



Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord

Oegstgeest en Servicepunt71, evaluatie van de samenwerking



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest



Leidschendam-
Voorburg

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten
info@rekenkamerwvolv.nl • www.rekenkamerwvolv.nl

Rapport met
bevindingen
onderzoek



Colofon

Rekenkamerrapport: 'Oegstgeest en Servicepunt71, evaluatie van de samenwerking'

Leden Rekenkamercommissie:

Peter van den Berg, voorzitter

Saskia van der Haagen, vicevoorzitter

William Segers

Bert Jan Smallenbroek

Michiel Sorber

Wim Wensink

Rolf Willemse

Secretaris:

Rini Teunissen

Uitgave:

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg

Postbus 393

2250 AJ Voorschoten

www.rekenkamerwvov.nl

7 oktober 2016

Opmaak:

Grapefish, Voorschoten

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord

Rapport met
bevindingen
onderzoek



Voorwoord

Aan de gemeenteraad van Oegstgeest,

Voor u ligt het rapport 'Oegstgeest en Servicepunt71, evaluatie van de samenwerking'. In dit rapport doet de Rekenkamercommissie verslag van een onderzoek naar de vraag of de samenwerking in het kader van Servicepunt71 voor de gemeente Oegstgeest de komende jaren voldoende oplevert als het gaat om kostenbesparing, kwaliteitsverbetering en vermindering van de kwetsbaarheid. Het onderzoek is verricht op verzoek van de gemeenteraad van Oegstgeest en is onder de verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie uitgevoerd door het onderzoeksbureau Necker van Naem.

Twee raadsleden hebben zitting genomen in een klankbordgroep. Met hen bespraken wij de opzet van het onderzoek, de keuze voor het onderzoeksbureau en de conceptversie van het onderzoeksrapport met bevindingen.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat Servicepunt71, na enkele jaren met aanloopproblemen, naar behoren functioneert en dat de doelen die Oegstgeest met de samenwerking heeft gesteld, worden bereikt. Er zijn nog mogelijkheden om meer efficiencywinst uit de samenwerking te halen. Wij doen de aanbeveling om de mogelijkheden te bekijken om de eigen formatie op het vlak van de bedrijfsvoering terug te brengen.

In het rapport doen wij de aanbeveling om de informatievoorziening van het college van burgemeester en wethouders aan de Raad over Servicepunt71 te verbeteren. Ook doen wij de aanbeveling om op korte termijn een besluit te nemen over de kostprijsystematiek (de verdeling van de kosten van Servicepunt71 over de deelnemende gemeenten). Duidelijkheid hierover zal de samenwerking bevorderen.

Wij willen iedereen bedanken die heeft meegewerkt aan dit onderzoek. Dit betreft met name de wethouder dienstverlening en de ambtenaren van de gemeente en Servicepunt71 die bereid zijn geweest het onderzoeksbureau van informatie te voorzien, de raadsleden Sven Spaargaren en Jan Vos die zitting hadden in de klankbordgroep en de onderzoekers van Necker van Naem, Maaïke van Elteren, Adrie-Jan de Korte en Rembrandt Rowaan.

Tot slot spreken wij de wens uit dat dit rapport een bijdrage levert aan een beter inzicht in het functioneren van Servicepunt71 en de wijze waarop de gemeente haar rollen als mede-eigenaar en opdrachtgever vervult, en daarmee ook aan een efficiëntere en effectievere samenwerking.

Peter van den Berg, voorzitter

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord

Rapport met
bevindingen
onderzoek



Aanbiedingsbrief van de Rekenkamercommissie

Aanleiding en doel van het onderzoek

Sinds 1 januari 2012 werkt de gemeente Oegstgeest met drie andere gemeenten in de Leidse regio (Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude) samen in Servicepunt71. Servicepunt71 zorgt voor de interne bedrijfsvoering van deze vier gemeenten en levert producten en diensten op het gebied van ICT, HRM, financiën, juridische zaken en inkoop, en voor de gemeenten Leiden en Leiderdorp ook de facilitaire zaken.

SP71 is opgericht om voor de vier gemeenten de volgende doelstellingen te realiseren:

- Het bieden van continuïteit door beperking van organisatorische kwetsbaarheid.
- Verder verhogen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering processen.
- Verder verhogen van de professionaliteit en deskundigheid van medewerkers.
- Efficiënter inzetten van de beschikbare menskracht.
- Realiseren van besparingen door schaalvoordelen.
- Bijdragen aan betere dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen.

De gemeente Oegstgeest heeft de afgelopen tijd nagedacht over haar bestuurlijke toekomst. Uitkomst van deze discussie is dat Oegstgeest zich wil richten op versterking van de samenwerking binnen de Leidse regio. Eén van de onderwerpen die tijdens deze gedachtevorming aan de orde kwam is de vraag in hoeverre Servicepunt71 de beoogde voordelen voor de gemeente Oegstgeest voldoende weet te realiseren. Ook bij andere gelegenheden is deze vraag aan de orde gekomen, zoals bij het benchmarkonderzoek van Berenschot uit 2014, bij de Tweede Voortgangsrapportage 2015, toen de Raad heeft moeten besluiten om een extra bijdrage aan Servicepunt71 te betalen (die gedekt wordt uit onzekere inkoopvoordelen) en in het najaar van 2015, toen het college van burgemeester en wethouders de Raad informeerde over een rekenfout bij Servicepunt71. Tijdens de behandeling van de begroting in november 2015 heeft de Raad een motie aangenomen (met zestien stemmen voor en drie tegen) waarin de Rekenkamercommissie wordt verzocht een evaluatie van Servicepunt71 in het onderzoeksprogramma voor 2016 op te nemen en daarbij de volgende suggesties voor onderzoeksonderwerpen te betrekken:

- Kostenontwikkeling dienstverlening.
- Efficiency.
- Overhead.
- Kwaliteit.
- De overgang naar outputsturing.
- Aansluiting koppelvlakken Oegstgeest-Servicepunt71.
- Een ex-post kosten-batenanalyse voor Oegstgeest van deelname aan Servicepunt71.

Naar aanleiding van deze motie heeft overleg plaats gevonden tussen vertegenwoordigers van vijf fracties uit de Raad en leden van de Rekenkamercommissie over de vraag op welke wijze uitvoering aan de motie kan worden gegeven. Afgesproken is dat de Rekenkamercommissie een onderzoek laat uitvoeren naar Servicepunt71, waarbij het onderzoek zou plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie, en de Raad nauw bij de uitvoering van het onderzoek zou worden betrokken. Twee raadsleden hebben zitting genomen in een klankbordgroep waarin de opzet van het onderzoek en de conceptversies van het rapport zijn besproken.

Het onderzoek is uitgevoerd door Necker van Naem.

Centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Levert de samenwerking in het kader van Servicepunt71 voor de gemeente Oegstgeest de komende jaren voldoende op als het gaat om kostenbesparing, kwaliteitsverbetering en vermindering van de kwetsbaarheid?

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord

Rapport met
bevindingen
onderzoek



De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in zeven deelvragen:

1. Hoe hebben de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid van Servicepunt 71 zich ontwikkeld in de periode 2012-2015?
2. Hoe is de kostprijs 2016 (en verder) onderbouwd, en in hoeverre functioneert de kostprijsystematiek?
3. Hoe verhoudt de kostprijs van Servicepunt zich ten opzichte van andere organisaties?
4. Hoe wordt door Servicepunt71 op dit moment invulling gegeven aan de vastgestelde doelstellingen (continuïteit, kwaliteit, efficiency, schaalvoordelen en betere dienstverlening)?
5. Welke kwaliteitswaarborgen zijn bij Servicepunt71 aanwezig die kunnen bijdragen aan een stabiel functioneren in de komende jaren?
6. Hoe vult de gemeente Oegstgeest het (mede-)eigenaarschap in?
7. Hoe vult de gemeente Oegstgeest het opdrachtgeverschap in?

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van het onderzoek (het antwoord op de centrale vraag) is:

Na enkele jaren functioneert Servicepunt71 naar behoren en levert de samenwerking voor de gemeente Oegstgeest een kostenbesparing, kwaliteitsverbetering en vermindering van de kwetsbaarheid op. Er zijn mogelijkheden om meer efficiencywinst uit de samenwerking te halen.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat Servicepunt71 zich na (min of meer ingecalculeerde) aanloopproblemen heeft ontwikkeld tot een organisatie waarin de processen op orde zijn en waarin vooral de laatste jaren veel aandacht wordt besteed aan borging en verhoging van de kwaliteit van de producten en diensten.

De kostenbesparing voor de gemeente Oegstgeest is allereerst het gevolg van efficiencyvoordelen. In 2014 is, wat dit betreft, het omslagpunt bereikt. In de jaren 2012 en 2013 was er sprake van hogere kosten voor de gemeente, vanaf 2014 levert de samenwerking financiële voordelen op.

Naast kostenbesparing als gevolg van efficiënter werken, worden met de samenwerking ook inkoopvoordelen gerealiseerd. Deze worden voor Oegstgeest geschat op ca. 1,5 miljoen over de gehele periode 2011 tot en met 2015. De vraag is wel in hoeverre deze inkoopvoordelen geheel zijn toe te rekenen aan Servicepunt71. Wellicht zou een deel daarvan ook door de gemeente zelf zijn gerealiseerd. Ook moet worden bedacht dat de inkoopvoordelen in de loop der tijd steeds minder zullen worden. Eénmaal behaalde inkoopvoordelen op een bepaald terrein, zullen niet steeds opnieuw kunnen worden gerealiseerd.

De gemeente (in casu het college van burgemeester en wethouders) vervult de rol van mede-eigenaar van Servicepunt71 naar behoren en is de afgelopen jaren gegroeid in de rol van opdrachtgever.

Uit benchmarkgegevens blijkt dat de totale kosten van bedrijfsvoering van de gemeente Oegstgeest (de kosten van de eigen organisatie plus het Oegstgeester aandeel in de kosten van Servicepunt71) hoger zijn dan het landelijke gemiddelde. De belangrijkste verklaring hiervoor lijkt te zijn de keuze die de gemeente de afgelopen jaren heeft gemaakt om de eigen formatie op het bedrijfsvoeringsterrein te versterken om te zorgen voor een goede aansluiting van de gemeentelijke organisatie op de producten en diensten van Servicepunt71 (de zogeheten 'contramal'). Dit is een begrijpelijke keuze in een situatie dat de gemeentelijke organisatie niet op orde was en ook de organisatie van Servicepunt71 nog volop in ontwikkeling was.

Nu Servicepunt71 in een stabiele situatie is terechtgekomen en de kwaliteit van de producten en diensten beter is gewaarborgd, lijkt het een goed moment voor de gemeente om de keuze voor versterking van de eigen organisatie tegen het licht te houden en te bekijken op welke onderdelen de omvang van de eigen formatie kan worden gereduceerd. De gemeente zou in dit verband kunnen bekijken hoe de andere deelnemende gemeenten de bedrijfsvoeringstaken binnen de eigen organisatie hebben vormgegeven.

Een andere manier om meer efficiencywinst uit de samenwerking te halen, is dat Oegstgeest ook facilitaire zaken bij Servicepunt71 gaat onderbrengen.

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord

Rapport met
bevindingen
onderzoek



Aanbeveling 1:

Aan het college van burgemeester en wethouders.

Onderzoek de mogelijkheden om meer efficiencywinst uit de samenwerking in het kader van Servicepunt71 te halen en bekijk daarbij met name de mogelijkheden om de eigen formatie op het vlak van bedrijfsvoering terug te brengen.

Overige conclusies

Conclusie 2:

De informatievoorziening van het college van burgemeester en wethouders aan de Raad over Servicepunt71 kan beter.

De gemeenteraad van Oegstgeest is de afgelopen jaren vooral geïnformeerd over Servicepunt71 door middel van de (ontwerp)begroting en jaarrekening. De informatievoorziening aan de Raad is kennelijk onvoldoende geweest voor de Raad om zich een goed beeld te kunnen vormen van het functioneren van Servicepunt71. Dit is ook de aanleiding geweest voor het onderzoek.

Ondanks het feit dat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering bij het college ligt, is het belang is dat de Raad vanuit zijn kaderstellende (budgettaire) en controlerende rol zicht heeft op het ontwikkelingsproces van Servicepunt71 en dat hij kan beoordelen of de gemeente met deze samenwerking haar doelstellingen weet te realiseren. Hiervoor is informatie nodig over de volgende zaken:

- Wat zijn de kosten van bedrijfsvoering bij de gemeente Oegstgeest (eigen kosten en kosten van Servicepunt die kunnen worden toegerekend aan Oegstgeest) in vergelijking met andere gemeenten en hoe ontwikkelen die kosten zich?
- Hoe kan de kwaliteit van de producten en diensten van Servicepunt71 worden beoordeeld en hoe ontwikkelt die kwaliteit zich?

Aanbeveling 2:

Aan het college van burgemeester en wethouders:

1. *Informeer de Raad over en betrek de Raad bij de ontwikkelingen die zich voordoen bij Servicepunt71. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van informatiebrieven of het organiseren van bijeenkomsten waar ook de directie en medewerkers van Servicepunt aanwezig zijn.*
2. *Verstrek informatie aan de Raad die de Raad in staat stelt om te beoordelen in hoeverre de gemeente met de samenwerking in het kader van Servicepunt71 haar doelstellingen weet te bereiken. Ga bij de Raad na welke informatiebehoefte er is.*

Conclusie 3:

Er moet snel een heldere keuze in de afrekeningsystematiek worden gemaakt:

Reeds langere tijd wordt er gesproken over een verdeelsystematiek die gebaseerd is op het afrekenen op basis van feitelijke prestaties (outputsturing). Het bestuur van Servicepunt71 heeft hierover nog geen formeel besluit genomen. Vooral mogelijke herverdeeleffecten staan de introductie van de nieuwe verdeelsystematiek in de weg.

De begroting 2017 en de collectieve en individuele leveringscontracten zijn op basis van de nieuwe systematiek van outputsturing opgesteld. Er wordt echter afgerekend op basis van de oude systematiek, terwijl de afrekening van meerwerk wel gebaseerd is op de nieuwe systematiek van outputsturing. Daardoor kan spanning optreden tussen de gewenste werkwijze en de formele besluitvorming daarover. Gelet op het feit dat de discussie over de verrekeningsystematiek al enige jaren duurt en het feit dat er sprake is van een onduidelijke hybride situatie met een

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord

Rapport met
bevindingen
onderzoek



verschil tussen begrotingssystematiek en afrekensystematiek, is het wenselijk om snel helderheid te verschaffen over de keuze in begrotingssystematiek.

Bij de nieuwe systematiek wordt een relatief groot aandeel (50%) via een vaste verdeelsleutel over de gemeenten verdeeld. Daarmee wordt geen volledige outputfinanciering gerealiseerd en kunnen dekkingsproblemen in de overheadkosten bij Servicepunt71 ontstaan indien taken verder toenemen.

Aanbeveling 3:

Aan het college van burgemeester en wethouders.

Zorg samen met de andere Servicepunt71-gemeenten ervoor dat met voortvarendheid een formeel besluit wordt genomen over een nieuwe afrekensystematiek. Betrek bij deze keuze de constatering dat in de nieuwe systematiek een relatief groot aandeel (50%) via een vaste verdeelsleutel over de gemeenten wordt verdeeld, waardoor geen volledige outputfinanciering wordt gerealiseerd

Conclusie 4:

Aan de gemeenteraad Oegstgeest:

De hiervoor vermelde aanbevelingen zijn aan het college gericht, omdat het hier zaken betreft die betrekking hebben op de uitvoerende bevoegdheden van het college. Niettemin opereert het college binnen de door de Raad gestelde kaders en dient de Raad erop te kunnen rekenen dat dit adequaat gebeurt.

Hier toe komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbeveling aan de gemeenteraad:

Vraag aan het college van burgemeester en wethouders de aan hem geadresseerde aanbevelingen op te volgen en uiterlijk binnen een half jaar aan de Raad te rapporteren over de voortgang en resultaten

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord

Rapport met
bevindingen
onderzoek



Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders en nawoord van de Rekenkamercommissie

Colofon

Voorwoord

**Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie**

**Bestuurlijke
reactie**

Nawoord

**Rapport met
bevindingen
onderzoek**



Aan:
Rekenkamercommissie
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten

Datum : 14 september 2016
Verzonden : **05 OKT. 2016**
Ons kenmerk : Z-16-17584 / 11241
Contactpersoon : G. van Breugel
Telefoonnummer : 14071

Onderwerp : Bestuurlijke reactie conceptrapport 'SP71/gemeente Oegstgeest'

Geachte Rekenkamercommissie,

Hartelijk dank voor het toezenden van het concept Rekenkamerrapport over Servicepunt71/gemeente Oegstgeest. Wij kunnen ons vinden in de hoofdconclusie dat het Servicepunt71 (hierna: SP71) na enkele jaren naar behoren functioneert, de samenwerking een kostenbesparing, kwaliteitsverbetering en vermindering van de kwetsbaarheid oplevert en dat er daarnaast mogelijkheden zijn om meer efficiencywinst uit de samenwerking te halen. Wij onderschrijven de aanbevelingen die u maakt in het conceptrapport en merken daar graag het volgende over op:

Aanbeveling 1: Onderzoek de mogelijkheden om efficiencywinst uit de samenwerking te halen en bekijk daarbij met name de mogelijkheden om de eigen formatie op het vlak van bedrijfsvoering terug te brengen

In lijn met de concept regionale toekomstvisie en de koers van SP71 (Stip2020) wordt onder het motto "less is more" in de komende jaren, in samenwerking met overige deelnemende gemeenten en SP71, gericht doorontwikkeld naar slim georganiseerde processen, kostenbewust en sober, waarin overbodige processtappen en onnodige regeldruk worden voorkomen. Hierbij is de inzet dat slimme bedrijfsvoering/kwaliteitsverbetering ook kostenbesparingen met zich zal meebrengen voor gemeenten (niet alleen besparen op, maar ook besparen mét bedrijfsvoering). Er wordt daarbij gekoerst op efficiënter en goedkoper werken wat ook voor Oegstgeest in de samenwerking met SP71 zijn vruchten zal afwerpen. Efficiencywinst in de samenwerking is de afgelopen tijd reeds behaald doordat het SP71 meer naar de gemeente is toegehaald. Hierdoor krijgen we meer grip en kunnen de gemeente en SP71 veel beter als

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord



partners samenwerken. De bereikte resultaten over 2012-2015 zijn wij als een stimulus om met elkaar verder te werken aan de doorontwikkeling van de gezamenlijke bedrijfsvoering.

We hebben gekeken naar de mogelijkheden om de eigen formatie op het vlak van bedrijfsvoering terug te brengen. We hebben bewust ingezet en we blijven inzetten op het efficiënter maken van processen en herijken continue met oog voor efficiencywinst hoe we de formatie op bedrijfsvoering inrichten. Daarbij zijn ook resultaten geboekt. Zo is er bijvoorbeeld op het vlak van Inkoop geen sprake meer van een formatie of een contramalfunctie. Ook voor een onderdeel van Facilitaire Zaken zijn wij voornemens dit op korte termijn onder te brengen bij SP71. De externe capaciteit op het vlak van HRM die ten behoeve van ondersteuning bij onze organisatieverandering en de implementatie van kritische HRM processen via SP71 is ingehuurd, kan binnenkort (maart 2017) worden afgebouwd en is dan niet meer aanwezig. De formatie op het gebied van Financiën, ICT en Juridische Zaken is echter nog steeds van belang voor onze organisatie. Bij Financiën en Juridische Zaken gaat het om functies met, naast een contramalfunctie, een eigen takenpakket. Op het gebied van ICT is de “knip” zo gezet dat SP71 het beheer doet van ICT en wijzelf het beleid daarover voeren. Maar ook op dit vlak herijken wij continu, want op het gebied van informatievoorziening werken we regionaal aan een plan Versterken Regionale I-Samenwerking (VRIS) dat betrekking heeft op alle elementen in de gemeentelijke informatievoorziening.

