

REKENKAMERCOMMISSIES CRANENDONCK, HEEZE-LEENDE EN VALKENSWAARD

A2-samenwerking en route



September 2017

Drs. Jan van den Heuvel
Drs. Angelique Hubens
Drs. Stefan de Kort MHA

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Vraagstelling	3
1.3 Aanpak	4
1.4 Leeswijzer	4
2 Uitgangspunten en doelstellingen	5
2.1 <i>Al geruime tijd onderweg en optimistische plannen</i>	5
2.2 <i>Inhoudelijke doelen en taken per afdeling</i>	6
2.2.1 Afdeling Werk en Inkomen	6
2.2.2 Afdeling I&A	6
2.2.3 Afdeling Juridische Zaken	7
2.2.4 Team personeelszaken	8
2.3 <i>Geen systematische doorvertaling van centrale doelen</i>	8
2.4 <i>Accenten per gemeente</i>	9
2.5 <i>Veelheid aan doelstellingen met weinig onderlinge relaties</i>	9
2.6 <i>Doorontwikkeling van KPI's voor GRS A2</i>	10
3 Sturing	12
3.1 <i>Naar een meer heldere structuur voor sturing</i>	12
3.2 <i>De rollen verdeeld, maar verschillende rolopvattingen</i>	13
3.3 <i>Zwaar accent op financiële sturing</i>	13
3.4 <i>P&C cyclus als instrument voor sturing</i>	14
3.5 <i>Beelden van de samenwerkingsspelers over elkaar</i>	15
3.6 <i>De culturele component bij samenwerking</i>	16
3.7 <i>IOGAS als instrument</i>	16
4 Prestaties	18
4.1 <i>Indicaties</i>	18
4.2 <i>Prestaties meer in de etalage, vooral via de gemeentelijke band</i>	18
4.3 <i>Prestaties Werk en Inkomen</i>	18
4.3.1 Vermindering kwetsbaarheid	18
4.3.2 Kwaliteit van de dienstverlening	19
4.3.3 Efficiency van processen	20
4.3.4 De personele bezetting	21
4.3.5 De beleidsinhoudelijke resultaten in de gemeentelijke jaarverslagen	21
4.4 <i>Prestaties I&A</i>	21
4.4.1 De werkwijze met projecten en activiteiten	21
4.4.2 Kwaliteit van de dienstverlening	22
4.4.3 Benchmark	22

4.4.4 Minder meerkosten	23
4.4.5 Kennisdeling	23
4.5 <i>Prestaties juridische zaken</i>	23
4.5.1 Geen prestatie­meting	23
4.5.2 Aanpassing inhoud jaarverslagen Bezwarencommissie	23
4.5.3 Bezwaren en afgehandelde bezwaarschriften	24
4.5.4 De doorlooptijden	24
4.6 <i>Prestaties personeelszaken</i>	24
4.6.1 Team in ontwikkeling	24
4.6.2 Leren van de ervaringen bij P&O	25
4.7 <i>Financiële prestaties</i>	25
5 Conclusies en aanbevelingen	27
5.1 <i>Conclusies</i>	27
5.1.1 Uitgangspunten en doelstellingen	27
5.1.2 Sturing	28
5.1.3 Prestaties geleverd	29
5.2 <i>Aanbevelingen</i>	30
6 Nawoord van rekenkamercommissie	33
Bijlage 1 Informatiebronnen	36
Bijlage 2 Taken van afdeling I&A	37
Bijlage 3 Zienswijze van colleges van B&W	38

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

In de onderzoeksprogramma's 2016 van de rekenkamercommissies Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard is een onderzoek naar A2-samenwerking opgenomen.

De A2-samenwerking is een Gemeenschappelijke Regeling van de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard. In de raden van deze gemeenten leeft het onderwerp A2-samenwerking breed.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit vragen als: Wordt de beoogde kwaliteit ook daadwerkelijk gehaald? Is de kwetsbaarheid van de gemeenten ook verminderd? Blijven de kosten binnen het afgesproken budget? Hebben we als raad voldoende grip op de A2-samenwerking en voldoende mogelijkheden voor sturing?

Door het onderzoek voor de drie gemeenten uit te voeren kan ook aandacht worden geschonken aan de opvattingen vanuit de verschillende gemeenten. Bij intergemeentelijke samenwerking is het belangrijk daar inzicht in te hebben.

1.2 VRAAGSTELLING

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

Bereiken de drie gemeenten de beoogde ambities en doelstellingen binnen de gestelde kaders van de A2-samenwerking?

Uit deze centrale onderzoeksvraag kunnen de volgende deelvragen worden afgeleid:

1. Welke kaders, uitgangspunten en doelstellingen zijn er voor de A2-samenwerking vastgesteld?
2. Zijn deze uitgangspunten en doelstellingen concreet, meetbaar en realistisch?
3. Hoe is de sturing (kaderstelling en controle) van de A2-samenwerking vormgegeven?
4. Hoe functioneert de sturing in de praktijk van de drie gemeenten?
5. Welke prestaties zijn geleverd en welke vorderingen in de realisatie van de uitgangspunten en doelen zijn gemaakt?

Het onderzoek richt zich primair op de al langer lopende samenwerkingen op het terrein van ICT, juridische zaken en Werk en Inkomen. Ook zal aandacht worden besteed aan de samenwerking op het terrein van personele zaken, die formeel (tot 1-1-2017) niet in de Gemeenschappelijke Regeling was opgenomen.

De focus van het onderzoek ligt op de periode 2014- 2016. Er wordt echter ook kort ingegaan op het de periode voorafgaand aan 2014 en 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 zijn niet meegenomen. Daarvoor is de periode dat de nieuwe organisatie functioneert nog te kort.

De besluitvorming over en de inhoud van het Koersdocument 'Nog krachtiger en dichterbij' (februari 2014) worden ook belicht. In dit document staan immers tien kaders en uitgangspunten, die als onderlegger voor de samenwerking in A2 verband zijn geformuleerd, en door de colleges van B&W in december 2013 zijn vastgesteld. Formeel is dit document sinds 1-1-2017 geëffectueerd, echter de besluitvorming hierover en de inhoud zijn al sinds 2014 bekend.

Daarnaast heeft de rekenkamercommissie ¹bij het terugkijken naar de samenwerking op het terrein van Werk en Inkomen, I&A, Juridische zaken en personeelszaken de voor deze samenwerkingsvelden bijbehorende beleidsdocumenten beschouwd.

¹ Overal in dit rapport waar rekenkamercommissie staat wordt bedoeld op de lokale rekenkamercommissies van de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard.

1.3 AANPAK

Voorafgaand aan de opstelling van het conceptonderzoeksplan is een gesprek belegd met de gemeentesecretaris van Cranendonck (coördinerend gemeentesecretaris voor de A2-samenwerking) en met de coördinerende burgemeester voor de A2-samenwerking: de burgemeester van Valkenswaard.

Het onderzoeksplan is ter kennis gebracht aan de drie gemeenteraden.

Over het conceptonderzoeksplan is overlegd met de raadswerkgroep RKC van de gemeente Heeze-Leende en met vertegenwoordigers van het presidium van de gemeente Valkenswaard, nadat daar eerder (september 2016) een bijeenkomst was belegd voor de raadsfracties van de gemeente Valkenswaard.

Vervolgens heeft een analyse van de documenten over de A2-samenwerking plaatsgevonden.

Ook de wijze van besluitvorming over de A2-samenwerking in de drie gemeenten is geanalyseerd. Daarbij gaat het om de besluitvorming over de afzonderlijke voorstellen van de A2-samenwerking, wat daarvoor is opgenomen in de begrotingen en jaarverslagen van de gemeenten alsook over de besluitvorming inzake de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2 (verder GRS A2).

Tenslotte zijn interviews gehouden met sleutelfiguren uit de drie gemeenten en met enkele vertegenwoordigers van de A2 organisatie. Deze interviews zijn bedoeld als aanvulling en verdieping op de resultaten van de documentenanalyse. Ook is met raadsleden uit de drie gemeenten gesproken (de vertegenwoordigers van Cranendonck en Valkenswaard in IOGAS-verband en de leden van de raadswerkgroep RKC in Heeze-Leende). Voor alle duidelijkheid wordt erop gewezen dat de geïnterviewde raadsleden niet als de vertegenwoordigers van de drie raden hebben gesproken, maar op persoonlijke titel.

De opbrengst uit de verschillende bronnen is geanalyseerd en omgezet in de conceptrapportage.

Daarna is de procedure voor hoor en wederhoor gevolgd in de drie gemeenten en de GRS A2. Hiervoor is in april 2017 het concept rapport 'A2 samenwerking ... en route' aangeboden aan het college en het bestuur. Daarbij is gevraagd om te reageren in verband met eventuele feitelijke onjuistheden en een bestuurlijke reactie te geven. Door het college en het bestuur is er de voorkeur aangegeven eerst de feitelijke onjuistheden te bespreken. Conform deze procedure hebben twee leden van de rekenkamercommissie in juni overleg gevoerd met de controllers van de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard en van de GRS A2. Naar aanleiding van dit overleg zijn in het rapport enkele wijzigingen aangebracht, enkele passages ter verduidelijking toegevoegd en enkele inhoudelijke aanvullingen gedaan, gelet op de aanvullende informatie, die de rekenkamercommissie ter beschikking is gesteld. Het rapport is vervolgens aan het college gestuurd voor een bestuurlijke reactie.

Tenslotte is de definitieve rapportage opgemaakt, inclusief bestuurlijke reactie en nawoord van de rekenkamercommissie en aan de raden aangeboden.

1.4 LEESWIJZER

Na dit inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord. Dit hoofdstuk handelt over de uitgangspunten en doelstellingen. In hoofdstuk 3 worden de 3^e en 4^e onderzoeksvraag beantwoord over de sturing van de GRS A2. In hoofdstuk 4 wordt antwoord gegeven op de laatste onderzoeksvraag, die gaat over de levering van prestaties. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de conclusies over de uitgangspunten en doelstellingen, de sturing en de prestaties gegeven en tot welke aanbevelingen dit heeft geleid.

