

Berenschot

Doorlichting overhead en belastingen

Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek gemeente Groningen

Daniel Huisman
Johan Linssen
Frank Gortemaker

November 2013

Doorlichting overhead en belastingen

Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek gemeente Groningen

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Leeswijzer	1
2. Onderzoeksresultaten overhead (incl. Concernstaf en O&S)	2
2.1 Inleiding	2
2.2 Context van het onderzoek: vorming SSC	2
2.3 Algemene conclusies en aanbevelingen SSC	3
2.4 Benchmarkresultaten	4
2.5 Doelmatigheid- en doeltreffendheidspotentie	6
2.6 Aanbevelingen	11
3. Onderzoeksresultaten belastingen	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Bevindingen per onderzoeksvraag	13
3.3 Benchmarkresultaten	17

Bijlagen:

1. Onderbouwing onderzoeksresultaten Overhead.
2. Onderbouwing onderzoeksresultaten Belastingen.
3. Onderbouwing algemene conclusies en aanbevelingen SSC.
4. Overzicht geraadpleegde bronnen en gesprekspartners.
5. Resultaten benchmark overhead.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Groningen voert een organisatiebrede doorlichting uit die concrete aanwijzingen moet opleveren over de potentiële ontwikkeling van de verschillende beleidsterreinen in de gemeente Groningen. De doorlichting moet een eerste antwoord bieden op de veranderopgave van de gemeente Groningen vanaf 2015.

Dit rapport heeft betrekking op het doorlichtingsonderzoek voor het terrein overheadfuncties en belastingen.

1.2 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen en hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

In dat kader is ingegaan op de twee onderstaande deelvragen:

1. Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten? Welke taken kunnen worden beëindigd, worden uitbesteed, in samenwerking worden opgepakt of geïnnoveerd?
2. Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd? Welke kosten zijn hiermee gemoeid? Hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit en waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

Het onderzoeksgebied overheadfuncties en belastingen omvat: concernstaf, PIJOFACH-functies (exclusief ICT), de statistiek/onderzoeksfunctie en de gemeentelijke belastingtaken.

1.3 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee onderdelen, te weten de onderzoeksresultaten van de overheadfuncties, inclusief concernstaf en Onderzoek & Statistiek (hoofdstuk 2) en de onderzoeksresultaten van belastingen (hoofdstuk 3).

In bijlage 1 worden de bevindingen rondom de verschillende overheadfuncties nader onderbouwd. Daarnaast wordt er nader ingegaan op de werkwijze die is gehanteerd. In bijlage 2 is de onderbouwing voor het onderdeel belastingen opgenomen. In bijlage 3 worden de algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het SSC nader toegelicht.

Bijlage 4 bevat een overzicht van de gehanteerde documenten en gesprekspartners. Bijlage 5 bevat de (detail)resultaten van de benchmark van de overhead.

2. Onderzoeksresultaten overhead (incl. Concernstaf en O&S)

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksresultaten van de overhead gerelateerde functies. Naast de verschillende PIJOFACH 'letters' in het nieuw te vormen SSC gaat het ook om de concernstaf en Onderzoek & Statistiek (O&S).

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- De context van het onderzoek wat betreft de PIJOFACH 'letters', namelijk de vorming van het SSC per 1 januari 2014.
- Algemene conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het SSC.
- De benchmarkresultaten.
- Een analyse van de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie per te onderzoeken functie.

2.2 Context van het onderzoek: vorming SSC

Per 1 januari 2014 worden de verschillende PIJOFACH 'letters' samengevoegd tot één entiteit binnen het SSC van de gemeente Groningen. Om de voordelen van een SSC te kunnen realiseren, zal er gestandaardiseerd c.q. geharmoniseerd moeten worden: van acht verschillende werkprocessen naar één werkproces.

Omwille van deze samenvoeging vindt er een transitie plaats waarin tevens een taakstelling per afdeling is opgedragen van ongeveer 10% van de formatie. Deze transitie moet in theorie op 1 januari 2014 eindigen in de nieuwe situatie, in het op te richten SSC. Ten tijde van en gedurende het onderzoek zijn alle afdelingen (rondom de overheadtaken) bezig geweest met de plaatsingsgesprekken en het realiseren van de uitvoeringsplannen.

De timing van het voorliggende onderzoek is daarmee niet optimaal. Omdat de transitie nog in volle gang is, bleek het op vrijwel alle onderdelen niet mogelijk om een toekomstige doeltreffendheids- en doelmatigheidspotentie te formuleren en te verzilveren, anders dan dat wat al benoemd staat in de diverse uitvoeringsplannen. In een vroeg stadium hebben wij dit geconstateerd en aan de opdrachtgever teruggekoppeld dat het formuleren van *extra* concrete bezuinigingen per 2014 niet opportuun is.

Waarde en beperking

De *waarde* van het overheadonderzoek zit daarmee in de richtinggevende perspectieven op het vlak van doelmatigheid en doeltreffendheid per organisatieonderdeel en de hantering van een normsystematiek op basis van de benchmark overhead van Berenschot.

De *beperking* zit in het feit dat er op dit moment onduidelijkheid bestaat in welke mate de ambities en taakstellingen in de uitvoeringsplannen gerealiseerd kunnen worden. Dat betekent dat het niet opportuun is om bedragen (in fte of euro's) te koppelen aan geconstateerde potentie.

2.3 Algemene conclusies en aanbevelingen SSC

In ons onderzoek beantwoorden wij per PIJOFACH 'letter' de onderzoeksvragen. Uit deze deelonderzoeken hebben wij een aantal algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen gedestilleerd ten aanzien van het (doeltreffende en doelmatige) ontwerp en aansturing van het SSC. Achtereenvolgens gaan wij in op de volgende thema's:

- a. De aansturing van het SSC: onderscheiden verschillende rollen.
- b. In de hand houden van de kostenontwikkeling van het SSC.
- c. Werken voor derden/(regionale) samenwerking.

Voor elk van deze thema's hebben wij met behulp van de ons ter beschikking gestelde documenten en de interviews en workshops onderzocht in welke mate invulling gegeven is aan een (doeltreffende en doelmatige) ontwerp en aansturing van het SSC. Op basis hiervan komen wij tot conclusies en aanbevelingen. In bijlage 3 werken wij dit in meer detail uit.

a. De aansturing van het SSC: onderscheiden verschillende rollen

Ten aanzien van de aansturing van het SSC komen wij tot de conclusie dat de rollen van eigenaar, opdrachtgever en klant van het SSC scherper kan worden ingevuld. Wij baseren deze conclusie op de volgende bevindingen:

1. De rol van eigenaar is belegd bij de gemeentesecretaris (GMT). De rol van collectieve opdrachtgever is belegd bij het bedrijfsvoeringsoverleg (BVO). Tijdens de workshops bleek dat dit niet als zodanig onderkend werd door de sleutelfiguren van de diverse PIJOFACH 'letters'. In de komende periode zal de rolverdeling van het BVO als collectieve opdrachtgever van het SSC en de gemeentesecretaris (GMT) als eigenaar vastere vorm moeten gaan krijgen.
2. In de uitvoeringsplannen wordt geen expliciete aandacht besteed aan het inrichten van de rollen van individuele opdrachtgever en klant.¹

Deze conclusie leidt tot de volgende aanbevelingen:

1. Onderscheid de rollen van eigenaar en opdrachtgever.
2. Onderscheid de rollen van collectieve opdrachtgever, individuele opdrachtgever en klant.
3. Besteed expliciet aandacht aan het inrichten van de rollen van individuele opdrachtgever en klant.

¹ Inmiddels hebben er gesprekken plaatsgevonden tussen de vakdirecteuren van het SSC en de vakdirecties in het primaire proces over hoe dit de komende maanden opgepakt kan worden. Dit heeft onder meer geresulteerd in een klantenmarkt in december.

b. In de hand houden van de kostenontwikkeling van het SSC

Onze conclusie is dat in het ontwerp van het SSC aandacht is besteed aan het in de hand houden van de kostenontwikkeling van het SSC, op de volgende wijze:

1. Per opdrachtgever wordt via outputsturing in een lopend jaar een kostenplafond gecreëerd.
2. Deze outputsturing wordt ook gebruikt voor het inregelen van een groei/krimpsystematiek².
3. Periodiek wordt via benchmarkonderzoeken de prijs-kwaliteitverhouding van het SSC vergeleken met vergelijkbare organisaties.

c. Werken voor derden/(regionale) samenwerking

Ten aanzien van werken voor derden c.q. regionale samenwerking concluderen wij dat werken voor derden –binnen randvoorwaarden- kan zorgen voor verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SSC.

Belangrijke randvoorwaarde hierbij is wel dat dit het streven van het SSC naar operational excellence niet in de weg mag staan; anders levert het geen 'win' op de voor de gemeente Groningen.

Wij adviseren hierbij tevens om voor 2014 de focus te leggen op de interne organisatie van het SSC: harmonisatie/standaardisatie van werkprocessen, inregelen van de rollen van eigenaar opdrachtgever, opdrachtnemer en klant, inregelen outputsturing, et cetera. Als deze basis 'staat' kunnen andere organisaties aangesloten worden.

2.4 Benchmarkresultaten

In deze paragraaf presenteren wij de belangrijkste resultaten van de overheadbenchmark. Wij vergelijken de cijfers van uw gemeente met het gemiddelde, de kwartielscore en decielscore van de grootteklasse. De formatie zoals die beschreven staat in het Uitvoeringsplan is vergeleken met gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Berenschot gebruikt daarvoor informatie uit haar benchmark ambtelijk apparaat, waaraan sinds 2002 zo'n 300 gemeenten hebben meegedaan.

Het gemiddelde en de kwartielscore kunnen in deze vergelijking worden gezien als de veilige marge waarbinnen de overhead zich dient te bewegen. De kwartielscore (25% van de Nederlandse gemeenten hebben een goedkopere overhead dan dit referentiepunt) zou het beste als norm kunnen dienen.

² Een groei/krimpsystematiek zorgt ervoor dat als de gemeentelijke organisatie groeit of afneemt, het SSC qua omvang ook meebeweegt.

De decielscore geeft weer wat de bovengrens is van de 10% Nederlandse gemeenten met de goedkoopste overheadfuncties. Een gedetailleerde vergelijking vindt u in bijlage 5. De belangrijkste afwijkingen zijn daarin voorzien van een kleurcodering.

Kleiner dan referentie
Ongeveer referentie
Groter dan referentie
Veel groter dan referentie

Formatieomvang en kosten per overheadfunctie

Hieronder vindt u een overzicht van het overheadpercentage van uw gemeente per overhead-categorie. Wij vergelijken de overhead van uw gemeente met het gemiddelde, de kwartielscore en decielscore van gemeenten uit dezelfde grootteklasse. De kwartielscore (op één na laatste kolom) wil zeggen dat een kwart van de gemeenten een lagere overhead heeft dan dit percentage. De decielscore (laatste kolom) wil zeggen dat 10% van de gemeenten een lagere overhead heeft dan dit percentage. Naar onze mening is de kwartielscore een betere indicator van het besparingspotentieel dan het gemiddelde of de decielscore, om twee redenen. Ten eerste is de spreiding tussen gemeenten erg groot. Ten tweede blijkt dat er nauwelijks een verband is tussen de omvang en de kwaliteit van de overhead van organisaties. Dat maakt de kwartielscore vaak tot een reële doelstelling.

	Uw formatie	Uw percentage	Gemiddelde gemeente uw grootteklasse	Kwartielscore gemeente uw grootteklasse	Decielscore gemeente uw grootteklasse
Personeel en Organisatie	83,04	2,9%	2,4%	2,3%	2,2%
Financiën en Control	168,71	5,8%	7,6%	7,2%	7,0%
Juridische Zaken	24,12	0,8 %	1,0%	1,0%	0,9%
Bestuurszaken en bestuursondersteuning	47,35	1,6%	2,7%	2,6%	2,5%
Communicatie en Kwaliteitszorg	39,90	1,4%	1,9%	1,8%	1,8%
Facilitaire dienst (incl. uitvoerende taken)	125,11	4,3%	5,9%	5,6%	5,4%
Totaal gebenchmarkte overheadfuncties	488,22	16,9%	21,4%	20,5%	19,8%

Wij concluderen op basis van bovenstaande tabel dat de overheadformatie (exclusief management en ICT) in Groningen voor de functies die met de benchmark vergeleken zijn lager is dan gemiddeld.

Met name op de overheadfuncties Financiën en Control, Bestuurszaken, Communicatie en de Facilitaire dienst wordt minder formatie ingezet dan de referentiegroep. Het lage totaalpercentage op de overheadfuncties is tevens te verklaren omdat hier is uitgegaan van de nieuwe situatie per 1 januari 2014, waarin de (forse) taakstelling op de overhead is verwerkt.

Uitzondering hierop is de overheadcategorieën Personeel & Organisatie. Hiervoor geldt dat juist meer formatie wordt ingezet dan de referentiegroep. Dit lijkt voornamelijk een gevolg van een grotere omvang van de functies beleidsmedewerkers, personeelsconsulenten / HRM-adviseurs en de personeelsadministratie.

Als Groningen besluit om deze overheadfunctie terug te brengen tot het niveau van de kwartielscore, dan betekent dat een reductie van 16,86 fte of € 1.146.146 aan salarislasteren³. We adviseren hierbij wel nadrukkelijk om eerst het resultaat van de lopende acties voor het invullen van de –in het kader van de vorming van het SSC- reeds geplande taakstelling af te wachten, voordat besluitvorming plaatsvindt over eventuele verdere reductie van de formatie bij HRM.

2.5 Doelmatigheid- en doeltreffendheidspotentie

In navolging op de hiervoor benoemde algemene conclusies rondom het SSC en de waarde en beperking van dit onderzoek, wordt in onderstaande passages richting gegeven aan de doeltreffendheids- en doelmatigheidspotentie voor het SSC in de nieuwe situatie.

Wij gaan achtereenvolgens in op de kernconclusie (concluderende dikgedrukte kop), potentiële aanpassingen en randvoorwaarden voor verbetering van de verschillende afdelingen, te weten:

1. Concernstaf
2. Communicatie
3. DIV
4. Facilitaire Zaken
5. Financiën
6. HRM
7. Inkoop
8. Juridische Zaken
9. Onderzoek & Statistiek
10. Procesinnovatie & IC

In de onderbouwing (bijlage 1) worden deze bevindingen nader uitgewerkt en indien van toepassing ook voorzien van een kwantitatieve onderbouwing.

1. Concernstaf

Doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de concernstaf is afhankelijk van en direct gekoppeld aan de wens en ambitie vanuit het gemeentebestuur.

- Het beëindigen van taken hangt samen met de wensen die leven bij directie en gemeentebestuur.
- Er zijn geen directe aanknopingspunten voor uitbesteding van taken.

³ De gemiddelde salarislast voor de overheadfunctie Personeel & Organisatie is € 68.693 (o.b.v. schaalgemiddelden). Uitgangspunt was de geschatte totale formatie van de gemeente Groningen op 1 januari 2014 (2.885 fte).

- Er is reeds sprake van een intensieve samenwerking met andere organisatieonderdelen.
- Het type werkzaamheden is ongelijksoortig waardoor taken zich niet eenvoudig lenen voor innovatie.

Om te komen tot besparingen op formatie en materiele uitgaven is het noodzakelijk om de verwachtingen en ambities vanuit het gemeentebestuur en de directie af te stemmen op de gewenste formatie voor bestuurszaken.

2. Communicatie

Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name in het maken van afspraken over de omvang van het takenpakket, de positionering van de afdeling Communicatie en de heroverweging van taken die niet direct bijdragen aan de externe klant (de inwoners van de gemeente Groningen).

- Het heroverwegen van (uitvoerende) taken en beëindigen van ad-hoc werkzaamheden die niet binnen het dienstenaanbod vallen (vanuit het Uitvoeringsplan); niet meer 'u-vraagt-wij-draaien', maar een goede analyse maken van de vraag.
- Specialistische taken uitbesteden, waaronder het verzorgen van mediatrainingen.
- Er zijn geen directe aanwijzingen voor vergroting van de doelmatigheid of doeltreffendheid door op dit moment de samenwerking met anderen te intensiveren.
- Van 'uitvoerder' transformeren naar 'coach/trainer' om het primaire proces in stelling te brengen om werkzaamheden op het vlak van communicatie zelf naar behoren uit te voeren.

Om te komen tot besparingen op het gebied van formatie (en materiele uitgaven) voor communicatie is het noodzaakzakelijk om de verwachtingen vanuit de organisatie af te stemmen op het toekomstige geüniformeerde en gestandaardiseerde takenpakket van de afdeling Communicatie.

3. DIV

Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name op het gebied van digitalisering; Groningen loopt achter op het gebied van zaakgericht werken.

- Taken die kunnen worden beëindigd zijn de verwerking van papieren documenten; daarnaast adviseren wij de taken op het gebied van boeken en tijdschriften en externe opslag van documenten te heroverwegen.
- Er zijn geen aanwijzingen dat door uitbesteding de DIV-organisatie doelmatiger of doeltreffender zou kunnen worden ingericht.
- Eerst de basis op orde brengen, vervolgens een samenwerking en gemeenschappelijk beleid realiseren met ICT en de proceseigenaren.
- Processen en diensten van DIV kunnen worden geïnnoveerd en verbeterd door uniformering van processen en anderzijds door te investeren in ICT en zaakgericht werken.

De belangrijkste randvoorwaarden zijn het vaststellen van een (gemeentebrede) visie op digitalisering en zaakgericht werken en het vervolgens realiseren van deze visie, inclusief het beschikbaar stellen van de benodigde budgetten.

4. Facilitaire Zaken

Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name in standaardisatie/ uniformering van de dienstverlening en het professionaliseren en uitbreiden van contractmanagement.

- Er zijn geen directe aanwijzingen voor de verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid door taken te beëindigen.
- Intensiveren en professionaliseren van contractmanagement.
- Het is opportuun om samenwerking te zoeken met de concernstaf, het bedrijfsbureau en externe partijen als de provincie Groningen en de Sociale Werkvoorziening (SW).
- Er zijn geen directe aanwijzingen voor de innovatie van taken, maar wel ruimte voor professionalisering van de organisatie en verantwoordelijkheden.

De belangrijkste randvoorwaarden zijn besluitvorming over kaders (vanuit het GMT) en het vasthouden aan de gemaakte afspraken over deze kaders.

5. Financiën

Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name in standaardisatie/ uniformering van de dienstverlening.

- Het aantal (tussen)rapportages en het gebruik van Excel zou beperkt kunnen worden.
- Uitbesteding van taken kan pas overwogen worden als de financiële functie geoptimaliseerd is.
- Samenwerking is mogelijk met andere organisaties en heeft verkenning nodig.
- Innovatie is met name mogelijk door verdergaande digitalisering in het opzetten en ontsluiten van P&C-producten en overige behoeften met betrekking tot de informatievoorziening.

Belangrijkste randvoorwaarden zijn een goed ingericht DaFinci systeem, harmonisatie van werkprocessen en het nemen van besluiten over de taakverdeling tussen de leidinggevenden (afdelingshoofden) in het primair proces ('de lijn') en Financiën.

6. HRM

Potentie voor verbetering zit met name op het gebied van optimaliseren van gegevensverwerking (door harmonisatie van gegevensinvoer en optimalisatie van EMIS) en maken van duidelijke afspraken over de rolverdeling tussen management in het primair proces en HRM; Groningen loopt ten opzichte van best practices achter.

- Handmatige invoer van gegevens kan worden beëindigd.
- Salarisverwerking zou op termijn wellicht kunnen worden uitbesteed.

- Vooral nog geen potentie voor samenwerking op HRM-taken.
- Met name de administratieve beheertaken kunnen verbeterd worden door te innoveren.

Belangrijkste randvoorwaarden zijn een goed ingericht HRM-systeem (EMIS), harmonisatie van werkprocessen en het nemen van besluiten over de taakverdeling tussen de leidinggevenden (afdelingshoofden) in het primair proces en HRM (vergelijkbaar met Financiën).

7. Inkoop

Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name in standaardisatie/uniformering van de dienstverlening, beter gebruik van de inkoopmodule van DaFinci en contractmanagement.

- Decentrale bevoegdheden voor inkoop kunnen mogelijk gestopt worden.
- Uitbesteding van taken kan pas overwogen worden als de inkoopfunctie geoptimaliseerd is.
- Samenwerking is mogelijk met andere organisaties, na optimalisatie van de inkoopfunctie.
- Innovatie is mogelijk door beter gebruik van de Inkoopmodule van DaFinci,

Belangrijkste randvoorwaarden zijn een goed ingericht DaFinci systeem, harmonisatie van werkprocessen en duidelijke functiescheiding tussen de leidinggevenden (afdelingshoofden) in het primair proces en Inkoop (vergelijkbaar met Financiën en HRM).

8. Juridische Zaken

Potentie voor verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name in het uitvoeren van de beoogde veranderingen die zijn opgenomen in het Uitvoeringsplan voor het SSC, te weten: het opheffen van dubbel werk, verdere digitalisering van stukken, het uniformeren van het takenpakket, het dereguleren van wetgeving en het wijzigen van de inzet van bezwaarcommissies.

- Verbetering kan worden gerealiseerd door het opheffen van werkzaamheden die 'dubbel' worden uitgevoerd en het (nog verder) bevorderen van deregulering.
- Geen directe aanleiding voor de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid door taken uit te besteden.
- Er zijn geen directe aanwijzingen voor vergroting van de doelmatigheid of doeltreffendheid door op dit moment de samenwerking met andere organisaties te intensiveren. Wel is een verkenning interessant over nadere samenwerking met omliggende gemeenten en/ of andere instanties.
- Innovatie is mogelijk door besluitvorming te organiseren rondom het plan om 'ambtelijk horen' bij bezwaarcommissies in te voeren, en door het verder digitaliseren van dossiers.

Belangrijkste randvoorwaarden zijn bestuurlijke besluitvorming rondom het ambtelijk horen en tijd om de transitie te realiseren.

9. Onderzoek & Statistiek

Geen directe aanwijzingen voor potentiële verbeteringen van doelmatigheid en doeltreffendheid van Onderzoek & Statistiek.

- Het beëindigen van taken van O&S die wij tot de overheadtaken rekenen (dus exclusief beheer van basisregistraties) hangt samen met de wensen die leven bij directie en gemeentebestuur. Eenvoudig gezegd: “als je minder wilt afnemen, dan neem je minder af”.
- Uitbesteding ligt niet voor de hand omdat dat financieel gezien geen voordeel biedt.
- Er is reeds sprake van samenwerking met andere organisaties. Intensivering daarvan zou financiële voordelen op kunnen leveren (meer werk voor externe organisaties oppakken).
- Het type werkzaamheden is ongelijksoortig - van het verstrekken van gegevens tot het uitvoeren van complexe onderzoeken - waardoor taken zich niet eenvoudig lenen voor innovatie.

Om te komen tot besparingen op formatie en materiele uitgaven is het noodzakelijk om de verwachtingen vanuit het gemeentebestuur en de directie af te stemmen op de gewenste formatie voor Onderzoek & Statistiek.

10. Procesinnovatie & Interne Controle

Er liggen geen directe aanwijzingen voor potentiële verbeteringen op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid, los van de beoogde verbeteringen en transitie die zijn opgenomen in het Uitvoeringsplan voor het SSC.

- Er liggen geen directe aanwijzingen voor de beëindiging en uitbesteding van IC-taken, mede gelet op het feit dat het deels wettelijke taken betreft (bijvoorbeeld artikel 213a onderzoeken) rondom rechtmatigheid en verplichte taken op het gebied van interne controle (kwartaalsluiting, naleving concernkaders et cetera).

Belangrijke randvoorwaarde om de transitie te maken naar het SSC is het element ‘tijd’.

In de onderbouwing (bijlage 1) wordt per afdeling ingegaan op de potentie en maatregelen die op termijn leiden tot een verbetering van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid.

2.6 Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor benoemde potentie voor doelmatigheid- en doeltreffendheid - en de context waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden - komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- 1. Formuleer bestuurlijke opdrachten aan de SSC-afdelingen -mede op basis van de hiervoor benoemde potentie- om medio 2014 inzicht te creëren wat verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid kan opleveren, met name in financiële zin (aantal fte en/of andere kosten)**

Zoals eerder reeds aangegeven is de timing van het voorliggende onderzoek niet optimaal. Aanbevolen wordt om in navolging van de huidige transitie - en de werkzaamheden om de huidige taakstellingen te realiseren - de in deze rapportage benoemde potentie op te nemen in bestuurlijke opdrachten aan de SSC-afdelingen om gedurende 2014 de eerste stappen te zetten naar een SSC 2.0. Het SSC staat immers niet stil na 1 januari 2014. Het is een startpunt waarna op korte termijn een detailverkenning kan starten op welke wijze er doeltreffender en doelmatiger gewerkt kan worden per 1 januari 2015. De hiervoor benoemde potentie biedt daar een basis voor en kan door de organisatie nader worden uitgewerkt in kwantitatieve zin, nadat zichtbaar is geworden in hoeverre het SSC-model in de praktijk werkt en de beoogde taakstellingen gerealiseerd kunnen worden.

- 2. Benchmark de integrale organisatie van de gemeente Groningen op regelmatige basis en maak gebruik van een dynamische overheadnorm (groei-krimpmodel), bijvoorbeeld door middel van de kwartielscore te hanteren uit de benchmark overhead.**

Voor dit onderzoek is een benchmark uitgevoerd naar een deel van de overheadfuncties. Daarvoor is door de gemeente Groningen een opgave gemaakt van de overheadfuncties die binnen de definitie van Berenschot vallen. Daarbij is door Berenschot verzocht om zowel de centrale als de decentrale overhead erin te betrekken.

Niet de gehele organisatie is vergeleken met de referentiegroep. Zo is voor de overhead het management en ICT buiten de scope gehouden, evenals de totale primaire formatie. Mede in het licht van de bezuinigingen die de gemeente Groningen door wil en gaat voeren in de komende jaren adviseren wij gebruik te maken van een dynamische overheadnorm als ondergrens. Daarvoor adviseren wij gebruik te maken van de kwartielscore.

Dit betekent in de praktijk dat als de primaire formatie af zou nemen - als gevolg van een bezuinigingsronde of kerntakendiscussie - dat de overhead mee moet krimpen indien het overheadpercentage boven de norm uitstijgt.

3. Onderscheid de rollen van eigenaar, (collectieve en individuele) opdrachtgever en klant van het SSC

Ten aanzien van de aansturing van het SSC komen wij tot de conclusie dat de rollen van eigenaar, opdrachtgever en klant van het SSC nog scherper kan worden ingevuld. Onze aanbeveling is daarom om deze rollen eenduidig en onderscheidend te beleggen in de organisatie, inclusief het zorgdragen dat de geselecteerde actoren voldoende zijn opgeleid om de betreffende rol naar behoren te vervullen.

4. Zorg bij regionale samenwerking ervoor dat het een win-winsituatie oplevert voor zowel de gemeente Groningen als de derde partij

Ten aanzien van werken voor derden c.q. regionale samenwerking concluderen wij dat werken voor derden kan zorgen voor verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SSC. Belangrijke randvoorwaarde hierbij is wel dat dit het streven van het SSC naar operational excellence niet in de weg mag staan; anders levert het geen 'win' op de voor de gemeente Groningen.

Wij adviseren hierbij tevens om voor 2014 de focus te leggen op de interne organisatie van het SSC: harmonisatie/standaardisatie van werkprocessen, inregelen van de rollen van eigenaar opdrachtgever, opdrachtnemer en klant, inregelen outputsturing, et cetera. Als deze basis 'staat' kunnen andere organisaties aangesloten worden.

3. Onderzoeksresultaten belastingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen ten aanzien van belastingen. Wij gaan achtereenvolgens in op:

1. Bevindingen per onderzoeksvraag.
2. Benchmarkresultaten.

In bijlage 2 werken wij deze beantwoording in meer detail uit.

3.2 Bevindingen per onderzoeksvraag

Centrale onderzoeksvraag: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

Potentie voor verbetering van doeltreffendheid en doelmatigheid zit met name op (1) samenwerking met het waterschap/Hefpunt, (2) slim gebruik van basisregistraties en (3) verbeteringen ten aanzien van het Invorderingsproces.

Potentie voor verbetering van doeltreffendheid en doelmatigheid is met name te vinden op:

- Samenwerking met het waterschap/Hefpunt. Er vindt nu dubbel werk plaats door gemeente en waterschap/ Hefpunt qua belastingheffing. Het potentiële financiële voordeel door ont dubbeling van werkzaamheden hebben wij ingeschat tussen de € 1 mln. en € 1,5 mln. Er zullen wel incidentele kosten gemaakt moeten worden om deze potentiële besparing te kunnen realiseren. In bijlage 2.1 werken wij dit verder uit.
- In bijlage 2.1 gaan we ook in op de algemene vraag wat de visie van de gemeente Groningen is ten aanzien van werken voor derden. Er zijn namelijk meer samenwerkingsvarianten denkbaar als samenwerking met het waterschap/ Hefpunt. Samenwerking met (alleen) buurgemeenten kan immers *ook* financieel voordeel opleveren. Daarbij zou de gemeente aanpalende activiteiten kunnen gaan uitvoeren die een direct raakvlak hebben met het belastingproces. De taken die aanpalend kunnen worden uitgevoerd zijn:
 - een centraal beheer van de vastgoedadministratie, met daarin zowel de BAG als de WOZ gegevens;
 - de geografische componenten en de gegevens van de BGT (basisregistratie Groot-schalige Topografie), luchtfotografie inclusief mutatietectie en de BRO (basisregistratie ondergrond).

Deze nieuwe aanpak zou kunnen resulteren in een RRBG (Regionaal Registratie en Belastingdienst Groningen).⁴ Wij kunnen niet becijferen hoeveel financieel voordeel dit kan opleveren, omdat hiervoor inzicht nodig is in de kostenstructuur van potentiële geïnteresseerde buurgemeenten.

- Slim gebruik van basisregistraties. Dit kan op twee manieren een mogelijke bezuiniging opleveren:
 - Het opzetten van geïntegreerd centraal adressen- en gebouwenbeheer bestand binnen de gemeente kan leiden tot een besparing van € 150.000 tot € 400.000. Dit sluit aan bij het rapport basis- en kernregistraties uit oktober 2013, waarin een verwachte besparing van €300.000 staat aangegeven.
 - Door de WOZ waardering (voor woningen) plaats te laten vinden op basis van de systematiek van de BAG kunnen huidige doublures in het administratieve gegevensbeheer worden geëlimineerd. Op basis van onze benchmarkgegevens van gemeenten met een vergelijkbare omvang als de gemeente Groningen is de totale benodigde formatie voor het dit administratieve gegevensbeheer circa 3 fte. In totaal houden 6,75 fte zich bezig met administratief gegevensbeheer rondom BAG en WOZ bij de gemeente Groningen, waarvan 3,75 fte bij DIA (WOZ) en 3 fte bij RO/EZ (BAG). We merken hierbij het volgende op:
 - Nader onderzoek is nodig om te bepalen hoeveel fte zich exact bezig houdt met de activiteiten uit bovenstaande tabel. De 3 fte aan BAG-zijde houden zich namelijk niet alleen bezig met registratie, maar vooral met het oplossen van terugmeldingen, die afkomstig zijn van Burgerzaken, Belastingen, Kamer van Koophandel, Kadaster, Makelaars, enz.
 - Daarnaast is er momenteel nog geen sprake van een operationele gegevensoverdracht tussen BAG, WOZ en GBA. Verder vindt de WOZ-waardering nog niet plaats op basis van de gebruiksoppervlakte vanuit de BAG voor de woningen. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden die ingevuld moeten zijn voordat een (eventuele) taakstelling op formatie kan plaatsvinden.

Dit werken wij in bijlage 2.2 nader uit.

- Verbetering van het invorderingsproces. Uit een benchmark vergelijking van de gemeente Groningen met andere organisaties komt naar voren dat het invorderingsproces relatief duur is. Meer hierover treft u aan de volgende paragraaf met de benchmarkresultaten en in bijlage 2.3.

Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de wijze waarop het functioneel beheer is ingericht verbeterd kan worden. In bijlage 2.3 gaan wij nader in op dit thema.

⁴ Een (breder) voorbeeld elders in het land is de gemeente Heerlen, die met 7 buurgemeenten Parkstad Limburg heeft opgericht. Dit is een samenwerkingsverband op het gebied van Economie, Ruimte en Infra en Wonen.

Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten?

- a) welke taken kunnen worden beëindigd?
- b) welke taken kunnen worden uitbesteed?
- c) welke taken kunnen in samenwerking worden opgepakt?
- d) welke taken kunnen worden verbeterd door te innoveren?

a) De belastingtaak zou uitbesteed kunnen worden aan het waterschap/Hefpunt

De belastingtaak zou uitbesteed kunnen worden aan het waterschap/Hefpunt. Door ontdebbling van werkzaamheden kan tussen de € 1 mln. en € 1,5 mln. bespaard worden. Er zullen hiervoor wel incidentele kosten gemaakt moeten worden. In bijlage 2.1 werken wij dit verder uit.

b) Groningen kan de belastingtaak ook voor andere gemeenten uitvoeren

Een andere mogelijkheid is dat Groningen de belastingtaak voor (meer) andere gemeenten gaat uitvoeren. Wij adviseren de gemeente dan ook om een strategie te formuleren voor de toekomst van de belastingtaak. Zie ook bijlage 2.1.

c) Dubbel werk WOZ en BAG kan worden beëindigd

In de huidige situatie vindt er dubbel werk plaats wat betreft het administratieve gegevensbeheer van de WOZ en de BAG. Zie bijlage 2.2 voor meer informatie hoe dit beëindigd kan worden.

d) Door slim gebruik van de basisregistraties kan de belastingtaak geïnnoveerd worden

Met name door slim gebruik van de basisregistraties, in combinatie met het oprichten van een geïntegreerd centraal adressen- en gebouwenbestand kan de belastingtaak geïnnoveerd worden. In het rapport basis- en kernregistraties uit oktober 2013 staat een verwachte besparing van €300.000 aangegeven. Zie bijlage 2.2 voor meer informatie.

Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd?

- a) welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- b) hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit?
- c) waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

Belangrijkste randvoorwaarden zijn (1) bestuurlijke besluitvorming over samenwerking met Hefpunt en intergemeentelijke samenwerking, (2) het centraliseren van het gegevensbeheer in de gemeentelijke organisatie en (3) het afstemmen van de BAG en de WOZ administratie.

