

Evaluatie Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2

Eindrapport

59870 – Openbaar

28 november 2018

Berenschot

Evaluatie Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2

Evaluatie Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2

Philip van Veller
Daniël Huisman
Lars Bos
Wubbo Wierenga

28 november 2018

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding evaluatie	6
1.2 Onderzoeksvragen	6
1.3 Evaluatiekader	6
1.4 Werkwijze	7
1.5 Leeswijzer	8
2. De doelstellingen van de GRSA2	9
2.1 Inleiding	9
2.2 De 'aanloop naar de start' van de GRSA2	9
2.3 De bestuurlijke kaders en uitgangspunten uit het koersdocument	9
2.4 De kernwaarden uit het implementatieplan	10
2.5 De doelstellingen uit de fijnstructuur	10
2.6 Vier thema's in doelstellingen GRSA2	11
2.7 Aanbevelingen Rekenkamerrapport	12
3. Invulling van de doelstellingen	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Mate van realisatie van doelen: kwaliteit, kwetsbaarheid, continuïteit en kosten	13
3.3 Invulling uitgangspunten en randvoorwaarden	22
3.4 Ontwikkelingen (en doorvertaling) sinds Koersdocument	24
4. Bestuurlijke kaders, randvoorwaarden en sturing van de organisatie	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Structuur GRSA2	28
4.3 Bestuurlijke gremia	29
4.4 Ambtelijke sturing	31
4.5 Evaluatie bestuurlijke kaders, randvoorwaarden en sturing van de organisatie	33
5. Conclusies en aanbevelingen	36
5.1 Inleiding	36
5.2 Conclusies	36
5.3 Aanbevelingen	39

Bestuurssamenvatting

In de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2 Gemeenten (GRSA2) zijn alle taken op het gebied van bedrijfsvoering en werk & inkomen van de deelnemende gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard ondergebracht. Vanaf 1 januari 2017 is de huidige organisatie actief. De gemeenteraden besloten om de GRSA2 in 2018 te evalueren. Deze evaluatie betreft de vraag in welke mate de doelstellingen zijn gerealiseerd (kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten, continuïteit van de bedrijfsvoering), in hoeverre er invulling is gegeven aan de uitgangspunten/randvoorwaarden, welke ontwikkelingen er zijn geweest sinds de vaststelling van het koersdocument in 2014 en of deze ontwikkelingen ook zijn doorvertaald en de effecten van de taakstelling. Tot slot worden er aanbevelingen gedaan.

In het koersdocument, het implementatieplan en de fijnstructuur zijn de belangrijkste **doelstellingen** voor de GRSA2 bepaald. In essentie zijn deze doelstellingen terug te brengen tot vier thema's:

- Kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit bedrijfsvoering (waaronder de taakstelling van € 1,1 mln. en diverse KPI's);
- Couleur locale; bestuurskracht, beleidsautonomie en nabijheid;
- Bestuur en besluitvorming (eenvoudig, transparant);
- Specifieke doelstellingen (zoals talentontwikkeling).

Bij het evalueren in welke mate deze doelstellingen gerealiseerd zijn, moet worden bedacht dat het bij ambtelijke samenwerkingsverbanden doorgaans enige jaren duurt voordat gewenste doelen kunnen worden gerealiseerd. Dit gezegd hebbende leverde dit onderzoek de volgende bevindingen op:

Om de **kwaliteit van dienstverlening** te meten is een aantal KPI's bepaald. Op basis daarvan kan worden gesteld dat de GRSA2-organisatie voor de meeste indicatoren in ieder geval op het niveau van 2017 scoort. Echter, deze KPI's hebben relatief weinig informatiewaarde over de mate van realisatie van de daadwerkelijke doelen; een aanbeveling is om deze aan te passen. Door 'klanten' wordt de kwaliteit van de dienstverlening over het algemeen als voldoende beoordeeld, al verschilt het beeld tussen de drie gemeenten. Positieve uitschieter is de dienstverlening van I&A; de meeste kritiek is op P&O.

Op het gebied van **kwetsbaarheid** scoort de GRSA2-organisatie in 2018 voor de meeste indicatoren beter dan in 2017. De afhankelijkheid van de GRSA2-organisatie van externe inhuur lijkt iets te zijn afgenomen. In de ogen van betrokkenen zijn voor verschillende functies nu meerdere personen beschikbaar.

Een van de belangrijkste doelstellingen met betrekking tot **continuïteit van de bedrijfsvoeringsprocessen** was het garanderen van de P&C-producten. Hierover heerst tevredenheid. Zorgen zijn er over de afhankelijkheid van externe inhuur (en daarmee over de continuïteit op langere termijn) op bepaalde taakvelden, met name voor P&O en Financiën.

Voor de GRSA2 is nog vóór de start een (structurele) **financiële taakstelling** van € 1,1 miljoen vastgesteld. De meerjarenbegroting van de GRSA2-organisatie daalt daartoe in jaarlijkse stappen (€ 220.000 - € 230.000) naar een structurele taakstelling van € 1,1 miljoen per jaar vanaf 2022. Omdat zich sindsdien ontwikkelingen in de taken en formatie van de gemeenten hebben voorgedaan, is echter de vraag gerechtvaardigd of het niet beter is om een normpercentage van overhead (in casu van 28,36%) te hanteren. Een belangrijk risico ten aanzien van het realiseren van de financiële doelstellingen is de huidige omvang van de inhuur. De inhuur zorgt tevens voor risico's ten aanzien van bijvoorbeeld kwetsbaarheid.

Als expliciete en zelfstandige doelstelling is door de gemeenten '**couleur locale**' gedefinieerd. Dit staat op gespannen voet met **harmonisatie en standaardisatie**. Op alle taakvelden van de GRSA2 zijn daarmee reeds vorderingen gemaakt. Er is ook nog veel potentie. Dat dit nog niet ten volle is benut ligt deels aan tijdsdruk in de nieuwe organisatie, en deels aan het maatwerk dat vanuit de verschillende gemeenten wordt gevraagd.

Uit de met de klantorganisatie gevoerde gesprekken blijkt dat er **draagvlak** is voor de GRSA2-organisatie. Men geeft de prestaties een ruime voldoende. Deze ruime voldoende moet wel (blijvend) worden verdiend.

De **bestuurlijk-juridische structuur** van de GRSA2 is over het algemeen eenvoudig en transparant en past goed bij de manier waarop de deelnemende gemeenten de bedrijfsvoeringstaak willen beleggen. De deelnemers aan de verschillende onderdelen hebben nog wel moeite om hun rol passend in te vullen.

Als **algemeen beeld** trekken wij uit deze vroege evaluatie de conclusie dat de GRSA2 goed op weg is. Op een groot aantal doelstellingen worden goede resultaten geboekt. Aandachtspunten zijn er natuurlijk ook. Deze zijn goed vergelijkbaar met aandachtspunten die wij elders aantreffen en worden grotendeels reeds opgepakt.

Tot slot doen wij op grond van deze evaluatie de volgende **aanbevelingen**:

- Herijk de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer:
 - Verklein het bestuur om de slagvaardigheid te vergroten;
 - Verzakelijk het maken van onderlinge afspraken;
 - Overweeg om de 'status aparte' van Werk & Inkomen te vertalen naar een eigen governance op dit taakgebied;
 - Breng helderheid in sturingsfilosofie en rolvastheid;
- Creëer meer bewustwording van de 'professionele driehoek' GRSA2-professional-klant;
- Stel een harmonisatie- en standaardisatie-agenda op en voer deze programmatisch uit;
- Herdefinieer de taakstelling tot een normpercentage overhead van 28,36%;
- Ontwikkel in aansluiting daarop een 'trap op, trap af' systematiek voor de overhead, zodat de taakstelling meeademt met de omvang van de gemeentelijke organisaties in 'goede' en 'slechte' tijden;
- Heroverweeg de kritische prestatie indicatoren (KPI's) op de drie K's;
- Betrek de raden meer bij de GRSA2 organisatie door beter te communiceren (zonder hen in de plaats van de colleges te zetten);
- Ontwikkel een toekomstperspectief op de samenwerking.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding evaluatie

In de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2 Gemeenten (GRSA2) zijn alle taken op het gebied van bedrijfsvoering en Werk & Inkomen van de deelnemende gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard ondergebracht. Vanaf 1 januari 2017 is de huidige organisatie actief. Op dit moment bestaat de GRSA2 uit ruim 220 medewerkers.

De gemeenteraden van de drie deelnemende gemeenten hebben in de herfst van 2015 ingestemd met de huidige vorm van de GRSA2. Daarbij werd tevens het besluit genomen om de GRSA2 in 2018 te evalueren. De evaluatie betreft onder meer de realisatie van de doelstellingen tot op dit moment, het volgen van de uitgangspunten en de realisatie van de taakstelling tot nu toe.

Om een zo geobjectiveerd mogelijke evaluatie te waarborgen, is ervoor gekozen om deze evaluatie door een extern bureau te laten uitvoeren. In de periode september – november 2018 heeft een team van Berenschot deze evaluatie uitgevoerd, met dit evaluatierapport als uitkomst.

Deze evaluatie is niet de eerste evaluatie van de GRSA2 in haar huidige vorm. Reeds in 2017 kwam het rapport 'A2-samenwerking en route' uit van de Rekenkamercommissies van Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard. (zie hierover de noot op pagina 8)

1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek worden de volgende centrale onderzoeksvragen belicht. Deze kwamen voort uit de vraag van de formele opdrachtgever, te weten de Directieraad van de GRSA2:

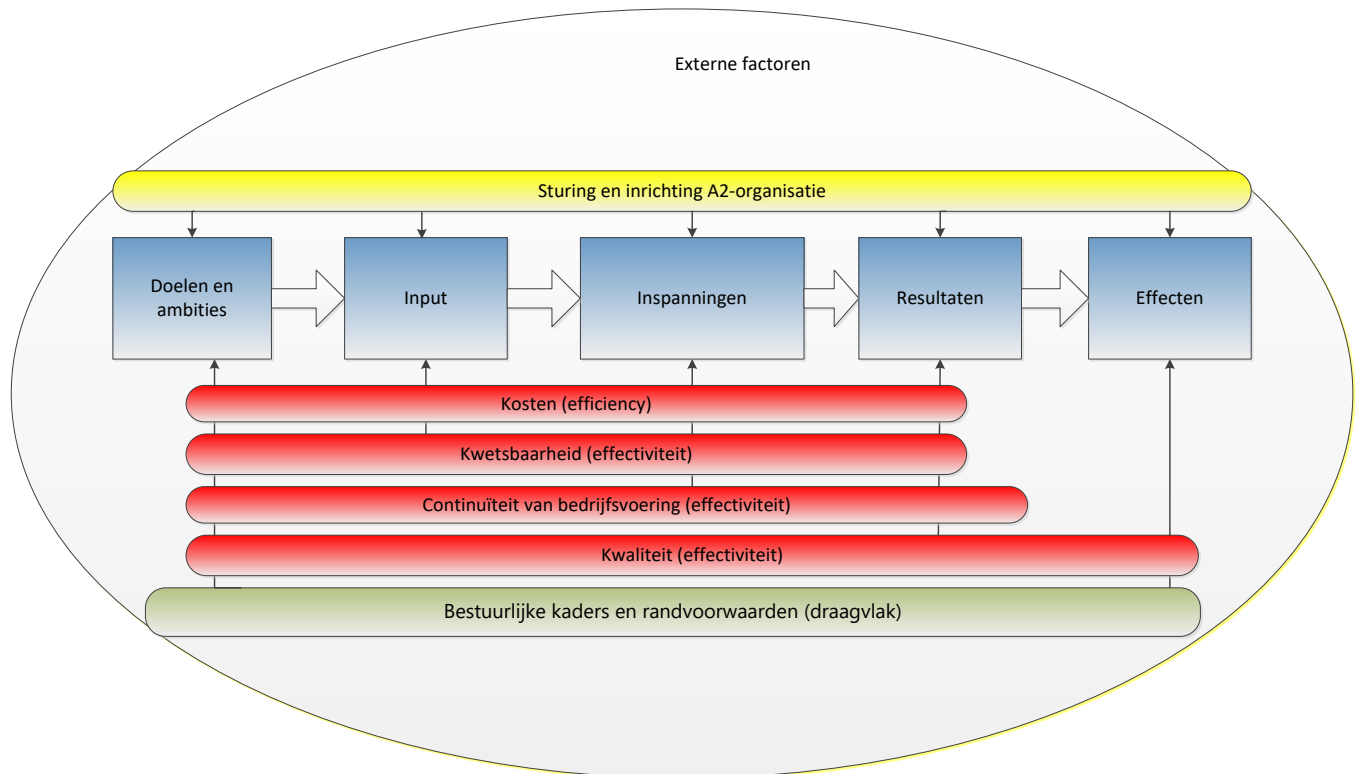
1. In welke mate zijn de doelstellingen van de GRSA2 nu al reeds gerealiseerd, te weten:
 - a. Verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering;
 - b. Verminderen van de kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering;
 - c. Borgen van de continuïteit van de bedrijfsvoeringsprocessen;
 - d. Verlaging van de kosten van bedrijfsvoering.
2. In hoeverre is er invulling gegeven aan de uitgangspunten/randvoorwaarden door zowel de A2 organisatie als door de drie gemeentelijke organisaties, zoals vastgelegd in het koersdocument, het implementatieplan en de fijnstructuur?
3. Welke ontwikkelingen zijn er geweest sinds de vaststelling van het koersdocument in 2014, die een belangrijk effect hebben gehad op de gemeenten, op de A2 organisatie, op de doelstellingen en op de uitgangspunten?
4. Zijn de bovengenoemde ontwikkelingen ook doorvertaald naar de organisaties, doelstellingen, uitgangspunten en taakstelling?
5. Heeft de taakstelling positieve of negatieve effecten gehad op de ontwikkeling van de GRSA2 en op de uitgangspunten van de samenwerking?
6. Geef aanbevelingen voor de (ontwikkeling van de) A2 samenwerking binnen de context van de huidige samenwerking en voor het realiseren van de doelstellingen.

De antwoorden op deze onderzoeksvragen komen in de verschillende hoofdstukken aan de orde.

1.3 Evaluatiekader

Op basis van de onderzoeksvragen is een evaluatiekader afgestemd met de Directieraad van de GRSA2. De onderzoeksvragen richten zich op verschillende aspecten van de kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten ("de 3 K's") van de bedrijfsvoering en de continuïteit van de bedrijfsvoeringsprocessen. Ook zien de onderzoeksvragen op een evaluatie van de randvoorwaarden en uitgangspunten die bij aanvang van de nieuwe vorm van de GRSA2 in 2014 en 2015 werden geformuleerd. Daarmee richt de evaluatie zich niet op de 3 K's en de continuïteit alleen, maar ook op de sturing (de inrichting en werkwijze) van de organisatie en het draagvlak voor het samenwerkingsverband.

Deze grootheden hebben nauw verband met elkaar, maar hebben in de evaluatie ook hun eigen zelfstandige waarde. In het hieronder afgebeelde model wordt weergegeven hoe de begrippen kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid, sturing en draagvlak zich tot elkaar verhouden:



Bij het terugkijken leggen wij een verbinding tussen de doelen en ambities, zoals bijvoorbeeld neergelegd in het koersdocument, via de input in geld en middelen naar de geleverde inspanningen. Onder inspanningen vallen al die activiteiten die gericht zijn op het bereiken van een resultaat. Deze activiteiten worden geleverd door de organisatie van de GRSA2, maar ook door de bestuurders, management en medewerkers van de deelnemende gemeenten. Deze inspanningen leiden tot een bepaalde output (resultaten) die weer bepaalde effecten tot gevolg hebben die als het goed is de ambities beantwoorden. Effecten die overigens beïnvloed worden door externe factoren zodat niet altijd makkelijk te bepalen is of bepaalde effecten een gevolg zijn van de inspanning van de GRSA2. De ontwikkeling van de arbeidsmarkt is bijvoorbeeld een belangrijke exogene factor, net zoals decentralisaties. De externe factoren grijpen in op de effecten, maar kunnen bijvoorbeeld ook (zouden moeten) leiden tot aangepaste doelstellingen.

De grootheden van kosten, kwetsbaarheid, continuïteit van bedrijfsvoering en kwaliteit spelen net als de sturing en de bestuurlijke kaders langs al deze elementen; zij worden dus er langs afgebeeld en komen in de fases van doelen tot en met resultaten terug.

Op dit model en de methodiek om deze uit te werken heeft de Directieraad van de GRSA2 in het startgesprek akkoord gegeven.

1.4 Werkwijze

Deze evaluatie is een onafhankelijke beoordeling over de mate waarin de doelstellingen van de GRSA2 zijn behaald. Om deze beoordeling goed te onderbouwen, is tijdens de uitvoering van het onderzoek zorgvuldig onderscheid gemaakt tussen feiten, meningen en oordelen. Het evaluatiekader dient daarbij als richtsnoer voor de ordening van de informatie.

In deze evaluatie speelt feitelijke informatie een sleutelrol. We hebben ons daarbij gebaseerd op een groot aantal documenten van de GRSA2, waaronder het rapport van de Rekenkamercommissies¹. Op basis van de analyse werd een aantal voorlopige bevindingen opgesteld. Op basis daarvan is een groot aantal interviews afgenomen met raadsleden, de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten, de directie en medewerkers van de GRSA2 en secretarissen en medewerkers van de deelnemende gemeenten. In de gesprekken is enerzijds getoetst of het eerste beeld dat uit de documenten is ontstaan, wordt herkend door de geïnterviewden. Daarnaast zijn de resultaten van de analyse ter waardering aan de geïnterviewden voorgelegd.

Tijdens het verzamelen van de feiten en meningen werden experts van Berenschot nadrukkelijk betrokken, om te ondersteunen in de analyse van de onderzochte situatie.

De feiten, meningen en de inzichten van de experts zijn samengebracht in een tweede analyse, die onze interpretatie van de feitelijke ontwikkeling beschrijft en een onderbouwd antwoord geeft op de onderzoeksvragen. Op basis daarvan zijn we gekomen tot een onafhankelijke beoordeling over de mate waarin de doelstellingen van de GRSA2 zijn behaald. Ook vormde de tweede analyse de basis voor de aanbevelingen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelstellingen van de GRSA2 besproken. Dit resulteert in vier (groepen van) doelstellingen die in hoofdstuk 3 en 4 worden geëvalueerd.

In hoofdstuk 3 worden vervolgens de kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten ("de 3 K's") van de bedrijfsvoering en de continuïteit van de bedrijfsvoeringsprocessen geëvalueerd. Daarbij wordt ook de doorwerking van de taakstelling betrokken. Ook gaan we in op bepalende externe factoren.

Hoofdstuk 4 evalueert de doelstellingen rond bestuur en besluitvorming, in samenhang met de doelstelling van couleur locale.

In hoofdstuk 5 worden de conclusies neergezet en aanbevelingen geformuleerd voor de (ontwikkeling van de) A2 samenwerking binnen de context van de huidige samenwerking en externe factoren.