Evenals de andere bij SP71 aangesloten gemeenten hechten wij aan de continuïteit die deze functies op het gebied van Financien, Juridische Zaken en ICT met zich brengen richting SP71 en achten het hebben van een interne gesprekspartner op deze gebieden van belang. Verder hechten we waarde aan de primaire kwaliteit en control die deze functies bijdragen aan onze interne organisatie waarmee ook de kosten richting SP71 kunnen worden gedrukt.

Aanbeveling 2:

- 1. Informeer de raad over en betrek de raad bij de ontwikkelingen die zich voordoen bij Servicepunt71. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van informatiebrieven of het organiseren van bijeenkomsten waar ook de directie en medewerkers van Servicepunt aanwezig zijn.*
- 2. Verstrek informatie aan de Raad die de Raad in staat stelt om te beoordelen in hoeverre de gemeente met de samenwerking in het kader van Servicepunt71 haar doelstellingen weet te bereiken. Ga na bij de raad welke informatiebehoefte er is.*

Wij kunnen deze aanbeveling van harte onderschrijven. Wij hebben de raad verschillende malen ingelicht over en betrokken bij ontwikkelingen die zich voordoen bij SP71. Zo is de raad in januari 2016 geïnformeerd over de evaluatie van het functioneren van het SP71 over de periode 2012-2015. Deze Bestuursevaluatie gaf de raad een beeld van de ontwikkeling van de dienstverlening door SP71, de financiële resultaten en van de ontwikkeling van SP71 als organisatie tussen 2011 en 2016. In deze raadsmededeling is aangegeven dat de raad nadrukkelijk zou worden meegenomen bij de besluitvorming door het bestuur van SP71 over de toekomst en de voorgenomen koers van SP71 (Stip2020). Bij raadsmededeling van 15 maart 2016 is de raad (in tegenstelling tot het proces bij de andere aangesloten gemeenten) geïnformeerd over de Stip 2020 en is de raad in de gelegenheid gesteld zijn aandachtspunten kenbaar te maken. Dit in verband met de signalen van de raad rond het functioneren van SP71 en de wens van de raad grip te hebben op verbonden partijen. Op 7 april 2016 zijn deze aandachtspunten door de betrokken wethouder/portefeuillehouder opgehaald tijdens een bespreking met de woordvoerders SP71 van de fracties. De aandachtspunten van de raad zijn vervolgens betrokken bij de definitieve besluitvorming omtrent de toekomstvisie en de voorgenomen koers van SP71. Een dergelijke werkwijze onderstreept uw aanbeveling en zullen wij blijven volgen.



Op 10 mei 2016 heeft een informatieve raadsbijeenkomst plaatsgevonden over de organisatieontwikkelingen van de gemeente Oegstgeest. Wij hebben geconstateerd dat de inhoud van deze avond aansloot bij de behoefte van de raad. Wij kunnen ons voorstellen dat een dergelijke avond voortaan wordt georganiseerd met betrokkenheid van de ontwikkelingen binnen SP71. Dat geeft een beeld van de gehele bedrijfsvoering.

Wij zullen in lijn met uw aanbeveling nagaan welke informatiebehoefte er bij de raad is. Hiertoe gaan wij voorstellen om met de woordvoerders SP71 van de fracties een bijeenkomst te organiseren om te spreken over de informatiebehoefte. Wij streven ernaar in het eerste kwartaal van 2017 een bijeenkomst te beleggen met de raad.

Aanbeveling 3:

Zorg samen met de andere Servicepunt71-gemeenten ervoor dat met voortvarendheid een formeel besluit wordt genomen over een nieuwe afrekensystematiek. Betrek bij deze keuze de constatering dat in de nieuwe systematiek een relatief groot aandeel (50%) via een vaste verdeelsleutel over de gemeenten wordt verdeeld, waardoor geen volledige outputfinanciering wordt gerealiseerd.

Ook deze aanbeveling zullen wij overnemen om voortvarend te komen met een nieuwe verrekensystematiek. Met betrokkenheid van het bestuur van SP71 wordt een nieuwe algemene verdeelsleutel ontwikkeld die eind 2016/begin 2017 door het bestuur zal worden vastgesteld. Hierover zijn in het bestuur van SP71 afspraken gemaakt. Afhankelijk van de besluitvorming kan een eventuele nieuwe verdeelsleutel worden verwerkt in de begroting van SP71.

Wij hopen met bovenstaande reactie toegevoegde waarde te leveren aan uw onderzoek.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Oegstgeest,

H.A. Leegstra
secretaris

E.R. Jaensch
burgemeester

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord

Rapport met
bevindingen
onderzoek



Nawoord

De Rekenkamercommissie heeft van het college van burgemeester en wethouders van Oegstgeest de bestuurlijke reactie ontvangen, waarvoor onze hartelijke dank. Het college kan zich vinden in de hoofdconclusie en onderschrijft de aanbevelingen. In de bestuurlijke reactie is nadere toelichting gegeven op de aanbevelingen, onder andere welke acties het afgelopen jaar reeds zijn ondernomen en welke acties de komende tijd worden uitgevoerd.

De Rekenkamercommissie is verheugd met deze reactie. Van de acties nemen wij kennis.

Colofon

Voorwoord

**Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie**

**Bestuurlijke
reactie**

Nawoord

**Rapport met
bevindingen
onderzoek**



Rapport met bevindingen onderzoek

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord

Rapport met
bevindingen
onderzoek



Rekenkamercommissie Wassenaar,
Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-
Voorburg (WVOLV)

EVALUATIE SP71

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord



Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord

Rapport met
bevindingen
onderzoek

Onderzoekers:

Drs. M.M. (Maaïke) van Elteren
Drs. Adrie-Jan de Korte RA
Rembrandt Rowaan Msc

Contactpersoon:

Maaïke van Elteren
T. 06-45156342
E. maaïke@necker.nl

Kenmerk:

RO 14801

Datum:

12-09-2016



Inhoudsopgave

EVALUATIE SP71	1
1 Onderzoeksverantwoording	3
1.1 / Aanleiding	3
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	3
1.3 / Afbakening	4
1.4 / Onderzoeksuitvoering	5
1.5 / Leeswijzer	5
1 Periode 2012-2015	6
1.1. Inleiding	6
1.2. Voorbereiding en start samenwerking SP71	6
1.3 Ontwikkeling bijdrage gemeente Oegstgeest	8
1.4 Inkoopvoordelen	10
1.4 Ontwikkeling kwaliteit en kwetsbaarheid	12
1.5 Bestuursevaluatie	12
2 Kostprijs en kostprijsystematiek	15
2.1. Inleiding	15
2.2. Basis van de kostprijsystematiek	15
2.3. Beschrijving en analyse van de nieuwe verdeelsystematiek	16
2.7. Analyse en oordeelsvorming inzake de kostprijsystematiek	19
3 Kwaliteit bedrijfsvoering SP71	21
3.1 / Inleiding	21
3.2 / Schaalsprong	21
3.3 / Continuïteit	21
3.4 / Kwaliteit	23
3.5 / Professionaliteit	23
3.6 / Schaalvoordelen	24
4 Eigenaarschap	26
4.1 / Inleiding	26
4.2 / Bedrijfsvoeringsorganisatie	26
4.3 / Deelname aan bestuur vanuit de gemeente Oegstgeest	26
4.4 / Visievorming bestuurlijke samenwerking en bedrijfsvoering	27
4.5 / Financiële positie van de Gemeenschappelijke Regeling	27
4.6 / Planning- & Control-instrumentarium	29
4.7 / Vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	30
4.8 / Toe- en uittrading in de Gemeenschappelijke Regeling	30



5 Opdrachtgeverschap	33
5.1 / Inleiding	33
5.2 / Instrumentarium	33
5.3 / Koppelvlak	34
5.4 / Kwaliteit dienstverlening	35
5.5 / Incidenten	36
6 Benchmark	38
6.1 / Inleiding	38
6.2 / Formatie	38
6.3 / ICT	39
6.4 / Productieve uren	40
6.5 / Opleidingsbudget	41
6.6 / Inschaling	41
6.7 / Ziekteverzuim	42
Bijlage 1. Geraadpleegde documenten	44
Bijlage 2. Geïnterviewde personen	48

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord



1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De gemeente Oegstgeest werkt sinds 2012 samen met de gemeenten Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude in Servicepunt71 (SP71). Deze samenwerking richt zich op interne bedrijfsvoering en heeft verschillende doelen, waaronder het realiseren van financiële besparingen, het beperken van organisatorische kwetsbaarheid en het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening.

De gemeenteraad van Oegstgeest plaatst sinds enige tijd vraagtekens bij de realisatie van doelstellingen door Servicepunt71, zo bleek tijdens discussies in het najaar van 2015 over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Oegstgeest. Tijdens de raadsvergadering van 5 november 2015 nam de gemeenteraad een motie aan waarin de rekenkamercommissie wordt verzocht om een evaluatie van Servicepunt71.¹ Aanleiding voor de zorgen zijn een extern benchmarkonderzoek uit 2014, een extra te betalen bijdrage aan SP71 en een rekenfout bij SP71 in het najaar van 2015 die gevolgen heeft voor de gemeentelijke begroting van de komende jaren.²

De Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg (WVOLLV) honoreerde dit verzoek van de gemeenteraad Oegstgeest. De Rekenkamercommissie heeft het bureau Necker van Naem opdracht gegeven een evaluatie van SP71 uit te voeren. Deze rapportage is een weerslag van de evaluatie.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling

Regionale samenwerking biedt mogelijkheden voor gemeenten om kosten te besparen, kwaliteit te verhogen en/of de organisatorische kwetsbaarheid te beperken. Tegelijkertijd kan het op afstand plaatsen van taken resulteren in een beperkter zicht op behaalde resultaten en is de realisatie van gestelde doelen geen zekerheid. Het belangrijkste doel van dit onderzoek is na te gaan of de gemeente Oegstgeest de komende jaren voldoende waar voor haar geld krijgt met producten en diensten die zij afneemt van Servicepunt71 ('value for money'). Oftewel: kunnen de gestelde doelen inzake *kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid* de komende jaren daadwerkelijk worden gerealiseerd met de samenwerking in SP71?

Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Levert de samenwerking in het kader van Servicepunt71 voor de gemeente Oegstgeest de komende jaren voldoende op als het gaat om kostenbesparing, kwaliteitsverbetering en vermindering van de kwetsbaarheid?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in zeven deelvragen:

1. Hoe hebben de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid van Servicepunt71 zich ontwikkeld in de periode 2012-2015?
2. Hoe is de kostprijs 2016 (en verder) onderbouwd, en in hoeverre functioneert de kostprijsystematiek?

¹ Motie onderzoek Servicepunt71 d.d. 5 november 2015

² Berenschot. Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten. Oegstgeest (augustus 2014)



3. Hoe verhoudt de kostprijs van Servicepunt71 zich ten opzichte van andere organisaties?
4. Hoe wordt door Servicepunt71 op dit moment invulling gegeven aan de vastgestelde doelstellingen (continuïteit, kwaliteit, efficiency, schaalvoordelen en betere dienstverlening)?
5. Welke kwaliteitswaarborgen zijn bij Servicepunt71 aanwezig die kunnen bijdragen aan een stabiel functioneren in de komende jaren?
6. Hoe vult de gemeente Oegstgeest het (mede-)eigenaarschap in?
7. Hoe vult de gemeente Oegstgeest het opdrachtgeverschap in?

Deze zeven deelvragen zijn uitgewerkt in gedetailleerde normen en aandachtspunten. Ieder hoofdstuk sluit af met een analyse en beoordeling van de normen en aandachtspunten.

1.3 / Afbakening

Tijdsperiode

De gestelde vraag is toekomstgericht. Ons onderzoek is erop gericht om vanuit de achterliggende jaren en de huidige situatie aanknopingspunten te geven voor een inschatting van die toekomst. Dat wil zeggen dat de ontwikkeling van kosten en kwaliteit van de dienstverlening van Servicepunt71 aan de gemeente Oegstgeest in de komende jaren centraal staat. Specifiek richten we ons op de periode 2016-2020. Voor deze periode is de visie op Servicepunt71 – die de raad in 2016 heeft vastgesteld - uitgangspunt. Met deze visie is een nieuwe stip op de horizon gezet. De keuzes die met deze visie zijn vastgelegd, zijn mede bepalend voor de ontwikkeling van de prijs-kwaliteitverhouding van de dienstverlening. De visie is daarmee een basis voor het onderzoek. De periode 2012-2015 is de referentieperiode van het onderzoek. Dit onderzoek kijkt (in beperkte mate) terug naar de ontwikkeling van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid in de periode 2012-2015. De focus ligt hierbij op de achterliggende oorzaken van onder andere extra bijdragen van de gemeente Oegstgeest aan Servicepunt71 en op de ervaren kwaliteit en kwetsbaarheid door Servicepunt71 en de gemeente Oegstgeest. Waar nodig gaan wij in op de actualiteit bijvoorbeeld bij de begroting 2017.

Focus op gemeente Oegstgeest

Servicepunt71 is een samenwerkingsverband waarin vier gemeenten de rol van eigenaar vervullen. Dit onderzoek richt zich alleen op het perspectief van de gemeente Oegstgeest. Het perspectief van de gemeenten Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude is geen onderdeel van dit onderzoek.

Vergelijking kostprijs

Om een vergelijking te maken van (componenten van) de kostprijs van Servicepunt71 met andere organisaties (gemeenten) is gebruik gemaakt van bestaande gegevens van Servicepunt71 en de gemeente en van bestaande normgegevens, zoals bijvoorbeeld de Berenschotbenchmark Formatie.



1.4 / Onderzoeksuitvoering

In deze evaluatie is de centrale vraag naar de toegevoegde waarde van SP71 in termen van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid ('value for money') beoordeeld aan de hand van een aantal aandachtsgebieden. Deze aandachtsgebieden vormden de kern van het onderzoek en vormen ook de structuur van dit rapport.

1. een beoordeling van de ontwikkeling van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid van SP71 in de periode 2012-2015;
2. de ontwikkeling van de kostprijs en de onderbouwing van de kostprijsystematiek;
3. kwaliteitswaarborgen van de interne bedrijfsvoering van SP71;
4. de gemeente Oegstgeest als (mede-)eigenaar en opdrachtgever.

Als eerste stap zijn in dit onderzoek de dossiers bestudeerd en hebben we oriënterende gesprekken gevoerd met sleutelfiguren bij Servicepunt71 en de gemeente. Aan de hand van nadere dossieranalyse en (groeps-)interviews heeft een verdieping plaatsgevonden op de kostprijs en kostprijsystematiek, de bedrijfsvoering van SP71 en opdrachtgeverschap en eigenaarschap van de gemeente. Na de interviews en de documentanalyse zijn twee (separate) toetsingssessies georganiseerd met Servicepunt71 en de gemeente. Deze sessies hadden als doel analyse en argumentaties te toetsen, aan te scherpen en verrijken. De cijfers die ten grondslag liggen aan de benchmark op formatie zijn ter controle op feitelijke juistheid en volledigheid tijdens het onderzoek voorgelegd aan de gemeente en SP71. De rapportage is van 20 juli tot en met 25 augustus aangeboden voor wederhoor aan de ambtelijke organisatie van de gemeente en SP71 en in september voor een bestuurlijke reactie van het college van B&W van de gemeente Oegstgeest.

1.5 / Leeswijzer

Deze Nota van bevindingen bevat de onderzoeksbevindingen en bestaat uit 6 hoofdstukken. Hoofdstuk 1 gaat in op de periode 2012-2015. Hoofdstuk 2 gaat over de kostprijs en de kostprijsystematiek. In hoofdstuk 3 beschrijft de rekenkamercommissie de kwaliteit van de bedrijfsvoering van SP71. Het vierde en vijfde hoofdstuk gaan in op het opdrachtgever en eigenaarschap van de gemeente Oegstgeest. In hoofdstuk 6 komt de benchmark aan bod. Als bijlagen van dit rapport zijn opgenomen een overzicht van geraadpleegde documenten en van geïnterviewde personen.



1 Periode 2012-2015

1.1. Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we terug naar de periode 2012-2015. We geven een beschrijving en analyse van de ontwikkeling van de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid in de genoemde periode. De focus ligt op de vraag in hoeverre de samenwerking in Servicepunt71 heeft geleid tot de verwachte financiële voordelen.

1.2. Voorbereiding en start samenwerking SP71

Aan de start van de samenwerking van de gemeenten Oegstgeest, Leiderdorp, Leiden en Zoeterwoude in Servicepunt71 ligt het bedrijfsplan *SSC Leidse Regio. Van, voor en door de gemeenten* ten grondslag.³

Met de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering hebben de vier gemeenten op dat moment de volgende doelstellingen voor ogen:⁴

1. het bieden van continuïteit door beperking van organisatorische kwetsbaarheid;
2. het verder verhogen van de kwaliteit van processen;
3. het verder verhogen van de professionaliteit en deskundigheid van medewerkers;
4. het efficiënter inzetten van de beschikbare arbeidskracht;
5. het realiseren van besparingen door schaalvoordelen;
6. en bijdragen aan betere dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen.

De kostenbesparing moet gerealiseerd worden door enerzijds efficiënter te werken (standaardisatie en harmonisatie) en anderzijds door inkoopvoordelen. De beoogde kostenbesparing voor de deelnemende gemeenten is tot uitdrukking gebracht in de initiële begroting van Servicepunt71 die is opgesteld in de projectfase (voorbereiding bedrijfsplan). De bestaande formatie bij de vier gemeenten vormde een belangrijke basis voor het vaststellen van de voor het Shared Service Center (SSC) benodigde formatie. De over te brengen formatie vormde de basis voor de hoogte van de gemeentelijke bijdragen aan SP71. In de projectfase hebben verschillende werkgroepen inschattingen gemaakt. Hierbij werd een aantal stappen doorlopen en uitgangspunten gehanteerd:⁵

- / De vorming van het SSC gaat niet gepaard met een wijziging van het takenpakket. De functies en functieschalen zijn vergelijkbaar met de formatieopbouw binnen de gemeenten voor de overgang.
- / De loonkosten per fte kennen als gevolg van de overgang naar het SSC geen op- of neerwaartse wijziging: zelfde takenpakket, zelfde waardering.
- / De vastgestelde formatie bij de gemeenten is afgezet tegen de effecten van het anders organiseren van de bedrijfsvoering in het SSC. De formatie is per service-eenheid vastgesteld.

³ Bedrijfsplan SSC Leidse Regio. Van, voor en door de gemeenten (16 augustus 2010/28 februari 2011).

⁴ Idem.

⁵ Idem.



De inschattingen zijn getoetst aan de uitgangspunten en de begrotingen van de verschillende gemeenten. Dit leidde tot een afname van de formatie bij het SSC (ten opzichte van de formatie bij de gemeenten vóór de overgang) met netto 7%.⁶ De verwachting was dat de totale besparing op formatie in jaar 5 gerealiseerd zou zijn ten opzichte van de startformatie.⁷ De voorgestelde formatieomvang wordt in het bedrijfsplan geduid als 'realistisch ambitieus'.

De inschattingen van de omvang van de formatie vormden de basis van de initiële begroting van 2012 van Servicepunt71. De begroting van Servicepunt71 is gebaseerd op een historisch bepaald budget: de overgebrachte formatie van de gemeente(n) naar SP71. Voor de gemeente Oegstgeest werd dat een jaarlijkse bijdrage van 2,2 miljoen EUR. Zowel de gesprekspartners van de gemeente als van Servicepunt71 duiden het proces waarin de hoogte van de bijdragen tot stand is gekomen als zorgvuldig. Er lag volgens hen bij de start van Servicepunt71 een gezamenlijk en gedragen voorstel voor de begroting.

