



Evaluatie centrumregelingen Bedrijfsvoering en Digitale informatievoorziening

Inleiding

Op 5 december 2023 hebben de colleges van de gemeente Bloemendaal en Heemstede ingestemd met de opdracht voor evaluatie van de centrumregelingen Bedrijfsvoering (BV) en Digitale informatievoorziening (DIT). De aanleiding van deze opdracht was vierledig:

1. De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), de gemeenschappelijke regelingen moeten aangepast worden aan de gewijzigde wet.
2. De oprichting van de gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoering (GRBV) per 1 januari 2023. Hierin is opgenomen dat in het eerste kwartaal van 2024 de GRBV geëvalueerd wordt.
3. De oprichting van de gemeenschappelijke regeling Digitale informatievoorziening (GRDIT) in 2021. Hierin is opgenomen dat minimaal eenmaal in de twee jaar de kostenverdeling wordt geëvalueerd.
4. In het collegeprogramma van Bloemendaal is opgenomen dat de regionale samenwerkingen in het algemeen en de ambtelijke samenwerking met Heemstede in het bijzonder worden geëvalueerd op effectiviteit.

De opdracht is als volgt geformuleerd:

1. Eind 2023/Q1 2024 evalueren GR BV en GR DIT
2. Eind 2023/Q1 2024 analyse gevolgen wijzigingen Wgr voor regelingen Intergemeentelijke afdeling sociale zaken (IASZ), Gemeentelijke belastingen Kennemerland-zuid (GBKZ), Digitale informatievoorziening (DIT) en Bedrijfsvoering (BV)
3. Eind 2025 evaluatie alle centrumregelingen, inclusief harmonisering.

In dit document worden de centrumregelingen BV en DIT geëvalueerd. In het eerste hoofdstuk geven we aan welke onderzoeksvragen zijn meegenomen in de evaluatie en hoe de evaluatie is uitgevoerd. In hoofdstuk 2 is de evaluatie GR DIT uitgewerkt. In hoofdstuk 3 gaan we in op de uitkomsten van de evaluatie van de GR BV. In hoofdstuk 4 worden naar aanleiding van de evaluaties aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 1: Onderzoeksvragen evaluatie centrumregelingen BV en DIT

Onderzoeksvragen

De evaluatie die op dit moment wordt gedaan, wordt licht ingestoken. Deels omdat de regelingen, zeker de GR BV, nog niet heel lang bestaan. Daarnaast is een brede evaluatie gepland eind 2025. Voor de evaluatie van de beide GR- en zijn dezelfde onderzoeksvragen gesteld.

1. In hoeverre voldoet de regeling op zichzelf aan de taakuitvoering en de uitgangspunten bij oprichting?
2. Hoe verloopt de financiële afwikkeling van de samenwerking. Komt de vooraf bepaalde kostenverdeling overeen met de werkelijke dienstverlening?
3. In hoeverre is er bestuurlijk (colleges en raden) voldoende grip op de regelingen?
4. Hoe verloopt de aansturing van de teams?



Aanpak evaluatie

Voor de evaluatie zijn een aantal betrokkenen gesproken waarin (een deel van) de onderzoeksvragen aan bod gekomen zijn. De volgende betrokkenen zijn geïnterviewd:

- Portefeuillehouders GR-en van beide gemeenten
- Gemeentesecretarissen van beide gemeenten
- Managers GR BV en DIT
- Medewerkers GR BV en DIT
- Financieel consultants beide gemeenten

Met de meeste mensen is een gesprek geweest. De medewerkers hebben we via de mail de volgende vragen gesteld:

Op dit moment zijn we, n.a.v. een opdracht uit de raad, bezig met een korte evaluatie van de gemeenschappelijke regeling DIT en bedrijfsvoering. Eén van de redenen om een centrumregeling op te richten was o.a. de eenduidigheid in aansturing. We vragen ons af of jullie kunnen aangeven of jullie verschil ervaren t.o.v. de situatie voordat de samenwerking overgegaan is naar een centrumregeling. Bij DIT is dat de situatie in de overgang van GRIT naar DIT (mei 2021). Bij Bedrijfsvoering is het na oprichting van de gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoering (maart 2023). De vragen die we jullie willen stellen zijn de volgende:

Merken jullie verschil in aansturing?