¹ Dit onderzoek richtte zich primair op de al langer lopende samenwerkingen op het terrein van ICT, juridische zaken en Werk & Inkomen. Ook werd aandacht besteed aan de samenwerking op het terrein van personele zaken, die destijds formeel nog niet in de GR was opgenomen. Er werd ook ingegaan op de meest recente relevante ontwikkelingen in 2017 op het gebied van kaders, doelstellingen en sturing. Echter de prestaties sinds 1-1-2017 van de nieuwe organisatie waren niet meegenomen.

2. De doelstellingen van de GRSA2

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk begint met een kort overzicht van de aanloop naar de start van de GRSA2 op 1 januari 2017 en geeft daarna een overzicht van de uitgangspunten, doelstellingen en randvoorwaarden die voor de GRSA2 zijn opgesteld. Het hoofdstuk eindigt met het samenvatting van al deze doelstellingen in vier thema's die aan de GRSA2 zijn meegegeven. Dit maakt het mogelijk om de doelstellingen later in dit rapport goed te evalueren.

2.2 De 'aanloop naar de start' van de GRSA2

In deze evaluatie van de GRSA2 is het verschijnen van het Koersdocument en implementatieplan "Nog krachtiger en dichterbij" (februari 2014), het startpunt. In het Koersdocument en het implementatieplan werden de plannen voor een geïntensiverde samenwerking in de GRS A2-gemeenten vastgelegd en ongewijzigd goedgekeurd door de drie colleges van B&W en de gemeenteraden van Heeze-Leende en Cranendonck. De gemeenteraad van Valkenswaard amendeerde echter op 26 maart 2015 de voorgestelde plannen op een aantal punten. Uit deze amendementen, uitgewerkt in de notitie "A2 de koerscorrectie" blijkt dat de gemeenteraad van Valkenswaard het met name belangrijk vindt dat de GRSA2 niet teveel een eigen profiel krijgt. Zo vroeg de gemeenteraad expliciet om garanties dat de taken van GRSA2 beperkt blijven, dat GRSA2 zich slechts profileert als een uitvoerende instantie ten dienste van de A2 gemeenten (een "lage profileringsdrang") en wilde de gemeenteraad gedetailleerd inzicht in de begroting en organisatie.

De amendementen waren van dien aard dat de drie colleges en de drie raden opnieuw moesten stemmen over de Koers en het implementatieplan. In oktober 2015 hebben de drie raden van de gemeenten de koers en het implementatieplan goedgekeurd. Het amendement, de koers en het implementatieplan werden meegenomen in een fijnstructuur. Een en ander leidde ook tot een nieuwe planning waarin de formele startdatum van de doorontwikkelde vorm werd gepland op 1 januari 2017.

2.3 De bestuurlijke kaders en uitgangspunten uit het koersdocument

In het koersdocument 'Nog krachtiger en dichterbij' van 18 februari 2014 wordt een tiental bestuurlijke kaders en uitgangspunten geformuleerd dat dient als fundament van de GRSA2. Deze luiden als volgt:

10 bestuurlijke kaders en uitgangspunten uit het koersdocument

- | | |
|---|--|
| 1. De zelfstandigheid en beleidsautonomie van de drie gemeenten blijven onaangetast c.q. de bestuurskracht van de drie individuele gemeenten wordt versterkt door de GRSA2. Er is en blijft binnen de GRSA2 ruimte voor het waarborgen van de 'couleur locale'. | 2. Alle bedrijfsvoeringstaken, inclusief belastingen en gegevensbeheer, van de drie gemeenten worden samengebracht in de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2-gemeenten. |
| 3. Samenwerking op uitvoeringstaken wordt benut wanneer kansen hiertoe zich evident voordoen, bijvoorbeeld in geval van nieuwe ontwikkelingen, maar heeft in de fase van doorontwikkeling niet de prioriteit. | 4. Op beleidstaken kan de samenwerking ambtelijk worden gezocht, maar voor dit moment is het geen doel op zich om dergelijke initiatieven binnen de GRSA2 te laten landen. |
| 5. De bundeling van de bedrijfsvoeringstaken binnen de GRSA2 dient één jaar na definitieve politiek-bestuurlijke besluitvorming over dit koersdocument operationeel te zijn. Uitgaande van besluitvorming voor het zomerreces van 2014, wordt als beoogde startdatum aangehouden 1 juli 2015. | 6. 'Samen' is het uitgangspunt voor de doorontwikkeling van de A2-samenwerking tot een samenwerking op alle bedrijfsvoeringstaken. Ofwel, alle drie de gemeenten brengen hetzelfde takenpakket onder in de samenwerking. Er vindt geen 'cherry picking' in het takenpakket plaats. |

10 bestuurlijke kaders en uitgangspunten uit het koersdocument

- | | |
|--|--|
| <p>7. Ten behoeve van een zorgvuldige politiek-bestuurlijke besluitvorming bestaat aan de voorzijde van het in te zetten proces transparantie over zowel de inhoud van als het proces tot de doorontwikkeling van de samenwerking.</p> | <p>8. De juridische, bestuurlijke en ambtelijke organisatievorm kenmerkt zich in al haar facetten door efficiency en nabijheid. Nabijheid komt tot uiting in zowel fysieke zin (door de wijze van huisvesting) als ook in gevoelsmatige zin; medewerkers kennen de gemeenten en haar (interne) klanten, herkennen de klantvragen en spelen hier proactief op in.</p> |
| <p>9. De samenwerking wordt bestuurlijk-juridisch en ambtelijk eenvoudig en transparant ingericht. De governance-structuur is passend bij het type taak dat in de samenwerking is belegd (bedrijfsvoering), sluit aan bij de wens van 'grip' vanuit de individuele gemeenten en houdt waar mogelijk rekening met het voorkomen van bestuurlijke en ambtelijke drukte en coördinatielast.</p> | <p>10. De samenwerking leidt niet structureel tot nadeelgemeenten in financiële zin. Er wordt gezocht naar een passende eenvoudige en uniforme verdeelsystematiek.</p> |

2.4 De kernwaarden uit het implementatieplan

In het implementatieplan 'Nog krachtiger en dichterbij' van 16 oktober 2014 wordt het koersdocument verder uitgewerkt. In dit implementatieplan worden de volgende kernwaarden van de GRSA2 genoemd:

- **Klantgericht:** de GRSA2 is gericht op het maximaal ondersteunen van haar klanten, dat wil zeggen de gemeentelijke organisaties en de inwoners, instellingen en bedrijven die met medewerkers van het samenwerkingsverband te maken krijgen. Dit doet zij door proactief mee te denken en kwalitatief hoogwaardig, snel en betrouwbaar te ondersteunen.
- **Kwaliteit:** de GRSA2 spant zich in tot het leveren van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening. Er is volop ruimte voor specialisatie en kennisdeling, zowel binnen als tussen afdelingen. Talent wordt gewaardeerd en persoonlijke ontwikkeling van medewerkers krijgt de ruimte.
- **Integraliteit:** de GRSA2 borgt integraliteit. Dit heeft betrekking op de organisatie zelf, wat zich uit in samenhang tussen de afdelingen en diverse taakvelden. Het heeft eveneens betrekking op de relatie tussen het samenwerkingsverband en de gemeentelijke organisaties. De GRSA2 functioneert in nabijheid van de gemeenten en kan het primair proces zo maximaal ondersteunen.
- **Efficiency:** de GRSA2 is een efficiënte organisatie. Lijnen zijn kort, organisatiestructuren eenvoudig en werkprocessen zoveel mogelijk op elkaar afgestemd.

2.5 De doelstellingen uit de fijnstructuur

Het koersdocument en het implementatieplan waren het kader om de GRSA2 organisatie op te zetten. Aan het begin van 2016 werd daartoe een projectorganisatie opgezet. Deze heeft als verantwoordelijkheid de GRSA2-organisatie in te richten voor de nieuwe taken die ze gaat uitvoeren. Hoe de GRSA2 eruit gaat zien, werd beschreven in een uitgebreide fijnstructuur. Deze fijnstructuur werd op 26 september 2016 aangeboden aan het Algemeen Bestuur. In de aanbiedingsnotitie wordt gesteld dat er twee hoofddoelen voor de GRSA2 2 zijn:

- Kwaliteit met behoud van de "couleur locale"
- Efficiency bereiken (1,1 miljoen in de periode 2017-2022).

Verder is relevant dat de fijnstructuur en het daarbij behorende functieboek alleen betrekking hebben op de *bedrijfsvoeringstaken* (de zogenaamde PIJOFACH-taakvelden). De organisatie van het taakveld W&I is geen onderdeel van de fijnstructuur.

In de fijnstructuur zelf worden de volgende vier doelstellingen genoemd:

1. Het behoud van kwaliteit met behoud van de “couleur locale”
2. het borgen van de continuïteit,
3. het verbeteren van de dienstverlening en
4. het verminderen van de kwetsbaarheid.

2.6 Vier thema's in doelstellingen GRSA2

De doelstellingen in de verschillende documenten van vóór de start, zijn in essentie terug te brengen tot vier thema's. Deze vier thema's werken wij verder uit in deze evaluatie van de GRSA2.

Thema 1: kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit bedrijfsvoering

Deze doelstellingen komen terug in alle documenten. Dit thema is sterk gericht op de bedrijfsvoering en bedrijfsvoeringsprocessen die in de GRSA2 zijn ondergebracht.

Onder kosten vallen onder andere de lagere norm voor de overhead van 28,36% en de taakstelling van € 1,1 miljoen. Aan de kwaliteit van de GRSA2 wordt een aantal doelstellingen gekoppeld. Zo benoemt het implementatieplan klantgerichtheid als belangrijke waarde. Daarnaast is integraliteit zowel intern, door de bedrijfsvoering van de verschillende gemeentetaken beter op elkaar aan te laten sluiten, als extern, door de gemeentelijke organisaties op onderdelen samen te brengen. Dit gebeurt vooral om harmonisatie en standaardisatie mogelijk te maken. Harmonisatie en standaardisatie worden gezien als *middel* om slagen op het gebied van kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit te maken. In de fijnstructuur is hierover het volgende opgenomen:

voor het behalen van de efficiencyvoordelen is het zoveel als mogelijk harmoniseren van alle werkprocessen, systemen, formats, (inrichting van) administraties en waar mogelijk beleid op alle taken de daaruit volgende producten en diensten noodzakelijk. Nieuwe zaken worden zoveel mogelijk gezamenlijk opgepakt. Het uitgangspunt is 'harmoniseren en standaardiseren, tenzij....'.

Thema 2: couleur locale; bestuurskracht, beleidsautonomie en nabijheid

In alle hiervoor besproken documenten en tijdens alle consultaties van bestuurders en gemeenteraadsleden wordt consequent het belang van de couleur locale benadrukt. Deze couleur locale wordt in het koersdocument gekoppeld aan bestuurskracht en beleidsautonomie. Dit citaat uit het koersdocument laat de relatie tussen deze drie concepten mooi zien:

De zelfstandigheid en beleidsautonomie van de drie gemeenten blijven onaangetast c.q. de bestuurskracht van de drie individuele gemeenten wordt versterkt door de GRSA2. Er is en blijft binnen de GRSA2 ruimte voor het waarborgen van de “couleur locale”.

Kortom, de GRSA2 geeft gemeenten de mogelijkheid om zelfstandige gemeenten te blijven en een lokale invulling te borgen. Gemeenten bepalen het beleid en de GRSA2 levert de bestuurskracht om het beleid uit te voeren. In de uitvoering varieert de GRSA2 zodanig dat recht wordt gedaan aan lokale verschillen en daarop gebaseerde voorkeuren. Dit is het waarborgen van de couleur locale.

Volgens het koersdocument is nabijheid een voorwaarde voor het waarborgen van de couleur locale:

Nabijheid komt tot uiting in zowel fysieke zin (door de wijze van huisvesting) als ook in gevoelsmatige zin; medewerkers kennen de gemeenten en haar (interne) klanten, herkennen de klantvragen en spelen hier proactief op in.

De nadruk op nabijheid dient ook om te voorkomen dat de GRSA2 gevoelsmatig teveel op afstand komt te staan van de gemeenten en het gemeentelijk apparaat.

Thema 3: bestuur en besluitvorming

Er staan in de onderzochte documenten veel doelen over het bestuur van en de besluitvorming door de GRSA2. Het gaat om de volgende doelen:

1. De samenwerking moet bestuurlijk-juridisch en ambtelijk eenvoudig en transparant zijn;
2. De samenwerking leidt niet tot bestuurlijke en ambtelijke drukte en coördinatielast;
3. De governance-structuur is passend voor de bedrijfsvoeringstaak;
4. De individuele gemeenten hebben grip op de organisatie;
5. Er is een zorgvuldig politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces dat transparant is over de inhoud en het proces van besluitvorming.

Thema 4: specifieke doelstellingen

Naast deze grote drie thema's staan in het koersdocument nog enkele specifieke doelstellingen:

- 'Samen' is het uitgangspunt voor de doorontwikkeling van de A2-samenwerking tot een samenwerking op alle bedrijfsvoeringstaken. Ofwel, alle drie de gemeenten brengen hetzelfde takenpakket onder in de samenwerking. Er vindt geen 'cherry picking' in het takenpakket plaats.
- De samenwerking leidt niet structureel tot nadeelgemeenten in financiële zin.
- De bundeling van de bedrijfsvoeringstaken binnen de GRSA2 diende één jaar na definitieve politiek-bestuurlijke besluitvorming over dit koersdocument operationeel te zijn. Uitgaande van besluitvorming voor het zomerreces van 2014, werd destijds als beoogde startdatum aangehouden 1 juli 2015.
- Over het personeelsbeleid staat in het implementatieplan dat er volop ruimte is voor specialisatie en kennisdeling, zowel binnen als tussen afdelingen. Talent wordt gewaardeerd en persoonlijke ontwikkeling van medewerkers krijgt de ruimte.

2.7 Aanbevelingen Rekenkamerrapport

Zoals in de inleiding reeds vermeld, publiceerden de Rekenkamercommissies van Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard in 2017 het rapport 'A2-samenwerking en route'. Hierin werden geen nieuwe doelstellingen geformuleerd, maar wel enige aanbevelingen meegegeven om de doelstellingen (beter) te halen:

- Raden en colleges: kom versneld tot de strategische koersbepaling over de samenwerking op langere termijn;
- Colleges: werk met meer realistische planningen in het samenwerkingsproces;
- Colleges, ambtelijke organisaties, bestuur en organisatie GRS A2: werk in de P&C-cyclus (begroting en het jaarverslag) de doelstellingen verder uit;
- Raden en colleges: beleg een gezamenlijke bijeenkomst voor het maken van meer specifieke afspraken ter nadere uitwerking van de gekozen governance-structuur binnen de GRS A2;
- Raden en IOGAS: investeer in het versterken van een gemeenschappelijke cultuur rondom de A2-samenwerking;
- Raden: gebruik de P&C cyclus zoveel mogelijk als hét sturings- en controle-instrument;
- Bestuur en organisatie GRSA2: etaleer de prestaties beter naar de gemeenten en in het bijzonder naar de raden.

3. Invulling van de doelstellingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de eerste vijf centrale onderzoeksvragen. Dit betreft de volgende vragen:

1. In welke mate heeft de GRS A2 organisatie de doelstellingen reeds gerealiseerd met betrekking tot kwaliteit, kwetsbaarheid, continuïteit en kosten?
2. In welke mate is invulling gegeven aan de uitgangspunten/ randvoorwaarden van de A2 organisatie?
3. Welke relevante ontwikkelingen zijn er geweest (sinds het Koersdocument)?
4. In hoeverre zijn deze ontwikkelingen doorvertaald naar GRS A2 organisatie?
5. Wat is de invloed van de taakstelling op de ontwikkeling van de GRS A2?

Disclaimer

Bij het terugkijken en evalueren past in de eerste plaats een belangrijke relativerende opmerking. In de GRSA2 organisatie zijn pas sinds 2017 alle bedrijfsvoeringstaken ondergebracht. In de eerste één tot drie jaar moet rekening worden gehouden met frictie- en opstartproblematiek (met de daarbij behorende kosten). Deze opstartproblematiek treedt op door het afscheid van de oude organisatie, de inrichting van de nieuwe organisatie en productiviteitsverlies door inregelen en gebrek aan gewenning. Het duurt dus enige jaren voordat de gewenste doelen gerealiseerd kunnen worden. Bij de hierna te bespreken bevindingen ten aanzien van de mate van realisatie van de doelstellingen is dit een belangrijke factor om in het achterhoofd te houden.

3.2 Mate van realisatie van doelen: kwaliteit, kwetsbaarheid, continuïteit en kosten

In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin de GRSA2 organisatie in staat is gebleken om de gestelde doelen te realiseren. Hiervoor gebruiken we -voor zover beschikbaar- de volgende bronnen:

- De rapportages vanuit de P&C cyclus en andere relevante documenten.
- De gevoerde gesprekken met de diverse betrokkenen.

Wat betreft de rapportages vanuit de P&C cyclus merken wij het volgende op. Bij de start van de GRSA2 samenwerking zijn geen kritische prestatie indicatoren (KPI's) voor de doelen inzake kwaliteit, kwetsbaarheid, continuïteit en kosten vastgesteld. In het najaar van 2016 is besloten om deze met ingang van de begroting 2017 op te nemen, om zo de voortgang van het behalen van de doelstellingen van de GRSA2 organisatie op een objectieve manier te kunnen meten. Hierbij is afgesproken dat het jaar 2017 als 0-meting wordt gebruikt. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de mate waarin de GRSA2 organisatie er in slaagt om genoemde doelen te behalen geanalyseerd.

3.2.1 Verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering

Het op peil houden, of zelfs verbeteren, van de kwaliteit van de dienstverlening van bedrijfsvoering was één van de doelen van de nieuwe GRSA2 organisatie. Hierbij zijn een aantal uitgangspunten geformuleerd: de inhoud is juist, toegespitst op de situatie en geleverd volgens afgesproken planning. Om de kwaliteit van dienstverlening te meten zijn in de begroting 2017 de volgende KPI's opgenomen (zie ook de nu volgende tabel): bezwaren (%) ten opzichte van aanslagen belastingen, aantal mediation-trajecten belastingen, tijdigheid van P&C-documenten, kwaliteit van P&C-documenten, aantal uitkeringen W&I en klanttevredenheid W&I.

Ten aanzien van deze KPI's merken wij op dat deze in onze visie een relatief beperkte informatiewaarde hebben inzake het functioneren van de GRSA2 organisatie. Een deel van de indicatoren gaat over een aantal specifieke activiteiten van de GRSA2, bijvoorbeeld de bezwaren en mediation trajecten bij belastingen. Daarnaast is het voor sommige indicatoren onduidelijk wat de invloed van de GRSA2 organisatie is op het behalen van de prestatie, het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal verstrekte uitkeringen. Voor de hierna te behandelen indicatoren inzake kwetsbaarheid en continuïteit geldt hierbij hetzelfde.