In de bijlagen staan de informatiebronnen, de taken van de afdeling I&A en de zienswijze van de colleges van B&W opgenomen.

2 UITGANGSPUNTEN EN DOELSTELLINGEN

2.1 AL GERUIME TIJD ONDERWEG EN OPTIMISTISCHE PLANNINGEN

De A2-samenwerking kent al een lange looptijd. Zonder uitpuittend te zijn, worden ter illustratie enkele momenten gemarkeerd, waarop belangrijke stappen zijn gezet in het samenwerkingsproces.

De eerste formele grondslag voor de A2-samenwerking is in 2004 vastgelegd tussen de vier colleges van de gemeenten Valkenswaard, Cranendonck, Heeze-Leende en Waalre in de intentieverklaring. In deze intentieverklaring staat opgenomen: *“Overtuigd dat deze samenwerking zal leiden tot vermindering van de kwetsbaarheid en verhoging van de kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van het ambtelijk apparaat van de deelnemende gemeenten, waardoor ook in personeelsperspectief bezien meer mogelijkheden ontstaan voor ontplooiing van medewerkers binnen het samenwerkingsverband.”* Deze intentieverklaring is vooraf gegaan door een periode van enkele jaren, waarin verkennende besprekingen tussen burgemeesters en gemeentesecretarissen zijn gevoerd.

Sprake was van een aarzelende start met een ‘hoog kauwgomballengehalte’ zoals een van de betrokkenen uit die tijd eerder eens heeft aangegeven.

Na deze moeizame start wordt sinds 2007 daadwerkelijk samengewerkt op een aantal gebieden (zoals juridische control, SSC P&O, W&I, WABO). In deze fase wordt er gezocht hoe de samenwerking gestalte moet krijgen. De richting is nog niet echt duidelijk: afspraken worden ad-hoc en per onderdeel gemaakt. Hierdoor heeft de A2-samenwerking op dat moment een ad-hoc en vrijblijvend karakter.

Met het vaststellen van het Position Paper in 2010 is er sprake van een meer fundamentele en strategische benadering, waarin de uitgangspunten en doelstellingen worden vastgelegd.

In deze periode (eind 2010) stapt de gemeente Waalre uit de A2-samenwerking en gaan de overige drie gemeenten verder op het samenwerkingspad.

Op 19 april 2011 hebben de colleges van de drie gemeenten definitief ingestemd met het programmaplan A2, na een positief advies van de Ondernemingsraden, over de vorming van een Gemeenschappelijke Regeling (GR). Dit programmaplan geeft aan hoe de drie gemeenten willen komen tot structurele samenwerking voor de taakvelden Werk & Inkomen, ICT, SSC, Personeel en Juridisch Control in een GR. De streefdatum voor deze samenwerking en de inrichting van de GR is 1 januari 2012. Vanaf 2012 kunnen ook andere samenwerkingen aan deze GR worden toegevoegd. Feitelijk is de GRS A2 ingegaan op 1 april 2012.

Medio 2012 wordt de eerste meerjarenbegroting gepresenteerd, deze is geheel getalsmatig en hierin wordt een vastgestelde verdeelsleutel gehanteerd voor de baten en lasten. De begroting gaat uit van een aanzienlijke lastenverhoging voor alle drie de gemeenten (€ 900.000) maar in het bijzonder voor Cranendonck (€ 600.000). Hierop komt een alternatief voorstel van de gemeente Cranendonck met een basisbegroting.

De drie raden stemmen in met de programmabegroting 2013-2016, waarbij door alle drie de raden wijzigingen worden aangebracht middels raadsbesluiten of amendementen die met algemene stemmen worden aangenomen. Vanuit de raden van Valkenswaard en Cranendonck wordt aangedrongen op aanscherping en kwantificering van de doelen uit het Position Paper. Vanuit Cranendonck wordt tevens ingezet op het terugdringen van overheadkosten, het minimaliseren van de frictiekosten en het opstellen van een risicoanalyse. Vanuit Heeze-Leende wordt gepleit voor het instellen van intergemeentelijke werkgroep om de controlerende en kaderstellende taak van de gemeenteraad te versterken. Dit wordt in een besluit van het algemeen bestuur vastgelegd.

Een ander belangrijk moment vormt het verschijnen van het Koersdocument van 2014 en het daaruit afgeleide implementatieplan. Het implementatieplan is in 2015 door de gemeenteraden van Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard vastgesteld.

In het Koersdocument wordt een uitbreiding van de samenwerking voorgesteld naar alle bedrijfsvoeringzaken. Beoogd wordt om dit per 1 juli 2015 gerealiseerd te hebben.

Vanaf eind 2014 wordt in projectvorm samen gewerkt op het gebied van Personeel en Organisatie.

Per 1-1-2017 is de GRS A2 op alle bedrijfsvoeringszaken operationeel.

Dit is aanzienlijk later dan de beoogde invoeringsdatum van juli 2015. Deze eerdere ambitie is door verschillende gesprekspartners als irreëel gekwalificeerd.

Per 1-1-2017 vallen de volgende taken onder GRS A2:

- Werk & Inkomen
- Juridische zaken
- Informatisering & Automatisering
- Personeel & Organisatie
- Financiën & Administratie
- Facilitaire zaken (post, repro, archief)
- Inkoop
- Communicatie
- Gegevensbeheer
- Managementondersteuning

Voorgaande beknopte terugkijk laat zien dat de A2-samenwerking tijd kost.

In de gesprekken is er meerdere malen op gewezen dat er makkelijk ambities worden uitgesproken, maar dat de consequenties ervan vooraf weinig worden doordacht en weinig aandacht krijgen.

In samenhang daarmee wordt in de verschillende gesprekken aandacht gevraagd voor het realiteitsgehalte van de gemaakte planningen. In het verleden zijn die regelmatig te optimistisch geweest. Het overleg in de drie gemeenten en de afstemming van de besluitvorming vraagt ook veel tijd. Als voorbeeld wordt gewezen op de motie van de raad van Valkenswaard in januari 2015, die leidde tot vertraging in de besluitvorming over het Koersdocument en het implementatieplan A2-samenwerking.

2.2 INHOUDELIJKE DOELEN EN TAKEN PER AFDELING

2.2.1 Afdeling Werk en Inkomen

Als doelstellingen voor de afdeling Werk en Inkomen worden benoemd (meerjarenbegroting werk in inkomen 2013-2016):

- Het rechtmatig verstrekken van uitkeringen.
- Het stimuleren van participatie met als doel dat alle burgers vanuit hun eigen verantwoordelijkheid naar vermogen meedoen.
- Het beleid van werk en inkomen is primair gericht op arbeidsparticipatie en indien dit niet haalbaar is op maatschappelijke participatie.
- Het organiseren van een nieuwe regionale en financieel haalbare uitvoeringsstructuur sociale zekerheid.

Het gaat hierbij meer om kijkrichtingen dan beleidsdoelen. Deze kijkrichting is vanuit de taakstelling van het werkveld gezien logisch, maar de relatie met de meer centrale doelstellingen betreffende kwetsbaarheid, kwaliteitsverbetering, bezuinigingen, e.d. wordt niet echt zichtbaar gemaakt.

W&I is onderdeel van de GRS A2 en komt als zodanig ook terug in de begroting van de A2. Daarbij is de informatie vooral gericht op de bedrijfsvoeringsaspecten. Echter in de P&C cyclus van de drie individuele gemeenten zijn de 3 W vragen voor Werk en Inkomen opgenomen. Daar wordt dus antwoord gegeven op de vraag wat men wil bereiken, wat men er voor gaat doen en wat het gaat kosten. In dat opzicht vormt W&I een herkenbaar onderdeel van de drie gemeentelijke organisaties.

2.2.2 Afdeling I&A

De besturen van de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard hebben in 2009 de I-visie vastgesteld voor de A2-gemeenten. In die I-visie is onder meer bepaald dat er één centrale I&A-organisatie komt die vanuit een centraal punt diensten levert aan de aangesloten gemeenten.

Bij de start zijn voor I&A als doelen geformuleerd:

-
- Realiseer een regionale I&A dienst voor de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard;
 - Zorg voor het integreren van het personeel en centrale servers in Valkenswaard en voor een goede uitwijkvoorziening;
 - Implementeer een dienstverleningsconcept I&A dat zich kenmerkt door flexibiliteit, openheid en klantgerichtheid;
 - Bied medewerkers een uitdagende en passende werkomgeving waarin ruimte is voor ontwikkeling van kennis, vaardigheden en competenties;
 - Realiseer een gezamenlijke inkoopfunctie voor alle hardware, software en ICT-diensten;
 - Draag zorg voor verbindingen tussen alle locaties die 100% betrouwbaarheid zo dicht mogelijk benaderen en een voor alle gemeenten acceptabele snelheid bieden;
 - Lever diensten die zich kenmerken door professionaliteit, kennis van zaken en toegevoegde waarde;
 - Ontwikkel een uniforme gezamenlijke en gedeelde functionele en technische architectuur die als toetsingskader dient bij alle investeringsbeslissingen. Maak afspraken onder welke voorwaarden en over de mate waarin afwijkingen van deze architectuur beperkt zijn toegestaan. Deze architectuur strekt zich uit over systemen, verbindingen, applicaties, gegevens en processen;
 - Zorg er voor dat de functionele en technische architectuur gebaseerd is op functionele en technische standaarden. Leg alle relevante aspecten voor de inrichting van de informatievoorziening in de deelnemende gemeenten vast in een meerjareninformatiebeleidsplan inclusief informatiebeveiliging en zorg voor acceptatie daarvan in de gemeenten;
 - Zorg voor ruim voldoende kennis en vaardigheden om gemeenten op het vlak van administratieve, documentaire en ruimtelijke informatievoorziening op strategisch en tactisch niveau adequaat te adviseren.

