



HIEMSTRA & DE VRIES

Advies partnerkeuze uitbesteding bedrijfsvoering

Haaksbergen: businesscase verder uitwerken met Hengelo

Business case versterken bedrijfsvoering Haaksbergen

Fred Claasen en Gerco Liefhebber

2 juli 2020

1 AANLEIDING EN OPZET ADVIES

Haaksbergen wil een toekomstbestendige, zelfstandige netwerkgemeente zijn die zijn Visie 2030 gaat realiseren voor en met zijn inwoners. Op 25 september 2019 heeft de raad van Haaksbergen besloten op welke wijze opvolging te geven aan het onderzoeksrapport van Rijnconsult *‘Een toekomstbestendig en zelfstandig Haaksbergen’*. Daarop aansluitend heeft de raad van Haaksbergen op 18 december 2019 het voornemen uitgesproken om in afstemming met Enschede en Hengelo een businesscase op te (laten) stellen over het uitbesteden van de Haaksbergse bedrijfsvoering aan Enschede of Hengelo.

Hiemstra & De Vries is gevraagd om Haaksbergen te begeleiden bij het uitbesteden van de bedrijfsvoering. Op basis van de bestuursopdracht is in samenwerking met Enschede, Hengelo en de provincie Overijssel een proces gestart in twee fasen. Fase 1 leidt tot een keuze voor Enschede of Hengelo op basis van dit advies van Hiemstra & De Vries over een partnerkeuze. Fase 2 richt zich op de uitgewerkte businesscase waarmee Haaksbergen in staat wordt gesteld om een definitieve keuze te maken of de bedrijfsvoering wordt uitbesteed en welke voorwaarden hieraan zitten. In fase 2 wordt ook het scenario ‘zelf blijven doen in eigen huis en in eigen huis ontwikkelen/versterken’ expliciet inzichtelijk gemaakt.

In bestuurlijk overleg op 16 juni is besloten de keuze van Haaksbergen voor één van de samenwerkingspartners voor te leggen voor de zomer. Hiemstra & De Vries is gevraagd hierover te adviseren en zich daarbij te concentreren op de criteria die maatgevend zijn voor een partnerkeuze. De criteria die maatgevend zijn in deze fase zijn:

- 1 Vertrouwen tussen partners. Dit is bij gemeentelijke samenwerkingen de belangrijkste succesfactor.
- 2 Incidentele ICT-kosten en het verwachte gemak waarmee applicaties en processen te harmoniseren zijn kunnen tot grote verschillen leiden.
- 3 De voorwaarden die Hengelo en Enschede stellen om de bedrijfsvoering bij hen onder te brengen. Deze voorwaarden zijn niet gewogen in de bestuursopdracht. De voorwaarden van Hengelo en Enschede kunnen onderling verschillen (in doorwerking) en verschillen van de bestuursopdracht.

Het advies volgend uit het bestuurlijk overleg is gebaseerd op een kwalitatief proces met beperkte inzet van Enschede en Hengelo. Dit bestaat uit een documentenanalyse, reeds gevoerde gesprekken met medewerkers uit Haaksbergen, één gesprek met ICT-experts van drie gemeenten, een werksessie en diverse gesprekken met de managers Bedrijfsvoering van de drie gemeenten.

2 ADVIES PARTNERKEUZE

Ons advies is om de businesscase voor uitbesteding in fase 2 verder uit te werken met Hengelo. We lichten ons advies per criterium hieronder toe.

- 1 Vertrouwen. Beide partners zijn bereid en in staat om als uitbestedingspartner de Haaksbergse bedrijfsvoering te versterken. Hierin ontstaat geen onderscheidend verschil.
- 2 ICT. De uitbesteding aan Hengelo zal eenvoudiger zijn, omdat de ICT-landschappen en de achterliggende processen op belangrijke punten meer op elkaar aansluiten.
- 3 Voorwaarden. Uitbesteding van de bedrijfsvoering aan Hengelo zal eenvoudiger zijn, omdat de gevolgen voor het primair proces overzichtelijker zijn.