Omdat het jaar 2017 als 0-meting is gebruikt en het lopende jaar nog niet ten einde, is ervoor gekozen om deze waarden te vergelijken met het meest recente P&C-product, namelijk de 1^e bestuursrapportage 2018. Daarnaast hebben wij de scores op de KPI's tot en met september 2019 bij de GRSA2 organisatie opgevraagd. Hieronder zijn de verschillende KPI's met betrekking tot kwaliteit gepresenteerd voor de drie genoemde meetmomenten.

Kwaliteit van de dienstverlening (in nabijheid, met efficiency en flexibiliteit)			
<i>Indicator</i>	<i>Prestatie 2017</i>	<i>Prestatie t/m 04-2018</i>	<i>Prestatie t/m 09-2018</i>
Belastingen: bezwaren t.o.v. aanslagen (%)	0,75	0,85	0,74
Belastingen: Mediation trajecten t.o.v. aanslagen (%)	0,72	1,12	1,12
W&I; aantal uitkeringen	993	989	967
Gemiddeld aantal dagen betaaltermijn	33	26	Niet beschikbaar
Gemiddeld aantal ICT meldingen per medewerker	12,8	3,5	9,09
W&I; doorlooptijd aanvragen (dagen)	20	19	19,7

Bronnen: 1^e Bestuursrapportage 2018 GRS A2 (pag. 3) & gegevens t/m 09-2018 opgevraagd bij GRSA2 t.b.v. dit rapport (10-2018)

In een vergelijking van de scores op de drie meetmomenten van de indicatoren vallen de volgende zaken op:

- Het aantal mediation-trajecten op het gebied van belastingen is licht toegenomen, van 0,72% in 2017 naar 1,12% in 2018.
- De gemiddelde betaaltermijn is verbeterd, van gemiddeld 33 dagen in 2017 naar 26 dagen in 2018. Hierbij moet worden opgemerkt dat het hier de prestatie tot en met april 2018 betreft. Voor de periode tot en met september 2018 waren nog geen cijfers beschikbaar.
- Het aantal uitkeringen bij W&I is licht gedaald, van 993 in 2017 naar 967 in 2018.
- Het gemiddeld aantal ICT-meldingen per medewerker lijkt in september 2018 ongeveer op hetzelfde niveau te zitten als 2017: gemiddeld ongeveer 1 ICT-melding per medewerker per maand.

Op basis hiervan kunnen we concluderen dat de GRSA2-organisatie in 2018 voor de meeste indicatoren op het gebied van kwaliteit in ieder geval op het niveau van 2017 scoort. Enige uitzondering is het aantal mediaton trajecten (%) bij belastingen. Verbeteringen zijn zichtbaar bij de gemiddelde betaaltermijn van facturen (t/m 04-2018). Tevens is er een daling van het aantal uitkeringen bij W&I zichtbaar, maar daarbij spelen vanzelfsprekend veel meer factoren een rol dan alleen het functioneren van de GRSA2.

Coachingtraject resultaatgericht werken

In september 2018 heeft Raadhuis Advies een rapport opgeleverd inzake 'Coachingtraject resultaatgericht werken'. Deze opdracht richtte zich op de adviseurs en consultants van bedrijfsvoering. Het doel van het coachingtraject was de betreffende medewerkers meer bewust te maken van de veranderde situatie waarin zij opereren en hen daarmee op weg te helpen bij de invulling van hun taak. Er werden hierbij drie ontwikkelvelden onderscheiden. Per ontwikkelveld geven wij een aantal bevindingen uit de rapportage weer, die een relatie hebben met de kwaliteit van de bedrijfsvoering:

1. Klantgerichtheid/ klantgericht werken. Bevindingen ten aanzien van dit ontwikkelveld zijn onder meer:
 - Met de klanten worden vooraf te weinig sluitende afspraken gemaakt over de aard en omvang van de werkzaamheden.
 - De A2-organisatie durft geen 'neen' te verkopen en levert daardoor meer werk dan waartoe strikt genomen de capaciteit van de A2-organisatie in staat is. Dit wordt nog eens extra bemoeilijkt door het vrijwel ontbreken van heldere en werkbare kaders.

2. Resultaatgericht werken. Bevindingen zijn onder meer:

- Veel deelnemers aan de gehouden workshops menen dat een zakelijke, resultaatgerichte werkhouding niet samen kan gaan met een goede klantrelatie. Bovendien zagen veel deelnemers dit niet als hun verantwoordelijkheid, maar meer iets voor het management.
- Uit de gesprekken kwam naar voren dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over interne afspraken ten aanzien van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

3. Persoonlijk leiderschap. Bevindingen zijn onder andere:

- Er wordt geconstateerd dat in de turbulente ontwikkelfase waarin de A2-organisatie zich momenteel bevindt nog te weinig gebruik wordt gemaakt van alle denk- en organisatiekracht die op de werkvloer beschikbaar is. Bij sommigen is er een afwachtende houding, waarbij naar het management wordt gekeken om te komen met goede ideeën.
- Regelmatig wordt aandacht gevraagd voor het feit dat binnen de A2-organisatie relatief veel externen functioneren. Dat heeft als risico dat de balans tussen vast en flexibel verstoord wordt en daardoor de opbouw van een stabiele organisatie bemoeilijkt wordt.
- Er zijn veel ideeën voor verbeteringen van de organisatie, maar het ontbreekt aan een herkenbare en efficiënte aanpak om deze met elkaar te bespreken.

Betrokkenen over kwaliteit van de bedrijfsvoering

De kwaliteit van de dienstverlening wordt door klanten over het algemeen als voldoende beoordeeld, al verschilt het beeld tussen gemeenten.

Als positieve uitschieter wordt de dienstverlening van I&A genoemd. Met name de ICT-helpdesk wordt door verschillende betrokkenen geroemd om de uitstekende kwaliteit. Ook is men over het algemeen tevreden over de afwikkeling van problemen en het aanleveren van informatie door I&A. Het feit dat op het taakgebied van I&A al langere tijd wordt samengewerkt binnen de GRSA2 wordt hierbij genoemd als een van de mogelijke verklaringen van het succes van de afdeling. Het zou hiermee als wenkend perspectief kunnen fungeren voor taakgebieden waarop minder lang binnen GRSA2-verband wordt samengewerkt. Verder hebben bestuurders vaak niet door dat bepaalde mensen voor de GRSA2-organisatie werken: *“werkt onze financiële man voor GRSA2?”*. Een ander aspect dat zorgt voor een toename in de kwaliteit is kennisdeling tussen medewerkers van de GRSA2 organisatie. Uit het rapport van gezamenlijke rekenkamercommissies ‘A2-samenwerking en route’ bleek al dat dit voor I&A al volop gebeurde.

Op verschillende vlakken wordt echter een dip in de dienstverlening beleefd. Met name de kwaliteit van de dienstverlening van P&O/HRM wordt als verminderd ervaren ten opzichte van de oude situatie. Dit beeld wordt bevestigd in een onderzoek van BMC van juli 2018 naar het functioneren van de P&O-dienstverlening. Daarin werd vastgesteld dat men over het algemeen genomen tevreden is over de uitvoering van de basale salaris- en personeelsadministratiewerkzaamheden, maar dat de bredere P&O dienstverlening -zoals het doorvoeren van mutaties en advisering- te wensen overlaat. De achtergrond daarvan is dat harmonisatie van werkprocessen en daaronder liggende beleidsregels van de drie gemeenten niet volledig zijn uitgevoerd. Tevens bleek het uitgangspunt bij het gebruik van de E-HRM-faciliteiten, het ‘click, call en face’-principe, nog niet altijd even goed uit de verf te komen. Daar waar dit goed is ingeregeld – blijkt uit onze gesprekken met de klantorganisaties – is men over het algemeen wel tevreden; bijvoorbeeld verzuimregistratie in AFAS. Daarnaast is de andere manier van werken, volgens het ‘click, call en face’-principe vanuit de GRSA2 niet breed geïntroduceerd als een organisatieverandering, terwijl het dat wel degelijk is. Dat betekent dat de managers deze introductie als een vermindering en een uitkleden van de dienstverlening van P&O zijn gaan beleven, aldus BMC.

Kijkend naar de ‘klantbeleving’ per gemeente, dan valt op dat het management team van Valkenswaard -als grotere gemeente- een dip in de dienstverlening ervaart. De managementteams van de andere twee -kleinere- gemeenten zijn positiever. Zij krijgen (meer) dienstverlening die zij eerst niet hadden.

Specifiek bij de gemeente Valkenswaard wordt met name een dip ervaren op het gebied van managementinformatie. Dit betreft financiële overzichten en overzichten van formatie, vacatures en inhuur. Vóór de A2 samenwerking hadden de managers de beschikking over een gebruiksvriendelijk financieel dashboard. Omdat dit

dashboard nu niet meer beschikbaar is, moeten de managers zelf weer lijsten met cijfers analyseren. Daarbij bestaat er niet altijd consensus over de juistheid van met name formatiecijfers. Door een geïnterviewde werd het voorbeeld gegeven dat voor een bepaald organisatieonderdeel de financieel adviseur tot andere formatiecijfers kwam dan de HRM adviseur. Dit riep bij de betrokkene de vraag op in hoeverre 'de basis op orde' is. Ook werd opgemerkt dat er nog wel een weg te gaan is voordat alle relevante diensten digitaal (via 'click') worden aangeboden.

Door een andere respondent werd daarentegen opgemerkt dat het opleveren van inhuuroverzichten -wat ook een samenspel is van P&O en financiën- nu beter loopt. Tevens is men positief over de nieuwe mogelijkheden van Afas, waarbij online gegevens opgevraagd kunnen worden over personeel gerelateerde informatie over verlof, ziekmeldingen, etc. Ook werd hierbij aangegeven dat men zeker tevreden is over de inzet van de verschillende adviseurs (financiën, P&O, ICT, etc.) van de A2-organisatie.

Vanuit alle drie de klantorganisaties werd aangegeven dat men strategisch bedrijfsvoeringsadvies -waarbij proactief én innovatief van 'buiten naar binnen' wordt gekeken, mist. Aangegeven werd dat de medewerkers van de A2-organisatie zich over het algemeen meer reactief, ondersteunend opstellen. Ook ziet men een doel van de A2-organisatie -het leveren van integraal bedrijfsvoeringsadvies- nog maar in beperkte mate terug.

Hierbij werd het voorbeeld van invoering van de AVG genoemd. Wat de managers van klantorganisaties graag hadden gewild is dat er vanuit de A2-organisatie een plan met checklist zou komen welke activiteiten binnen elke gemeente ondernomen zouden moeten worden om te voldoen aan de AVG wetgeving. Vanuit de A2-organisatie kwam echter geen invoeringsplan. Wel werd -naar zeggen van een geïnterviewde- aangegeven dat men bij de A2-organisatie terecht kwam voor inhoudelijke vragen. Gevolg van deze meer reactieve opstelling was dat men binnen elke gemeente zelf genoodzaakt was zich inhoudelijk te verdiepen in de consequenties van de AVG wetgeving voor de organisatie.

Het blijft daarmee een uitdaging voor de GRSA2-organisatie om de kwaliteit voor alle drie gemeenten omhoog te brengen. Dit vergt niet alleen aandacht voor ontwikkeling in de nieuwe rol van de medewerkers van de GRSA2-organisatie, maar ook van de gemeentelijke organisaties en bestuurders.

In dit verband kan worden gewezen op de 'driehoeksverhouding' die in het BMC-onderzoek naar de P&O-diensten werd geschetst tussen de GRSA2-organisatie, de bedrijfsvoeringsprofessional van de GRSA2 en de 'klant' (medewerker, manager of bestuurder van de gemeente). De professional is in dienst van de GRSA2 en levert een dienst aan de 'klant'. Tussen gemeente en GRSA2 is een dienstverleningsovereenkomst, terwijl de daadwerkelijke dienst – vaak op locatie- wordt geleverd door de professional. De (psychologische) band tussen manager/medewerker/bestuurder en bedrijfsvoeringsprofessional wordt daarmee vaak directer beleefd dan de officiële relatie tussen dienstverlener en afnemer.

3.2.2 Verminderen van de kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering

Op het gebied van kwetsbaarheid wil de GRSA2-organisatie flexibel, toekomstgericht en in evenwicht zijn. Om de mate van kwetsbaarheid te meten, zijn in de begroting 2017 de volgende KPI's opgenomen: gemiddeld verzuimpercentage, inhuur (%) ten opzichte van totale bezetting (uren), bezetting (%) ten opzichte van formatie op 31-12, gemiddelde leeftijd van medewerkers en de gemiddelde uitgaven aan ontwikkeling per medewerker.

Omdat het jaar 2017 als 0-meting is gebruikt en het lopende jaar nog niet ten einde, is ervoor gekozen om deze waarden eveneens te vergelijken met het meest recente P&C-product, namelijk de 1^e bestuursrapportage 2018. Daarnaast hebben wij de scores op de KPI's tot en met september 2019 bij de GRSA2 organisatie opgevraagd. Hieronder zijn de verschillende KPI's met betrekking tot kwetsbaarheid gepresenteerd voor de drie genoemde meetmomenten.

Kwetsbaarheid verminderen, continuïteit garanderen / verhogen			
Indicator	Prestatie 2017	Prestatie t/m 04-2018	Prestatie t/m 09-2018
Gemiddeld verzuim (%)	4,8	5,9	4,4
Kosten inhuur t.o.v. totale kosten personeel (%)	27	26,2	25,8

Kwetsbaarheid verminderen, continuïteit garanderen / verhogen			
Bezetting / formatie (%)	85,3	86,3	87,8
Gemiddelde leeftijd medewerkers GRS A2	47	47	47
Gemiddelde uitgaven ontwikkeling per medewerker (€)	636	225	580

Bronnen: 1^e Bestuursrapportage 2018 GRS A2 (pag. 3) & gegevens t/m 09-2018 opgevraagd bij GRSA2 t.b.v. dit rapport (10-2018)

Op basis van de verschillende meetmomenten van de indicatoren in deze tabel vallen de volgende zaken op:

- Het gemiddelde verzuimpercentage is gedaald, van 4,8% in 2017 naar 4,4% in september 2018.
- Het percentage inhuurkosten ten opzichte van de totale personeelskosten is gedaald, van 27% in 2017 naar 25,8% in september 2018.
- Het percentage vaste bezetting ten opzichte van de formatie is gestegen, van 85,3% in 2017 naar 87,8% in september 2018.
- De gemiddelde uitgaven (in €) aan ontwikkeling per medewerker in september 2018 zijn ongeveer even hoog als in 2017, met nog een kwartaal in 2018 te gaan.

Op basis hiervan kunnen we concluderen dat de GRSA2-organisatie in 2018 voor de meeste indicatoren op het gebied van kwetsbaarheid beter scoort dan in 2017. De afhankelijkheid van de GRSA2-organisatie van externe inhuur lijkt iets te zijn afgenomen, gezien:

- de stijging van de vaste bezetting ten opzichte van de formatie;
- de daling van het aandeel van de inhuurkosten op de totale personeelskosten.

Betrokkenen over kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering

In de ogen van betrokkenen zijn de kwetsbaarheden met name verminderd doordat voor verschillende functies nu meerdere personen beschikbaar zijn; er zijn minder eenpitters. In de gesprekken is als voorbeeld de ICT helpdesk genoemd. Deze is nu fulltime bemenst. Voorheen was dit niet voor alle drie de gemeenten het geval. Dat leidde ertoe dat er soms een dagdeel gewacht moest worden voordat een probleem kon worden opgelost.

3.2.3 Borgen van de continuïteit van de bedrijfsvoeringsprocessen

Een van de belangrijkste doelstellingen van de GRSA2-organisatie met betrekking tot continuïteit van de bedrijfsvoeringsprocessen was het garanderen van de P&C-producten. Vanaf de start in 2017 is de GRSA2-organisatie er goed in geslaagd om de P&C-producten van de gemeenten op tijd en met de gewenste kwaliteit op te leveren, zie ook de nu volgende tabel.

Continuïteit van bedrijfsvoeringsprocessen			
Indicator	Prestatie 2017	Prestatie t/m 04-2018	Prestatie t/m 09-2018
Tijdigheid van P&C documenten	100	100	100
Kwaliteit van P&C documenten	100	100	100

Bron: 1^e Bestuursrapportage 2018 GRS A2 (pag. 3)

Betrokkenen over de continuïteit van de bedrijfsvoering

De klanten geven aan dat het P&C-proces als een van de belangrijkste processen wordt gezien en dat dit absoluut niet mis mag gaan. Waar een dip in dienstverlening op andere terreinen nog wordt geaccepteerd, geldt dit voor het P&C-proces dus absoluut niet. De klanten bevestigen dat ze over het algemeen zeer tevreden zijn over de manier waarop de GRSA2-organisatie vanaf de start in 2017 de P&C-producten heeft opgeleverd, zowel met betrekking tot de planning als de kwaliteit. Wel wordt door verschillende respondenten het volgende opgemerkt. Doordat de

GRSA2 organisatie meer op afstand van de gemeenten is komen te staan, is onder meer het totstandkomingsproces van de gemeentelijke begrotingen aan beide kanten wel complexer geworden.

Een punt van zorg met betrekking tot continuïteit is de afhankelijkheid van externe inhuur op bepaalde taakvelden, met name voor P&O en Financiën. Aangegeven wordt dat inhuur op korte termijn zorgt voor continuïteit van de bedrijfsvoering. Op de langere termijn zorgt het echter voor een verhoogde kwetsbaarheid van de GRSA2-organisatie, wanneer de inhuurkrachten de organisatie verlaten en zij de opgedane kennis en ervaring meenemen. Als voorbeeld wordt de afdeling P&O aangehaald: een afdeling waarbinnen het verloop vanaf de start in 2017 erg groot is geweest. De vele wisselingen zorgden ervoor dat nieuwe collega's en inhuurkrachten steeds opnieuw moesten worden ingewerkt. Hierdoor werd, ook op korte termijn, geen continuïteit van de dienstverlening ervaren door de klanten. Begin 2018 werd dit als een acuut probleem onderkend in de continuïteit van de P&O-dienstverlening. Daarom heeft de GRSA2 in maart 2018 via een aanbesteding de aanvraag uitgezet om de P&O-dienstverlening op het terrein van advies en beleid extern in te vullen. Deze opdracht is gegund aan BMC Implementatie die vanaf april 2018 een zestal HR-adviseurs en consultants aan de GRSA2 levert.

Eerder zagen we wel dat de afhankelijkheid van de GRSA2-organisatie van externe inhuur op dit moment iets lijkt te zijn afgenomen.