De belangrijkste randvoorwaarden zijn:

- Ten aanzien van samenwerking met Hefpunt en/of met buurgemeenten: bestuurlijke besluitvorming. Zie bijlage 2.1.
- Ten aanzien van het slim gebruik van de basisregistraties: het centraliseren van het gegevensbeheer in de gemeentelijke organisatie. Zie bijlage 2.2 voor meer informatie.
- Ten aanzien van beëindiging van het dubbele werk van de BAG en de WOZ: het afstemmen van de BAG en de WOZ-administratie op elkaar, inclusief het realiseren van de benodigde koppelingen. Zie bijlage 2.2 voor meer informatie.

a) Incidentele kosten zijn substantieel

Wat betreft de (incidentele) kosten merken wij het volgende op:

- Ten aanzien van samenwerking met Hefpunt: in deze fase kan nog geen harde raming gegeven worden voor de hoogte van de incidentele kosten. In bijlage 2.1 zijn de incidentele kosten met een bandbreedte becijferd tussen € 5.800.000 en € 14.250.000. De belangrijkste kostenpost wordt gevormd door het afbouwen van de interne overhead, de zogenaamde desintegratiekosten. Via creatieve oplossingen kan deze kostenpost in de regel worden beperkt.
- Door het ontbreken van gegevens voor intergemeentelijke samenwerking kan in deze fase nog geen raming worden aangegeven voor de hoogte van incidentele kosten. Dit zal per casus moeten worden onderzocht.
- Ten aanzien van het slim gebruik van de basisregistraties en het afstemmen van het administratieve gegevensbeheer van de WOZ en de BAG hebben, naast de reeds voorziene (incidentele) kosten in verband met de invoering van de belastingapplicatie GOUW versie 7 en de kosten voorzien in het programmaplan Basis- en Kernregistraties, de kosten met name betrekking op interne ambtelijke tijd. Zie bijlage 2.2 voor meer informatie.
- De incidentele kosten voor het verbeteren van het invorderingsproces hebben met name betrekking op interne ambtelijke tijd. Zie bijlage 2.3 voor meer informatie.

b) Tijdspad is minimaal 1 à 2 jaar

De tijd die benodigd is voor het doorvoeren van de mogelijke verbeteringen is (minimaal) 1 à 2 jaar.

c) Beoogde veranderingen sluiten deels aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen

De beoogde veranderingen sluiten deels aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen:

- Samenwerking met het waterschap/Hefpunt sluit *niet* aan bij de huidige strategie van de gemeente Groningen. Het lijkt erop dat de gemeente Groningen en Hefpunt nu elkaar vooral als concurrent zien. Zie ook bijlage 2.1.
- Slim gebruik van de basisregistraties sluit aan bij de plannen voor implementatie van GOUW 7 en het programmaplan Basisregistraties.

3.3 Benchmarkresultaten

In deze paragraaf vergelijken wij de kosten van de belastingtaak van de gemeente Groningen met andere gemeenten en ook met een intergemeentelijk belastingkantoor c.q. samenwerkingsverband.

Om de kosten van de belastingtaak van Groningen op een zinvolle wijze vergelijkbaar te maken met andere gemeenten hanteren we de volgende methodiek. In de eerste plaats maken we onderscheid tussen de volgende kostensoorten:

1. De kosten van het primaire proces van de belastingtaak, bestaande uit kosten van formatie (personele kosten) en uitbestedingskosten. Bij uitbesteding gaat het bijvoorbeeld om kosten van een taxatiebureau of de kosten van een incassobureau (voor dwanginvordering)⁵.
2. Overige indirecte lasten/overheadkosten. Dit zijn de toegerekende c.q. doorbelaste kosten door ondersteunende afdelingen als ICT, Financiën en P&O.
3. Materiële lasten, kapitaallasten en opbrengsten invorderingskosten⁶. Bij materiele lasten gaat het bijvoorbeeld om de kosten van drukwerk en porti en bij kapitaallasten om de afschrijvingskosten van het belastingpakket.

De eerste post, de kosten van het primaire proces, is qua omvang de grootste kostenpost en in onze visie ook het meest zinvol om te vergelijken (met andere gemeenten). Vergelijking van deze post met die van andere gemeenten geeft namelijk het meeste inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de belastingtaak van de gemeente Groningen. We zoomen daarom in het vervolg dieper in op deze post. De kosten van het primair proces kunnen we weer onderverdelen in:

- de drie hoofdprocessen van de belastingtaak: WOZ, Heffen en Innen;
- de overige/indirecte functies: beleid, applicatiebeheer, management, eventuele staf en ondersteuning en de frontoffice.

⁵ We beschrijven hierbij de algemene systematiek. We merken hierbij op dat specifiek voor de gemeente Groningen geldt dat deze geen enkel (deel)proces uitbestedt.

⁶ Door het inzetten van (dwang)invordering worden openstaande posten (deels) betaald. Dit zijn de opbrengsten van het invorderingsproces,

Deze vergelijking van Groningen met andere gemeenten richt zich primair op de drie hoofdprocessen van de belastingtaak (WOZ, Heffen en Innen). Om de kosten van deze drie hoofdprocessen op een zinvolle manier te vergelijken met andere organisaties hanteren we de volgende aanpak.

Per hoofdproces onderscheiden we een zogenaamde werklastbepalende factor die bepalend is voor de omvang van het werkpakket van dat proces. Het gaat dan achtereenvolgens om:

- WOZ: het aantal objecten.
- Heffen: het aantal aanslagregels.
- Innen: het aantal aanslagbiljetten.

De gedachte achter deze 'werklastbepalende factor' is de volgende: in de regel geldt dat hoe meer objecten een gemeente heeft, hoe meer kosten deze zal maken voor het WOZ proces⁷. Het aantal objecten bepaalt dus vooral de werklast voor het WOZ-proces. Hetzelfde geldt voor het proces Heffen: hoe meer aanslagregels (belastingsoorten) een gemeente heeft, hoe hoger de kosten van het proces Heffen zullen uitpakken.

Om de kosten die gemeenten maken voor deze drie hoofdprocessen op een zinvolle wijze met elkaar te kunnen vergelijken, delen we -per hoofdproces- de totale kosten van formatie en uitbesteding door de werklastbepalende factor van het betreffende hoofdproces.

Voor het WOZ-proces tellen we dus eerst de personele kosten van de formatie in het WOZ-proces op bij de uitbestedingskosten van de WOZ-taak. Vervolgens delen we deze kosten door het aantal objecten. We krijgen dan een kostprijs per object⁸.

Hetzelfde doen we voor de processen Heffen en Invorderen; we krijgen dan resp. een kostprijs per aanslagregel en een kostprijs per aanslagbiljet. Dit resulteert in een benchmark van de gemeente Groningen met andere gemeenten op de drie hoofdprocessen van de belastingtaak.

Bij het beoordelen van de nu te presenteren vergelijking van Groningen met andere gemeenten en belastingkantoren is het belangrijk om te bedenken dat wanneer een andere gemeente (of belastingssamenwerking) een lagere kostprijs heeft voor een werklastbepalende factor als Groningen, niet per definitie de conclusie getrokken kan worden dat deze andere gemeente het 'beter' doet of efficiënter werkt.

⁷ Ter nuancering merken we het volgende op. Bij een toename van het aantal objecten is de kans groter dat steeds meer modelmatig wordt gewaardeerd, waardoor bij toename van het aantal objecten de taxatiekosten per object zullen gaan dalen.

⁸ Deze kostprijs ligt overigens lager dan de kostprijs per object van de Waarderingskamer, omdat hierin onder meer ook de toegerekende overheadkosten worden meegenomen. Voor onze vergelijking vinden wij het echter zuiverder om dit type kosten niet mee te nemen, omdat dit type kosten geen inzicht geeft in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de belastingtaak.

Er kunnen immers andere verklaringen voor zijn, bijvoorbeeld dat de kwaliteit bij de andere gemeente achter blijft of dat de formatie van de andere gemeente relatief krap bezet is of dat -ten aanzien van de WOZ-taak- de gemeente relatief veel repetitiebouw kent. Voor Invorderingen gelden dergelijke overwegingen van demografische aard.

De vergelijking in de tabel geeft dus absoluut niet het 'finale oordeel', maar objectieve vergelijkingsinformatie. Op basis hiervan kan vervolgens nader onderzoek plaatsvinden naar verklarende factoren voor verschillen in kostprijzen.

In de nu volgende tabel laten we voor de drie hoofdprocessen de kostprijs per werklustbepalende factor zien. We vergelijken de gemeente Groningen hierbij met een aantal andere gemeenten en belastingkantoren.

Proces	Kostprijs	Groningen	Landelijke Centrumgemeente	Stedelijke gemeente	Stedelijke centrumgemeente	Belastingsamenwerking gemeenten
WOZ	Kosten per object	€ 10,33	€ 7,17	€ 5,31	€ 9,38	€ 7,41
Heffen	Kosten per regel	€ 1,75	€ 1,65	€ 1,94	€ 2,07	€ 2,40
Invorderen	Kosten per biljet	€ 6,51	€ 6,02	€ 4,03	€ 5,35	€ 4,57

Uit deze tabel kunnen we -per hoofdproces- de volgende conclusies trekken:

- WOZ: de kostprijs per object van Groningen ligt relatief hoog vergeleken met die van andere gemeenten (of de gemeentelijke belastingsamenwerking).
- Heffen: de kostprijs per aanslagregel van Groningen is relatief laag vergeleken met die van andere gemeenten.
- Innen: de kostprijs van een aanslagbiljet is relatief hoog vergeleken met de kostprijs van andere gemeenten.

Deze resultaten sluiten aan op benchmarkresultaten 2011 van de landelijke vereniging van lokale belastingen. Ook hieruit blijkt dat Groningen:

- qua percentage kosten voor taxeren (tabel 8c) en inning (tabel 8d) boven het gemiddelde zit;
- qua percentage kosten voor heffen onder het gemiddelde zit (tabel 8a voor bestandsbeheer en tabel 8b voor heffingsbezwaren en beroep).

Bijlage 1

Onderbouwing onderzoeksresultaten Overhead

Onderbouwing onderzoeksresultaten

Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek gemeente Groningen

Inhoud	Pagina
1. Uw vraag en onze aanpak	1
1.1 Uw vraag	1
1.2 Gehanteerde aanpak	1
2. Onderbouwing van de onderzoeksresultaten	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Onderbouwing benchmarkresultaten	4
2.3 Onderbouwing bevindingen: Concernstaf	12
2.4 Onderbouwing bevindingen: Communicatie	13
2.5 Onderbouwing bevindingen: DIV	17
2.6 Onderbouwing bevindingen: Facilitaire Zaken	23
2.7 Onderbouwing bevindingen: Financiën	27
2.8 Onderbouwing bevindingen: HRM	30
2.9 Onderbouwing bevindingen: Inkoop	34
2.10 Onderbouwing bevindingen: Juridische Zaken	38
2.11 Onderbouwing bevindingen: Onderzoek & Statistiek	42
2.12 Onderbouwing bevindingen: Procesinnovatie & IC	44

1. Uw vraag en onze aanpak

1.1 Uw vraag

Centrale onderzoeksvraag is: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking met de best practices op dit onderzoeksgebied?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het in de eerste plaats van belang om de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid te definiëren. Deze begrippen worden gedefinieerd in het kader van deze opdracht als volgt:

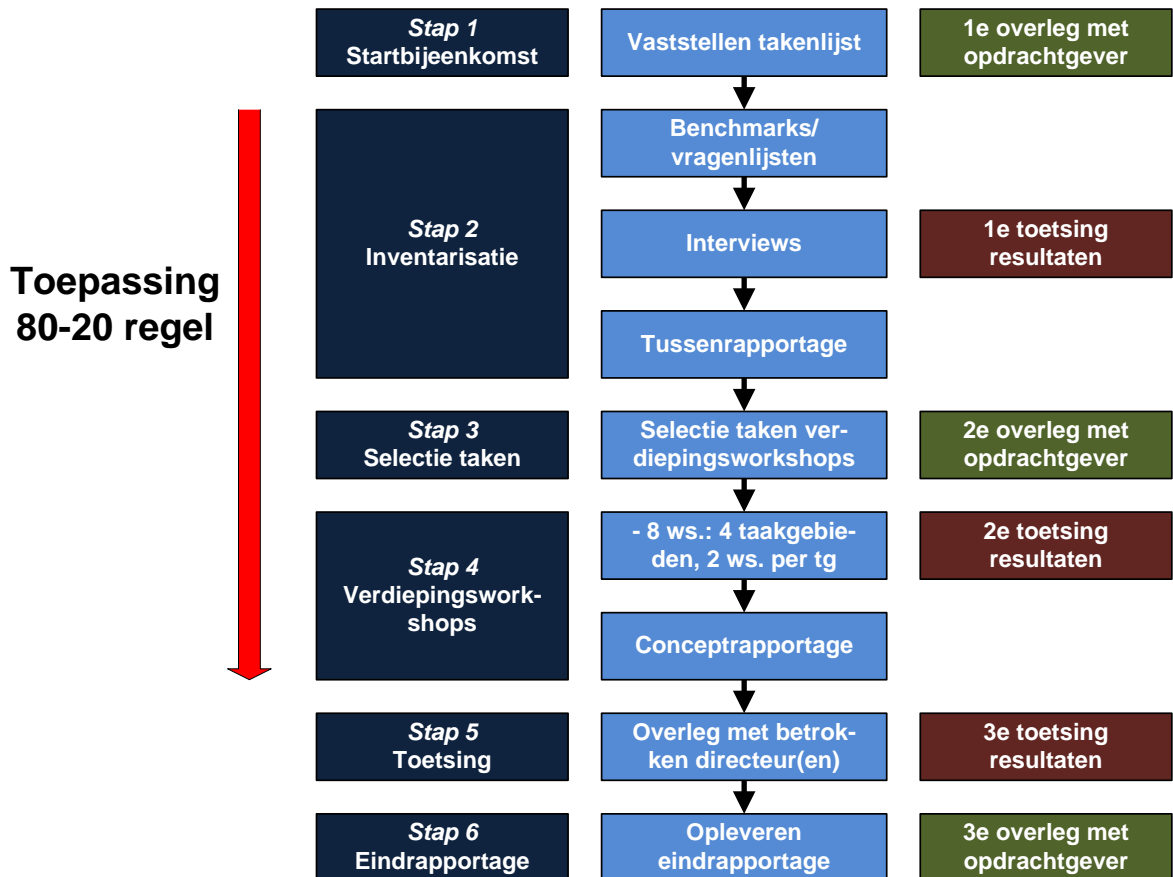
- *Doelmatigheid/efficiency*: het met zo weinig mogelijk middelen bereiken van het beoogde (maatschappelijke) resultaat. Oftewel de vraag: “Doen wij de dingen goed?”
- *Doeltreffendheid/effectiviteit*: In welke mate slaagt de organisatie erin om de geleverde prestaties, de gestelde doelen of beoogde maatschappelijke effecten te bereiken? Oftewel de vraag: “Doen wij de goede dingen?”

De begrippen doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie worden gedefinieerd als het *verschil* tussen:

- de *huidige* mate van doelmatigheid- en doeltreffendheid van de gemeente Groningen op het betreffende taakveld;
- de *meest optimale* doelmatigheid- en doeltreffendheid, zoals gepresteerd wordt door best practices in den lande.

1.2 Gehanteerde aanpak

De aanpak die wij hebben gehanteerd voor de beantwoording van de onderzoeksvragen staat schematisch weergegeven in de volgende figuur.



In onze aanpak hebben wij er in het kader van de 80-20 regel voor gekozen om eerst helder te krijgen op welke taken (taakgebieden) de kans het grootste is op mogelijke verbetering van doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit impliceert dat al aan de voorkant van het traject prioriteiten zijn gesteld qua nader te onderzoeken taakgebieden, waardoor de beschikbare capaciteit gerichter ingezet kon worden.

Uitgaande van deze basisgedachte schetsen we nu kort onze aanpak:

1. De eerste stap betrof de startbijeenkomst, waarin we onder meer het takenoverzicht voor het werkveld overheadfuncties en belastingen definitief hebben gemaakt.
2. Dit takenoverzicht gebruikten we in de tweede stap als basis voor het uitzetten van een aantal vragenlijsten. De belangrijkste vragenlijst betrof de vragenlijst voor het benchmarkonderzoek naar formatie en kosten.

De informatie die we uit de vragenlijsten hebben gehaald toetsten we vervolgens via interviews bij de betreffende teamleiders en afdelingshoofden van de onderscheiden taken.

Op basis hiervan hebben wij een tussenrapportage opgeleverd.

3. In de *derde* stap hebben we de tussenrapportage besproken met de opdrachtgever. Op basis hiervan hebben wij in overleg met de opdrachtgever bepaald welke taken voor verdieping in aanmerking kwamen in de vierde stap middels verdiepingsworkshops.

4. In de *vierde* stap hebben we met behulp van workshops de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de in stap drie geselecteerde taken nader onderzocht.

Na afronding van de workshops hebben wij de conceptonderzoeksresultaten (incl. de benchmarkresultaten) voorgelegd aan de ambtelijke betrokkenen om de feiten nog scherper te krijgen en betrokkenen in staat te stellen feiten aan te vullen (of eventuele fouten te corrigeren).

5. In de *vijfde* stap toetsten we -op onderdelen- de resultaten van het onderzoek bij de directeur die verantwoordelijk is voor overheadfuncties en belastingen.

6. We sluiten af met het opleveren van deze rapportage in de *zesde* stap.

2. Onderbouwing van de onderzoeksresultaten

2.1 Inleiding

Op basis van voorgaande waarnemingen en benchmarkresultaten gaan wij in dit hoofdstuk in op de nadere onderbouwing van voorgaande conclusies en aanbevelingen.

2.2 Onderbouwing benchmarkresultaten

Hoe verhoudt de overhead van uw gemeente zich tot die van andere gemeenten? Dat is de hoofdvraag waarop benchmarkonderzoek een antwoord geeft, om zodoende een objectieve bijdrage te leveren aan de discussie hierover binnen uw organisatie. In totaal hebben sinds 2002 ruim 1.700 organisaties deelgenomen aan onze overheadbenchmarks, verdeeld over meer dan 30 sectoren¹.

2.2.1 Onze visie op de overheadbenchmark

Overhead: alle functies gericht op sturing organisatie en ondersteuning primair proces

Overhead is een beladen begrip. Vaak bestaan er verschillende beelden in een organisatie. Daarbij is nog niet eens zo belangrijk wat 'goed' of 'fout' is, maar wel dat een gemeenschappelijke taal nodig is om de discussie zuiver te kunnen voeren. We denken het over hetzelfde te hebben, maar dat blijkt vaak niet het geval. Het ontbreekt daardoor aan adequate sturingsinformatie, waardoor overhead lastig te managen is.

Wij maken in onze overheaddoorlichtingen daarom gebruik van uniforme definities die wij in uiteenlopende sectoren hanteren. Kort gezegd gaat het om alle functies gericht op de sturing van de organisatie en de ondersteuning van het primair proces.

De volgende functies beschouwen wij als overhead:

- *Management.* Onder *lijnmanagement* verstaan wij alle functionarissen wier hoofdtaak het is om een rol als leidinggevende te vervullen in de lijn van de organisatie. Zij hebben een hiërarchische verantwoordelijkheid.
- *Personeel en Organisatie.* Taken op het gebied van Personeel en Organisatie, inclusief leidinggevend en bijbehorende secretariaten.
- *Informatisering en Automatisering.* Taken op het gebied van Informatisering en Automatisering, inclusief leidinggevend en bijbehorende secretariaten.
- *Financiën en Control.* Taken op het gebied van Financiën en Control, inclusief leidinggevend en bijbehorende secretariaten.

¹ Zie ook: Huijben, M.P.M. en Geurtsen, A.(2008), *Heeft iemand de overhead gezien? Een beproefde methode om de overhead te managen*, Den Haag: Academic Service.

- *Juridische zaken.* Juridische ondersteuning, inclusief leidinggevenden en bijbehorende secretariaten. Het betreft uitsluitend Juridische Zaken die niet direct aan een product zijn te relateren. Concreet betekent dit dat het veelal alleen gaat om de centrale juridische staf (concern). Beroep en bezwaar rekenen wij hier niet toe.
- *Bestuurszaken/bestuursondersteuning.* Taken ter ondersteuning van het bestuur en ambtelijke top, inclusief leidinggevenden en bijbehorende secretariaten. Ook de formatie voor Onderzoek en Statistiek rekenen wij hier toe.
- *Communicatie en Kwaliteitszorg.* Taken op het gebied van (concern)communicatie en kwaliteitszorg (systeem- en kwaliteitsaudits), inclusief leidinggevenden en bijbehorende secretariaten. Specifieke communicatie met betrekking tot projecten of beleid beschouwen wij als onderdeel van het primaire proces.
- *Facilitaire zaken.* Taken op het gebied van facilitaire zaken, inclusief leidinggevenden en bijbehorende secretariaten.
- *Secretariaat primair proces.* Secretariële ondersteuning in het primaire proces (niet: secretariaten van de staf en ondersteunende functies).

Scope onderzoek

In het benchmarkonderzoek naar overhead voor de gemeente Groningen is gekozen voor het buiten de scope laten van 'Management', 'Informatisering & Automatisering' en 'Secretariaten in het primair proces'.

Verhouding overhead tot primair proces

In onze optiek dient de overhead van een organisatie in verhouding te staan tot de omvang van het primaire proces ('de uitvoering'). Wij drukken de omvang van de overhead in de rapportage dan ook steeds uit als percentage van de omvang van de organisatie als geheel. Wij hanteren daarbij het aantal formatieplaatsen als meeteenheid. Dit bepaalt immers het aantal interne klanten en is daarmee de belangrijkste werklastbepalende factor voor de overheadafdelingen.

2.2.2 Aanpak benchmark

Wij hebben de volgende onderzoeks-aanpak gevolgd, in stappen:

1. De formatie van het SSC, de concernstaf en 'Onderzoek & Statistiek' is centraal opgevraagd.
2. In samenwerking met medewerkers van de concernstaf is een toedeling van formatie naar benchmarkcategorieën gemaakt.
3. Vervolgens hebben wij overleg gepleegd met de afdelingshoofden met als doel de aangeleverde informatie te verifiëren en om verklaringen te vinden voor de verschillen.
4. Tot slot hebben wij deze rapportage opgesteld.

2.2.3 Waarde en beperking van het onderzoek

De waarde van dit benchmarkonderzoek is dat u objectieve en eenduidig gemeten informatie verkrijgt over de omvang van de overhead van uw gemeente vergeleken met die van andere gemeenten. Daarnaast krijgt u informatie over de factoren die ertoe leiden dat bepaalde organisaties kunnen volstaan met een relatief kleine overhead, hetgeen leidt tot algemene aanbevelingen voor het optimaal inrichten van de overhead.

De beperking van dit onderzoek is ons inziens gelegen in het volgende. Elke organisatie is uniek. Een benchmarkonderzoek kan hier nooit geheel recht aan doen. De in deze rapportage gepresenteerde cijfers moet u dan ook beschouwen als indicatie, niet als een 'finaal oordeel'. Benchmarkonderzoek kan uw veronderstellingen bevestigen of kan juist 'verwonderpunten' opleveren. Indien dat laatste het geval is, is een nadere analyse van de specifieke situatie in uw organisatie van belang.

2.2.4 De overhead bij gemeenten in perspectief

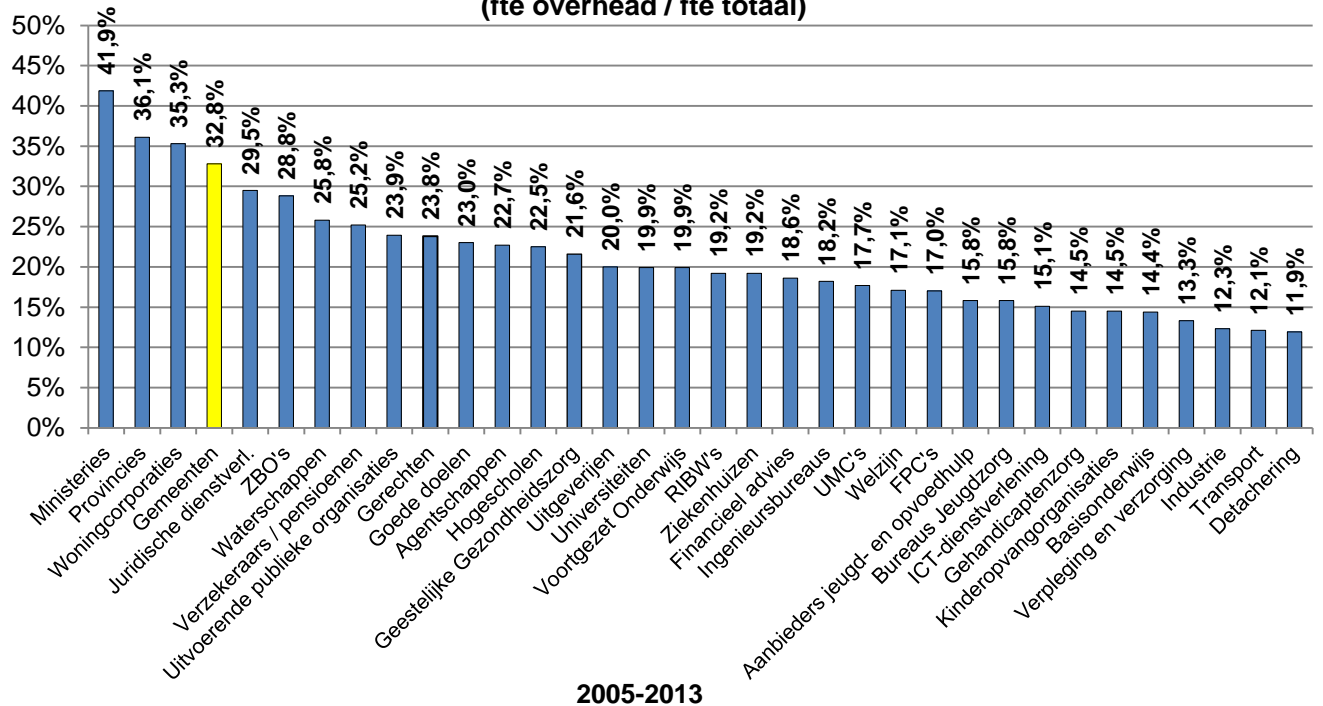
In dit hoofdstuk gaan wij in op de omvang en spreiding van de overhead bij gemeenten ten opzichte van andere sectoren. Daaruit wordt duidelijk dat het overheadpercentage van gemeenten relatief hoog is. Ook is de spreiding relatief groot, vergeleken met andere sectoren.

Sinds 2001 heeft Berenschot de overhead onderzocht van in totaal ruim 1.700 organisaties². Daaruit blijkt dat tussen diverse sectoren grote verschillen bestaan in de omvang van de overhead.

We zien een substantieel lagere overhead voor de meer uitvoerende organisaties en een hogere overhead voor de meer beleidsmatig en politiek georiënteerde organisaties. Duidelijk is ook dat gemeenten qua omvang van de overhead aan de bovenkant zitten. In de volgende grafiek hebben wij per sector het gemiddelde overheadpercentage (aantal fte overhead gedeeld door totaal aantal fte organisatie) weergegeven.

² Zie ook: Huijben, M.P.M. en Geurtsen, A.(2008), *Heeft iemand de overhead gezien? Een beproefde methode om de overhead te managen*, Den Haag: Academic Service.

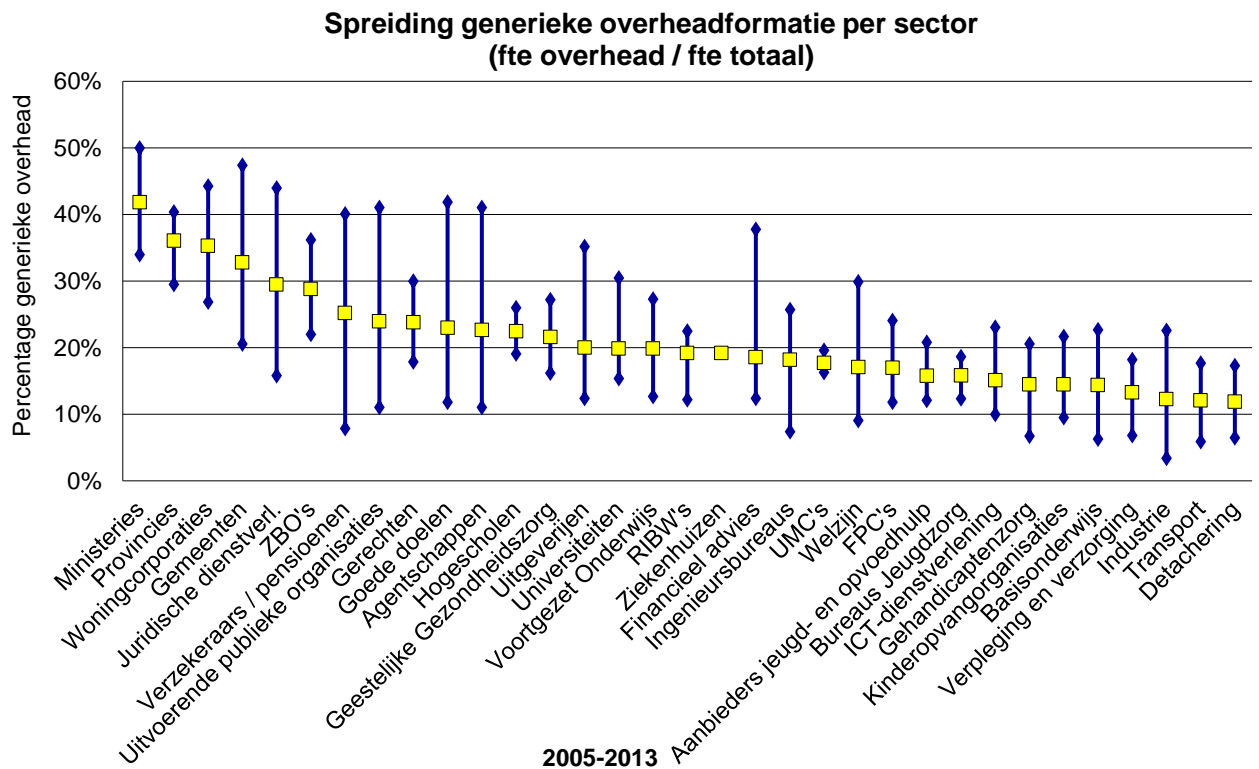
Omvang generieke overheadformatie per sector
(fte overhead / fte totaal)



2005-2013

Grote verschillen tussen gemeenten.

Ook *tussen* gemeenten bestaan grote verschillen in de relatieve omvang van de overhead. In de volgende figuur presenteren wij per sector de hoogst en laagst gemeten overhead. Daaruit wordt duidelijk dat het overheadpercentage bij gemeenten varieert tussen 21% en 47%. Het gemiddelde is 32,8%.

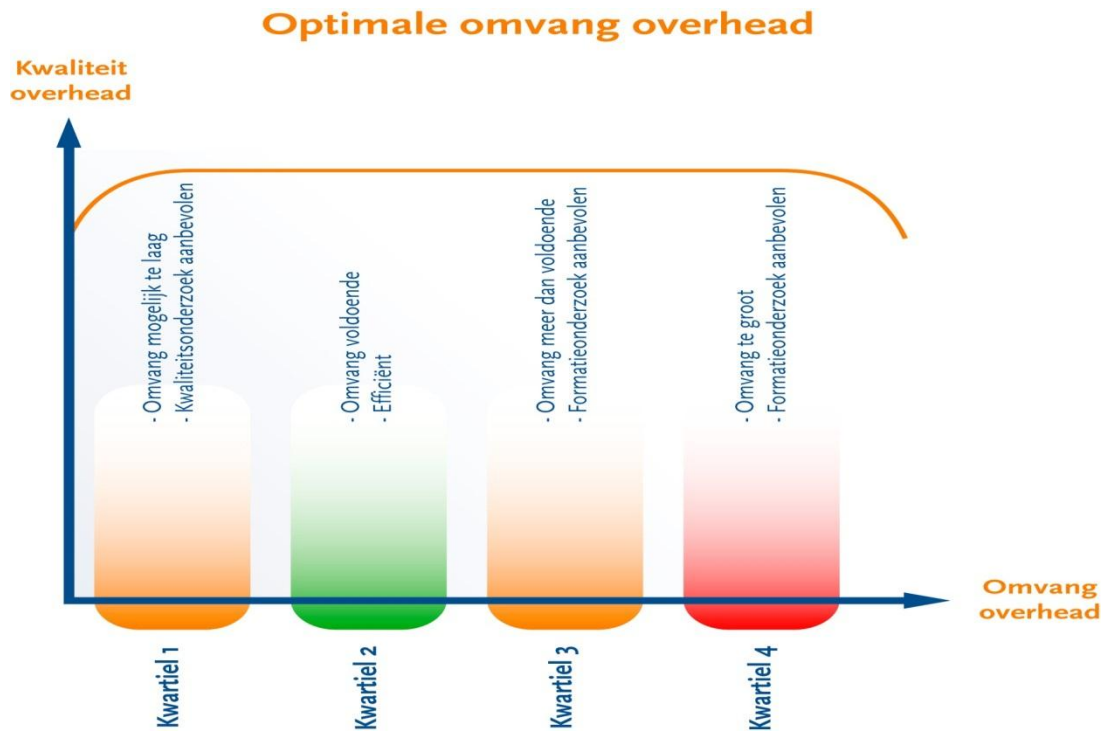


De organisatie met de grootste overhead in een sector heeft veelal een twee keer zo grote overhead als de organisatie met de kleinste overhead. Dat is een enorm verschil, dat nog verbazender is dan de verschillen tussen sectoren. Immers, organisaties in één sector hebben in grote lijnen dezelfde taak, hetzelfde primair proces. De belangrijkste verklarende factor voor de verschillen vervalft daarmee.

2.2.5 De kwartielscore als indicatieve norm

De omvang van deze verschillen maakt ook dat in onze visie het gemiddelde niet de enige maatstaf mag zijn, waaraan organisaties zich spiegelen. In het gemiddelde zitten immers ook de organisaties met een zeer hoge overhead. Daarom presenteren wij in dit rapport ook de zogenaamde 'kwartielscore': een kwart van de gemeenten heeft een overhead die lager is dan dit getal. Het eerste kwartiel is een scherpe norm voor de omvang van de overhead.

De volgende grafiek geeft onze visie op de optimale omvang van overhead grafisch weer.