In hoeverre is de eenduidigheid van de aansturing verbeterd/verslechterd

Zijn er nog verbeterpunten te noemen t.a.v. de aansturing?

De meeste hebben via de mail gereageerd, een aantal hebben hun antwoord mondeling toegelicht.

Hoofdstuk 2: Evaluatie Digitale informatievoorziening

In 2021 is de GR DIT in de colleges van Bloemendaal (4 mei 2021) en Heemstede (11 mei 2021) vastgesteld. Vooraf hebben de gemeenteraden van beide gemeenten toestemming gegeven voor de aanpassing van de GR DIT (Bloemendaal 15 april 2021 en Heemstede 22 april 2021).

In hoeverre voldoet de regeling aan de taakuitoefening

De regeling is getroffen ter behartiging van het gemeenschappelijke belang van een goed beheer van informatievoorziening. En bijbehorende dienstverlening aan de deelnemende gemeenten.

We zien dat de gemeenschappelijke regeling DIT voldoet aan de doelstelling van de regeling. Door de samenwerking is de afdeling meer robuust, slagkracht is vergroot en zorgt voor een goed beheer van informatievoorziening. Als de informatievoorziening van beide gemeenten niet samengebracht waren, zou het door de complexiteit en omvangrijkheid van de informatievoorziening, minder eenvoudig zijn om de taak goed uit te voeren.

In het werk zijn we in hoge mate afhankelijk van een goede digitale informatievoorziening. Als het platform (Citrix (KA) en business critical applicatie (BA)) waar onze systemen op draaien verstoringen heeft, heeft dit grote impact op het werk van mensen. Met onze leverancier hebben we een prestatie afgesproken van de beschikbaarheid van het platform, dit is 99,5% In het najaar is het aantal verstoringen vrij hoog geweest, waardoor de prestatie onder de afgesproken beschikbaarheid is gekomen, namelijk 98,74% voor KA en 98,02% voor BA. Wij hebben hier stappen voor ondernomen. Er is een brief richting de leverancier gegaan. Daarnaast hebben er gesprekken plaatsgevonden op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Verder is er een exit strategie opgesteld om in de toekomst toe te werken naar een andere oplossing. Het resultaat is dat de beschikbaarheid van het platform in 2024 99,72% (KA) en 99,66% (BA) geweest. Daarmee wordt weer aan de gestelde prestatieafpraak voldaan.



De huidige schaalgrootte voldoet op dit moment. We zien wel dat de complexiteit en omvangrijkheid van een goede digitale informatievoorziening nog verder toeneemt. Door de toenemende opgaven en complexiteit van de opgaven wordt schaalgrootte steeds belangrijker.

Door met twee gemeenten dit vraagstuk gezamenlijk op te pakken is de slagkracht vergroot. Randvoorwaarde om de slagkracht zo optimaal mogelijk te laten zijn, was het principe om eenduidig in te kopen en te implementeren voor beide gemeenten. Met andere woorden, dat voor gelijksoortige vraagstukken eenduidige oplossingen worden toegepast en de implementatie gelijktijdig of volgtijdelijk zouden plaatsvinden. In de praktijk lopen we aan tegen de afhankelijkheden van de markt, lopende contracten kunnen niet zonder meer opgezegd worden en afhankelijkheden van de afdelingen. In beide gemeenten blijkt dat toch andere behoeften kunnen bestaan voor technologische oplossingen voor gelijksoortige vraagstukken.