3.2.4 Verlagen van de kosten van bedrijfsvoering

In het Implementatieplan is vastgelegd dat de doorontwikkeling van de GRSA2 budgetneutraal tot stand moet komen. Hierbij is afgesproken dat binnen zes jaar na de startdatum van de brede bedrijfsvoering samenwerking de initiële investeringen moeten zijn terugverdiend. De beoogde startdatum is later verschoven van 1 januari 2016 naar 1 januari 2017. Hiermee is de terugverdientermin ook een jaar opgeschoven, namelijk naar 2022. De nu volgende tabel geeft inzicht in de initiële investeringen. Deze bestaan uit projectkosten en frictiekosten.

Projectkosten	Budget	Frictiekosten	Budget
Projectorganisatie	€ 548.000	Kosten boventallig personeel	€ 255.000
Communicatie	€ 20.600	Sociaal plan kosten	€ 120.000
Overig	€ 158.000		
Onvoorzien	€ 36.000		
<i>Subtotaal projectkosten</i>	<i>€ 762.600</i>	<i>Subtotaal frictiekosten</i>	<i>€ 375.000</i>
Totaal doorontwikkeling GRSA2		€ 1.137.600	

Bron: Implementatieplan GRSA2 (pag. 19-21)

In totaal bedroeg de geraamde *incidentele* investering van de deelnemende gemeenten voor de doorontwikkeling van de GRSA2-organisatie € 1.137.600. Dit bedrag moet worden terugverdiend, omdat de doorontwikkelingen budgetneutraal zouden plaatsvinden. De meerjarenbegroting van de GRSA2 daalt in jaarlijkse stappen (€ 220.000 - € 230.000) naar een *structurele* taakstelling van € 1,1 miljoen per jaar vanaf 2022.

In de Fijnstructuur wordt berekend dat het grootste gedeelte (circa € 1,0 miljoen) van de financiële taakstelling moet worden behaald door inkrimping van de formatie van de GRSA2-organisatie. Het overige gedeelte van de financiële taakstelling moet binnen de overige budgetten worden gerealiseerd. Hierbij wordt gedacht aan bezuinigingen door harmonisatie van software bij belastingen of de gezamenlijke inkoop van kantoorartikelen.

Omdat het grootste gedeelte van de financiële taakstelling van de GRSA2 binnen de personele formatie moet worden behaald, is aan de taakstelling een normpercentage voor de omvang van de bedrijfsvoeringsfuncties (overhead) gekoppeld. Het percentage wordt bepaald door de formatie in bedrijfsvoeringsfuncties af te zetten tegen de formatie in het primair proces. De formatie in het primair proces kan hier worden getypeerd als alle achterblijvende formatie in de drie gemeenten plus de formatie op het gebied van W&I binnen de GRSA2-organisatie.

Een belangrijk uitgangspunt bij het doorvertalen van de financiële taakstelling naar een normpercentage is dat wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid en ambitieniveau.

Ontwikkeling streefpercentage overhead	Koersdocument	Implementatieplan	Fijnstructuur	Begroting 2017
Datum/ jaartal document	18-02-2014	16-10-2014	26-09-2016	01-01-2017
Aantal fte primair proces (incl. W&I)	329,42	327,38	n.v.t.	338,25
Aantal fte overhead	134,43	136,97	144,16	145,97
Streefpercentage overhead in 2022 (=overhead/ primair proces)	29%	27%	n.v.t.	28,36%

Uit de tabel blijkt dat het normpercentage een aantal keer is gewijzigd. Zo werd in het koersdocument vastgesteld dat de omvang van de bedrijfsvoeringsfuncties niet hoger mag zijn dan het niveau op 1 januari 2014, 29%. In het implementatieplan is vervolgens een aanscherping gemaakt waarbij het normpercentage is vastgesteld op 27%, op basis van een vergelijking met de formatie van gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners als de drie gemeenten samen.

Bij het vaststellen van het normpercentage voor de overhead is overigens geen rekening gehouden met de bedrijfsvoering van de GRSA2-organisatie zelf. Het gaat dan met name om:

- Manager GRSA2 organisatie.
- Controller GRSA2 organisatie.
- Een extra P&C-cyclus voor de GRSA2 organisatie (begroting, BERAP, jaarrekening, etc.).
- Extra werklust financiële administratie:
 - Een extra administratie voor de GRSA2.
 - Afhandelen facturen voor 4 verschillende organisaties.

Als gevolg van uniforme toepassing van de GR-tekst voor de overheveling van taken, formatie en budgetten is de formatie die door de gemeenten in de GRSA2 wordt ondergebracht in de Begroting 2017 ongeveer 8 fte hoger dan in het Implementatieplan². Het normpercentage voor de omvang van de bedrijfsvoeringsfuncties, dat in 2022 bereikt moet zijn, is door deze mutaties in de begroting 2017 vastgesteld op **28,36%**.

De GRSA2-organisatie heeft in de begroting de financiële taakstelling meerjarig in de formatie verwerkt. Dit resulteert tot 2022 in een jaarlijkse daling van het loonkostenbudget. In de 1^e bestuursrapportage 2018 van de GRSA2 is daarom gerapporteerd dat de financiële taakstelling voor 100% is gerealiseerd, net als in 2017 (zie de eerstvolgende tabel).

Financieel voordeel			
Indicator	Prestatie 2017	Prestatie t/m 04-2018	Prestatie t/m 09-2018
Realisatie taakstelling (%)	100	100	100

Bron: 1^e Bestuursrapportage 2018 GRS A2 (pag. 3)

In de verschillende P&C-documenten, bijvoorbeeld de jaarrekening 2017, wordt echter niet specifiek ingegaan op de realisatie van de financiële taakstelling, waardoor de status van het behalen van de financiële taakstelling onduidelijk blijft. Dit werd ook door de accountant opgemerkt in het controlerapport bij de jaarrekening 2017.

Bij de doorvertaling van de financiële taakstelling (€ 1,1 miljoen) naar een normpercentage (28,36% in 2022) wordt de aanname gedaan dat het beleid en ambitieniveau van de gemeenten in de tussentijd niet wijzigt. Om te bepalen of deze aanname klopt kan gekeken worden naar de ontwikkeling van de formatie van het primair proces van de

² Dit wordt onder meer veroorzaakt door het toevoegen van overhead gerelateerde formatie van het theater de Hofnar in Valkenswaard. Deze formatie was in 2014 buiten het Implementatieplan gehouden.

gemeenten en de GRSA2-organisatie (W&I) in de loop van de tijd. In de hierna volgende tabel is het verloop van de formatie aangegeven voor de jaren 2014 tot en met 2018, zowel voor de GRSA2-organisatie als voor de drie gemeenten.

Ontwikkeling formatie primair proces & overhead GRSA2 (fte)	2014	2015	2016	2017	2018
Cranendonck primair proces	91,0	87,4	87,4 ³	93,8	96
Heeze-Leende primair proces	66,3 ⁴	64,1	63,6	66,2	68,6
Valkenswaard primair proces	137,3 ⁵	134,9	134,5	144,9	156
Werk & Inkomen	35,3	34,7	34,7	33,4	33,4
Totaal primair proces (incl. W&I)	329,9	321,1	320,2	338,3	354,0
<i>Procentuele mutatie primair proces</i>		- 2,7%	- 0,3%	+ 5,7%	+ 4,7%
Aantal fte bedrijfsvoering A2-gemeenten	120,0	123,1	121,9	0,0	0,0
Aantal fte bedrijfsvoering GRSA2	24,1	24,5	24,5	146,0	142,0
Totaal aantal fte bedrijfsvoering	144,1	147,6	146,4	146,0	142,0
<i>Procentuele mutatie overhead</i>		+ 2,3%	- 0,8%	+ 0,3%	-2,8%
Overhead (%) t.o.v. totaal aantal fte (primair & bedrijfsvoering)	30,4%	31,5%	31,4%	30,1%	28,6%

Wat betreft de ontwikkeling van formatie in het primair proces en de bedrijfsvoeringsfuncties kunnen we op basis van de tabel de volgende conclusies trekken:

- Ten opzichte van 2014 daalde in 2015 de formatie in het primair proces. In 2017 (18 fte) en 2018 (16 fte) was echter sprake van een sterke stijging ten opzichte van voorgaande jaren. Over de periode 2014 tot en met 2018 steeg de formatie in het primair proces van 329,9 fte naar 354 fte, een stijging van 24,1 fte. Deze stijging wordt voornamelijk door de decentralisaties in het sociaal domein veroorzaakt.
- De formatie van de bedrijfsvoeringsfuncties laat in de periode 2014 tot en met 2018 beperkte schommelingen zien. Per saldo is in 2018 (142 fte) de formatie aan bedrijfsvoeringsfuncties iets lager dan de formatie in 2014 (144,1 fte).
- De werklast van de bedrijfsvoeringsfuncties is door de stijging van de formatie in het primair proces in de periode 2014-2018 gestegen. Tegelijkertijd zien we dat de formatie van bedrijfsvoering in dezelfde periode iets is gekrompen. Het normpercentage voor overhead (dat de formatie aan bedrijfsvoeringsfuncties afzet tegen de totale formatie) is door deze ontwikkelingen in de periode 2014 tot 2018 gedaald van 30,4% tot 28,6%. Hiermee zit het normpercentage voor overhead bijna op het streefpercentage voor het jaar 2022, 28,36%.

³ Voor de gemeente Cranendonck waren geen formatiecijfers beschikbaar voor het jaar 2016. Daarom is de aanname gedaan dat de formatiecijfers voor het aantal fte in het primair proces en bedrijfsvoering voor de gemeente Cranendonck in 2016 gelijk waren aan 2015.

⁴ Het aantal fte in het primair proces voor de gemeente Heeze-Leende voor 2014 wijkt af van het aantal fte in het Implementatieplan (63,61 fte). Het verschil wordt verklaard doordat in de begroting 2014 van de gemeente Heeze-Leende een aantal medewerkers (o.a. bodes en gegevensbeheer) opgenomen waren onder de afdeling beheer en vastgoed en niet onder de afdeling bedrijfsvoering. We merken hierbij op dat het implementatieplan dateert van oktober 2014. De afstemming tussen de drie gemeenten over formatie die over zou gaan naar de GRSA2 (en wat dus onder bedrijfsvoering dient te worden verstaan) is gevoerd tot in 2016.

⁵ Het aantal fte in het primair proces voor de gemeente Valkenswaard voor 2014 wijkt af van het aantal fte in het Implementatieplan (143,5 fte). Het verschil wordt voornamelijk verklaard doordat – na oplevering van het Implementatieplan – formatie voor bodes (3,0 fte) en facilitair (2,74 fte) van de gemeente Valkenswaard naar de GRSA2 organisatie.

De vraag is nu wat leidend is: het normpercentage van 28,36% of het bedrag van € 1,1 miljoen (vanuit de redenering dat de project- en frictiekosten van de GRSA2-organisatie terug verdiend moeten worden).

We merken hierbij op dat door de stijging in het primair proces van in totaal 24,1 fte de GRSA2 organisatie -als gevolg van de gelijkblijvende formatie voor de bedrijfsvoeringsfuncties- in feite te maken heeft gekregen met een impliciete taakstelling.

De omvang van deze taakstelling kunnen we als volgt berekenen:

Stijging fte primair proces	24,2
Streefpercentage overhead	28,35%
Loonkosten per fte overhead	€ 61.600
Totaal impliciete taakstelling	€ 422.768

Door de uitbreiding in het primair proces heeft de GRSA2 organisatie dus te maken gekregen met een impliciete taakstelling van € 422.768.

Daarbij merken wij tevens op dat in de periode vanaf 2014 andere kostenverhogende ontwikkelingen zijn geweest. Het gaat dan met name om CAO-ontwikkelingen. In de begroting van 2017 wordt aangegeven dat de loonkosten per fte hierdoor stijgen van € 60.000 per fte naar € 61.600 per fte. Bij 142 fte gaat het in totaal om € 227.000. Zie hiervoor ook paragraaf 3.4 over ontwikkelingen. Door dit soort autonome ontwikkelingen -waar de drie gemeenten ook zonder de A2-samenwerking mee te maken zouden hebben gehad- stijgen de kosten van de A2-organisatie.

Managementrapportage 2e kwartaal 2018

Om inzicht te krijgen in de huidige stand van zaken wat betreft de verlaging van de kosten en daarmee het behalen van de taakstelling, hebben wij de managementrapportage van het tweede kwartaal 2018 geanalyseerd. Hierin valt een aantal zaken op:

- Er is sprake van een tekort op het personeelsbudget van € 556.000. Dit wordt met name veroorzaakt door hogere kosten voor inhuur, om vacatures op te vullen. Hiervoor werd al benoemd dat de A2-organisatie te maken heeft met relatief veel inhuur. In de begroting is rekening gehouden met de werkelijke salariskosten voor medewerkers op een formatieplaats. De inhuurkosten per formatieplaats zijn echter hoger dan de salariskosten van een vaste medewerker. De inhuurkosten komen daardoor hoger uit dan het personeelsbudget.
- De overschrijding door de inhuur wordt echter opgevangen door andere budgetten in te zetten. Het gaat dan met name om ICT gerelateerde budgetten (€ 455.000). Door een gefaseerde invoer of uitstel van projecten kan dekking worden vrijgespeeld voor het tekort op het personeelsbudget.
- Per saldo kan voor 2018 een sluitend resultaat worden gepresenteerd.

De vragen die dit oproept zijn:

- In hoeverre is er bij het relatief hoge inhuurpercentage sprake van een structureel probleem? Hiervoor zagen wij dat het inhuurpercentage sinds de start gedaald is van 27% naar 25,8%. Indien dit percentage relatief hoog blijft, zal het voor de A2-organisatie lastig worden om de taakstelling in de komende jaren in te vullen.
- Daarbij zal naar onze verwachting de oplossing om ICT budgetten in te zetten voor het tekort op het personeelsbudget naar onze verwachting geen structurele oplossing zijn.
- Een van de voornaamste uitdagingen van de A2-organisatie is daarmee het verlagen van het inhuurpercentage. De vraag is dan wat de oorzaken zijn dat het relatief lastig is om vaste formatie te vinden, bijvoorbeeld voor de P&O functie en de financiële functie. Door sommige respondenten werd bijvoorbeeld aangegeven dat het mogelijk minder aantrekkelijk is om voor de GRSA2 organisatie te werken in vergelijking met werken voor een individuele gemeente. Vervolgvraag is dan: in hoeverre zijn deze oorzaken te beïnvloeden door de A2-organisatie? Wellicht dat het werken aan een eigen identiteit van de A2-organisatie hierbij kan helpen. In de

managementrapportage zagen wij terug dat een traject wordt ingezet om de eigen identiteit van de A2-organisatie te versterken.

Betrokkenen over verlaging van de kosten van bedrijfsvoering

De verschillende betrokkenen (waaronder de bestuurders die wij hebben gesproken) maken zich zorgen of de taakstelling wel kan worden gerealiseerd en of dit niet ten koste zal gaan van het functioneren van de GRSA2-organisatie. Dit houdt verband met het volgende:

Het normpercentage van 28,36% is reeds bijna gerealiseerd. Verder doorvoeren van de taakstelling zou kunnen zorgen voor kwaliteitsverlies.

Als de doelstellingen met betrekking tot efficiency echt moeten worden behaald, zal er op grotere schaal geharmoniseerd en gestandaardiseerd moeten worden. Dat vergt zowel een forse inspanning van de GRSA2-organisatie als medewerking van de drie gemeenten.

Op dit moment is sprake van relatief veel inhuur. Dit blijkt ook uit de bestuursrapportage. Externe inhuur is ongeveer twee keer zo duur als vaste formatie. Het is in de huidige markt lastig om vaste formatie te vinden voor bijvoorbeeld financiële functies.

3.3 Invulling uitgangspunten en randvoorwaarden

Een tweede hoofdvraag in dit onderzoek is in hoeverre er – naast gerichtheid op kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid - invulling is gegeven aan de uitgangspunten en randvoorwaarden door zowel de GRSA2-organisatie als door de drie gemeentelijke organisaties, zoals vastgelegd in het Koersdocument, het Implementatieplan en de Fijnstructuur. In de beantwoording daarvan gaan we primair uit van de indeling in de geclusterde thema's die in hoofdstuk 2 werden belicht: couleur locale (bestuurskracht, beleidsautonomie en nabijheid), bestuur en besluitvorming en enige specifieke doelstellingen. De elementen bestuur en besluitvorming komen uitgebreid in hoofdstuk 4 aan de orde; hieronder belichten we het fenomeen couleur locale en gaan we in op een drietal specifieke doelstellingen: de startdatum, een neutrale kostenverdeling en talentontwikkeling van medewerkers.

3.3.1 Couleur locale; bestuurskracht, beleidsautonomie en nabijheid

In zowel het Koersdocument als het Implementatieplan is expliciet opgenomen dat binnen de GRSA2 ruimte blijft voor het waarborgen van de 'couleur locale', hetgeen automatisch een zekere mate van maatwerk met zich mee brengt. In onze ervaring met intergemeentelijke samenwerking zijn kostenbesparingen en het leveren van maatwerk twee uiteenlopende, niet eenvoudig te verenigen doelstellingen (uitgangspunten). Om substantieel kosten te kunnen besparen via één gezamenlijke organisatie zal er namelijk gestandaardiseerd en geharmoniseerd moeten worden.

Beleidsautonomie

Couleur locale is door de gemeenten als expliciete en zelfstandige doelstelling is gedefinieerd. Een andere zelfstandige doelstelling is kostenbesparing. Als *middel* daartoe wordt harmonisatie en standaardisatie genoemd, oftewel 'operational excellence'. Dit uitgangspunt staat op gespannen voet met het andere uitgangspunt van de samenwerking: couleur locale. Omdat harmonisatie en standaardisatie belangrijke uitgangspunten vormen als middel voor het bereiken van de doelen van de GRSA2-organisatie is een (globale) verkenning van de mate van harmonisatie en standaardisatie van de verschillende taakvelden van de GRS A2 organisatie uitgevoerd. De resultaten hiervan worden in de nu volgende tabel gepresenteerd⁶.

Het overzicht in de hierna volgende tabel is in samenwerking met het management team van de GRS A2 organisatie opgesteld. Het geeft een globaal inzicht in de huidige mate van harmonisatie en standaardisatie van de verschillende taakvelden van de GRS A2 organisatie. Daarnaast is geïnventariseerd in hoeverre de taakvelden verder

⁶ In een separate Excel is -ten behoeve van intern gebruik door de GRSA2 organisatie- per organisatieonderdeel van de GRSA2 het detailoverzicht van de uitvraag opgenomen.

zouden kunnen worden geharmoniseerd en gestandaardiseerd, oftewel welke mate van harmonisatie en standaardisatie potentieel bereikt zou kunnen worden binnen de GRS A2 organisatie⁷.