Deze doelen komen ook terug in de jaarwerkplannen. Daarbij wordt inzicht gegeven in welke activiteiten in het betreffend jaar worden ontplooid, alsook welke projecten worden uitgevoerd. De activiteiten zijn niet direct aan de doelstellingen gekoppeld.

Naar aanleiding van het Koersdocument en het implementatieplan is in 2015 een notitie uitgebracht met de taken op het terrein van automatisering en informatievoorziening: De belangrijkste taken zijn een hedendaagse automatiseringsomgeving, inclusief beveiliging van virtuele werkplekken. Voor een uitputtende lijst van taken wordt verwezen naar bijlage 2.

2.2.3 Afdeling Juridische Zaken

Het algemeen bestuur gaat in november 2012 akkoord met de businesscase Juza. In december 2012 adviseren de ondernemingsraden van Cranendonck, Valkenswaard en Heeze-Leende positief met betrekking tot deze businesscase en wachten het businessplan ter advisering af. Het dagelijks bestuur neemt in december 2012 kennis van het advies van de OR en geeft (conform het voorstel) opdracht om een businessplan Juza op te stellen.

Voor de vorming van een afdeling Juridische Zaken (Juza) is een businessplan Juridische Samenwerking A2 gemeenten geschreven. Dit businessplan Juridische samenwerking A2 gemeenten is vooral gericht op een goede onderbouwing van de benodigde formatie voor de afdeling Juza en de haalbaarheid van juridische samenwerking.

De afdeling Juza bestaat uit de onderdelen: commissie Bezwaarschriften, juridische advisering, -control en – kwaliteitszorg.

In het businessplan (2012) zijn de werkwijze en de taken van de afdeling meer specifiek uitgewerkt en is ook de benodigde capaciteit onderbouwd. Aan de hand van een producten- en dienstencatalogus (PDC) is door de afdeling inzicht gegeven in welke diensten en producten worden aangeboden. De PDC bevat een duidelijke opgaaf van: product of dienst, omschrijving, doel, afnemers, aspecten van serviceniveau, kwantiteit en leveringscondities.

2.2.4 Team personeelszaken

In het najaar van 2013 hebben de gemeentesecretarissen van de gemeenten Heeze-Leende en Valkenswaard de mogelijkheid onderzocht om te komen tot samenwerking op het gebied van Personeel en Organisatie (P&O). Na bespreking met de betreffende medewerkers, die zich positief opstelden tegenover deze samenwerking, is door de colleges van Heeze-Leende en Valkenswaard besloten om een project Samenwerking P&O te starten. Daarin is onderzocht op welke wijze de gemeenten op gebied van P&O-dienstverlening de krachten kunnen bundelen. Eind november 2013 is dit project gestart met als doel te komen tot samenwerking op gebied van P&O gericht op:

- het opheffen van de kwetsbaarheid van de kleine teams en de eenmansfuncties in elk van de gemeenten;
- het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening;
- het harmoniseren van beleid en uitvoering zodat efficiëntie en effectiviteit wordt verbeterd;
- een impuls geven aan de strategische beleidsontwikkeling op het brede P&O terrein.

Begin 2014 besloot het college van Cranendonck aan te sluiten bij het door Heeze-Leende en Valkenswaard gestarte project.

In september 2014 heeft het team P&O Samen, waarvan alle P&O medewerkers deel uit maken, bij monde van de projectleider gerapporteerd aan het kernteam van gemeentesecretarissen en geadviseerd de P&O teams samen te voegen met ingang van 1 november 2014. De gemeentesecretarissen hebben dat advies overgenomen en ter besluitvorming aan de colleges voorgelegd. Daarbij is afgewogen of met de samenvoeging gewacht zou moeten worden op de bundeling van de bedrijfsvoeringfuncties van de drie gemeenten zoals bedoeld in het Koersdocument. Besloten is daarop niet te wachten. Dat wel doen zou (te grote) risico's met zich mee kunnen brengen. Zowel waar het gaat om hun onderlinge samenwerkingsverhouding als waar het gaat om de voortgang van, in gemeenschappelijkheid ter hand genomen en te nemen, inhoudelijke activiteiten. Gaandeweg is namelijk niet alleen gewerkt aan ontwikkeling en inrichting van het nieuwe team, maar ook inhoudelijke 'klussen' zijn in gezamenlijkheid opgepakt. De aanbesteding van de arbodienstverlening, de vervanging van de software voor de salaris- en personeelsadministratie, de ontwikkeling van gemeenschappelijke werkprocessen en de implementatie van een nieuw functiewaarderingssysteem zijn daar voorbeelden van.

Sinds 1 januari 2015 is het team P&O gedetacheerd naar de GRS A2.

Over de werkwijze is afgesproken om voorlopig het geografische inrichtingsprincipe aan te houden. Dit betekent dat team P&O vanuit de verschillende organisaties werkt. De standplaats voor het team P&O is de gemeente Cranendonck. Ook is aangegeven dat op termijn het team P&O werkt volgens het inrichtingsprincipe van de klant. Op deze manier werkt één P&O adviseur integraal voor dezelfde afdelingen/teams binnen de verschillende organisaties.

Daarnaast is de keuze gemaakt voor een duidelijke splitsing in de taakverdeling tussen beleid en advies binnen team P&O.

Vanaf 1 juli 2015 voert Driessen de personeels- en salarisadministratie uit voor de drie gemeenten en de GRS A2. Dit is het resultaat van een aanbestedingsprocedure als gevolg van het genomen besluit in oktober 2014 van de colleges en het DB van de GRS A2 om de personeels- en salarisadministratie uit te besteden.

In de teamplannen worden de activiteiten en projecten voor het betreffende jaar uitgewerkt, inclusief een planning in de tijd en de inzet van uren.

2.3 GEEN SYSTEMATISCHE DOORVERTALING VAN CENTRALE DOELEN

Begonnen met intentionele uitspraken over de A2-samenwerking is geleidelijk aan de koers meer verhelderd. In het Position Paper (2010) is al meer duidelijk richting gegeven, ook al is dat nog op abstract niveau. De doelen uit het Koersdocument worden al iets concreter, maar zijn niet meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.

Uit de documentenanalyse komt voorts naar voren dat de inhoudelijke doelstellingen op het terrein van Werk & Inkomen, ICT en juridische zaken wel samenhangen met de eerder genoemde intenties en uitgangspunten, maar ze vormen er geen directe operationalisering en consistente uitwerking van. Kort samengevat zijn de centrale doelen bij de A2-samenwerking van de drie gemeenten:

-
- behouden van kwaliteit,
 - borgen van de continuïteit,
 - verbeteren van de dienstverlening,
 - verminderen van de kwetsbaarheid,
 - behouden van de 'couleur locale',
 - efficiencyvoordelen.

Per centrale doelstelling is niet aangegeven wat dit betekent voor de inhoudelijke doelen per afdeling. En ook omgekeerd wordt bij de inhoudelijke doelen niet direct gerefereerd aan de centrale doelstellingen, dit gebeurt meer op een indirecte, impliciete wijze.

In de gesprekken met de raadsleden wordt aangegeven dat de richting en de doelen van de samenwerking wel helder zijn. Maar tegelijk wordt gesteld dat een 'smart' doorvertaling van die richting niet heeft plaatsgevonden.

Ook bij de begrotingsbehandelingen in de raden van vooral Cranendonck en Valkenswaard klinkt het door dat onvoldoende zicht wordt gegeven op de te realiseren effecten en prestaties. Een meer smart-formulering wordt regelmatig bepleit, soms ondersteund door moties.

Het zicht geven op de maatschappelijke effecten veronderstelt een inzicht in de Ausgangssituatie van de verschillende startmomenten van de A2-samenwerking. Dat inzicht in de vorm van nulmetingen ontbreekt. Daarmee is het ook moeilijk om scherp aan te geven in welke mate de doelstellingen worden gerealiseerd. Desondanks zal in hoofdstuk 4 een indicatie worden gegeven wat de A2-samenwerking tot nu toe gebracht heeft.

2.4 ACCENTEN PER GEMEENTE

Op intentioneel niveau zijn de drie gemeenten voorstander van de A2-samenwerking en onderschrijven zij in algemene zin de centrale doelstellingen. Dat neemt niet weg dat bij de uitwerking verschillende accenten worden gelegd.

Zo dringt de raad van de gemeente Heeze-Leende regelmatig aan op een hoger tempo en intensivering van de samenwerking. Illustratief daarvoor is om bij de behandeling van het toekomstperspectief van de A2-samenwerking (januari 2017) het volgende voorstel toe te voegen: *'Het college de opdracht te geven om in 2017 verder te oriënteren op ambtelijke fusie of herindeling en dit in een visie op samenwerking vast te leggen'.*

Vanuit de raad van Cranendonck klinkt regelmatig door dat ook daadwerkelijk financiële voordelen moeten worden behaald. Daarnaast wordt de afgelopen jaren voor het onderdeel Werk en Inkomen duidelijk ingezet om de dienstverlening dichtbij de inwoners te brengen. De nabijheid en de integratie in andere onderdelen van de lokale dienstverlening vormen daarbij belangrijke argumenten. Dit kan ten koste gaan van de efficiency op het niveau van de A2-samenwerking. Maar als dit gewenst wordt, moet dat kunnen en kan voor eventueel meerwerk worden betaald aan de GRS A2. De gemeente moet deze keuzemogelijkheden wel houden, zo wordt gesteld.

De raad geeft aan geen uitbreiding van taken tot oktober 2018 te willen, maar stelt zich wel open voor een 'pragmatische samenwerking', als dat vanuit bepaalde onderwerpen wenselijk is. In dat opzicht moeten de mogelijkheden voor een organische groei niet worden geblokkeerd.

De raad van Valkenswaard waarschuwt vooral voor taakverbreding en uitbreiding van de samenwerking op de korte termijn. Een discussie over een 'wenkend perspectief' of de 'stip op de horizon' wordt op dit moment dan ook niet opportuun gevonden. Deze discussie moet over twee jaar plaatsvinden op basis van een evaluatie van de A2-samenwerking tot nu toe. Eerst moet aangetoond worden dat de samenwerking met betrekking tot de afgesproken taken vruchten afwerpt.