Op dit moment is de slagkracht voldoende. Wel is de vraag of de slagkracht, ook richting de toekomst, voldoende blijft of dat verdere schaalvergroting nodig is. Zeker omdat alle gemeenten ten aanzien van digitale informatievoorziening voor eenzelfde opgave staan. Belangrijk is wel dat we de kwaliteit van de dienstverlening blijven borgen. Daar ligt een kans om nog efficiënter op te treden bij schaalvergroting.

Kostenverdeling en financiële afwikkeling van de kosten van de GR DIT

In de regeling is onder andere het volgende opgenomen ten aanzien van de kostenverdeling:

- De begroting bevat baten en lasten van de regeling voor het begrotingsjaar.
- De centrumregeling brengt kosten in rekening aan de niet aan de regeling deelnemende organisaties die diensten van de Uitvoeringsorganisatie afnemen
- Met nieuwe afnemers van diensten van de Uitvoeringsorganisatie wordt een overeenkomst afgesloten waarin o.a. opgenomen is welke diensten afgenomen worden en welke kosten de centrumgemeente daarvoor in rekening brengt.
- Bij uitzondering kan een van de gemeenten specifieke informatievoorziening vragen vanwege alleen voor die gemeente dringend gewenste informatievoorzieningsoplossing. De kosten worden 100% gedragen door de betreffende gemeente.
- De resterende kosten worden aan de gemeenten toegerekend o.b.v. inwonertal op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarover de kostenverdeling plaatsvindt.
- Het informatieplan bevat de begroting van de Regeling.

In de afgelopen jaren zijn wel stappen gezet om het financiële inzicht en afwikkeling te verbeteren. Er zijn begrotingswijzigingen geweest om het inzicht en overzicht te verbeteren. De begroting van de gemeenten zijn nog wat summier. Bij de centrumgemeente zijn de kosten van DIT verspreid over de verschillende programma's, waardoor een overal beeld moeilijk te vinden is. Bij de deelnemende gemeente is in de paragraaf verbonden partijen alleen de totalen van de baten en lasten opgenomen. Een nadere uitsplitsing van de begroting geeft bestuur (college en raad) van beide gemeenten meer mogelijkheid om te sturen op de kosten van de GR.

Jaarlijks wordt wel een informatieplan opgeleverd waarin een nadere uitwerking van de begrote kosten en opbrengsten is opgenomen.

De verrekening van personeel gebeurde bij aanvang niet op basis van het inwoneraantal, maar op basis van inbreng bij start van de gemeenschappelijke regeling. In eerste instantie is bij de afrekening rekening gehouden met de inbreng, alle budgetten incl. personeel, bij de start van de GR. In 2023 is voor het eerst afgerekend o.b.v. inwoneraantal (HMS 54% en BMD 46%).

Uitgangspunt bij plustaken is dat de gemeente die de plustaken afneemt, deze ook betaalt. Nieuwe aanvragen worden beoordeeld en op basis van een inschatting, wordt berekend wat de extra kosten zijn voor de nieuwe aanvragen. In de praktijk worden de pluspakketten (software/hardware) direct geboekt bij de betreffende gemeente. Er hoeft daardoor bijna geen verrekening plaats te vinden van de plustaken.

Bij de overgang van GRIT naar GR DIT is belastingtechnisch niet gekozen om met gemeente Bloemendaal en gemeente Heemstede een juridische entiteit te worden. In dat geval moesten alle contracten overgezet worden naar de gemeente Heemstede (als centrumgemeente). Belangrijkste reden was dat we veel contracten hadden die



al lang liepen. Bij het overzetten van contracten, hadden bedrijven de mogelijkheid om de contracten open te breken en nieuwe (marktconforme) prijzen te hanteren. Het risico daarbij was dat de IT budget in korte tijd substantieel verhoogd moesten worden. Door deze keuze, is de financiële verwerking en verrekening zeker in de eerste jaren, complex geweest. Inmiddels zijn we drie jaar verder en bij contractvernieuwingen zijn contracten overgezet naar de centrumgemeente. Deze contractvernieuwingen zijn projectmatig opgepakt. Hierdoor is het aantal contracten dat op dit moment nog op naam van de gemeente Bloemendaal staat flink afgenomen.