Afdeling	Huidige mate van harmonisatie/ standaardisatie/ uniformiteit	Potentieel van harmonisatie/ standaardisatie/ uniformiteit
Belastingen	Beperkt/ nauwelijks	Grotendeels (meer dan de helft)
Bestuur en Management Ondersteuning (BMO)	Beperkt/ nauwelijks	Grotendeels (meer dan de helft)
Communicatie	Beperkt/ nauwelijks	Beperkt/ nauwelijks
Documentaire informatievoorziening (DIV)	Beperkt/ nauwelijks	Grotendeels (meer dan de helft)
Facilitaire zaken	Beperkt/ nauwelijks	Grotendeels (meer dan de helft)
Financiën	Beperkt/ nauwelijks	Grotendeels (meer dan de helft)
Gegevensbeheer	Grotendeels (meer dan de helft)	Volledig
I&A Hardware/Software	Volledig	Volledig
I&A Organisatie	Grotendeels (meer dan de helft)	Volledig
Inkoop	Grotendeels (meer dan de helft)	Grotendeels (meer dan de helft)
Juridische zaken	Grotendeels (meer dan de helft)	Grotendeels (meer dan de helft)
P&O	Grotendeels (meer dan de helft)	Volledig
Werk en Inkomen	Beperkt/ nauwelijks	Beperkt/ nauwelijks

Het beeld dat uit de tabel naar voren komt is dat op alle taakvelden van de GRSA2-organisatie reeds vorderingen worden gemaakt met betrekking tot harmonisatie en standaardisatie, al verschilt de mate waarin dit op dit moment is gerealiseerd tussen de taakvelden. Wat betreft de potentie om nog te harmoniseren en standaardiseren trekken wij de volgende conclusies:

Het grootste potentieel zit bij de volgende taakvelden: belastingen, BMO, communicatie, documentaire informatievoorziening, etc. Deze taakvelden kunnen namelijk een slag maken van 'beperkt/ nauwelijks' naar 'grotendeels'.

Daarnaast zit potentieel bij de taakvelden Gegevensbeheer, I&A, etc. Deze taakvelden kunnen namelijk van 'grotendeels' naar 'volledig' gaan.

Een specifiek aandachtspunt is het taakveld P&O. De tabel geeft aan dat de mate van harmonisatie 'grotendeels' is. Er zijn echter nog een aantal belangrijke processen/regelingen/systemen die in grotere mate geharmoniseerd en gestandaardiseerd kunnen worden, zoals het digitale personeelsdossier en , managementinformatie .

Door betrokkenen worden diverse redenen aangegeven waarom verdergaande harmonisatie en standaardisatie tot op heden nog niet is gerealiseerd.

We vatten deze samen in de volgende twee factoren:

- Tijdsdruk. Voor harmonisatie en standaardisatie is tijd nodig; je doet dit er niet 'even bij'. In feite is dit een extra taak waarvoor -op projectbasis- uren en daarmee formatie beschikbaar zouden moeten zijn. Bovendien blijft – voor harmonisatie trajecten die wel doorgang vinden – hierdoor ander werk liggen of gaan medewerkers overwerken. Een ander risico van de tijdsdruk is dat de doorlooptijd van een project heel lang wordt en/of het project minder professioneel wordt aangepakt. Daarbij geldt voor verschillende afdelingen dat de prioriteit nu vooral ligt bij de 'basis op orde brengen'.
- De belangrijkste klant van de GRSA2 organisatie zijn de gemeentelijke organisaties. De verschillende klantvragen zorgen ervoor dat GRSA2 veel maatwerkoplossingen moet bieden. Dit beeld wordt in het algemeen door de verschillende betrokkenen vanuit de klantorganisaties bevestigd.

⁷ Voor Communicatie wordt in de tabel aangegeven dat het potentieel van harmonisatie en standaardisatie beperkt is. De achtergrond hiervan is dat voor deze taakgebieden de (beleids)verschillen tussen de 3 gemeenten relatief groot zijn. Taken bij Communicatie die bijvoorbeeld niet of nauwelijks geharmoniseerd kunnen worden zijn: speeches en toespraken (kabinetszaken) en nieuwsbrieven en het weekblad.

Nabijheid

Zoals in het onderdeel ‘verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering’ al naar voren kwam, zijn de klanten van de GRSA2-organisatie over het algemeen tevreden over de mate waarin de GRSA2 ondersteuning biedt aan haar klanten. Hierbij werd wel aangegeven dat verschillen zijn tussen de verschillende taakvelden van de GRSA2. Zo noemden betrokkenen de dienstverlening van I&A als positieve uitschieter, en de ICT-helpdesk in het bijzonder. Op andere vlakken lukt het de GRSA2 organisatie minder goed om de gewenste kwaliteit te leveren, met name bij de afdeling P&O.

De GRSA2 functioneert in nabijheid van de gemeenten en kan het primair proces zo maximaal ondersteunen. Om de beoogde mate van integraliteit mede te faciliteren is in de formatie van de GRSA2 in de Fijnstructuur vanaf 2022 rekening gehouden met 3 strategisch bedrijfsvoeringsadviseurs.

Volgens betrokkenen wordt de beoogde mate van integraliteit op dit moment nog niet door de GRSA2 organisatie behaald. Zo is het niet vanzelfsprekend dat een beleidsstuk door alle betrokken disciplines van advies wordt voorzien voordat het naar het management of de directie gaat.

Wel is er sprake van nabijheid via de klantteams van de GRSA2 organisatie, die op locatie werken. Tevens nemen de verschillende adviseurs (Financiën, P&O, etc.) van GRSA2 deel aan de MT-vergaderingen van elke gemeente.

3.3.2 Startdatum

De beoogde startdatum 1 juli 2015 werd niet gehaald. Dit hangt met name samen met het feit dat – door het amendement in de raad van Valkenswaard – aanpassingen in de opzet van de GRSA2 zijn doorgevoerd.

3.3.3 Kostenverdeling

Bij aanvang is afgesproken dat de GRSA2 niet structureel tot nadeelgemeenten in financiële zin mag leiden. In 2016 heeft Deloitte onderzoek gedaan naar de financiële effecten van de samenwerking. Hieruit is naar voren gekomen dat de gemeente Cranendonck als nadeelgemeente naar voren kwam. In de begroting 2017 is vastgelegd dat het nadeel van de gemeente Cranendonck, voor de jaren 2017 tot en met 2020, door de andere gemeenten wordt gecompenseerd. Vanaf 2021 is er geen nadeelgemeente meer.

3.3.4 Talentontwikkeling medewerkers

Over het personeelsbeleid staat in het implementatieplan dat er volop ruimte moet zijn voor specialisatie en kennisdeling, zowel binnen als tussen afdelingen. Talent wordt gewaardeerd en persoonlijke ontwikkeling van medewerkers krijgt de ruimte.

Betrokkenen stellen vast dat tot op heden deze doelstelling is ondergesneeuwd in de urgentie van korte-termijnopgaven.

3.4 Ontwikkelingen (en doorvertaling) sinds Koersdocument

Sinds de vaststelling van het Koersdocument in 2014 heeft de tijd niet stilgestaan. Er zijn verschillende in- en externe ontwikkelingen geweest die een belangrijk effect hebben gehad op de gemeenten, hun samenwerking en de GRSA2-organisatie. In deze paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen benoemd. Daarbij wordt aangegeven of (en zo ja, op welke wijze) deze ook zijn doorvertaald naar de organisaties, doelstellingen, uitgangspunten en de financiële taakstelling.

- **Amendement gemeente Valkenswaard**

De gemeenteraad van Valkenswaard heeft middels een amendement een interventie gedaan in het totstandkomingsproces van de GRSA2. Om tegemoet te komen aan de eisen van (de gemeenteraad van) Valkenswaard is onder andere de startdatum verlegd naar 1 januari 2017. De centrale doelstellingen van de samenwerking, waaronder de financiële taakstelling, is gehandhaafd. Deze taakstelling moet evenwel nu worden afgezet tegen een organisatie die te maken heeft met andere omstandigheden als toen deze werd gedefinieerd; zoals de hieronder genoemde andere ontwikkelingen aantonen.

- Uniforme toepassing GR-tekst in begroting 2017

In de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling is opgenomen dat de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard alle taken op het gebied van bedrijfsvoering overdragen aan de GRSA2-organisatie. Als gevolg van de uniforme toepassing van deze GR-tekst voor de overheveling van taken, formatie en budgetten is de formatie die in de GRSA2 wordt ondergebracht ongeveer 8 fte hoger dan in het Implementatieplan. Hierin zitten meerdere kleine verschuivingen, maar de voornaamste reden is het alsnog toevoegen van de formatie van de bodes van de gemeente Valkenswaard. Die waren in 2014 vanwege het project 'De Hofnar' buiten het Implementatieplan gehouden. In de begroting 2017 is de doorvertaling van deze ontwikkeling meegenomen, onder andere in het wijzigen van het streefpercentage voor de bedrijfsvoeringsfuncties naar 28,36%.

- Decentralisaties sociaal domein

De decentralisaties in het sociaal domein hebben gezorgd voor een grote overdracht van nieuwe taken (en bijbehorende geldstromen) vanuit het Rijk naar gemeenten. Hierdoor is de formatie in het primair proces van gemeenten toegenomen, en dus ook voor de A2-gemeenten. De stijging in formatie van het primair proces wordt zichtbaar in het huidige overheadpercentage van de GRSA2 (28,6%), maar heeft geen invloed gehad op de financiële taakstelling van € 1,1 miljoen. Hiervoor hebben wij dit reeds toegelicht.

- Invoering van de AVG

Sinds 25 mei 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. De AVG heeft grote impact op de (procedures rond) omgang met allerlei persoonsgegevens, zowel van personeelsleden, cliënten als andere stakeholders. De invoering (en op dit moment toepassing) van deze verordening heeft capaciteit gekost zowel aan de kant van Werk & Inkomen en I&A als in termen van juridische ondersteuning die de GRSA2 hiervoor moest leveren. Deze additionele taak is met extra toegekende personele capaciteit door de GRSA2 opgevangen.

- Toenemende eisen op het gebied van informatieveiligheid

Samenhangend én los van de AVG is het fenomeen informatieveiligheid sterker in de belangstelling komen te staan. Technische bedreigingen nemen toe en zijn steeds complexer van aard. Daarmee ontstaat een druk op stimuleren van bewustzijn én technische maatregelen. Deze additionele taak is binnen de personele capaciteit van de GRSA2 opgevangen.

- Vaste invulling functies GRSA2 en afhankelijkheid van externe inhuur

Voor het invullen van bepaalde functies (bijvoorbeeld P&O-adviseurs en financieel adviseurs) is de GRSA2 voor een deel afhankelijk van externe inhuur. De huidige ontwikkelingen in de arbeidsmarkt, gecombineerd met de geografische positie in het economisch rond Eindhoven zorgt ervoor dat de GRSA2 veel concurrentie heeft voor kandidaten voor deze functies.⁸ Voor de afdeling P&O concurreert de GRSA2 bijvoorbeeld sterk(er) met het bedrijfsleven. Zolang functies niet vast ingevuld kunnen worden blijft de GRSA2 afhankelijk van externe inhuur. In de begroting van de GRSA2 wordt uitgegaan van de personeelsbudgetten op basis van vaste formatie en wordt geen rekening gehouden met kosten voor (duurdere) inhuurkrachten.

- Loon- en prijsstijgingen (o.a. CAO-wijzigingen, inflatie)

In de raming van de loonkosten in de begroting van de GRSA2 in het Implementatieplan wordt uitgegaan van de gemiddelde loonkosten van de deelnemende gemeenten, op dat moment ongeveer € 60.000 per fte. Hierbij wordt de aanname gedaan dat prijzen over tijd constant zijn, waardoor CAO-wijzigingen en inflatie buiten beschouwing worden gelaten. Bij het opstellen van de begroting 2017 van de GRSA2 is geconstateerd dat deze aanname niet correct is. Daarom is in de begroting 2017 hiervoor gecorrigeerd, waardoor wel rekening wordt gehouden met externe loon- en prijsstijgingen. Dit zorgt voor een extra bijdrage van de deelnemende gemeenten. Het betreft hier

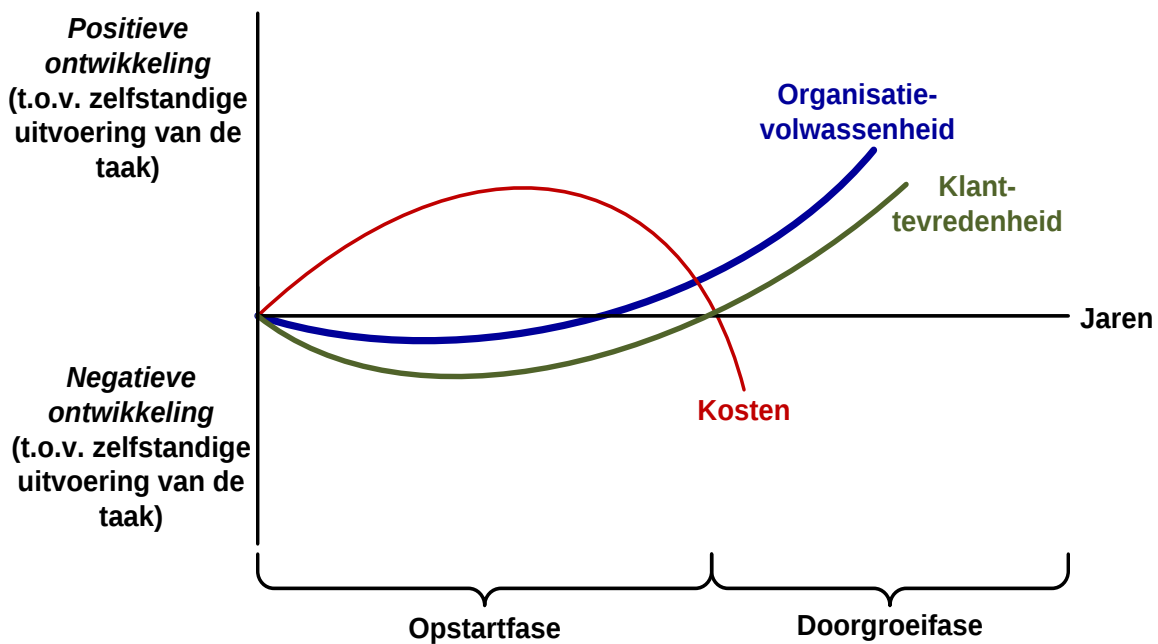
⁸ Een krappere wordende arbeidsmarkt is overigens een landelijk vraagstuk, dat niet alleen voor de publieke sector geldt. Zie ook de special 'Arbeidsmarkt 2018' van Binnenlands Bestuur.

echter een extra bijdrage voor kosten die de gemeenten naar alle waarschijnlijkheid zelf ook zouden hebben gehad als ze niet in GRSA2-verband hadden samengewerkt.

3.5 Invloed taakstelling op ontwikkeling GRSA2

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is: heeft de taakstelling positieve of negatieve effecten gehad op de ontwikkeling van de GRS A2 en op de uitgangspunten van de samenwerking?

In het algemeen zien wij het volgende effect optreden bij de oprichting van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (zie de nu volgende figuur).



Kort samengevat is de conclusie van de figuur: de kosten gaan voor de baten uit. In de situatie van GRSA2 zien we een beperkt incidenteel budget voor de opstartfase. Dit belemmert de benodigde harmonisatie en standaardisatie, omdat daardoor maar beperkt tijd voor vrij gemaakt kan worden door de medewerkers van de GRSA2 organisatie. Daarbij is in de komende jaren sprake van een toenemende taakstelling op formatie als gevolg van automatisering van taken. Het risico hiervan is dat het lastiger is voor GRSA2 om de 'basis op orde' te krijgen, waardoor het langer duurt voordat de lijn van organisatievolwassenheid en klanttevredenheid weer naar boven gaat. Het effect op de klanttevredenheid is hierbij afhankelijk van de uitgangspositie van elke gemeente. Hoe hoger het niveau van dienstverlening voor de samenwerking, hoe groter het effect dat ervaren wordt.⁹

Betrokkenen over de impact van de taakstelling

Door het management van de GRSA2 wordt aangegeven dat de financiële taakstelling zowel een positief als een negatief effect heeft op de GRSA2-organisatie. De taakstelling houdt het management en de medewerkers van de GRSA2 scherp om goed op (het beheersen van) kosten te letten. Aan de andere kant zorgt het feit dat de taakstelling vanaf het begin wordt ingeboekt ervoor dat er onvoldoende ontwikkelbudget is opgenomen om de

⁹ Een voorbeeld is management informatie bij de gemeente Valkenswaard. Voor de GRSA2 samenwerking hadden de managers de beschikking over een gebruiksvriendelijk financieel dashboard. Sinds de start van de GRSA2 samenwerking is dit niet meer beschikbaar. Het is de bedoeling om op termijn deze dienst wel te leveren aan de deelnemende gemeenten. Voor de overige 2 gemeenten geldt dat deze niet een dergelijk financieel dashboard hadden voor aanvang van de samenwerking.

organisatie van de GRSA2 door te ontwikkelen en de potentiële efficiency voordelen te realiseren. Men geeft aan dat er op bepaalde vlakken eigenlijk eerst geïnvesteerd moet worden om dit potentieel te benutten. Zo is de werkdruk binnen bepaalde taakvelden bijvoorbeeld dusdanig dat er eigenlijk geen tijd is voor doorontwikkeling en harmonisatie en standaardisatie. Dit sluit aan bij hetgeen we onder de figuur hebben opgemerkt. Ook vanuit de klantorganisaties bestaat het beeld dat de focus van de GRSA2-organisatie voornamelijk ligt op het verder harmoniseren en standaardiseren om de financiële taakstelling te behalen. Hierdoor lijkt de strategische visie vorming door de medewerkers van de GRSA2-organisatie onder te sneeuwen.

4. Bestuurlijke kaders, randvoorwaarden en sturing van de organisatie

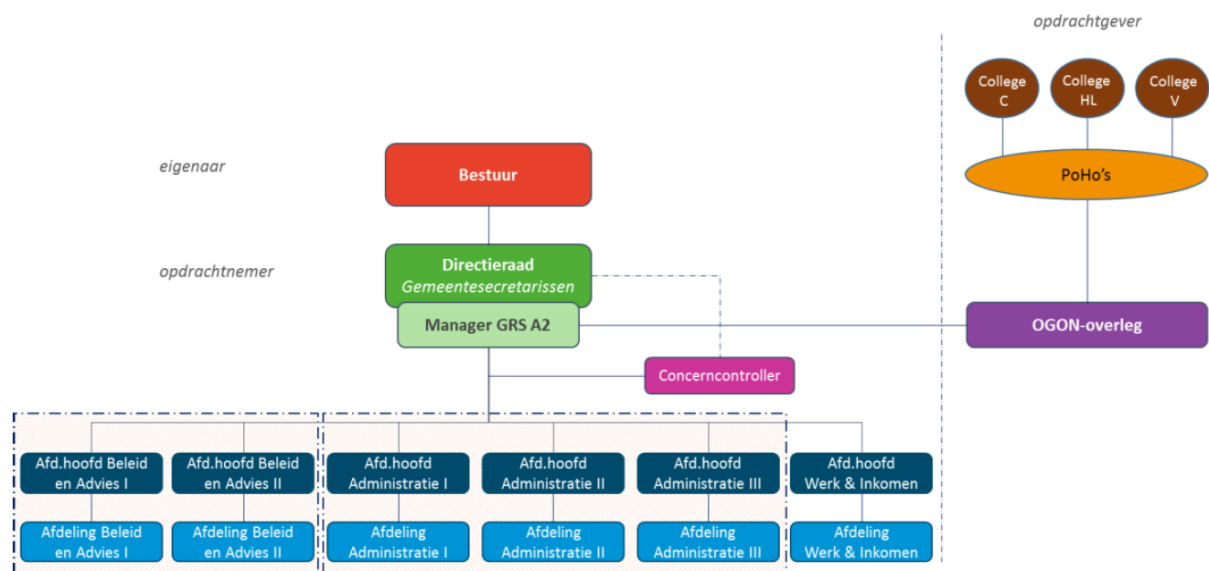
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop bestuurlijke kaders worden meegegeven en de strategische aansturing van de organisatie; kortom de governance.