2.5 VEELHEID AAN DOELSTELLINGEN MET WEINIG ONDERLINGE RELATIES

In de geschiedenis van de A2-samenwerking zijn veel intenties, uitgangspunten en centrale doelstellingen geformuleerd. Begrippen als beperking kwetsbaarheid, verbetering kwaliteit dienstverlening, efficiënter werken, behoud van de 'couleur locale' en lokale beleidsautonomie, professionalisering van de organisatie en het realiseren van de bezuinigingen staan daarbij steeds

centraal en vormen de rode draad. Dit komt vooral tot uitdrukking in de meer strategische documenten zoals de intentieverklaring, het Position Paper en het Koersdocument.

De inhoudelijke doelen van de verschillende samenwerkingsvelden (werk en inkomen, ICT en juridische zaken) sluiten daar slechts beperkt op aan en zijn andersoortig. Zij liggen niet duidelijk in het verlengde van deze centrale algemene doelstellingen, maar zijn veel meer op de inhoud van het werkveld gericht.

Wat bij de terugblik op de A2-samenwerking tot nu toe naar voren komt, is dat de relatie tussen de verschillende doelstellingen weinig aandacht krijgt. Geconstateerd kan worden dat er een stapeling van doelstellingen plaatsvindt, zonder dat de relatie tussen deze doelstellingen echt uit de verf komt. Het gaat hierbij zowel om de centrale doelen in meer strategische zin (vooral de doelstellingen in het Position Paper en het Koersdocument met het implementatieplan), als ook om de inhoudelijke doelen en taken in de verschillende afdelingsplannen.

Relatief veel aandacht is er voor de kosten en de beoogde bezuinigingen. Vanuit de budgetrol van de raad is dat ook wel logisch. Dit wordt nog eens versterkt doordat de A2-samenwerking sterk op de bedrijfsvoering is gericht, wat primair een zaak van de colleges en de ambtelijke organisaties is.

Dat laat onverlet dat de relatie tussen de verschillende doelstellingen daarmee onvoldoende aandacht krijgt. Zo kunnen de doelen over lokaal maatwerk en couleur locale op gespannen voet staan met het behalen van een grotere efficiency en minder kosten. In dat opzicht zit er regelmatig een zekere spanning op de gezamenlijke versus de lokale lijn. Zo moesten afgelopen jaren bepaalde regelingen per gemeente verschillend worden uitgezet.

Zo kan voor W&I bijvoorbeeld worden geconstateerd dat er behoefte was aan lokale zichtbaarheid van W&I en een verbreding van de inzet, vooral in de gemeentelijke sociale teams. Aan de ene kant heeft dat de afstand tot de gemeenten verkleind, aan de andere kant heeft het ook geleid tot efficiëntieverlies in de eigen organisatie, zo wordt gesteld tijdens de interviews. Sommige werkprocessen konden daardoor minder 'lean' worden uitgevoerd dan voorheen.

2.6 DOORONTWIKKELING VAN KPI'S VOOR GRS A2

De GRS A2 heeft zijn eigen Planning&Controlcyclus. Deze cyclus bestaat uit een (meerjaren-)begroting, tussentijdse rapportages en een jaarrekening. Het is van belang dat de P&C-cyclus van de GRS A2 aansluit op de P&C-cyclus van de drie gemeenten. Deze aansluiting geldt vooral voor de begroting en de Berap inclusief eventuele begrotingswijzigingen. Voor de begroting GRS A2 geldt dat deze tijdig wordt aangeboden, de begroting 2017 is reeds in de zomer 2016 aangeboden aan de gemeenten. De gemeenten worden via een Berap geïnformeerd over de voortgang. De rapportage is vooral financieel geïntendeerd. Binnen de gemeentelijke begrotingen wordt de GRS A2 verankerd in de paragraaf verbonden partijen.

De initieel aangeboden begroting GRS A2 2017 was vooral een financieel geïntendeerde begroting. Enerzijds is dit niet verwonderlijk, de bijdrage van de drie gemeenten aan de GRS A2 is namelijk aanzienlijk (voor 2017 € 15,3 miljoen, dit is 8-9% van de gemeentelijke begrotingen).

Anderzijds wel, omdat in het koersdocument meerdere doelstellingen voor samenwerking zijn geformuleerd, het gaat dan om kwalitatief goede gemeentelijke bedrijfsvoering, gekenmerkt door nabijheid, efficiency, flexibiliteit en een lagere kwetsbaarheid.

In het najaar van 2016 heeft een verrijking op de initiële begroting plaats gevonden, met name door breder in te zetten op het vormgeven van kritische prestatie indicatoren (verder KPI's). Deze begroting is door de GRS A2 vastgesteld op 20 januari 2017. Wat hierbij opvalt, is ten eerste dat de benoemde KPI's toch vooral financieel geïntendeerd zijn, de andere doelstellingen nabijheid, flexibiliteit en lagere kwetsbaarheid komen nauwelijks herkenbaar terug in de KPI's en als ze terugkomen, dan zijn er geen normen aan gekoppeld. Ten tweede worden de verwachtingen gemanaged dat dit ook in de begroting 2018 nog niet voor alle onderdelen op orde zal zijn. Dit is enerzijds realistisch, maar anderzijds weinig ambitieus. Overigens blijkt uit de begroting van 2018 dat er duidelijk verdere stappen zijn gezet.

In de begroting 2017 wordt expliciet een taakstelling van € 1,1 miljoen opgenomen, welke gerealiseerd dient te worden in de periode 2017-2022. Dit dient te gebeuren bij gelijkblijvende taken en ambities. De omvang en de kwaliteit van de taken staan opgenomen in de nieuwe dienstverleningsovereenkomst. Ook zijn de doelstellingen inmiddels uitgewerkt in het document Fijnstructuur en de onderliggende Producten en Diensten catalogus. Deze documenten beschrijven meer in detail de afspraken die tussen de gemeenten en de A2 samenwerking zijn gemaakt en geven een doorkijk met onderbouwing op de ontwikkeling van de A2 samenwerking naar 2022 (Fijnstructuur). In de catalogus staat per product/dienst de service afspraken en in veel gevallen een bijbehorende concrete performance indicator opgenomen. Sommige afdelingen dienen hier nog aan te vullen en te verscherpen maar het geeft duidelijk aan dat er een stevige slag is gemaakt om de doelstellingen verder door te vertalen en uit te werken. Het inzicht in de te verrichten taken is daarmee verbeterd.

3 STURING

3.1 NAAR EEN MEER HELDERE STRUCTUUR VOOR STURING

Zoals eerder aangegeven is de A2-samenwerking gestart met overleggen van burgemeesters en gemeentesecretarissen. Kenmerkend voor die periode is het vrijblijvend karakter van de samenwerking, waarbij de sturingsvorm als informeel kan worden gekwalificeerd.

Met de vorming van de GRS A2 (april 2012) is de wijze van sturing opnieuw vormgegeven.

Daarbij wordt als hoogste orgaan binnen de GRS A2 een *algemeen bestuur* ingesteld:

Het algemeen bestuur is verantwoordelijk voor de vaststelling van diverse bestuursregelingen, - rapportages en de begroting. Het bestaat uit: het college van burgemeester en wethouders van de drie gemeenten, een voorzitter (burgemeester van een van de drie gemeenten), de directeur van de GRS A2 en een ambtelijk secretaris.

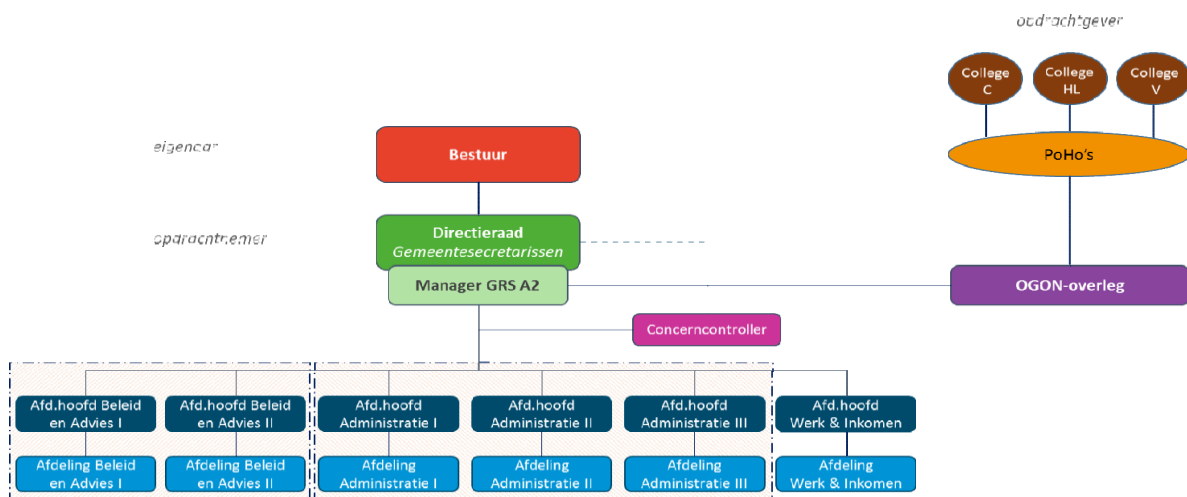
Daarnaast wordt een *dagelijks bestuur* ingesteld, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van beleid en bewaking van beleidsprocessen, zoals vastgesteld in het algemeen bestuur. Ook treedt het dagelijks bestuur op als 'gezicht' van de GRS A2 en is het de formele werkgever voor medewerkers.

Hierin zijn vertegenwoordigd: alle deelnemende gemeenten door de burgemeester en de wethouder van financiën, de voorzitter, de directeur van de GRS A2 en een ambtelijk secretaris.

Het besluitvormingsproces van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur wordt ondersteund door adviezen van portefeuillehouders (vakwethouders) en de gemeentesecretarissen die als Directieraad optreden.