Bestuurlijk inzicht en grip op GR DIT

Met de oprichting van de GR zijn ook de portefeuillehoudersoverleggen gestart. Periodiek vindt er overleg plaats tussen de portefeuillehouders van beide gemeenten en de manager GR DIT. De gemeente Heemstede is centrumgemeente, maar alle belangrijke besluiten worden in gezamenlijkheid met de twee gemeenten genomen. Aanvankelijk vonden er geen directieoverleggen plaats. Hierdoor kon de situatie ontstaan dat de wethouders meer actuele kennis hadden van issues bij de GR DIT dan de gemeentesecretarissen. Deze situatie is niet wenselijk. Dat is onderkend en inmiddels ondervangen. De directieoverleggen zijn opgestart en deze formalisering, maakt de aansturing eenduidiger.

Het is niet altijd duidelijk voor deelnemers wanneer sprake is van formele portefeuillehouders- of directieoverleggen, omdat tussentijds ook veel bijpraatmomenten zijn. De frequentie van de portefeuilleoverleggen mag ook wat lager liggen. In het afgelopen jaren was de frequentie eenmaal per maand. Er mag verder iets duidelijker onderscheid gemaakt worden welke onderwerpen aan de tafel van de portefeuillehouders en welke onderwerpen aan de bestuurstafel aan de directietafel worden besproken. Deze scheiding kan duidelijker gemaakt worden.

Voor de gemeenteraad zijn de kosten van de GR DIT terug te vinden in de paragraaf verbonden partijen. Deze begroting is alleen in totalen terug te vinden. Dit kan mogelijk net als bij GR BV als te summier worden ervaren. In de toekomst is het goed om te kijken naar de mogelijkheid om deze begroting nader uit te splitsen, zodat het bestuur meer inzicht krijgt in de kosten van de GR.

Wat verder wordt opgemerkt is dat de regeling van GR DIT qua terminologie niet meer up to date is. Bij een update van de regeling, moet hier goed naar gekeken worden.

Aansturing ambtelijk organisatie

De samenwerking tussen de gemeente Bloemendaal en Heemstede was er al, zeker op informatietechnologie. Met de vorming van de GR DIT is dit uitgebreid naar drie teams die beide gemeenten bedienen. Door het samengaan vormt de afdeling veel duidelijker één club, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt voor welke gemeente men werkt. Op dit moment is het personeel nog in dienst van de moedergemeente. Dit zorgt ervoor dat bij het uitzetten van een vacature een keuze moet worden gemaakt waar een functie wordt geplaatst. Uitgangspunt hierbij is het evenwicht tussen beide gemeenten. Het is eenduidiger en minder gecompliceerd als alle medewerkers door de centrumgemeente zijn aangesteld.

Bij de medewerkers wordt geen verschil ervaren na overgang van GRIT naar GR DIT. Wel wordt aangegeven dat het eenvoudiger is als alles vanuit 1 centraal punt, de centrumgemeente, wordt geregeld. De splitsing naar beide gemeenten, geeft met name bij afhandeling die gerelateerd zijn aan formatie veel extra werk.

Daarnaast wordt aangegeven dat het efficiënter is om via de GR te werken dan voor twee aparte gemeenten.

Hoofdstuk 3: Evaluatie Bedrijfsvoering

In 2023 is de GR BV in de colleges van Bloemendaal en Heemstede (4 april 2023) vastgesteld. Vooraf hebben de gemeenteraden van beide gemeenten toestemming gegeven voor het instellen van de GR BV (Bloemendaal 16 maart 2023 en Heemstede 21 februari 2023).

In hoeverre voldoet de regeling aan de taakuitoefening

De regeling is getroffen ter behartiging van een goede taakuitoefening door de gemeente op het gebied van HRM, facilitaire zaken en communicatie. De werkelijke taakuitoefening komt overeen met de beschrijving in de regeling.