We geven een schets van de opbouw van de GRSA2 en doelstellingen in wijze van besturing. Daarbij gaan we ook in op de manier waarop de bestuurlijke kaders worden gegeven (bestuurlijk richting geven). Ook belichten we de sturing op de organisatie (ambtelijk richting geven) en is er aandacht voor het draagvlak van de organisatie en haar doelstellingen. Tot slot trekken we conclusies uit empirie tegen de achtergrond van onze eigen expertise ten aanzien van de kaderstelling en sturing.

4.2 Structuur GRSA2

In de fijnstructuur staat het volgende organogram van de GRSA2.



De eigenaar van de GRSA2 is het bestuur. Het bestuur bestaat uit de colleges van B&W gezamenlijk. De eigenaar is integraal verantwoordelijk voor de organisatie, en monitort of de organisatie in financiële, bestuurlijke en personele zin, goed draait. Het bestuur stelt de jaarrekening van de GRSA2 vast. De individuele gemeenten zijn opdrachtgever en klant van de GRSA2. De GRSA2 voert de opdrachten van de gemeentebesturen uit als opdrachtnemer. Deze opdrachtnemersrol én toezichthoudende rol zijn belegd bij de directieraad van de GRSA, die bestaat uit de gemeentesecretarissen. De manager van de GRSA2 neemt deel aan de vergaderingen van de Directieraad, maar heeft daarin geen stemrecht. De rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer komen samen in het OGON-overleg, waarin de controllers van de gemeenten en de manager GRSA2 zitting hebben.

In het organogram ontbreekt overigens een zeer belangrijke speler. Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen is het (uiteindelijk) aan de gemeenteraden om toezicht te houden (al dan niet via de eigen colleges) op de GRSA2.

Verder dient nog te worden opgemerkt dat om alle afdelingen behalve Werk & Inkomen een stippellijn is getrokken. Dit tekent de aparte status die zich inderdaad doorvertaalt naar de wijze waarop betrokkenen hun rol in dit schema invullen. Werk & Inkomen blijft daarbij vaak buiten beschouwing en wordt in aparte (soms informele) bestuurlijke en ambtelijke overleggen besproken.

4.3 Bestuurlijke gremia

Het bestuur in brede zin (dat wil zeggen: colleges, gemeenteraden en het bestuur van de GR) stelt de kaders en is verantwoordelijk voor de randvoorwaarden waaronder de GRSA2-organisatie haar werk doet.

Hieronder schetsen we van de verschillende gremia welke rol zij hebben, hoe zij de doelstellingen zelf zien, hoe zij tegen de resultaten aankijken, hoe zij hun eigen rol en sturing beleven en hoe andere betrokkenen dat zien.

4.3.1 Bestuur GRSA2

Het bestuur van de GRSA2 draagt de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de strategische aansturing van de GRS A2. Het bestaat uit alle leden van de colleges van de deelnemende gemeenten. De taken en bevoegdheden van het bestuur omvatten in ieder geval het via de P&C-cyclus geven van opdracht en kaders aan de directieraad; het vaststellen van een kadernota, de begroting, jaarrekening, bestuursrapportages, een financiële verordening, organisatieverordening, archiefverordening en het aangaan van een eventuele dienstverleningsovereenkomst waarin diensten worden aangeboden aan derden.

De belangrijkste strategische doelstelling van de samenwerking is in de visie van het bestuur ‘samen sterker dan alleen’. Er worden daardoor soms maar langzaam resultaten geboekt, maar die dragen wel bij aan deze strategische doelstelling. De gemeentebestuurders mikken op sámen harmoniseren waarbij best practices van gemeenten kunnen worden overgenomen.

Het bestuur toont zich op hoofdlijnen tevreden met de prestaties van de GRSA2. Op de meeste prestatievelden is niet ingeteerd en op zekere terreinen (ICT wordt nadrukkelijk genoemd) is zelfs aanmerkelijke vooruitgang geboekt.

Naar eigen zeggen opereert het bestuur in harmonie en vertrouwen. Er wordt gerefereerd aan een gunfactor: de deelnemende gemeenten wordt iets gegund; van scherpe onderhandelingen is geen sprake.

Er wordt ook bewust in geïnvesteerd door (ook) regelmatig bijeenkomsten naast de bestuursvergaderingen te organiseren.

Het bestuur is met alle leden groot; zeker in aanmerking genomen dat het hier gaat om een samenwerking waarin de (politiek weinig beladen) bedrijfsfuncties worden behartigd. Dat heeft het positieve effect dat alle collegeleden betrokken zijn bij de samenwerkingsorganisatie. Een ander positief effect is dat de burgemeesters en wethouders door hun contacten via de GRSA2 elkaar ook op andere terreinen en/of gemeenschappelijke regelingen makkelijk(er) in de samenwerking vinden. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het bestuur van de MRE.

Betrokkenen zelf geven aan dat de omvang van het bestuur wel negatieve repercussies heeft voor het tempo en de slagvaardigheid.

Betrokkenen buiten het bestuur geven aan dat het bestuur inderdaad een goede sfeer kent en de gemeenten elkaar iets gunnen. Daarmee echter worden regelmatig de consequenties (bijvoorbeeld van teveel couleur locale, onvoldoende standaardisatie, taakstellingen) bij de GRSA2-organisatie neergelegd. Verder wijzen betrokkenen buiten het bestuur (net als het bestuur zelf) op de geringe snelheid van besluitvorming.

4.3.2 Portefeuillehoudersoverleg

Ten behoeve van de gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de GRSA2 en het faciliteren van de relatie tussen de portefeuillehouders uit de drie gemeenten, worden portefeuillehoudersoverleggen belegd rondom de binnen de GRSA2 belegde taken. Het portefeuillehoudersoverleg wordt bijeen geroepen op geijkte momenten in de P&C-cyclus, bijvoorbeeld in de voorbereiding van de begroting en de vaststelling van het jaarverslag. Ook kan een portefeuillehoudersoverleg bijeen worden geroepen in geval van nieuwe bestuurlijke wensen, specifieke bestuurlijke opdrachten of andersoortige onvoorziene omstandigheden.

Hiermee vormt het portefeuillehoudersoverleg een soort ‘voorportaal’ van het bestuur. Betrokkenen zien hier de functie dat dankzij het portefeuillehoudersoverleg niet alle vraagstukken in het bestuur hoeven te worden behandeld.

De portefeuillehouders worden ambtelijk voorbereid en ondersteund door de leden van het OGON-overleg (zie hieronder). Voorts onderhouden zij als wethouder vanzelfsprekend contact met hun gemeentesecretaris (in dat kader dus niet in haar of zijn hoedanigheid van lid van de Directieraad).

4.3.3 Colleges van Burgemeester & Wethouders

De Colleges zijn zowel 'klant' als vanuit hun gemeente bestuurlijk opdrachtgever van de GRSA2. Als zodanig vormen de colleges geen gremium *binnen* de GRSA2.

Over het algemeen zijn de colleges van B&W tevreden over de dienstverlening door de GRSA2.

Als klant beoordelen de colleges de dienstverlening door de GRSA2 voldoende. De overgang van eigen organisatie naar de GRSA2 is redelijk geruisloos verlopen. Wel werden in ieder college de problemen bij P&O aangekaart. P&O wordt breed gezien als noodzakelijk om goede mensen aan te trekken en goed personeelsbeleid te voeren. Bovendien heeft men de indruk dat het inhuren van personeel behoorlijk in de papieren begint te lopen. Verder zijn er kleinere irritaties. Zo functioneert de postdienst niet altijd naar behoren en zijn sommige juridische documenten erg ingewikkeld opgesteld.

Als belangrijk knelpunt noemen de colleges de spanning tussen harmonisatie en standaardisatie enerzijds en couleur locale anderzijds. Vanuit de GRSA2 wordt "een drang tot harmonisatie" ervaren. Tegelijkertijd is het beeld bij de colleges dat de harmonisatie en standaardisatie moeizaam verloopt. Het is niet eenvoudig om het gezamenlijk eens te worden over gestandaardiseerde en geharmoniseerde processen.

Deze moeilijkheid is verklaarbaar omdat de deelnemende gemeenten behoefte hebben aan een lokale invulling, die zich slecht verhoudt tot standaardisatie. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer een bestuurlijke opgave aan de beleidsvrijheid van een gemeente raakt. In dat geval is er bij de gemeente behoefte aan mensen die dichtbij staan, die de situatie binnen de betreffende gemeente begrijpen. Het gaat dan bijvoorbeeld om strategisch-, financieel- en beleidsadvies. Verder vereist de vertrouwensfunctie die sommige GRSA2 medewerkers vervullen voor de bestuurders, een grotere nabijheid. Voorbeelden hiervan zijn secretaressen en communicatiemedewerkers. Het is een goed teken wanneer een bestuurder niet merkt of iemand van de eigen organisatie is of van de GRSA2. Voor de ICT, administratie of de juridische afdeling is duidelijk minder behoefte aan een lokale invulling en is er meer ruimte voor harmonisatie en standaardisatie.

Deze spanning tussen harmonisatie van processen en lokale wensen blijkt ook uit het rekenkamerrapport uit 2017. Bij de colleges leeft het beeld dat de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport nog niet zijn omgezet in resultaat. Sommige benoemen daarbij dat in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer te weinig aandacht is voor de kosten van couleur locale. De colleges geven alle aan voorstander te zijn van standaardisatie en harmonisatie, vooral om de kosten terug te brengen. Sommige collegeleden vinden dat de nadruk op couleur locale op bepaalde onderdelen onnodig doorschiet.

4.3.4 Gemeenteraden

Ook de gemeenteraden bekleden geen formele positie *binnen* de GRSA2. Met hun kaderstellende en controlerende rol staan zij in verhouding tot de eigen colleges. Zij hebben geen rechtstreekse relatie met de GRSA2, omdat het hier gaat om een bedrijfsvoeringsregeling; raadsleden kunnen dus ook niet in het bestuur plaatsnemen. Een onderdeel van de samenwerking tussen de gemeenteraden is het intergemeentelijke overlegorgaan gemeenteraden A2 samenwerking (IOGAS). Dit is een informeel gremium voor afstemming en overleg waarin een vertegenwoordiging vanuit elke gemeenteraad regelmatig met elkaar overlegt over onderwerpen in A2 verband die de bevoegdheid van de raad betreffen. Het doel van het overlegorgaan is het afgeven van signalen over relevante ontwikkelingen op P&C gebied van de A2-samenwerking.

Onder raadsleden is een redelijke consensus dat voor de individuele gemeenten samenwerking noodzakelijk is, doordat zij de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie verlaagt en de continuïteit van de bedrijfsvoering waarborgt. Ook denkt een meerderheid dat GRSA2 de kwaliteit van het ambtelijke apparaat en de gemeentelijke samenwerking verbetert.

Een aantal raadsleden benadrukt dat de GRSA2 een uitvoeringsorganisatie is en geen beleidstaken moet krijgen. Voor deze raadsleden is de GRSA2, mits de kosten in de hand worden gehouden, een nuttige bundeling van ambtelijke capaciteit. Met die capaciteit worden de afzonderlijke gemeenten in staat gesteld om hun eigen beleid te voeren.

Over de GRSA2 zelf is men gematigd tevreden. Tegelijkertijd worden er ook zorgen geuit. Dit is een reden dat raadsleden de GRSA2 niet unaniem en onomwonden als een succes omschrijven. De kosten van de GRSA2 vormen het grootste zorgpunt. Voor veel raadsleden is niet duidelijk of de aangekondigde taakstelling wordt gehaald en of de samenwerking daadwerkelijk leidt tot een verlaging van de bedrijfskosten. De raadsleden worden regelmatig verrast door kostenstijgingen en vinden dat er niet even doorzichtig over gecommuniceerd wordt. Daaraan gelieerd werd door sommige raadsleden de spanning tussen het relatieve dure, maar zeker gewenste couleur locale en standaardisatie genoemd.

Meer in het algemeen vinden raadsleden dat in de informatievoorziening nog ruimte is voor verbetering. Door sommigen werd de suggesties gewekt om, anders dan nu gebeurt, de ambtelijke leiding van de GRSA2 direct uit te nodigen in de gemeenteraad. Bijvoorbeeld om te kunnen spreken over belangrijke harmonisaties en standaardisaties. Nu loopt de informatievoorziening over de GRSA2 naar het oordeel van sommigen te veel via de colleges. Overigens blijkt uit de Fijnstructuur dat gemeenteraadsleden ook direct aan de GRSA2 vragen kunnen stellen. Het is niet duidelijk of hier veel gebruik van wordt gemaakt.

Een onderdeel van de samenwerking tussen de gemeenteraden is het bovengenoemde IOGAS. Volgens de raadsleden is dit een informeel overlegorgaan om besluiten over de GRSA2, die door de verschillende gemeenteraden moet worden genomen, voor te bereiden. Het belangrijkste voorbeeld van dit type besluiten zijn de producten in het kader van de P&C-cyclus. Ook wordt het gebruikt om ideeën uit te wisselen en onderling kennis te maken met raadsleden uit andere deelnemende gemeenten. Het IOGAS komt alleen samen als er een reden voor is (ad hoc). Het draagt volgens de geïnterviewden als zodanig niet veel bij aan een structurele informatiepositie van de raden of de goede sturing van de raden.

4.4 Ambtelijke sturing

Naast bestuurlijke kaders is sprake van ambtelijke sturing. Ook hier schetsen we de beelden van en in de verschillende gremia.

4.4.1 Directieraad GRSA2

De Directieraad is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de strategische aansturing van de GRSA2. Dit omvat onder meer de strategische koers en lange termijnvisie, het financieel beleid en de ambtelijke aansturing. Dit betekent dat de directieraad verantwoordelijk is voor het goed functioneren van de GRSA2 als organisatie (bedrijfsvoering: formatie, financiën). Daarnaast ziet de Directieraad erop toe dat de wensen van de opdrachtgevers (op strategisch niveau) goed vertaald worden binnen de GRSA2. Zij legt verantwoording af aan het bestuur.

De Directieraad van de GRSA2 bestaat uit de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten en de manager GRSA2 als adviserend lid. De directieraad komt in de visie van het implementatieplan in beginsel één keer per maand bijeen; gedurende de aanloopfase zou dit één keer per twee weken zijn. In de huidige praktijk vergadert de Directieraad wekelijks: een keer per twee weken officieel en een keer per twee weken 'met de benen op tafel'.

Volgens de leden van de directieraad zijn de belangrijkste doelen van de GRSA2 het verbeteren van de kwaliteit, het verminderen van de kwetsbaarheid en de kosten. De kansen voor de medewerkers worden wel benoemd, maar dat heeft op dit moment nog onvoldoende aandacht. De meeste aandacht gaat uit naar het verminderen van de kosten. Deze nadruk op de kosten heeft in de eerste plaats een historische oorzaak. De samenwerking binnen de GRSA2 werd vooral gedragen vanuit de colleges. Bij het overtuigen van de gemeenteraden over deze samenwerking, speelde de kans op kostenbesparing een belangrijke rol. Het is daarom dat veel over de kosten van de GRSA2 wordt gesproken. Terugkijkend zijn er leden van de Directieraad die de manier waarop over de kostenbesparing werd gecommuniceerd (1,1 miljoen euro besparing) "onhandig" noemen. Dit taakstellingsbedrag, tezamen met de 27% voor overhead kosten, is een eigen leven gaan leiden. Een tweede reden dat de nadruk op de kosten van de

samenwerking ligt, is dat kwetsbaarheid en kwaliteit lastiger inzichtelijk te maken zijn. Zo leven er verschillende ideeën over wat kwaliteit precies is.

Een ander belangrijk doel voor de Directieraad is harmonisatie van werkprocessen en verdere digitalisering van de dienstverlening. Echter, zelfs voor routinematige processen blijkt het niet eenvoudig om te harmoniseren omdat het de couleur locale kan raken.

Over de eigen rol wijzen de leden van de Directieraad op de complexiteit van hun positie.

Door andere betrokkenen wordt een terughoudendheid bij de leden van de Directieraad gesignaleerd om vanuit de GRSA2 middelen te claimen bij de gemeenten.

4.4.2 OGON

In de GRSA2 functioneert een ambtelijk opdrachtgevers-opdrachtnemeroverleg (OGON-overleg) tussen de manager GRSA2 en vanuit de gemeenten aangewezen ambtelijk opdrachtgevers. Formeel vervult het OGON de rol van schakel tussen GRSA2 en de gemeenten. Het OGON-overleg heeft vier gestelde doelen:

1. Bepaling van opdracht en prioritering van het bedrijfsvoeringsbeleid van de individuele gemeenten;
2. Concrete afstemming over de dienstverlening aan de drie gemeenten;
3. Bespreking tactische en operationele zaken;
4. Afstemming over de P&C-cyclus van de GRSA2 en die van de individuele gemeenten.

Idealiter komen de 'vraag' vanuit de GRSA2 (bijvoorbeeld trends in de bedrijfsvoering) en de 'vraag' vanuit de gemeenten (beleidsontwikkelingen, etc.) hier bij elkaar. In het OGON-overleg wordt overigens niet gesproken over Werk & Inkomen; deze heeft een status aparte binnen de governance.

Nieuwe (begrotings)voorstellen worden binnen de GRSA2-organisatie voorbereid en dan eerst aan de leden van het OGON-overleg voorgelegd. Zij beoordelen de voorstellen tweeledig: op de implicaties voor de eigen gemeente, en op algemene criteria (kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid, continuïteit van bedrijfsvoering).

De Directieraad neemt de opmerkingen vanuit het OGON-overleg mee in de voorstellen die zij inbrengt bij de bestuurders. De leden van het OGON-overleg stemmen op hun beurt binnen hun individuele gemeente af met hun (bestuurlijke) portefeuillehouder in het college. Via het portefeuille-overleg vinden de voorstellen hun weg naar het bestuur, waar de uiteindelijke besluitvorming plaatsvindt.