In het eerste jaar na de start bleek een herijking van de begroting van SP71 nodig, met als doel een betere balans tussen dienstverlening en kosten (inbreng gemeenten). In het geval van Oegstgeest ging het met name om onvoldoende kapitaallasten voor de ICT-infrastructuur. Dat heeft geleid tot een verhoging van de jaarlijkse bijdrage van de gemeente Oegstgeest aan SP71 van in totaal 258.682,- EUR. Bij de herijking van de begroting in 2012 speelde ook een discussie over inhuurbudgetten van de gemeente Oegstgeest. De gemeente koos ervoor om deze bij aanvang van Servicepunt71 niet over te hevelen met de rest van de formatie. Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente en SP71 een verschillend beeld hebben over de vraag of deze budgetten logischerwijs overgeheveld hadden moeten worden. In de praktijk zet de gemeente de inhuurbudgetten met name in om expertise in te kopen voor (tijdelijke) versterking van de ambtelijke organisatie.⁸ Een laatste punt dat in de herijking van de begroting 2012 is meegenomen is de verschillende methoden van begroten van salarissen van medewerkers en verschillen in secundaire arbeidsvoorwaarden. De herijking van de begroting in 2012 leidde tot een reële financiële startsituatie, zo geven de gesprekspartners van de gemeente en Servicepunt71 aan.

Naast een inschatting van de kosten is ook een beperkte nulmeting van de kwaliteit van het niveau van de dienstverlening (processen en systemen) van vier gemeenten op de verschillende bedrijfsvoeringsprocessen uitgevoerd. Gesprekspartners van Servicepunt71 geven aan dat deze nulmeting onvoldoende inzicht gaf in de daadwerkelijke kwaliteit van de bedrijfsvoeringsprocessen bij de gemeenten. In de eerste jaren bleek het kwaliteitsniveau van de door de gemeente Oegstgeest ingebrachte bedrijfsvoering op onderdelen lager te liggen dan dat van de andere gemeenten.⁹ Dit was bijvoorbeeld het geval op het gebied van HRM. De processen waren onvoldoende geordend en georganiseerd. Dit uitte zich bijvoorbeeld in personeelsdossiers die niet op orde waren, zo blijkt uit de gesprekken die we voerden bij de gemeente en SP71. Het kwaliteitsniveau van de bedrijfsvoering van de gemeente bij de start van de samenwerking is van invloed geweest op de ontwikkeling van de hoogte van de jaarlijkse bijdrage van Oegstgeest aan Servicepunt71 (zie paragraaf 1.3).

⁶ Bedrijfsplan SSC Leidse Regio. Van, voor en door de gemeenten (16 augustus 2010/28 februari 2011).

⁷ Idem.

⁸ In hoofdstuk 5 gaan we nader in op keuzes die de gemeente heeft gemaakt in het koppelvlak en de opbouw van de formatie op het gebied van bedrijfsvoering bij de gemeente.

⁹ Het gaat met name om procedures, werkprocessen, systemen etc. We doelen hiermee niet op het kwaliteitsniveau van de medewerkers die zijn overgegaan naar SP71.



1.3 Ontwikkeling bijdrage gemeente Oegstgeest

Bij de start van de samenwerking in SP71 is de jaarlijkse bijdrage van de gemeente Oegstgeest begroot op 2,2 miljoen EUR. In het bedrijfsplan wordt de verwachting geschetst dat de producten en diensten zoals opgenomen in het bedrijfsplan en de bijbehorende meerjarenbegroting binnen drie jaar tegen minder kosten aan de gemeenten geleverd kunnen worden.¹⁰ In het vierde jaar bereikt Servicepunt71 het zogeheten 'omslagpunt' waarbij niet alleen de kosten van de producten en diensten lager zijn, maar ook de extra kosten van de samenwerking terug zijn verdiend (frictiekosten). In de onderstaande tabel 1.1 is de ontwikkeling in de bijdragen van de gemeente Oegstgeest (begroot en gerealiseerd) in de periode 2012-2015 weergegeven. In tabel 1.2 verderop in deze paragraaf is het omslagpunt voor de gemeente Oegstgeest in beeld gebracht.

Tabel 1.1 Bijdrage gemeente Oegstgeest SP71 2012-2015 begroot en gerealiseerd (in duizenden euro's)

	2012	2013	2014	2015
Begroot per jaar ¹¹	2.202	2.343	2.268	2.200
Begrotingswijziging	73	0	6	46
Begroot totaal	2.275	2.343	2.274	2.246
Gerealiseerd regulier	2.275	2.343	2.274	2.246
Maatwerk en meerwerk	51	150	214	210
Gerealiseerd totaal	2.326	2.493	2.488	2.456

Bron: Begrotingen 2012 tot en met 2015 SP71 en Jaarstukken 2012 tot en met 2015 SP71.

Uit een nadere analyse van de jaarlijkse bijdragen van de gemeente Oegstgeest aan SP71 komen de volgende bevindingen naar voren:

- / De jaarlijkse bijdragen van de gemeente Oegstgeest laten in eerste instantie een stijging zien, gevolgd door een lichte daling (in 2014). De bijdragen liggen echter wel structureel hoger dan de vastgestelde jaarlijkse bijdrage bij aanvang van Servicepunt71 (2,2 miljoen EUR). Dit heeft zijn oorsprong in de herijking van de begroting in 2012 (met meerjarige effecten) en een jaarlijkse indexering. De verschillen in de gerealiseerde bijdragen ten opzichte van de begrote bijdragen zijn te verklaren door maat- en meerwerk gedurende de loop van een begrotingsjaar. Aan het meerwerk is besluitvorming vooraf gegaan met opdrachten (meerwerkovereenkomsten) vanuit de gemeente Oegstgeest.¹² Voorbeelden van meerwerk in 2015 voor de gemeente Oegstgeest waren uitbreiding van werkzaamheden van Financiën en Juridische Zaken in verband met decentralisaties Sociaal Domein, het beleggen van contractbeheer WMO bij Servicepunt71 en een hoger dienstverleningsniveau van ICT. Een groot deel van het maat- en meerwerk in de periode 2012-2015 hangt samen met ontwikkelingen en behoeften aan diensten en producten die ten tijde van het opstellen van het bedrijfsplan niet zijn voorzien en ook niet voorzien konden worden.

¹⁰ In het bedrijfsplan wordt 2009 als referentiejaar genomen.

¹¹ Dit is inclusief ijkking begroting 2012 en jaarlijkse indexering.

¹² Meerwerkcontracten in het kader van de individuele dienstverleningsovereenkomst worden verstrekt door de gemeentesecretaris en de directeur bedrijfsvoering. In hoofdstuk 5 opdrachtgeverschap gaan we dieper in op de wijze waarop de gemeente het opdrachtgeverschap invult en in hoeverre er adequaat instrumentarium beschikbaar is.



Ook in geval de gemeente zelf de bedrijfsvoeringstaken uitgevoerd zou hebben, zouden investeringen nodig geweest zijn voor kwaliteitsverbetering of nieuwe dienstverlening door taakuitbreiding.

- / Servicepunt71 geeft in de begrotingen en jaarrekeningen op inzichtelijke wijze de ontwikkelingen in de bijdragen van de verschillende gemeenten weer.¹³ Twee keer per jaar licht Servicepunt71 op transparante wijze de verwachte wijzigingen in het lopende begrotingsjaar toe in de bestuursrapportages. De informatiewaarde over maatwerk en meerwerk in de genoemde P&C-documenten van Servicepunt71 kan aan waarde winnen door een inhoudelijke analyse en toelichting. De jaarstukken geven geen systematisch inzicht waar het maat- en meerwerk uit bestaat voor de gemeente Oegstgeest.

Omslagpunt

Het omslagpunt is het punt waarbij de overgang van de bedrijfsvoering van Oegstgeest naar SP71 voordelen gaat opleveren. In onderstaande tabel 1.2 wordt het omslagpunt voor de gemeente Oegstgeest in beeld gebracht. De opbouw van de genormeerde bijdrage is ontleend aan het bedrijfsplan en de bijstellingen zoals deze tevens zijn opgenomen in de bestuursevaluatie d.d. 16 januari 2016. De werkelijke bijdrage is ontleend aan de jaarrekeningen van SP71. Om tot een goede vergelijking te komen zijn meerwerk en maatwerk buiten beschouwing gelaten omdat daar veelal specifieke ontwikkelingen en oorzaken aan ten grondslag liggen die ook in geval de bedrijfsvoering bij Oegstgeest was gebleven, zich zouden hebben voorgedaan. Ook de inkoopvoordelen zijn in deze tabel buiten beschouwing gelaten. Deze komen in een volgende paragraaf aan de orde. De tabel maakt zichtbaar dat het omslagpunt in 2014 is bereikt, ook zonder inkoopvoordelen.

Tabel 1.2 Omslagpunt gemeente Oegstgeest

Jaar	Bestaande kosten cf bedrijfsplan 2011	Bijstellingen Begroting 2012	Herijking budgetten	Indexering	Genormeerde bijdrage	Werkelijke bijdrage excl. maatwerk/meerwerk	Verschil
2012	€ 2.174.000	€ -115.000	€ 73.000	€ 26.000	€ 2.158.000	€ 2.275.000	€ -117.000
2013	€ 2.036.000	€ 48.000	€ 164.000	€ 91.000	€ 2.339.000	€ 2.343.000	€ -4.000
2014	€ 2.036.000	€ -1.000	€ 194.000	€ 111.000	€ 2.340.000	€ 2.268.000	€ 72.000
2015	€ 2.036.000	€ -81.000	€ 259.000	€ 152.000	€ 2.366.000	€ 2.200.000	€ 166.000

In de analyse is het van belang om inkoopvoordelen en andere effecten (efficiency, standaardisatie etc.) los van elkaar te beschouwen. In tabel 1.2. wordt het omslagpunt toegelicht zonder rekening te houden met inkoopvoordelen. De eerste twee jaar is sprake van hogere kosten. De laatste twee jaar doen zich de eerste voordelen voor. Daarbij is wel van belang dat hierbij in de normstelling rekening is gehouden met herijking van budgetten (o.a. hogere budgetten voor ICT).

Verwachtingen ontwikkeling bijdrage Oegstgeest

Er is een aantal elementen dat van invloed kan zijn op de ontwikkeling in de bijdrage van de gemeente Oegstgeest aan Servicepunt71. Deze elementen hebben zowel een incidenteel als een structureel karakter.

- / Friciekosten 2012-2015: Op papier zijn de taakstellingen uit het bedrijfsplan allemaal gerealiseerd. Wel is er nog sprake van een incidentele kostenuitloop naar 2017 en 2018. In het structurele begrotingsbeeld zijn dan ook geen taakstellingen meer aanwezig vanuit het bedrijfsplan. Hiervoor zijn maatregelen geformuleerd en deze maatregelen zijn begrotingstechnisch vertaald. Anderzijds ontstaan wel incidentele friciekosten doordat boventallige medewerkers nog niet feitelijk de

¹³ Begrotingen en jaarrekeningen 2012 tot en met 2015.



organisatie hebben verlaten. Binnen Servicepunt71 is een reserve flankerend beleid aanwezig om (een deel) van deze kosten te dekken. Ook is in de begroting 2016 een bedrag van 480.000 EUR incidenteel binnen de begroting verschoven in verband met mobiliteitskosten.¹⁴

- / Taakstelling begroting 2017: De gemeente Oegstgeest heeft (samen met de andere gemeenten) een nieuwe taakstelling meegegeven aan Servicepunt71. Deze taakstelling bedraagt structureel 246.000,- EUR.¹⁵ Er vindt op dit moment op bestuurlijk niveau overleg plaats over de wijze waarop de taakstelling wordt ingevuld door SP71 en in hoeverre dit consequenties heeft voor de bijdrage van de gemeenten en/of de kwaliteit van de dienstverlening. Na de zomer wordt hierover besluitvorming verwacht.

1.4 Inkoopvoordelen

Naast de verwachte besparingen door efficiënter werken, vormen de inkoopvoordelen een belangrijk aandeel in de voordelen van de samenwerking. Zes aspecten zijn daarbij van belang:

1. Systematiek inkoopvoordelen

Vanaf het begin is de verwachting geweest dat de samenwerking in Servicepunt71 tot kostenbesparing zou leiden. Daarnaast werd kostenbesparing verwacht door inkoopvoordelen. Het samenvoegen van gelijksoortige diensten zorgt niet alleen voor meer kwaliteit, maar ook voor een betere onderhandelingspositie met leveranciers ('massa is kassa'). In 2012 is door het bureau Berenschot uitgebreid onderzoek gedaan naar de inkooporganisatie en de te bereiken inkoopresultaten door SP71. Wij hebben in ons onderzoek kennisgenomen van de resultaten en de systematiek die naar aanleiding daarvan zijn opgesteld. Een belangrijk vraagstuk is welke inkoopvoordelen toegerekend kunnen worden aan de samenwerking binnen SP71, en welke inkoopvoordelen ook zelfstandig als gemeente Oegstgeest gerealiseerd hadden kunnen worden. Deze vraag is niet gemakkelijk te beantwoorden. Het is onmiskenbaar dat door collectiviteit, bundeling van kennis en expertise, en versterking van contractmanagement voordelen behaald worden. Er zijn bijvoorbeeld grote voordelen te zien op het gebied van de werving en selectie van personeel (kwaliteit). Daarnaast zijn er echter aanwijsbare voordelen die ook zonder samenwerking (autonoom) gerealiseerd hadden kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn vervanging van voetgangersbruggen en de aanbesteding van kunstgras voor de voetbalvereniging. Dit onderscheid is in de inkoopvoordelenrapportage niet gekwantificeerd. Dat laatste laat zich ook lastig precies onderscheiden: Het is lastig om inkoopvoordelen op een exacte wijze toe te rekenen aan de samenwerking.

2. Resultaten inkoopvoordelen

'Inkoopresultaat' wordt door SP71 als volgt gedefinieerd: het bedrag dat wordt bespaard bij een aanbesteding (goedkoper inkopen). Dit wordt berekend als het verschil tussen de raming die door de budgethouder en de inkoopadviseur wordt opgesteld bij aanvang van een aanbesteding en de contractwaarde die het resultaat is van de aanbesteding.¹⁶

In het bedrijfsplan 2012-2015 zijn de verwachte resultaten uit inkoopvoordelen opgenomen. Uit de rapportages blijkt dat de inkoopvoordelen hoger zijn dan van tevoren werd ingeschat.¹⁷

¹⁴ Begroting SP71 2017, p. 27

¹⁵ De algemene structurele taakstelling vanaf de begroting 2017 vanuit de gemeente Oegstgeest heeft een hoogte van 21.107,- EUR. De algemene taakstelling vanuit de gezamenlijke gemeenten bedraagt structureel 246.000,- EUR per jaar.

¹⁶ Definitie uit inkoopvoordelenrapportage 3e kwartaal 2015, SP71

¹⁷ Bedrijfsplan SP71 2012-2015 en de inkooprapportage SP71 2015.



De volgende tabel 1.3, gebaseerd op informatie uit het bedrijfsplan 2012-2015 en de inkooprapportage uit 2015, laat dit zien. De cijfers zijn ontleend aan de inkoopvoordelenrapportage 3e kwartaal 2015. De inhoudelijke juistheid van de gerealiseerde inkoopvoordelen is niet door ons getoetst.

Tabel 1.3 Resultaten inkoopvoordelen

	Inkoopvoordelen in bedrijfsplan 2010 totaal	Inkoopvoordelen Oegstgeest uit Bedrijfsplan	Inkoopvoordelen gerealiseerd *)
2011	€ 1.036.000	€ 91.000	€ 53.000
2012	€ 2.072.000	€ 182.000	€ 241.000
2013	€ 4.143.000	€ 364.000	€ 428.000
2014	€ 5.179.000	€ 455.000	€ 239.000
2015	€ 5.179.000	€ 455.000	€ 613.000
Totaal		€ 1.547.000	€ 1.574.000

*) Inkooptrajecten passeren soms de jaargrens waardoor de voordelen in een volgend jaar gepresenteerd worden. De resultaten wijken m.n. in 2015 af van de inkoopresultaten zoals gepresenteerd in de Bestuursevaluatie (d.d. januari 2016). Daar was voor 2015 een bedrag opgenomen van € 433.000. Op pagina 25 van de Bestuursevaluatie was reeds de verwachting uitgesproken dat het definitieve bedrag over 2015 hoger zou uitvallen.

3. Rapportage over inkoopvoordelen vanuit SP71

De rapportages over de inkoopvoordelen voorzien in een behoefte en zijn vanuit een vooraf vastgestelde systematiek consistent opgebouwd. De rapportages worden driemaal per jaar opgesteld. Tot 2013 werd gerapporteerd over zowel inkoopresultaten als budgetbesparingen. Dit laatste wordt vanaf 2014 achterwege gelaten. Het is aan de gemeente om de vertaalslag te maken in de eigen budgetten. In de rapportage wordt nog onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de resultaten als gevolg van de inkoop samenwerking en 'autonome' inkoopresultaten, die los gezien moeten worden van de samenwerking.

4. Hoe gaat de gemeente Oegstgeest om met de inkoopvoordelen?

De gemeente Oegstgeest vertaalt de inkoopvoordelen naar de budgetten waarop zij betrekking hebben. Dat kan een specifiek krediet van een project zijn of een structurele begrotingspost in de exploitatiebegroting. Deze handelswijze verdient vanuit de begrotingsvoorschriften de voorkeur. Opbrengsten en kosten moeten geboekt worden op de posten waar ze betrekking op hebben. Met deze handelswijze worden de inkoopvoordelen in de begroting en jaarrekening van de gemeente Oegstgeest niet gerelateerd aan de bijdrage van Oegstgeest aan Servicepunt71. Dit wordt bevestigd in de 2e voortgangsrapportage 2015 gemeente Oegstgeest, paragraaf 6.3. Het is dan ook uit de begroting en jaarrekening van Oegstgeest niet af te leiden dat de samenwerking met SP71 binnen de kaders zoals deze in 2010 en 2011 zijn vastgesteld, is gerealiseerd. Als de wens is om dit meer zichtbaar te maken zijn er twee alternatieven:

- / De systematiek en de cijfers blijven ongewijzigd, maar de inkoopvoordelen worden met een tekstuele toelichting in verband gebracht met de bijdrage van Oegstgeest aan SP71.
- / Op basis van de gerealiseerde inkoopvoordelen wordt een cijfermatige onderverdeling gemaakt in inkoopvoordelen die toe te rekenen zijn aan de samenwerking en inkoopvoordelen (en -nadelen) die autonoom ontstaan, als gevolg van aanbestedingsresultaten en conjuncturele ontwikkelingen.



5. Zijn de inkoopvoordelen noodzakelijk geweest om een positieve business case te realiseren?

Uit de tabellen 1.2 en 1.3 kan tevens de conclusie getrokken worden dat ook zonder de inkoopvoordelen een positief effect optreedt ten opzichte van de startsituatie in 2011. Dit is dus gerealiseerd vanuit efficiency-effecten. De inkoopvoordelen zijn wel noodzakelijk geweest om de verwachte besparingen conform het bedrijfsplan te realiseren.

6. Toekomstige inkoopvoordelen

In de inkoopvoordelenrapportage 3e kwartaal 2015 is toegelicht dat gelet op het feit dat de taakstelling op de inkoopvoordelen voor de komende jaren nog niet zijn vastgesteld, de service-eenheid Inkoop vooralsnog uitgaat van de bedragen die in de laatste twee jaar als doelstelling golden (in casu 5.174.000 EUR voor het totaal en 455.000 EUR voor Oegstgeest). Wij merken op dat in algemene zin inkoopvoordelen zullen teruglopen naarmate de tijd verstrijkt. Eenmaal gerealiseerde inkoopvoordelen op een bepaald beleidsprogramma, bijvoorbeeld door inkoop van grote volumes, zullen niet zondermeer nogmaals gerealiseerd worden op datzelfde beleidsprogramma.