De *gemeenteraden* stellen vooraf de beleidskaders vast en controleren achteraf het uitgevoerde beleid en de resultaten daarvan. De autonomie van de individuele gemeenteraden staat daarbij niet ter discussie, hoewel gemeenten zich bewust zijn van het feit dat samenwerking betekent dat in de besluitvorming in tal van opzichten rekening met elkaar gehouden moet worden. Gemeenten kunnen echter ook in de samenwerking hun individuele ambities blijven realiseren. Het waarborgen van deze lokale autonomie en beleidsvrijheid heeft de aandacht van bestuur en ambtelijke organisatie.

Met de vaststelling van het Koersdocument en het bijbehorende implementatieplan is onderstaande governancestructuur ontstaan.



Een belangrijke wijziging ten opzichte van de eerder geldende structuur betreft het feit dat het toen informeel vormgegeven kernteam van gemeentesecretarissen nu gepositioneerd is als (strategische) directieraad binnen de GRS A2, waarvan tevens de toekomstig manager GRS A2 deel uitmaakt.

Tevens is in de nieuwe situatie een ambtelijk opdrachtgevers-opdrachtnemeroverleg (OGON-overleg) ingesteld om tot een betere verbinding tussen de drie gemeenten als opdrachtgever en klant enerzijds

en de GRS A2 anderzijds te komen. Het voorgestelde governance-model draagt zo bij aan het helder (onder)scheiden van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Het AB en het DB behouden de eerdere samenstelling en stemverhouding.

De bestuurlijke advisering vindt via de gebruikelijke kanalen plaats:

- Bestuurlijke advisering door gemeentesecretarissen in eigen College
- Opdrachtgeveroverleg in 'eigen huis' (portefeuillehouder –ambtelijk)
- Regulier PoHo W&I blijft behouden, overige PoHo's op afroep

De directieraad is verantwoordelijk voor de strategische aansturing GRS A2:

- Drie gemeentesecretarissen en manager GRS A2 (zonder stem)
- Secretarissen eindverantwoordelijk én bevoegd inzake bedrijfsvoering
- Strategische koers, financieel beleid en aansturing manager GRS A2
- Past bij: 'van, voor en door'
- Tweejaarlijks roulerend voorzitterschap; vz tevens secretaris AB/DB

De gemeenteraden zijn in beeld bij de behandeling van de P&C producten van de eigen gemeente alsook van de GRS A2.

3.2 DE ROLLEN VERDEELD, MAAR VERSCHILLENDE ROLOPVATTINGEN

Met bovenstaand governance-model zijn de rollen verdeeld. Daarmee is in formele zin de sturing helder geregeld. De A2-samenwerking is vooral op bedrijfsvoering gericht en daarmee een zaak van de colleges en ambtelijke organisaties. Daar waar bij het onderdeel Werk en Inkomen ook beleidsaspecten in het geding zijn, wordt dit in de gemeentelijke P&C-producten opgenomen.

Hoewel de operationele zaken zoals bedrijfsvoering primair een zaak van het college zijn, heeft de raad als budgetverlener en controleur in de A2-samenwerking ook een rol.

De wijze waarop de rollen worden ingevuld, laat echter wel verschillen zien:

- Op het niveau van de ambtelijke organisaties en van de colleges van B&W is de gemeenschappelijkheid in de rolopvattingen en de blik op de samenwerking sterker en meer helder dan op het niveau van de raden. Gelet op de grotere afstand van de raden tot de A2-samenwerking is dat overigens ook begrijpelijk.
- Ook tussen de gemeenten zijn accentverschillen waarneembaar. Zo blijkt uit de raadsvergaderingen en de interviews dat de raad van de gemeente Heeze-Leende meer ruimte geeft aan de A2-samenwerking, terwijl de raad van Valkenswaard er 'meer boven op zit'. De gemeente Cranendonck neemt daarbij een tussenpositie in, hoewel deze raad scherp op de financiën van de A2-samenwerking zit. De discussie en de onderzoeken over de financiële verdeelsleutels verklaren dit in belangrijke mate.
- In de raadsvergaderingen over de A2-samenwerking in de drie gemeenten blijkt dat het in de praktijk ook nogal eens lastig is om rol zuiver te blijven opereren. De neiging van de raden bestaat om zich met de bedrijfsvoering in te laten, terwijl dat toch primair een zaak is van de colleges en de ambtelijke organisaties.
- Ook in de gesprekken met vertegenwoordigers van de A2-organisatie komt nogal eens naar voren dat de raden zich soms erg detaillistisch bemoeien met de samenwerking. Het kost tijd om hen te bedienen, wat ten koste gaat van het inhoudelijk werk, zoals ook het lokale maatwerk vaak extra tijd kost. Het wordt belangrijk geacht dat de directieraad, als scharnierpunt tussen de colleges en raden enerzijds en ambtelijke werkorganisaties anderzijds, daarbij zijn rol pakt door deze relaties goed inzichtelijk te maken. Dat geeft helderheid naar de raden, colleges en ambtelijke organisaties.

3.3 ZWAAR ACCENT OP FINANCIËLE STURING

Vanuit de raden ligt een zwaar accent op de financiële sturing. Vanuit de budgetrol van de raad ligt dat voor de hand. Maar dat betekent tegelijk dat er weinig aandacht is voor de wijze waarop, via de

bedrijfsvoering, de kwaliteit van de dienstverlening al dan niet positief wordt beïnvloed; daar ligt wel een uitdrukkelijke rol voor de raad.

Daarmee ontbreken ook de afwegingen om bijvoorbeeld meer 'couleur locale' en lokaal maatwerk in te kopen en wat de financiële consequenties daarvan zijn.

Zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven is, krijgt de relatie tussen de doelen weinig aandacht. In de sturing is het ook meer uitzondering dan regel.

Een dergelijke uitzondering vormt een voorbeeld uit de gemeente Cranendonck, die er de afgelopen jaren voor het onderdeel Werk en Inkomen duidelijk op heeft ingezet om de dienstverlening dichtbij de inwoners te brengen. Deze keuze komt mede voort uit de lijn, zoals die ook is aangegeven door de raadsleden uit Cranendonck:

- Publieksdiensten: op lokaal niveau;
- Bedrijfsvoering: op het niveau van de A2;
- Beleidszaken: zowel lokaal als op het niveau van de A2.

Daarvoor is in samenwerking met W&I een pilot opgezet. De nabijheid en de integratie in andere onderdelen van de lokale dienstverlening vormen daarbij belangrijke argumenten. Dit kan ten koste gaan van verder gaande efficiency op het niveau van de A2-samenwerking. Overigens verschaffen de onlangs verschenen resultaten van de evaluatie pilot W&I hierover geen duidelijkheid.

3.4 P&C CYCLUS ALS INSTRUMENT VOOR STURING

Voor de raden zijn de producten in de P&C cyclus (begroting, jaarverslag en berap) bij uitstek de aangrijpingspunten voor sturing.

De raden pakken hun sturende rol op de A2-samenwerking uitdrukkelijk. Dit geldt vooral voor de raad van Valkenswaard. Het debat wordt stevig gevoerd en er worden regelmatig moties en/of amendementen ingediend. Dit leidt meestal tot het aanvaarden van voorgestelde wijzigingen, begrotingen en jaarrekeningen van de A2.

De behandeling van de P&C documenten in de drie gemeenten laat een verschillend beeld zien. Zo zet Heeze-Leende meer in op de hoofdlijnen, terwijl in de raad van Valkenswaard ook de details uitdrukkelijk in beeld worden gebracht.

In de P&C cyclus van de GRS A2 en van de eigen gemeente wordt ingegaan op de prestaties van de verschillende afdelingen. Uitgangspunt hierbij zijn de centrale doelen voor samenwerking uit het Koersdocument: het leveren van een kwalitatief goede gemeentelijke bedrijfsvoering, gekenmerkt door nabijheid, efficiency en flexibiliteit, maar ook minder kwetsbaar en die voor de gemeenten op termijn leidt tot een financieel voordeel.

Dit is in de GRS A2 vertaald naar KPI's, waarbij vanuit uniformiteit aansluiting is gezocht bij "Vensters voor bedrijfsvoering", een landelijke gemeentelijke benchmark.

In de onlangs verschenen Begroting 2018-2021 GRS A2 wordt daarover het volgende gesteld:

'In de begroting 2017 is een eerste opzet gemaakt voor de zogenaamde kritische prestatie indicatoren (KPI's) die de GRS A2 gaat gebruiken in haar begroting om inzicht te geven in de realisatie van de doelstellingen. Deze KPI's zijn gekoppeld aan de doelstellingen van de GRS A2 zoals opgenomen in het Koersdocument en Implementatieplan A2 Samenwerking, nog krachtiger en dichterbij. De doelstellingen voor de samenwerking zijn als volgt geformuleerd: het leveren van een kwalitatief goede gemeentelijke bedrijfsvoering, gekenmerkt door nabijheid, efficiency en flexibiliteit maar ook minder kwetsbaar en die voor de gemeenten op termijn leidt tot een financieel voordeel.

Per doelstelling wordt een beperkt aantal KPI's vermeld. Per KPI wordt op 3 niveaus gerapporteerd, namelijk aan gemeenteraden (in de P&C documenten), bestuur (management rapportages) en GRS A2 management (voor interne sturing). Eind 2016 is een eerste onderzoek ten behoeve van de nulmeting uitgevoerd ten aanzien van de beleving van de dienstverlening. Om de nulmeting te complementeren wordt voor de zomer 2017 ook een feitenonderzoek uitgevoerd met cijfers van het afgesloten jaar. Beide onderzoeken samen leiden tot de nulmeting op de KPI's.

In 2017 wordt de eerste ervaring met deze KPI's opgedaan. Op grond van die ervaring en de metingen worden de KPI's verder ontwikkeld, aangepast en mogelijk vervangen. Bij de dóórontwikkeling van de KPI's willen we graag betrokkenheid vanuit de raden organiseren.'