Gewogen op deze criteria ontstaat geen verschil op het criterium vertrouwen en sluit de ICT beter aan bij Hengelo en is de organisatorische impact van de voorwaarden van Hengelo en Enschede beperkter bij uitbesteden aan Hengelo. Een uitbesteden aan Hengelo is op basis van criterium 2 en 3 minder complex. Hoe minder complex, hoe sneller het gewenste kwaliteitsniveau bereikt kan worden.

Hieronder lichten we de uitwerking van de criteria verder toe. In de bijlagen staat een nadere analyse van de ICT-aansluiting en de voorwaarden Enschede en Hengelo.

2.1 Vertrouwen

Er is vanuit meerdere lagen in de organisaties vertrouwen uitgesproken tussen Haaksbergen en de beide partnergemeenten. Beide zijn bereid tot het uitvoeren van de bedrijfsvoeringstaken op de goede voorwaarden. Dit laat ook het voortraject zien waarin de managers Bedrijfsvoering zorgvuldig aandacht hebben besteed aan het goed doorlopen van fase 1. Daarnaast voeren beide gemeenten al (delen van) de bedrijfsvoering van andere gemeenten uit, waardoor er ervaring aanwezig is. Ten slotte zijn ze beiden in staat om te zorgen dat Haaksbergen aan de kwaliteitseisen van de bestuursopdracht kan voldoen.

2.2 ICT

Een overgang naar Hengelo is gezien vanuit ICT minder complex dan een overgang naar Enschede. Bij vier van de negen domeinen blijken het ICT-landschap en de achterliggende processen van Haaksbergen beter aan te sluiten op de situatie in Hengelo dan op de situatie in Enschede. Bij één domein, namelijk Burgerzaken, is de aansluiting met Enschede beter. Op 4 van de 9 domeinen is er geen duidelijke voorkeur. Door dat het ICT-landschap en de achterliggende processen van Hengelo beter aansluiten, is een integratie met Hengelo minder complex. Een samengevat overzicht van de situatie op de negen belangrijkste domeinen is bijgevoegd als bijlage 1.

Naast wat je moet integreren is ook de manier van integreren van belang: de integratiestrategie. De integratiestrategie van Enschede en Hengelo is vergelijkbaar en leidt daarom niet tot verschillen. De ICT-kosten voor Haaksbergen zullen sowieso moeten stijgen. De ICT Benchmark Gemeenten 2019 laat zien dat kleinere gemeenten in 2018 gemiddeld 84 euro per inwoner uitgaven en verwacht een stijging naar tussen 104 en 110 euro in 2020. Haaksbergen zit met 62 euro op minder dan 60% hiervan. De kostenstijging is mede afhankelijk van nog te maken keuzes. Een volgende onderzoeksfase kan hierover meer duidelijkheid bieden.

Incidenteel moet rekening worden gehouden met transitiekosten van minstens € 500.000,- tot meer dan €1.000.000,-. Ook dit bedrag wordt mede beïnvloed door keuzes die Haaksbergen nog moet maken, bijvoorbeeld wel of niet geïntegreerd zaakgericht werken.

2.3 Voorwaarden zijn gelijk, doorwerking verschilt sterk

De voorwaarden van Enschede en Hengelo om de bedrijfsvoering van Haaksbergen bij hen onder te brengen zijn gelijk. De doorwerking van deze voorwaarden leidt ertoe dat een overgang naar Hengelo minder complex is, doordat de gestelde voorwaarden bij uitbesteding aan Enschede ertoe leiden dat ook Burgerzaken en Werk & Inkomen overgaan. Dit maakt de uitbesteding complexer. De voorwaarden zijn bijgevoegd als bijlage 2.