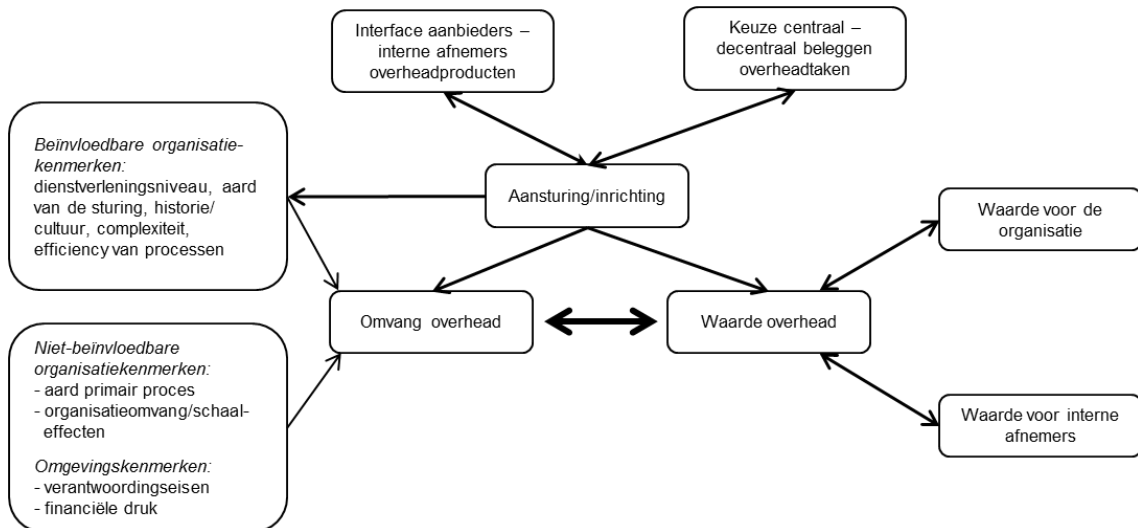


2.2.6 Factoren die de omvang van de overhead bepalen

De grote verschillen in de omvang van de overhead tussen en binnen sectoren roept de vraag op hoe deze zijn te verklaren. Hierna presenteren wij een model voor het verklaren van de omvang van de overhead van publieke organisaties³.

³ Op basis van het proefschrift 'Overhead Gewaardeerd', M.P.M. Huijben, Rijksuniversiteit Groningen, januari 2011.

Verklaringen voor de omvang van de overhead van publieke organisaties



Het centrale idee van het model is dat de omvang van de overhead van een organisatie bepaald wordt door een combinatie van beïnvloedbare organisatiekenmerken, niet-beïnvloedbare organisatiekenmerken, omgevingskenmerken, de waarde van de overhead en de aansturing en inrichting ervan. Daarin zijn de aansturing en inrichting een belangrijk aangrijpingspunt voor het wijzigen van de beïnvloedbare factoren. In de waarde van overhead is een onderscheid waarneembaar tussen de waarde voor de organisatie als geheel (bijdrage aan de organisatie-doelen) en de waarde voor de interne afnemers (ondersteuning van medewerkers in de lijn). De afweging tussen de kosten en waarde van overheadfuncties, kan inzichtelijk worden gemaakt door middel van een Overhead Value Analyse (OVA). Een OVA brengt enerzijds de kosten per subfunctie in beeld en anderzijds de waarde van deze subfuncties, op basis van interviews met aanbieders en interne afnemers van de overheaddiensten.

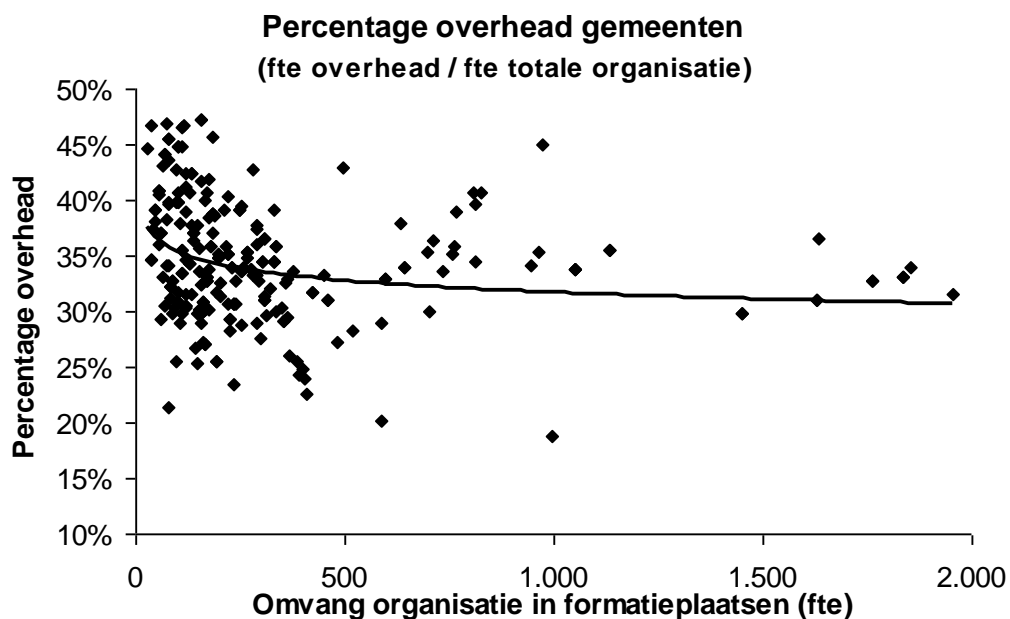
Bij de aansturing en inrichting van de overhead blijken twee aspecten met name bepalend te zijn: enerzijds de keuze voor het centraal dan wel decentraal beleggen van taken en anderzijds de inrichting van de gebruikersinterface. Daarbij is ook het onderscheid relevant tussen aansturing (management control, structureel ingrijpen) en inrichting (redesign, eenmalig fundamenteel ingrijpen).

2.2.7 Verschillen in omvang slechts deels rationeel verklaarbaar

De grote verschillen in de omvang van de overhead tussen organisaties zijn slechts voor een deel rationeel te verklaren. Minder rationele factoren spelen een grote rol, zoals de financiële noodzaak om strak op de overhead te sturen en historische keuzen of een bepaalde organisatiecultuur. Daarnaast blijkt dat managers hun beslissingen vaak baseren op veronderstellingen die onjuist zijn. Het zijn schijnargumenten die steevast een rol spelen in discussies over overhead. We noemen er twee.

Het eerste argument is 'maar de kwaliteit van onze overheadfuncties is ook erg hoog'. Een argument dat managers met regelmaat aanvoeren als verklaring voor en legitimatie van een hoge overhead. We laten zien dat het verband tussen de omvang en de kwaliteit van overheadfuncties in de praktijk nauwelijks aanwezig is. Ook een kleine overhead kan een uitstekende kwaliteit leveren, zowel naar professionele maatstaven als naar het oordeel van de interne klanten in de lijn van de organisatie. Alleen organisaties met een extreem lage of extreem hoge overhead, ondervinden daarvan nadelen.

Het tweede argument dat managers vaak hanteren, is dat van de verwachte schaalvoordelen bij schaalvergroting. Dit argument speelt doorgaans een belangrijke rol bij schaalvergrotingsoperaties en fusies, maar wordt in het algemeen te makkelijk gebruikt. We hebben aangetoond dat kleine organisaties wel te maken hebben met schaalnadelen, maar dat organisaties vanaf een omvang van circa 300 arbeidsplaatsen gemiddeld gesproken nauwelijks nog schaalvoordelen kunnen boeken. Gemiddeld gesproken hebben zeer grote organisaties eenzelfde overheadpercentage als kleinere organisaties, met uitzondering dus van de zeer kleine. Hierna hebben wij een voorbeeld opgenomen voor de sector gemeenten. Het verloop van de grafiek in andere sectoren is ongeveer hetzelfde.



2.3 Onderbouwing bevindingen: Concernstaf

Centrale onderzoeksvraag: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

Doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van Bestuurszaken is afhankelijk van de wens en ambitie vanuit het gemeentebestuur.

De benchmark toont aan dat de omvang van de formatie voor deze functie relatief gering is. Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name in het maken van afspraken over het takenpakket en de wensen die leven vanuit gemeentebestuur en directie voor ondersteuning vanuit Bestuurszaken.

Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten?

- a) welke taken kunnen worden beëindigd?
- b) welke taken kunnen worden uitbesteed?
- c) welke taken kunnen in samenwerking worden opgepakt?
- d) welke taken kunnen worden verbeterd door te innoveren?

a) Het beëindigen van taken hangt samen met de wensen die leven bij directie en gemeentebestuur

Er worden geen wettelijke taken uitgevoerd door Bestuurszaken. In theorie *kunnen* alle taken worden beëindigd. Er ligt geen directe aanwijzing voor het beëindigen van taken, zonder dat de wensen en verwachtingen van het bestuur daarop worden aangepast.

b) Geen mogelijkheden voor uitbesteding

De taken die worden uitgevoerd door bestuurszaken lenen zich niet voor uitbesteding.

c) Er is reeds sprake van samenwerking met andere organisatieonderdelen

Bestuurszaken werkt intensief samen met de afdeling Communicatie en heeft ook een functionele samenwerking met facilitaire zaken. Er zijn geen aanwijzingen dat de taken van bestuurszaken beter kunnen worden opgepakt in samenwerking met interne of externe partners.

d) Het type werkzaamheden is ongelijksoortig waardoor taken zich niet eenvoudig lenen voor innovatie

De verschillende typen werkzaamheden van Bestuurszaken lenen zich niet voor innovatie. Het betreft namelijk primair uiteenlopende advieswerkzaamheden voor het gemeentebestuur en de directie en deelname in verschillende projecten.

Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd?

- a) welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- b) hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit?
- c) waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

Om te komen tot besparingen op formatie en materiele uitgaven is het noodzakelijk om de verwachtingen vanuit het gemeentebestuur en de directie af te stemmen op de gewenste formatie voor Bestuurszaken.

Bestuurszaken voert geen wettelijke taken uit. Het takenpakket is volledig afhankelijk van de wens vanuit de organisatie en het gemeentebestuur:

- Verlaging van ambities zorgen ervoor dat minder formatie nodig is om taken uit te voeren.
- Hoge ambities en verwachtingen betekenen een grotere benodigde formatie.

Er ligt daarmee een potentieel voor bezuinigingen indien de ambities en wensen gelijkmatig worden afgebouwd. Indien dat niet het geval is lijkt er weinig tot geen ruimte voor doelmatigheids- en doeltreffendheidsverbeteringen, mede gelet op de benchmarkresultaten waarin Bestuurszaken laag uitkomt in vergelijking met het gemiddelde in de referentiegroep.

2.4 Onderbouwing bevindingen: Communicatie

Centrale onderzoeksvraag: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name in het maken van afspraken over de omvang van het takenpakket, de positionering van de afdeling Communicatie en de heroverweging van taken die niet direct bijdragen aan de externe klant (de inwoners van de gemeente Groningen).

In totaal levert de communicatiefunctie in het kader van de SSC-vorming 10,2 fte in, oftewel 21% van de formatie. In de nieuwe situatie beschikt de gemeente Groningen nog over 32,5 fte voor de communicatiefunctie binnen het SSC⁴.

Uit de benchmark voor de nieuwe situatie zijn geen directe aanwijzingen gekomen dat er niet doelmatig of doeltreffend zou worden gewerkt op het gebied van communicatietaken. Met betrekking tot potentie op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid rijst de cruciale vraag: wat verwacht de gemeentelijke organisatie van deze functie?

⁴ Dat is exclusief de communicatiefunctie die is belegd bij de regionale brandweerorganisatie.

Het betreft geen wettelijk takenpakket, in de praktijk kan er dus voor worden gekozen om deze functie te verkleinen. Dit brengt echter risico's met zich mee.

Communicatie heeft externe en interne klanten waar het takenpakket, zoals beschreven in het Uitvoeringsplan, op is afgestemd. Het takenpakket dat in het Uitvoeringsplan staat beschreven is echter niet uitputtend voor de taken die daadwerkelijk in de praktijk worden uitgevoerd. Het takenpakket is in de praktijk namelijk breder en kenmerkt zich vaak door ad-hoc werkzaamheden die niet direct passend zijn voor een communicatiemedewerker. Het gaat dan bijvoorbeeld om facilitaire ondersteuning bij evenementen.

Een adequate afstemming met klanten (bijvoorbeeld door middel van een standaard dienstverleningsovereenkomst), het heroverwegen van taken (minder uitvoering en werk overnemen vanuit de lijn en meer training en coaching) en het focussen op de kerntaken van communicatie (zoals benoemd in het Uitvoeringsplan voor het SSC) leidt tot potentiële (kwaliteits)verbeteringen en bezuinigingen in formatie. Halverwege het eerste jaar (2014), na de totstandkoming van het SSC, is het mogelijk om hierover te oordelen. Dit betekent echter dat de hiervoor benoemde (ad-hoc) werkzaamheden die momenteel bij Communicatie worden ondergebracht binnen het primair proces moeten worden opgevangen, komen te vervallen, worden uitbesteed of elders binnen de organisatie worden ondergebracht.

Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten?

- a) welke taken kunnen worden beëindigd?
- b) welke taken kunnen worden uitbesteed?
- c) welke taken kunnen in samenwerking worden opgepakt?
- d) welke taken kunnen worden verbeterd door te innoveren?

a) Het heroverwegen van (uitvoerende) taken en beëindigen van ad-hoc werkzaamheden die niet binnen het dienstenaanbod vallen (vanuit het Uitvoeringsplan). Niet meer 'u-vraagt-wij-draaien', maar een goede analyse maken van de vraag

De medewerkers die zich momenteel bezig houden met Communicatie voeren ad-hoc werkzaamheden uit die niet direct passen bij de communicatiefunctie. Daarnaast worden er taken uitgevoerd die wel passen binnen Communicatie, maar door training/coaching van medewerkers niet uitgevoerd hoeven te worden door Communicatie; zo worden er bijvoorbeeld nog teksten geredigeerd op spelling en grammatica.

Het is daarom opportuun om bij een vraag vanuit de organisatie een afweging (middels een intake) te maken of de vraag *duidelijk* is en of deze past binnen het dienstenaanbod. Tevens is het daarbij van belang om te toetsen in hoeverre dit bijdraagt aan de externe klant zodat 'overbodig' werk kan worden voorkomen. Uitgangspunt zou moeten zijn dat voorkomen wordt dat Communicatie taken uitvoert die geen directe (of indirecte) bijdrage leveren aan de inwoners van de gemeente Groningen of niet bijdragen aan de missie en visie van Communicatie.

Een voorbeeld hiervan in 2013 is een (social) mediatraining die is gegeven aan afdelingen die niet in contact staan met de externe klant.

Met een goed en vast omlijnd intakeproces van een aanvraag kan 'overbodig' werk worden voorkomen. Hier wordt in het SSC per 1 januari 2014 op gestuurd door het management. De eventuele winst in tijd die dit oplevert zou hiermee halverwege 2014 duidelijk moeten worden.

b) Specialistische taken uitbesteden waaronder het verzorgen van mediatrainingen

Specialistische taken als het geven van mediatrainingen kunnen worden uitbesteed aan private partijen in de markt. Daar hoort tevens bij dat naar de interne klant duidelijk wordt gemaakt welke trainingen wel kunnen worden verzorgd. Vanuit de organisatie zal een keuze moeten worden gemaakt of er een (vorm van) een opleidingscentrum wordt opgezet en welke opleidingen daaraan gekoppeld worden (mede op basis van de beschikbare expertise in huis). Op basis daarvan kan vervolgens worden bepaald welke onderdelen bij externe opleidingsinstellingen kunnen worden belegd.

c) Er zijn geen directe aanwijzingen voor vergroting van de doelmatigheid of doeltreffendheid door op dit moment de samenwerking met anderen te intensiveren

Het is voor Communicatie van belang dat de komende periode de transitie van 8-naar-1 goed wordt ingericht. Voordat er naar externe samenwerking kan worden gekeken is het van belang om eerst de basis op orde te hebben en geüniformeerde diensten aan te bieden. Standaardisering van de werkprocessen zal ook moeten leiden tot een efficiëntere werkwijze bij een minimaal gelijkblijvend niveau van dienstverlening.

d) De positionering van Communicatie goed wegzetten en de afdeling Communicatie nader professionaliseren door ook 'communicatie control' in te richten. Van 'uitvoerder' transformeren naar 'coach/trainer' om het primaire proces in stelling te brengen om werkzaamheden op het vlak van communicatie zelf naar behoren uit te voeren

Het beeld van de rol van Communicatie is in de huidige organisatie niet eenduidig. Er dient daarom één scherp (vernieuwd) beeld te ontstaan over hetgeen de organisatie kan verwachten van Communicatie. Dat kan bijvoorbeeld middels een dienstverleningsovereenkomst waarin de diensten en producten die zijn opgenomen in het Uitvoeringsplan worden opgenomen als kerntaken. Eventuele taken die hier niet binnen vallen horen daarmee niet tot het takenpakket en moeten elders binnen de organisatie worden opgevangen. In het verlengde daarvan dient er ook een vorm van 'communicatie-control' te worden ontwikkeld. Dit houdt in dat er vanuit een aanvraag een intake wordt gehouden waarin afspraken worden gemaakt over de inzet van Communicatie. Control betekent in dit verband het monitoren van de uitvoering van deze specifieke taken en afspraken en/of deze taken nog passen binnen het beleid van de gemeente. In de praktijk wordt hier momenteel veel vanaf geweken waardoor veel tijdsinzet verloren gaat aan plus-taken en werkzaamheden.

Daarmee wordt ook een verandering in rol bewerkstelligd, namelijk van een communicatieafdeling die zelf veel in de uitvoering doet naar een afdeling die juist het primaire proces in staat stelt om zelfredzaam communicatietaken naar behoren uit te voeren. Dit betekent ook dat de werkzaamheden op het gebied van het intranet gecontinueerd en doorontwikkeld moeten worden, omdat deze bij uitstek de samenwerking tussen afdelingen en de ondersteuning bevorderen. Voorgaande doelstelling is dan ook opgenomen in het Uitvoeringsplan voor het SSC per 1 januari 2014.

Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd?

- a) welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- b) hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit?
- c) waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

Om te komen tot besparingen op het gebied van formatie (en materiele uitgaven) voor Communicatie is het noodzaakzakelijk om de verwachtingen vanuit de organisatie af te stemmen op het toekomstige geüniformeerde en gestandaardiseerde takenpakket van de afdeling Communicatie

Communicatie voert in beginsel geen wettelijke taken uit. Echter heeft het takenpakket wel een duidelijke binding met een wettelijke basis, te weten de Wet Openbaarheid Bestuur. De taken daaruit zijn met name belegd bij de Communicatieafdeling. Het takenpakket is volledig afhankelijk van de wens vanuit de organisatie en het gemeentebestuur:

- Verlaging van ambities zorgen ervoor dat minder formatie nodig is om taken uit te voeren.
- Hoge ambities en verwachtingen betekenen een grotere benodigde formatie.

Er ligt daarmee een fors potentieel voor bezuinigingen indien de ambities en wensen gelijkmatig worden afgebouwd. Indien dat niet het geval is lijkt er weinig tot geen ruimte voor doelmatigheid- en doeltreffendheidsverbeteringen, mede gelet op de benchmarkresultaten.

a) Kosten hebben betrekking op: tijdsinzet van medewerkers, management en gemeentebestuur

Om voorgaande potentie te benutten dient er in samenspraak met het management en het gemeentebestuur te worden bepaald welke verwachtingen zij hebben voor de communicatiefunctie. Dit vergt vooralsnog alleen kosten die worden gemaakt door tijdsinzet van medewerkers.

b) Tijdspad is minimaal 1 à 2 jaar

De tijd die benodigd is voor het doorvoeren van de mogelijke verbeteringen op het vlak van Communicatie is (minimaal) 1 à 2 jaar.

c) Beoogde veranderingen sluiten aan bij SSC-vorming

De beoogde veranderingen sluiten aan bij het geen vermeld staat in het Uitvoeringsplan van Communicatie in het SSC.

2.5 Onderbouwing bevindingen: DIV

Centrale onderzoeksvraag: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name op het gebied van digitalisering. Groningen loopt achter op de best practices op het gebied van zaakgericht werken.

Zoals reeds geschetst in het 'Uitvoeringsplan DIV' kan door verdergaande digitalisering en invoering van zaakgericht werken op termijn een reductie plaatsvinden in de taken van de DIV-functie. Dit heeft echter niet alleen grote consequenties voor de DIV-functie; het betekent eerst en vooral een andere manier van werken in de primaire (bedrijfs)processen van de gemeente Groningen.

De benchmarkresultaten laten zien dat Groningen relatief weinig formatie inzet op DIV ten opzichte van 100.000+ gemeenten. Uit de benchmark zijn (dus) geen directe aanwijzingen gekomen dat er niet doelmatig of doeltreffend zou worden gewerkt op het gebied van DIV-taken.

Uit de documentenstudie, interviewronde en workshop komt echter naar voren dat Groningen *inhoudelijk* gezien achter loopt op de best practices op het gebied van de invoering van zaakgericht werken. Als een werkproces digitaal wordt ingericht op zaakgerichte wijze dan wordt het voor iedere medewerker uit het primaire proces mogelijk om zelf een zaak (dossier) aan te maken. De medewerker voegt zelf ook alle digitale documenten die bij die zaak behoren aan de zaak toe en hoeft daarvoor slechts enkele gegevens vast te leggen. Als de zaak is afgedaan dan wordt de zaak en alle bijbehorende documenten automatisch in het digitale archief gearchiveerd.

Zoals deze beschrijving laat zien worden bij zaakgericht werken de uitvoerende taken van DIV geheel of op onderdelen geautomatiseerd. De rol van DIV verschuift dan van uitvoerend naar adviserend en controlerend. In algemene zin is daarom te stellen dat een gedigitaliseerd proces van documentenbehandeling en documentenbeheer op termijn kan leiden tot de volgende verbeteringen en bezuinigingen:

- Afname van het aantal fte in uitvoerende functies, zoals documentbeheer en document-behandeling.
- Potentiele afname in het aantal leidinggevenden voor DIV indien de uitvoerende functies afnemen of verdwijnen door digitalisering.
- Verhoging van de kwaliteit van documentregistratie en documentenbeheer.
- Verhoging van de toegankelijkheid van informatie.

In het Uitvoeringsplan wordt voorgesteld om de invoering van zaakgericht werken te starten met de inkomende post. Door de post te digitaliseren wordt het mogelijk om papieren en digitale post snel in te nemen, automatisch te metadateren en door te zetten naar de processen en applicaties. Hierdoor wordt een snelle verwerking mogelijk en wordt de kwaliteit van documentregistraties en de toegankelijkheid van informatie verhoogd. Door de post te digitaliseren wordt het ook mogelijk om een groot gedeelte van de documenten die op termijn voor vernietiging in aanmerking komen op numerieke volgorde te ordenen. In het Uitvoeringsplan is aangegeven dat dit een besparing oplevert van 6 fte bij het vormen en ordenen van dossiers en het logistieke postproces. Hiervan is 4 fte al ingeboekt bij de start van de nieuwe organisatie in het SSC.

In totaal levert de DIV-functie in het kader van de SSC-vorming 12,97 fte in, oftewel 19% van de formatie (van 67,4 naar 54.43 fte).

Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten?

- a) welke taken kunnen worden beëindigd?
- b) welke taken kunnen worden uitbesteed?
- c) welke taken kunnen in samenwerking worden opgepakt?
- d) welke taken kunnen worden verbeterd door te innoveren?

a) Taken die kunnen worden beëindigd zijn de verwerking van papieren documenten; daarnaast adviseren wij de taken op het gebied van boeken en tijdschriften en externe opslag van documenten te heroverwegen

Zoals in het voorgaande onderdeel reeds aangegeven kunnen bij invoering van digitalisering en zaakgericht werken de taken op het gebied van (beheer van) papieren documenten worden verminderd.

Daarnaast is het opportuun om te beoordelen welke rol DIV gaat spelen ten aanzien van abonnementen en verstrekkingen van boeken en tijdschriften. In de huidige situatie is de uitvoering van deze taak versnipperd ingeregeld bij de verschillende diensten. De centralisatie van DIV in het SSC biedt de mogelijkheid om deze taak te heroverwegen. In beginsel zou deze taak kunnen worden verminderd indien blijkt dat het niet meer voldoet aan de vraag van de afnemer of andere oplossingen beter voldoen⁵.

Een tweede taak die heroverwogen kan worden is de externe opslag van documenten. In beginsel gaat het (dynamisch) archief mee naar het SSC en blijven de semi-statische archieven decentraal. Dit neemt niet weg dat de zeven kilometer aan strekkende meter semi-statisch archief dure kantooruimte in beslag neemt. Een deel hiervan is extern belegd. Er zitten hoge kosten verbonden aan deze externe opslag van documenten.

⁵ Momenteel is er al een werkgroep bezig die de taken op het gebied van boeken en tijdschriften terugdringt.

Bij nieuwe aanbestedingen komen ook verhuizingskosten weer bij DIV te liggen. Dit zou ook op een alternatieve wijze kunnen worden ingericht. Het is opportuun om dit onder de loep te nemen voor afronding van de aanbesteding.

b) Wij hebben geen aanwijzingen dat door uitbesteding de DIV-taken doelmatiger of doeltreffender zouden kunnen worden ingericht

Mede op basis van de benchmark hebben wij geen aanwijzingen dat door uitbesteding de DIV-taken doelmatiger of doeltreffender zouden kunnen worden ingericht.

c) Eerst de basis op orde brengen, vervolgens een samenwerking en gemeenschappelijk beleid realiseren met ICT

Ten aanzien van het thema samenwerking adviseren wij het volgende. Het komende jaar zal de DIV-organisatie vooral bezig zijn met uniformering c.q. standaardisatie van werkprocessen, kortom 'met zichzelf'. Het is in dit kader van belang dat DIV in de komende periode beleid gaat ontwikkelen. Dit is relatief 'nieuw', want momenteel is er voornamelijk DIV-Beleid geformuleerd dat zich beperkt tot de uitvoering en is er geen Concern DIV-beleid geformuleerd. De visie en missie zijn nooit vastgesteld. Met een geformuleerd DIV-beleid wordt ook de positionering van DIV helder neergezet en ontstaat er een organische ontwikkeling van DIV richting de zgn. 'I-zijde' (informatie-management). Op termijn leidt dit tot een gemeenschappelijk beleid en mogelijk tot organisatorische samensmelting van ICT en DIV, zoals de ontwikkeling bij andere gemeenten laat zien.

d) Processen en diensten van DIV kunnen worden geïnnoveerd en verbeterd door uniformering van processen en anderzijds door te investeren in ICT en zaakgericht werken

Zoals hiervoor vermeld staat het volgende voor DIV het komende jaar centraal:

1. Analyse en daaropvolgende uniformering van werkprocessen ('van 8-naar-1'). Belangrijk onderdeel hiervan is het maken van (generieke) afspraken met de interne opdrachtgevers over welke documenten op welke wijze worden vastgelegd.
2. Digitaal aanbieden van de post.

Volgende stap is verdergaande invoering van digitalisering, met behulp van de digitale postkamer en mogelijk zaakgericht werken. Met een digitale postkamer kan een groot gedeelte van de documenten automatisch geregistreerd worden en aan de juiste processen worden toekend. De uitvoerende taken van DIV worden dan geheel of op onderdelen geautomatiseerd. De rol van DIV verschuift daardoor steeds meer van uitvoerend naar adviserend en controlerend. Afhankelijk van de mate van digitalisering van de documentenbehandeling en de digitalisering van het archief kan op termijn de formatie voor documentbehandeling en document beheer in sterke mate worden afgebouwd. De randvoorwaarden waaronder deze taakstelling gerealiseerd kan worden staan vermeld in de volgende paragraaf.

Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd?

- a) welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- b) hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit?
- c) waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

De belangrijkste randvoorwaarden zijn het vaststellen van een (gemeentebrede) visie en het vervolgens realiseren van deze visie, inclusief het beschikbaar stellen van de benodigde budgetten voor investeringen.

Belangrijkste randvoorwaarde is dat de gemeente een visie vaststelt ten aanzien van zaakgericht werken: wat wil men ermee bereiken? Wat is het ambitieniveau? Er is reeds een visie opgesteld in het document 'Digitalisering door zaakgericht werken' uit 2012. Dit stuk is echter niet bestuurlijk vastgesteld.

De volgende stap is om een informatiearchitectuur vast te stellen die deze visie ondersteunt. Door de huidige informatiearchitectuur te vergelijken met de gewenste informatiearchitectuur wordt duidelijk welke systemen vervangen c.q. nieuw aangeschaft moeten worden⁶. Belangrijk hierbij is dat het systeem wat ingezet gaat worden voor de digitale postkamer in deze informatiearchitectuur past.

De volgende stap is om de visie te gaan realiseren. Een 'big bang' invoering van zaakgericht werken is in een gemeentelijke organisatie vrijwel onmogelijk. Het gaat om teveel producten en diensten, teveel afdelingen en medewerkers en teveel systemen en technische voorzieningen die allemaal moeten samenwerken. Er moet derhalve een volgorde worden aangehouden. Iedere gekozen volgorde biedt een bepaalde logica en voordelen. Iedere volgorde kent echter ook zijn valkuilen.

Zoals hiervoor reeds aangegeven zijn er andere gemeenten die verder zijn bij invoering van zaakgericht werken. In de gemeentelijke praktijk zien we dat er verschillende systemen in gebruik zijn, met uiteenlopende kostenplaatjes (zowel wat betreft de structurele kosten als de incidentele kosten). Wij adviseren daarom om contact te leggen met vergelijkbare gemeenten die ervaring hebben op dit gebied ('war stories').

⁶ De vraag hierbij is onder meer of het huidige document management systeem e-Docs hierin een plaats krijgt. e-Docs heeft zelf (geen eenvoudig in te voeren) functionaliteit voor zaakgericht werken. Naar onze mening geniet - uit het oogpunt van integratie - het gezamenlijk aanschaffen van zaakstelsel en onderliggende documentopslag de voorkeur. Dit sluit aan op de visie zoals verwoord in het document 'Digitalisering door zaakgericht werken'.

Hierbij kunnen zowel 'best practices' als 'worst practices' interessant zijn⁷. De gemeente Zaanstad heeft bijvoorbeeld goede ervaringen opgedaan met invoering van het Mozard systeem. Dit betreft een geïntegreerd systeem wat ingezet kan worden voor content management (van de website), zaakgericht werken, het KCC, document management (inclusief digitale postkamer) en record management. Door deze integratie in één pakket worden (kostbare) koppelingen tussen verschillende systemen overbodig. Bovendien is dit systeem tegen relatief lage kosten aan te schaffen.

Een andere belangrijke randvoorwaarde is dat digitalisering niet primair gezien wordt als een 'ICT-feestje'. Voor een succesvolle invoering is het noodzakelijk dat DIV in stelling wordt gebracht en (een deel van) de regie op zich neemt. Daarnaast is gelijkwaardige inbreng van ICT en de proceseigenaren van de bedrijfsprocessen noodzakelijk. Anders gezegd is het van belang dat de verschillende partijen die betrokken zijn bij zaakgericht werken *samenwerken* om de visie te realiseren.

(Overige) randvoorwaarden staan vermeld in het document 'Digitalisering door zaakgericht werken': commitment van de top, doorzettingsmacht, goed functionerende techniek, acceptatie van de 80-20 regel, voldoende capaciteit met kwaliteit en financiering van de benodigde investeringen.

Gezien deze combinatie van randvoorwaarden en mede in het licht van de resultaten van de benchmark en de reeds te realiseren bezuinigingsopgave van 12,97 fte bij de SSC-vorming, lijkt er geen sprake te zijn van 'laaghangend fruit' of op korte termijn te realiseren bezuinigingen door doelmatiger of doeltreffender te werken.

Mocht besloten worden om de digitale postkamer in te voeren als vervolg op het digitaal aanbieden van de post, dan zijn dit de kosten:

a) Kosten digitale postkamer becijferd op € 7.500 structureel en (minimaal) € 35.000 incidenteel

Met betrekking tot de investering voor de digitale postkamer worden er volgens de (concept) businesscase van DIV kosten gemaakt voor:

- Structurele kosten: abonnementskosten Model DSP en i-Navigator, licenties scanvolume. De structurele kosten bedragen € 7.500.
- Incidentele kosten: licentiekosten Model DSP en i-Navigator, consultancykosten leverancier en projectkosten (projectleiding). Deze kosten bedragen minimaal € 35.000.

Er zijn voor de digitale postkamer geen verdere investeringen nodig. De software voor het Kofax platform is aanwezig. DSP en i-Navigator wordt niet afgeschreven en de content wordt door leverancier beheerd.

⁷ Uit de documenten die wij hebben gekregen blijkt dat er in ieder geval al contacten zijn (geweest) met Leeuwarden (wat betreft zaakgericht werken) en Gouda en Zaanstad (over invoering van de digitale postkamer).

Mocht besloten worden om zaakgericht te gaan werken, dan gaat het bij de kosten volgens het document 'Digitalisering door zaakgericht werken' in totaal om circa € 2,5 miljoen, bestaande uit:

- Midoffice (zakensysteem): € 1,2 miljoen.
- Digitale postkamer: € 0,1 miljoen.
- Programma- en projectmanagement: € 1,2 miljoen.

We merken hierbij op dat, zoals reeds eerder vermeld bij het voorbeeld van de gemeente Zaanstad, er nieuwe pakketten op de markt van zaakgericht werken zijn gekomen, die naar verwachting tegen lagere kosten aangeschaft, geïmplementeerd en onderhouden kunnen worden. Wij bevelen daarom aan om deze voorbeelden in de overweging mee te nemen, voordat keuzes gemaakt worden ten aanzien van de nieuwe informatiearchitectuur.

Overige kosten waar rekening mee zal moeten worden gehouden zijn de opleidingskosten. Met het digitaliseren van de processen verandert de taak van DIV grotendeels van uitvoerend naar adviserend. Hier is een 'ander' type medewerker voor benodigd. Het kan ook de consequentie hebben dat er hoger opgeleid (en daarmee ook hoger geschaald) personeel noodzakelijk is, al is de benodigde formatie daarvoor aanzienlijk kleiner dan het aantal fte dat afneemt aan de uitvoeringszijde. In de workshop is aangegeven dat DIV de afgelopen jaren reeds veel heeft geïnvesteerd in opleidingen.

b) Tijdsfad is minimaal 1 à 2 jaar voordat eventuele verbeteringen en bezuinigingen kunnen worden ingeboekt

De tijd die benodigd is voor het doorvoeren van de mogelijke verbeteringen op het vlak van digitalisering is (minimaal) 1 à 2 jaar. De veranderingen door middel van zaakgericht werken nemen langer in beslag en bevatten een periode tot eind 2016.

c) Beoogde veranderingen sluiten aan bij ontwikkelingen binnen de gemeente Groningen

De beoogde veranderingen sluiten aan bij hetgeen vermeld staat in het Uitvoeringsplan van DIV in het SSC en bij het document 'Groningen Digitaal'. Dit laatste document richt zich vooral op het *wat* van digitalisering; de volgende stap is om het *hoe* te gaan formuleren.