De leden van het OGON-overleg zien voor zichzelf een belangrijke taak weggelegd als het gaat om een herprioritering van taken die de GRSA2 uitvoert. Zo staan de jaarplannen op de agenda van het OGON-overleg. Voor de nieuwe jaarplannen wordt een sessie tussen het Management Team en leden van het OGON-overleg gepland, om gezamenlijk prioriteiten te bepalen.

De leden van het OGON-overleg stellen dat het complex is om de gemeentesecretarissen zuiver te benaderen vanuit het perspectief van de eigen gemeente, in plaats van (ook) lid van de Directieraad van de GRSA2.

Betrokkenen rond het OGON-overleg geven aan dat het OGON-overleg regelmatig te veel gaat over inhoudelijke zaken die eigenlijk in de Directieraad thuis zouden horen. In feite zou het OGON moeten gaan over het 'wat?' (vanuit de gemeenten) en de Directieraad over het 'hoe?' (op strategisch niveau) van de GRSA2-organisatie.

4.4.3 Manager GRSA2

De manager GRSA2 geeft in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband nader vorm en inhoud aan de onderwerpen die in de Directieraad besproken worden. Hij maakt als adviserend lid onderdeel uit van de directieraad. Namens de GRSA2 treedt hij op als opdrachtnemer in het OGON-overleg. Hij is verantwoordelijk voor de 'hoe-vraag': het uitrollen van de afspraken uit het OGON-overleg in de organisatie.

De manager van de GRSA2 is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van management en medewerkers

van het samenwerkingsverband. Hij is hiërarchisch en functioneel leidinggevende van de afdelingshoofden en verantwoordelijk voor de dagelijkse taakuitvoering van de GRSA2 binnen de door de Directieraad gestelde kaders.¹⁰

4.4.4 Ondernemingsraad van de GRSA2

Binnen de GRSA2 is een ondernemingsraad (OR) actief. De vertegenwoordigers van de OR geven aan van meet af aan netjes te zijn betrokken bij het proces om de GRSA2 te vormen. Met de start van de GRSA2 zijn een aantal mensen niet goed “geland” in de nieuwe organisatie. Volgens de vertegenwoordigers van de OR is dit probleem niet altijd goed opgepakt.

Rond de overgang naar de nieuwe situatie was alle aandacht gericht op de continuïteit van de taakuitoefening door de GRSA2. Veel werknemers van de GRSA2 hebben hard gewerkt om deze overgang goed te laten verlopen. Deze focus op de uitvoering van taken wordt begrepen, maar heeft er volgens de leden van de OR ook toe geleid dat het personeelsbeleid te wensen overlaat. Er bestaat onduidelijkheid over hoe de werkgever zijn werkgeverschap ziet. Ook werd het sociaal statuut niet altijd goed nageleefd, bijvoorbeeld bij het uitzetten en vervullen van vacatures.

De leden van de OR vinden de GRSA2 een complexe organisatie. Zo zijn er veel aanspreekpunten voor het personeel: de directie, de manager en het bestuur. Het is voor werknemers niet altijd duidelijk waar je moet zijn. Tegelijkertijd is de GRSA2 een veelzijdige werkgever. Werknemers kunnen alle kanten op. Op dit moment is het probleem dat bij belangrijke beslissingen de OR te laat betrokken wordt. Bij de OR leeft niet het beeld dat dit uit onwil gebeurt.

Bij de OR leeft het beeld dat de nadruk op couleur locale bij de deelnemende gemeenten ertoe leidt dat besparingsdoelstellingen niet worden gehaald. Deze nadruk op couleur locale belemmert het standaardiseren van processen en zorgt voor veel extra werk voor sommige medewerkers van de GRSA2. Ook zien de vertegenwoordigers van de OR dat de kosten van een lokale oplossing niet altijd goed in beeld zijn wanneer daar een besluit over wordt genomen. Een andere reden dat de OR sceptisch over het behalen van de besparingsdoelstelling is dat er op sommige afdelingen veel door dure ingehuurde personen wordt gedaan.

4.5 Evaluatie bestuurlijke kaders, randvoorwaarden en sturing van de organisatie

In deze paragraaf geven wij een weging van het voorafgaand geschetste beeld van de bestuurlijke kaders, de randvoorwaarden en sturing van de organisatie. Dit doen wij vanuit de empirie van dit onderzoek en onze eigen expertise. Daarbij evalueren we de sturing en organisatie aan de hand van de vijf doelen rond bestuur en besluitvorming die we in paragraaf 2.6.3 identificeerden:

1. De samenwerking moet bestuurlijk-juridisch en ambtelijk eenvoudig en transparant zijn;
2. De samenwerking leidt niet tot bestuurlijke en ambtelijke drukte en coördinatielast;
3. De governance-structuur is passend voor de bedrijfsvoeringstaak;
4. De individuele gemeenten hebben grip op de organisatie;
5. Er is een zorgvuldig politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces dat transparant is over de inhoud en het proces van besluitvorming.

Verder is er ook aandacht voor het draagvlak voor de organisatie en haar doelstellingen. Daarbij is speciale aandacht voor de beelden over de verhouding tussen de doelstellingen rond couleur locale en de doelstellingen rond standaardisatie en harmonisatie. Met dit laatste beginnen we onze evaluatie.

4.5.1 Over het draagvlak voor de organisatie en haar doelstellingen

De start van de vernieuwde GRSA2 leidde niet tot (substantiële) operationele problemen. Daarvoor bestaat veel waardering. Zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau is men het erover eens dat er hard is gewerkt om dit voor elkaar te krijgen. Terugkijkend op de laatste twee jaar is men ook tevreden over de dienstverlening die GRSA2

¹⁰ In de andere paragrafen van 4.4 zijn opvattingen van personen niet herleidbaar weergegeven. Dit is in dit geval niet mogelijk. Er is daarom gekozen deze niet weer te geven.

leverde. Wel uitten velen zorgen over het personeelsbeleid. Men vindt het belangrijk dat de GRSA2 een goed werkgever is voor de huidige werknemers en goede mensen kan aantrekken. Daarvoor is een goed opererende afdeling P&O een voorwaarde.

Het belang van de GRSA2 wordt ook breed gedeeld. Tijdens de consultatie van politiek, bestuur en ambtenaren was er niemand die van de GRSA2 af wilde. Waar wel verschil van inzicht over bestaat is de mate van samenwerking. Zo benadrukten een aantal gemeenteraadsleden en bestuurders dat de GRSA2 een uitvoeringsorganisatie is en geen beleidstaken moet krijgen. Andere geconsulteerden zien op de lange termijn juist mogelijkheden om de samenwerking verder uit te breiden.

De spanning tussen couleur locale enerzijds en standaardisatie en harmonisatie anderzijds, wordt door alle geconsulteerden gezien. Daarbij is ook duidelijk dat een efficiënte en effectieve bedrijfsvoeringsorganisatie alleen op kosten kan besparen wanneer bedrijfsprocessen gestandaardiseerd worden. Het gesprek in hoeverre het belang van couleur locale opweegt tegen de extra kosten die het oplevert, is vaak niet eenvoudig te voeren. Dit heeft te maken met de informatiepositie van de deelnemers aan dit gesprek. De raadsleden vinden het niet eenvoudig inzicht te krijgen in de kosten van de GRSA2 in het algemeen en de couleur locale in het bijzonder. Maar ook op ambtelijk niveau is het beeld dat niet altijd inzichtelijk is hoeveel couleur locale precies kost. Een aantal geconsulteerden ervaart daarin een gebrek aan transparantie die het belangrijke gesprek over de verhouding tussen kosten en couleur locale bemoeilijkt.

4.5.2 Over het functioneren van het bestuur en de besluitvorming

Algemeen beeld

Bij de start van de nieuw ingerichte samenwerking op 1 januari 2017 leverden alle betrokkenen een grote inspanning om de overgang naar de nieuwe bedrijfsvoeringsorganisatie zo soepel mogelijk te laten verlopen. De nadruk lag in deze beginperiode op het zekerstellen van de operatie van de GRSA2. Op de iets langere termijn, vergde de vernieuwde samenwerkingsstructuur meer administratieve- en coördinatielast voor de deelnemers en de GRSA2 zelf. Waardoor alle betrokkenen veel energie kwijt waren aan operationele kwesties. Dit is een bekend verschijnsel bij (ver)nieuw(d)e samenwerkingsvormen.

Deze onvermijdelijke nadruk op de operatie, heeft echter wel als effect dat alle betrokkenen nog zoekende zijn waar het gaat om roluitvoering en -gedrag. De nieuwe opzet van de GRSA2 is namelijk gepaard gegaan met een nieuwe sturingsfilosofie waarin bestuur, directieraad en OGON belangrijke spelers zijn in de dynamiek tussen eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever. Om dit goed te laten functioneren, is tijd en reflectie noodzakelijk. Het is begrijpelijk dat hiervoor nog weinig tijd is geweest. Echter, voor het functioneren van het bestuur en de besluitvorming op de lange termijn is het noodzakelijk dat de roluitvoering en –gedrag meer gaan overeenkomen met het ideaalbeeld dat geschetst wordt in de fijnstructuur.

In de rest van deze paragraaf bespreken we nog enkele bevindingen over afzonderlijke actoren.

Bestuur

De harmonie is goed, maar een risico van de 'gunfactor' is dat de kosten van couleur locale op de gezamenlijkheid worden afgeschoven. Dit kan op termijn tot scheve verhoudingen leiden en daarmee gepaard gaan met sluimerende kritiek onder bestuurs- en/of raadsleden.

Gemeenteraden

Volgens de gemeenteraadsleden zelf geeft de GRSA2 de mogelijkheid om een zelfstandige gemeente te blijven en een lokale invulling (couleur locale) te waarborgen. Voor gemeenteraadsleden is het belangrijk dat zij voldoende invloed kunnen uitoefenen om bijvoorbeeld bij te sturen als kosten te hoog worden. Hiervoor is een goede communicatie noodzakelijk.

Directieraad

Dit directiemodel maakt het mogelijk dat de gemeentesecretarissen vanuit hun rol als lid van de Directieraad van het samenwerkingsverband en als ambtelijk eindverantwoordelijke in eigen huis, namens hun gemeentebesturen direct grip en invloed kunnen houden op de bedrijfsvoering binnen de GRSA2. Omdat de gemeentesecretarissen voor hun eigen college de verbindende schakel tussen beleidsbepaling en ambtelijke uitvoering zijn, worden zij ook door hun eigen college aangesproken op de prestaties van de (gezamenlijke) ambtelijke organisatie. Dit heeft als consequentie dat de positie van de gemeentesecretarissen in de Directieraad diffuus wordt en zij meer positie kiezen namens de eigen gemeente en minder op hoofdlijnen de organisatie aansturen en er toezicht op houden. De bedoeling was dat er een *strategische* Directieraad zou opereren. Illustratief is de voorziene vergadercyclus van een keer in de maand (eens per twee weken in de aanloopfase) in plaats van de huidige wekelijkse vergadering. In de praktijk is de Directieraad teveel opgeschoven naar het management. De rol van opdrachtgever namens de gemeenten ligt bij het OGON-overleg, maar deze springt nu ook in het 'gat' van de strategische aansturing vanuit de gemeenten. Dat maakt de rol van de gemeentesecretaris nog complexer dan dat deze zou zijn geweest als zij/hij zich zowel ten opzichte van de manager GRSA2 als de deelnemer aan het OGON-overleg strategischer (en voor wat betreft de managementvraagstukken meer op afstand) zou opstellen.

OGON

Ook het OGON zal zich nog (beter) moeten zetten in de verhoudingen. Hier zien we het gevaar van rolverwarring. Het OGON-overleg stuurt de organisatie niet aan; dat is aan de Directieraad op strategische hoofdlijnen en de manager in de uitvoering. Het OGON gaat ook niet over de begroting (met de taakstelling) van de A2-organisatie. Dat is in directe zin voorbehouden aan de directieraad en in indirecte zin aan het bestuur.

Het OGON is wel hét gremium om vanuit de gemeenten zaken mee te geven aan de GRSA2 omtrent de ondersteuning van de GRSA2 aan de gemeenten en (de mogelijkheden van) harmonisatie en standaardisatie. Zij zouden daar ook de (gezamenlijke) MT's van de gemeenten kunnen betrekken. Het OGON zou een leidende rol kunnen spelen in de agendavorming van gezamenlijke, periodiek te organiseren MT bijeenkomsten. Doel van deze gezamenlijke MT bijeenkomsten zou dan afstemming van de ontwikkelingen in de vier organisaties zijn, en het daarbij delen van elkaars perspectieven en inzichten.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

5.1.1 Algemeen beeld

Op 1 januari 2017 heeft de GRSA2 haar huidige vorm gekregen. Dit betekent dat deze evaluatie redelijk snel na de start is gedaan. Rekening houdend hiermee, trekken wij de conclusie dat de GRSA2 goed op weg is. Op een groot aantal doelstellingen worden goede resultaten geboekt. Aandachtspunten zijn er natuurlijk ook. Deze zijn goed vergelijkbaar met aandachtspunten die wij in vergelijkbare onderzoeken zijn tegengekomen en die horen bij deze ontwikkelfase binnen de samenwerking. In de rest van dit hoofdstuk werken we deze conclusie verder uit en komen we met een aantal aanbevelingen, maar eerst een korte disclaimer over het evaluatiemoment.

5.1.2 Disclaimer

De mogelijke voordelen die zich voordoen na een ambtelijke fusie komen niet meteen tot stand. De verwachtingen – zeker vanuit de politiek – zijn sterk gebaseerd op deze positieve effecten. Het (te voortijdig) meten van deze veronderstelde en vaak ook geraamde voordelen kan een zelfstandig negatief effect krijgen op de samenwerking. Anders gezegd: te vroeg conclusies trekken, kan leiden tot onjuiste conclusies. Een nieuwe samenwerking gaat gepaard met verwachte en onverwachte uitdagingen; kosten gaan voor de baten uit. Vanzelfsprekend verdient het aanbeveling om een samenwerkingsorganisatie te evalueren. Het leren van successen en falen en het op basis daarvan bijstellen is een belangrijk kenmerk van succesvolle organisaties. Regelmatig echter worden fusieorganisaties te vroeg geëvalueerd. Een te vroege evaluatie leidt vaak tot een articulatie van teleurstellingen. Daaruit volgt dan druk om te veranderen die de verdere ontwikkeling niet altijd ten goede komt.

Naast een te vroege evaluatie kan ook sprake zijn van een verkeerde evaluatie. Daarbij worden de prestaties van de ontstane fusieorganisatie vergeleken met de situatie van vóór de fusie. Beter is het om het presteren van de nieuwe organisatie te vergelijken met een (fictieve) situatie waarin de deelnemende gemeenten een zelfstandig ambtelijk apparaat hadden behouden in deze nieuwe tijd van gedecentraliseerde taken, verminderde budgetten en hogere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke eisen.

Kortom: pas op voor té vroege positieve verwachtingen, en bedenk ook: waar was ik als gemeente nu geweest zónder de fusieorganisatie?

5.2 Conclusies

Wij komen nu tot de conclusies die wij uit de voorgaande hoofdstukken trekken.

5.2.1 Doelstellingen

We zien dat de doelstellingen zich in de tijd sinds het vaststellen van het Koersdocument hebben ontwikkeld en verlegd. Belangrijk element hierbij is het vaststellen van KPI's. Wij merken hierbij op dat de huidige KPI's in onze visie een relatief beperkte informatiewaarde inzake het functioneren van de GRSA2 organisatie hebben.

Een van de belangrijke doelstellingen was een financiële taakstelling. Deze is bepaald op een bedrag in plaats van een percentage van de overhead. Dit leidde tot de 'symboliek van de 1,1 miljoen euro' terwijl de grondslag van dit bedrag was gewijzigd.

5.2.2 Prestaties

Een thema bij iedere fusie is dat de te behalen synergievoordelen van een fusie niet vanzelf ontstaan. Er is gerichte inspanning nodig om de potentiële voordelen te behalen. Dit is een belangrijk thema bij ambtelijke fusies. Ook bij ambtelijke samenwerking is altijd sprake van 'wegleffecten' ten aanzien van de potentiële besparing. De mate waarin dit gebeurt maakt dat de kostenbesparing van een ambtelijke fusie in mindere mate tot stand komt, kostenneutraal is of zelfs duurder kan zijn dan een zelfstandige taakuitvoering.

Conclusies ten aanzien van verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering

In de eerste plaats hebben wij de score van de GRSA2 samenwerking op de kwaliteitsindicatoren met elkaar vergeleken. Omdat het jaar 2017 als 0-meting is gebruikt en het lopende jaar nog niet ten einde, is ervoor gekozen om deze waarden te vergelijken met het meest recente P&C-product, namelijk de 1^e bestuursrapportage 2018. Daarnaast hebben wij de scores op de KPI's tot en met september 2019 bij de GRSA2 organisatie opgevraagd. Uit de vergelijking van deze drie meetmomenten trekken wij als conclusie dat de GRSA2-organisatie in 2018 voor de meeste indicatoren op het gebied van kwaliteit in ieder geval op het niveau van 2017 scoort. Enige uitzondering is het aantal mediaton trajecten (%) bij belastingen. Verbeteringen zijn zichtbaar bij de gemiddelde betaaltermijn van facturen (t/m 04-2018). Tevens is er een daling van het aantal uitkeringen bij W&l zichtbaar.

De kwaliteit van de dienstverlening wordt door klanten over het algemeen als voldoende beoordeeld; er zijn hierbij wel verschillende belevingen tussen de drie gemeenten. Als positieve uitschieter wordt de ICT-dienstverlening genoemd. Met name de dienstverlening van P&O/HRM wordt als verminderd ervaren ten opzichte van de oude situatie. Dit beeld wordt bevestigd in het onderzoek van BMC naar het functioneren van de P&O-dienstverlening.

Vanuit alle drie de klantorganisaties werd aangegeven dat men strategisch bedrijfsvoeringsadvies -waarbij proactief én innovatief van 'buiten naar binnen' wordt gekeken, mist. Aangegeven werd dat de medewerkers van de A2-organisatie zich over het algemeen meer reactief, ondersteunend opstellen. Ook ziet men een doel van de A2-organisatie -het leveren van integraal bedrijfsvoeringsadvies- nog maar in beperkte mate terug. Zo is het niet vanzelfsprekend dat een beleidsstuk door alle betrokken disciplines van advies wordt voorzien voordat het naar het management of de directie gaat. Om de beoogde mate van strategisch én integraal bedrijfsvoeringsadvies mede te faciliteren is in de formatie van de GRSA2 in de Fijnstructuur vanaf 2022 rekening gehouden met 3 strategisch bedrijfsvoeringsadviseurs.