Twee voorwaarden hebben een sterke doorwerking op de complexiteit van uitbesteding. Dit lichten we toe. De eerste voorwaarde is dat *“de implicaties voor de verschillende inhoudelijke samenwerkingen met Haaksbergen (Hengelo; sociale zaken, Enschede; vastgoed, handhaving & toezicht) worden meegewogen, bij de keuze voor het onderbrengen van de bedrijfsvoering. Uitgangspunt is dat de gemeente die de bedrijfsvoering gaat doen ook deze andere taken gaat uitvoeren”*. De tweede voorwaarde is *“De scope van wat over gaat moet aansluiten en worden afgestemd op de bedrijfsvoeringsorganisatie van Enschede of Hengelo.”*

De achtergrond van deze voorwaarden is dat het bij sommige taakvelden ongewenst complex wordt als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan. Bij de eerste voorwaarde kan er anders een situatie ontstaan waarbij de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij Haaksbergen ligt, het primair proces bij Hengelo en de bedrijfsvoering bij Enschede of vice versa. Bij de tweede voorwaarde kan een situatie ontstaan waarbij Enschede of Hengelo haar processen moeten aanpassen, omdat de onderdelen die Haaksbergen uitbesteed niet goed aansluiten op de situatie in Enschede of Hengelo.

Volgend uit de voorwaarden moet Haaksbergen, als het de bedrijfsvoering onderbrengt bij Enschede:

- 1 ook Werk & Inkomen en de uitvoering van de participatiewet onderbrengen in Enschede of in eigen huis gaan organiseren. Dit is een impactvolle overgang die de dienstverlening aan kwetsbare inwoners in Haaksbergen raakt.
- 2 niet alleen de balie en receptie uitbesteden, maar heel Burgerzaken. Daarnaast komt ook de basisregistraties over, aangezien deze in Enschede zijn geconcentreerd in de organisatie. Dit sluit niet aan op de oorspronkelijke scope van de bestuursopdracht.

Volgend uit de voorwaarden moet Haaksbergen, als het de bedrijfsvoering onderbrengt bij Hengelo:

- 1 (een deel van) het vastgoed en toezicht & handhaving onderbrengen in Hengelo of in eigen huis gaan organiseren. De consequenties hiervan zijn minimaal.

Door deze voorwaarden wordt een uitbesteden naar Hengelo minder complex dan uitbesteden naar Enschede.

Aansluitend geven Enschede en Hengelo in hun voorwaarden aan op voorhand niet akkoord te zijn met enkele kaders van de Haaksbergse bestuursopdracht: bedrijfsvoering de komende zes jaar uitvoeren op het gewenste kwaliteitsniveau tegen de budgetten uit de begroting 2020 staat op gespannen voet met het *uitgangspunt alleen tegen een reële prijs*; en Haaksbergse uitgangspunten over de overgang van personeel kunnen op gespannen voet staan met de arbeidsvoorwaardelijke afspraken in Hengelo of Enschede. Daarmee is nadrukkelijk niet gezegd dat Hengelo of Enschede het personeel niet wenst over te nemen, want dit lijkt voor beide partijen wel een logisch vertrekpunt. Echter wil men in dit stadium geen blanco cheque afgeven en dat hierover goede afspraken gemaakt worden.

Voor de volgende fase van dit proces stellen Enschede en Hengelo de volgende voorwaarden: *“Enschede of Hengelo hechten grote waarde aan een gedegen vervolgonderzoek (fase 2) en zullen hier dan ook in moeten investeren door o.a. het inrichten van een gedegen projectorganisatie. De kosten die Enschede of Hengelo gaan maken in fase 2 van het onderzoek zullen bij Haaksbergen in rekening worden gebracht als uiteindelijk blijkt dat de samenwerking niet doorgaat.”*

Het scenario ‘zelf blijven doen in eigen huis en in eigen huis ontwikkelen/versterken’ is nu nog niet uitgewerkt. In het belang van een snelle beslissing maken we hierover enkele opmerkingen. De afgelopen maanden hebben wij een inkijkje gekregen in de huidige staat van de bedrijfsvoering. Gedreven medewerkers houden met veel inzet de dienstverlening in het hier en nu op orde, zonder voldoende tijd en energie voor vernieuwing. Op onderdelen is de bedrijfsvoering (enigszins) op orde, op andere onderdelen zijn de bezetting en de kwaliteit van het geleverde structureel ondermaats. Het scenario in eigen huis versterken zal dan ook grote financiële investeringen vragen en niet alle kwetsbaarheden oplossen. Met de grootte van Haaksbergen zal kennis vaak persoonsgebonden blijven en teams beperkt in staat stellen om te compenseren bij afwezigheid van medewerkers. Bovenal, stilstand is achteruitgang. De versterking in eigen huis wordt niet minder ingrijpend als er langer mee wordt gewacht. Het helpt de ambtelijke organisatie als er spoedig met vereende kracht gewerkt wordt aan een structurele oplossing.