1.4 Ontwikkeling kwaliteit en kwetsbaarheid

Naast een reductie van kosten zijn ook verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening en een verlaging van de kwetsbaarheid van SP71 centrale doelen van de samenwerking. De drie elementen kunnen niet los gezien worden van elkaar. Vanaf de start van SP71 is gewerkt aan het verminderen van de kwetsbaarheid. We constateren dat de inzet van SP71 heeft geresulteerd in een daadwerkelijke vermindering van de kwetsbaarheid van de organisatie.¹⁸ Voorbeelden hiervan zijn: het aantal solo-functies op bedrijfsvoering is afgenomen, de onderlinge vervangbaarheid van personeel is vergroot, er wordt gebruikgemaakt van gestandaardiseerde werkprocessen die voldoende geborgd zijn.¹⁹ Tenslotte zijn er prestatieafspraken gemaakt ten aanzien van termijnen waarop diensten geleverd moeten zijn, en dat op vragen en meldingen gereageerd moet worden. Ook constateren we dat de kwaliteit van de dienstverlening zich positief heeft ontwikkeld.²⁰ Dit zien we terug in elementen als de inrichting van de werkprocessen, de verdere digitalisering en de ontwikkeling van het personeel. In de hoofdstukken 3 en 5 gaan we nader in op de analyse en beoordeling van de afname van de organisatorische kwetsbaarheid en toename van de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van de samenwerking in Servicepunt71.

1.5 Bestuursevaluatie

In de Beknopte bestuursevaluatie Servicepunt71 2012-2015 van januari 2016 geven het college van B&W en Servicepunt71 op hoofdlijnen een juist en voldoende kritisch beeld van het functioneren van SP71. Een groot deel van de constatering over de behaalde resultaten in 2012-2015 delen we op basis van het door ons uitgevoerde onderzoek. Dat geldt ook voor de genoemde ontwikkelopgaven en leerpunten, die overigens blijvende aandacht vragen. We plaatsen een aantal kritische opmerkingen bij de bestuursevaluatie:

¹⁸ Zie hoofdstuk 3 Kwaliteit bedrijfsvoering voor de analyse van de kwetsbaarheid/continuïteit in relatie tot de kwaliteit van de bedrijfsvoering van SP71.

¹⁹ Bron: interviews met SP71.

²⁰ In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de kwaliteit van de dienstverlening en hoe deze wordt ervaren door SP71, de opdrachtgever en de gebruikers.



- / De inkoopvoordelen worden in zijn totaliteit meegewogen in de analyse van de efficiency van Servicepunt71. Een opmerking over de beperkingen van het toerekenen van *alle* inkoopvoordelen aan de samenwerking was op zijn plaats geweest.
- / In de regel 'bedrijfsvoeringskosten met SP71' voor de jaren 2014 en 2015 zijn de begrotingswijzigingen niet meegenomen in het gepresenteerde budget. Voor het jaar 2014 was dit een bedrag van 6.000,- EUR en voor 2015 een bedrag van 46.000,- EUR. Als reden is door SP71 aangegeven dat het hier om extra dienstverlening gaat die niet in de vergelijkende kolom zijn opgenomen.
- / De bestuursevaluatie schenkt beperkte aandacht aan de wijze waarop de gemeente de rollen van eigenaar en opdrachtgever invult.²¹ Een analyse van concrete ontwikkelopgaven en leerpunten op die vlakken in relatie tot het beter functioneren van de samenwerking zou toegevoegde waarde hebben voor de gemeenteraad. Bijvoorbeeld: bestuurlijke besluitvorming over de nieuwe kostensystematiek en de herverdeeleffecten als gevolg daarvan. In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in.

In onderstaand kader is samenvattend weergegeven wat de beantwoording is van de betreffende deelvragen op basis van de normen en aandachtspunten.

Deelvraag 1	Normen en aandachtspunten	Bevindingen samengevat
Hoe hebben de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid zich ontwikkeld in de periode 2012-2015?	<p>a) Uit de begrotingen en jaarrekeningen 2012-2015 blijkt het niveau van de bijdragen en de ontwikkeling daarin.</p> <p>b) De achterliggende oorzaken van extra bijdragen (onder andere door rekenfout) in de achterliggende jaren hebben een incidenteel karakter en stakeholders zijn hierover adequaat geïnformeerd.</p> <p>c) De frictiekosten in de achterliggende jaren hebben geen structureel karakter en er zijn waarborgen getroffen dat deze zich niet meer zullen voordoen.</p>	<p>De begrotingen en jaarrekeningen van SP71 geven op inzichtelijke wijze de ontwikkeling in de bijdrage van de gemeente Oegstgeest weer. De informatiewaarde over maatwerk en meerwerk in de genoemde P&C-documenten van Servicepunt71 kan aan waarde winnen door een inhoudelijke analyse en toelichting. In hoofdstuk 5 gaan we in op de twee incidenten die mede aanleiding vormden voor deze evaluatie (rekenfout en extra bijdrage 2015). Er is sprake van een incidentele kostenuitloop van de frictiekosten naar 2017.</p> <p>De bestuursevaluatie geeft op hoofdlijnen een juist en voldoende kritisch beeld van het functioneren van SP71. De beperkte mogelijkheid van toerekenen van inkoopvoordelen en de bestuurlijke uitdaging voor besluitvorming over herverdeeleffecten als gevolg van het invoeren van de nieuwe kostprijsystematiek zijn onderbelicht.</p>
	d) De intern opgestelde beknopte bestuursevaluatie Servicepunt71 geeft een juist en volledig beeld van het functioneren van Servicepunt71 richting de gemeente Oegstgeest.	
	e) Er zijn interne meetinstrumenten	In hoofdstuk 3 Kwaliteit

²¹ Dit maakte geen onderdeel uit van de opdrachtformulering.



	aanwezig bij zowel Servicepunt71 als bij de gemeente Oegstgeest om de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid te meten. Er wordt daarbij gekeken naar opzet, bestaan en werking van de meetinstrumenten.	bedrijfsvoering SP71 komt dit aandachtspunt aan bod.
Deelvragen 3 en 4	Normen en aandachtspunten	Bevindingen samengevat
	<p>f) Er zijn doelstellingen voor efficiency geformuleerd. Een besparing op kosten ten opzichte van de situatie dat de gemeente Oegstgeest de taken zelfstandig uitvoerde is hierin meegenomen.</p> <p>g) De afwijking tussen de (meerjaren)begroting en de realisatie in de jaarrekening is beperkt en verschillen kunnen worden verklaard.</p> <p>h) Schaalvoordelen, in termen van inkoopvoordelen en standaardisatie zijn in de achterliggende periode benut, zowel door de gemeente Oegstgeest als Servicepunt71</p>	<p>In het bedrijfsplan 2011 zijn deze doelstellingen opgenomen. De besparing (omslagpunt) is in 2014 gerealiseerd, als rekening wordt gehouden met herijking van de genormeerde budgetten. De verschillen kunnen worden verklaard door herijking van de begroting in 2012, jaarlijkse indexatie, meerwerk en nieuwe producten. De geraamde inkoopvoordelen in de periode 2012-2015 zijn gerealiseerd. Deze inkoopvoordelen kunnen deels worden toegerekend aan de samenwerking (volume, expertise) en deels zouden deze ook autonoom behaald kunnen zijn (marktwerking).</p>



2 Kostprijs en kostprijsystematiek

2.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we teruggekeken naar de periode 2012-2015. In dit hoofdstuk geven wij een beschrijving en analyse van de kostprijs en de kostprijsystematiek van Servicepunt71 richting de toekomst. De volgende onderwerpen worden behandeld: de verwachte ontwikkeling van de kostprijs (2016-2019), de definiëring van producten en diensten, de uitwerking van de techniek onder de kostprijsystematiek, een beoordeling van de ingebouwde 'prikkel' in de systematiek en de sturing op en verantwoording van de kostprijs.

2.2. Basis van de kostprijsystematiek

De systematiek van kostprijzen vindt zijn grondslag in verschillende documenten. Te noemen zijn:

- / de Gemeenschappelijke Regeling (artikel 27);
- / de jaarlijkse begroting;
- / collectief leveringscontract Servicepunt71;
- / individueel leveringscontract Servicepunt71 aan Oegstgeest;
- / memo evaluatie en bijstelling verrekensystematiek (maart 2015);
- / samenvatting verrekensystematiek Servicepunt71 (januari 2016).

In de periode 2012-2016 is er sprake van een systematiek die gebaseerd is op de oorspronkelijke inbreng van de deelnemers per 1-1-2012, aangevuld met ontwikkelingen in de achterliggende jaren zoals nieuwe producten en meerwerkcontracten. In deze systematiek vormen dus niet de prestaties van Servicepunt71 aan de gemeente Oegstgeest de basis voor verrekening, maar de historisch bepaalde budgetten (inbreng gemeenten).

Reeds langere tijd wordt er gesproken over een verdeelsystematiek die gebaseerd is op het afrekenen op basis van feitelijke prestaties (outputsturing). Evenwel is er nog geen sprake van bestuurlijke besluitvorming hierover door het bestuur van SP71. Met name het aanwezig zijn van herverdeeleffecten staat de introductie van de nieuwe verdeelsystematiek in de weg. De raad heeft via de begroting 2017 van Servicepunt71 kennis kunnen nemen van het feit dat de introductie van het verrekenmodel leidt tot herverdeeleffecten. Over de mate waarin deze effecten zich voordoen en het feit dat de herverdeeleffecten bestuurlijk een bespreekpunt zijn, is door het college van B&W geen informatie verstrekt aan de gemeenteraad.²²

In de begroting 2017 is het voornemen uitgesproken om de nieuwe verrekensystematiek in 2017 in te voeren. In de begroting 2017 zijn nog geen herverdeeleffecten berekend. Deze worden via een begrotingswijziging 2017 verwerkt op basis van de volumes die in het leveringscontract 2017 worden afgesproken en op basis van een dan nieuw te bepalen algemene verdeelsleutel. De hieruit voortvloeiende herverdeeleffecten zullen stapsgewijs in de begroting worden doorgevoerd, in 2017 voor 33%, in 2018 voor 67% en in 2019 voor 100%.

²² Raadsvoorstel Zienswijze begroting 2017 GR SP71, 17 mei 2016.



We constateren dat de begroting 2017, de collectieve en individuele leveringscontracten op basis van de nieuwe systematiek van outputsturing zijn opgesteld. Er wordt echter afgerekend op basis van de oude systematiek, terwijl de afrekening van meerwerk wel gebaseerd is op de nieuwe systematiek van outputsturing. Daardoor kan spanning optreden tussen de gewenste werkwijze en de formele besluitvorming daarover. Gelet op het feit dat de discussie over de verrekensystematiek al enige jaren duurt en het feit dat er sprake is van een onduidelijke hybride situatie met verschil in begrotingssystematiek en afrekensystematiek, is het wenselijk om snel helderheid te verschaffen over de keuze in begrotingssystematiek.

2.3. Beschrijving en analyse van de nieuwe verdeelsystematiek

De vertaling van de totale kosten van Servicepunt71 naar tarieven per product vindt in een aantal stappen plaats. In onze beschrijving en analyse maken wij onderscheid in de volgende stappen:

1. verdeling tussen overhead en kosten service-eenheden bij SP71;
2. berekening van de uurtarieven;
3. berekening van de kosten per product;
4. bepalen van de hoeveelheid geleverde diensten (prestaties);
5. bepalen van de totale bijdrage per gemeente.

1. Verdeling overhead en kosten service-eenheden bij SP71

Op basis van de onderliggende bestanden van de begroting 2016 van Servicepunt71 hebben wij het volgende beeld gevormd: de salariskosten en de overige materiële kosten worden indien zij toerekenbaar zijn aan de service-eenheden, toegerekend aan de service-eenheid. Dit betreft een belangrijk deel van de salariskosten. De overheadkosten (directie, huisvesting, eigen bedrijfsvoeringskosten) worden als overhead gezien en niet toegerekend aan de service-eenheden. Deze worden verrekend via een algemene verdeelsleutel.

2. Berekening van de uurtarieven

De personeelskosten (salariskosten) per fte worden gedeeld door een productiviteitsnorm van 1400 per jaar. Deze productiviteitsnorm is een in Nederland veel toegepaste norm en ligt enigszins boven de norm zoals vastgelegd in de Handleiding Overheidstarieven (1388 uren per mensjaar). De uurtarieven worden verdeeld in drie niveaus (zie onderstaande tabel 2.1).²³

Tabel 2.1 Niveaus uurtarieven

Categorie	Schaalniveau	Hoogte uurtarief 2016
Hoog	Schaal 10 en hoger	€ 56,55
Midden	Schaal 7,8, 9	€ 41,15
Laag	Schaal 6 en lager	€ 29,66

De uurtarieven zijn gebaseerd op de salariskosten. Er wordt geen opslag in rekening gebracht voor huisvesting, ICT en overige bedrijfsvoeringszaken. De systematiek is navolgbaar vastgelegd en geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

²³ Individueel leveringscontract 2016



3. Berekening van de kosten per product

Bij de berekening van de kosten per product maakt Servicepunt71 onderscheid in drie categorieën (zie tabel 2.2). De systematiek is navolgbaar vastgelegd. Jaarlijks wordt de uitkomst vastgelegd in de Nota tarieven.

Tabel 2.2 Categorieën producten en bijbehorende kostenberekening

	Categorie	Wijze van verrekening	Voorbeeld	% in tarievenlijst 2016
1	Collectieve producten zonder relatie met omvang kosten en afgenomen eenheden	Op basis van algemene verdeelsleutel	Basisdiensten en P&C-producten	50%
2	Collectieve producten waarbij wel een relatie is tussen kosten en afgenomen eenheden	Op basis van gewogen aantallen	Personeels- en salarisadministratie en werkplek accounts	26%
3	Individuele producten	Op basis van aantal uren * tarief per uur	Adviesuren	24%

Wij constateren dat in de huidige voorstellen voor de nieuwe verdeelsystematiek een relatief groot deel van de kosten via de algemene verdeelsleutel wordt afgerekend. Zoals ons is meegedeeld, is deze keuze mede ingegeven om de herverdeeleffecten tussen de vier deelnemende gemeenten te beperken.

De onderdelen die via de vaste verdeelsleutel worden afgerekend betreffen de volgende onderdelen:

- / algemene kosten: formatie directie, staf, SP71-brede personeelskosten en huisvestingslasten;
- / personeelskosten (Financiën, ICT et cetera) ten aanzien van activiteiten voor de eigen bedrijfsvoering van SP71;
- / overige materiële kosten en kapitaallasten van investeringen, voor zover toe te rekenen aan de basisdiensten. Met name voor ICT geldt dat materiële kosten en kapitaallasten worden toegerekend aan collectieve producten.

Doordat deze kosten niet mee-fluctueren met de werkelijke afname van producten en diensten, wordt een relatief hoge abonnementsprijs betaald. Daarmee wordt ons inziens onvoldoende invulling gegeven aan het bestuurlijk kader om te komen tot outputsturing. Het voordeel van een hoge abonnementsprijs is dat er een grote prikkel en stimulans is om meer diensten aan Servicepunt71 uit te besteden, omdat alleen de variabele kosten als extra kosten worden doorberekend. Tegelijkertijd zou dan het effect zijn dat gemeenten diensten onder de kostprijs afnemen, wat nadelig is voor de overige deelnemende gemeenten. Het nadeel van een hoge abonnementsprijs vanuit het perspectief van SP71 is dat de overhead van Servicepunt71 niet meebeweegt met het volume van de dienstverlening. Bij een stijging van producten en diensten ontstaat (sprongsgewijs) wel de noodzaak om overheadkosten toe te laten nemen. Bij een daling van producten en diensten moet Servicepunt71 ook gestimuleerd worden om de overhead navenant te laten afnemen.

De algemene verdeelsleutel wordt door het bestuur via de Nota Tarieven vastgesteld en in de begroting zichtbaar gemaakt. Deze verdeelsleutel is gebaseerd op de inbreng en afname van taken door de deelnemende gemeenten, en wijkt daarom af van een percentage op basis van inwoneraantal. Voor de begroting 2017 is de verdeelsleutel in de navolgende tabel 2.3 opgenomen. Ter vergelijking hebben we de verhouding op basis van inwoners opgenomen.

De conclusie zou getrokken kunnen worden dat met een aandeel van de vaste verdeelsleutel van 50% ook de overheadkosten circa 50% van de totale kosten zijn. Gemeenten scoren circa 30% tot 35% op overheadfuncties in relatie tot de totale organisatie.²⁴ Deze gemiddelden kunnen niet zondermeer toegepast worden op de organisatie van Servicepunt71. Aangezien SP71 alleen activiteiten op het gebied van

²⁴ Benchmark Berenschot



bedrijfsvoering uitvoert en voor deze activiteiten ook grote softwarepakketten ten behoeve van de deelnemende gemeenten moeten worden beheerd, zijn deze percentages niet vergelijkbaar. Benchmarkgegevens van andere Shared Service Centra van gemeenten op het gebied van bedrijfsvoering ontbreken.

Tabel 2.3 Algemene verdeelsleutel en verhoudingen op basis van inwoneraantallen

Gemeente	Algemene verdeelsleutel vastgesteld	Inwoners per 1-1-2016*	% op basis van inwoneraantal
Leiden	77,74%	122.561	68%
Leiderdorp	10,00%	26.968	15%
Oegstgeest	8,58%	23.209	13%
Zoeterwoude	3,68%	8.119	4%

*) bron: waarstaatjegemeente.nl (2016)

Voorzichtigheid is geboden bij het trekken van conclusies op basis van bovenstaande vergelijking. De algemene verdeelsleutel voor Oegstgeest is lager dan het relatieve percentage op basis van inwoneraantal. Daarbij moet aangetekend worden dat bijvoorbeeld Oegstgeest geen diensten afneemt van SP71 met betrekking tot Facilitaire Zaken. Voor de verdere context verwijzen wij naar het hoofdstuk Benchmark.

4. Bepalen van de hoeveelheid geleverde diensten

Servicepunt71 heeft het aanbod van producten en diensten vastgelegd in een Producten- en Dienstencatalogus (PDC). De PDC is een bijlage bij de Dienstverleningsovereenkomst en deze wordt jaarlijks geactualiseerd. In het kader van ons onderzoek hebben wij de PDC 2016 ontvangen. In totaal worden 33 producten beschreven. Per product is een vast format ingevuld waarbij de volgende zaken zijn opgenomen:

- / productomschrijving;
- / benodigde input;
- / geleverde output;
- / servicenormen;
- / scope/afgrenzing;
- / relevante wetgeving/beleidskaders;
- / verdeelsleutel;
- / overig.

In de PDC 2016 is voor het eerst gewerkt met servicenormen (zoals streeftijd, beschikbaarheid). Het volume van de afgenomen producten wordt vastgelegd in het collectief leveringscontract en de individuele leveringscontracten.

5. Bepalen totale bijdrage per gemeente

In het collectieve leveringscontract en de individuele leveringscontracten worden de hierboven genoemde onderdelen met elkaar in verband gebracht. Per product wordt op basis van hoeveelheid * prijs een totaalbedrag berekend, afhankelijk van de verdeelsleutel.

De berekeningen in het collectieve leveringscontract en de individuele leveringscontracten zijn zowel qua aantallen, prijs en ontwikkeling ten opzichte van voorgaand jaar vastgelegd. Daarmee wordt goed inzicht gegeven in de opbouw van de kostprijs. In tabel 2.4 hierna, is de meerjarenbegroting 2017-2020 opgenomen voor de gemeente Oegstgeest.