2.6 Onderbouwing bevindingen: Facilitaire Zaken

Centrale onderzoeksvraag: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name in standaardisatie/ uniformering van de dienstverlening en het professionaliseren en uitbreiden van contractmanagement.

In totaal levert facilitaire zaken in het kader van de SSC-vorming 9,4 fte in, oftewel 13% van de formatie. In de nieuwe situatie beschikt de gemeente Groningen nog over 59,87 fte voor de uitvoering van facilitaire zaken binnen het SSC. De benchmark voor de nieuwe situatie (peildatum 1 januari 2014) laat zien dat Groningen ten opzichte van andere gemeenten relatief weinig formatie inzet.

Om genoemde taakstelling te realiseren liggen de mogelijkheden met name in het bewerkstelligen van een standaard dienstverlening, waarbij 'uitzonderingen' niet meer mogelijk zijn. Dit zou dan voor alle lagen van de organisatie moeten gelden, dus inclusief management en het gemeentebestuur c.q. de politiek. Bij deze 'basisdienstverlening gaat het bijvoorbeeld om 'standaard' meubilair, schoonmaak, de beschikbaarheid van een koffieautomaat of een multifunctional.

Momenteel heerst er binnen de gemeente een vrijblijvendheid om af te wijken van afspraken, doordat er geen formeel en geüniformeerd dienstenpakket is. Het is dus van belang dat bij vorming van het SSC de (facilitaire) doelen en kaders goed beschreven worden en dat er daarop passende monitoring/handhaving plaatsvindt. Voorgaande ambitie is al opgenomen in het Uitvoeringsplan voor facilitaire zaken in het SSC.

Een andere -reeds onderkende- kans ligt op het monitoren en benchmarken van de kosten:

- Groningen doet mee met de facilitaire benchmark van AOS Studley; deze is gericht op 100.000+ gemeenten. Het is de bedoeling dat het grootboekrekeningschema zodanig wordt ingericht dat deze afgestemd is op deze benchmark.
- De facilitaire kosten worden op dit moment nog niet uniform (genoeg) geregistreerd in het financieel systeem. Om goed te kunnen sturen is registratie van gegevens echter randvoorwaardelijk. Energieverbruik wordt op dit moment wel goed gemonitord; de kosten van verbouwingen en verhuizingen niet. Indien registratie van gegevens goed is ingeregeld, kunnen de (kosten van) organisatieonderdelen onderling worden vergeleken en met andere organisaties.

De afdeling Facilitair heeft de ambitie om -in nauwe samenwerking met de Vastgoedafdeling- op organisatieontwikkelingen in te spelen met behulp van het strategisch huisvestingsplan. Er wordt hierdoor geanticipeerd op krimp van de organisatie: als een pand wordt afgestoten betekent dat ook minder formatie en budget voor de afdeling facilitair.

Daarnaast liggen er kansen op het vlak van contractmanagement:

- In de huidige situatie zijn er coördinatoren per dienst die hiervoor verantwoordelijk zijn. Er zal een transitie plaats vinden om van contractmanagement een 'vak' te maken, door het creëren van een nieuwe functie van 'contractmanager'.
- Deze functie zal zich bijvoorbeeld ook richten op het realiseren van besparingen door het verkennen van mogelijkheden om uitbesteding van taken te bundelen. Zo kunnen via (ruimere) aanbestedingen een beperkter aantal organisaties geselecteerd worden die een breder takenpakket gaan aanbieden op het gebied van facilitaire zaken. Het aantal contracten wordt op deze wijze (dus) teruggebracht.
- Verder gaat men de mogelijkheden van innovatieve contractvormen onderzoeken, waarbij de (expertise van) de externe partij maximaal ingezet wordt. Dit resulteert ook in een reductie van facturen.
- Een andere verbetering is dat met de leveranciers steeds meer prestatiecontracten worden afgesloten. Elk kwartaal overleg vindt dan overleg plaats met de geselecteerde leveranciers over de gerealiseerde prestaties (KPI's).

Tevens ligt er potentie om werk op te pakken voor andere partijen in de regio Groningen.

Momenteel wordt er al werk opgepakt voor gemeente Ten Boer en de CJG-instellingen in de regio.

Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten?

- a) welke taken kunnen worden beëindigd?
- b) welke taken kunnen worden uitbesteed?
- c) welke taken kunnen in samenwerking worden opgepakt?
- d) welke taken kunnen worden verbeterd door te innoveren?

a) Geen directe aanwijzingen voor de verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid door taken te beëindigen

De werkzaamheden van facilitaire zaken betreffen geen wettelijke taken. In de praktijk betekent dit echter niet dat al deze werkzaamheden kunnen worden beëindigd omdat deze ondersteunend zijn aan het primaire proces en een functie vertegenwoordigen richting de externe klant.

De organisatie 'kan' er voor kiezen om bepaalde taken te beëindigen, bijvoorbeeld de catering of baliediensten (digitale baliedienst), indien het de gevolgen en risico's daarvan accepteert.

De vraag ligt dus met name op het gewenste ambitie/luxe-niveau. De verhouding 'wens' en 'middelen' moet daarmee in balans zijn.

b) Intensiveren en professionaliseren van contractmanagement

De afdeling Facilitaire Zaken heeft reeds structureel een deel van haar dienstverlening uitbesteed aan derden. Uitbesteden van dienstverlening vraagt om goed contractmanagement. Om dat optimaal vorm te geven is binnen Groningen een team gevormd van gespecialiseerde contractmanagers. Binnen dit team is de focus volledig gericht op het afsluiten van contracten (samen met Inkoop), het contact met de leverancier en het uitnutten van de contractafspraken.

Dit team zal zich ook richten op het realiseren van besparingen door mogelijkheden te verkennen om taken te bundelen en zo grotere organisaties aan te trekken bij aanbestedingen die multi-taken op het gebied van facilitaire zaken aanbieden.

In dit kader zou er ook aan kunnen worden gedacht om andere taken uit te besteden, waaronder de afhandeling van klachten, wensen/informatieverzoeken en storingen over schoonmaak en sanitaire voorzieningen.

Kansen op het gebied van uitbesteden zijn nader te verkennen nadat het SSC staat en reeds een paar maanden werkende is.

c) Het is opportuun om samenwerking te zoeken met concernstaf, het bedrijfsbureau en externe partijen als de provincie Groningen

Bij de concernstaf wordt een regiefunctie ingericht waarin Facilitaire Zaken een van de taakgebieden zal zijn. De functionaris bij de concernstaf is gesprekspartner en klankbord, en tevens regisseur voor strategische beleidszaken voor de afdeling Facilitaire Zaken. Op basis van een jaarplanning levert de afdeling Facilitaire Zaken medewerkers voor projecten in de flexibele schil.

Belangrijke samenwerkingspartner binnen de gemeentelijke organisatie is verder de Vastgoedafdeling. Met deze afdeling vindt onder meer afstemming plaats over het strategisch huisvestingsplan en het meerjarige onderhoudsplan. Via een demarcatielijst zijn de verantwoordelijkheden afgestemd.

Andere samenwerkingspartner is Inkoop, zoals hiervoor reeds beschreven.

Daarnaast is het interessant om samenwerking te zoeken met externe partijen als de provincie Groningen, bijvoorbeeld op het vlak van reproductiesamenwerkingen.

Als de facilitaire afdeling het dienstverleningspakket, inclusief prestatiecontracten met leveranciers, ingericht en geüniformeerd heeft, is het relatief eenvoudig (goedkoop) om het ontwikkelde dienstverleningsmodel aan te bieden aan andere organisaties, zoals buurgemeenten. Een specifiek voorbeeld hiervan is dat er bij de vorming van het SSC een functie van hoofd BHV komt. Deze functionaris kan ook als adviseur voor buurgemeenten optreden.

d) Geen directe aanwijzingen voor de innovatie van taken, maar wel ruimte voor professionalisering van de organisatie en verantwoordelijkheden

Er zijn geen directe aanwijzingen voor verbetering van de huidige taken door deze te innoveren. Er zijn in theorie wel mogelijkheden om taken te innoveren, zoals de baliediensten (geen personele inzet maar een digitale baliedienst), echter hiervoor moet eerst de vraag beantwoord worden welke 'wensen' de organisatie heeft.

In algemene zin ligt er wel ruimte voor professionalisering. Het gaat daarbij om het adequaat beschrijven van doelen en kaders voor de afdeling facilitaire zaken, het organiseren van daarop passende monitoring/handhaving en het verzamelen van sturingsinformatie om de prestaties te verbeteren.

Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd?

- a) welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- b) hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit?
- c) waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

De belangrijkste randvoorwaarden zijn besluitvorming over kaders (vanuit het GMT) en het vasthouden aan de gemaakte afspraken over deze kaders

De belangrijkste randvoorwaarde voor standaardisatie/uniformering is besluitvorming vanuit het GMT over de (kaders van de) standaard basisdienstverlening en, daaropvolgend, het vasthouden aan de gemaakte afspraken (kaders). Daarnaast is het van belang dat de administratie zodanig wordt ingericht dat stuur- en benchmarkinformatie beschikbaar komt.

Verder is 'tijd' nodig om de organisatie vanaf 1 januari 2014 'draaiende' te krijgen. Vervolgens kan geïnventariseerd worden welke mogelijkheden er liggen om taken verder uit te besteden of in samenwerking op te pakken binnen de regio.

a) Kosten hebben betrekking op (ambtelijke) tijdsinzet

De kosten van de beoogde verbeteringen hebben alleen betrekking op de kosten van tijdsinzet van medewerkers.

b) Tijdspad is (minimaal) 1 à 2 jaar

De tijd die benodigd is voor het doorvoeren van de mogelijke verbeteringen op het vlak van Facilitaire Zaken is (minimaal) 1 à 2 jaar.

d) Beoogde veranderingen sluiten aan bij SSC-vorming

De beoogde veranderingen sluiten aan bij hetgeen vermeld staat in het Uitvoeringsplan van Facilitaire Zaken in het SSC.

2.7 Onderbouwing bevindingen: Financiën

Centrale onderzoeksvraag: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name in standaardisatie/uniformering van de dienstverlening.

In totaal levert Financiën in het kader van de SSC-vorming 19,1 fte in, oftewel 14% van de formatie. Per 1 januari 2014 beschikt Financiën binnen het SSC nog over 62,5 fte. Verder wordt in de komende jaren een verdere reductie van formatie voorzien door het verder doorontwikkelen van de financiële processen, namelijk:

- Vereenvoudigen financiële administratie: efficiency circa 10% in 2015.
- Standaardisatie/professionalisering adviesfunctie: efficiency circa 2 fte in 2015.
- Volledig functioneren Bedrijfsinformatie Centrum: efficiency circa 2 fte in 2015.
- Consolideren m.b.v. DaFinci: efficiency circa 2 fte in 2015.

De benchmark voor de nieuwe situatie (peildatum 1 januari 2014) laat zien dat Groningen ten opzichte van andere gemeenten relatief weinig formatie inzet.

Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid, en daarmee voor het realiseren van genoemde taakstelling, zit met name in het standaardiseren/uniformeren/harmoniseren van de (P&C) processen en kwaliteitsniveaus. Het gaat dan met name om:

- Standaardisatie van de financieel administratieve processen en de P&C-processen, inclusief harmonisatie van de verschillende rapportages.
- Het centraal borgen van het begrotings(kader)proces en de betrouwbare informatievoorziening daarover. Het is nu niet centraal beschikbaar, waardoor adviseurs het zelf bij gaan houden in Excel.
- Een uniform begrippenkader en gebruik & inrichting van de begroting. Momenteel bestaan er verschillende definities voor dezelfde begrippen, wat leidt tot verwarring.
- Herinrichting begroting 2015.
- Proces per dienst naar 1 proces voor de organisatie.
- Minder momenten van verantwoording; zie ook de volgende paragraaf.

Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten?

- a) welke taken kunnen worden beëindigd?
- b) welke taken kunnen worden uitbesteed?
- c) welke taken kunnen in samenwerking worden opgepakt?
- d) welke taken kunnen worden verbeterd door te innoveren?

a) Het aantal (tussen)rapportages en het gebruik van Excel zou beperkt kunnen worden

Momenteel zijn er meerdere voortgangsrapportages, terwijl veel gemeenten één of maximaal twee tussenrapportages hebben. Als het bestuur ermee instemt om dit terug te brengen tot één tussenrapportage kan bespaard worden op formatie.

Een andere mogelijkheid zou zijn om te streven naar een situatie waarin verschillende type rapportages (zoals bezuinigingen, sleutelprojecten e.d. uit één centraal bronsysteem (en dus onderling per definitie consistent) komen.

Daarnaast vindt momenteel elk jaar een herziening van de P&C-cyclus plaats. Het is doelmatiger als de cyclus jaar op jaar (grotendeels) hetzelfde zou blijven.

Tot slot wordt Excel nog veel gebruikt voor het bijhouden van schaduwadministraties. Het is doelmatig als alles wordt ondergebracht in (met name) DaFinci en het P&C-programma LIAS Enterprise. In combinatie hiermee besteden de financiële adviseurs veel tijd aan het maken van financiële overzichten voor de leidinggevenden. Dit kan doelmatiger door leidinggevenden in staat te stellen zelf overzichten te genereren (met behulp van tools als Cognos)⁸. Ook is het doelmatiger als verschillende typen rapportages (in het kader bezuinigingen, sleutelprojecten e.d.) uit één centraal bronsysteem komen, en dus onderling per definitie consistent en actueel zijn.

Uitbesteding van taken kan pas overwogen worden als de financiële functie geoptimaliseerd is.

Als de processen van Financiën geüniformeerd en gestroomlijnd zijn, is te overwegen taken uit te besteden, bijvoorbeeld door het SSC als geheel op afstand te zetten of door de financiële administratie uit te besteden.

⁸ Dit voordeel is al ingeboekt in het UVP FIN. Meer en tijdige info kan overigens ook juist meer vragen aan de adviseurs opleveren.

b) Samenwerking is mogelijk met andere organisaties

Als de processen van Inkoop geüniformeerd en gestroomlijnd zijn, is te overwegen regionaal te gaan samenwerken op dit gebied. Te denken valt aan:

- De provincie en andere grote (overheids)instellingen in de regio, zoals regionale uitvoeringsorganisaties of de universiteit.
- Buurgemeenten, vergelijkbaar met Ten Boer.

c) Innovatie is met name mogelijk door verdergaande digitalisering in het opzetten en ontsluiten van P&C-producten en overige behoeften met betrekking tot de informatievoorziening

Innovatie is met name mogelijk door digitalisering in het opzetten en ontsluiten van P&C-producten en overige behoeften met betrekking tot de informatievoorziening. Een voorbeeld hiervan is dat leidinggevenden zelf rapportages kunnen gaan genereren (met behulp van tools als Cognos).

Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd?

- a) welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- b) hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit?
- c) waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

Belangrijkste randvoorwaarden zijn goed ingericht DaFinci systeem, harmonisatie van werkprocessen en nemen van besluiten over taakverdeling leidinggevenden - Financiën.

De belangrijkste randvoorwaarde voor het realiseren van de taakstelling is een goed ingericht DaFinci systeem, in combinatie met geharmoniseerde werkprocessen en eenduidige definities.

De vorming van het SSC betekent verder een andere rolverdeling tussen leidinggevenden en Financiën, op basis van een geharmoniseerd dienstenpakket. Randvoorwaarde is daarom dat een besluit genomen wordt over de taakverdeling (rolverdeling) tussen leidinggevenden en Financiën. Daaropvolgend is rolvastheid nodig van de opdrachtgevers (leidinggevenden) en opdrachtnemers (Financiën).

a) Kosten hebben betrekking op (ambtelijke) tijdsinzet

De kosten van de beoogde verbeteringen hebben primair betrekking op de kosten van tijdsinzet van medewerkers.

b) Tijdspad is minimaal 1 à 2 jaar

De tijd die benodigd is voor het doorvoeren van de mogelijke verbeteringen is (minimaal) 1 à 2 jaar.

c) Beoogde veranderingen sluiten aan bij SSC-vorming

De beoogde veranderingen sluiten aan bij het geen vermeld staat in het Uitvoeringsplan van Financiën.

2.8 Onderbouwing bevindingen: HRM

Centrale onderzoeksvraag: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

Potentie voor verbetering zit met name op het gebied van optimaliseren van gegevensverwerking (door harmonisatie van gegevensinvoer en optimalisatie van EMIS) en maken van duidelijke afspraken over de rolverdeling tussen management in het primair proces en HRM; Groningen loopt ten opzicht van best practices achter.

De vorming van het SSC zien wij als een cruciale stap in het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de HRM-functie van de gemeente Groningen. Zoals reeds geschetst in het Uitvoeringsplan kan, door verdergaande digitalisering en automatisering, een behoorlijke reductie plaatsvinden in de beheertaken van de HRM-functie, en in mindere mate op de adviestaken. In totaal levert de HRM-functie in het kader van de SSC-vorming 28,4 fte in, oftewel 27% van de formatie. Hiervan heeft 4,1 fte betrekking op (administratieve) beheertaken; deze taak wordt met 20% gereduceerd (van 24,1 fte naar 20 fte).

Concreet kan ten aanzien van gegevensverwerking het volgende verbeterd worden:

- Harmonisatie van de wijze waarop gegevens worden verwerkt in EMIS, bijvoorbeeld door het hanteren van dezelfde definities.
- Optimaliseren van het ondersteunende HRM-systeem EMIS. Het gaat dan met name om het werken op afstand mogelijk maken, het realiseren van geautomatiseerde koppelingen met andere systemen (met name het financiële systeem DaFinci) en het ervoor zorgdragen dat eindgebruikers zelf makkelijk rapportages kunnen genereren⁹.

We merken hierbij op dat de zeggenschap c.q. verantwoordelijkheid voor de HRM-software niet binnen HRM ligt maar binnen het Automatiseringscentrum Groningen; dit betekent dat iemand anders wikt en beschikt dan diegene die baat of last heeft bij het al dan niet doorvoeren van veranderingen.

⁹ Onderdeel hiervan is het verbeteren van de (moeizame) ontsluiting van informatie en het eenvoudiger koppelen van HR-informatie aan financiële informatie. Veel informatie moet nu ad-hoc gegenereerd worden. Door gebrek aan discipline geneert EMIS verouderde informatie. Hierdoor komt men in een negatieve spiraal terecht; immers als de informatie als onjuist wordt ervaren daalt het animo om de informatie actueel te houden.

Daarnaast wordt in het Uitvoeringsplan geschetst dat er een mogelijke bezuiniging op langere termijn mogelijk is (p. 40):

- Door verdergaande automatisering kan wellicht een later moment nog meer reductie in het Beheer-werkveld gerealiseerd worden.
- De benodigde formatie voor adviesondersteuning is gebaseerd op leidinggevend kader dat (ook) in ontwikkeling is. Als de leidinggevenden bij de gemeente Groningen groeien in hun vakmanschap, hun professionaliteit en in hun houding en gedrag betekent dit dat op termijn wellicht minder adviesondersteuning noodzakelijk is. Dit ligt dan breed, namelijk op het gebied van personeelsadvies, managementadvies en expertadvies.

Daarbij geldt dat er bezuinigd kan worden op formatie voor managementadvies en personeelsadvies als de leidinggevenden in het primair proces meer zelf gaan doen. Het gaat dan met name om sollicitatieprocedures, zelf genereren van rapportages, afhandeling van verlofaanvragen en ziekteverzuimbeheer. De vraag is wel of dit doelmatig en doeltreffend is voor de gemeentelijke organisatie; feitelijk is het namelijk verschuiving van werk van HRM naar de leidinggevenden.

De vorming van het SSC betekent een andere rolverdeling tussen (met name) leidinggevenden, medewerkers en HRM. Om misverstanden over de rolopvatting van leidinggevenden en HRM te voorkomen adviseren wij de gemeente Groningen een duidelijke keuze te maken tussen waar de leidinggevende voor verantwoordelijk is en wat de verantwoordelijkheid is van HRM.

Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten?

- a) welke taken kunnen worden beëindigd?
- b) welke taken kunnen worden uitbesteed?
- c) welke taken kunnen in samenwerking worden opgepakt?
- d) welke taken kunnen worden verbeterd door te innoveren?

a) Handmatige invoer kan worden beëindigd

Doordat er nu vaak geen geautomatiseerde koppelingen tussen systemen zijn, moet er handmatig veel ingevoerd worden ('Chinese' interfaces). Als er geautomatiseerde koppelingen zijn, kunnen deze taken komen te vervallen en neemt het risico van fouten af.

b) Salarisverwerking zou op termijn wellicht kunnen worden uitbesteed

Salarisverwerking kan wellicht op termijn worden uitbesteed. Op dit moment adviseren wij echter om dit niet te doen. Hiervoor hebben wij de volgende argumenten:

- Er wordt slechts 3,7 fte ingezet op deze taak. Dit betreft de uitvoerende formatie; in totaal gaat het om 4,7 fte. Als we deze formatie vergelijken met onze benchmark zet Groningen relatief weinig formatie in op salarisverwerking. Daarbij merken wij op dat deze formatie naast de salarisverwerking van de gemeente Groningen ook de verloning doet van een aantal andere organisaties; in totaal gaat het om circa 4.500 - 5.000 medewerkers
- Er zijn 3 medewerkers die elkaars taken kunnen overnemen. Er is dus geen sprake van kwetsbaarheid.
- De HRM-organisatie en werkprocessen zullen in de komende 1 à 2 jaar gevormd moeten worden (in het SSC). Als tegelijkertijd de salaristaak wordt uitbesteed, vergroot dit de kans dat er fouten worden gemaakt bij de salarisbetalingen.
- Van de overige HRM-taken ligt het niet voor de hand om deze in de komende periode uit te besteden, omdat er allereerst orde op zaken gesteld moet worden wat betreft systemen (EMIS) en harmonisatie van procedures.

c) Vooralnog geen samenwerking op HRM-taken

Op dit moment adviseren wij om *geen* HRM-taken in samenwerking met andere letters of andere organisaties (bijvoorbeeld externe partijen) op te pakken. Wij hebben daarvoor de volgende argumenten:

- De komende 1 à 2 jaar zal de HRM-organisatie vooral bezig zijn met uniformering en standaardisatie van werkprocessen, kortom 'met zichzelf'. Pas als de organisatie goed 'draait' heeft het naar onze mening zin om samenwerking te overwegen met bijvoorbeeld buurgemeenten of de provincie.
- Het ondersteunende EMIS-systeem is niet ingericht op samenwerking. Het systeem laat (in de huidige opzet) niet toe dat externe partijen gebruik maken van het systeem¹⁰. Bovendien heeft het systeem een verouderde opzet; dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat veel koppelingen niet zijn geautomatiseerd¹¹.

¹⁰ Dit heeft met name te maken met de policy op het gebied van informatiebeveiliging. Vanuit deze invalshoek wil men geen externe toegang tot EMIS, hoewel er wel degelijk technische mogelijkheden bestaan.

¹¹ Mogelijk heeft HRM 'last' van keuze voor DaFinci, omdat men hiervoor FIS als financieel systeem gebruikte dat wel over koppelingen met EMIS beschikte; FIS heeft dezelfde leverancier als EMIS.

d) Met name de administratieve beheertaken kunnen verbeterd worden door te innoveren

Zoals geschetst in het Uitvoeringsplan kunnen met name de administratieve beheertaken verbeterd worden door te innoveren. Het gaat dan met name om digitale personeelsdossiers, eenvoudig te genereren managementrapportages (zodat geen tussenkomst van HRM nodig is), het opzetten van een workflowsysteem (met audittrail) en het opzetten van een selfservice systeem met kennisbank voor medewerkers en leidinggevenden.

Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd?

- a) welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- b) hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit?
- c) waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

Belangrijkste randvoorwaarden zijn een goed ingericht HRM-systeem, harmonisatie van werkprocessen en het nemen van besluiten over de taakverdeling management – HRM.

De randvoorwaarden voor de formatieve taakstelling op met name de administratieve beheertaken staan genoemd op pagina 39 van het Uitvoeringsplan:

- Het maken van digitale personeelsdossiers (module Digitale Personeelsdossiers EMIS én digitaal dossier in E-docs).
- Het opzetten van een systeem voor de huidige informatievoorziening (Cognos 10).
- Kernregistratie van medewerkersgegevens (i.s.m. Facilitair en ICT).
- Het opzetten van een workflowsysteem (module Digitale formulieren workflow EMIS).
- Het opzetten van een registratiesysteem voor de arbeidsjuristen.
- Het opzetten van een selfservice systeem voor medewerkers en leidinggevenden.
- Het maken van een online kennisbank (serviceplein) voor medewerkers en leidinggevenden.

a) Kosten hebben betrekking op: tijdelijk personeel, opleidingen, aanschaf van softwarelicenties

In het Uitvoeringsplan staat in de eerste plaats aangegeven dat er tijdelijke formatie nodig is, zoals de nu volgende tabel laat zien (p. 39).

Tijdelijk benodigde formatie		fte
1	Deelname PAC en TAC commissies tijdens de organisatieontwikkeling van het primaire proces (HRM Expert), 2 jaar	1
2	Digitaliseren, workflow en herontwerpen van werkprocessen binnen HRM Beheer, 1 jaar	3
	Totaal	4

Daarnaast staat in het Uitvoeringsplan aangegeven dat het noodzakelijk is de komende 3 jaar 1% bovenop de gebruikelijke 2% van het bruto loon te reserveren voor opleidingen op het gebied van het ontwikkelen van vaardigheden en het verkrijgen van de juiste houding en het gedrag. Deze opleidingen hebben betrekking op HRM-medewerkers.

Daarnaast is het van belang -nadat een keuze is gemaakt over de taakverdeling tussen leidinggevenden en HRM- ook de leidinggevenden op te leiden voor hun (aangepaste) rol. Van de hoogte van deze kosten is geen inschatting te geven, omdat dit afhankelijk is van waar de knip gelegd wordt tussen leidinggevenden en HRM. Wij adviseren deze opleiding mee te nemen als onderdeel van het binnenkort op te starten ontwikkeltraject voor leidinggevenden.

Belangrijke vraag is verder of het verstandig is om gebruik te blijven maken van het EMIS-systeem (in de huidige vorm en samenstelling) of dat beter een nieuw systeem aangeschaft kan worden. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat het systeem eind vorige eeuw werd aangeschaft en op basis van de toenmalige wensen en inzichten is geconfigureerd. Inmiddels zijn zowel de functionaliteiten als de wensen/vereisten sterk veranderd. In de afgelopen jaren zijn nog wel de modules van de eHRM applicatie EmisPlaza geïmplementeerd.

Het huidige EMIS-systeem is aangeschaft met incidenteel geld. Dat heeft tot gevolg dat er voor aanschaf van een nieuw systeem budget vrijgemaakt moet worden. Het huidige klimaat binnen de gemeente lijkt hier niet voor open te staan, gezien de benodigde investeringen. Daarnaast heeft de ervaring met DaFinci ook geleid tot voorzichtigheid. Wij bevelen daarom aan om allereerst met de leverancier van EMIS (Unit4) gesprekken te voeren over hoe het systeem aan de hedendaagse eisen van de gemeente Groningen kan voldoen. Hierbij merken wij op dat partijen als Achmea, Transavia en ISS ook werken met EMIS; vandaar dat wij niet bij voorbaat de conclusie trekken dat EMIS het beste vervangen kan worden.

b) Tijdspad is minimaal 1 à 2 jaar

De tijd die benodigd is voor het doorvoeren van de mogelijke verbeteringen is (minimaal) 1 à 2 jaar. Hierbij merken wij op dat de formatieve reductie al direct is ingeboekt, terwijl nog niet aan de genoemde randvoorwaarden is voldaan.

c) Beoogde veranderingen sluiten aan bij SSC-vorming

De beoogde veranderingen sluiten aan bij hetgeen vermeld staat in het Uitvoeringsplan van HRM in het SSC.

2.9 Onderbouwing bevindingen: Inkoop

Centrale onderzoeksvraag: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

Potentie voor doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name in standaardisatie/ uniformering van de dienstverlening, beter gebruik van de inkoopmodule van DaFinci en contractmanagement.

In het Uitvoeringsplan staat aangegeven dat volgens de 'nulmeting' in de huidige organisatie 37,06 fte werkzaam is op het gebied van Inkoop. De twee te vormen afdelingen binnen het SSC zullen respectievelijk een formatie hebben van 15,6 fte en 16,9 fte (totaal 32,50 fte). Dit betekent een taakstelling van 4,56 fte, oftewel 12%. In het Uitvoeringsplan wordt verder aangegeven dat deze bezuiniging door de onderstaande maatregelen wordt gerealiseerd:

- Minder leidinggevenden (direct bij de start).
- Efficiency in het proces.
- Professionalisering van het taakgebied Inkoop en de partners in de lijn.

De benchmark voor de nieuwe situatie (peildatum 1 januari 2014) laat zien dat Groningen ten opzichte van andere gemeenten relatief veel formatie inzet op het gebied van Inkoop. Dit roept de vraag op wat hiervan de oorzaak is. Een belangrijke verklaring is dat 15,1 fte wordt ingezet op transacties. Het team transacties is verantwoordelijk voor het proces vanaf aanvragen tot en met betalen en het uitvoeren van de speciale inkopen onder € 25.000. In onze benchmark is deze functie ondergebracht bij het onderdeel Financiën¹².

Een andere mogelijke verklaring hiervoor is dat Inkoop doeltreffender en doelmatiger kan werken. In het Uitvoeringsplan staat hierover het volgende aangegeven:

- Inkoop en de ontwikkeling van Inkoop vindt versnipperd binnen de organisatie plaats. De dienst specifieke inkopen is in de huidige situatie belegd bij verschillende functionarissen binnen de diensten. Er vindt (op onderdelen) slechts beperkt onderlinge afstemming plaats, met als gevolg dat meerdere organisatieonderdelen dezelfde inkooppakketten inkopen en dus los van elkaar op dezelfde inkoopmarkt opereren en soms zelfs bij dezelfde leverancier actief zijn.

Verder worden aanbestedingen op dit moment op verschillende kwaliteitsniveaus uitgevoerd (mede als gevolg van het ontbreken van professioneel opdrachtgeverschap) en inkoopbeleid wordt zeer wisselend en regelmatig niet toegepast. Ook bestaat er veel inefficiëntie door een gebrek aan concernbreed overzicht.

Hetzelfde kan gesteld worden voor het operationele bestelproces. Als gevolg van de versnippering en het verschil in uitvoering van de processen, zijn diensten in de huidige situatie nauwelijks in staat hier een optimale invulling aan te geven.

¹² In het Uitvoeringsplan staat aangegeven dat samen met Financiën het crediteurenproces tegen het licht wordt gehouden. Daaruit moet blijken waar de knip tussen het inkoop bestelproces en het financiële proces komt te liggen. De afweging is met name van belang voor de positie van de registrateurs, die nog voornamelijk bij Financiën gepositioneerd zijn. Afgesproken is dat factuurmanagement voorlopig aangehaakt blijft bij Inkoop. In een later stadium zal worden bekeken of dit mogelijk anders zal moeten.

- Inkoop heeft binnen de huidige organisatie nog geen duidelijke positie. Hierdoor is het voeren van (integrale) regie en besturing lastig. Beleid op het gebied van inkoop efficiëntie (de mate waarin inkoop bijdraagt aan het realiseren van inkoopdoelstellingen) is nauwelijks effectief aanwezig.
- Sinds de invoering van DaFinci is het gebruik van de inkoopmodule nog ver onder de maat. Dit is een belangrijke indicatie voor de mate waarin de inkoopprocessen van de gemeente Groningen in control zijn en rechtmatig verlopen.
- De interne en externe informatievoorziening voor klanten en stakeholders op het gebied van inkoop zijn als geheel beperkt en vaak ad-hoc georganiseerd.
- Tot slot wordt opgemerkt dat het 'contractmanagement', dit is het kritisch volgen en corrigeren van leveranciers op afspraken en prestaties, nog in volle ontwikkeling is

Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten?

- a) welke taken kunnen worden beëindigd?
- b) welke taken kunnen worden uitbesteed?
- c) welke taken kunnen in samenwerking worden opgepakt?
- d) welke taken kunnen worden verbeterd door te innoveren?

Centralisatie van de inkoopfunctie (via de vorming van het SSC) is een belangrijke stap voor verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

In het Uitvoeringsplan staat het volgende aangegeven over de door te voeren veranderingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inkoopfunctie te verbeteren:

- Centralisering van de inkoopfunctie, waardoor de slagkracht wordt vergroot en versnippering wordt weggenomen.
- Het aanbrengen van een duidelijke functiescheiding tussen de lijn (verantwoordelijk voor 'wat' er wordt ingekocht) en inkoop (verantwoordelijk voor 'hoe' er wordt ingekocht).
- Een heldere omschrijving van de aan inkoop gerelateerde processen, gekoppeld aan een eenduidige verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken, waardoor uniformering en standaardisering wordt bereikt.
- Het aanbrengen van professionele besturing in de lijn door de introductie van categoriemanagement en het beleggen van de verantwoordelijkheid voor contractmanagement (in de lijn).

In de workshop is hieraan nog het volgende toegevoegd:

- Centrale vastlegging van (bijvoorbeeld) facturen.
- Optimalisatie van het inkoopproces (inkooporders) door beter gebruik van de inkoopmodule van DaFinci, bijvoorbeeld door 'automatching' van facturen.
- Overwegen om, in het kader van de 80-20 regel, voor de betaling van 80% van de facturen de zogenaamde 3-way match te vervangen voor een 2-way match¹³.
- Duidelijke scheiding van de P en Q sturing: de lijn is verantwoordelijk voor de 'Q' en inkoop voor de 'P'.
- Bestuderen van de supply chain van de 100 grootste leveranciers (incl. facturering), met als doel het logistieke proces zoveel als mogelijk over te laten nemen door leveranciers.

a) Decentrale bevoegdheden voor inkoop kunnen mogelijk gestopt worden

Momenteel zijn er nog decentrale bevoegdheden voor inkoop. Onderzocht kan worden in hoeverre het nuttig is om deze bevoegdheden te centraliseren.

b) Uitbesteding van taken kan pas overwogen worden als de inkoopfunctie geoptimaliseerd is

Als de processen van Inkoop geüniformeerd en gestroomlijnd zijn, is te overwegen taken uit te besteden, bijvoorbeeld door de inkoopfunctie uit te besteden of in samenwerking op te pakken met vergelijkbare organisaties (Universiteit, DUO, Gasunie, etc.); zie ook het volgende onderdeel.

c) Samenwerking is mogelijk met andere organisaties, na optimalisatie van de inkoopfunctie

Inkoop neemt reeds deel aan inkoop Samenwerkingsverbanden. Als de processen van Inkoop geüniformeerd en gestroomlijnd zijn, is te overwegen nog meer (regionaal) te gaan samenwerken op Inkoop. Te denken valt aan:

- De provincie en andere grote (overheids)instellingen in de regio, zoals regionale uitvoeringsorganisaties, de universiteit, DUO en Gasunie.
- Buurgemeenten, vergelijkbaar met Ten Boer.