Conclusies ten aanzien van verminderen van de kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering

Ook ten aanzien van het doel van vermindering van kwetsbaarheid zijn indicatoren geformuleerd, waarbij de begroting 2017 als nulmeting fungeert. We hebben drie scores met elkaar vergeleken. Op basis hiervan kunnen we concluderen dat de GRSA2-organisatie in 2018 voor de meeste indicatoren op het gebied van kwetsbaarheid beter scoort dan in 2017. De afhankelijkheid van de GRSA2-organisatie van externe inhuur lijkt iets te zijn afgenomen, gezien:

- de stijging van de vaste bezetting ten opzichte van de formatie;
- de daling van het aandeel van de inhuurkosten op de totale personeelskosten.

In de gesprekken geven betrokkenen aan dat de kwetsbaarheden verminderd zijn, omdat voor verschillende functies nu meerdere personen beschikbaar zijn.

Conclusies ten aanzien van borgen van de continuïteit van de bedrijfsvoeringsprocessen

De klanten geven aan dat het P&C-proces als een van de belangrijkste processen wordt gezien en dat dit absoluut niet mis mag gaan. De klanten bevestigen dat ze over het algemeen zeer tevreden zijn over de manier waarop de GRSA2-organisatie vanaf de start in 2017 de P&C-producten heeft opgeleverd (zowel qua planning als qua kwaliteit). Wel is het totstandkomingsproces van de gemeentelijke begrotingen aan beide kanten complexer geworden.

Een punt van zorg met betrekking tot continuïteit is de afhankelijkheid van externe inhuur op bepaalde taakvelden, bijvoorbeeld voor P&O en Financien.

Conclusies ten aanzien van harmonisatie en standaardisatie

In het kader van dit onderzoek is de mate van harmonisatie en standaardisatie geïnventariseerd op de verschillende taakgebieden. Hieruit trekken wij als conclusie dat op alle taakvelden van de GRSA2-organisatie reeds vorderingen worden gemaakt met betrekking tot harmonisatie en standaardisatie, al verschilt de mate waarin dit op dit moment

is gerealiseerd tussen de taakvelden. Wat betreft de potentie om nog te harmoniseren en standaardiseren trekken wij de volgende conclusies:

- Het grootste potentieel zit bij de volgende taakvelden: belastingen, BMO, communicatie, documentaire informatievoorziening, etc. Deze taakvelden kunnen namelijk een slag maken van 'beperkt/ nauwelijks' naar 'grotendeels'.
- Daarnaast zit potentieel bij de taakvelden Gegevensbeheer, I&A, etc. Deze taakvelden kunnen namelijk van 'grotendeels' naar 'volledig' gaan.

Door betrokkenen worden diverse redenen aangegeven waarom verdergaande harmonisatie en standaardisatie tot op heden nog niet is gerealiseerd. We vatten deze samen in de volgende twee factoren:

- Tijdsdruk. Voor harmonisatie en standaardisatie is tijd nodig; je doet dit er niet 'even bij'. In feite is dit een extra taak waarvoor -op projectbasis- uren en daarmee formatie beschikbaar zouden moeten zijn. Door de hoge werkdruk komen medewerkers hier in beperkte mate aan toe. Bovendien blijft – voor harmonisatie trajecten die wel doorgang vinden - hierdoor ander werk liggen of gaan medewerkers overwerken. Een ander risico van de tijdsdruk is dat de doorlooptijd van een project heel lang wordt en/of het project minder professioneel wordt aangepakt. Daarbij geldt voor verschillende afdelingen dat de prioriteit nu vooral ligt bij de 'basis op orde brengen'.
- De belangrijkste klant van de GRSA2 organisatie zijn de gemeentelijke organisaties. De verschillende klantvragen zorgen ervoor dat GRSA2 veel maatwerkoplossingen moet kunnen leveren. Dit beeld wordt in het algemeen door de verschillende betrokkenen vanuit de klantorganisaties bevestigd.

5.2.3 Draagvlak

Uit de met de klantorganisatie gevoerde gesprekken blijkt dat er draagvlak is voor de GRSA2-organisatie. Men geeft de prestaties een ruime voldoende. Deze ruime voldoende moet wel (blijvend) worden verdiend. Het verder realiseren van verbeteringen, met name op het vlak van P&O, is hiervoor noodzakelijk.

5.2.4 Kaderstelling en sturing

De bestuurlijk-juridische structuur van de GRSA2 is over het algemeen eenvoudig en transparant en past goed bij de manier waarop de deelnemende gemeenten de bedrijfsvoeringstaak willen beleggen. Er is voor de gemeenten alle ruimte om de opdrachtgeversrol te spelen en daarmee grip te hebben op de organisatie. De GRSA2 is zeker geen losse organisatie, maar is zowel fysiek als inhoudelijk nauw verweven met de gemeenten. Gemeenten kunnen hun wensen voor de GRSA2 goed kwijt.

De deelnemers aan de verschillende onderdelen van de GRSA2 zijn nog zoekende naar een manier om hun rol passend in te vullen.

Een belangrijke oorzaak voor deze zoektocht is dat de GRSA2 pas een kleine twee jaar draait en iedereen hard heeft gewerkt om de veranderingen in goede banen te leiden. Er lag in alle gremia veel nadruk op het operationeel krijgen van de GRSA2. Daardoor is er nog weinig aandacht geweest voor reflectie op roluitvoering- en gedrag binnen de verschillende gremia van de GRSA. Dit is zeker te billijken. Echter, voor het functioneren van het bestuur en de besluitvorming op de lange termijn is het noodzakelijk dat de roluitvoering en – gedrag meer gaan overeenkomen met het ideaalbeeld dat geschetst wordt in de fijnstructuur. Daarbij verdient het feit dat de gemeentesecretarissen meerdere petten op hebben, extra aandacht. Naast dat ze samen de DR vormen, zijn de gemeentesecretarissen de leidinggevendenden van de deelnemers aan het OGON en zijn ze de belangrijkste adviseur van de colleges van B&W. Dat de gemeentesecretarissen meerdere rollen vervullen, is een keuze die past bij de manier waarop de deelnemers de GRSA2 willen inrichten. Echter, het vraagt veel van de rolvastheid van de gemeentesecretarissen, namelijk dat ze onder verschillende omstandigheden, met een andere blik naar dezelfde organisatie kunnen kijken.

Een ander punt is dat er raadsleden zijn die vinden dat de GRSA2 niet duidelijk genoeg over haar werkzaamheden communiceert. In vervolg op het rekenkamerrapport uit 2017 zien we dat dit dus steeds een aandachtspunt is.

5.3 Aanbevelingen

Ons onderzoek heeft een schat aan gegevens en beelden opgeleverd die van waarde zijn voor de GRSA2. Op grond van deze evaluatie doen wij zelf de volgende aanbevelingen:

1. Herijk de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

Het werken op verschillende schaalniveaus en de verhoudingen daartussen brengt een complexiteit met zich mee die aanpassingsvermogen vergt van de organisatie en de (bestuurlijke en ambtelijke) betrokkenen. Dit aanpassingsvermogen zit niet alleen in de inhoudelijke opgave om op verschillende schaalniveaus tot resultaten te komen, maar ook in de perspectieven van deelnemers. Er moet tegelijkertijd openheid zijn voor de lokale vraag én de bereidheid om te komen tot voor gemeenten eensluidende, integrale oplossingen voor ambities en opgaven die zich identiek op een grotere schaal voordoen. Het vermogen om een breder perspectief te hanteren en te denken in integrale belangen is een voorwaarde om de vereiste wendbaarheid en daarmee de voordelen te realiseren.

Het is niet verstandig om nu al grote veranderingen in de structuur of governance door te voeren. Wel suggereren wij het volgende, tegen de algemene achtergrond en de specifieke situatie die wij aantreffen:

- Verklein het bestuur om de slagvaardigheid te vergroten. Kom buiten de formele bestuursvergaderingen wel regelmatig collectief bijeen om het draagvlak van de GRSA2 te onderhouden en de onderlinge contacten (met positieve externe uitstraling) warm te houden.
- Verzakelijk het maken van onderlinge afspraken, bijvoorbeeld door de meerkosten van couleur locale in kaart te brengen. Dit vergt meer rolvastheid van de deelnemers aan de afstemoverleggen (denk aan OGON). De GRSA2 zelf kan hier proactieve rol in aannemen ("klantgericht is niet hetzelfde als altijd 'ja' zeggen").
- Overweeg om de 'status aparte' van Werk & Inkomen te vertalen naar een eigen governance op dit taakgebied. Formaliseer daarmee de realiteit die er nu reeds is, waarbij W&I in aparte, soms informele bestuurlijke en ambtelijke overleggen aan de orde komt. W&I kent immers een eigen inhoud en dynamiek.
- Een groot thema is de invulling van de rollen van gemeentesecretarissen en directie van de gefuseerde ambtelijke organisatie. Bij de rol van secretaris gaat het richting het college om meedenken, adviseren, maar ook 'terugdrukken' (aangeven van grenzen aan capaciteit en middelen). In de directierol gaat het richting de ambtelijke organisatie om de vertaling van politiek-bestuurlijke wensen, en ophalen van ideeën daaromtrent om weer terug te geven in college, en het geven van integrale leiding. Helderheid in sturingsfilosofie en rolvastheid zijn de crux; welke constellatie van functies ook wordt gehanteerd.

2. Creëer meer bewustwording van de 'professionele driehoek'

'Op de werkvloer' bij de gemeenten is met de GRSA2 een andere onderlinge verhouding gekomen tussen medewerker/manager/bestuurder en de bedrijfsvoeringsprofessional van de GRSA2. In paragraaf 3.2.1 werd hier op ingegaan. Die dienstverlening wordt officieel bepaald in de dienstverleningsrelatie tussen GRSA2 en de gemeente, maar krijgt in de praktijk vaak gestalte in de directe relatie tussen professional en 'klant'. Zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van de GRSA2 moet hier meer bewustwording over zijn. Zoals het onderzoek van BMC aangeeft: bewustwording van deze driehoeksrelatie is nodig om er vervolgens professioneel mee om te kunnen gaan en daardoor de wederzijdse verwachtingen beter te managen.

3. Stel een harmonisatie- en standaardisatie-agenda op en voer deze programmatisch uit

Er zit duidelijk een spanningsveld tussen enerzijds de wens om *couleur locale* aan te brengen en anderzijds de wens om meer te harmoniseren en standaardiseren. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen op welke processen, procedures en systemen nog een harmonisatieslag gemaakt kan worden. Om te komen tot daadwerkelijke harmonisatie en standaardisatie adviseren wij het volgende te doen:

- Maak van het harmonisatie en standaardisatie proces een programma, onder leiding van één programmamanager. Een belangrijk verschil tussen een project en een programma is dat een project zich richt op het opleveren van bepaalde producten c.q. concrete resultaten, terwijl een programma gericht is op het realiseren van doelen om zo een gewenste (organisatie)verandering te realiseren. Om in een programma de

gewenste doelen te realiseren, zijn zowel projecten als inzet van de lijnorganisatie nodig. Dat is in onze visie essentieel bij het realiseren van de harmonisatie en standaardisatie agenda.

Het ligt in de rede dat de OGON de rol van opdrachtgever vervult van het programma. De opdrachtnemer is de programmamanager. Dit zou bijvoorbeeld de manager van de GRSA2-organisatie kunnen zijn.

- Een van de eerste stappen in het programma is het organiseren van besluitvorming over de harmonisatie en standaardisatie agenda: welke initiatieven worden in welke volgorde opgestart? En voor welke processen, procedures en/ of systemen blijft voorlopig sprake van 'couleur locale'? Startpunt hiervan is de -in het kader van deze opdracht- door Berenschot uitgevoerde inventarisatie.
- Nadat besluitvorming heeft plaatsgevonden over de agenda, wordt deze vertaald in projecten. In een beknopt document wordt elk project 'in de steigers gezet', door heel concreet de doelen, projectresultaat, aanpak en randvoorwaarden te benoemen.
- In de projectorganisatie is het in onze beleving van belang om -daar waar van toepassing- een vertegenwoordiging vanuit 'de afnemer' te betrekken, namelijk vooraf om verwachtingen te polsen, tussentijds om te toetsen of het project op de juiste weg is en na afloop om te vragen in welke mate verwachtingen zijn uitgekomen.
- Maak een bewuste keuze (per project) hoe omgegaan wordt met de ambtelijke inzet. De huidige situatie is dat voor veel projecten geldt dat voor de inzet van medewerkers geen specifieke projecturen beschikbaar zijn. Hierdoor blijft ander werk liggen of gaan medewerkers overwerken. Een ander risico is dat de doorlooptijd van een project heel lang wordt. De MT leden van GRSA2 spelen hierbij een belangrijke rol: deze gaan immers over de prioriteiten van de medewerker die als projectleider fungeert. Deze keuzes zouden daarom gemaakt moeten worden in overleg met de leidinggevende.
- Tot slot is het volgens ons van belang om projecten te evalueren. Zowel van projecten die goed gingen als projecten die niet goed gingen. Hiervan kan geleerd worden bij de verdere uitvoering van de harmonisatie en standaardisatie agenda.

4. Herdefinieer de taakstelling

Ten aanzien van de financiële taakstelling is er sprake van twee verschillende doelen die in eerste instantie met elkaar gerelateerd waren:

1. Een financiële taakstelling van € 1,1 miljoen. Dit bedrag is gelijk aan de opstartkosten van de GRSA2 organisatie. Door het realiseren van de taakstelling worden deze opstartkosten terugverdiend.
2. Een normpercentage overhead formatie ten opzichte van de formatie in het primair proces van 28,36%.

Beide doelen zouden in 2022 gerealiseerd moeten worden.

Sinds 2014 is de formatie in het primair proces gestegen van 329,9 fte naar 354 fte, een stijging van 24,1 fte. De formatie van de bedrijfsvoeringsfuncties is in 2018 (142 fte) iets lager dan de formatie in 2014 (144,1 fte). Het normpercentage voor overhead (dat de formatie aan bedrijfsvoeringsfuncties afzet tegen de totale formatie) is door deze ontwikkelingen in de periode 2014 tot 2018 gedaald van 30,4% tot 28,6%. Hiermee zit het normpercentage voor overhead bijna op het streefpercentage voor het jaar 2022, 28,36%.

De vraag is nu welk van de twee doelen leidend is: het normpercentage van 28,36% of het bedrag van € 1,1 miljoen (vanuit de redenering dat de opstartkosten van de GRSA2-organisatie terug verdiend moeten worden).

We merken hierbij op dat door de stijging in het primair proces van in totaal 24,2 fte de GRSA2 organisatie -als gevolg van de gelijkblijvende formatie voor de bedrijfsvoeringsfuncties- in feite te maken heeft gekregen met een impliciete taakstelling. De omvang van deze taakstelling hebben we becijferd op € 422.768. Daarnaast is het van belang om te bedenken dat het bij de taakstelling gaat om een *structurele* besparing, terwijl de opstartkosten een *incidenteel* karakter hebben. Bovendien is in bovenstaande berekening nog geen rekening gehouden met de bedrijfsvoering van de GRSA2-organisaties zelf. Het gaat dan met name om: de manager van de GRSA2 organisatie, de controller van de GRSA2 organisatie, de extra P&C-cyclus voor de GRSA2-organisatie en de bijbehorende extra (financiële) administratie.

Risico van structureel benodigde inhuur

Een belangrijk risico ten aanzien van het realiseren van de financiële doelstellingen is de huidige omvang van de inhuur. De inhuur zorgt tevens voor risico's ten aanzien van bijvoorbeeld kwetsbaarheid. Het aantrekkelijk zijn als A2-organisatie voor talentvolle nieuwe medewerkers zien we als een belangrijke uitdaging voor de komende periode. We geven daarom in overweging om te investeren in arbeidsmarktonderzoek en (gerichte) arbeidsmarktcommunicatie.

5. Heroverweeg de kritische prestatie indicatoren (KPI's) op de drie K's

De huidige KPI's hebben in onze visie een relatief beperkte informatiewaarde inzake het functioneren van de GRSA2 organisatie. Het is daarom aan te bevelen om de huidige verzameling indicatoren te heroverwegen door indicatoren te schrappen en eventueel nieuwe toe te voegen. Als mogelijke nieuwe indicator voor belastingen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het oordeel van de Waarderingskamer ten aanzien van de WOZ.

Tegelijkertijd ontstaat dan het risico dat er teveel indicatoren worden gedefinieerd. Om een zorgvuldige afweging te maken bij het selecteren van indicatoren kunnen de volgende criteria behulpzaam zijn:

- Bevorderen klantgerichtheid : "vindt de klant dit interessant?"
 - Meten van de tevredenheid van de interne of de externe klant
- Informatief en zichtbaar: "leer ik er iets van?"
 - Inzichtelijk, geeft in één oogopslag behaalde resultaten en de trend weer
- Opgesteld met betrokkenen: "is 'ie van ons samen?"
 - Top-down én bottom-up! Acceptabel door inbreng in 'wat' en 'hoe' er gemeten gaat worden
- Motiverend en beïnvloedbaar: "wil en kan ik erop sturen?"
 - Vergelijkbaar, mobiliserend en binnen eigen verantwoordelijkheidsgebied
- Onderdeel van beleid: "moet 't?"
 - Aansluitend bij organisatiedoelstelling of urgent kwaliteitsprobleem
- Simpel: "is 't er?"
 - Gemakkelijk te vergaren, dat wil zeggen, voortbouwend op wat er al is

6. Ontwikkel een 'trap op, trap af' systematiek voor de overhead

Om te vermijden dat de ontwikkeling van de formatie in het primair proces losstaat van de ontwikkeling van de overheadformatie bij GRSA2 -zoals feitelijk in de periode vanaf 2014 is gebeurd- adviseren wij om een 'trap op, trap af' systematiek voor de overhead te ontwikkelen. Als het primair proces groeit, groeit de formatie in de overhead mee. Als er bezuinigd wordt op formatie in het primair proces, leidt dat ook tot bezuinigingen bij de GRSA2 organisatie.

7. Betrek de raden meer bij de GRSA2 organisatie

Meer aandacht voor de communicatie door GRSA2 richting de gemeenteraden en überhaupt de rol van de raden is nodig. Het feit dat de gemeenteraden niet weten of de beloofde taakstellingen zijn gehaald, ondergraaft het draagvlak voor de samenwerking. Veel raadsleden interpreteren dit als: ze halen het niet en proberen het door onduidelijke communicatie te verdoezelen. Wat dit betreft is het zaak de aanbevelingen van de Rekenkamers ter hand te nemen.

8. Toekomstperspectief

Tot slot doen wij een aanbeveling 'in potlood' omdat wij weten dat hieraan reeds wordt gewerkt en dat géén onderdeel van deze evaluatie uitmaakt. Uit onze ervaring en onderzoek weten wij dat een samenwerking aan effectiviteit wint als een (gezamenlijk!) toekomstperspectief op deze samenwerking wordt gehanteerd. Andersom kan een gebrek hieraan de samenwerking onder druk zetten, omdat eigen strategieën van de deelnemers de effectiviteit onder druk kunnen zetten. Terecht werken de A2-gemeenten aan een dergelijk perspectief.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)