Tabel 2.4 Meerjarenbegroting 2017-2020 bijdrage Oegstgeest (in duizenden EUR)

	Rekening 2015	Begroting 2016	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020
Oegstgeest	€ 2.457	€ 2.323	€ 2.326	€ 2.326	€ 2.318	€ 2.318

2.7. Analyse en oordeelsvorming inzake de kostprijsystematiek

Ten aanzien van de kostprijsystematiek merken wij het volgende op:

- / Aangezien er nog geen formele besluitvorming heeft plaatsgevonden over de kostenverdeelssystematiek ontstaat er een onduidelijke hybride situatie. De leveringscontracten zijn opgebouwd volgens de nieuwe systematiek en de begroting is opgebouwd op basis van de oude systematiek. De afrekening en facturering vinden plaats op basis van de oude systematiek.
- / De inrichting van de nieuwe kostprijsystematiek kent heldere uitgangspunten en is op een goede wijze onderbouwd en uitgewerkt.
- / De Producten- en Dienstencatalogus maakt een professionele indruk en geeft een actueel beeld van de producten en diensten van Servicepunt71.
- / Het uitgangspunt dat overheadkosten van Servicepunt71 via de algemene verdeelsleutel worden verrekend, leidt ertoe dat een substantieel deel (circa 50%) van de gemeentelijk bijdrage Oegstgeest aan SP71 niet afhankelijk is van daadwerkelijke prestaties. Zoals ons is meegedeeld, is deze keuze mede ingegeven om de herverdeel-effecten tussen de vier deelnemers te beperken. Het effect van de keuze om een groot deel via de vaste verdeelsleutel te verrekenen is dat nieuwe (extra) producten relatief goedkoop door de gemeente Oegstgeest kunnen worden afgenomen. Er is immers al een hoge vaste abonnementsprijs betaald. Extra producten worden niet belast met een overheadcomponent. Vanuit SP71 is dan wel het risico dat er onvoldoende dekking is ten aanzien van de overheadkosten.

In onderstaand kader is samenvattend weergegeven wat de beantwoording is van deelvraag 2 op basis van de normen en aandachtspunten.

Deelvraag 2	Normen en aandachtspunten	Bevindingen samengevat
Hoe is de kostprijs 2016 (en verder) onderbouwd en hoe functioneert de kostprijsystematiek?	a) De meerjarenbegroting 2016-2019 geeft inzicht in de specifieke ontwikkelingen van de begrote kostprijzen en de aannames en onderbouwingen zijn realistisch.	De begroting sluit niet aan op de systematiek van de leveringscontracten.
	b) De producten en diensten zijn gedefinieerd en daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen maatwerk en standaardwerk.	De Producten- en Dienstencatalogus (PDC) geeft een goed en gedetailleerd beeld en het onderscheid tussen maatwerk en standaarddiensten is toegepast.
	c) De kostprijsystematiek is uitgewerkt en in deze uitwerking worden de opbouw van het uurtarief en de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen toegelicht.	De kostprijsystematiek is navolgbaar vastgelegd en voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Doordat er nog geen definitieve besluitvorming heeft plaatsgevonden over de systematiek bestaat er een



		onduidelijke hybride situatie.
d)	De prijzen zijn variabel ten opzichte van de uitgevoerde dienstverlening, er is een expliciete keuze gemaakt om wel of geen vastrecht/abbonnement toe te passen, er zijn goede prikkels ingebouwd en er zijn heldere afspraken gemaakt over de wijze van verrekening na afloop van het boekjaar.	Een relatief groot deel (circa 50%) van de kosten wordt verdeeld op basis van de algemene verdeelsleutel. Daarmee is sprake van een hoge abonnementsprijs en wordt niet alles op basis van outputsturing afgerekend.
e)	Er vindt tussentijds sturing en verantwoording plaats op afgenomen diensten en de consequenties voor de verdeling van schaarse capaciteit en de daarbij behorende middelen.	Er lopen twee rapportagestromen naast elkaar, de begroting-jaarrekeningcyclus en de demand-managementcyclus. Deze laatste rapportages gaan in op vraag en aanbod per gemeente en geven inzicht in de uitputting van gecontracteerde aantallen en uren. Zie verder hoofdstuk 5 Opdrachtgeverschap.



3 Kwaliteit bedrijfsvoering SP71

3.1 / Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering van Servicepunt71. We voerden een analyse uit op basis van de vastgestelde doelstellingen: continuïteit, kwaliteit, professionaliteit, efficiency, schaalvoordelen, en betere dienstverlening. Het punt van efficiency komt aan de orde in hoofdstuk 1 Periode 2012-2015 en in hoofdstuk 6 Benchmark en Dienstverlening in hoofdstuk 5.

3.2 / Schaalsprong

Allereerst is het goed om vast te stellen dat er in de samenwerking tussen Oegstgeest en SP71 sprake is van een schaalsprong voor de gemeente. De gemeente Oegstgeest met circa 23.000 inwoners en een beperkte ambtelijke organisatie maakt gebruik van de diensten van een organisatie die ingericht is op een schaalniveau dat zich richt op een 100.000+ gemeente. Eén van de gesprekspartners maakte de volgende vergelijking: *Er is een huis met een overzichtelijk gazon en er is een huis met een heel erg grote grasmot. Beide laten het gras door iemand maaien. Deze persoon schaft een zitmaaier aan, afgestemd op de grote grasmot. Hoewel het huis met het overzichtelijke gazon gemakkelijk met een handmaaier gemaaid kan worden, wordt er gemaaid met de zitmaaier.*

Deze schaalsprong heeft een aantal specifieke kenmerken:

- / processen zijn beter geborgd bij de grote organisatie, maar wellicht ook bureaucratischer;
- / processen kunnen in de grotere organisatie efficiënter worden ingericht maar vergen wellicht ook meer aansturing dan in een kleine organisatie;
- / de aansluiting tussen de processen vanuit de grote organisatie richting de kleine organisatie moet veel aandacht hebben, aangezien hier gemakkelijk een kloof kan ontstaan.

3.3 / Continuïteit

Eén van de redenen van Oegstgeest om te participeren in SP71, is om haar kwetsbaarheid te verminderen. Vanaf de start is hieraan gewerkt. Wij delen de conclusie van zowel SP71 als de gemeente Oegstgeest dat de kwetsbaarheid is verminderd. Het aantal solo-functies op bedrijfsvoering is afgenomen, de onderlinge vervangbaarheid van personeel is vergroot, en er wordt gebruikgemaakt van gestandaardiseerde werkprocessen die voldoende geborgd zijn. Tenslotte zijn er prestatieafspraken gemaakt ten aanzien van termijnen waarop diensten geleverd moeten zijn en op vragen en meldingen gereageerd moet worden.

Onze beoordeling van de mate waarin Servicepunt71 'in control' is, is gebaseerd op basis van vijf pijlers: actuele kaders, kwaliteit informatievoorziening, werkprocessen, risicomanagement en interne controle. We komen tot een positieve beoordeling op alle pijlers. In onderstaand kader is een toelichting opgenomen per pijler.



Pijler	Score	Toelichting
1 Actuele kaders		De belangrijkste meerjarige kaders voor SP71 zijn de Gemeenschappelijke Regeling, de verordening Financieel beleid en beheer, mandaatregisters, organisatiebesluit, instructie directeur, treasurystatuut, nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, nota Afschrijvingsbeleid en nota Reserves en voorzieningen. Daarnaast zijn er jaarlijkse kaders zoals de begroting en de collectieve en individuele leveringscontracten. De kaders zijn actueel en voldoen aan de daaraan te stellen eisen.
2 Goede kwaliteit informatievoorziening		De informatievoorziening voldoet aan de daaraan te stellen eisen. De volgende informatiestromen zijn aanwezig: <ul style="list-style-type: none"> / tussentijdse P&C-rapportages aan bestuur en deelnemende gemeenten, inclusief tussentijdse monitoring van de prestatie-indicatoren; / digitale nieuwsbrief; / inkoopvoordelenrapportage; / contractrapportage individueel en collectief (demand managementcyclus); / interne budgetrapportages Cognos.
3 Actuele werkprocessen		De werkprocessen zijn op hoofdlijnen beschreven in het interne controleplan per proces. Hierin ligt een accent op de interne controlemaatregelen.
4 Risicomanagement		Risicomanagement is vastgelegd in de nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, vastgesteld in december 2012.
5 Interne controle		Per proces zijn interne controleplannen aanwezig. Deze zijn van hoge kwaliteit en voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Toelichting op de scores: 'groen' voldoet; 'oranje': voldoet maar ook belangrijke aandachtspunten; 'rood': voldoet niet

Door de accountant wordt naast de managementletter en het verslag van bevindingen bij de jaarrekening ook een assurancerapport opgesteld, waarbij ten behoeve van de deelnemende gemeenten de beheersmaatregelen in de bedrijfsvoeringsprocessen worden getoetst.

In de managementletter over 2015 stelt de accountant dat hij: *“bij de uitvoering van zijn werkzaamheden heeft geconstateerd dat ten opzichte van voorgaand jaar grote stappen zijn gezet, maar dat verdere verbeteringen mogelijk zijn. Voorbeelden hiervan zijn de zichtbaarheid van interne controle (beheers)maatregelen ten aanzien van onder andere het proces mutatie rekeningschema alsmede het inkoopproces en personele mutaties. Uniformering van de processen voor alle klantorganisaties is noodzakelijk en hierin zijn ook in 2015 stappen gezet, waarbij op onderdelen wel sprake is van een uniforme opzet maar de werking in de praktijk nog anders naar aanleiding van specifieke verzoeken daartoe door deelnemende gemeenten”*. In het assurancerapport wordt geconcludeerd dat *“de beheersmaatregelen op afdoende wijze zijn opgezet, de beheersingsmaatregelen effectief werken, ter afdekking van de onderkende risico's en consistent worden toegepast. Ten aanzien van de processen zijn een aantal interne controlemaatregelen als niet effectief beoordeeld”*.²⁵

²⁵ Managementletter 2015



3.4 / Kwaliteit

Op hoofdlijnen bestaat het beeld dat vanaf 2012 bij Servicepunt71 primair de focus lag op het realiseren van de doelstellingen ten aanzien van het kostenniveau en de kwetsbaarheid en secundair op het verhogen van de kwaliteit. Deze laatste doelstelling heeft de achterliggende jaren wel de volle aandacht gekregen. Dat uit zich in de inrichting van de werkprocessen, de verdere digitalisering en de ontwikkeling van het personeel. Intern is in 2015 een volgende stap gezet om te werken aan kwaliteit volgens het INK-model. In onderstaand kader wordt weergegeven hoe SP71 invulling geeft aan aandachtsgebieden van het INK-model.

Aandachtsgebied INK-model	Invulling SP71
Leiderschap	Ontwikkeling naar robuust leidinggevende met aandacht voor visie, omgevingsbewustzijn, situationeel leiderschap, resultaatgerichtheid, verantwoordelijkheid
Management van medewerkers	Programma Robuust adviseur, kernwaarden: - zakelijkheid: gewoon doen; - eigenaarschap: gewoon tonen; - vakmanschap: gewoon goed.
Management van processen	Operational excellence/customer intimacy, streven naar certificering
Klanten en leveranciers	Focus op klantperspectief, klantbetrokkenheid en -tevredenheid

Daarnaast wordt in 2016 gewerkt met de A3-jaarplan-systematiek.²⁶ Per aandachtsgebied in het INK-model wordt in het jaarplan aangegeven wat de veranderingsopgave is. Een dergelijk A3-jaarplan is zowel op concernniveau opgesteld als voor de afzonderlijke service-eenheden van SP71.

In zowel de individuele leveringscontracten als het collectieve leveringscontract en de Producten- en Dienstencatalogus zijn servicenormen opgenomen. Een voorbeeld hiervan is: SP71 beantwoordt binnen twee werkdagen niet complexe HRM-aanvragen. Servicepunt71 rapporteert over de kwaliteitsaspecten per service-eenheid. Op een groot aantal aspecten ontstaat op deze wijze inzicht in kwaliteitsaspecten. Tot op heden hebben de rapportages en de kwaliteitsmeting een sterk kwantitatief karakter. In 2016 is het voornemen om meer focus te hebben op klanttevredenheid. Er is een centrale doelstelling geformuleerd om op klanttevredenheid een 7.0 te scoren. Daarbij gaat het niet alleen om servicenormen, maar bijvoorbeeld ook om de kwaliteit van adviezen. Wij onderschrijven het belang van een dergelijke ontwikkelstap in het kwaliteitssysteem.

3.5 / Professionaliteit

In de paragraaf Kwaliteit is reeds aan de orde gekomen dat er specifieke trainingsprogramma's zijn, zoals bijvoorbeeld op het gebied van Robuust adviseren. De Academie71 vervult bij het ontwikkelen van medewerkers een belangrijke rol. Vanuit de kwaliteitsdoelstelling is er groeiende aandacht voor de kwaliteit van adviezen en de klanttevredenheid daarover. In 2015 is ook een medewerkerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Werkdruk, werkomstandigheden en ontwikkelmogelijkheden waren daarbij aandachtspunten.

²⁶ A3-methodiek is een onderdeel van het INK-managementmodel.



We constateren dat sleutelposities in de organisatie kwantitatief en kwalitatief voldoende bezet zijn.²⁷ Een aantal managers van de service-eenheden zijn vanaf de start betrokken, in 2014 zijn er enkele wisselingen geweest, maar er wordt op sleutelfuncties niet op grote schaal gebruikgemaakt van externe inhuur. Tijdens ons onderzoek werd de functie van directeur intern waargenomen. Door eerder opgelegde taakstellingen en veranderende werkprocessen (digitalisering) is er wel sprake van een mobiliteitsvraagstuk in de organisatie. Uit gesprekken met SP71 maken wij op dat dit intern voldoende in beeld is. De daarmee gepaard gaande frictiekosten worden incidenteel afgedekt.

3.6 / Schaalvoordelen

In het bedrijfsplan SSC Leidse Regio zijn de volgende voorbeelden van schaalvoordelen genoemd:

- / professioneel en grootschalig inkopen;
- / bij een investering door meerdere partijen nemen de meerkosten per extra partij af naarmate er meer partijen zijn;
- / het uitvoeren van bulkwerkzaamheden leidt tot een toenemende efficiency;
- / standaardisatie op ICT-gebied: licentie-uitbreidingen worden goedkoper;
- / kleinere gemeenten kunnen niet alle expertise zelf in huis hebben en moeten 'duur' extern inkopen;
- / in SSC-verband kan vaker 'in eigen beheer' worden gewerkt, waardoor bespaard kan worden op inhuur van derden.

Ten aanzien van de inkoopfunctie en het realiseren van inkoopvoordelen verwijzen wij naar hoofdstuk 1 Periode 2012-2015. De andere schaalvoordelen zijn in de gesprekken aan de orde geweest. Deze doen zich zeker voor, maar zijn lastig om kwantitatief te onderbouwen. Wel is duidelijk dat nog niet alle deelnemers hetzelfde producten- en dienstenpakket afnemen. Een overzicht van producten en afnemers is intern beschikbaar. Belangrijkste punt hierin is dat de gemeente Oegstgeest en Zoeterwoude nog geen gebruikmaken van de diensten van de service-eenheid Facilitaire Zaken.

Ten aanzien van het aanbod in nieuwe producten en nieuwe deelnemers is er zowel vanuit de opdrachtgever als de opdrachtnemer sprake van terughoudendheid. Nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving komen tot uitdrukking in het productenpakket (bijvoorbeeld dienstverlening op het gebied van vennootschapsbelasting). Er is geen expliciet bestuurlijke koers vastgesteld om tot uitbreiding van producten, diensten en afnemers te komen.

In onderstaand kader is samenvattend weergegeven wat de beantwoording is van deelvragen 4 en 5 op basis van de normen en aandachtspunten.

Deelvragen 4 en 5	Normen en aandachtspunten	Bevindingen samengevat
Hoe wordt door Servicepunt71 op dit moment invulling gegeven aan de vastgestelde doelstellingen (continuïteit, kwaliteit, professionaliteit, efficiency,	Continuïteit: a) Er zijn maatregelen per bedrijfsvoeringsdomein getroffen om continuïteit in het leveren van diensten te waarborgen. b) Er zijn zowel maatregelen getroffen ten aanzien van het financieel beheer als ten aanzien van de kwaliteit van de bedrijfsvoering zodat Servicepunt71 'in	Continuïteit van dienstverlening is voor gemeente Oegstgeest verbeterd. De organisatie is op hoofdlijnen in control. De accountant geeft nog wel aandachtspunten aan.

²⁷ Bron: interviews SP71 en gemeente Oegstgeest



<p>schaalvoordelen, betere dienstverlening)?</p> <p>Welke kwaliteitswaarborgen zijn bij Servicepunt71 aanwezig die kunnen bijdragen aan stabiel functioneren in de komende jaren?</p>	<p>–control’ is.</p>	
	<p>Kwaliteit:</p> <p>c) Per domein vinden kwaliteitsmeting en toetsing plaats.</p> <p>d) Er is een overkoepelend kwaliteitssysteem aanwezig.</p> <p>e) Werkprocessen zijn beschreven.</p> <p>f) Werkprocessen genereren sturingsinformatie.</p>	<p>Er is vanaf 2015 meer aandacht voor streven naar kwaliteit. Er wordt gebruikgemaakt van INK- model en A3-jaarplan-systematiek.</p> <p>Vastlegging en ontsluiting van werkprocessen kan doorontwikkeld worden.</p>
	<p>Professionaliteit:</p> <p>g) Er is inzicht in benodigde competenties van personeel en er wordt actief invulling gegeven aan het ontwikkelings- en opleidingsprogramma voor medewerkers.</p> <p>h) Sleutelposities in de organisatie zijn kwantitatief en kwalitatief voldoende bezet.</p>	<p>Er is aandacht voor ontwikkelings- en opleidingsprogramma, bijvoorbeeld Robuust adviseren. Er is een medewerkerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Sleutelposities zijn voldoende bezet.</p>
	<p>Schaalvoordelen:</p> <p>i) Schaalvoordelen, in termen van inkoopvoordelen en standaardisatie, zijn in de achterliggende periode benut, zowel door de gemeente Oegstgeest als Servicepunt71</p> <p>j) De alternatieven waarbij alle deelnemers alle bestaande producten afnemen of waarbij Servicepunt71 nieuwe diensten gaat leveren, zijn onderzocht en doorgerekend.</p>	<p>Schaalvoordelen worden benut. Voor inkoopvoordelen wordt verwezen naar hoofdstuk 1.</p> <p>Gemeente Oegstgeest neemt nog niet alle diensten af (Facilitaire Zaken). Er is terughoudendheid in het streven naar het aanhaken van nieuwe deelnemers.</p>
	<p>Betere dienstverlening:</p> <p>k) De dienstverlening vanuit Servicepunt71 aan de gemeente Oegstgeest draagt bij aan de dienstverlening die de gemeente Oegstgeest verleent aan inwoners, bedrijven en instellingen.</p> <p>l) Initiatieven die Servicepunt71 de komende jaren gaat ontplooiën dragen bij aan verdere verbetering van de dienstverlening.</p>	<p>De kwaliteit van de dienstverlening zoals deze wordt ervaren door de gemeente en Servicepunt71 wordt besproken in hoofdstuk 5.</p>



4 Eigenaarschap

4.1 / Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop het eigenaarschap is georganiseerd in de Gemeenschappelijke Regeling. We schetsen in dit hoofdstuk een aantal relevante ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de regionale samenwerking in Servicepunt71. Tot slot geven we een analyse en beoordeling van de financiële positie van de Gemeenschappelijke Regeling en de kwaliteit van de Planning en Control-instrumenten.

4.2 / Bedrijfsvoeringsorganisatie

Per 1 januari 2016 is de Gemeenschappelijke Regeling van Servicepunt71 omgezet naar een zogenaamde bedrijfsvoeringsorganisatie. De wijziging in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) heeft daar in 2015 ruimte voor gegeven. Artikel 8 van de WGR stelt dat bij de regeling waarbij uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen, een bedrijfsvoeringsorganisatie kan worden ingesteld in het geval de regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. Deze situatie is bij Servicepunt71 van toepassing. Het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur zijn samengevoegd tot één bestuur, dat is samengesteld uit leden van de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten.