¹³ Bij een 3-way match worden de volgende drie documenten met elkaar vergeleken: de order, de factuur en het bewijs dat het product is geleverd. Bij een 2-way match vindt alleen een vergelijking plaats van de order met de factuur.

d) Innovatie is mogelijk door beter gebruik van de Inkoopmodule van DaFinci

Zoals hiervoor reeds vermeld kan het inkoopproces geoptimaliseerd worden door beter gebruik van de inkoopmodule van DaFinci, bijvoorbeeld door automatching van facturen.

Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd?

- a) welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- b) hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit?
- c) waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

Belangrijkste randvoorwaarden zijn goed ingericht DaFinci systeem, harmonisatie van werkprocessen en duidelijke functiescheiding tussen de lijn en inkoop.

Belangrijkste randvoorwaarden voor het realiseren van genoemde verbeteringen op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid zijn een goed ingericht DaFinci systeem, harmonisatie van werkprocessen en duidelijke functiescheiding tussen de lijn en inkoop, oftewel rolvastheid van de opdrachtgevers en opdrachtnemers. Om dit te bereiken is voldoende aandacht voor groei, opleiding, coaching en werving van medewerkers nodig, zodanig dat deze zijn toegerust voor de nieuwe taken en rollen.

a) Kosten hebben betrekking op (ambtelijke) tijdsinzet

De kosten van de beoogde verbeteringen hebben alleen betrekking op de kosten van tijdsinzet van medewerkers.

b) Tijdspad is minimaal 1 à 2 jaar

De tijd die benodigd is voor het doorvoeren van de mogelijke verbeteringen is (minimaal) 1 à 2 jaar.

c) Beoogde veranderingen sluiten aan bij SSC-vorming

De beoogde veranderingen sluiten aan bij hetgeen vermeld staat in het Uitvoeringsplan van Inkoop.

2.10Onderbouwing bevindingen: Juridische Zaken

Centrale onderzoeksvraag: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

Potentie voor verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid zit met name in het uitvoeren van de beoogde veranderingen die zijn opgenomen in het Uitvoeringsplan voor het SSC, te weten: het opheffen van dubbel werk, verdere digitalisering van stukken, het uniformeren van het takenpakket, het dereguleren van wetgeving en het wijzigen van de inzet van bezwaarcommissies.

In de nieuwe situatie (SSC per 1 januari 2014) beschikt de gemeente Groningen nog over circa 50 fte voor juridische zaken, waarvan wij 26,8 fte als overhead rekenen binnen het SSC. De overige formatie wordt gerekend tot het primaire proces (omwille van de functie-inhoud).

Vanuit de benchmark zijn er geen aanwijzingen voor doelmatiger of doeltreffender werken met betrekking tot Juridische Zaken. De formatie voor deze afdeling ligt onder het gemiddelde van de referentiegroep, evenals onder de kwartiel-score.

Desalniettemin zijn er kansen om op bepaalde punten efficiënter te werken in de nieuwe situatie. Binnen de afdeling Juridische Zaken ligt de kern van de verandering naar de nieuwe situatie met name in het centraliseren van kennis door clustering van (kennis over) het ruimtelijke en het sociaal-maatschappelijke domein. Op deze manier wordt beoogd de kwaliteit van het (integrale) juridisch advies te waarborgen. Door de clustering worden de medewerkers binnen bezwaar en beroep nauwer bij de adviestaken van het primaire proces betrokken. Omgekeerd kunnen de medewerkers die zich momenteel met name met advies- en controletaken bezig houden, in de nieuwe afdeling ook bezwaar en beroepzaken doen.

Bij de beantwoording van onderstaande vragen wordt de hiervoor benoemde potentie nader uitgewerkt.

Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten?

- a) welke taken kunnen worden beëindigd?
- b) welke taken kunnen worden uitbesteed?
- c) welke taken kunnen in samenwerking worden opgepakt?
- d) welke taken kunnen worden verbeterd door te innoveren?

a) Het opheffen van werkzaamheden die 'dubbel' worden uitgevoerd en het (nog verder) bevorderen van deregulering

Juridische Zaken voert veel taken uit die zijn gekoppeld aan specifieke wetgeving. De afdeling opereert daarmee op het gebied van het bestuursrecht en van het privaatrecht. Juridisch adviseurs toetsen producten van het primaire proces op juridische aspecten als juridische houdbaarheid, rechtmatigheid, risicobeheersing, doeltreffendheid, doelmatigheid en zorgvuldigheid. Ook geven zij advies over onder meer nieuwe wet- en regelgeving, het opstellen van gemeentelijke wet- en regelgeving, de inrichting van werkprocessen in het primaire proces, beschikkingen en overeenkomsten.

Ondanks deze taken die een wettelijke basis hebben vindt er een verschuiving van werkzaamheden plaats binnen vergunningen, toezicht en handhaving. Er wordt beoogd om steeds meer verantwoordelijkheid voor vergunningen bij de burger en bedrijven neer te leggen. Er wordt ook steeds meer gewerkt met meldingen waarmee de controle 'achteraf' komt te liggen.

Enkele voorbeelden zijn meldingen bij kleine evenementen, uitritvergunningen, en meldingen op grond van de omgevingsvergunning en het activiteitenbesluit. Dit zijn ontwikkelingen die zorgen voor een reductie van de benodigde formatie; in het kader van de vorming van het SSC zijn deze (potentiele) taakstellingen reeds 'ingeboekt'.

Daarnaast is er een trend zichtbaar dat het aantal beschikkingen in het ruimtelijke domein afneemt en in het sociaal-maatschappelijke domein toeneemt. Door de recessie wordt er minder gebouwd, maar er zijn juist ook steeds meer inwoners die ondersteuning van de overheid verwachten. Zo is de benodigde formatie voor het ruimtelijk domein lager geworden en is de benodigde formatie voor het sociale domein toegenomen. Ook deze ontwikkeling is reeds meegenomen bij de SSC-vorming.

Er is op bepaalde plekken nog sprake van inefficiëntie. Deze zijn reeds door Juridische Zaken geïdentificeerd. Er liggen kansen om dubbel werk en inefficiënte overdrachtsmomenten in het huidige model te verbeteren. Zo worden in de huidige situatie in bepaalde processen zaken teruggedragen bij de vakdirectie voor afronding van de bezwaarprocedure. De vakdirectie doet in dat geval een voorstel aan het gemeentebestuur voor het nemen van de beslissing op bezwaar aan de hand van het advies van het SSC.

Voorgaande maatregelen maken reeds deel uit van de transitie van Juridische Zaken en vormen maatregelen om de taakstelling die is opgelegd in het kader van de vorming van het SSC te realiseren.

b) Geen directe aanleiding voor de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid door taken uit te besteden

Er zijn geen aanwijzingen dat taken van Juridische Zaken doelmatiger of doeltreffender uitgevoerd kunnen worden door deze uit te besteden, mede gelet op de resultaten uit de benchmark.

c) Er zijn geen directe aanwijzingen voor vergroting van de doelmatigheid of doeltreffendheid door op dit moment de samenwerking met andere organisaties te intensiveren. Wel is een verkenning interessant over nadere samenwerking met omliggende gemeenten en/ of andere instanties

De afdeling Juridische Zaken heeft vanaf 2014, maar ook in de huidige situatie, nauwe samenwerkingsverbanden met Inkoop. Er zijn daarnaast nauwe samenwerkingsverbanden met de bestemmingsplanjuristen en de vastgoedjuristen bij het primaire proces.

De mogelijkheden om door samenwerking met andere gemeenten of instellingen de doeltreffendheid en de doelmatigheid te verbeteren zijn in het verleden nauwelijks onderzocht; vandaar dat wij adviseren om (vanaf 2014/2015) deze kans nader te verkennen. Eventuele dienstverlening aan andere organisaties betekent ook dat gemeente Groningen daadwerkelijk moet kunnen leveren, dus onderzoek vergt ook een investering en ruimte in mensen en middelen. In hoeverre de huidige juridische capaciteit voldoet aan de vraag is ook een vraagstuk dat halverwege 2014 beter inzichtelijk is. Kansen liggen er onder andere op het terrein van aanbieden van dienstverlening op gebied van geschillenbeslechting/mediation.

d) Besluitvorming organiseren rondom het plan om ‘ambtelijk horen’ bij bezwaarcommissies in te voeren, en het verder digitaliseren van dossiers

Bij de start van het SSC wordt beoogd om de oplossingsgerichte en informele aanpak te handhaven, maar daarnaast het proces van horen, advisering en besluitvorming efficiënter en soberder in te richten en meer te digitaliseren.

Door de informele aanpak wordt in veel gevallen het bestreden besluit snel herzien, waarna het bezwaar wordt ingetrokken door de indiener. Ook wanneer de procedure wordt voortgezet, betekent deze aanpak dat de indiener aandacht krijgt voor het probleem, ook al betekent dit niet dat de indiener gelijk krijgt.

Bij de gemeenten die op een dergelijke wijze werken voorkomt dit klachten en vervolgpcedures bij de bestuursrechter. Tevens heeft dit een positief effect op de klanttevredenheid. Door deze aanpak worden jaarlijks naar schatting (op basis van landelijke ervaringscijfers) 30% tot 40% van de procedures vroegtijdig beëindigd door de indiener. Deze werkwijze wordt gecontinueerd in het SSC.

Naast deze informele afhandeling wordt beoogd om minder inzet van bezwaarcommissies te organiseren. Dit betekent dat in het grootste deel van de zaken, als het bezwaar niet wordt ingetrokken, de indiener van het bezwaar door de SSC-juridisch adviseur wordt gehoord. Er is in dat geval geen tussenkomst van een bezwaarcommissie. De juridisch adviseur brengt advies uit aan het college, dat vervolgens een beslissing neemt op het bezwaar. Deze aanpak zal met name in het sociale domein efficiencywinst opleveren.

Het voorstel om met minder bezwaarcommissies te werken is reeds uitgewerkt en ligt ter besluitvorming bij het gemeentebestuur.

Daarnaast ligt er potentie voor doelmatigheid door te digitaliseren. Deze ontwikkeling is ook meegenomen in het Uitvoeringsplan van Juridische Zaken voor het SSC. Dit betekent onder andere dat dossiers digitaal beschikbaar moeten worden gemaakt voor betrokkenen. Dit betekent minder papier en minder inzet door medewerkers. Geen schriftelijke verslagen van hoorzitting meer, maar beschikbaar stellen van digitale geluidsopnames. Ook dat reduceert de tijdsbesteding van medewerkers.

Door de verdere invoering van het digitale dossier binnen alle werkprocessen bij de gemeente zal het dossierverkeer van en naar de verschillende primaire processen minder bewerkelijk worden. Op de middellange termijn zal ook de stroom met de rechtelijke organisatie digitaal gaan verlopen. Versnelling van het digitaliseringsproces is echter wel nodig en wenselijk, mede gezien de noodzaak tot verdere digitalisering bij de oprichting van het gehele SSC, en de wens om in de nabije toekomst nog efficiënter te kunnen werken.

Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd?

- a) welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- b) hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit?
- c) waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

a) Kosten hebben betrekking op: tijdsinzet van medewerkers en management, besluitvorming door het gemeentebestuur en investeringen in digitalisering

Om voorgaande potentie te benutten dient er besluitvorming plaats te vinden bij het gemeentebestuur om de werkwijze rondom bezwaarcommissies te wijzigen. Daarnaast is er tijd nodig om voorgaande maatregelen uit te voeren. Juridische Zaken is momenteel veel 'met zichzelf' bezig om de voorgaande taakstellingen te realiseren en af te tasten in hoeverre de organisatie gaat draaien per 1 januari 2014, op het moment dat er van 8-naar-1 wordt gegaan. Tot slot zal digitalisering van dossiers investeringen vergen; dit nemen we mee bij het onderdeel DIV.

b) Tijdspad is (minimaal) 1 à 2 jaar

De tijd die benodigd is voor het doorvoeren van de mogelijke verbeteringen op het vlak van Juridische Zaken is (minimaal) 1 à 2 jaar. Er is halverwege 2014 zicht op de eventuele effecten van SSC-vorming en de effecten van besluitvorming rondom de bezwaarcommissies en verdere digitalisering.

c) Beoogde veranderingen sluiten aan bij SSC-vorming

De beoogde veranderingen sluiten aan bij het geen vermeld staat in het Uitvoeringsplan van Juridische Zaken in het SSC.

2.11 Onderbouwing bevindingen: Onderzoek & Statistiek

Centrale onderzoeksvraag: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

Geen aanwijzingen voor potentiële verbeteringen van doelmatigheid- en doeltreffendheid van Onderzoek & Statistiek.

O&S Groningen heeft een bezette formatie van 12,87 fte. Op dit moment werken er bij O&S Groningen 16 mensen die jaarlijks ongeveer 80 projecten uitvoeren met een omzet van gemiddeld zo'n € 1,1 miljoen. Ongeveer een derde hiervan bestaat uit een vast budget voor basisregistraties (waaronder de Kernregistratie Bedrijven en Instellingen) en basisproducten. Deze worden in het kader van dit onderzoek tot het primaire proces gerekend.

De rest van de inkomsten wordt verkregen via opdrachtenonderzoek. Hiermee verdient O&S Groningen de salarissen en overheadkosten (huisvesting, automatisering etc.) terug.

Met betrekking tot Onderzoek & Statistiek zijn er geen aanwijzingen voor potentiële verbeteringen van de doelmatigheid en doeltreffendheid door taken te beëindigen of uit te besteden, mede gelet op het feit de aard van het takenpakket.

Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten?

- a) welke taken kunnen worden beëindigd?
- b) welke taken kunnen worden uitbesteed?
- c) welke taken kunnen in samenwerking worden opgepakt?
- d) welke taken kunnen worden verbeterd door te innoveren?

a) Het beëindigen van taken hangt samen met de wensen die leven bij directie en gemeentebestuur

Het beëindigen van taken hangt samen met de wensen die leven bij directie en gemeentebestuur. Het takenpakket is immers voor een groot deel afhankelijk van de wensen vanuit de organisatie en het gemeentebestuur:

- Verlaging van ambities zorgen ervoor dat minder formatie nodig is om taken uit te voeren.
- Hoge ambities en verwachtingen betekenen een grotere benodigde formatie.

b) Uitbesteding ligt niet voor de hand

Uitbesteding van de functie Onderzoek & Statistiek is een mogelijkheid, echter heeft dit een negatief financieel effect voor de gemeente Groningen.

c) Er is reeds sprake van samenwerking met andere organisaties

Met betrekking tot Onderzoek & Statistiek geldt dat al wordt samengewerkt c.q. werkzaamheden worden verricht voor andere (externe) organisaties.

d) Het type werkzaamheden is ongelijksoortig - van het verstrekken van gegevens tot het uitvoeren van complexe onderzoeken - waardoor taken zich niet eenvoudig lenen voor innovatie

Omwille van het karakter van deze afdeling zit er al een mate van innovatie in het werk. Het uitbreiden van het onderzoeksgebied vergt dat er constant wordt nagedacht over onderzoeksmethoden.

Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd?

- a) welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- b) hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit?
- c) waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

Om te komen tot besparingen op formatie en materiele uitgaven is het noodzakelijk om de verwachtingen vanuit het gemeentebestuur en de directie af te stemmen op de gewenste formatie voor Onderzoek & Statistiek.

Zoals hiervoor reeds geschetst zijn er geen aanwijzingen voor potentiële verbeteringen van de doelmatigheid en doeltreffendheid voor wat betreft Onderzoek & Statistiek. De mate van inzet van formatie is voor een groot deel afhankelijk van de wensen vanuit de organisatie en het gemeentebestuur.

2.12 Onderbouwing bevindingen: Procesinnovatie & IC

Centrale onderzoeksvraag: wat is de doelmatigheids- en doeltreffendheidspotentie van de gemeente Groningen op het terrein van de overheadfuncties en belastingen; hoe presteert Groningen in vergelijking tot de best practices op dit beleidsterrein?

Er liggen geen directe aanwijzingen voor potentiële verbeteringen op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid, los van de beoogde verbeteringen en transitie die zijn opgenomen in het Uitvoeringsplan voor het SSC.

Procesinnovatie en Interne Controle gaat in de nieuwe situatie per 1 januari 2014 op een andere wijze werken dan in de huidige situatie, ingegeven door wijzigende klantwensen (intern en extern) en de realisatie van de taakstelling. Zo gaat de afdeling van controle en constateren achteraf naar preventie en verbetering van het proces door herinrichting en advies.

Hiermee verschuift het profiel van de medewerker van de afdeling van 'controleur' naar meer 'adviseur'. Dit is de belangrijkste professionaliseringsslag voor de functie van de afdeling. Dit zal plaatsvinden in de vorm van een transitie. Daarmee wordt bedoeld dat geïnvesteerd zal moeten worden in verbeteringen in de processen en ontwikkeling van mensen.

Welke veranderingen zou Groningen kunnen doen om de doelmatigheid en doeltreffendheid op dit onderzoeksgebied te vergroten?

- a) welke taken kunnen worden beëindigd?
- b) welke taken kunnen worden uitbesteed?
- c) welke taken kunnen in samenwerking worden opgepakt?
- d) welke taken kunnen worden verbeterd door te innoveren?

Er liggen geen directe aanwijzingen voor de beëindiging en uitbesteding van IC-taken, mede gelet op het feit dat het deels wettelijke taken betreft (bijvoorbeeld artikel 213a onderzoeken) rondom rechtmatigheid en verplichte taken op het gebied van interne controle (kwartaalsluiting, naleving concernkaders etc.).

De transitie vraagt van de afdeling in de kern een beweging in de vorm van:

- Uniformering/standaardisering van werkmethoden en technieken (opheffen van onnodige variëteit).
- Integratie en afstemming van werkzaamheden en werkmethoden.
- Dienstgericht-specialisme naar een gemeente brede taakuitvoering.
- Meer vraaggericht en zakelijker dienstverlening te leveren.
- Een blijvende flexibiliteit te organiseren in kwaliteit en kwantiteit van de afdeling.

Bij procesinnovatie zal het product vooral tot uitdrukking komen in (schriftelijke adviezen rondom) herontwerp van processen. De werkzaamheden hiervoor zijn sterk afhankelijk van de vraag vanuit het primaire proces zelf. Wat betreft de financiering van deze werkzaamheden is er sprake van een 'standaard' dienstenpakket en wordt een gedeelte gefinancierd vanuit projectbudgetten van het primaire proces.

Voor sommige opdrachten is een bijdrage nodig van andere afdelingen in het SSC. Een concreet voorbeeld betreft het gemeentebrede Interne Controleplan waar andere PIJOFACH-functies nodig zijn om dit product op te stellen. Indien sprake is van wijziging in de informatiearchitectuur dient samenwerking met ICT plaats te vinden. Ook zal met de projectleiderspool binnen het Bedrijfsbureau samenwerking en informatie uitwisseling plaatsvinden.

Onder welke randvoorwaarden zouden deze verbeteringen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gerealiseerd?

- a) welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- b) hoe ziet het hierbij horende tijdspad er uit?
- c) waar sluiten de beoogde veranderingen wel en niet aan bij de ingezette trajecten van de gemeente Groningen?

a) Kosten hebben betrekking op: tijdsinzet van medewerkers

Om voorgaande potentie te benutten is er tijd nodig van de medewerkers om de voorgestelde wijzigingen te realiseren. Er liggen geen aanvullende kosten aan ten grondslag dan in de huidige situatie.

b) Tijdspad is minimaal 1 jaar

De tijd die benodigd is voor de transitie is minimaal 1 jaar.

c) Beoogde veranderingen sluiten aan bij SSC-vorming

De beoogde veranderingen komen voort uit het Uitvoeringsplan van de afdeling Procesinnovatie en Interne Controle.

Bijlage 2

Onderbouwing onderzoeksresultaten Belastingen

1. Regionale samenwerking op het gebied van belastingen
2. Gegevensbeheer/ WOZ: verbeteringsmogelijkheden door slim gebruik basisregistraties
3. Doelmatigheid en doeltreffendheid proces Heffen en Innen

2.1 Regionale samenwerking op het gebied van belastingen

Inleiding

Wij adviseren de gemeente Groningen een visie te ontwikkelen ten aanzien van regionale samenwerking op het gebied van belastingen. Wij zien de volgende varianten:

1. Groningen als centrumgemeente voor de andere gemeenten in de provincie Groningen. Deze strategie kent twee subvarianten:
 - Groningen werkt tegen kostendekkende tarieven. Bij deze strategie levert de samenwerking Groningen niets op, waardoor het geen bijdrage levert aan verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de belastingtaak. Integendeel, het werken voor meerdere opdrachtgevers zorgt voor een ingewikkelder organisatie van de belastingtaak. Dit is de strategie waarvoor in de huidige situatie gekozen lijkt te zijn.
 - Groningen incasseert een deel van het efficiëntievoordeel bij aansluiting van een gemeente. In deze variant levert samenwerking geld op voor de gemeente Groningen.

Voor beide subvarianten geldt dat, naarmate meer regiogemeenten hun belastingtaak overdragen aan Groningen, het in de rede ligt dat de belastingafdeling van de gemeente Groningen een steeds zelfstandiger rol zal krijgen binnen de organisatie, bijvoorbeeld door te verhuizen naar een separaat (en goedkoper) pand.

Er kan in deze variant ook een breder dienstenpakket worden aangeboden dan sec de belastingtaak. In de bijlage 'Slimmer gebruik van basisregistraties' worden de integratie voordelen tussen de BAG en de WOZ benoemd. Groningen kan gelijktijdig op beide gebieden fungeren als regionaal bindende factor op deze basisregistraties, maar ook breder. Hierbij kan worden gedacht aan centraal beheren van de BGT (Basisregistratie Grootchalige Topografie) en BRO (BasisRegistratie Ondergrond).

Bij deze strategie wordt feitelijk met Hefpunt, de belastingsamenwerking van drie waterschappen in het Noorden, geconcurrereerd, echter wel met een breder takenpakket.

2. Samenwerking met de betrokken waterschappen, die de belastingtaak hebben uitbesteed aan Hefpunt. Door deze samenwerking worden dubbele werkzaamheden op het gebied van gegevensbeheer en het invorderingsproces geëlimineerd.

Om deze samenwerking tot stand te brengen moet wel aan een aantal randvoorwaarden voldaan worden, zoals bestuurlijk draagvlak, deelname in GR Hefpunt, harmonisatie van uitvoeringsbeleid en budget voor incidentele kosten.

In het vervolg van deze bijlage komen wij tot een inschatting van de financiële consequenties van samenwerking met Hefpunt.

De uitwerking en financiële doorrekening van de optie Groningen als centrumgemeente (variant 1) is thans niet mogelijk, om de volgende redenen:

- Er is nu geen inzicht in de gemeenten waar het om zou gaan (naast de DALT-gemeenten) en wat hiervan de financiële consequenties zouden zijn.
- Ook is onduidelijk of de huidige afdeling een eigen openbaar lichaam wordt of dat Groningen als centrumgemeente blijft fungeren.
- Ook is nog niet duidelijk welke taken en werkzaamheden buiten de belastingtaak onderdeel gaan uitmaken van de regionale taken uitgevoerd door Groningen als centrumgemeente.
- Als laatste moet de politiek afwijken van het huidige beleid, dat de voordelen niet meer terug vloeien naar de toetredende gemeenten, maar dat dit (deels) beschikbaar komt voor de gemeente Groningen.

Efficiencyvoordeel door samenwerking met het waterschap/Hefpunt¹

We gaan nu in op de vraag welke efficiencyvoordelen gerealiseerd kunnen worden door samenwerking van de gemeente Groningen, de DAL-gemeenten en Ten Boer met het waterschap². De belastingtaak van het waterschap is ondergebracht bij Hefpunt. Bij de berekening van de financiële effecten hebben we met name gekeken naar de financiële voordelen door ontdebelling van werkzaamheden qua gegevensbeheer (beheer objecten en subjecten) en invorderen (gecombineerd aanslagbiljet)³. We lichten dit als volgt toe:

1. Geïntegreerd gegevensbeheer. Momenteel is er sprake van dubbel werk, omdat zowel gemeenten (voor de gemeentelijke belastingen) als Hefpunt (voor de waterschapsbelastingen) gegevens beheren van dezelfde objecten, subjecten, et cetera. Door deze activiteiten onder te brengen in één organisatie kan deze dubbeling geëlimineerd worden. Bovendien kunnen de gemeenten profiteren van de relatieve 'massa' van Hefpunt.

Eén gecombineerd aanslagbiljet van de gemeenten met het waterschap. Vooral bij het invorderingsproces is sprake van dubbel werk: als een belastingbetaler niet aan zijn verplichtingen voldoet, moet momenteel zowel een deurwaarder van de gemeente als van Hefpunt op pad om het geld geïnd te krijgen. Via een gecombineerd aanslagbiljet hoeven de werkzaamheden ten aanzien van invordering slechts één keer uitgevoerd te worden. Ook als we rekening houden met het feit dat de vervolgingskosten lager worden naarmate het aantal afzonderlijke vorderingen daalt, is hier fors voordeel te halen.

¹ In deze situatie zou overigens ook de WOZ-taak overgaan naar Hefpunt. Er zijn in het land veel voorbeelden van deze constructie. Een voorbeeld is de gemeente Delft, die de volledige belastingtaak (incl. WOZ) heeft overgedragen aan een bestaand belastingkantoor van twee waterschappen (RBG).

In de nu volgende berekening laten wij de WOZ verder buiten beschouwing, omdat dit voor Hefpunt een nieuwe taak zou betekenen en hierop dus geen synergievoordeel gerealiseerd kan worden.

² Dit betreft de waterschappen Wetterskip Fryslân, Noorderzijlvest en Hunze en Aa, die hun belastingtaak hebben uitbesteed aan het belastingkantoor Hefpunt.

³ Bij deze berekening hebben wij mogelijke besparingen op overheadkosten niet meegenomen.

We geven eerst een inschatting van de structurele besparingen door samenwerking met het waterschap. Er zullen echter ook incidentele kosten gemaakt moeten worden om deze samenwerking tot stand te brengen; wij geven in deze bijlage daarom ook een inschatting van de omvang van deze kosten. Tot slot gaan wij in op een aantal andere randvoorwaarden voor het realiseren van de samenwerking.

Berekening structureel voordeel door samenwerking met het waterschap

We lichten de gehanteerde uitgangspunten bij de berekeningen als volgt nader toe.

1. Uitgangspunten berekening synergievoordeel geïntegreerd gegevensbeheer

We hebben het synergievoordeel van geïntegreerd gegevensbeheer als volgt berekend:

- De belangrijkste zgn. werklustbepalende factor van gegevensbeheer is het aantal aanslagregels: hoe meer aanslagregels geproduceerd worden, hoe hoger de kosten van het gegevensbeheer in de regel zullen zijn. We hebben daarom eerst de kostprijs per aanslagregel van de gemeente Groningen vergeleken met die van Hefpunt⁴. Uit deze vergelijking blijkt dat de kostprijs van een aanslagregel van Hefpunt circa € 0,94 lager ligt dan die van de gemeente Groningen. Deze lagere kostprijs kan overigens verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld doordat de belastingsoorten van de gemeenten (althans deels) arbeidsintensiever zijn dan die van een waterschap.
- Vervolgens hebben we deze € 0,94 per aanslagregel vermenigvuldigd met het totaal aantal aanslagregels van de gemeenten om het bruto besparingspotentieel op gegevensbeheer te berekenen. Bij in totaal 463.424 aanslagregels van de betrokken gemeenten komt dit uit op circa € 440.000.
- Vervolgens hebben wij een minimum- en maximumscenario ontwikkeld voor de mate waarin dit bruto besparingspotentieel gerealiseerd kan worden, namelijk resp. 10% en 50%. Dit komt uit op minimaal € 40.000 en maximaal € 220.000 voor geïntegreerd gegevensbeheer.

⁴ Deze kostprijs is berekend door de kosten van formatie en uitbesteding te delen door het aantal aanslagregels.

2. Uitgangspunten berekening synergievoordeel gecombineerd aanslagbiljet

De manier waarop wij het synergievoordeel van een gecombineerd aanslagbiljet hebben berekend staat aangegeven in de volgende tabel.

	Minimum scenario	Maximum scenario	Toelichting op de berekening
Aantal aanslagbiljetten Groningen/DAL-gemeenten/Ten Boer	173.857	173.857	Berekening aantal te combineren aanslagbiljetten
Percentage te combineren aanslagbiljetten	65%	80%	
Aantal te combineren aanslagbiljetten	113.007	139.086	
Kostprijs aanslagbiljet gemeenten (formatie & uitbesteding)	€ 6,51	€ 6,51	Besparing op formatie & uitbesteding
Bruto besparing op formatie/uitbesteding	€ 735.936	€ 905.768	
Besparing op formatie	12,78	15,73	Besparing op overhead (door besparing op formatie)
Overheadkosten per fte (Groningen)	€ 38.224	€ 38.224	
Besparing op overhead	€ 488.628	€ 601.388	
Kostprijs aanslagbiljet (drukwerk & porti)	€ 0,80	€ 0,80	Besparing op drukwerk & porti ⁵
Besparing op drukwerk en porti	€ 90.406	€ 111.268	
Bankkosten per aanslagbiljet	€ 0,20	€ 0,20	Besparing op bankkosten
Besparing op bankkosten	€ 22.601	€ 27.817	
Totale (bruto) besparing	€ 1.337.571	€ 1.646.241	
Verhoging kostprijs aanslagbiljet Hefpunt (i.v.m. hogere invorderingskosten)	125%	100%	Correctie (eventueel) verhoogde invorderingskosten Hefpunt
Herberekende kostprijs Hefpunt	€ 3,74	€ 2,99	
Extra invorderingskosten Hefpunt	-€ 84.502	€ 0	
Kostennadeel vervolgingsopbrengsten ⁶	65%	80%	Correctie verminderde opbrengst vervolgingskosten
Herberekende vervolgingsopbrengsten	-€ 308.750	-€ 380.000	
Netto besparing	€ 944.319	€ 1.266.241	

⁵ Bij combineren van aanslagbiljetten van de gemeenten en het waterschap hoeven minder aanslagbiljetten geprint en verstuurd te worden.

⁶ In deze becijfering hebben we rekening gehouden met een lagere opbrengst van de vervolgingskosten, als gevolg van een gecombineerd aanslagbiljet. Het behalen van opbrengsten vanuit vervolgingskosten die (extra) dienen te worden opgebracht door een veelal kwetsbare klantengroep is echter -vanuit het oogpunt van doeltreffendheid- geen doel op zich voor een lokale overheid.

Structureel financieel resultaat samenwerking gemeenten en waterschap

Toepassing van de hiervoor genoemde uitgangspunten leidt tot het (afgeronde) resultaat in de volgende tabel.

Proces/afdeling	Minimum	Maximum
Structureel financieel effect Heffen/gegevensbeheer	€ 40.000	€ 220.000
Structureel financieel effect Invorderen (gecombineerd aanslagbiljet)	€ 940.000	€ 1.270.000
Totaal structureel financieel effect	€ 980.000	€ 1.490.000
Kostennadeel vervolgingsopbrengsten	-€ 320.000	-€ 370.000
Totaal synergievoordelen excl. opbrengst verv.kn.	€ 1.300.000	€ 1.860.000

Incidentele kosten

Bij een eventuele samenwerking van gemeenten met waterschap c.q. toetreding van de gemeenten tot Hefpunt krijgen de deelnemers te maken met verschillende soorten *incidentele kosten*. De volgende tabel geeft hiervan een inschatting. De tabel geeft in de onderste regel tevens aan in hoeveel jaar deze incidentele kosten zijn terugverdiend met behulp van de hiervoor gepresenteerde structurele besparingen.

Kostenpost	Ondergrens	Bovengrens	Opmerking/toelichting
Projectbegroting	€ 500.000	€ 1.500.000	Hoogte van het bedrag is vooral afhankelijk van ICT (incl. conversie gegevens) en hoeveel partijen zelf doen (d.w.z. met eigen personeel/gesloten beurs)
Friktiekosten personeel ⁷	€ 1.160.000	€ 1.690.000	Deze post kan in de praktijk lager uitvallen, door natuurlijke uitstroom van personeel en actief personeelsbeleid
Versnelde afschrijving kapitaallasten	€ 0	€ 0	GouWIT pakket is bijna afgeschreven
Desintegratiekosten ⁸	€ 4.150.000	€ 11.060.000	Hoogte van desintegratiekosten is afhankelijk van de snelheid waarmee overhead afgebouwd kan worden en van creatieve oplossingen, bijvoorbeeld overhead ondersteuning vanuit de gemeente Groningen naar Hefpunt; in dit geval kunnen deze kosten beperkt worden
Totaal incidentele kosten	€ 5.810.000	€ 14.250.000	
Terugverdientijd incidentele kosten ⁹	3,90	14,54	

⁷ Voor zowel het minimum- als het maximumscenario is berekend hoeveel fte bespaard kan worden door samenwerking met het waterschap. Dit is vervolgens vermenigvuldigd met de gemiddelde (jaarlijkse) personele lasten en (een budget van) 150% t.b.v. het sociaal plan.

⁸ Berekend op basis van 150% vs. 400% van de jaarlijks aan de afdeling Belastingen doorbelaste overhead. Bij deze berekening gaan wij er (dus) vanuit dat de aan de afdeling Belastingen doorbelaste overheadkosten in maximaal 4 jaar, door actieve sturing van het SSC-management, kunnen worden afgebouwd.

⁹ De terugverdientijd hebben wij berekend door de incidentele kosten te delen door het structureel financieel effect *inclusief* kostennadeel vervolgingsopbrengsten.

Zoals de tabel laat zien, kan in deze fase nog geen harde raming gegeven worden voor de hoogte van de incidentele kosten. Hiervoor zijn er namelijk nog teveel onzekerheden, zoals het aantal fte wat bovenformatief wordt verklaard (en waarvoor frictiekosten gemaakt moeten worden) en de snelheid waarmee de aan de afdeling belastingen doorbelaste overhead kan worden afgebouwd.

Overige randvoorwaarden

Als belangrijkste overige randvoorwaarden voor het realiseren van de samenwerking met het waterschap noemen wij:

- De gemeenten zullen moeten gaan deelnemen in de GR van Hefpunt c.q. hun belastingtaak overdragen aan Hefpunt. Hiervoor is bestuurlijk draagvlak nodig.
- Om te kunnen werken met een gecombineerd aanslagbiljet is harmonisatie van uitvoeringsbeleid van gemeenten en het betrokken waterschap noodzakelijk.
- De gemeente Groningen werkt met het GouwIT pakket, terwijl Hefpunt beschikt over Centric. Er zal dus een conversie van gegevens moeten plaatsvinden.