Daarmee worden de raden in een betere positie gebracht om sturing te geven aan de A2 samenwerking. Er is in vergelijking met de situatie van de afgelopen jaren duidelijker waarop de sturing vanuit de raden gericht moet zijn: de deels al ontwikkelde en deels nog te ontwikkelen indicatoren. Wanneer de drie raden daarbij aan de voorkant afspraken maken over de inhoud van deze indicatoren wordt de gemeenschappelijkheid in de sturing sterk bevorderd.

Ook wordt daarmee helder waarop de raden, waarop de colleges en waarop de ambtelijke organisaties moeten sturen. De rolzuiverheid is daarmee gediend.

3.5 BEELDEN VAN DE SAMENWERKINGSSPELERS OVER ELKAAR

Op basis van de inbreng in de raden en van de inhoud van de gehouden interviews kan worden gesteld dat de beelden van de samenwerkingsspelers over elkaar uiteenlopen.

Het gaat hierbij om de beeldvorming over elkaar tussen de drie gemeenten onderling en tussen de A2 organisatie en de gemeenten.

Zo worden de standpunten van de eigen gemeente als de juiste gezien en wordt weinig begrip getoond voor de opvattingen van de andere gemeenten. In dat opzicht kwalificeert iedere gemeente de eigen opstelling als de beste en wordt soms 'verwijtend' naar de andere gemeenten gekeken.

Dat klinkt in alle drie de gemeenten door. Het gaat hier bijvoorbeeld om verschillende beelden over het tempo en de intensiteit van de samenwerking, de verschillende maatschappelijke oriëntaties, de verdeling van de kosten, het synchroniseren en inhoudelijk afstemmen van raadsvoorstellen, e.d. .

Maar ook de beelden tussen de gemeenten en de A2 organisatie lopen nogal eens uiteen.

Zo laat de raad Van Heeze-Leende ten opzichte van de A2-samenwerking de meest ruimhartige opstelling en constructieve houding zien. De gemeente Valkenswaard stelt gedetailleerde randvoorwaarden, zo wordt gesteld, terwijl Cranendonck een sterke focus op de kostenbesparing heeft, evenals Valkenswaard overigens.

Vanuit de ambtelijke organisaties van gemeente en A2 organisatie wordt nogal eens aangestipt dat de raden om veel gedetailleerde informatie vragen, terwijl het om bedrijfsvoering gaat. Bovendien kost het veel tijd deze informatie te leveren, omdat afdelingen soms nog in een opbouwfase verkeren en goede registraties nog niet in alle gevallen ontwikkeld zijn. Ook het feit dat lange tijd is gewerkt met zachte, kwalitatieve doelstellingen, die nauwelijks geoperationaliseerd zijn in relevante indicatoren speelt daarbij een rol.

Ook wordt geconstateerd dat in de verschillende raadsperiodes de accenten ook anders liggen.

Zo werd bijvoorbeeld in de vorige raadsperiode wat meer gekoerst op een gezamenlijke regionale aanpak, terwijl nu het accent weer sterk op het lokaal maatwerk en de couleur locale ligt. De zelfstandigheid van de gemeente wordt weer meer benadrukt.

Deze accentverschillen worden sterk beïnvloed door de 'persoonlijke factor': wie zijn de bepalende spelers (ambtelijk, colleges, en raden) en welke accenten leggen zij. Dit is mede de reden dat het samenwerkingsproces soms ook weer opnieuw moet worden aangezet en een strak tempo moeilijk is. Het in tempo doorpakken op eerder gemaakte keuzes wordt nogal eens negatief beïnvloed door gedetailleerde randvoorwaarden te stellen of opnieuw de discussie te openen over de eerder ingezette koers. In die zin werkt de politieke bestuurlijke realiteit wel eens remmend op het door de A2-organisatie beoogde tempo.

Gesteld wordt dat het belangrijk is om de raden wat dichterbij de A2 organisatie te halen. In de P&C cyclus is men in formele zin aan zet, maar daarnaast is het goed ze aan de voorkant wat meer te betrekken. IOGAS kan daar een rol inspelen. Het is belangrijk dat de betrokkenheid en het vertrouwen worden versterkt.

3.6 DE CULTURELE COMPONENT BIJ SAMENWERKING

Het gestelde onder 3.5 gaat feitelijk over de culturele component bij de A2-samenwerking. Uit landelijk onderzoek blijkt dat dit een kritische succesfactor is bij intergemeentelijke samenwerking.

Zo onderscheiden Kaats & Opheij vijf dimensies die als randvoorwaarden en, indien juist en passend ingevuld, als succesfactoren voor duurzame samenwerking kunnen worden gezien:

1. er is een gedeelde ambitie
2. er wordt recht gedaan aan de belangen van de samenwerkende partners
3. er is sprake van een constructieve relatie op persoonlijk niveau
4. de samenwerking kent een professionele organisatie
5. er is sprake van een betekenis gevend proces.

Het meest duidelijk wordt sinds 1-1-2017 voldaan aan het vierde criterium: de professionele organisatie. Ook al zal dat komend jaar zich nog moeten 'zetten'.

Op de andere punten geldt dat minder.

Zo loopt de ambitie voor de komende jaren uiteen: Heeze-Leende wil een hoger tempo en meer breedte in de samenwerking. Cranendonck en Valkenswaard sluiten voor de korte termijn verdere samenwerking op pragmatische gronden niet uit, maar zijn er voor om de samenwerking voorlopig te beperken tot de bedrijfsvoering en daarop resultaten te boeken.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat ook de relaties op persoonlijk niveau tussen de raden nog kunnen worden verbeterd. Ook al is met de instelling van IOGAS al een verbetering opgetreden.

In de gesprekken wordt ook aangegeven dat op het niveau van de ambtelijke organisaties en van de colleges van B&W het onderling vertrouwen en de gemeenschappelijke blik op de samenwerking beter ontwikkeld is dan op het niveau van de raden. Gelet op de frequentere contacten en het inhoudelijk overleg over de A2-samenwerking is dat ook logisch.

Het ontbreken van vertrouwen en goede onderlinge relaties kan ertoe leiden dat de focus sterk komt te liggen op een verregaande detaillering in afspraken en dichtregelen.

Het opereren vanuit vertrouwen in de A2-samenwerking is gebaat bij: elkaar kennen, motieven achter de opvattingen van iedere gemeente kennen, gemeenschappelijke opvattingen over sturing (er boven op of meer ruimte gevend) en vooral ook de kwaliteit van de persoonlijke relaties.

Het is belangrijk aan 'elkaar te wennen' en meer begrip over en weer te krijgen. In dat opzicht is nog wel wat te winnen, zo wordt in verschillende gesprekken gesteld.

3.7 IOGAS ALS INSTRUMENT

In april 2015 vond er een informatiebijeenkomst plaats voor de drie gemeenteraden van de A2-samenwerking. Eén van de uitkomsten van deze bijeenkomst was de wens vanuit de aanwezige raadsleden om een gremium voor afstemming en overleg in het leven te roepen, waarin een vertegenwoordiging vanuit elke gemeenteraad regelmatig met elkaar overlegt over onderwerpen in A2 verband die de bevoegdheid van de raad betreffen. Voorlopig is gestart met de P&C cyclus: begroting, bestuursrapportage en jaarrekening A2.

De opdrachtformulering van het intergemeentelijk overlegorgaan gemeenteraden A2-samenwerking wordt als volgt samengevat:

- het doel van het overlegorgaan is een platform te vormen om argumenten en opvattingen uit te wisselen over de (ontwikkelingen in de) A2-samenwerking. Tenminste worden alle documenten die naar de gemeenteraden gaan in het overlegorgaan besproken;
- iedere raad wijst drie vaste leden en 2 plaatsvervangers aan die namens de eigen gemeenteraad zitting nemen in het overlegorgaan;
- de vaste leden zorgen voor de noodzakelijke terugkoppeling naar de eigen gemeenteraden;
- het secretariaat van het overlegorgaan wordt verzorgd door de griffiers van de 3 gemeenten. In die hoedanigheid zijn de griffiers als secretaris lid van het overlegorgaan;
- het overlegorgaan komt afwisselend in één van de gemeentehuizen bijeen. Het overlegorgaan stelt hiervoor jaarlijks een vergaderschema vast;
- het secretariaat en het voorzitterschap wordt door de ontvangende gemeente verzorgd;
- de bijeenkomsten zijn toegankelijk voor andere raadsleden;

-
- de vergaderingen hebben een "informeel" karakter, dat wil zeggen geen formalisering door middel van bv. een Reglement van Orde en de afspraken hebben geen zelfstandige rechtskracht in de richting van de A2-samenwerking;

IOGAS heeft dus een informele status en vanuit de raden wordt bepleit dat dit ook zo moet blijven. De echte besluitvorming moet blijven op het niveau van de gemeenteraden. In dat opzicht mag het IOGAS geen formele status krijgen.

Met het ontstaan van het IOGAS kan (op basis van de verslagen en gesprekken) worden geconstateerd dat:

- er meer informatie met elkaar wordt gedeeld;
- de standpunten vanuit de verschillende gemeenten worden toegelicht;
- meer afgestemd wordt in de behandelwijze en procedures van bepaalde voorstellen;
- er soms ook al gezocht wordt naar een inhoudelijke afstemming.

In dat opzicht vervult het IOGAS al een belangrijke functie.

Het IOGAS wordt door de gemeenten verschillend gebruikt. In Valkenswaard wordt vooral beklemtoond dat men er op eigen titel zit en niet als formele vertegenwoordiger van de eigen fractie of eigen raad. Dit geldt ook voor de delegatie vanuit Cranendonck. Dit terwijl de delegatie van Heeze-Leende zich veel meer ziet als vertegenwoordiger van de eigen raad. Daar wordt het IOGAS voorgesproken en koppelt men systematisch en uitdrukkelijk terug.