4.3 / Deelname aan bestuur vanuit de gemeente Oegstgeest

Vanuit Oegstgeest heeft de portefeuillehouder Financiën & Bedrijfsvoering zitting in het bestuur van Servicepunt71. De portefeuillehouder heeft daarmee drie rollen in zich verenigd:

- / bestuurlijk opdrachtgeverschap bedrijfsvoering vanuit het college van B&W van Oegstgeest;
- / bestuurlijk opdrachtnemerschap vanuit het bestuur van SP71;
- / rol van eigenaar vanuit het bestuur van SP71.

Eenzijds kan de combinatie van deze rollen leiden tot een spanningsveld. De bestuurlijk vertegenwoordiger vanuit Oegstgeest dient als bestuurslid van SP71 primair te handelen vanuit het uitgangspunt wat goed is voor SP71. Dit kan op gespannen voet staan met dat wat goed is voor de gemeente in haar rol als klant/gebruiker en opdrachtgever. Anderzijds kan een goede informatiepositie van de bestuurder de verschillende rollen versterken. Dit is bijvoorbeeld gebleken bij het programma Versterken Regionale I-samenwerking (VRIS). In het bestuur van SP71 kwamen zaken aan de orde die in het college van Oegstgeest als opdrachtgevende partij nog niet aan de orde waren geweest. De besluitvorming werd teruggelegd bij de colleges als opdrachtgevers van SP71. Wij zien de “dubbele petten” als een aandachtspunt wat geen onoverkomelijke problemen hoeft op te leveren als er sprake is van goede en brede informatie-uitwisseling en transparantie richting het voltallige college en het voltallige bestuur van SP71. Daarnaast kan een uitgangspunt zijn dat alle reguliere zaken (‘business as usual’) via het ambtelijk opdrachtgeverschap lopen (regiefunctionaris en gemeentesecretaris). Alleen bij grote afwijkingen in meerwerk, bij nieuwe producten en bij nieuwe toetreders zou de rol van de bestuurlijk opdrachtgever aan de orde kunnen komen. Overigens is de combinatie van verschillende rollen aanwezig bij alle gemeenten die deelnemen in SP71.



4.4 / Visievorming bestuurlijke samenwerking en bedrijfsvoering

De gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude werken gezamenlijk aan een Toekomstvisie Leidse Regio 2027. De opgaven, kansen en ambities en het gezamenlijk optrekken hierin staan centraal. De vraag óf en in welke mate deze visievorming invloed heeft op de samenwerking in SP71 door vier van de vijf gemeenten is nog niet helder. Vooralsnog is sprake van terughoudendheid in de (bestuurlijke en ambtelijke) opstelling van SP71 om actief te participeren in de visievorming. De ontwikkelingen worden afgewacht.

Naast deze regionale visievorming zijn ook strategische afwegingen rondom het programma VRIS relevant. Dit programma heeft invloed op bijvoorbeeld het dienstverleningsconcept van de gemeente en de wijze waarop bedrijfsspecifieke applicaties in het primaire proces worden ondersteund. Tot op heden is er sprake van een redelijk strakke scheiding tussen bedrijfsvoeringstaken (PIOFACH) en taken in het primaire proces. Bedrijfsvoeringstaken zijn ondergebracht bij SP71. Het primaire proces blijft bij de gemeente. Indien keuzes worden gemaakt om ook het primaire proces te ondersteunen vanuit SP71 (bijvoorbeeld centraal applicatiebeheer) is dat een belangrijke volgende stap in de samenwerking tussen de gemeenten.

In de bestuursvergadering van 14 april 2016 zijn de kaders voor de ontwikkeling van Servicepunt71 in de periode 2016-2020 vastgesteld. De volgende kernelementen zijn benoemd:²⁸

- Professionele dienstverlening: solide en betrouwbare bedrijfsvoering, adaptief in klantbenadering
- Slimme bedrijfsvoering, meer resultaten met minder inspanningen
- Focus op de Leidse Regio en toegevoegde waarde leveren aan de gemeentelijke opgaven
- Gelijkwaardig partnerschap en collegiale werkverhoudingen tussen de vijf organisaties.

In dit visiedocument worden geen nieuwe ontwikkelopgaven geformuleerd. De aard en omvang van het dienstenpakket worden gehandhaafd en er wordt geen uitbreiding voorzien in de huidige kring van opdrachtgevers.

4.5 / Financiële positie van de Gemeenschappelijke Regeling

In de rol als eigenaar dient de gemeente Oegstgeest te bewaken dat de financiële positie van SP71 op de lange termijn gezond is. In het kader van ons onderzoek hebben wij beperkt onderzoek gedaan naar de financiële positie van de Gemeenschappelijke Regeling. Wij hebben ons daarbij gebaseerd op de (concept-) jaarrekening 2015 en de ontwerpbegroting 2017. We concluderen dat de hoogte van het Eigen Vermogen aandacht behoeft. Voor een zelfstandig functionerende uitvoeringsorganisatie is het van belang dat er voldoende vermogen aanwezig is om de bestaande risico's op te vangen. Op langere termijn staat dit principe onder druk. Ons is meegedeeld dat dit in het bestuur reeds aandacht heeft gekregen. Daaruit zijn nog geen concrete voorstellen of acties gevolgd. Daarnaast dient op korte termijn besluitvorming plaats te vinden of taakstellingen alsnog gerealiseerd worden, waardoor mogelijk de kwaliteit of het niveau van dienstverlening onder druk komt te staan, ofwel dat de deelnemersbijdrage wordt opgehoogd, de taakstellingen niet ingevuld worden en de kwaliteit en het niveau van dienstverlening op niveau blijven.

²⁸ Servicepunt71 richting 2020 BST 160414



Nr.	Onderwerp	Status	Toelichting
1	Weerstandsvermogen		De risico's zijn gekwantificeerd op € 0,5 miljoen. Het aanwezige weerstandsvermogen is eveneens € 0,5 miljoen. Op dit moment kunnen aanwezige risico's nog opgevangen worden vanuit de reserves en komt de weerstandsratio op 1. De ontwikkelingsrichting is negatief. Daarmee komt de weerstandsratio onder de kritische grens. Vanuit de Gemeenschappelijke Regeling artikel 17 zijn de deelnemers aan de GR verplicht zorg te dragen dat SP71 te allen tijde over voldoende middelen beschikt om aan al zijn verplichtingen jegens derden te voldoen.
2	Risicomanagement		De systematiek van risicomanagement is op orde en risico's worden afdoende gemonitord en voorzien van beheersmaatregelen.
3	Schuldpositie		De schuldpositie kan op grond van de nieuwe ratio's als voldoende worden beschouwd. De netto-schuldquote (leningen/totale baten) is met 27% ruim onder de norm van 100% (oranje) of 130% (rood) zoals door de VNG geformuleerd. Ook de kasgeldlimiet en de renterisiconorm worden in algemene zin niet overschreden. De hoogte van de leningenportefeuille daalt in 2016 van € 7 miljoen naar € 6 miljoen. ²⁹
4	Solvabiliteit		Solvabiliteit geeft de mate aan waarin een organisatie in staat is om op korte en lange termijn aan haar betalings- en aflossingsverplichtingen te voldoen. De solvabiliteit wordt berekend op basis van totale eigen vermogen gedeeld door het totale vermogen en komt voor SP71 uit op 11,3%. Dit is een relatief lage score, waarbij tevens een dalende trend wordt voorzien omdat een aantal reserves aangewend zullen worden de komende jaren. In financiële markten wordt een marge gehanteerd van tussen de 25% en 40%.
5	Meerjareninvesteringsplan		Het investeringsplan bestaat uit vervangingsinvesteringen. Er zijn geen grote uitbreidingen voorzien, al is dit wel afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen. Het verloop van de begrote investeringen kent over de jaren heen aanzienlijke afwijkingen: 2016: € 2,8 miljoen 2017: € 2,5 miljoen 2018: € 4,5 miljoen 2019: € 1,2 miljoen 2020: € 2,9 miljoen Dit heeft grotendeels te maken met de investeringen die bij de start van SP71 zijn gedaan. Voor een stabiel financieel begrotingsbeeld kan gestreefd worden naar een zogenaamd

²⁹ Voor de kasgeldlimiet en de renterisiconorm zijn in de uitvoeringsregeling Financiering Decentrale Overheden specifieke percentages voor gemeenschappelijke regelingen opgenomen. Voor de netto schuldquote is de berekeningssystematiek voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording die ook voor gemeenschappelijke regelingen van toepassing is. De normstelling van de VNG is toegespitst op gemeenten maar geeft ook voor gemeenschappelijke regelingen een goede indicatie.



			ideaalcomplex waarbij jaarlijkse afschrijvingen en jaarlijkse investeringen aan elkaar gelijk zijn. Dit is nu nog niet het geval. Wel werkt SP71 met een egalisatiereserve op de kapitaallasten waardoor fluctuaties in de kapitaallasten geen effect hebben op de exploitatie. De jaarlijkse afschrijving bedraagt in 2017 circa € 3,5 miljoen.
6	Contractuele langlopende verplichtingen		SP71 kent aan de kostenkant verplichtingen inzake personele lasten, huur van het pand Tweelingstraat en huur in verband met printers en koffieapparaten. Aan de opbrengstenkant zijn er contracten afgesloten met de deelnemers en derden. Het risicoprofiel ten aanzien van langlopende verplichtingen is vergelijkbaar met andere overheidsorganisaties.
7	Sluitende begroting		De begroting van Servicepunt71 is meerjarig sluitend. Wel zijn in de begroting nog taakstellingen aanwezig. De komende periode dient er bestuurlijke besluitvorming plaats te vinden of taakstellingen alsnog gerealiseerd worden, waardoor mogelijk de kwaliteit of het niveau van dienstverlening onder druk komt te staan, ofwel dat de deelnemersbijdrage wordt opgehoogd, de taakstellingen niet ingevuld worden en kwaliteit en niveau van dienstverlening op niveau blijven.

Toelichting op de scores: 'groen': voldoet; 'oranje': voldoet maar ook belangrijke aandachtspunten; 'rood': voldoet niet

4.6 / Planning- & Control-instrumentarium

Het Planning- & Control-instrumentarium (P&C-instrumentarium) van Servicepunt71 bestaat onder andere uit de kadernota, begroting, tussentijdse rapportages en de jaarrekening. Daarnaast zijn er zogenaamde 'demand'-rapportages. Dit instrumentarium stelt het bestuur in staat om de Gemeenschappelijke Regeling te besturen en het stelt de deelnemende gemeenten in staat om toezicht te houden op het functioneren van de Gemeenschappelijke Regeling.

De producten uit de P&C-cyclus voldoen in opzet aan de daaraan te stellen eisen. Actuele ontwikkelingen in wet- en regelgeving (bijvoorbeeld ten aanzien van kengetallen) zijn verwerkt. In ons onderzoek constateren wij over het algemeen tevredenheid ten aanzien van het gebruik van de rapportages. Wel wordt opgemerkt dat de diverse producten veel procesmatige en constaterende zaken bevatten en dat weinig inzicht wordt gegeven in benodigde acties en alternatieven. Daarmee klinkt de wens door dat Servicepunt71 in de P&C-producten proactief mag zijn. SP71 geeft aan dat in de demand-managementproducten acties, adviezen en alternatieven wel aan de orde komen.

De Planning & Control-rapportages vanuit SP71 worden opgenomen in de lijst van ingekomen stukken van de gemeenteraad. In de praktijk wordt hier vanuit de gemeenteraad van Oegstgeest beperkt aandacht aan gegeven. Wel wordt een zienswijze opgesteld en behandeld ten aanzien van het jaarlijkse begrotingsproces. De informatieverstrekking aan de raad over SP71 kan aan waarde winnen indien de bestuurlijke relevante informatie vanuit SP71 in een samenvattend en geaggregeerd overzicht wordt opgenomen. Dit overzicht kan deel uitmaken van de tussentijdse bestuursrapportages die het college binnen de reguliere Planning & Control-cyclus opstelt.



4.7 / Vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De wet- en regelgeving rondom begrotingssystematiek en verslaggeving zal met ingang van begrotingsjaar 2017 aanzienlijke wijzigingen ondergaan. Voor zowel de gemeente Oegstgeest als voor Servicepunt71 zullen deze wijzigingen de nodige consequenties hebben. Ten aanzien van de taakvelden is relevant dat er in de gemeentelijke begroting een taakveld 'overhead' wordt ingesteld. De verwachting is dat de activiteiten van Servicepunt71 voor een belangrijk deel binnen de definitie van dit taakveld vallen. Voor de gemeentelijke begroting dient tevens meer aandacht te zijn voor de verbonden partijen in de jaarrekening en de begroting. De beleidsinformatie en beleidsrisico's dienen niet alleen in de paragraaf verbonden partijen, maar ook in de begrotingsprogramma's te worden meegenomen. Er is sprake van een nieuwe categorisering van verbonden partijen en de nieuwe BBV is ook van toepassing op de gemeenschappelijke regelingen. Tevens dienen afspraken te worden gemaakt hoe de meting en borging van de verplichte beleidsindicatoren gaa plaatsvinden.

4.8 / Toe- en uittreding in de Gemeenschappelijke Regeling

In de Gemeenschappelijke Regeling worden in de artikelen 28 tot en met 30 de mogelijkheden voor toe- en uittreding beschreven. Bij toetreding van een nieuwe deelnemer moeten de colleges van alle deelnemende gemeenten een besluit nemen. Het college van B&W en de gemeenteraad van de nieuwe toetredende deelnemer dienen eveneens een positief besluit te nemen. Het bestuur stelt een toetredingssom vast. De uittreding van een deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling kent eveneens een aantal belangrijke bepalingen. De uittreding gaat in op 1 januari van het tweede jaar volgend op het jaar waarin het besluit tot uittreding is ontvangen, tenzij door het bestuur een eerdere datum wordt bepaald. Daarnaast worden financiële voorwaarden bepaald. Tot deze financiële voorwaarden behoort in elk geval de bepaling dat een uittredende deelnemer vanaf het jaar van uittreding een bijdrage in de jaarlijkse (vaste) exploitatielasten blijft betalen aan de bedrijfsvoeringsorganisatie, waaronder de personele kosten. De bijdrage is niet meer verschuldigd zodra het bestuur beslist dat de uit de uittreding voortgekomen kostenstijging op voldoende wijze is gecompenseerd. De bijdrage kan gekwantificeerd worden in een eenmalige uittredingssom. Een uittredende deelnemer kan geen recht doen gelden op de overdracht van enig eigendom van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Er is nog een afzonderlijke uitwerking gegeven aan de uittredingsvoorwaarden. Hierin is onder andere opgenomen dat de financiële gevolgen zijn onder te verdelen in:

- / frictiekosten: eenmalige kosten ten gevolge van de uittreding, zoals inhuur externe deskundigen (een accountant en/of een advocaat);
- / desintegratiekosten: kosten die samenhangen met de afbouw van overcapaciteit die kan ontstaan in personele en materiële sfeer. Ook vallen mogelijke schaalnadelen hieronder.

Een accountant dient een rapport op te stellen van feitelijke bevindingen.

Resumerend merken wij ten aanzien van toe- en uittredingsbepalingen het volgende op:

- / de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten hebben geen directe zeggenschap over de toetreding van een nieuwe deelnemer;
- / op basis van de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling hoeft de gemeenteraad geen expliciet besluit te nemen tot uittreding. Dat is voorbehouden aan het college. Wel dient het college van B&W op grond van de artikelen 160 en 169 van de Gemeentewet besluiten met ingrijpende (financiële) gevolgen vooraf voor wensen en bedenkingen voor te leggen aan de gemeenteraad.



Dit is tevens uitgewerkt in de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet. Bij structurele verplichtingen van 25.000 EUR of meer of incidentele verplichtingen van 50.000 EUR of meer die niet zijn opgenomen in de begroting, neemt het college niet eerder een besluit dan nadat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld om wensen en bedenkingen in te brengen.

De uittredingskosten zijn niet gemaximeerd. Het bestuur (bestaande uit de vertegenwoordiging van de achterblijvende deelnemers) is beslissingsbevoegd om zowel de hoogte als de duur van de uittredingssom te bepalen. Daarmee is een besluit tot uittreding omgeven door grote barrières.

In het navolgende kader is samenvattend weergegeven wat de beantwoording is van deelvraag 6 op basis van de normen en aandachtspunten.



Deelvraag 6	Normen en aandachtspunten	Bevindingen samengevat
Hoe vult de gemeente Oegstgeest het eigenaarschap van Servicepunt71 in?	Vanuit het DB/AB van Servicepunt71 vinden kaderstelling, controle en de ontwikkeling van een consistente visie plaats. De gemeente Oegstgeest vult via wettelijke en niet-wettelijke instrumenten tevens de kaderstellende en controlerende rol in. Voor het onderzoek wordt hierbij gesteund op het eerder uitgebrachte rekenkameronderzoek 'Grip op Verbonden Partijen'.	Bedrijfsplan uit 2011 en 'Stip op de horizon' zijn belangrijke richtinggevende documenten. Kaderstellende en controlerende rol wordt ingevuld. De rolvermenging bij de portefeuillehouder tussen eigenaar en opdrachtgever is een aandachtspunt.
	De financiële positie van de Gemeenschappelijke Regeling is op langere termijn gezond als gekeken wordt naar weerstandsratio, risicomangement, schuldpositie, meerjareninvesteringsplan, contracten en langlopende verplichtingen aan de kosten- en opbrengstenkant.	De weerstandsratio, solvabiliteit en aanwezige taakstellingen in de begroting 2017 zijn aandachtspunten. Daartegenover staat dat de deelnemende gemeenten te allen tijde de verplichting hebben om SP71 van voldoende middelen te voorzien.
	Het Planning- & Control-instrumentarium van Servicepunt71 (kadernota, begroting, tussentijdse rapportages, jaarrekening) stelt de gemeente in staat om in de rol als eigenaar te sturen, zowel bij het uitvoeren van de kaderstellende taak als de controlerende taak.	Het Planning- & Control-instrumentarium is op orde. Het kan nog aan waarde winnen door minder constaterende en procesmatige informatie op te nemen en meer actiegerichte informatie en mogelijke alternatieven op te nemen.
	De Gemeenschappelijke Regeling bevat heldere bepalingen inzake toetreding en uittreding van partijen en intern is in beeld welke flexibiliteit en welke risico's dit met zich meebrengt voor eigenaren.	De toe- en uittredingsbepalingen zijn helder. Veel bevoegdheden liggen bij de colleges van B&W. Betrokkenheid van de raad is geborgd in de gemeentewet en verordening 212. Hoge (financiële) uittredingsbarrières.

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord



5 Opdrachtgeverschap

5.1 / Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop de gemeente Oegstgeest het opdrachtgeverschap invult ten opzichte van Servicepunt71. We gaan daarbij zowel in op de aanwezigheid van instrumenten als het gebruik en de werking ervan. Ook de keuze die ten grondslag ligt aan het koppelvlak en het functioneren van het koppelvlak komen in dit hoofdstuk aan bod. Tenslotte bespreken we ook de kwaliteit van de dienstverlening zoals deze door de gemeente Oegstgeest en SP71 wordt ervaren.