2.2 Gegevensbeheer/WOZ: verbeteringsmogelijkheden door slim gebruik basisregistraties

Samenvatting

We hebben onderzocht welke mogelijkheden er zijn om het gegevensbeheer/WOZ binnen het taakveld belastingen doeltreffender en doelmatiger aan te pakken. Hiervoor hebben wij in de eerste plaats gebruik gemaakt van de door Berenschot/ANG opgestelde vragenlijst en de beschikbaar gestelde documentatie vanuit de gemeente Groningen; het gaat dan met name om het Projectinitiatie document BAG/WOZ Gouw 7, het Insite rapport, het analyseonderzoek Gouwbelastingen en actieplan en het Programmaplan Basis- en Kernregistraties.

Naast documentenstudie hebben een interview en een workshop Gegevensbeheer plaatsgevonden. Bij deze workshop hebben wij met de betrokken disciplines beoordeeld waar het gegevensbeheer doelmatiger en doeltreffender kan worden uitgevoerd. De belangrijkste resultaten van deze workshop staan in de volgende tabel.

Resultaatgebied		Mogelijkheden voor verbetering doeltreffendheid/ doelmatigheid				Randvoorwaarden
Resultaatgebied	Toelichting	Verbetering	Samenwerken/ uitbesteden	Beëindiging	Innovatie	
<i>Markt-analyse</i>	Verkoopcijfers analyseren	Realtime berichten-verkeer				Medewerkers met kennis van zowel de BAG als de WOZ
<i>Mutatiebijhouding</i>	Inventariseren en registreren van (bouw) vergunningen	Voor de gehele gemeente mutatie detectie uitvoeren	Gezamenlijke mutatiedetectie vanuit de luchtfoto vanuit de regiogedachte.			Geïnteresseerde deelnemers vanuit de regio/provincie-breed
<i>Vastgoedbeheer</i>	Uniforme gegevensset vastgoed	- Opnemen niet authentieke adressen binnen de BAG ¹⁰ - Intern meer afstemmingsoverleg	BAG uitvoeren voor de regio		WOZ geometrie integreren binnen de BGT	Huidige BAG administratie uitbreiden met WOZ geometrie en de specifieke WOZ-adressen ¹¹
<i>Herwaarder- ring</i>	Gebruik maken van basisregistraties	De gegevensset woningen op eenzelfde wijze registreren als de BAG ¹²				Managementbesluit
<i>Volledig- heid WOZ admini- stratie</i>	Totaal actueel vastgoedbestand		Een centrale registratie van vastgoed (BAG, WOZ, KAD, BGT)			Programmamanager kern en basisregistraties aanstellen
<i>Digitali- sering</i>	Doorvoeren van gebruiksgemak voor de (digitale) burger				Objectkenmerken WOZ vooraf delen met de burgers	Burgers als ambtenaren inzetten voor de juiste vastgoedgegevens

Zoals eerder aangegeven hebben wij daarnaast ook gekeken naar de huidige uitvoering van gegevensbeheer (afstemming BAG/WOZ) vanuit de vragenlijsten en de aangeboden documentatie. Op basis hiervan komen wij tot de conclusie dat er op het gebied van basisregistratief werken nog veel winstpunten zijn te behalen voor de gemeente Groningen.

¹⁰ Door het opnemen van niet authentieke adressen ontstaat er een volledige vastgoedregistratie met daarin al het vastgoed binnen de gemeente Groningen opgenomen. De WOZ kan hierdoor 1:1 afnemen van de BAG. Ook andere afdelingen kunnen direct gebruik maken van alle (vastgoed)gegevens. Denk hierbij bijvoorbeeld aan veiligheidsregio, brandweer en onderzoek en statistiek.

¹¹ De huidige WOZ-Geometrie is vastgelegd binnen de WOZ-administratie, echter door het ontwikkelen van een BAG-WOZ-kaart en deze te koppelen middels een spatial database kan centraal de geometrie worden beheerd.

¹² Hiermee wordt bedoeld dat de gegevensset WOZ-deelobjecten kunnen worden vereenvoudigd, zodat er minder op individueel niveau dient te worden afgebakend. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het niet meer opnemen van aanbouw woonruimte of het separaat registreren van dakkapellen, maar deze te integreren in de hoofdbouw. In de gesprekken is aangegeven dat de woningen worden gewaardeerd op basis van bvo (bruto vloeroppervlakte) of nvo (netto vloeroppervlakte), de BAG registreert op basis van go (gebruiksoppervlakte). Dit is een afwijkende meetwijze. Onze aanbeveling is om deze meetwijze 1:1 te laten lopen, zodat er niet op twee wijzen gemeten wordt voor hetzelfde object.

Deze conclusie wordt onderkend door de afdeling en de organisatie, zoals af te leiden is uit de PID GOUW 7 en het programmaplan Basis- en Kernregistraties.

Wij noemen specifiek de volgende verbeterpunten c.q. aanbevelingen:

- Maak organisatorisch een knip tussen uitvoering van de wet WOZ (inclusief bezwaar en beroep) en centraal vastgoed(gegevens)beheer, waarbij de uitvoering wet WOZ fungeert als afnemer en terugmelder richting de centrale vastgoedbeheerfunctie. WOZ richt zich dan sec op het *waarden* van het vastgoed op basis van de aan de WOZ aangeboden gegevensset.

De leveranciers- en afnemersrol wordt hierbij binnen de gemeentelijke organisatie conform het referentiemodel stelsel van basisregistraties gerealiseerd, zodat er een functionerend zelfcorrigerend stelsel van basisregistraties ontstaat. We gaan hierbij uit van één vastgoeddataset, waar ieder organisatieonderdeel gebruik van maakt, en waarbij eventuele hiaten die vanuit het WOZ-proces worden gedetecteerd (PMA, bezwaar en beroep) worden terug gemeld aan de bronhouder. Deze corrigeert dit voor alle afnemers. Dit betekent dat er een centraal adressenbestand BAG en WOZ (met alle gemeentelijke vastgoedadressen) dient te ontstaan; randvoorwaardelijk hiervoor is verrijking van de huidige BAG-adressen. Mutatiedetectie en gegevensinwinning dienen centraal plaats te vinden voor de gehele organisatie Groningen, onder regie van de centraal in te richten vastgoedbeheerfunctie¹³. Voorwaarde is dat er een doorontwikkeling van het MKS plaatsvindt; dit zorgt voor een juiste gegevensdistributie binnen de gemeente Groningen (onderdeel van het programma basis- en kernregistraties).

Onze ervaring leert dat, wanneer er sprake is van een geïntegreerd centraal adressen- en gebouwenbeheer rondom basis- en kerngegevens, er een significante kostenbesparing in de bedrijfsvoering gerealiseerd kan worden. Deze kostenbesparing dient te worden beschouwd als groeivariant, aangezien deze besparing toeneemt naarmate de technische mogelijkheden beschikbaar komen en worden benut. Onze ervaring bij andere organisaties is dat deze kostenbesparing ligt tussen de € 150.000 tot € 400.000 structureel per jaar. Dit wordt onderschreven in het rapport basis- en kernregistraties uit oktober 2013, hierin staat een verwachte besparing van circa € 300.000. Om deze potentiële besparing te kunnen realiseren adviseren wij dat het programma basis- en kernregistraties op wordt gepakt onder leiding van een programmamanager.

Dit sluit in vergelijking met samenwerking met Hefpunt beter aan op de samenwerking met de regio (zie regionale samenwerking op belastinggebied). Er kan worden gestreefd om dit centrale gegevensbeheer in regionaal verband op te pakken en te gaan beheren. Hierdoor wordt Groningen de regionale registratie en vastgoeddienst (inclusief de uitvoering van de belastingtaak). Uiteraard kan deze taak ook in samenwerking met Hefpunt worden uitgevoerd. Echter het is wel noodzakelijk dat een eventuele knip in het uitvoeringsproces op een werkbare manier wordt gelegd. Het is mogelijk, maar het behoeft de nodige aandacht.

¹³ Binnen de uitvoering wet WOZ kan eenvoudig worden voldaan aan de eis rondom het controleren van secundaire objectkenmerken vanuit Waarderingskamer (20% per jaar van al het vastgoed) door dit in samenwerking met de BAG en BGT uit te voeren vanuit de genoemde centrale gegevensbeheerfunctie.

- De WOZ-waardering plaats laten vinden op basis van de gebruiksoppervlakte vanuit de BAG voor de woningen. Tevens is het aan te bevelen om de WOZ-onderdelen te vereenvoudigen zodat deze (beter) aansluiten op de gegevens binnen de BAG (verblijfsobject en pand). Hierbij is van belang dat de afstemming BAG-WOZ, naast hetgeen genoemd staat in de PID GOUW 7, ook plaatsvindt op oppervlakte, bouwjaar en gebruiksdoel¹⁴.

Wanneer er sprake is van een gezamenlijk en uniform gegevensbeheer binnen de organisatie Groningen kunnen de huidige doublures in werkzaamheden tussen de WOZ en de BAG worden vermeden en kan er formatie worden bespaard. De dubbele werkzaamheden tussen de WOZ en de BAG hebben in hoofdlijn betrekking op werkzaamheden genoemd in de nu volgende tabel; we hebben hierbij tevens aangegeven om welke aantallen het jaarlijks gaat.

Aspect	Aantal
Objectafbakeningsverzoeken	1.000
Inventarisaties n.a.v. nieuwbouw, verbouw	2.600
Inventarisatie n.a.v. controle op basis van P.M.A.	300
Inventarisatie n.a.v. afbakeningen	300
Huisnummerbesluiten	360
BAG toetsen	750
Sloop, intrekken huisnummer	1.000
Gegevens omtrent nieuwbouw/verbouw/sloop van regiogemeenten	220
Registratie pand in gebruik	1.000
Jaarlijkse fotoronde t.b.v. onderbouwing WOZ percentage	1.100

Op basis van onze benchmarkgegevens van gemeenten met een vergelijkbare omvang als de gemeente Groningen is de totale benodigde formatie voor deze werkzaamheden 2,98 fte. In totaal houden 6,75 fte zich bezig met administratief gegevensbeheer rondom BAG en WOZ bij de gemeente Groningen, waarvan 3,75 fte bij DIA (WOZ) en 3 fte bij RO/EZ (BAG). We merken hierbij het volgende op:

- Nader onderzoek is nodig om te bepalen hoeveel fte zich exact bezig houdt met de activiteiten uit bovenstaande tabel. De 3 fte aan BAG-zijde houden zich namelijk niet alleen bezig met registratie, maar vooral met het oplossen van terugmeldingen, die afkomstig zijn van Burgerzaken, Belastingen, Kamer van Koophandel, Kadaster, Makelaars, enz.
- Daarnaast is er momenteel nog geen sprake van een operationele gegevensoverdracht tussen BAG, WOZ en GBA. Verder vindt de WOZ-waardering nog niet plaats op basis van de gebruiksoppervlakte vanuit de BAG voor de woningen. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden die ingevuld moeten zijn voordat een (eventuele) taakstelling op formatie kan plaatsvinden.

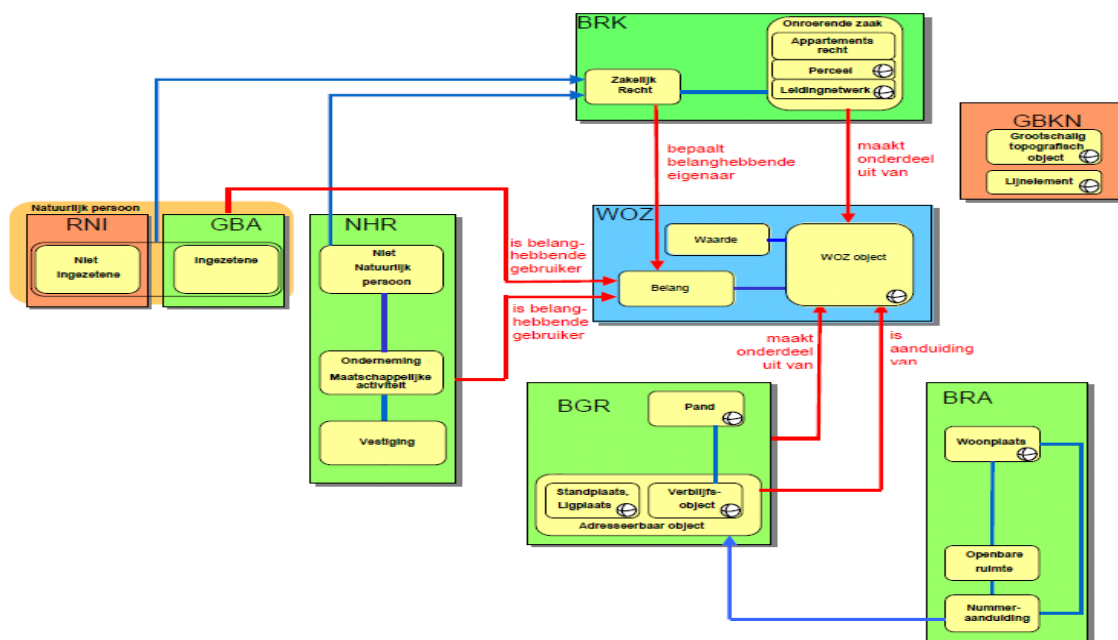
¹⁴ Wij adviseren het PID GOUW 7 verder te concretiseren op het gebied van inhoudelijke gegevens-afstemming, door concreet te benoemen welke inhoudelijke gegevens afgestemd gaan worden en welke gegevens leidend zijn.

2.2 Verdiepingsuitwerking verbeteringsmogelijkheden door slim gebruik basisregistraties

Referentiestelsel van gemeentelijke basisgegevens (RSGB)

Door de landelijke invoering van het referentiestelsel van gemeentelijke basisgegevens (RSGB) zijn de basisregistratieve gegevens formeel aan elkaar gekoppeld en zijn er bronadministraties aangewezen voor het beheer van de verschillende soorten gegevens. Het RSGB-stelsel gaat uit van gegevensverzameling bij de bron vanuit de gedachte 'eenmalig verzamelen voor meervoudig gebruik'.

In het volgende overzicht is schematisch aangegeven welke van de verschillende bronadministraties leverancier dan wel afnemer is van de basisregistratieve gegevens.



Figuur 1

Uit dit schematisch overzicht blijkt dat de WOZ een nadrukkelijke afnemer van diverse basisregistraties is en dat zij afhankelijk is van een juiste gegevensset. Alleen op basis van een juiste gegevensset kan de WOZ immers haar waardering op een kwalitatief goede wijze uitvoeren. Een juiste borging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is daarom een must.

Koppeling van de BAG- en de WOZ-administratie



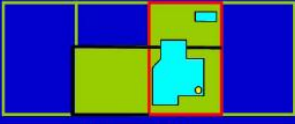
Bij een gescheiden uitvoering van de BAG en de WOZ kan er een probleem ontstaan met betrekking tot het beheer, de afstemming en de verantwoordelijkheid ten aanzien van het gezamenlijke administratieve gegeven (bouwjaar, gebruiksdoel, oppervlakte/inhoud, adressering en afbakening). Het is daarom van belang om te borgen dat deze afstemming gehandhaafd blijft. Door zowel de BAG- als de WOZ-administratie door eenzelfde organisatie (afdeling) te laten uitvoeren, is het risico van afwijkingen en daardoor onjuiste gegevens uitgesloten. Deze kunnen dan niet leiden tot onjuiste of onvolledige belastingaanslagen¹⁵.

Binnen de gemeente Groningen is men zich van deze afhankelijkheid bewust en is (deels) daarop geanticipeerd door het opstellen van een Project Initiatie Document BAG/WOZ Gouw 7 (kortweg PID). GOUW 7 is de opvolger van het huidige belastingpakket GOUW 5 en is ingericht op het koppelen en afstemmen van de gegevens binnen de BAG en de WOZ. In het PID is opgenomen welke gegevens wanneer met elkaar dienen te zijn afgestemd, zodat deze geautomatiseerd met elkaar kunnen worden uitgewisseld. Dit zowel voor de gemeente Groningen als voor de DALT-gemeenten waarvoor de gemeente Groningen de belastingtaak inclusief wet WOZ uitvoert.

Wanneer het PID in detail wordt beoordeeld, wordt duidelijk dat dit plan zich richt op het afstemmen van de WOZ- en de BAG-administratie op adresniveau. Deze adresregistratie is de BRA (basisregistratie adressen) en maakt onderdeel uit van de BAG. In *figuur 1* is te zien dat de afstemming van deze gegevens een deel is van de daadwerkelijke afstemming; het is uiteraard wel een belangrijk deel. In het PID ontbreekt echter de aanpak om te komen tot afstemming van de gebouwgegevens. De afstemming van de gebouwgegevens, bouwjaren en gebruiksdoelen is het arbeidsintensiefste deel van de afstemming tussen de BAG en de WOZ, aangezien een afwijking in oppervlakte kan ontstaan in een deelobject WOZ dat onderdeel uitmaakt van de totaal oppervlakte BAG.

¹⁵ Uitgangspunt is dat de totale vastgoedregistratie (BAG en WOZ) als bronhouder werkt met actuele gegevens. Dit is dan de actuele waarheid. Wanneer er vanuit de processen afwijkingen worden geconstateerd dan wordt dit als zelfcorrigerend stelsel opgepakt. Het opwerken van de data (inclusief inhoudelijk) binnen het project is de verrijking die zorg draagt voor een zo actueel mogelijk vastgoedbestand.

In figuur 2 is de relatie BAG verblijfsobject en de WOZ-deelobjecten zichtbaar gemaakt:

BAG		RSGB:	
		WOZ-object: WOZ0001 grondoppervlakte: 300 m ² soort-object: vrijstaande woning	gekoppeld aan: KOZ0001 kadastrale oppervlakte: 400 m ² (toegekend 200 m ²) KOZ0002 kadastrale oppervlakte: 100 m ² daarmee gekoppeld aan:
Pand (PND0002)	Verblijfsobject (VBO0001)	WOZ-deelobject: WDO0001 woonhuis gebruiksoppervlakte 120 m ² inhoud: 350 m ³ bouwjaar: 1970	VBO0001 gebruiksoppervlakte 180 m ² NRA0001 Dorpsstraat 1 PND0001 bouwjaar 1970
		WOZ-deelobject: WDO0002 erker gebruiksoppervlakte 15 m ² inhoud: 40 m ³ bouwjaar: 1985	VBO0001 gebruiksoppervlakte 180 m ² NRA0001 Dorpsstraat 1 PND0001 bouwjaar 1970
Basisregistratie WOZ:		WOZ-deelobject: WDO0003 garage gebruiksoppervlakte 45 m ² inhoud: 110 m ³ bouwjaar: 1980	VBO0001 gebruiksoppervlakte 180 m ² NRA0001 Dorpsstraat 1 PND0001 bouwjaar 1970
WOZ-object: WOZ0001 grondoppervlakte: 300 m ²	VBO0001 KOZ0001 kadastrale oppervlakte: 400 m ² (toegekend 200 m ²) KOZ0002 kadastrale oppervlakte: 100 m ² VBO0001 PND0002	WOZ-deelobject: WDO0004 schuur gebruiksoppervlakte 8 m ² inhoud: 20 m ³ bouwjaar: 1975	PND0002 bouwjaar 1975

Figuur 2

Binnen de WOZ-administratie kennen we in figuur 2 vier deelobjecten terwijl dit in de BAG slechts één verblijfsobject (VBO) betreft. Een afwijking in oppervlakte kan in theorie leiden tot het nameten van vier WOZ-deelobjecten.

Uniforme en centrale registratie vastgoedgegevens

Aangezien de BAG en de WOZ nog afgestemd moeten worden op bouwgegevens vanuit de BRG (basisregistratie gebouwen), adviseren wij om deze transitie in combinatie met het PID GOUW 7 aan te grijpen om het gegevensbeheer te optimaliseren. Binnen de gemeente Groningen worden, net als in andere gemeenten, op verschillende plekken bouw-, adres- en kadastrale gegevens vastgelegd en gebruikt. Dit doet iedere afdeling echter vanuit zijn eigen proces en benodigde gegevens. Zo registreert (bijvoorbeeld) de BAG voor de gemeente Groningen de oppervlakte op basis van de gebruiksoppervlakte, terwijl de WOZ vanuit het verleden registreert op basis van de netto en bruto vloeroppervlakte. Dit heeft tot gevolg dat beide gegevens vaak nog tweemaal uit dezelfde bron worden ingemeten, namelijk de bouwvergunning. Wanneer er hiaten in beide administraties ontstaan omtrent hetzelfde object worden deze hiaten ook tweemaal gecontroleerd en geregistreerd. Er is dan ook sprake van een (deels) dubbele gegevenshuishouding. Deze gegevenshuishouding wordt daarnaast ook 'dubbel' gecommuniceerd naar de burger via MijnOverheid.nl

Vanuit de wetgeving wordt gestimuleerd om gebruik te maken van gegevens vanuit de bronhouder (zie figuur 1). Het is daarom als overheid aan te bevelen om ook in de interne organisatie te gaan werken en te communiceren aan de hand van een uniforme dataset die centraal wordt geregistreerd en beheerd. Door deze centrale inwinning en registratie kan dit ook (centraal) worden gedeeld met alle afdelingen die gebruik maken van adres- dan wel gebouwgegevens. Voorbeelden zijn o.a. Sociale zaken, Veiligheidsregio's, Publiekszaken, RUD en de WOZ. Hierdoor is het mogelijk om een juiste scheiding te maken tussen uitvoering als gebruiker en als de bronhouder.

In dit kader bevelen wij aan om een knip te leggen binnen de huidige WOZ-uitvoering van de gemeente Groningen. Daar waar het team Vastgoed nu zowel de waardering als de WOZ-gegevens bijhoudt, is het aan te bevelen om de gegevensinwinning van vastgoed (in breedste zin des woords) te laten plaatsvinden op één centrale plaats binnen de gemeente. De uitvoering van de wet WOZ (waardering) kan plaatsvinden binnen de afdeling Belastingen, maar deze taak wordt uitgevoerd op basis van de aan hen beschikbaar gestelde dataset vanuit de centrale gegevensinwinning.

Anders gezegd bevelen wij aan om een knip te maken tussen het *waarderen* (taxeren) van vastgoed en het *registreren* van vastgoed. Het taxeren van de WOZ-objecten gebeurt door de taxateur dan op basis van een aan hem door de centrale afdeling aangeboden (uniforme) gegevensset. Deze mag de taxateur vervolgens verrijken met zijn specifieke procesgegevens (verkoopcijfers en bruikbaarheid). Aanpassingen bij geconstateerde onjuistheden dienen door de bronhouder (centraal vastgoedbeheer) te worden aangepast, zodat alle afnemende afdelingen steeds beschikken over de meest actuele gegevens. Door deze werkwijze voldoet de gemeente Groningen enerzijds aan haar wettelijke taak van uit de wet BAG en anderzijds aan het doelmatig en doeltreffend gebruiken van gegevens binnen haar organisatie.

Deze werkwijze heeft ook binnen andere organisaties in Nederland (o.a. GBRD en Tilburg) geleid tot een doelmatigere en doeltreffendere uitvoering van de belastingtaak. De waardering geschiedt door specialisten die de basis- en kerngegevens verrijken met de voor hen benodigde procesgegevens (o.a. bruikbaarheidscode verkoop en VLOK-code). Dit leidt tot uniforme en hoogwaardige kwaliteit van de gegevens.

Door de centrale plaatsing van het gegevensbeheer binnen de organisatie worden afdelingen ook verplicht om meer samen te werken met elkaar. De mutatiedetectie van vergunningsvrije bouwwerken (al dan niet illegaal) kan centraal worden uitgevoerd en beschikbaar worden gesteld. Dit kan zelfs regionaal of provinciaal worden uitgevoerd. Dit geldt uiteraard ook voor het beheren van de BAG en de WOZ voor andere verbonden organisaties (DAL-gemeenten en Ten Boer) of nog te verbinden gemeenten.

Voorwaarde hiervoor is wel dat de beloofde koppelingen vanuit het RSGB ook daadwerkelijk worden uitgeleverd door de softwareleveranciers, echter als tussenfase kan dit tijdelijk middels workarounds worden opgelost. Hiervoor dient een juiste inventarisatie te worden gemaakt van de huidige gegevensstromen en de inhoud daarvan, zodat alle betrokken afdelingen op een juiste wijze bediend kunnen worden¹⁶.

Programma basis- en kernregistraties

In oktober 2013 is in opdracht van de gemeente Groningen (dhr. Hoekstra) een programmaplan basis- en kernregistraties 2013-2016 opgesteld. In dit rapport wordt vastgesteld dat de gemeente Groningen in 2008 heeft besloten tot de inrichting van een binnengemeentelijk stelsel van basis- en kernregistraties, in aansluiting op het landelijk stelsel. Er is een stelselhandboek opgesteld waarin de taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd. Een aantal projecten zijn voortvarend opgepakt, maar op dit moment worden de basis- en kernregistraties 'los' van elkaar bij verschillende afdelingen vorm gegeven. In het rapport wordt de conclusie getrokken dat het beheer van gegevens en op het stelsel in samenhang onvoldoende is geborgd. Gegevens worden (nog teveel) los van elkaar in verschillende applicaties en bij verschillende afdelingen geregistreerd en opgeslagen. Het stelselhandboek is inmiddels verouderd en aan een update toe.

Dit sluit aan bij de constatering die wij in ons onderzoek hebben gedaan. Wanneer we de aanbevelingen lezen in het aangehaalde rapport dan hebben deze betrekking op het realiseren van koppelingen en digi-meldingen tussen de afnemer en de bronhouder. Tevens wordt er verwezen naar het reeds opgestarte project PID GOUW 7. Echter, zoals al eerder aangehaald, bevat dit PID niet in totale omvang de koppeling BAG-WOZ, maar de koppeling BRA-WOZ aangevuld met het verrijken van de WOZ-administratie met het BAGID bij de WOZ-deelobjecten.

Eindconclusie annex aanbeveling van het programmaplan basis- en kernregistraties is onder meer het laten uitvoeren van een onderzoek naar de processen die uitgevoerd worden om de producten en diensten te leveren en hierbij de taakstellende bezuiniging van € 300.000 mee te geven (punt 3 van de aanzet tot onderzoekrichtingen). De bijbehorende planning tot 2017 is volgens ons een juiste aanzet, maar dient nog wel nader te worden uitgewerkt. Daarnaast dient de aandacht niet alleen naar de technische kant van het koppelen van de basis- en kerngegevens te gaan, maar ook dient er aandacht te zijn voor het veranderen van processen door het gebruik van deze basis- en kerngegevens. Hierbij dient te worden gedacht aan de uitvoering van de wet WOZ op basis van de BAG-gegevens, al dan niet doorgevoerd met de vereenvoudiging van de WOZ-deelobjecten en centraal gegevensbeheer van basis-, kern- en WOZ-gegevens (zgn. overall vastgoedbeheer). Dit kan uiteraard voor de gemeente Groningen, maar ook in regionaal verband worden uitgevoerd.

¹⁶ De LVBAG is naar ons inzicht geen volledige gegevensleverancier. De LVBAG bevat enkel de authentieke BAG-gegevens, de niet authentieke gegevens ontbreken terwijl deze wel voorkomen binnen de WOZ-administratie. Om een volledige afname te doen is het aan te bevelen om een totale gegevensset (authentiek en niet authentiek) te gebruiken in plaats van een gedeelte (authentieke gegevens BAG).

Voorwaarden verbeteringsmogelijkheden gebruik basisregistraties

De huidige situatie binnen Nederland is dat de technische realisatie van geautomatiseerde koppelingen en daardoor afname van basis- en kerngegevens nog niet mogelijk is. Dit zal de komende periode vorm gaan krijgen en het PID GOUW 7 is daar een eerste stap toe. Echter, ondanks het feit dat de technische koppelingen nog niet te realiseren zijn, is het wel mogelijk om de gegevensstromen/gegevenshuishouding reeds in te richten om de verbeteringen en daardoor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de belastingfunctie te vergroten. Deze zullen in eerste aanleg middels workarounds gerealiseerd moeten worden. Door dit te doen is de koppeling zodra deze beschikbaar is sneller, eenvoudiger en daardoor goedkoper te realiseren. Daarnaast kunnen er ook al inhoudelijke aanvullingen worden gerealiseerd op de huidige gegevensset van de vastgoeddata en op de organisatorische positionering van werkzaamheden.

Om te komen tot een gezamenlijke huishouding van adresgegevens, gebouwgegevens, persoonsgegevens, gebruikers en eigenarengegevens en kadastrale gegevens is het noodzakelijk om de inhoudelijke gegevensset uniform te maken binnen zowel de BAG- als de WOZ-administratie. Wij bevelen dan ook aan om de huidige BAG-administratie te gaan verrijken met WOZ-adressen. Dit zijn adressen die binnen de WOZ ontstaan daar de wetgeving rondom afbakening tussen de BAG en de WOZ afwijkend is. De BAG bakent een object af op omvang van het gebouw en de WOZ bakent hetzelfde gebouw af op gebruik. Hierdoor is het mogelijk dat binnen een BAG-adres twee of meer WOZ-adressen ontstaan, aangezien er verschillende gebruikers (huurders) zijn gevestigd binnen het gebouw. Daarnaast heeft de BAG vanuit haar wetgeving niet al het vastgoed opgenomen binnen haar administratie. De transformatiehuisjes (zover deze niet voldoen aan de BAG-criteria voor een verblijfsobject) en hoogspanningsmasten zijn niet opgenomen, terwijl deze wel in de WOZ staan vermeld en worden aangeslagen voor de OZB (onroerende zaak belasting).

Deze WOZ-adressen kunnen worden opgenomen binnen NEURON BAG als niet authentiek adres, waardoor deze niet worden gedeeld met de landelijke voorziening BAG of, zoals andere gemeenten ook wel doen, als authentiek adres met een formeel huisnummerbesluit. Bij deze laatste keuze dient goed te worden onderzocht wat het effect is op de algemene uitkering aangezien dit tot een vergroting leidt van de woningvoorraad.

Wij vatten onze aanbevelingen als volgt samen:

- Opnemen van alle WOZ-adressen binnen de BAG-administratie.
- De WOZ-adressen dienen of de authentieke status of de niet-authentieke status te krijgen (keuzevrijheid).
- Vereenvoudiging van de WOZ-deelobjecten in relatie tot de BAG-afbakening.
- Waarderen van de WOZ-objecten op basis van de gebruiksoppervlakte BAG.
- Mutatiedetectie vergunningsvrije bouwwerken en illegale bouw vanuit de BAG en de WOZ vanuit centrale regie.
- Functionele scheiding tussen taxatie-technische taken en registratie taken.

Regionale samenwerking op het gebied van gegevensbeheer

Het gegevensbeheer (basis-, kern- en WOZ-administratie) kan centraal binnen de gemeente Groningen worden uitgevoerd, maar kan ook *buiten* de gemeente worden uitgevoerd, als zelfstandig openbaar lichaam of door aansluiting bij een belasting/heffingskantoor. Dit doordat de omgeving waarin de gegevens worden verzameld, verwerkt en gedistribueerd niet plaatsgebonden is. Zoals al eerder vermeld, zijn andere organisaties ook bezig met het verzamelen, verwerken en distribueren van dezelfde gegevens rondom adres- en gebouwgegevens. Ook zij doen periodiek volledigheidscntroles om de geregistreerde gegevens actueel te houden. Het betreft hierbij andere gemeenten in de regio, maar ook Hefpunt als belastingkantoor voor drie waterschappen.

In vervolg op hetgeen beschreven staat in bijlage 2.1 zijn er twee scenario's denkbaar wat betreft schaalvergroting (en kostenbesparing) van gegevensbeheer:

1. Uitbreiding van de registratietaak op het bredere basisregistratieve gebied van de gemeente Groningen met c.q. voor andere omliggende gemeenten (al dan niet als zelfstandig openbaar lichaam of centrumgemeente).
2. Samenwerken/fuseren met een reeds bestaand zelfstandig openbaar lichaam, namelijk Hefpunt.

Wij werken beide scenario's nu verder uit.

1. *Samenwerking met de regio: uitbreiding registratietaak gemeente Groningen*

De gemeente Groningen voert naast haar eigen belastingtaak ook de belastingtaak uit voor een viertal gemeenten te weten: Delfzijl, Appingedam, Loppersum en Ten Boer. Daarnaast bieden zij op verzoek zich aan als partner voor andere regiogemeenten.

Op dit moment wordt met deze gemeenten nog niet breder samengewerkt op het gebied van gegevensbeheer, in de zin van basis-, kern- én WOZ-gegevens. Het intensiveren en uitbreiden van de huidige samenwerking op het gebied van basisregistraties met deze gemeenten heeft in onze visie een positief effect op de uitvoeringskosten en de kwaliteit en daardoor direct op de doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit heeft voor belastingen de volgende voordelen:

- Lagere kosten.
- Eenduidige communicatie naar de burgers en bedrijven.
- Volledige en juiste aanslagoplegging gemeentelijke heffingen op basis van actuele en zo betrouwbaar mogelijke gegevens.
- Als voortvloeisel hieruit dicht op de actualiteit werken voor zowel het gegevensbeheer, aanslagoplegging en invorderingswerkzaamheden.
- Regionale binding op het gebied van (basisregistratief) gegevensbeheer in brede zin.

Daarnaast kan een samenwerking met de regio een bredere taak omvatten dan enkel de belastingtaak. Vanuit regionale binding en samenwerking zijn er aanpalende activiteiten die een direct raakvlak hebben met het belastingproces. Dit is een nadrukkelijke positieve afwijking ten opzichte van een samenwerking met een belasting- en heffingskantoor.

Door de aanpalende activiteiten in gezamenlijkheid, maar onder de taak en regie van Groningen als centrumgemeente uit te voeren, ontstaat een schaalvoordeel op deze belerende activiteiten. De taken die aanpalend kunnen worden uitgevoerd is een centraal beheerder vastgoedadministratie met daarin zowel de BAG- als de WOZ-gegevens, maar ook nadrukkelijk de geografische componenten en de gegevens van de BGT (basisregistratie Grootchalige Topografie), luchtfotografie inclusief mutatedetectie en de BRO (basisregistratie ondergrond).

Uiteraard zijn de eerder genoemde extra samenwerkingstaken niet beperkt tot de genoemde mogelijkheden. Indien gewenst kan het gegevensbeheer van overige basisregistraties (als afnemer) centraal worden uitgevoerd. Dit vraagt echter nog wel veel commitment van alle partijen.