4 PRESTATIES

4.1 INDICATIES

Door het ontbreken van nulmetingen over de beoogde effecten van de samenwerking en van prestatie indicatoren, is het lastig aan te geven in welke mate de doelstellingen van de A2-samenwerking afgelopen jaren zijn gerealiseerd. Overigens is inmiddels (met de begroting 2017-2020, zoals die in januari 2017 is vastgesteld in het dagelijks bestuur van de GRS A2), een aanzet gemaakt met de invoering van kritische prestatie-indicatoren en een daarbij horende nulmeting.

Desondanks kunnen op basis van de analyse van documenten en de gesprekken wel indicaties worden gegeven over de resultaten en de geleverde prestaties van de A2-samenwerking tot nu toe. Bewust wordt gesproken over indicaties, omdat een volledige prestatiemeting per afdeling, gelet op de beschikbare informatie, op dit moment niet mogelijk is. Ook verschilt de beschikbaarheid van de informatie per afdeling. Op basis daarvan is het beter mogelijk om inzicht te verschaffen in de prestaties van de afdelingen W&I en I&A dan van Juridische zaken en Personele zaken.

4.2 PRESTATIES MEER IN DE ETALAGE, VOORAL VIA DE GEMEENTELIJKE BAND

In de gesprekken met zowel vertegenwoordigers van de A2 organisatie alsook met de raadsleden is daarbij wel naar voren gekomen dat het etaleren van de prestaties wel meer aandacht mag krijgen, ondanks het feit dat af en toe informatiebrieven zijn verschenen en informatiebijeenkomsten zijn gehouden. De raadsleden geven in de interviews aan een beperkt zicht te hebben op de geleverde prestaties en ook bij de behandelingen in de raden komt dit, gelet op de gestelde vragen, regelmatig naar voren.

Betere informatie over de prestaties kan er ook toe bijdragen dat het vertrouwen in de samenwerking wordt versterkt.

De wens om beter zicht te krijgen op de prestaties betekent niet dat de A2 organisatie zich naar buiten moeten presenteren als autonoom instituut. Vooral de raad van Valkenswaard benadrukt dat de informatievoorziening en communicatie zoveel mogelijk als onderdeel van de drie gemeenten moet plaatsvinden. De identificatie met de eigen gemeente moet behouden blijven. Zo wordt voorkomen dat de A2 organisatie teveel een 'eigen' organisatie wordt.

4.3 PRESTATIES WERK EN INKOMEN

Wat betreft de prestaties van Werk en Inkomen kan het volgende worden gesteld.

4.3.1 Vermindering kwetsbaarheid

Voor de start van de samenwerking bestonden de lokale voorlopers van W&I uit kleinere organisatie-eenheden en eenpittertaken. Dat leverde risico's voor en onderbrekingen van de continuïteit van de dienstverlening op. Nu zijn alle taken dubbel belegd, zodat de continuïteit is geborgd. Zo is bij de invulling van het applicatiebeheer een combinatie aangegaan met applicatiebeheer WMO van Cranendonck en Valkenswaard, waardoor medewerkers elkaar over en weer kunnen vervangen.

De samenhang tussen diverse onderdelen van de dienstverlening is vergroot via werkoverleg en uitwisseling. Daardoor zijn de interne lijnen korter geworden en kunnen de medewerkers elkaar tussen de verschillende functiegroepen of specialisaties beter vinden.

Een effect voor de klanten van W&I is dat er continuïteit in de bezetting is, waardoor klanten in ieder geval geen nadeel hebben ondervonden of zijn belemmerd in de voortgang van hun trajecten.

Ook anderszins is de kwetsbaarheid verbeterd, doordat er een actieve bewaking van databeveiliging plaatsvindt.

4.3.2 Kwaliteit van de dienstverlening

De definitie van kwaliteit is voor iedereen anders en ook altijd in ontwikkeling. De wensen en verwachtingen van de omgeving van W&I (de gemeenten, haar burgers en de rijksoverheid) veranderen continu. Daar waar pakweg vijftien jaar geleden de nadruk lag op het rechtmatig en tijdig toekennen van een uitkering, ligt nu veel meer de focus op het zelfredzaam of zelfstandig maken van een burger. Dit kan bijvoorbeeld via het bemiddelen naar een baan of goede minimavoorzieningen. Kortom, meer maatwerk.

De belangrijkste vraag is wellicht hoe de klanten de dienstverlening van W&I ervaren.

In februari en maart 2016 is een telefonisch klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder de 20% van bijstandsgerechtigden bij W&I.

In onderstaande tabel zijn enkele resultaten samengevat.

Items	Valkenswaard	Heeze-Leende	Cranendonck	A2
Inhoudelijke beantwoording vragen	8.0	8.2	7.3	7.9
Manier waarop klant geholpen is	7.9	8.1	7.5	7.8
Bereikbaarheid kantoor W&I	7.4	6.5	6.6	7.1
Telefonische bereikbaarheid W&I	6.6	6.8	5.9	6.5
Bijdrage W&I aan zelfstandigheid klant	6.9	7.5	6.9	7.0
Gemiddelde waardering	7.3	7.4	6.8	7.3

Bron: klanttevredenheidsonderzoek W&I, 2016.

De meeste suggesties van klanten naar verbetering van de dienstverlening betreffen verruiming van de (telefonische) bereikbaarheid, een kantoor in de eigen gemeente (Heeze-Leende en Cranendonck) en meer rekening houden met de individuele persoon.

Om de hoogte van de cijfers goed te kunnen duiden is aan BMC (voeren vaak klanttevredenheidsonderzoeken uit in opdracht van gemeenten) gevraagd naar de waardering bij andere klanttevredenheidsonderzoeken. Deze gaven aan dat een waardering hoger dan 8 nauwelijks voorkomt en een gemiddeld rapportcijfer van 7,3 hoog is.

De afdeling W&I werkt systematisch aan kwaliteitsverbetering. Dit blijkt onder meer uit:

- De borging van de kwaliteit van de dienstverlening van W&I is cyclisch ingericht volgens de Deming Circle (plan, do, check, act). De bevindingen worden intern teruggekoppeld en zo nodig worden verbeteracties uitgezet.
- Alle werkprocessen zijn beschreven en vastgesteld (ao). Binnen W&I is een medewerker daarmee specifiek belast. Dit biedt de mogelijkheden om werkprocessen tegen het licht te houden voor verandering of vernieuwing.
- Interne controle stelt jaarlijks een plan op met daarin aanpak en planning van diverse controlewerkzaamheden op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en dossierafwikkeling. Het gaat daarbij om de controle op de financiële verwerking van betalingsverkeer, inhoudelijke klantrapportages en beschikkingen, juiste toepassing wetgeving, ed. Het jaarlijkse plan en de kwartaalrapportages worden intern besproken en afgestemd met de accountant. Waar nodig worden verbeteracties uitgezet.
- Er wordt gewerkt met kwaliteitsmedewerkers, die de kwaliteitsondersteuning en –coaching verzorgen. Zij zijn inhoudelijke vraagbaak en sparringpartners voor de klantmanagers. Zo dragen zij bij aan zowel kwaliteit, uniformiteit, als het opzoeken van de grenzen van de regelgeving. Daarnaast verzorgen zij controle/toetsing op werkzaamheden van nieuwe medewerkers, totdat de kwaliteitsnormen worden gerealiseerd. De kwaliteitsbevindingen leggen ze vast in een registratiesysteem en dat levert o.a. input voor de coördinator dienstverlening en voor functioneringsgesprekken
- W&I kent een laag percentage bezwaar- en beroepszaken. Het aandeel (gedeeltelijk) gegronde zaken is laag.
- Er is een zogeheten kwaliteitsoverleg. Hierin worden alle bevindingen en signalen van IC, kwaliteitsmedewerkers en bezwaar en beroep besproken. Bezien wordt welke actie nodig is,

welke informatie wordt uitgezet bij de gehele afdeling of een specifieke functiegroep. Vervolgens wordt in de kwaliteitscontrole gemeten of verandering optreedt (cyclisch proces).

- De beleidsmedewerkers van W&I stemmen af met medewerkers van de gemeenten en op lokale wensen/omstandigheden. Recente voorbeelden zijn het jongerenproject in Cranendonck, de gemeentelijke collectiviteit en Goed voor Elkaar. Voor de gemeente Valkenswaard is het project arbeidsmakelaar ontwikkeld. Na een positieve evaluatie is dit structureel gemaakt en is een slimme verbinding aangegaan, zodat ook Heeze-Leende bediend kan worden. Ook voor Cranendonck is zo'n aanpak ontwikkeld. Daarin is aangesloten bij de dienstverlening van Werkpuntkom, mede met het oog op de toekomstkeuzen van Cranendonck. Eerder heeft W&I een aanpak schuldhulpverlening gerealiseerd in samenspraak met de gemeenten. Ook in de pilot W&I Cranendonck werkt W&I mee aan het vernieuwen en versterken van dienstverlening, volgens de uitgangspunten die de raad heeft geformuleerd.

Klantmanagers van W&I nemen deel aan de sociale teams en andere overlegvormen van de A2-gemeenten. Beleidsmedewerkers nemen deel aan beleidsoverleggen sociaal domein. De coördinatoren en managers nemen deel aan divers overleggen binnen het sociaal domein. Een en ander is gericht op verbinden en versterken van de dienstverlening van W&I en het sociaal domein als geheel.

4.3.3 Efficiency van processen

De vergroting van de efficiency komt tot uitdrukking in het feit dat de caseload per klantmanager is verhoogd van 65 naar 90 klanten. Ook bij het onderdeel bedrijfsvoering is de groei in het aantal klanten (bijvoorbeeld: 722 klanten voor levensonderhoud naar 944) volledig binnen dezelfde formatie gerealiseerd.

Daarbij zijn de processen zo aangepast, dat ook de taken binnen het bredere sociaal domein kunnen worden uitgevoerd. De werkprocessen zijn lean georganiseerd en gelijktijdig wordt doorontwikkeld binnen de eigen afdeling alsook richting de gemeenten, gelet op de veranderingen in het sociaal domein. Overigens kost het werken in de sociale teams in de gemeenten meer tijd.