5.2 / Instrumentarium

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen *collectief* opdrachtgeverschap (de deelnemende gemeenten) en *individueel* opdrachtgeverschap. Belangrijke instrumenten in het opdrachtgeverschap zijn:

- / **Dienstverleningsovereenkomst (DVO):**
In de DVO zijn onder andere werkwijzen en afspraken vastgelegd over de totstandkoming van collectieve en individuele leveringscontracten, het bepalen van de af te nemen diensten en producten, maat- en meerwerk, monitorings- en sturingsinstrumenten (contractrapportages en voortgangsgesprekken).
- / **Producten- en Dienstencatalogus (PDC):**
In de Producten- en Dienstencatalogus zijn alle collectieve en individuele producten en diensten omschreven, inclusief benodigde input, geleverde output, wijze van verrekenen en servicenormen.³⁰ De PDC wordt jaarlijks geactualiseerd.
- / **Collectief leveringscontract:**
In dit document zijn de afspraken opgenomen over de collectieve producten die SP71 aan alle deelnemende gemeenten levert en die de gemeenten afnemen, inclusief overeengekomen aantallen producten en diensten en bijbehorende prijzen (per gemeente) en de opbouw van de jaarlijkse bijdrage aan Servicepunt71 (per gemeente).
- / **Individueel leveringscontract:**
In dit document zijn de afspraken opgenomen over de afname en levering van individuele producten aan een gemeente.
- / **Contractrapportages:**
In de contractrapportage (4- en 8- en 12-maanden) rapporteert SP71 over de voortgang van de in de leveringscontracten overeengekomen dienstverlening, inclusief verantwoording over afwijkingen in de afgenomen diensten en leveringen.
- / **De overlegstructuur SGB (Strategiegroep Gezamenlijke Bedrijfsvoering):**
De SGB bestaat uit de secretarissen/algemeen directeuren van de deelnemende gemeenten en de algemeen directeur van Servicepunt71. Belangrijke taken van de SGB zijn invulling van het collectieve opdrachtgeverschap op strategisch niveau, collectieve verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van gezamenlijke bedrijfsvoering en adviseren van het bestuur van SP71.³¹
- / **De overlegstructuur WGB (Werkoverleg Gezamenlijke Bedrijfsvoering):**
De WGB bestaat uit de hoofden Bestuur & Concern en de contractmanagers van de gemeenten en SP71. Hoofdtaken van de WGB zijn invulling van het collectief opdrachtgeverschap op tactisch en

³⁰ Vanaf de PDC 2016 wordt gewerkt met servicenormen in plaats van kritische prestatie-indicatoren.

³¹ Servicepunt71 richting 2020: Professionele dienstverlening, slimme bedrijfsvoering, d.d. april 2014.



operationeel niveau, voorbereiding, afstemming en implementatie van de ontwikkeling van de gezamenlijke bedrijfsvoering, adviseren van de SGB.³²

We beoordelen het instrumentarium voor de invulling van het opdrachtgeverschap als grotendeels adequaat. De instrumenten bieden mogelijkheden om specifieke afspraken te maken over de te leveren diensten en producten en de verwachte prestaties en resultaten. De contractrapportages bieden verantwoordingsinformatie over de levering van dienstverlening, knelpunten en gemaakte procesafspraken. De rapportages geven geen inzicht in een actuele stand van zaken over de uitputting van overeengekomen uren. Via een andere informatiestroom wordt hierin voorzien.

Uit de gesprekken die wij voerden over het functioneren van het instrumentarium komen de volgende beelden naar voren:

- / de vereenvoudiging van de Gemeenschappelijke Regeling sluit aan bij het toewerken naar een efficiëntere overlegstructuur (WGB en SGB);
- / de gemeente is de laatste twee jaar gegroeid in de rol van opdrachtgever;
- / er is een werkwijze afgesproken om ontwikkelingen te vertalen naar het bestuurlijk niveau. Dit functioneert over het algemeen goed, maar er zijn ook voorbeelden waarbij de vertaling naar bestuurlijk niveau niet plaats heeft gevonden. Hierdoor is het niet uitgesloten dat er zich op bestuurlijk niveau verrassingen voordoen;
- / het inzicht in benutting van geleverde diensten en producten is niet bij alle service-eenheden voldoende tijdig en concreet. Juridische Zaken is hier veel genoemd als voorbeeld;
- / communicatie binnen de organisatie van de gemeente Oegstgeest tussen medewerkers uit het primaire proces c.q. de eindgebruikers van diensten van SP71 en de contractmanager/opdrachtgever over de geleverde producten, wensen en behoeften verloopt niet altijd voldoende adequaat. Onduidelijkheden kunnen een langere periode blijven voortbestaan;
- / de afbakening van de producten in de PDC is voor gebruikers binnen de gemeente Oegstgeest en medewerkers van SP71 niet altijd helder.

5.3 / Koppelvlak

De vier deelnemende gemeenten hebben verschillende keuzes gemaakt in de mate waarin bedrijfsvoeringsfuncties zijn overgedragen aan Servicepunt71 (het zogenaamde koppelvlak). De gemeente Oegstgeest heeft de keuze gemaakt om naast het overdragen van de bedrijfsvoering aan Servicepunt71, op een aantal bedrijfsvoeringsfuncties een (tijdelijke) zogenaamde 'contramal' in te richten. Dit werd als noodzakelijk gezien omdat de basis van de bedrijfsvoering niet overal op orde was: er was onvoldoende aansluiting in termen van beleid/kaders, processen en systemen. Over nut en noodzaak van de tijdelijke extra schil bestaan bij de gemeente en Servicepunt71 verschillende beelden. Vanuit de gemeente wordt het van belang geacht om tijdelijk te investeren in medewerkers zodat goed gebruikgemaakt kan worden van de producten en diensten van SP71 en om eigen behoeften op te halen en te duiden, mee te kunnen denken en te participeren in ontwikkelingen in de regio en SP71, interne achterstanden te overbruggen (basis op orde) en mee te kunnen werken aan implementaties. SP71 ziet in de (tijdelijke) extra schil juist dubbelingen en risico's voor doelmatigheid. In de vergelijking op formatie in hoofdstuk 6 wordt zichtbaar dat deze keuze leidt tot hogere kosten voor de gemeente Oegstgeest wat betreft de totale formatie op het gebied van bedrijfsvoering.

³² Servicepunt71 richting 2020: Professionele dienstverlening, slimme bedrijfsvoering, d.d. april 2014.



5.4 / Kwaliteit dienstverlening

In het algemeen beoordelen gebruikers de kwaliteit van de dienstverlening als voldoende, zo blijkt uit de gesprekken die wij voerden met een aantal medewerkers van de gemeente Oegstgeest en Servicepunt71.³³ Zo werd voor een aantal service-eenheden aangegeven dat producten en vakkennis beter op orde zijn en er een stijgende lijn zichtbaar is van standaardisatie van producten (bijvoorbeeld Financiën). Ook een verbetering van de expertise en adviesvaardigheden van adviseurs werd genoemd (bijvoorbeeld Inkoop) en een verbetering van systemen (bijvoorbeeld ICT). Tenslotte is de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten genoemd als zichtbare kwaliteitsverbetering van de dienstverlening (bijvoorbeeld Juridische Zaken en HRM).

In de gesprekken kwamen ook een aantal aandachtspunten naar voren:

- / De precieze taakverdeling tussen de gemeente en Servicepunt71 is bij een aantal producten en diensten niet voor alle medewerkers van de gemeente en SP71 helder. In het gesprek werd juridisch advies (planschade-advies) als voorbeeld hiervan genoemd. Ook medewerkers van Servicepunt71 noemden onduidelijkheden en inefficiënties in het koppelvlak als aandachtspunt. In het gesprek met hen werd de service-eenheid financiën als voorbeeld aangehaald. In het gesprek werd het beeld geschetst van onnodige dubbelingen in werkzaamheden. Voor de voorbereiding van de programmabegroting bijvoorbeeld, voert zowel SP71 als de gemeente werkzaamheden uit. In deze werkzaamheden zitten, volgens gesprekspartner van SP71 onnodige dubbelingen. Een ander voorbeeld dat werd gegeven behelst juist een 'gat' tussen de werkzaamheden van de gemeente en Servicepunt71, wat het risico met zich meebrengt dat SP71 onvoldoende in staat is om goed te adviseren op het gebied van financiën.³⁴
- / De gesprekspartners van de gemeente gaven aan dat zij de implementatie van nieuwe systemen en werkwijzen door Servicepunt71 soms als te plotseling ervaren. Genoemd zijn het gebrek aan communicatie en directe ondersteuning. Dienstverlening op het gebied van ICT en HRM werden daarbij met name als voorbeeld genoemd.
- / De kwaliteit van de service-eenheid Juridische Zaken werd door de gesprekspartners van de gemeente als 'kwetsbaar' benoemd. Dit ligt overigens in de lijn met de wijze waarop in de bestuursevaluatie wordt gerapporteerd over Juridische Zaken. Ook een aantal specifieke functies/taakgebieden zijn in de gesprekken zowel door de gemeente als door SP71 als 'kwetsbaar' bestempeld. Voorbeelden hiervan zijn: beveiligingsfunctionaris techniek, adviseur privacy en capaciteit projectmanagement (ICT).
- / Tenslotte werd ook een nadelig effect van de schaalessprong voor de gemeente als aandachtspunt benoemd. Bijvoorbeeld op het gebied van inkoop: de schaalessprong in inkoop leidt soms tot een inkoopstrategie waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke vraag van de beleidsafdeling.

³³ De indrukken van de kwaliteit van de dienstverlening die we hier presenteren zijn gebaseerd op gesprekken die wij voerden met een aantal gebruikers vanuit de gemeente Oegstgeest en de verantwoordelijke teammanagers van Servicepunt71. De indrukken zijn niet onderbouwd met een breed uitgezette enquête o.i.d.

³⁴ Adviseurs van SP71 zitten niet aan de bestuurstafel waardoor er een 'gat' kan ontstaan in de kennis en input voor bestuurlijke context en mogelijkheid tot strategisch advies bij de adviseurs van Servicepunt71.



5.5 / Incidenten

Hoewel de totaalindruk van de Planning- en Control-cyclus van SP71, de kwaliteit van de organisatie een positief beeld geeft (hoofdstuk 3) en de kwaliteit van de dienstverlening over het algemeen als voldoende wordt ervaren, heeft er in de achterliggende periode een aantal incidenten plaatsgevonden. De rekenfout die in het najaar van 2015 is ontdekt was één van de aanleidingen voor deze evaluatie. Aan de vooravond van de behandeling van de programmabegroting 2016 door de gemeenteraad blijkt dat een rekenfout is gemaakt door SP71 met de toerekening van rente op de grondexploitaties. Het college van B&W bericht de raad tijdig en op transparante wijze over de gemaakte fout en de consequenties voor het lopende begrotingsjaar (2015) en de meerjarenbegroting 2016-2019: "De fout betekent een *voorlopig* negatief effect over de jaren 2015 tot en met 2019 tussen de € 210.000,- en € 260.000³⁵,-". De analyse die wij uitvoerden naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van SP71 (zie hoofdstuk 3) geeft geen aanleiding om de rekenfout als teken te zien van een structurele tekortkoming van de diensten van SP71 op het gebied van financiën. Een extra bijdrage aan Servicepunt71 in het najaar van 2015 vormde een tweede aanleiding voor deze evaluatie. Belangrijke oorzaak voor de extra bijdrage is gelegen in de wijze waarop de gemeente inkoopvoordelen een plek geeft in de gemeentelijke begroting.³⁶

In onderstaand kader is samenvattend weergegeven wat de beantwoording is van de betreffende deelvragen op basis van de normen en aandachtspunten.

Deelvraag 7	Uitwerking	Bevindingen samengevat
Hoe vult de gemeente Oegstgeest het opdrachtgeverschap in?	a) De opdrachtgevende rol is bestuurlijk en ambtelijk helder belegd in de gemeente Oegstgeest. Er is voldoende functiescheiding met de rol als eigenaar.	Dit is aan de orde geweest in hoofdstuk 4 Eigenaarschap.
	b) De omvang en de kosten van het ambtelijk opdrachtgeverschap (fte en €) zijn intern in beeld.	Zie ook hoofdstuk Benchmark formatie
	c) Instrumenten zijn aanwezig om het opdrachtgeverschap in te vullen (bijvoorbeeld bestuursopdrachten, dienstverleningsovereenkomst, rapportages op kosten en output, overlegstructuur).	Het instrumentarium is op hoofdlijnen voldoende adequaat in opzet. De rapportages bieden geen inzicht in actuele benutting van diensten en producten. Via een andere informatiestroom wordt hierin voorzien.
	d) De gemeente formuleert per product een heldere opdracht in de dienstverleningsovereenkomst (norm en prestaties). De vraag vanuit de 'business' wordt meegenomen in de afwegingen in de opdrachtformulering (relatie klant-opdrachtgever). Afwegingen over standaardisatie versus maatwerk worden	De collectieve en individuele leveringscontracten zijn de basis voor afspraken over de te leveren diensten en producten (afgeleid van de DVO). De contracten zijn voldoende concreet. Bij maatwerk- en meerwerk

³⁵ Raadsmededeling administratieve fout met financiële consequenties, d.d. 29 oktober 2015.

³⁶ In hoofdstuk 1 constateren we dat de inkoopvoordelen in de begroting en jaarrekening van de gemeente Oegstgeest niet gerelateerd zijn aan de bijdrage van Oegstgeest aan Servicepunt71. Dit wordt bevestigd in de 2e voortgangsrapportage 2015 gemeente Oegstgeest, paragraaf 6.3.



	expliciet gemaakt.	worden afzonderlijke contracten opgesteld.
	e) Per bedrijfsvoeringsdomein is een expliciete knip gelegd tussen activiteiten die de gemeente zelf uitvoert en activiteiten die SP71 uitvoert. Er is intern inzicht in hoe dit koppelvlak functioneert en de overwegingen over voor- en nadelen om het koppelvlak in de toekomst te verschuiven in de richting van Servicepunt71 of in de richting van de gemeente Oegstgeest, zijn bekend.	Per bedrijfsvoeringsdomein is een keuze gemaakt tussen activiteiten die de gemeente uitvoert en activiteiten die SP71 uitvoert. Op een aantal bedrijfsvoeringsterreinen is, vanwege onvoldoende aansluiting op kaders, processen en systemen, besloten tijdelijk te investeren in capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie.
Deelvraag 4	Uitwerking	Bevindingen samengevat
	f) Betere dienstverlening: De dienstverlening vanuit Servicepunt71 aan de gemeente Oegstgeest draagt bij aan de dienstverlening die de gemeente Oegstgeest verleent aan inwoners, bedrijven en instellingen. g) Initiatieven die Servicepunt71 de komende jaren gaat ontplooiën dragen bij aan verdere verbetering van de dienstverlening.	Zowel gebruiker als opdrachtgever beoordeelt de kwaliteit van de dienstverlening op hoofdlijnen als voldoende. Met name de kwaliteit van de dienstverlening van JZ vraagt aandacht (kwaliteit inhoudelijke expertise). Op alle service-eenheden vindt verdere doorontwikkeling plaats. Dat uit zich in de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten (bijvoorbeeld verzekeringsdomein) maar ook in versterking van adviseurschap en klantcontact.
Deelvraag 1	Uitwerking	Bevindingen samengevat
	h) De achterliggende oorzaken van extra bijdragen (onder andere door rekenfout) in de achterliggende jaren hebben een incidenteel karakter en stakeholders zijn hierover adequaat geïnformeerd.	Er is geen aanleiding om de rekenfout als teken te zien van een structurele tekortkoming. De extra bijdrage in het najaar van 2015 hangt grotendeels samen met de wijze waarop de gemeente inkoopvoordelen een plek geeft in de gemeentelijke P&C-cyclus.



6 Benchmark

6.1 / Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de resultaten opgenomen van de benchmark van een aantal componenten van de kostprijs zoals formatieomvang en inschaling. Daarnaast vergeleken wij verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering van SP71 met landelijke normen zoals productieve uren, het opleidingsbudget en ziekteverzuim.³⁷ Vanwege de specifieke keuze die de gemeente maakte in de verdeling van taken tussen SP71 en de gemeente (het koppelvlak en de contramal) ligt de focus in dit hoofdstuk op de benchmark van de formatie en ICT-kosten.

6.2 / Formatie

In 2014 voerde Berenschot een benchmark uit waarin de overheadkosten (uitgesplitst per service-eenheid), in termen van fte, vergeleken werden met een landelijk gemiddelde.³⁸ In het kader van dit onderzoek is een vergelijkbare benchmark verricht, waarin de landelijke gemiddelden, zoals gehanteerd door Berenschot, zijn gebruikt. Op basis van de vergelijking komen we tot de volgende constatering:

- / In vergelijking met de grootteklasse van gemeenten waarin Oegstgeest (grootteklasse B) valt, is de bedrijfsvoeringsformatie voor alle service-eenheden hoger dan het landelijk gemiddelde. Met name Informatisering en Automatisering ligt ver boven het gemiddelde van gemeenten van vergelijkbare omvang. Als de vergelijking wordt gemaakt met gemeenten grootteklasse E (meer dan 100.000 inwoners) is het beeld positiever.
- / De aanwezigheid van zowel formatie bij SP71 als bij Oegstgeest lijkt een belangrijke oorzaak te zijn voor de hogere formatie op het gebied van bedrijfsvoering. De contramal waarin het systeem van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap functioneert moet leiden tot scherpte in de sturing van activiteiten en een evenwichtig systeem van 'checks and balances'. Anderzijds leidt dit tot hogere kosten.
- / Wij hebben geen aanwijzingen dat er sprake is van structurele dubbelingen in de formatie waarin medewerkers van SP71 en Oegstgeest hetzelfde werk uitvoeren. Het voorbeeld dat in de gesprekken met SP71 werd genoemd voor de voorbereiding van de begroting van de gemeente lijkt hierin een uitzondering. Wel bestaat het beeld bij SP71 dat door de relatief grote formatie aan de opdrachtgeverskant er veel contactmomenten zijn die tijd en aandacht vragen.
- / Vanuit de gemeente Oegstgeest is aangegeven dat in de achterliggende jaren de contramal ten aanzien van het opdrachtgeversdeel verder is versterkt door tijdelijke uitbreiding van de formatie. Deze uitbreiding was nodig om op de bedrijfsvoering in-control te komen. Tegelijkertijd is door de gemeente aangegeven dat als er sprake is van een situatie waarin SP71 en Oegstgeest in-control zijn, de formatie in bepaalde situaties afgebouwd kan worden, maar dat een samenwerkingsvorm ook de tijd vraagt voor regie op overgedragen taken.

³⁷ Omdat er geen cijfers bekend zijn van vergelijkbare organisaties, beantwoorden we de deelvraag 'Hoe verhoudt de kostprijs van Servicepunt71 zich ten opzichte van andere organisaties?' in dit hoofdstuk aan de hand van een vergelijking van de gemeente Oegstgeest en Servicepunt71 aan de hand van een aantal landelijke benchmarkgegevens.

³⁸ Berenschot. Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten. Oegstgeest (augustus 2014). Berenschot maakte zowel een vergelijking voor verschillende categorieën omvang van gemeenten. Wij hebben gebruikgemaakt van 'grootteklasse B' (gemeenten met tussen de 15.000 en 30.000 inwoners, vergelijkbaar met de omvang van de gemeente Oegstgeest) en 'grootteklasse E' (gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, vergelijkbaar met de omvang van de gezamenlijke gemeenten die Servicepunt71 bedient op het gebied van bedrijfsvoering).



- / Andere gemeenten, zoals onder anderen de gemeente Leiderdorp, hebben de keuze gemaakt om de formatie aan de opdrachtgeverskant beperkt te houden. Vanuit SP71 is aangegeven dat hierdoor een aanzienlijk betere score in de benchmark bereikt kan worden. In deze benchmark hebben we de formatie van Leiderdorp niet in de vergelijking opgenomen vanwege de beperkte mogelijkheid om alleen op basis van cijfers de verschillen te duiden. Het vraagt om een vergelijking op zowel inhoudelijke als financiële argumenten. Dit lag buiten de scope van deze evaluatie.