Door de samenwerking op een breder gebied (maar wel aanpalend op de vastgoedregistratie gericht) is tevens een kwaliteitsvoordeel te behalen voor de bredere organisatie van alle deelnemende regiogemeenten. Dit een interessante optie waardoor de regionale binding en samenwerking nadrukkelijk wordt versterkt en waarbinnen de gemeente Groningen zich kan profileren als schatbewaarder van de regionale basisregistratieve gegevens en deze te combineren met een efficiënte en hoogwaardige belastingheffing. Deze nieuwe aanpak zal politiek moeten worden gedragen en de kortetermijnwinst door het samenwerken met Hefpunt moet los worden gelaten om het regionale samenwerkingsverband op te zetten tot een RRBG (Regionaal Registratie en Belastingdienst Groningen).

Doordat -zoals eerder genoemd- veel andere organisatieonderdelen gebruik moeten maken van deze gegevens, kan er kwaliteitsvoordeel op gegevensbeheer worden bereikt. Zij zullen gezamenlijk gebruikmaken van de gegevens en daar waar hiaten worden geconstateerd zullen zij dit ook centraal terugmelden en na correctie centraal worden gedeeld. Groningen kan in deze variant als (vastgoed)registratie en belastingdienst gaan acteren. Hierdoor gaan zij fungeren als de regionaal bindende factor op het gebied van (basisregistraties) gegevensbeheer.

Wij bevelen daarom aan om de samenwerking op deze onderwerpen in regionaal verband te intensiveren.

2. Samenwerking met de regio: samenwerking met Hefpunt

Het samenwerken met Hefpunt heeft ten opzichte van scenario 1, regionaal samenwerken met omliggende gemeenten, een groot financieel voordeel, zoals we in bijlage 2.1 reeds zagen. Zowel door Hefpunt als de (regio)gemeenten worden immers belastingaanslagen opgelegd en invorderingsactiviteiten uitgevoerd voor dezelfde klanten (burgers en bedrijven). Door het opzetten van één gezamenlijke gegevenshuishouding en een gezamenlijk aanslagbiljet worden deze dubbele werkzaamheden geëlimineerd. Hefpunt maakt voor haar heffingentaak namelijk gebruik van dezelfde gegevens als de gemeente Groningen, namelijk:

- De adresgegevens.
- Gebouwgegevens.
- Persoonsgegevens.
- Kadastrale gegevens.
- Eigenarengegevens.
- Gebruikersgegevens.

2.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid proces Heffen en Innen

Inleiding

De scope van deze bijlage is gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de processen Heffen en Innen van gemeentelijke belastingen. Hierbij laten wij de WOZ buiten beschouwing; dit onderwerp is reeds besproken in bijlage 2.2 'Slimmer gebruik maken van basisregistraties'.

Voor dit onderzoek heeft de gemeente Groningen diverse documenten aangeleverd, waaronder het jaarplan belastingen 2013, rapport Insite Advies en de benchmark belastingen 2011 van de Landelijke Vereniging voor Gemeentebelastingen. Op basis van deze informatie en de gehouden workshop is beoordeeld of de processen Heffen en Innen doelmatig en doeltreffend zijn.

Functioneel applicatiebeheer belastingapplicatie

In 2011 heeft Insite Advies een onderzoek gedaan naar de functionaliteit en het functioneel applicatiebeheer van Gouw Belastingen. Het functioneel applicatiebeheer is ondergebracht bij de centrale IT-afdeling. Een van de conclusies van dit onderzoek was dat het functioneel applicatiebeheer niet optimaal is ingericht. Naar aanleiding van dit onderzoek is begin 2012 een actieplan opgesteld om de adviezen verder te concretiseren.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het gegeven dat de functioneel applicatiebeheerder 'op afstand' zit en niet direct aangestuurd kan worden nog steeds als nadelig wordt ervaren. Hierbij is van belang te bedenken dat de belastingfunctie werkzaamheden verricht voor externe klanten, namelijk de DALT-gemeenten. Met deze gemeenten zijn in DVO's bindende afspraken gemaakt. Om deze afspraken na te komen is soms (acute) inzet van de functioneel applicatiebeheerder noodzakelijk.

Wij adviseren daarom om nogmaals de wijze waarop het functioneel applicatiebeheer is ingericht te onderzoeken en zo nodig opnieuw actiepunten te benoemen en een tijdspad uit te zetten waarbinnen deze actiepunten moeten zijn gerealiseerd.

Proces Heffen

Vanuit onze benchmarkgegevens kunnen wij concluderen dat de kosten van het proces Heffen van de gemeente Groningen relatief laag zijn. Een eerste verklaring voor dit resultaat is dat de gemeente Groningen de belastingverordeningen 'lean & mean' heeft vastgesteld. De grondslagen en belastingplichtigen zijn relatief eenvoudig te registreren voor het opleggen van de gemeentelijke belastingaanslag. Een tweede verklaring is natuurlijk dat het proces Heffen *doelmatig* is ingericht.

Op basis van de ingevulde vragenlijsten en de door de gemeente Groningen beschikbaar gestelde informatie, hebben wij verder onderzocht of de aanslagoplegging ook *doeltreffend* is. De gemeente Groningen werkt met een draaiboek om het grootste deel van de aanslagen aan het begin van het belastingjaar op te leggen via het combikohier. Uit de verstrekte informatie blijkt dat, wanneer de parkeerbelasting buiten beschouwing wordt gelaten, ongeveer 93% van het totaal aantal aanslagen aan het begin van het jaar wordt opgelegd.

Na aanslagoplegging is het percentage aanslagen dat onbestelbaar retour komt en het aantal binnengekomen bezwaarschriften (relatief) laag. Wanneer als voorbeeld het aantal bezwaarschriften afvalstoffenheffing wordt genomen welke worden toegekend, kan worden geconstateerd dat de gemeente door een koppeling met de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) de grondslagen bepaalt en op basis van deze gegevens de aanslag oplegt op basis van het aantal personen die op 1 januari van het belastingjaar staan ingeschreven. Het niet tijdig doorgeven van verhuizingen door de belastingplichtige kan bezwaarschriften tot gevolg hebben, dit is echter door de gemeente niet te voorkomen. Door de koppeling met het GBA bereikt de gemeente op een vrij eenvoudige manier het hoogst haalbare doel.

Naast bovenstaande gegevens is uit de documentatie gebleken dat aan het einde van het belastingjaar nagenoeg de meeste begrote bedragen zijn gerealiseerd. Op basis van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het proces Heffen *doeltreffend* is, het bereikt immers het vooraf beoogde (begrote) doel.

Proces Innen

Uit de door de gemeente Groningen opgegeven oninbaarheidspercentages kan worden afgeleid dat 99% van de belastingaanslagen wordt betaald. Hierdoor kan worden gesteld dat het proces Innen *doeltreffend* is. Immers, het doel -het innen van de opgelegde belastingaanslagen waarvoor geen kwijtschelding is verleend- wordt nagenoeg bereikt.

De kosten van het proces Innen zijn in vergelijking met gemeenten uit onze benchmark hoog. Wij hebben daarom in een workshop met sleutelspelers van de belastingafdeling gezocht naar verbeterpunten. Deze staan vermeld in de onderstaande tabel.

Resultaatgebied	Toelichting	Verbetering	Samenwerken/ uitbesteden	Randvoorwaarden
<i>Betaaltermijn/ automatische incasso</i>	Aanpassen van de betaaltermijnen om automatische incasso te stimuleren ¹⁷	Tijdswinst (minder handmatige handelingen)		Aanpassen verordeningen
<i>Betalingsverwerking</i>	Uitbreiden van de automatiseringsfuncties	Tijdswinst (minder handmatige handelingen)		Applicatiefunctie GouwIT
<i>Dwanginvordering</i>	Onderzoek naar volledige uitbesteding	(Mogelijk) minder kosten	Uitbesteden extern deurwaarderskantoor	-Kwaliteit moet gewaarborgd blijven of verbeteren -Kostenreductie
<i>Kwijtschelding</i>	Samenwerking (met Hefpunt) verder uitbreiden	Tijdswinst	Hefpunt	Samenwerkingsovereenkomst waarin de werkzaamheden staan beschreven

¹⁷ Dit betreft OZB, RZB, Hondenbelasting, Afvalstoffenheffing.

Resultaatgebied	Toelichting	Verbetering	Samenwerken/ uitbesteden	Randvoorwaarden
<i>Kwijtschelding</i>	Het uitbreiden van de huidige automatiseringsfuncties om de aangeleverde gegevens van Hefpunt m.b.t. de aanvragen en uitspraken ook voor de DAL-gemeenten en Ten Boer automatische te kunnen verwerken	Tijdswinst	Hefpunt	Applicatiefunctie
<i>Kennis</i>	Uitwisselbaarheid functies; medewerkers breed inzetbaar maken	Tijdswinst Hierbij wordt verwezen naar het 'Jaarplan 2013 Belastingen'; het flexibeler en evenwichtiger maken van de organisatie		Kennis medewerkers

Door de relatieve hoge kosten van Invordering is in dit onderzoek met name gekeken naar het verbeteren van de *doelmatigheid*: waar in het proces Innen liggen mogelijkheden om het proces efficiënter in te richten? Wij laten achtereenvolgens een aantal mogelijkheden de revue passeren.

Verhoging van het percentage automatische incasso door verlaging van het aantal termijnen acceptgiro

Als eerste is gekeken naar de financiële taken: waar liggen binnen het proces mogelijkheden om deze taken verder te automatiseren en te vereenvoudigen? Uit de gehouden workshop Innen en een aanvulling per mail is gebleken dat drie medewerkers belast zijn met de taken rondom betalingsverwerking. Aangegeven wordt dat deze werkzaamheden bestaan uit o.a. het handmatig verwerken van bankafschriften, papieren machtigingskaarten¹⁸ en overstijgende projecten waaronder SEPA. Uit het benchmarkonderzoek blijkt dat bijna 60% van het aantal belastingplichtigen een automatische incasso heeft afgegeven. Wanneer een automatische incasso wordt afgegeven heeft dit tot gevolg dat er minder betalingen binnenkomen die handmatig verwerkt moeten worden. Uit de workshop is naar voren gekomen dat een aantal jaren geleden (nog voor de crisis) actie is ondernomen om het aantal automatische incasso's te verhogen. Mede door de 'cultuur' binnen de provincie Groningen heeft dit niet het gewenste resultaat opgeleverd.

In de belastingverordeningen zijn de betaaltermijn geregeld. Voor een groot deel van de aanslagen moet er betaald worden in drie gelijke termijnen¹⁹. Hierdoor is het voor de belastingplichtige mogelijk in drie gelijke termijnen te betalen en kan het minder interessant zijn een automatische incasso af te geven. Een mogelijkheid is om de betaaltermijnen terug te brengen naar één betaaltermijn (maand) of maximaal 2 maanden.

¹⁸ Vanuit de gemeente Groningen hebben wij afwijkende informatie ontvangen omtrent de papieren machtigingskaarten. Wij adviseren om de juiste informatie hieromtrent te onderzoeken.

¹⁹ De eerste termijn vervalt op de laatste dag van de maand volgend op de maand die in de dagtekening van het aanslagbiljet is vermeld; elk van de volgende termijnen is telkens een maand later.

Dit heeft minder betalingen tot gevolg en dus minder handmatige verwerking. Wellicht is dit een stimulans voor de belastingplichtigen om alsnog een automatische incasso af te geven^{20 21}.

Automatiseren betalingsverwerking

Een andere mogelijkheid is het onderzoeken van de mogelijkheden om de betalingsverwerking te automatiseren. Wanneer het binnen de belastingapplicatie mogelijk wordt gemaakt de bankafschriften automatisch in te lezen, zal alleen de uitval handmatig verwerkt moeten worden.

Door beide verbeterpunten zal het aantal handmatige handelingen dalen waardoor tijdswinst wordt gegenereerd en de werkzaamheden door minder fte kunnen worden uitgevoerd. Onze ervaring is dat het automatisch verwerken van betalingen binnen GOUW mogelijk is²².

Onderzoeken uitbesteding 'piek'werkzaamheden

De gemeente Groningen heeft er voor gekozen gebruik te maken van het zogenaamd postdwangbevel. Het dwangbevel wordt aan de belastingplichtige per post toegezonden en hiervoor worden bij de belastingplichtige invorderingskosten in rekening gebracht. Door dit middel in te zetten is de doelmatigheid van het proces Innen verhoogd. Het versturen van een postdwangbevel is namelijk veel minder arbeidsintensief dan het daadwerkelijk betekenen van een dwangbevel 'aan de deur'. Uit de door de gemeente Groningen aangeleverde benchmarkgegevens blijkt dat nog geen 20% uiteindelijk door de deurwaarder wordt bezocht om een hernieuwd bevel tot betaling te betekenen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat naast de postdwangbevelen er bijna 400 dwangbevelen authentiek worden betekend, dat wil zeggen voor deze openstaande vorderingen gaat de deurwaarder een dwangbevel betekenen.

Deze betekeningswerkzaamheden zijn veelal 'piek'werkzaamheden²³. Dit vraagt een grote inzet van de capaciteit van het proces Innen in een bepaalde periode. Na deze 'piek'periode zal de vraag naar deze capaciteit afnemen. De personele capaciteit binnen het proces hier op afstemmen is lastig. In een bepaalde periode zal deze personele capaciteit aanwezig moeten zijn, waarna in andere perioden deze personele capaciteit niet of nagenoeg niet aangewend hoeft te worden. Om deze flow in werkzaamheden op te vangen en in rustige perioden geen overcapaciteit te hebben, worden de deurwaarderswerkzaamheden veelal uitbesteed aan een extern deurwaarderskantoor.

²⁰ Ten tijde van het vaststellen van deze memo loopt het project SEPA. Door de invoering van SEPA zullen wellicht minder handmatige handelingen nodig zijn om binnengekomen betalingen te verwerken. Op dit moment is echter nog niet aan te geven hoeveel tijdsbesparing dit gaat opleveren.

²¹ De verwachting is dat de handmatig te verwerken betalingen met de invoering van versie 5.11 een stuk minder arbeidsintensief wordt. Betalingen onder vermelding van het aanslagnummer kunnen straks net zo snel worden verwerkt als betalingen met een betalingskenmerk. De noodzaak om handmatige betalingen te verminderen wordt daarmee minder groot.

²² Vanuit de gemeente Groningen hebben wij afwijkende informatie ontvangen omtrent handmatige verwerking. Wij adviseren om de juiste informatie hieromtrent te onderzoeken.

²³ We onderkennen dat iedere maand betekend wordt, maar na de vervaldatum van het grote kohier zal er een piek zijn, maar de subkohieren zorgen niet voor een evenredige workload.

Berenschot/ANG adviseert te onderzoeken of het inhuren van een extern bureau, wanneer er tijdelijke capaciteitsvraag is, goedkoper is dan hiervoor eigen capaciteit (constant) beschikbaar te hebben. Wanneer het uitbesteden goedkoper is en hiervoor wordt gekozen, zal dit bijdragen aan het verhogen van de doelmatigheid van het proces Innen.

Uitbreiding afspraken met Hefpunt inzake kwijtschelding

De gemeente Groningen heeft afspraken gemaakt met Hefpunt over het afwickelen van kwijtscheldingsverzoeken. Berenschot/ANG heeft op basis van eerdere genoemde informatie en de gehouden workshop onderzocht of er mogelijkheden zijn deze afspraken verder uit te breiden, waardoor het proces rondom het verzoek om kwijtschelding nog doelmatiger kan worden ingericht. Op dit moment handelt Hefpunt alleen de kwijtscheldingsverzoeken particulieren af welke binnen de gestelde indientermijn van de gemeente binnenkomen of waarbij de reden van termijnoverschrijding gegrond is. Wettelijk gezien mag aan het indienen van het kwijtscheldingsverzoek geen termijn worden gesteld²⁴.

Kwijtschelding kan worden aangevraagd tot drie maanden na de laatste betaling. Vaak wordt wel geadviseerd een termijn te stellen om zo de inzet van personele capaciteit hierop te kunnen aanpassen; echter na deze termijn zal het verzoek ook in behandeling genomen moeten worden. Naast het verlenen van kwijtschelding aan particulieren verleent de gemeente Groningen ook kwijtschelding aan zelfstandigen. Deze aanvragen worden door het proces Innen zelf behandeld²⁵.

Berenschot/ANG adviseert de gemeente Groningen met Hefpunt in overleg te gaan over de mogelijkheden tot uitbreiding van de gemaakte afspraken. Hierbij kan gesproken worden over het uitbesteden van de verzoeken zelfstandigen en het 'loslaten' van de gehanteerde termijnen om zo alle wettelijk tijdig binnengekomen verzoeken uit te besteden. Het betreft hier het verzoek om kwijtschelding dat ingediend wordt buiten de gehanteerde indieningstermijn. Deze zal wettelijk in behandeling genomen moeten worden. De berekening kan eventueel dan alsnog uitbesteed worden aan Hefpunt

Bredere inzetbaarheid medewerkers om 'piek'werkzaamheden op te kunnen vangen

Hiervoor hebben we al aangegeven dat het proces Innen veelal heeft te maken met 'piek'werkzaamheden. Deze werkzaamheden vragen capaciteit van verschillende disciplines. Terugkoppeland naar de verbeterpunten kan hierbij als voorbeeld worden gegeven dat wanneer de vervaldatum van een groot kohier vervalt de meeste betalingen binnenkomen. Op dat moment is er een grotere vraag naar capaciteit binnen deze formatie. Wanneer de postdwangbevelen zijn bezorgd, is er een grotere capaciteitsvraag inzake de werkzaamheden rondom de loonvorderingen.

²⁴ Hiervoor verwijzen wij naar een rapport van de nationale ombudsman. Deze is in te zien op www.nationaleombudsman.nl onder nummer 2008/133 of naar het rapport inzake de gemeente Diemen, in te zien op www.gemeentelijkeombudsman.nl onder nummer RA0935709. Zolang geen verzoek om kwijtschelding is ontvangen kan het invorderingsproces worden voortgezet.

²⁵ Vanuit de gemeente Groningen hebben we afwijkende informatie ontvangen omtrent welke organisatie de ingediende verzoeken voor zelfstandige verwerkt. Wij adviseren om de juiste informatie hieromtrent te onderzoeken.

Om deze capaciteitsvragen onderling binnen het team Innen goed op te kunnen vangen is kennis en professionaliteit van de medewerkers zeer belangrijk. Uit het Jaarplan 2013 Belastingen blijkt dat dit als aandachtspunt voor 2013 is opgenomen. Het vergroten van kennis en daardoor brede(re) inzetbaarheid van medewerkers zal zeker bijdragen aan de doelmatigheid van het proces. Deze investering zal tijdswinst opleveren en dit heeft invloed op de totaal benodigde capaciteit.

Ontwikkeling junior-, medior- en seniorfuncties

Uit de aangeleverde benchmarkgegevens blijkt dat het gemiddelde salarisniveau van de belastingafdeling vrij hoog ligt. Binnen het belastingproces is er een grote diversiteit aan werkzaamheden. Wanneer het kennisniveau en een brede inzetbaarheid bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het proces, kan dit salarisniveau gerechtvaardigd zijn. Berenschot/ANG adviseert, mede gezien de voorgenomen ontwikkeling van junior-, medior- en seniorfuncties vanuit het jaarplan Belastingen 2013, de (gemiddelde) salariskosten in het kader van de doelmatigheid van het proces verder te onderzoeken.

Digitalisering

In ons onderzoek hebben wij ook aandacht besteed aan de mogelijke bijdrage van digitalisering aan het verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de processen. De gemeente Groningen hanteert op dit moment al een aantal e-producten en heeft in het Jaarplan Belastingen 2013 aangegeven deze e-producten verder uit te willen breiden.

In de eerder genoemde workshop zijn een aantal mogelijke verbeterpunten naar voren gekomen ten aanzien van digitalisering; zie de volgende tabel.

Resultaatgebied	Toelichting	Verbetering	Samenwerken/ uitbesteden	Randvoorwaarden
Hernieuwde bevelen	Handeling is tijdrovend, onderzoeken of digitalisering toegevoegde waarde heeft ²⁶	Tijdswinst		Archivering: inzichtelijk en gebruiksvriendelijk
Permanente marktanalyse (PMA)	Digitaal uitzetten van vragenlijsten voor PMA	- Minder kosten door het digitaal versturen van het vragenformulier en snellere verwerkingstijd bij teruglevering - Vereenvoudigen van het analyseren van verkoopcijfers		Kennis van de WOZ
Uitbreiden functies binnen DigiD	Belastingplichtige heeft via DigiD inzage in eigen aanslag (openstaand bedrag, betaald etc.)	- Klantvriendelijk - Minder telefoontjes bij het KCC over openstaande aanslagen, terugbetalingen, etc.		Functionaliteit binnen DigiD

Conclusie

Samengevat zijn de belangrijkste bevindingen:

- Wij hebben de indruk dat het functioneel applicatiebeheer doeltreffender kan worden uitgevoerd.
- Het proces Heffen is doelmatig en doeltreffend, mede doordat de verordeningen doelmatig en doeltreffend zijn.
- Het proces Innen is relatief duur. Door het doorvoeren van verbeterpunten zal de doelmatigheid stijgen. Het doorvoeren van de verbeterpunten zal van invloed zijn op de benodigde personele capaciteit. Wanneer minder formatieplaatsen nodig zijn zal dit bijdragen aan de doelmatigheid van het proces Innen. De personele kosten zullen hierdoor afnemen.
- Het proces is wel doeltreffend, immers 99% wordt daadwerkelijk geïnd.

²⁶ In de workshop is aangegeven dat het scannen van hernieuwde bevelen tot betaling zeer tijdrovend is. Hierbij moet een afweging gemaakt worden tussen de doelmatigheid (efficiency) en wensen vanuit de gemeente Groningen in welke mate digitalisering wordt doorgevoerd. Voor het KCC zal het bij een vraag over het hernieuwde bevel wellicht makkelijk zijn wanneer dit bevel digitaal beschikbaar is. Maar weegt dit op tegen de tijdsbesteding die hiermee gemoeid is? Kan de benodigde informatie binnen de belastingapplicatie ook op een andere wijze worden vastgelegd? Wanneer dit mogelijk is, kan met minder arbeidsintensieve werkzaamheden de klantvriendelijkheid toch centraal blijven staan?

Bijlage 3

Algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen SSC

Algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen SSC

Inleiding

In ons onderzoek beantwoorden wij per PIJOFACH 'letter' de onderzoeksvragen. Uit deze deelonderzoeken hebben wij een aantal algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen gedestilleerd ten aanzien van het (doeltreffende en doelmatige) ontwerp en aansturing van het SSC. In deze bijlage lichten wij dit nader toe.

Achtereenvolgens gaan wij in op de volgende thema's:

- Transitie van 'customer intimacy' naar 'operational excellence'.
- De aansturing van het SSC: onderscheiden verschillende rollen.
- In de hand houden van de kostenontwikkeling van het SSC.
- Werken voor derden/(regionale) samenwerking.

Voor elk van deze thema's hebben wij met behulp van de ons ter beschikking gestelde documenten en de interviews en workshops onderzocht in welke mate invulling gegeven is aan een (doeltreffende en doelmatige) ontwerp en aansturing van het SSC. Op een aantal vlakken constateren wij -vooralsnog- dat een aantal zaken missen voor een doeltreffend en doelmatig functioneren van het SSC. In de tekst zullen wij dit via een kader expliciet aangegeven. Vervolgens komen wij met aanbevelingen voor de invulling hiervan.

Transitie van 'customer intimacy' naar 'operational excellence'

Per 1 januari 2014 worden de verschillende PIJOFACH 'letters' samengevoegd tot één entiteit binnen het SSC van de gemeente Groningen. Om de voordelen van een SSC te kunnen realiseren, zal er gestandaardiseerd c.q. geharmoniseerd moeten worden: van acht verschillende werkprocessen naar één werkproces. In termen van het zogenaamde waardedisciplinemodel van Treacy en Wiersema zullen de verschillende overheadfuncties op gaan schuiven van de waardediscipline 'customer intimacy' (in de huidige situatie) naar 'operational excellence'.

We lichten dit als volgt toe. Er zijn globaal drie uiteenlopende mogelijkheden voor de profilering van het SSC naar de gemeentelijke organisatie:

1. 'U vraagt, wij draaien'. In deze strategie is de (interne) 'klant' koning: het SSC voldoet aan elke wens die door de klant gesteld worden, wat leidt tot veel maatwerkoplossingen. In de managementliteratuur wordt dit ook wel de 'customer intimacy' strategie genoemd. Dit is de huidige situatie van de verschillende overheadfuncties. Er zijn nu immers 8 verschillende opdrachtgevers waaraan verschillende producten, met verschillende kwaliteits- en prijsniveaus, worden geleverd. Gevolg hiervan is dat de verschillende overheadfuncties, vlak voor de start van het SSC, een relatief breed assortiment aan producten en diensten aanbieden aan opdrachtgevers. Dit heeft natuurlijk wel een prijskaartje.

2. 'Wij leveren een betaalbaar standaard product'. Deze waardediscipline gaat uit van een lage prijs en probleemloze service. Er wordt optimale waarde geleverd zonder uitgesproken innovatief te zijn of in te spelen op de specifieke verwachtingen van individuele klanten. Onder het motto 'variatie ondergraaft efficiëntie' leveren operationeel excellerende organisaties een beperkt assortiment met strak gedefinieerde producten en diensten. Veranderingen in het assortiment en de procedures moeten zoveel mogelijk vermeden worden om de kosten zo laag mogelijk te houden. Maatwerk (ook wel 'specials' genoemd) worden niet geleverd of hiervoor wordt een hoge prijs gevraagd.

In de managementliteratuur wordt dit ook wel de 'operational excellence' strategie genoemd¹. Steekwoorden van de operational excellence strategie zijn: 'lean & mean', standaardisatie en simplificatie, bewezen technologie met selectieve innovatie en voortdurend zoekend naar simpele en goedkope(re) oplossingen. Deze strategie is daardoor het meest kosteneffectief.

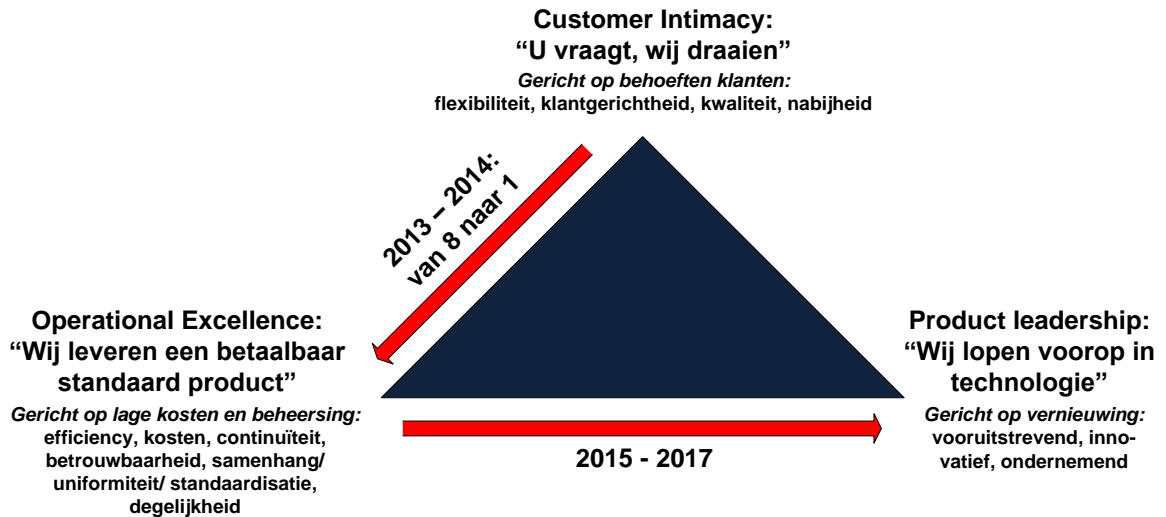
3. 'Wij lopen voorop in technologie'. Bij deze strategie profileert het SSC zich als een organisatie die steeds voorop loopt in de technologische ontwikkeling, bijvoorbeeld op het vlak van zaakgericht werken en eHRM. Dit wordt ook wel de 'product leadership' strategie genoemd.

Het gaat bij deze drie mogelijkheden voor de interne profilering van het SSC niet alleen om een technologisch verschil, maar juist ook om een andere inrichting van de processen, structuur, cultuur en klantbenadering.

Als wij dit model vertalen naar de situatie van de verschillende overheadfuncties van de gemeente Groningen dan zien wij dat het SSC in de komende twee jaren de slag zal gaan maken van 'customer intimacy' naar 'operational excellence'. Als deze basis goed is gelegd kan, stapsgewijs en zorgvuldig, de volgende stap gemaakt worden naar meer innovatie, oftewel 'product leadership'. Hiermee wordt tevens een organisatorische en systeemtechnische basis gelegd om op het gebied van bedrijfsvoering samen te kunnen werken met buurgemeenten en andere organisaties.

De volgende figuur laat deze drie strategieën zien en de transitie die (de verschillende overheadfuncties van) het SSC door zullen maken om doeltreffender en doelmatiger te werken.

¹ Beroemd voorbeeld van deze strategie is de T-Ford uit het begin van de 20^e eeuw: deze auto was in alle kleuren verkrijgbaar, zolang het maar zwart was. De kleur zwart bleek namelijk van alle kleuren het snelste op te drogen. Andere voorbeelden zijn IKEA en McDonald's.



We merken hierbij op dat voor de andere twee waardedisciplines een bepaald minimum niveau behaald moet worden. Geen enkele waardediscipline mag dus worden veronachtzaamd².

De ervaringen elders met vorming van SSC's leert dat bij deze transitie van customer intimacy naar operational excellence een geheel andere samenwerkingsrelatie ontstaat dan de interne klanten en SSC-medewerkers gewend zijn: meer afstand, 'formaliteit', professionaliteit en -voor de medewerkers van het SSC- 'nee' kunnen verkopen. Dat vergt dan van beide kanten behoorlijk wat aanpassingsvermogen. Partijen zullen over en weer in staat moeten zijn om verwachtingen, wensen en leveringscondities expliciet te maken. En dat expliciteren noopt tot beter nadenken, betere communicatie en zorgvuldiger organiseren.

Belangrijke succesfactor om deze transitie door te maken is dat de afspraken over de wederzijds te leveren inbreng en prestaties helder zijn en er overeenstemming vooraf is over het dienstverleningspakket, de kwaliteit van de gevraagde prestaties, het budget en de functioneringscondities. Om dit te realiseren is het volgens ons belangrijk om de verschillende rollen ten aanzien van het SSC goed te onderscheiden. Dit is het onderwerp van de volgende paragraaf.

We merken hierbij overigens op dat het SSC van de gemeente Groningen nog niet bestaat. Bovenstaande opmerkingen, met ervaringen uit andere trajecten, moeten daarom in dat licht bekeken worden.

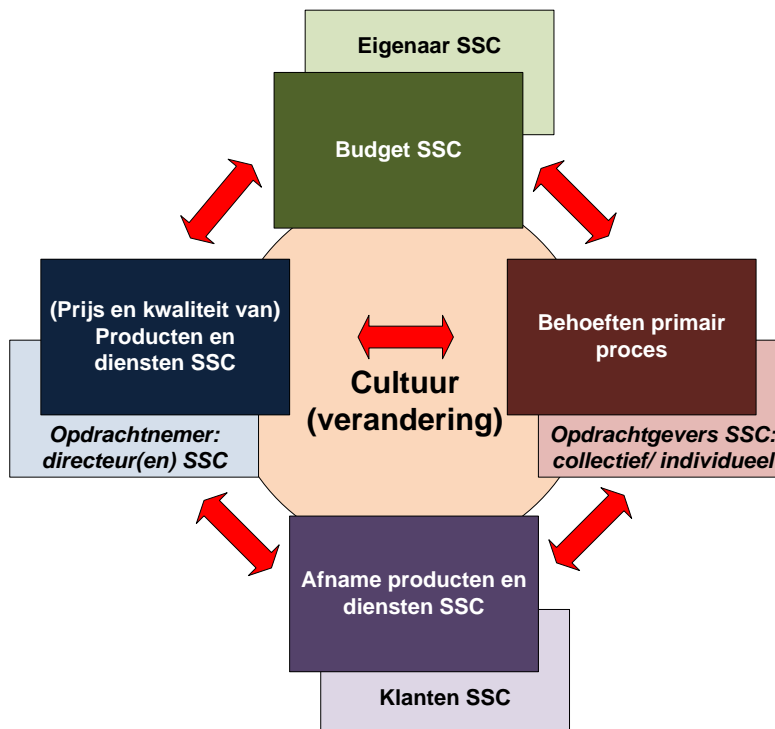
² Het is hierbij van belang dat de verschillende overheadfuncties dienstbaar zijn aan een doeltreffend en doelmatig opererend primair proces van de gemeente. Het gaat dus niet primair om de laagste kosten voor het SSC zelf, maar om het optimaliseren van de bijdrage van het SSC aan een kosteneffectieve uitvoering door de interne opdrachtgevers van het SSC. Dit betekent dat het SSC soms 'customer intimate' zal moeten zijn om er voor te zorgen dat de interne klanten c.q. het primair proces 'operational excellence' kunnen toepassen.

De aansturing van het SSC: onderscheiden verschillende rollen

Het is in onze visie van belang om bij de aansturing van het SSC een aantal verschillende rollen te onderscheiden, omdat deze verschillende belangen hebben. We lichten deze rollen nu toe, waarbij we tevens aangeven op welke wijze deze rollen zijn belegd in het ontwerp van het SSC van de gemeente Groningen:

- De *eigenaar* heeft belang bij het handhaven van de continuïteit van het SSC. Deze rol richt zich in dat kader op het formuleren van financiële en andere kaders. In de beschikbare documenten hebben wij niet terug kunnen vinden dat deze rol expliciet benoemd en belegd is. De rol van eigenaar is formeel belegd bij de gemeentesecretaris (GMT). Hij bepaalt per jaar de dienstverleningsportefeuille en het bijbehorende budget.
- De *opdrachtgever* heeft er belang bij dat het SSC inspeelt op de behoeften van het primair proces, door de gewenste producten en diensten te leveren (binnen de door de eigenaar gestelde -financiële- kaders). Hierbij kunnen we weer een onderscheid maken tussen het *collectieve* en het *individuele* opdrachtgeverschap:
 - De collectieve opdrachtgever stelt de kaders vast waarbinnen de dienstverlening van het SSC plaatsvindt. In het Uitvoeringsplan SSC staat beschreven dat het collectieve opdrachtgeverschap is belegd bij het bedrijfsvoeringsoverleg (BVO). Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat het BVO niet of nauwelijks bekend is bij de sleutelspelers van de verschillende 'letters' van het SSC. De reden hiervoor is dat het BVO pas sinds een maand echt 'in bedrijf' is. In de komende periode zal de rolverdeling van het BVO als collectieve opdrachtgever van het SSC en de gemeentesecretaris (GMT) als eigenaar vastere vorm gaan krijgen.
 - De individuele opdrachtgever neemt producten en diensten af binnen de kaders die door de collectieve opdrachtgever zijn vastgelegd. Hierbij is van belang dat aan de (individuele) opdrachtgeverskant een 'contramal' of regiefunctie voor het SSC wordt ingericht. In de beschikbare stukken hebben wij niet terug kunnen vinden hoe dit wordt georganiseerd.
- De *opdrachtnemer* heeft belang bij het leveren van de door de opdrachtgevers gewenste producten en diensten, waarbij het binnen de budgettaire kaders blijft die door de eigenaar zijn gesteld. Voor de opdrachtnemer is het dus de kunst om binnen de standaard producten en diensten te voorzien in de behoeftes van de opdrachtgever. Daarom is het voor de opdrachtnemer van essentieel belang om door actief relatiemanagement deze behoeftes te kennen. De rol van opdrachtnemer kan bijvoorbeeld ingevuld worden door de drie vakdirecteuren van het SSC.
- De *klanten* van het SSC, oftewel de medewerkers van de gemeente Groningen, hebben belang bij voldoende aanbod van producten en diensten en een probleemloze, flexibele service. In de uitvoeringsplannen hebben wij niet terug kunnen vinden hoe zij worden voorbereid op de nieuwe wijze van werken.

