaast is het de vraag of wij in de huidige markt in staat zullen zijn om geschikte medewerkers aan te trekken en te behouden.

Optie 2: het huidige traject pauzeren en op zoek gaan naar alternatieve samenwerkingspartners

We kunnen het huidige traject om toe te treden tot SSC-ONS on-hold zetten en naar alternatieve samenwerkingspartners te zoeken. Het aantal potentiële samenwerkingspartners in de regio is echter beperkt. We kennen de DOWR organisatie, een samenwerking tussen Deventer, Olst-Wijhe en Raalte. DOWR gaat verder dan SSC-ONS en kent ook samenwerking op het gebied van financiën en belastingen. Daarnaast werken de DOWR gemeenten volgens het zogenaamde gastheermodel,

waarbij ambtelijke bedrijfsvoeringsonderdelen in elkaar worden geschoven en bij de verschillende organisaties worden ondergebracht. In het verleden is DOWR als potentiële partner verkend en zijn er verschillende gesprekken op bestuurlijk en ambtelijk niveau gevoerd. Conclusie was dat DOWR geografisch gezien geen logische keuze zou zijn en dat de kosten voor deelname vergelijkbaar zijn met die van SSC-ONS.

Een andere optie is om opnieuw samenwerking te zoeken met Zwartewaterland en Staphorst. Deze gemeenten hebben echter, na uitspraak van Dalfsen dat wij onze focus richting Zwolle verleggen, zich gewend tot Steenwijkerland en hebben daar inmiddels stappen gezet in een meer intensieve samenwerking op ambtelijk niveau (daar waar gezamenlijk voordeel te behalen is).

Laatste optie is om te onderzoeken of Hardenberg hier iets kan en wil betekenen. Hardenberg zit echter middenin een ontvlechtigingsprocedure na de stukgelopen samenwerking met Ommen. Nu Hardenberg benaderen met deze vraag is dan ook geen optie.

Noodzaak tot een keuze

Zoals hierboven aangegeven, zijn er alternatieven. Beperkende factor in dit geheel is echter de tijd. Al geruime tijd zijn investeringen, omwille van lopende onderzoeken tot samenwerking en toetreding SSC-ONS, uitgesteld. Dit heeft ertoe geleid dat onze ICT omgeving letterlijk op de laatste benen loopt en dat de risico's op verstoring met de dag toenemen.

Het op afstand zetten zal het gevoel van dienstverlening verminderen

We zijn in Dalfsen gewend aan nabijheid in de zin dat als we een probleem hebben, we hiervoor 'even' bij ICT, de inkoper of HR langslopen. Inmiddels kan dit niet meer voor vragen op het gebied van PSA. Deze moeten digitaal ingediend worden. De eerste ervaringen met deze andere manier van dienstverlening zijn wisselend, waarbij met name de langere reactietijd negatief doorklinkt. Ook voor de ICT dienstverlening wordt gevreesd voor langere servicetijden. Hierover zullen dan ook goede afspraken gemaakt moeten worden, waarbij op het onderdeel ICT al de afspraak is gemaakt dat de eerste maanden met een 'floorwalker' gewerkt zal worden. Dit is iemand die in Dalfsen aanwezig zal zijn om ter plaatse problemen op te lossen.

Invloed wordt beperkt

Hoewel we als Dalfsen toe willen treden als volwaardig lid en we daarmee gelijk stemrecht krijgen als de andere deelnemers, zal onze invloed op te maken keuzes kleiner worden. Keuzes worden gemaakt op basis van meerderheid van stemmen (75%), welke een financieel effect kunnen hebben op onze begroting. Ook hierop is de invloed beperkt en kan vooraf geen inschatting worden gemaakt van het risico dat wij hiermee lopen.

Personeel

Toetreding tot SSC – ONS heeft personele consequenties. Hierover is echter uitvoerig met betrokken medewerkers, ondernemingsraad en SSC – ONS gesproken, waarbij nadrukkelijk is afgesproken dat medewerkers, indien zij dit willen, de overstap kunnen maken naar het SSC – ONS.

Duurzaamheid:

N.v.t.

Financiële consequenties:

Het SSC-ONS maakt voor de kostentoe rekening gebruik van verschillende verdeelsleutels (zie bijlage). Voor ICT geldt het aantal fte als verdeelsleutel, voor inkoop het aantal ingekochte uren en voor de Personeels- en Salarisadministratie het aantal loonstroken.