3 VERVOLGPROCES

Zoals gezegd adviseren we om met Hengelo de businesscase verder uit te besteden. Het advies is: laat Haaksbergen voor het reces zijn besluit nemen en de beide andere gemeenten zo snel mogelijk daarna. Stem de communicatie onderling goed af tussen de gemeenten en wees helder en duidelijk in jullie communicatie. Wij adviseren dat Haaksbergen als eerste communiceert en Enschede en Hengelo volgen.

Hierna breekt een nieuwe fase aan zonder vrijblijvendheid bij de twee overgebleven partners. Het onderbrengen van de bedrijfsvoering is complex en intensief. Daarin past geen vrijblijvendheid. Dit betekent dat de beide organisaties een proces en organisatie op moeten tuigen die aansluit bij wat er nodig is. Er moet

ruimte zijn om samen te zoeken, na te denken en uit te werken wat partners hierin van elkaar en van ons bureau verwachten. In dit licht adviseren we de volgende zaken:

- 1 maak een heldere start voor de volgende fase, hercontracteer met alle betrokkenen en weeg hierin de voorwaarden van beide betrokken partijen
- 2 vraag door op elkaars verwachtingen over rollen en verantwoordelijkheden
- 3 creëer één gezamenlijke projectorganisatie met leden uit beide organisaties
- 4 zorg dat de projectgroep-leden voldoende ruimte hebben om hun taken uit te voeren
- 5 creëer een periodiek bestuurlijk overleg waarin de projectorganisatie terugkoppelt
- 6 benut de zomerperiode om het vervolgproces uit te lijnen. Geef de ambtelijke organisatie van de te kiezen partner mandaat om in de zomervakantie afspraken te maken en voorbereidingen te doen.

Bijlage 1. ICT-aansluiting

Deze analyse is opgesteld op basis van een sessie met ICT-specialisten van de drie gemeenten waarbij en verkenning is uitgevoerd van de negen belangrijkste domeinen en de achterliggende processen. Doel van de sessie was om op basis van de gebruikte applicaties en de achterliggende processen een indicatie te verkrijgen van de complexiteit van de overgang. Hoe groter de verschillen tussen de applicaties en de achterliggende processen, hoe complexer de overgang. Bij de weging is ook rekening gehouden met aantal gebruikers/teams; de mate waarin processen aangepast moeten worden bij overgang applicatie; de mate waarin leverancier maatwerk heeft toegepast in de applicatie; de mate waarin applicaties zijn gekoppeld aan andere applicaties.

De resultaten van deze sessie zijn samengevat in onderstaande tabel. Belangrijk is om te benoemen dat elke overgang van een applicatie complex is en dat we in de tabel beoordelingen doen over de complexiteit van een overgang ten opzichte van andere applicaties.