De volgende figuur laat de vier genoemde rollen in hun onderlinge samenhang zien.



Zoals hiervoor beschreven hebben wij via de aan ons ter beschikking gestelde documenten en de verschillende workshops onderzocht:

- of de hiervoor beschreven rollen onderkend en belegd zijn;
- wat er aan gedaan is om de verschillende rollen in stelling te brengen, zodat deze hun rol adequaat kunnen uitvoeren.

Dit leidt tot de volgende conclusie.

Conclusie t.a.v. de aansturing van het SSC:

De rollen van eigenaar, opdrachtgever en klant van het SSC zijn onvoldoende ingevuld. Wij baseren deze conclusie op de volgende bevindingen:

- a. De rol van eigenaar is niet expliciet benoemd en belegd.
- b. De rol van collectieve opdrachtgever is in het Uitvoeringsplan SSC belegd bij het bedrijfsvoeringsoverleg (BVO). Tijdens de workshops bleek dat dit niet als zodanig onderkend werd door de sleutelfiguren van de diverse PIJOFACH 'letters'.
- c. In de Uitvoeringsplannen wordt geen expliciete aandacht besteed aan het inrichten van de rollen van individuele opdrachtgever en klant³.

³ Inmiddels hebben er gesprekken plaatsgevonden tussen de vakdirecteuren van het SSC en de vakdirecties in het primaire proces over hoe dit de komende maanden opgepakt kan worden. Dit heeft onder meer geresulteerd in een klantenmarkt in december.

Deze conclusie leidt tot de volgende aanbevelingen.

a. Onderscheid de rollen van eigenaar en opdrachtgever

Het onderscheid tussen de rol van eigenaar en opdrachtgever is dat de opdrachtgever met name geïnteresseerd is in de *inhoud*, terwijl de eigenaar zich vooral richt op *financiën* c.q. op de hoogte van de budgetten van het SSC. Eenvoudig gezegd is de eigenaar degene die de auto in bezit heeft en de opdrachtgever is degene die de auto bestuurt.

Er bestaat een natuurlijk spanningsveld tussen beide rollen: de opdrachtgever heeft belang bij een ruim, kwalitatief goed assortiment; vanuit de rol als eigenaar is daarentegen een beperkt standaard assortiment tegen lage prijzen aantrekkelijk. In dit spanningsveld is het de uitdaging voor de opdrachtnemer c.q. het SSC om beide rollen tevreden te houden, door met het producten- en dienstenpakket (inclusief kwaliteit en achterliggende processen) binnen het beschikbare budget zo doeltreffend en doelmatig mogelijk aan de behoeften van de opdrachtgevers te voldoen.

De ervaring met (inter en intra)gemeentelijke SSC's leert dat het onderscheiden van deze rollen van groot belang is uit het oogpunt van transparantie en good governance. De eigenaars-, resp. opdrachtgeversrollen beschikken over verschillende instrumenten om op het functioneren en de dienstverlening van het SSC te sturen:

- De eigenaar stuurt primair via de begroting en jaarrekening van het SSC.
- De opdrachtgever stuurt primair via de producten- en dienstencatalogus (PDC), dienstverleningshandvest (raamovereenkomst) en dienstverleningsovereenkomsten (serviceafspraken).

Uitgangspunt is dat per instrument slechts één actor stuurt; dus of de eigenaar, of de opdrachtgever, maar niet beiden tegelijk.

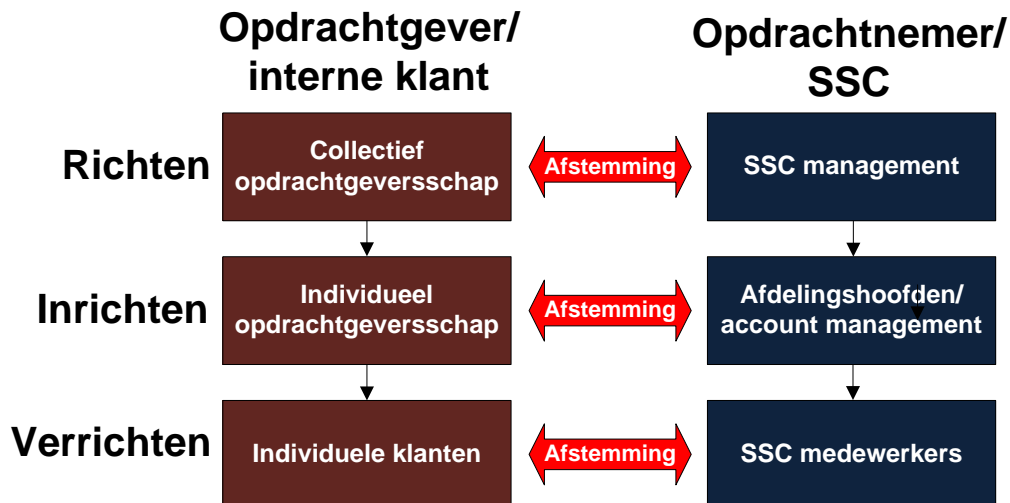
Het is verstandig om deze rollen bij verschillende onderdelen van de organisatie te beleggen. Dat geeft helderheid en het helpt de verantwoordelijke(n) om zich ofwel zakelijke opdrachtgever, ofwel echt eigenaar te voelen.

b. Onderscheid de rollen van collectieve opdrachtgever, individuele opdrachtgever en klant

Bij de vorming van het SSC zijn, uitgaande van standaardisatie/harmonisatie, taakstellingen ingeboekt. Er zullen dus keuzes gemaakt moeten worden op welke wijze diensten en processen geharmoniseerd gaan worden om de overgang van customer intimacy naar operational excellence te kunnen maken. De vraag is dan: welk gremium heeft de bevoegdheid om te bepalen voor welke standaard gekozen wordt? Het ligt niet voor de hand dat het SSC c.q. de verschillende individuele 'letters' deze keuzes maakt, omdat het vervolgens met de vakdirecteuren in het primair proces zou moeten gaan onderhandelen om deze standaarden geaccepteerd te krijgen. Wij adviseren deze bevoegdheid te beleggen bij de rol van collectieve opdrachtgever.

Onze aanbeveling is de volgende drie niveaus in te richten voor de opdrachtgevers- en klantfunctie (zie ook de volgende figuur):

- Richten (strategie): het collectieve opdrachtgeverschap stemt op strategisch niveau af met het management van het SSC, bijvoorbeeld over de vraag voor welke standaard wordt gekozen⁴. Zoals hiervoor reeds beschreven staat in het Uitvoeringsplan SSC dat het collectieve opdrachtgeverschap belegd is bij het bedrijfsvoeringsoverleg (BVO).
- Inrichten (structuur): de individuele opdrachtgever stemt op tactisch niveau af met de afdelingshoofden van het SSC en het accountmanagement (wat belegd is bij het bedrijfsbureau). De individuele opdrachtgevers worden gevormd door de verschillende vakdirecties. Hierbij is van belang dat aan de (individuele) opdrachtgeverskant een 'contramal' voor het SSC wordt ingericht. Deze zorgt er enerzijds voor dat de verschillende onderdelen van het SSC een eenduidige ingang krijgen bij ieder organisatieonderdeel. Anderzijds kan hiermee een goed opdrachtgeverschap bij de interne klanten worden geborgd. Elders zijn goede ervaringen opgedaan met het aanstellen van een regiefunctionaris. De regiefunctionaris is een soort intermediair tussen de interne klant (vakdirectie) en het SSC.
- Verrichten (uitvoering): uitvoering van de dienstverlening. Dit betreft de klantrol zoals we die hiervoor bespraken: de individuele medewerker die op individueel niveau afstemt met de betreffende medewerker van het SSC.



⁴ Dit collectieve opdrachtgeverschap heeft bovendien als voordeel dat ook aan de kant van de interne klanten efficiency kan worden bereikt, doordat door standaardisatie van de wijze van inrichting van het opdrachtgeverschap de kwaliteit van het opdrachtgeverschap kan worden verhoogd.

In de volgende tabel geven we voor de drie niveaus een voorzet voor waarover afgestemd zal moeten worden en in welke documenten afspraken worden vastgelegd. Deze documenten gaan dan onderdeel vormen van de P&C-cyclus.

Niveau	Afstemming	Document(en) waarin afspraken worden vastgelegd en gemonitord
Richten (strategie)	<ul style="list-style-type: none"> • Samenstelling producten- en dienstencatalogus (PDC), binnen de door de eigenaar gestelde financiële kaders • Dienstverleningsfilosofie, kwaliteitscriteria en leveringscondities • Normering van afname producten/diensten per organisatieonderdeel ('trekkingsrechten'), waardoor het SSC de kosten in de hand kan houden; deze normen zijn gekoppeld aan de budgetten die door de eigenaarsrol zijn vastgesteld⁵ • Capaciteit en prioritering projecten/programma's/innovatie • Resultaten prestatie meting (gedurende het jaar) 	<ul style="list-style-type: none"> • PDC • Dienstverleningshandvest/ raamovereenkomst⁶ • Informatiearchitectuur • Prestatiemeting, bijvoorbeeld via kwaliteitsonderzoeken/audits⁷, klanttevredenheidsonderzoeken en benchmarks
Inrichten (structuur)	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken over levering producten en diensten, binnen de kaders van het (collectief vastgestelde) dienstverleningshandvest • Gebruikersraden per werkveld/cluster⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> • Vooraf: dienstverleningsovereenkomst/(DVO)/ serviceafspraken⁹ • Gedurende het jaar: rapportages over mate van afname per organisatieonderdeel, en of dit binnen de afgesproken normen blijft
Verrichten (uitvoering)	<ul style="list-style-type: none"> • Afstemmen over de dagelijkse dienstverlening • Oplossen van incidenten • Klantenpanel 	<ul style="list-style-type: none"> • Helpdesk tickets

⁵ In de volgende paragraaf werken wij dit nader uit.

⁶ In een dienstverleningshandvest of raamovereenkomst worden de voor alle interne klanten geldende uitvoeringskaders en afspraken over het uniforme basispakket aan dienstverlening en de daarvoor geldende kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren vastgelegd. Het dienstverleningshandvest stelt daarmee de kaders voor de af te sluiten dienstverleningsovereenkomsten met de verschillende interne klanten (vakdirecties).

⁷ Er kunnen in dit kader KPI's worden geformuleerd, bijvoorbeeld het percentage facturen van een opdrachtgever die het SSC foutloos en binnen de afgesproken termijn verwerkt.

⁸ De gebruikersraad en het klantenpanel staan benoemd in het Uitvoeringsplan SSC.

⁹ We merken hierbij op dat het van belang is om de DVO's zo beknopt mogelijk te houden volgens het KISS-principe: keep it short and simple. Dit mede om het totstandkomingsproces en de achterliggende administratie zo simpel mogelijk te houden.

c. Besteed expliciet aandacht aan het inrichten van de rollen van individuele opdrachtgever en klant

De ervaring leert dat organisaties, na vorming van een intern SSC, een ontwikkeltraject door zullen moeten om de beoogde manier van werken, met de verschillende rollen, te bereiken. Voor een succesvolle invoering van een (meer op afstand werkend) SSC, met een professionele, klantgerichte manier van werken, leert de ervaring dat, naast de afdelingshoofden en medewerkers van het SSC, ook de afdelingshoofden en de medewerkers in het primair proces een andere houding c.q. werkwijze nodig hebben.

Wij vinden relatief weinig terug in de Uitvoeringsplannen over de wijze waarop vakdirecties en medewerkers worden meegenomen in wat het SSC betekent voor hun wijze van werken. Het gaat dan onder meer om het inrichten van de hiervoor besproken contramal- of regiefunctie. Wij bevelen daarom aan om in de komende periode (ook) veel energie te steken in het ervoor zorgen dat het (ook) aan de kant van de opdrachtgever en de klant goed gaat 'draaien'.

In de hand houden van de kostenontwikkeling van het SSC

Na oprichting van het SSC is het uit het oogpunt van doelmatigheid van belang dat de kosten van het SSC in de hand worden gehouden. Belangrijke mechanismen om dit doel te bereiken zijn:

1. Het inbouwen van een mechanisme dat zorgt voor begrenzing op afname van producten van het SSC door de gemeentelijke organisatie (kostenplafond) gedurende een jaar.
2. Het invoeren van een groei/krimpsystematiek, zodat de omvang van de overheadfunctie van jaar op jaar meebeweegt met de groei en krimp van de gemeentelijke organisatie.
3. Het periodiek uitvoeren van benchmarkonderzoeken om de prijs/kwaliteitverhouding van het SSC te vergelijken met andere organisaties.

In ons onderzoek zijn wij nagegaan in hoeverre hieraan (voldoende) aandacht is besteed bij het ontwerp van het SSC.

1. Begrenzing op afname producten SSC door gemeentelijke organisatie

Toen de overheadfuncties nog onderdeel waren van de 8 diensten was er een 'natuurlijk' begrenzingsmechanisme voor de omvang c.q. kosten van de overhead: het budget van de betreffende dienst.

Nu alle overheadfuncties worden samengevoegd in één SSC is de vraag op welke wijze nu de kosten van de overhead in de hand worden gehouden. De aan ons ter beschikking gestelde documenten hebben wij daarop onderzocht. In het uitvoeringsplan van het SSC staat aangegeven dat er geen sprake is van doorbelasting als regulerend mechanisme. Hierbij wordt aangegeven dat voor deze aanpak wordt gekozen omdat gestreefd wordt naar administratieve vereenvoudiging, zo min mogelijk onderlinge verrekeningen en transparantie.

Volgens ons is dit terecht. De ervaring met (interne) SSC's waarbij verrekening tussen opdrachtgever en opdrachtnemer plaatsvindt (bijvoorbeeld via offertes en daaropvolgende facturering) leert namelijk dat dit veel extra administratie en intern 'gedoe' met zich meebrengt. De vraag is dan wel: *hoe worden opdrachtgevers, als ze niet hoeven te betalen voor de SSC dienstverlening, geprikkeld middelen efficiënt in te zetten en het SSC zo min mogelijk te overvragen?* Zonder een regulerend mechanisme bestaat het risico dat het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' leidend wordt of dat de budgetten van het SSC worden overvraagd. Vanuit opdrachtgeversoogpunt zijn de producten en diensten van het SSC immers 'gratis'.

In het uitvoeringsplan SSC staat aangegeven dat het BVO een rol krijgt voor de bewaking van het kostenplafond. Het BVO houdt zich namelijk bezig met besteding en prioritering maatwerk/meerwerkbudget en innovatiebudget. In het uitvoeringsplan staat verder aangegeven dat, omdat er geen sprake is van doorbelasting als regulerend mechanisme, de kaderstelling waarbinnen de dienstverlening wordt geregeld een belangrijk stuurmiddel is. Er staat verder niet aangegeven hoe dit concreet vorm krijgt.

Wel staat hierover meer in paragraaf 5.4 van de Concept kader nota financieel besturingsmodel:

De basisdienstverlening van het SSC is gestandaardiseerd, gecontracteerd, begroot en verantwoord in het raadsprogramma algemene ondersteuning. Het SSC levert en heeft het budget. De basisdienstverlening wordt genormeerd op basis van outputsturing (kostenplafond): Het budget van de producten van de basisdienstverlening is het resultaat van de prijs maal hoeveelheid van de geleverde producten.

De kosten voor het basispakket zijn begrensd door het begrote bedrag per fte binnen/buitendienst en de (kwaliteits)normen. Verder is sprake van preferred providerschap.

Doel van het kostenplafond is enerzijds te kunnen benchmarken en anderzijds groei/krimp te kunnen faciliteren: Het SSC kan hiermee meebewegen met de organisatie op basis van groei/krimp in toegestane formatie en m2 (rekening houdend met frictiejaren).

Er is geen ervaring of historie met een productcatalogus in het nieuwe besturingsmodel. De budgetten zullen daarom op basis van de begroting 2014 worden opgebouwd. Er zal naar worden gestreefd om in 2015 met outputsturing te gaan werken.

Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat via outputsturing (prijs maal hoeveelheid van de geleverde producten) per opdrachtgever van het SSC een kostenplafond wordt gecreëerd. Er staat wel aangegeven dat het *doel van het kostenplafond is om te kunnen benchmarken en een groei/krimpsystematiek in te richten*. Onze aanbeveling is om deze systematiek ook te gebruiken om gedurende een (lopend) jaar de kosten in de hand te houden.

Een manier om dit te doen is door via zogenaamde 'trekkingsrechten': per product van het SSC wordt dan genormeerd hoeveel elke vakdirectie kan afnemen gedurende een jaar. Het trekkingsrecht wordt dus gebruikt als instrument om de afname van een bepaald product door de verschillende opdrachtgevers te begrenzen. Per product van het SSC kan de norm verschillen.

Voorbeelden zijn:

- Het product personeelsadvies: het aantal uren personeelsadvies wat wordt afgenomen.
- Het product financiële administratie (transacties): het aantal betaalde facturen.
- Het product inkoop: het aantal aanbestedingen wat begeleid is.

De hoogte van deze norm kan bijvoorbeeld afgeleid worden van het procentuele aandeel van een vakdirectie in het totale aantal (binnen/buitendienst) fte's van de gemeente Groningen.

Groei/krimpsystematiek

Naast een methodiek om de kostenontwikkeling van het SSC gedurende een lopend jaar te beheersen, is het van belang om een groei/krimpsystematiek in te voeren. Deze zorgt ervoor dat de omvang van de overheadfuncties van jaar op jaar meebewegen met de groei en krimp van de gemeentelijke organisatie. Zoals hiervoor te zien is, geeft de Concept kader nota financieel besturingsmodel aan dat hiervoor de outputsturing gebruikt zal worden.

Benchmarkonderzoeken

In het Uitvoeringsplan staat aangegeven dat periodiek benchmarkonderzoeken worden uitgevoerd om de prijs/kwaliteitverhouding van het SSC te vergelijken met andere organisaties. Zoals in paragraaf 2.6 staat aangegeven kunnen de benchmarkresultaten ook gebruikt worden om de omvang van de overhead te normeren, bijvoorbeeld door uit te gaan van het kwartiel van de benchmark als norm. Een benchmark is daarmee, naast outputsturing, een tweede methode om een groei/krimpsystematiek in te voeren.

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusie.

Conclusie t.a.v. in de hand houden van de kostenontwikkeling van het SSC:

In het ontwerp van het SSC is aandacht besteed aan het in de hand houden van de kostenontwikkeling van het SSC, op de volgende wijze:

- a. Per opdrachtgever wordt in een lopend jaar een kostenplafond gecreëerd via outputsturing.
- b. Deze outputsturing wordt ook gebruikt voor het inregelen van een groei/krimpsystematiek.
- c. Periodiek wordt via benchmarkonderzoeken de prijs/kwaliteitverhouding van het SSC vergeleken met vergelijkbare organisaties.

Werken voor derden/(regionale) samenwerking

Eén van de onderzoeksvragen gaat over (regionale) samenwerking. De huidige visie op regionale samenwerking -die uit de gesprekken naar voren komt- is dat Groningen zichzelf als centrumgemeente ziet voor andere (kleinere) gemeenten in de regio, waarbij gewerkt wordt tegen kostendekkende tarieven. Werken voor derden kan leiden tot verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SSC van de gemeente Groningen, immers:

- In een kostendekkend tarief kan een dekking zitten voor de vaste kosten, waardoor ruimte ontstaat om wat extra's te doen.
- Een externe klant dwingt het SSC c.q. de gemeentelijke organisatie om goed naar de dienstverlening en de kostprijs te kijken. Dit zorgt voor meer bewustwording over de prijs/kwaliteitsverhouding en het heeft ook een positief effect op de klantgerichte houding van het SSC.
- Door samenwerking kunnen schaalvoordelen worden benut. In de praktijk geldt namelijk voor veel SSC-onderdelen, zoals ICT, Facilitair en salarisadministratie, dat uitbreiding van de klantenkring tegen relatief geringe kosten kan plaatsvinden. Er is immers reeds een (relatief kostbare) infrastructuur neergezet.
- Bij een krimpende gemeentelijke organisatie kan de professionaliteit van het SSC op peil worden gehouden¹⁰.

Randvoorwaarde is wel dat nieuwe, externe opdrachtgevers zich zoveel als mogelijk conformeren aan de standaarden waar de gemeente Groningen voor heeft gekozen. Als met maatwerk wordt ingespeeld op de specifieke eisen en wensen van externe opdrachtgevers kan immers het streven naar standaardisatie c.q. operational excellence van het SSC worden tegengewerkt.

Dit leidt tot de volgende conclusie.

Conclusie t.a.v. werken voor derden/(regionale) samenwerking:

Werken voor derden kan –binnen randvoorwaarden- zorgen voor verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SSC.

Wij adviseren hierbij wel om voor 2014 de focus te leggen op de interne organisatie van het SSC: harmonisatie/standaardisatie van werkprocessen, inregelen van de rollen van eigenaar opdrachtgever, opdrachtnemer en klant, inregelen outputsturing, et cetera. Als deze basis 'staat' kunnen andere organisaties aangesloten worden.

¹⁰ We lichten dit als volgt toe. De omvang van de ambtelijke formatie van de gemeente Groningen zal de komende jaren naar verwachting gaan afnemen. Door deze afname zal -bij een ingeregelde groei/krimpsystematiek- ook de formatie van het SSC gaan afnemen. Hierdoor zal het aantal specialismen binnen het SSC minder worden. Toename van dienstverlening aan derden kan deze daling in de (totale) formatie van de gemeente Groningen opvangen en er daarmee voor zorgen dat de verschillende specialismen binnen het SSC op het huidige peil kunnen blijven.

Bijlage 4

Overzicht geraadpleegde bronnen en gesprekspartners

Overzicht geraadpleegde bronnen en gesprekspartners

Overzicht geraadpleegde bronnen

Onderstaand is een overzicht opgenomen van de belangrijkste geraadpleegde bronnen in het kader van dit onderzoek:

- Uitvoeringsplannen SSC: gemeenschappelijk uitvoeringsplan, Communicatie, DIV, Facilitaire Zaken, Financiën, HRM, Inkoop, Juridische Zaken en Procesinnovatie & IC.
- Concept kader nota financieel besturingsmodel.
- Programmaplan Herinrichting Begroting 2014-2015.
- Groningen Digitaal; visie op gemeentelijke innovatie met ICT 2012 – 2015.
- Digitalisering door zaakgericht werken; strategie digitalisering Groningen 2012.
- Business case digitale postkamer.
- Rapport basis- en kernregistraties.
- Projectinitiatiedocument BAG/WOZ Gouw 7.
- Jaarplan 2013 afdeling Belastingen.
- Benchmarkrapport Landelijke vereniging lokale belastingen 2011.
- Onderzoek GouwBelastingen, Insite advies.
- Evaluaties pilot ambtelijk horen.

Overzicht gesprekspartners

In onderstaande tabel hebben wij een overzicht opgenomen van de gesprekspartners in het kader van dit onderzoek.

Onderzoeksgebied	Gesprekspartners
Belastingen	Alex Bijhold, Ivar Sparreboom, Arjan Hageman, Lucel Bont, Thijs Dekker, Luuk van 't Hooge, Nick Kartowidjojo, Martin Beuker, Jelte Duister
Concernstaf	jelle.dijkstra@ groningen.nl
Communicatie	Ina Bakker, Nicolette Pinkster, Amanda Kragten, Gilbert Sewnandan, Jacques Waindrich
DIV	Anne Kuzema, Rieks Groen, Derk Schoonhoven, Geert Roggen, Lianne Visser
Facilitaire Zaken	Magda Mooibroek, Wim Roossien, Heidi van der Peijl, Johan Gritter, Hendrik Jan Withag, Chris Bel
Financiën	Karin Hunziker – Geusebroek, Tini Visker, Jopie Lindeboom, John Luschen', Paul Wiggers, Erwin Reinders
HRM	Bernard Kromme, Benno Kramer, Gerrit Hagenauw, Chris Bel, Jannie Woldhuis
Inkoop	Sibbe van der Molen
Juridische Zaken	Peter Ketelaar, Andre Hurlings
Procesinnovatie & IC	Henk Korblet
Onderzoek & Statistiek	Jeanine Vosselman
SSC	Klaas-Jan Havinga, Bert van Krieken

Bijlage 5

Resultaten benchmark

Groningen

Aantal inwoners

195.080

Grootteklasse

>100.000 inwoners

Bruto omvang ambtelijk apparaat

2.885,00 fte

Legenda celkleuringen	
Kleiner dan referentie	
Ongeveer referentie	
Groter dan referentie	
Veel groter dan referentie	

OVERHEAD

Overheadformatie uitgedrukt als percentage van het bruto ambtelijk apparaat

	Uw gemeente	Gemiddelde		Kwartaalscore		10% goedkoopste		
		Gemiddeld	Afwijking %	Kwartaal	Afwijking %	Decielscore in grootteklasse	Afwijking %	
Overhead (centraal en decentraal)	488,22 fte	16,9%	21,4%	-21,0%	20,5%	-17,4%	19,8%	-14,5%
Personeel en Organisatie	83,04 fte	2,9%	2,4%	21,5%	2,3%	25,1%	2,2%	30,8%
Leidinggevenden / hoofd	4,00	0,1%	0,2%	-25%	0,2%	-23%	0,2%	-20%
Beleidsmedewerkers P&O (incl. intern organisatieadvies)	19,10	0,7%	0,5%	-36%	0,5%	-40%	0,5%	-46%
Personeelsconsulenten / HRM-adviseurs	23,00	0,8%	0,8%	10%	0,7%	-13%	0,7%	-19%
Medewerkers personeelsadministratie (incl. functioneel applicatiebeheer)	21,20	0,7%	0,6%	19%	0,6%	22%	0,6%	28%
Arbocoördinatie / BHV coördinatie	3,24	0,1%	0,1%	-2%	0,1%	1%	0,1%	6%
Interne opleidingen en loopbaanadvies	8,00	0,3%	0,1%	275%	0,1%	266%	0,1%	304%
Secretariaat van de afdeling(en) Personeel en Organisatie	3,60	0,1%	0,1%	-9%	0,1%	-6%	0,1%	-2%
Financiën en Control (incl. F&C taken binnen decentrale bedrijfsbureaus)	168,71 fte	5,8%	7,6%	-23,5%	7,2%	-18,8%	7,0%	-16,5%
Leidinggevenden / hoofd	9,90	0,3%	0,5%	-25%	0,4%	-21%	0,4%	-18%
Controllers, beleidsmedewerkers	15,80	0,5%	1,5%	-64%	1,4%	-61%	1,4%	-60%
Planning en control, rapportage en analyse	49,50	1,7%	1,6%	10%	1,5%	16%	1,4%	20%
AQ/IC / Interne accountantsdienst / E.D.P.-audit	14,16	0,5%	0,5%	6%	0,4%	12%	0,4%	16%
Salarisadministratie	4,70	0,2%	0,4%	-63%	0,4%	-61%	0,4%	-60%
Financiële administratie (incl. projectadministratie)	60,68	2,1%	2,7%	-23%	2,6%	-19%	2,5%	-16%
Treasury / verzekeringen	11,00	0,4%	0,3%	41%	0,3%	50%	0,2%	54%
Rechtmatigheidsonderzoek, Btw-compensatie	-	0,0%	0,1%	0%	0,1%	0%	0,1%	0%
Secretariaat van de afdeling(en) Financiën en Control	2,97	0,1%	0,1%	32%	0,1%	40%	0,1%	44%
Juridische Zaken	24,12 fte	0,8%	1,0%	-17,4%	1,0%	-16,4%	0,9%	-7,1%
Leidinggevenden / hoofd	1,00	0,0%	0,1%	-48%	0,1%	-48%	0,1%	-42%
Juridisch medewerkers	22,32	0,8%	0,9%	-12%	0,9%	-11%	0,8%	-1%
Secretariaat van de afdeling(en) Juridische Zaken	0,80	0,0%	0,1%	-58%	0,1%	-58%	0,1%	-53%
Bestuurszaken en bestuursondersteuning	47,35 fte	1,6%	2,7%	-38,1%	2,6%	-36,9%	2,5%	-34,4%
Leidinggevenden / hoofd	0,95	0,0%	0,1%	-77%	0,1%	-77%	0,1%	-76%
Medewerkers	31,27	1,1%	1,6%	-34%	1,6%	-33%	1,5%	-30%
Secretariaat van afdeling Bestuurszaken en bestuursondersteuning	15,13	0,5%	0,9%	-39%	0,8%	-36%	0,8%	-36%
Communicatie en Kwaliteitszorg	39,90 fte	1,4%	1,9%	-26,5%	1,8%	-23,2%	1,8%	-23,2%
Leidinggevenden / hoofd Communicatie	2,00	0,1%	0,1%	-36%	0,1%	-34%	0,1%	-34%
Medewerkers Communicatie & Kwaliteitszorg	37,10	1,3%	1,8%	-27%	1,7%	-24%	1,7%	-24%
Secretariaat van de afdeling(en) Kwaliteitszorg	0,80	0,0%	0,0%	0%	0,0%	0%	0,0%	0%
Facilitaire dienst (inclusief uitvoerende taken)	125,11 fte	4,3%	5,9%	-25,9%	5,6%	-22,6%	5,4%	-19,7%
Leidinggevenden / hoofd	12,00	0,4%	0,2%	92%	0,2%	101%	0,2%	106%
Postverzorging, drukkerij, repro	4,00	0,1%	0,7%	-79%	0,6%	-78%	0,6%	-78%
Receptie, telefooncentrale	8,39	0,3%	0,9%	-67%	0,9%	-66%	0,8%	-65%
Beheer van gebouwen / schoonmaak	34,88	1,2%	0,6%	115%	0,5%	124%	0,5%	133%
Restauratieve voorziening	-	0,0%	0,2%	0%	0,2%	0%	0,2%	0%
Beveiliging/bodes	8,00	0,3%	0,7%	-63%	0,7%	-61%	0,7%	-59%
Documentaire informatievoorziening (bibliotheek, archief, ...)	50,43	1,7%	2,1%	-16%	2,0%	-12%	1,9%	-9%
Inkoop	4,21	0,1%	0,3%	-54%	0,3%	-52%	0,3%	-51%
Magazijnbeheer	-	0,0%	0,0%	0%	0,0%	0%	0,0%	0%
Secretariaat van de afdeling(en) Facilitaire Dienst	3,20	0,1%	0,1%	-8%	0,1%	-4%	0,1%	-1%

Som van wort formatie SSC uit uvp																	
Rijlabels	BB	Kolomlabels	Communicatie	DIV	Facilitair	Financiën	HRM	I&A	Inkoop	Juridisch	PI IC	PMO	VGM	Directie	O&S	CONCERN	Eindtotaal
20 P&O: Leidinggevenden / hoofd							4,00										4,00
21 P&O: Beleidsmedewerkers P&O (incl. intern organisatieadvies)							17,10										19,10
22 P&O: Personeelsconsulenten / HRM-adviseurs							23,90									2,00	23,90
23 P&O: Medewerkers personeelsadministratie (incl. functioneel applicatiebeheer)							21,20										21,20
24 P&O: Arbocoördinatie / BHV coördinatie							3,24										3,24
25 P&O: interne opleidingen en loopbaanadvies							8,00										8,00
26 P&O: Secretariaat van de afdeling(en) Personeel en Organisatie		2,64				8,00	2,00				1,00						9,90
40 F&C: Leidinggevenden / hoofd		0,90															9,90
41 F&C: Controllers, beleidsmedewerkers		4,80															4,80
42 F&C: Planning en control, rapportage en analyse						49,50					14,16					11,00	15,80
43 F&C: AO/IC / Interne accountantsdienst / E.D.P. - audit																	49,50
44 F&C: Salarisadministratie							4,70		9,66								14,16
45 F&C: Financiële administratie (incl. projectadministratie)						51,02											60,68
46 F&C: Treasury / verzekeringen						11,00											11,00
48 F&C: Secretariaat van de afdeling(en) Financiën en Control		5,95															5,95
50 JRZ: Leidinggevenden / hoofd										1,00							1,00
51 JRZ: Juridisch medewerkers										18,48							18,48
52 JRZ: Secretariaat van de afdeling(en) Juridische Zaken		0,83															0,83
60 B&B: Leidinggevenden / hoofd																	0,95
61 B&B: Medewerkers																	0,95
62 B&B: Secretariaat van de afdeling(en) Bestuurszaken/Bestuursond.		1,32													0,84	14,29	16,45
70 C&K: Leidinggevenden / hoofd			2,00														2,00
73 C&K: Medewerker Communicatie & Kwaliteitszorg			30,50														37,10
77 C&K: Secretariaat van de afdeling(en) Kwaliteitszorg		1,32							2,00								1,32
80 FAC: Leidinggevenden / hoofd				4,00													12,00
81 FAC: Postverzorging, drukkerij, repro						6,00											4,00
82 FAC: Receptie, telefooncentrale						4,00											8,39
83 FAC: Gebouwbeheer, schoonmaak						8,39											8,39
85 FAC: Beveiliging/bodes						33,48											34,88
86 FAC: Archief / Documentaire Informatievoorziening (bibliotheek)						8,00										1,40	8,00
87 FAC: Inkoop				50,43					4,21								50,43
89 FAC: Secretariaat van de afdeling(en) Facilitaire Dienst		4,46						145,00	11,09	23,78	10,80	19,40	3,00				216,07
92 NB: Formatie buiten scope onderzoek																	
Eindtotaal		22,23	32,50	54,43	59,87	119,52	84,14	145,00	26,96	43,26	15,16	10,80	19,40	3,00	12,53	62,66	711,46