Toetreding tot SSC-ONS heeft een stevig financieel effect op onze begroting en vraagt ook incidenteel om een extra investering. Incidenteel bedraagt de investering € 570.000 (€ 348.000 + € 222.000). Omdat hier echter sprake is van een voorfinanciering (we krijgen de boekwaarde van onze investering in hardware na definitieve besluitvorming door uw raad weer terug) , bedraagt de uiteindelijke incidentele bijdrage € 218.000 (€ 570.000 - € 352.000). Hierbij is rekening gehouden met een

egalisatie van de structurele lasten in 2020 van € 134.000. Voor wat betreft de toename van de structurele lasten kunnen deze verklaard worden doordat wij bij volwaardige toetreding ook een deel van de overhead voor onze rekening krijgen en dat kosten voor ondersteuning op het gebied van inkoop hoger zijn dan op dit moment.

Voorgesteld wordt de incidentele benodigde middelen ad. € 348.000 (2019) en € 222.000 (2020) en te dekken vanuit de algemene reserve vrij besteedbaar en om de terug te ontvangen gelden ad. € 352.000 (2020) ten gunste te laten komen van de algemene reserve vrij besteedbaar. Tevens wordt voorgesteld extra structurele lasten ad. € 208.000 ten laste te brengen van het begrotingsaldo.

Structureel	2019	2020		2021		2022	
			Kst ONS	Begroot	Kst ONS	Begroot	Kst ONS
Onderdeel							
Standaard dienstverlening ICT		€ 748.060	€ 597.226	€ 766.272	€ 787.467	€ 784.938	€ 788.413
Standaard dienstverlening PSA		€ 140.562	€ 140.000	€ 144.076	€ 140.000	€ 147.678	€ 140.000
Standaard dienstverlening inkoop/ contractmanagement		€ 114.912	€ 70.000	€ 117.785	€ 70.000	€ 120.729	€ 70.000
Standaard dienstverlening organisatiekosten		€ 145.962	€ -	€ 149.334	€ -	€ 153.068	€ -
		€ 1.149.496	€ 807.226	€ 1.177.467	€ 997.467	€ 1.206.413	€ 998.413
Tekort		€ -342.270		€ -180.000		€ -208.000	
Incidenteel (tbv migratie naar SSC - ONS)	€ 348.000	€ 222.000					
terug te ontvangen invetering SSC - ONS		€ -352.000					

Communicatie:

Met het team communicatie zal een persbericht worden opgesteld.

Vervolg:

De Raad moet op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen aan het college toestemming verlenen tot toetreding tot de gemeenschappelijke regeling SSC - ONS. Aan de hand van het principe besluit van het college wordt, onder voorbehoud toestemming gemeenteraad, een formeel verzoek tot toetreding gedaan bij het bestuur van SSC - ONS. Het SSC - ONS consulteert haar partners over toetreding, waarna definitieve besluitvorming in de staten en raden volgt.

Bijlagen:

1. Ondertekende versie GR BVO SSC – ONS
2. Intentieovereenkomst SSC – ONS
3. Bijdragebesluit BVO SSC – ONS
4. I&A strategie (2017)
5. Bedrijfsinformatieplan (2018)
6. Begrotingswijziging 2019 e.v.

Burgemeester en wethouders van Dalfsen,

de burgemeester,
drs. E. van Lente

de gemeentesecretaris-alg. directeur,
drs. J.H.J. Berends

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Dalfsen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 26 maart 2019, nummer 917;

overwegende dat toetreding tot het Shared Service Center – ONS bijdraagt aan het behoud van een zelfstandige gemeente Dalfsen;

gelet op het feit dat de gemeente Dalfsen op 12 oktober 2018 hiertoe een intentieverklaring heeft ondertekend met SSC – ONS;

gelet op de wettelijke grondslag van artikel 51 van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen;

b e s l u i t :

1. Het college toestemming te verlenen tot het deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling bedrijfsvoeringsorganisatie shared service centrum ONS;
2. Hiervoor de structurele lasten ad. € 208.000 voor 2020 en verder ten laste te brengen van het begrotingssaldo;
3. En om de hiervoor benodigde incidentele middelen ad. € 348.000 (2019) en € 222.000 (2020) te dekken vanuit de algemene reserve vrij besteedbaar;
4. De terugvallende middelen i.v.m. overgenomen investeringen door SSC-ONS ad. € 352.000 (2020) ten gunste te laten komen van de algemene reserve vrij besteedbaar;
5. De 11^e begrotingswijziging 2019 e.v. vast te stellen.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Dalfsen in zijn openbare vergadering van 27 mei 2019.

De raad voornoemd,

de voorzitter,
drs. E. van Lente

de griffier,
drs. J. Leegwater