De slagkracht is vergroot en er worden efficiencyvoordelen behaald. In de praktijk wordt wel opgemerkt dat de meeste efficiencyvoordelen worden behaald wanneer de inrichting en werkwijzen voor beide gemeenten gelijk aan elkaar zijn. Bij afwijkende procedures en werkwijzen zijn de efficiencyvoordelen een stuk lager. Denk daarbij aan voorkeuren van vast personeel bij ondersteuning commissie- en raadsvergaderingen en hanterende verschillende percentages loon- en prijsindexatie.

Bij budgetuitbreiding, wordt een aanvraag gedaan bij de afzonderlijke gemeenten. Ook de budgetverantwoording vindt plaats bij de jaarrekening van de afzonderlijke gemeenten. Bij de centrumregeling is dit terug te vinden in de paragrafen en bij de andere gemeente in de paragraaf Verbonden partijen.

Kostenverdeling en financiële afwikkeling van de kosten van de GR BV

Binnen de regeling worden geen plustaken verrekend. Er vindt wel veel maatwerk plaats, maar dat is in evenwicht. Doordat het besluit t.a.v. de GR BV pas later in het jaar is genomen, heeft voor 2023 de GR geen eigen begroting. Omdat de regeling met terugwerkende kracht is ingegaan, is er begin 2024 nog een afrekening geweest om de fiscale risico's op te vangen. Het evaluatiemoment komt te vroeg om precies te kunnen duiden hoe alles in de praktijk verloopt. We zitten nog midden in de opstart- en inrichtingsfase.

Bestuurlijk inzicht en grip op GR BV

Met de oprichting van de GR zijn ook de portefeuillehoudersoverleggen gestart. Periodiek vindt er overleg plaats tussen de portefeuillehouders van beide gemeenten en de manager GR BV. De gemeente Bloemendaal is centrumgemeente, maar alle belangrijke besluiten worden in gezamenlijkheid met de twee gemeenten genomen. De directieoverleggen zijn ook ingericht en deze formalisering, maakt de aansturing eenduidiger.

Het is niet altijd duidelijk voor deelnemers wanneer sprake is van formele portefeuillehouders- of directieoverleggen, omdat tussentijds ook veel bijpraatmomenten zijn. De frequentie van de portefeuilleoverleggen mag ook wat hoger liggen. In het afgelopen jaar heeft er slechts één plaatsgevonden. Er mag verder iets duidelijker onderscheid gemaakt worden welke onderwerpen aan de tafel van de portefeuillehouders en welke onderwerpen aan de bestuurstafel aan de directietafel worden besproken. Deze scheiding kan duidelijker gemaakt worden.

Voor de centrumgemeente zijn de financiële consequenties in de begroting en jaarrekening terug te vinden in de programma's. Voor de andere gemeente zijn ze terug te vinden in de paragraaf verbonden partijen. Voor de gemeenteraad zijn de kosten van de GR BV terug te vinden in de paragraaf verbonden partijen. Deze begroting is alleen in totalen terug te vinden. Dit kan mogelijk net als bij GR DIT als te summier worden ervaren. In de toekomst is het goed om te kijken naar de mogelijkheid om deze begroting iets uit te breiden, zodat het college en de raad meer inzicht krijgt in de financiën van de GR.

Aansturing ambtelijk organisatie

De samenwerking tussen de gemeente Bloemendaal en Heemstede was er al, in de vorm van vervlochten teams. Met de vorming van de GR BV, is de manager HRM en Facilitair een rol en geen functie. Bij de GR DIT is de manager DIT wel een functie.

Wat verder gemerkt wordt is dat met de komst van de GR het eenvoudiger is om eenduidige werkwijzen in beide gemeenten door te voeren. Dit helpt bij het realiseren van schaalvoordelen. De teams zijn één club, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt voor welke gemeente men werkt. Op dit moment is het personeel nog wel in dienst van de moedergemeente. Dit zorgt ervoor dat bij het uitzetten van een vacature een keuze moet worden gemaakt waar een functie wordt geplaatst. Uitgangspunt hierbij is het evenwicht tussen beide gemeenten. Het is eenduidiger en minder gecompliceerd als alle medewerkers door de centrumgemeente zijn aangesteld.