	Domein	Vergelijking applicaties	Analyse	Voorkeur
1	Burgerzaken	Haaksbergen en Enschede gebruiken I-Burgerzaken, Hengelo gebruikt Key2Zaken.	Applicatie heeft weinig maatwerk, processen zijn redelijk standaard, beperkt aantal gebruikmakende teams. Overgang van relatief eenvoudig	Enschede
2	Sociaal Domein W&I, Jeugd en Wmo	Gemeenten gebruiken dezelfde applicatie bij W&I (Suite4Inkomen). Bij Jeugd en Wmo gebruikt Haaksbergen en Hengelo suite4jeugdzorg en de suite4zorg, Enschede gebruikt Gidso Regie.	W&I en participatiewet: ICT en mensen zijn al in Hengelo. Jeugd en Wmo: Enschede gebruikt andere applicatie. Haaksbergen en Hengelo werken traditioneel, waar de Enschedese processen wijkgericht zijn georganiseerd. Overgang is complex door achterliggende processen	Hengelo
3	Financiën	Haaksbergen en Hengelo gebruiken Key2finance, Enschede gebruikt Unit4financials	Haaksbergen en Hengelo werken samen op financiën van Werk & Inkomen. Key2finance is zo goed als standaard ingericht.	Hengelo
4	Vergunningen en bestemmingsplannen	De drie gemeenten werken met Squit.	Enschede gaat applicatie aanbesteden.	Lichte voorkeur Hengelo door aanbesteding Enschede
5	Basisregistraties en datadistributie	Enschede en Hengelo gebruiken ongeveer dezelfde applicaties	De processen zijn strak geformuleerd vanwege wettelijke vereisen. Er zijn veel koppelingen. Koppelingen zijn wel relatief eenvoudig.	Geen duidelijke voorkeur
6	Office	De drie gemeenten werken met Office 2016	Hengelo gaat waarschijnlijk op termijn uitbreiden met Office365. Enschede is momenteel bezig met de overgang naar Office 365.	Geen duidelijk voorkeur
7	Zaaksysteem/DMS	In Haaksbergen heeft iedere applicatie een eigen documentenopslag en er wordt veel gebruik gemaakt van afdelingsschrijven. Dit maakt vergelijken van applicaties zinloos	De Haaksbergse situatie is beperkt houdbaar. Er is geen informatiseringsbeleid en geen digitalisering van het archief. Dit vraagt zeker een investering. De situatie Haaksbergen is voor de partners maatgevend. Er ontstaat geen onderscheidend verschil.	Geen duidelijke voorkeur
8	Website/intranet	Haaksbergen en Hengelo hebben nagenoeg dezelfde applicaties voor website en intranet. Voor de e-formulieren maken de drie gemeenten gebruik van de e-suite.	Applicatie landschap is niet onderscheidend voor keuze Enschede of Hengelo	Geen duidelijke voorkeur
9	Fysiek domein - Beheer openbare ruimte	Haaksbergen en Hengelo hebben geheel dezelfde applicaties, Enschede heeft grotendeels dezelfde applicatie.	Los van de BOR is het vooral tooling, waardoor een overgang minder complex is.	Lichte voorkeur Hengelo

De projectgroep heeft ook stilgestaan bij de integratiestrategie van Hengelo en Enschede. Hierin geven zij aan een vergelijkbare strategie te hanteren die de kwetsbaarheden van de uitbestedende partij oplost en betrouwbare dienstverlening levert. Daarmee richten ze zich in eerste instantie op het op orde brengen van techniek en het draaien van de applicaties van de uitbestedende partij op een betrouwbaar platform. Vanuit daar volgt harmonisatie van processen. Een uitbesteding duurt als snel vijf tot maximaal tien jaar. Het tempo bepaalt mede kosten, maar ook de impact en wordt tussen de partners afgestemd.

Bijlage 2. Voorwaarden Enschede en Hengelo

Onderstaand hebben we de uitgangspunten/voorwaarden van samenwerking voor Enschede en Hengelo integraal overgenomen. Wij zien de uitgangspunten als coöperatief en redelijk.

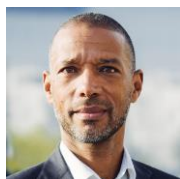
Niet limitatieve uitgangspunten van samenwerking voor Enschede en Hengelo