Tabel 6.1 Benchmark formatie³⁹

	Aantallen fte SP71 (aandeel Oegstgeest)	Aantallen fte Oegstgeest	Totaal fte Overhead (gemeente + SP71)	% totale formatie	Berenschot grootteklasse B	Berenschot grootteklasse E
Personeel en Organisatie	4,18	0,88	5,06	3,20%	2,40%	2,60%
Informatisering en Automatisering	3,24	4,01	7,25	4,59%	2,70%	4,80%
Financiën en Control	6,70	2,76	9,46	5,98%	5,80%	7,40%
Juridische Zaken	2,12	0,75	2,87	1,81%	1,40%	1,20%
Inkoop	1,61	0	1,61	1,02%	-	-
Overig	1,47	4,67 ⁴⁰	6,14	3,88%	-	-
Totaal	19,32	13,07	32,39	20,48%		

6.3 / ICT

M&I voerde een benchmark op het gebied van ICT uit over het boekjaar 2014. Deze vergelijking levert het beeld op dat is weergegeven in tabel 6.2.

De vergelijking en de door M&I uitgevoerde benchmark geven de volgende beelden:

- / De kosten voor ICT vallen op ieder vlak hoger uit dan het gemiddelde van alle gemeenten en het gemiddelde van gemeenten met minder dan 100.000 inwoners.
- / In de M&I benchmark worden de hogere kosten voor ICT voor de gemeente Oegstgeest verklaard door relatief hoge kosten voor personeel. Meer dan de helft hiervan werkt bij de gemeente zelf (60%). Met name het aantal informatiemanagers en (in mindere mate) het aantal applicatie- en functioneel beheerders ligt hoger dan bij vergelijkbare gemeenten.⁴¹

³⁹ De tabel is opgesteld op basis van cijfers uit de collectieve en individuele leveringscontracten, formatieoverzichten van Servicepunt71 en het formatieoverzicht van de gemeente Oegstgeest. De cijfers zijn ter controle voorgelegd aan SP71 en de gemeente. De door SP71 aangedragen correcties zijn verwerkt in de tabel. De gemeente droeg geen correcties aan.

⁴⁰ Inclusief 4,17 FTE Facilitair vanuit gemeente Oegstgeest.

⁴¹ Benchmark ICT Oegstgeest M&I



/ Een tweede verklaring die in de benchmark wordt gegeven voor de relatief hoge kosten op het gebied van ICT, zijn de kosten voor software. Bij de primair proces applicaties vallen vooral de relatief dure GBA-administratie en de Vergunning & Handhaving/WABO-administratie op.

Tabel 6.2 Benchmark ICT⁴²

	Benchmark 2015 gem. alle gemeenten	Benchmark 2015. gem. <100.000 gemeenten	Oegstgeest excl. SP71	Oegstgeest, incl. SP71 aandeel
ICT-kosten per inwoner	€ 72	€ 65	€ 49	€ 85
ICT-kosten per ICT-werkplek	€ 6.394	€ 5.514	€ 4.726	€ 8.273
ICT-kosten per gebruikersaccount	€ 6.629	€ 8.159	€ 5.258	€ 9.205
ICT-kosten per medewerker (fte)	€ 9.687	€ 9.025	€ 7.088	€ 12.409
ICT-kosten als percentage van de begroting	2,5%	2,1%	1,9%	3,2%
Aantal medewerkers (in fte)	7,4 fte	7,9 fte	6,9 fte	8,1 fte ⁴³

6.4 / Productieve uren

Voor een vergelijkend oordeel over het aantal productieve uren hebben wij gekeken naar de Handleiding overheidsstarieven 2016 van het ministerie van Financiën.⁴⁴ Hierin wordt een norm gesteld van 1.388 uren per mensjaar. Servicepunt71 hanteert een hogere productiviteitsnorm in de urenrekeningen.⁴⁵

Tabel 6.3 Benchmark Productiviteitsnorm

	Ministerie van Financiën	Servicepunt71
Productiviteitsnorm 2016 (in uren per mensjaar)	1.388	1.400

⁴² De tabel is opgesteld op basis van ICT Benchmark Leidse Regio Bijlage Oegstgeest M&I

⁴³ Het totaal aantal fte op gebied van ICT dat in de benchmark van M&I is opgenomen wijkt af van het totaal aantal fte dat wij op basis van de formatie-overzichten van SP71 en de gemeente Oegstgeest berekenden. Ook na check van de cijfers bij zowel SP71 als de gemeente is het verschil niet verklaard.

⁴⁴ Handleiding overheidsstarieven 2016, Ministerie van Financiën

⁴⁵ Individueel leveringscontract 2016, artikel 2, lid 1.



6.5 / Opleidingsbudget

Het budget dat lokale overheden aan de opleiding van hun personeel besteden, wordt in de regel uitgedrukt als het percentage van de loonsom. In tabel 6.4 zijn de resultaten te zien van de vergelijking voor het opleidingsbudget. Voor 2012 zijn er geen cijfers beschikbaar voor Servicepunt71. In de jaarstukken 2012 staat hierover vermeld dat de nadruk lag op de stabilisering van de werkzaamheden waardoor er weinig ruimte werd vrijgemaakt om te investeren in opleidingen van het personeel. “De opleidingen die noodzakelijk waren voor het personeel om functies uit te kunnen oefenen hebben nog wel zoveel mogelijk doorgang gevonden”.⁴⁶ Servicepunt71 legde over het jaar 2013 geen verantwoording af over het opleidingsbudget. In 2014 en 2015 zijn verschillende opleidingstrajecten ingezet (de ‘Robuuste adviseur’ en de ‘Robuuste leidinggevende’ genoemd).⁴⁷ Ook hebben er telefoontrainingen plaatsgevonden in 2015 voor de servicedesk, en medewerkerstevredenheidsonderzoeken hebben aanleiding gegeven tot verdere teamtrainingen.⁴⁸ Dit verklaart de ‘pieken’ in de realisatiecijfers van het opleidingsbudget in de laatste jaren.

Tabel 6.4 Benchmark Opleidingsbudget

Jaar	Gemiddeld landelijk A&O fonds (% loonsom)	SP71 begroot (% loonsom)	SP71 gerealiseerd (% loonsom)
2012	1,7	-	-
2013	1,8	1,45	1,46
2014	1,8	1,38	1,94
2015	1,9	1,37	1,71

6.6 / Inschaling

Om een benchmark te kunnen maken op de inschaling, zijn de cijfers uit het A&O fonds gebruikt, die gemiddelden weergeven voor alle gemeenten.⁴⁹ Deze zijn afgezet tegen de inschalingscijfers van Servicepunt71.⁵⁰ Een verklaring voor het relatief hoge aandeel in de hogere schalen is, dat SP71 functies als buitendienst- en baliemedewerkers niet in huis heeft.

Tabel 6.5 Benchmark Inschaling

	Schaal 1-3	Schaal 4-6	Schaal 7-9	Schaal 10-12	Schaal 13 en hoger	Onbekende schaal	Totaal
Alle gemeenten (A&O) (%)	2%	18%	40%	33%	5%	2%	100%
SP71 %	1,3%	13,1%	26,1%	54,9%	4,6%	0%	100%
SP71 ⁵¹ aantallen FTE	3,39	34,01	67,94	143,00	11,94	0	260,28

⁴⁶ Jaarstukken 2012 SP71

⁴⁷ Jaarstukken 2014 SP71

⁴⁸ Jaarstukken 2015 SP71

⁴⁹ A&O: personeelsmonitor gemeenten 2015

⁵⁰ De cijfers zijn ontleent uit het Formatieoverzicht SP71 2016.

⁵¹ Dit zijn gegevens van SP71 over 2016, terwijl het A&O fonds gegevens presenteert voor 2015.



6.7 / Ziekteverzuim

Om een vergelijking te kunnen maken in ziekteverzuim is gebruikgemaakt van gegevens uit het A&O fonds.⁵² Het ziekteverzuim in Servicepunt71 kwam in 2012 en 2013 boven het landelijke gemiddelde uit. In de jaarstukken (2012) geeft Servicepunt71 als verklaring dat het hoge percentage aan ziekteverzuim in 2012 deels te wijten is aan de opbouwfase en deels aan het hoge langdurige ziekteverzuim dat voor een deel al ontstaan was in de gemeenten waaruit de medewerkers afkomstig zijn. In 2014 zijn er concrete maatregelen geïntroduceerd om het ziekteverzuim terug te dringen, *“in overeenstemming met een aantal wetten, zoals de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen, de Arbowet, de Wet Verbetering Poortwachter etc.”*.⁵³ In 2015 is de aanpak van ziekteverzuim verder doorgezet door casemanagers (leidinggevend) van langdurig zieke mensen extra ondersteuning te bieden bij de begeleiding van re-integratie en preventie.

Tabel 6.6 Benchmark ziekteverzuim⁵⁴

Jaar	Landelijke norm A&O fonds	Servicepunt71
2012	5,3%	8,4%
2013	5,2%	8,7%
2014	5,1%	6,1%
2015	5,3%	5,9%

⁵² A&O fonds geeft de gemiddelde cijfers weer van het ziekteverzuim bij gemeenten in Nederland. De getallen zijn inclusief langdurig ziekteverzuim langer dan 365 dagen en exclusief zwangerschapsverlof. Servicepunt71 hanteert ook cijfers over ziekteverzuim waarin langdurig ziekteverzuim (langer dan 43 dagen) wordt meegenomen.

⁵³ Jaarstukken 2014 SP71

⁵⁴ Jaarstukken SP71



Bijlagen

Colofon

Voorwoord

Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie

Bestuurlijke
reactie

Nawoord



Bijlage 1. Geraadpleegde documenten

Documenten van Servicepunt71

Gemeenschappelijke Regeling

- / Gemeenschappelijke Regeling
- / Besluit AB: Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling SP71 (1e wijziging)

Reglementen die voortvloeien uit de vastgestelde Gemeenschappelijke Regeling

- / Organisatiebesluit BST
- / Instructie directeur BST
- / RvO Bestuur BST
- / Regeling toetreding Gemeenschappelijke Regeling SP71 AB
- / Archiefverordening 201 GR SP71 AB
- / Besluit regeling uittreding Gemeenschappelijke Regeling SP71
- / Regeling uittreding Gemeenschappelijke Regeling SP71 AB
- / Vaststelling mandaatregister SP71 20141127
- / Regeling mandaat, machtiging en volmacht Servicepunt71
- / Bijlage 1 mandaatregister Servicepunt71
- / Bijlage 2 mandaatregister Servicepunt71
- / Besluit gewijzigde gedragscode en integriteitsverklaring Servicepunt71
- / Gedragscode en Integriteitsverklaring
- / Regelvastheid Servicepunt71
- / Klachtenreglement SP71

Verordening financieel beleid en beheer

- / Financiële verordening SP71 AB 20121220
- / Controleverordening openbaar lichaam SP71 AB

Treasurystatuut

- / Treasurystatuut AB

Nota's die voortvloeien uit verordening financieel beleid en beheer

- / Nota van afschrijvingsbeleid AB
- / Nota reserves en voorzieningen AB
- / Nota weerstandsvermogen en risicomanagement AB
- / Aanbestedingsbesluit DB

Business Case SP71 en Jaarstukken

- / Bedrijfsplan SSCLR
- / Vaststellen jaarstukken 2012 AB
- / Jaarstukken 2012
- / Vaststellen jaarstukken 2013 AB
- / Jaarstukken 2013
- / Vaststellen jaarstukken 2014 AB
- / Jaarstukken 2014



- / Instemmen concept jaarstukken 2015
- / Concept jaarstukken 2015

Managementletters en verslag van bevindingen accountant 2012 t/m 2015

- / Verslag van bevindingen + Assurancerapport 2012
- / Managementletter 2012
- / Assurancerapport 2013 (incl. managementreactie)
- / Managementletter 2013
- / Assurancerapport 2014
- / Oplegnotitie bij assurancerapport 2014
- / Managementletter 2014
- / Managementletter 2015

Begrotingen

- / Begroting 2011-2015
- / Vaststelling Begroting 2012
- / Begroting 2012
- / Vaststelling Begroting 2013
- / Begroting 2013
- / Vaststelling Begroting 2014
- / Begroting 2014
- / Vaststellen begroting 2015 AB
- / Begroting 2015 Servicepunt71
- / Vaststellen begroting 2016 AB
- / Begroting 2016 Servicepunt71
- / Vaststelling concept ontwerpbegroting 2017 SP71
- / Ontwerpbegroting 2017

Kaderbrief kadernota 2016 en 2017 SP71

- / Vaststelling kadernota begroting 2016 AB
- / Kadernota begroting 2016
- / Vaststelling kadernota begroting 2017 AB
- / Kadernota begroting 2017

Dienstverleningsovereenkomst tussen Servicepunt71 en gemeente Oegstgeest

- / DVO 2015-2017 AB

Productencatalogus

- / PDC 2016

Detailoverzicht afgenomen diensten en budgetten per product en per afnemer

- / Collectief leveringscontract 2016
- / Individueel leveringscontract 2015, Gemeente Oegstgeest
- / Individueel leveringscontract 2016, Gemeente Oegstgeest
- / Leveringscontract 2016
- / Oplegmemo bij leveringscontracten 2016



- / Overzicht productenafnemers
- / Specificatie Rekening Oegstgeest 2015
- / Opbouw bijdrage Oegstgeest 2017

Uitleg/toelichting kostprijsystematiek

- / Vaststelling nota tarieven 2015
- / Nota tarieven 2015
- / Ontwikkeling Verrekensystematiek vanaf 2012
- / Verrekensystematiek 2016 samenvatting
- / Tarievenlijst 2016 BST 20160211
- / Concept verslag bestuur inzake tarievenlijst 2016

Visie op SP71 tot 2020

- / Servicepunt71 richting 2020 BST 160414

Berenschot Benchmarkonderzoek 2014

- / Berenschot, *Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten. Oegstgeest*, aug. 2014
- / ICT Benchmark Leidse Regio voor SGB
- / Reactie SP71 Berenschotrapport Oegstgeest

Beschrijving interne werkprocessen Servicepunt71

- / Algemeen controleplan SP71 2015
- / Algemeen controleplan SP71 2016
- / Jaarplan Planning en Control 2014
- / Jaarplan Planning en Control 2015
- / Jaarplan Planning en Control 2016
- / Jaarplan Planning en controlkalender 2016
- / SP71 ICP 2015 1 Begrotingswijzigingen
- / SP71 ICP 2015 2 Kredietadministratie
- / SP71 ICP 2015 3 Inrichting Decade
- / SP71 ICP 2015 4 Treasury
- / SP71 ICP 2015 5 Debiteuren- en crediteurenbeheer
- / SP71 ICP 2015 6 Memorialen
- / SP71 ICP 2015 7 Inkoop tot betaling
- / SP71 ICP 2015 8 Betalingsverkeer
- / SP71 ICP 2015 9 Personele lasten
- / Sturing op beleving van kwaliteit (besprekethema's MT)
- / Werkplan 2016 aanpak MT
- / Werkplan 2016 presentatie aanpak
- / Werkplan 2016 SP71 bestuur, 11-feb. 2016

Voorbeelden van tussentijdse rapportages t.b.v. management, bestuur en opdrachtgevers

- / 2e bestuursrapportage Servicepunt71 2015
- / 3e contractrapportage 2015 Oegstgeest, korte versie
- / 3e contractrapportage 2015 collectief uitgebreid
- / 3e contractrapportage 2015 Oegstgeest individueel uitgebreid



- / Voorbeeld congnosrapportage uitnutting programma's 2015
- / Voorbeeld congnosrapportage verdeling organisatie
- / Inkoopvoordelenrapportage T3 2015
- / Inkoopresultaat Oegstgeest
- / Stand van zaken gebruikmaken van flexbenefits
- / Digitale nieuwsbrief gezamenlijke bedrijfsvoering nummer 30
- / VSP-bericht onderzoek hoorzittingen regionale bezwaarcommissie
- / Beleidsnotitie inkoopbesparing budgetbesparing

Overzicht formatie op fte niveau

- / Formatieoverzicht SP71 1-1-2016

Documenten van de gemeente Oegstgeest

Bestuursevaluatie

- / Bestuursevaluatie Servicepunt71 2012-2015

Programmabegrotingen

- / Programmabegroting 2011
- / Programmabegroting 2012
- / Programmabegroting 2013-2016
- / Programmabegroting 2014-2017
- / Programmabegroting 2015-2018
- / Programmabegroting 2016-2019

Jaarstukken

- / Jaarstukken 2012
- / Jaarstukken 2013
- / Jaarstukken 2014

Managementletters

- / ManagementLetter 2012
- / ManagementLetter 2013
- / ManagementLetter 2014
- / ManagementLetter 2015

Documenten met betrekking tot de Benchmark

- / ICT Benchmark Leidse Regio Bijlage Oegstgeest
- / Formatie Oegstgeest Peildatum 1-1-2016

Documenten aangaande de rekenfout

- / Bijlage 1 bij RM, Administratieve fout met financiële consequenties, 29 oktober 2015



Bijlage 2. Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum
<i>Verkennd gesprek ter inleiding van het onderzoek, Servicepunt71</i>		
De heer R. Cortjes	Plaatsvervangend directeur Servicepunt71	26 april 2016
De heer R. Zoet	Concerncontroller Servicepunt71	
Mevrouw Y. van Halem	Adviseur control Servicepunt71	
<i>Verkennd gesprek ter inleiding van het onderzoek, Gemeente Oegstgeest</i>		
De heer J de Ruiter	Concerncontroller gemeente Oegstgeest	26 april 2016
Mevrouw L. Stallinga	Teammanager Bedrijfsondersteuning gemeente Oegstgeest	
<i>Interviews ter verdieping op de bedrijfsvoering, het perspectief van Servicepunt71</i>		
De heer R. Zoet	Concerncontroller Servicepunt71	25 mei 2016
De heer R. Cortjes	Plaatsvervangend directeur Servicepunt71	25 mei 2016
<i>Groepsgesprek met de hoofden van de service-eenheden van Servicepunt71</i>		
Mevrouw M. Scheuer	Hoofd Juridische Zaken	7 juni 2016
Mevrouw M. van der Putten	Hoof ICT	
De heer P. Kraan	Hoofd Financiën en plaatsvervangend hoofd HRM	
<i>Interview ter verdieping op de bedrijfsvoering, het perspectief van de gemeente Oegstgeest</i>		
De heer H. Leegstra	Gemeentesecretaris	16 juni 2016
Mevrouw W. Huininga	Directeur bestuur en concernondersteuning	
<i>Groepsgesprek met de medewerkers van de Gemeente Oegstgeest</i>		
De heer Brunt	Team Beheer en Onderhoud	16 juni 2016
De heer Troost	Beleidsmedewerker Ruimte	
Mevrouw Miggels	Senior adviseur Informatievoorziening	
Mevrouw Puliga	Teammanager Publiekszaken en Klantcontact	
Mevrouw Van Breugel	Senior Juridisch Adviseur	
De heer Ouwerkerk	Afdeling Maatschappij, Sociale	



	Zaken	
<i>Interview met de bestuurder (eigenaar/opdrachtgever) vanuit de gemeente Oegstgeest</i>		
De heer M. den Boer	Wethouder Financiën en Bedrijfsvoering	17 juni 2016
<i>Toetsingssessie ter afsluiting van het onderzoek, Servicepunt71</i>		
De heer R. Cortjens	Plaatsvervangend directeur Servicepunt71	22 juni 2016
De heer R. Zoet	Concerncontroller Servicepunt71	
Mevrouw Y. van Halem	Adviseur control Servicepunt71	
<i>Toetsingssessie ter afsluiting van het onderzoek, Gemeente Oegstgeest</i>		
De heer J. de Ruiter	Concerncontroller gemeente Oegstgeest	24 juni 2016
Mevrouw W. Huininga	Directeur bestuur en concernondersteuning	



Colofon

Voorwoord

**Aanbiedings-
brief van de
Rekenkamer-
commissie**

**Bestuurlijke
reactie**

Nawoord

**Rapport met
bevindingen
onderzoek**



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest



Leidschendam-
Voorburg