Bij de medewerkers wordt geen verschil ervaren na overgang van vervlochten team naar GR. Wel wordt aangegeven dat het eenvoudiger is om facturen goed te keuren. Wat verder opgemerkt wordt is dat bij andere afdelingen, die alleen voor één van beide gemeenten werken, verschillende werkwijzen worden gehanteerd. De loon- en prijsindexatie vanuit financiën kan bij de twee gemeenten verschillend zijn. Voor de taken die in de GR vallen, wordt de indexatie van de centrumgemeente gehanteerd. Voor de plustaken bij de andere gemeente, kan een ander indexatiepercentage van toepassing zijn. Dat heeft invloed voor de te behalen schaalvoordelen.



Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen

In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de GR BV en GR DIT voordelen bieden voor zowel bestuur, directie en medewerkers. Toch zijn er wel nog verbeterpunten. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat de evaluatie van de GR BV nog wat vroeg is om echt goede conclusies te trekken.

Belangrijkste conclusies

1. De conclusie naar aanleiding van de verschillende interviews is dat de slagkracht door de samenwerking vergroot is.
2. Voor de GR DIT is het belangrijk om te blijven monitoren of de slagkracht voldoende is voor de grootte en complexiteit van de uitdagingen.
3. De vorming van een GR biedt meerwaarde ten opzichte van een minder formele samenwerkingsvorm.
4. Om echt efficiencyvoordelen te behalen, is eenduidigheid in proces en besluitvorming tussen beide gemeenten cruciaal.
5. De financiële afrekening loopt wel conform afspraken, maar daar is wel veel handwerk voor nodig. Hier is nog een efficiëncyslag te maken.
6. Doordat medewerkers in dienst zijn bij de moedergemeente, is het invullen van nieuwe, openstaande vacatures complex. Er moet continue gecheckt worden of de verhouding van de formatie voldoet aan de loonkostenverdeling van 46%/54%.
7. Het financiële inzicht in de beide GR-en kan verbeterd worden, om hier beter op te kunnen sturen.
8. De financiële afhandeling van facturen is wel verbeterd t.o.v. de oude situaties.
9. Door de medewerkers wordt qua aansturing geen verschil substantieel ervaren tussen de oude en nieuwe situatie.

Belangrijkste aanbevelingen

1. Onderzoek de mogelijkheden om de processen van beide gemeenten beter op elkaar af te stemmen. Dit zit vooral in de financiële processen.
2. Neem bij de evaluatie, die eind 2025 plaatsvindt, mee of de slagkracht van GR DIT nog steeds voldoet.
3. Zorg dat de bestuurlijke en directie overleggen goed ingericht worden. Maak duidelijke keuzes welke onderwerpen op welke tafel worden besproken. Deze overleggen moeten ook duidelijk als doel hebben dat beide gemeenten zich voldoende betrokken voelen bij de GR-en, ongeacht wie de centrumgemeente is.
4. Werk toe naar de mogelijkheid om de medewerkers van de GR-en in dienst te laten treden bij de centrumgemeente. Zet het proces al in gang zet door nieuwe vacatures alleen bij de centrumgemeente uit te zetten. Daarnaast moet het proces in gang gezet worden door in overleg te treden met de ondernemingsraad en de vakbonden.
5. Zorg dat van beide GR-en de begroting nader uitgesplitst is, zodat het college en de gemeenteraad beter inzicht krijgt in de kosten van de GR. Op deze manier zijn ze beter in staat hun rollen goed in te kunnen vullen.
6. Koester en behoud de waarde dat het voor medewerkers geen verschil maakt voor welke gemeente ze werken, maar dat ze zichzelf zien als onderdeel van beide organisaties.