- 1 Vertrouwen, openheid en transparantie zijn een belangrijke basis voor de samenwerking.
- 2 Uitgangspunt is om de inwoners van Haaksbergen op een goede (effectieve en efficiënte) manier te (blijven) bedienen. Enschede en Hengelo willen geen imagoschade dat kan ontstaan uit de samenwerking bij onvoldoende kwaliteit. Daarvoor moeten de kwetsbaarheden worden geneutraliseerd en moeten een aantal zaken, waaronder de bedrijfsvoering, op orde zijn.
- 3 Beiden gemeentes hebben niet de intentie om beter te worden van een samenwerking, maar ze willen er ook niet slechter van worden. Het mag de inwoners van Enschede of Hengelo geen geld of kwaliteit van te leveren dienstverlening kosten.
 - Enschede en Hengelo willen met Haaksbergen in gesprek over de voorwaarden waaronder de bedrijfsvoering van Haaksbergen kan worden uitgevoerd. Enschede en Hengelo kunnen het alleen tegen een reële prijs en reële voorwaarden doen. Daarom zijn we op voorhand in principe niet akkoord met de voorwaarden die Haaksbergen op dit moment stelt, onder meer ten aanzien van de overname van personeel en vaste budgetten voor de komende zes jaar.
 - Enschede of Hengelo hechten grote waarde aan een gedegen vervolgonderzoek (fase 2) en zullen hier dan ook in moeten investeren door o.a. het inrichten van een gedegen projectorganisatie. De kosten die Enschede of Hengelo gaan maken in fase 2 van het onderzoek zullen bij Haaksbergen in rekening worden gebracht als uiteindelijk blijkt dat de samenwerking niet doorgaat.
- 4 Oog voor ambities en belangen van drie organisaties.
 - De standaarden van de bedrijfsvoering van Hengelo/Enschede zijn leidend.
 - > De Hengelose of Enschedese werkwijze, systemen, enz. zijn leidend voor de uitvoering van de bedrijfsvoering voor Haaksbergen.
 - > Tijdelijk zal daar ook de optie tot maatwerk bij horen om de schaalverschillen te accommoderen en om de kosten en capaciteit ingeregeld te krijgen.
 - Harmonisatie van processen voor zover zij de scope en impact van de samenwerking raken is nodig om de integratie voor Hengelo en Enschede hanteerbaar te maken.
 - Enschede en Hengelo beogen goed noaberschap, maar niet ten nadele van de eigen organisatie.
 - Waar wenselijk wordt met volgende stappen (en harmonisaties) rekening gehouden.
- 5 De scope van wat over gaat moet aansluiten en worden afgestemd op de bedrijfsvoeringsorganisatie van Enschede of Hengelo.
- 6 Het gaat om een langdurige samenwerking voor onbepaalde tijd (niet tijdelijk). Bij overeenkomst insteken op onbepaalde tijd, minimaal tien jaar en lange opzegtermijn. Het is niet de bedoeling om de taken van de opgezette samenwerking op termijn terug te halen naar de gemeente Haaksbergen.
- 7 Enschede/Hengelo accepteren alleen samenwerkingsconstructies die voorkomen dat er fiscale consequenties voor de gemeente ontstaan.
- 8 De implicaties voor de verschillende inhoudelijke samenwerkingen met Haaksbergen (Hengelo; sociale zaken, Enschede; vastgoed, handhaving & toezicht) worden meegewogen, bij de keuze voor het onderbrengen van de bedrijfsvoering. Uitgangspunt is dat de gemeente die de bedrijfsvoering gaat doen ook deze andere taken gaat uitvoeren.
- 9 De Enschedese of Hengelose personele inrichting voor de gehele Haaksbergse organisatie alsmede de arbeidsvoorwaarden voor de onder de samenwerking vallende medewerkers zijn leidend in de nieuwe situatie.
- 10 We willen het samenwerkingsproces benutten om de gemeentelijke bedrijfsvoering verder te ontwikkelen in termen van businesspartnerschap en hoogwaardigheid, waarbij de huidige kwaliteit van de bedrijfsvoering van Enschede of Hengelo minimaal gehandhaafd blijft of wordt verbeterd.

CONTACT

Fred Claasen E: Fred.Claasen@hiemstraendevries.nl T: 06 51 50 95 20
Gerco Liefhebber E: Gerco.Liefhebber@hiemstraendevries.nl T: 06 36 42 26 96
Hiemstra & De Vries, Stadsplateau 4, 3521 AZ Utrecht
E: info@hiemstraendevries.nl T: 030 252 37 77

De betrokken adviseurs:



Fred Claasen



Gerco Liefhebber