In 2015 is een aantal taken binnen de Participatiewet, WMO en Jeugd overgeheveld van het rijk naar de gemeenten en is door de gemeenten gekozen voor de samenwerking binnen het sociale domein (3D). Als een van de drie D's heeft dit uiteraard invloed op de uitvoeringspraktijk van W&I.

Het jaar 2014 stond in teken van voorbereiding van de invoering van de 3D's (transitie). Vanaf 2015 is er gestart met de verandering van dienstverlening, werkprocessen en houding/inzet medewerkers (transformatie). W&I was en is speler in de discussies over de ontwikkeling van het sociaal domein. De gemeenten kiezen hierin alle drie hun eigen pad en tempo. W&I stemt de inzet en dienstverlening op de gemeentelijke keuzen af. Dit is een tijdrovend proces. Kern ervan (samenwerking 3 D) is een integrale beoordeling van een burger die zich met een vraag meldt bij de gemeente. Doel hiervan is betere dienstverlening en de kosten binnen het sociale domein in de toekomst beheersbaar te houden.

De wensen van de opdrachtgevers (de A2-gemeenten) zijn in de afgelopen jaren veranderd en minder eenduidig geworden. Dit heeft gevolgen voor het functioneren van W&I, zo wordt gesteld. Was het eerst de uitnodiging om de GR zichtbaar te maken, dan is dat inmiddels juist niet het geval. Ook is de uitvoeringspraktijk niet meer van alle gemeenten gelijk. Zo werken medewerkers van W&I op locatie in Cranendonck en worden deze werkzaamheden uitgevoerd binnen de kaders die door de gemeenteraad gesteld zijn. Voor W&I vergt dit extra (beleids)afstemming met de gemeenten en een complexere uitvoering.

Overigens wordt er in de gesprekken op gewezen dat de efficiency in dat opzicht nog zou kunnen winnen bij een gezamenlijke aanpak van de drie gemeenten in het sociaal domein.

Het zou goed zijn als de drie gemeenten en W&I op dit terrein de samenwerking actief vormgeven, gezien de ontwikkelingen in het brede sociaal domein. Meer samen optrekken biedt efficiencykansen, in een zelfde tempo en vanuit eenzelfde opvatting over het sociaal domein wordt ingericht. Een exercitie in deze kan helpen de verschillende mogelijkheden in beeld te brengen en de voor- en nadelen inzichtelijk te maken. Op die manier wordt actief ingespeeld op de grote opgaven in het sociaal domein.

4.3.4 De personele bezetting

Bij de start van W&I binnen de GR-A2 zijn loonkosten van het jaar 2013 voor de deelnemende gemeenten overgeheveld naar begroting W&I en is er een taakstellende bezuiniging toegepast van 7,5%. Na het uitstappen van Waalre is de begroting aangepast met de inbreng van Waalre.

Eind 2013 is door het dagelijks bestuur besloten de formatie met 3,30 FTE aan te passen voor klantmanagement; dit in verband met een forse toename in klantaantallen, het deels vervallen van de dekkingsmogelijkheden van het Participatiebudget en coördinatie bedrijfsvoering (vervallen na vertrek Waalre). Dit is mede gebeurd op basis van de risicoanalyse door Berenschot.

Om een juist beeld van de ontwikkeling van de uitvoeringskosten vanaf 2013 te hebben, moet de huidige formatie gecorrigeerd worden met werkelijke bezetting schuldhelpverlening (2,94 FTE, nog geen taak van W&I in 2013) en het wegvallen van de dekkingsmogelijkheden participatiebudget (1,5 FTE).

Hiermee rekening houdend is de omvang van W&I vanaf 2013 toegenomen met 2,06 FTE (7%). De indertijd beoogde bezuiniging is dus niet gehaald. Hierbij moet echter wel rekening worden gehouden met onderstaande ontwikkelingen:

- Het aantal uitkeringsgerechtigden is vanaf begin 2013 toegenomen van 722 tot 940 medio 2016 (+30%).
- Het aantal op te vangen statushouders is tussen 2013 en 2016 gestegen van 46 tot 170 (bijna verviervoudiging).
- De gemeentelijke collectieve zorgverzekering wordt vanaf 2016 uitgevoerd (inzet vanuit eigen formatie en extra inhuur € 20.000).
- Er wordt actief invulling gegeven aan transitie 3D via integrale beleidsontwikkeling en deelname van medewerkers W&I binnen sociale teams gemeenten.
- De couleur locale wordt vormgegeven door meer maatwerk voor individuele gemeenten, zoals het werken op locatie van medewerkers van W&I in Cranendonck
- Er wordt actief geparticipeerd in regionale ontwikkelingen rond Participatiewet.

4.3.5 De beleidsinhoudelijke resultaten in de gemeentelijke jaarverslagen

De behaalde beleidsresultaten zijn in de jaarverslagen van de gemeenten opgenomen.

Daarnaast wordt op managementniveau gewerkt met kwartaalrapportages, waarin aan de hand van een aantal kernindicatoren de ontwikkelingen worden gevolgd.

De uitvoeringskosten voor W&I komen jaarlijks terug in de begroting en jaarverslagen van de GRS A2.

4.4 PRESTATIES I&A

Wat betreft de prestaties van Informatisering en Automatisering kan het volgende worden gesteld.

4.4.1 De werkwijze met projecten en activiteiten

Bij de start van I&A zijn vijf hoofdthema's onderkend (infrastructureel, applicatiegericht, ontwikkeling bedrijfsvoering en dienstverlening, wettelijk en reguliere activiteiten), waaraan de gerealiseerde I&A projecten worden gekoppeld. De prestaties zijn niet direct gerelateerd aan de 10 hoofddoelen uit de begroting en het jaarwerkplan 2013-2014. Ook is er geen directe relatie gelegd met de ambities van de drie colleges van de gemeenten. Er zijn nog geen effectindicatoren voor de doelstellingen, wel zijn er prestatie indicatoren.

I&A werkt met jaarplannen, die bij de voorbereiding worden afgestemd met de gemeenten. Een en ander resulteert in een jaarplan met activiteiten en projecten voor het betreffende jaar. De jaarwerkplannen voor 2015 en 2016 zijn uitgebreider in die zin dat die ook een terugblik met de afgeronde en de nog lopende projecten bevat.

Mede op basis van enquêtes bij de gemeenten over de dienstverlening van I&A is een verbeteringsslag gemaakt in de kwaliteit van het projectmatig werken.

Dit alles met het doel om met de door de gemeenten beschikbaar gestelde middelen (geld/capaciteit), een zo optimaal mogelijk resultaat te behalen en ook om meer duidelijkheid te geven in wat er met de middelen is gedaan.

Het A2 I&A jaarwerkplan wordt opgesteld door de samenwerking A2-gemeenten I&A, en ter toetsing voorgelegd aan het management van de drie deelnemende gemeenten en de Samenwerking A2 gemeenten. De drie A2-gemeenten en GRS A2 kunnen verzoeken om (extra) projecten te laten opnemen, bestaande projecten aan te passen, eventueel uit te stellen of te laten vervallen. Na een toetsing zal de afdeling I&A het plan bijstellen en voorleggen aan het OGON-overleg en laten vaststellen. Deze zal vervolgens het plan ter goedkeuring voorleggen aan het directieteam.

De raden worden incidenteel geïnformeerd aan de hand van raadsinformatiebrieven en een enkele keer in een bijeenkomst voor raadsleden.

4.4.2 Kwaliteit van de dienstverlening

De afdeling I&A besteedt veel aandacht aan het meten van de kwaliteit. Zo is er een benchmark eindgebruikerstevredenheid geweest in 2012 en 2014, waarbij 2012 de nulmeting was en er ook een spiegelgroep is geweest onder medewerkers in de organisatie. Deze benchmark is ter kennisgeving aangeboden aan de raad. Het gemiddelde rapportcijfer schommelt rond de 6,5 bij eindgebruikers in 2012 en 2014 en ook bij spiegelgroep. Per gemeenten kunnen de volgende verschillen vastgesteld worden:

- Eindgebruikers werkzaam bij A2 organisatie (7.14) zijn het meest tevreden
- Eindgebruikers werkzaam in Cranendonck (6.46) zijn het minst tevreden
- Tevredenheid in Valkenswaard is toegenomen (0.56) en bij overige gemeenten afgenomen

De benchmark is uitgebreid en er kan gedetailleerd worden nagegaan waar verbeteringen mogelijk zijn. Er worden dan ook veel actiepunten meegegeven welke omgezet zijn in verbeterprojecten.

4.4.3 Benchmark

Een interessante bron om een beeld te krijgen over de afdeling I&A vormt de ICT Benchmark Gemeenten (ICTBG), uitgevoerd door M&I partners. Voor de A2 organisatie is deze in 2015 uitgevoerd. Hieruit komen als conclusies naar voren:

- De A2-samenwerking zit qua ICT-kosten per inwoner onder het gemiddelde van de benchmark. Dit lijkt met name het effect te zijn van de georganiseerde samenwerking van de drie gemeenten. Vaak ontstaan dubbelingen in de eerste jaren van dergelijke samenwerkingen; in het geval van A2-samenwerking is dit niet direct te herleiden uit de ICT-kosten.
- Op alle objecten van de benchmark (uitgezonderd servers en storage) heeft de A2-samenwerking lagere kosten per inwoner, ten opzichte van het gemiddelde.
- De diversiteit in het applicatielandschap is onderhevig aan consolidatieslagen. Desondanks zijn de kosten op 'software' niet bovengemiddeld. Wel zijn er verschillen tussen de A2-gemeenten onderling, waarbij gemeente Heeze-Leende hogere softwarekosten per inwoner heeft.
- Qua bezetting op technisch beheer en beleid/informatiemanagement is dit een aandachtspunt, in vergelijking met de overige deelnemers. Op beide onderwerpen is sprake van een onderbezetting.

De basiskenggetallen voor de kosten laten het volgende beeld zien.

Basiskenggetallen	ICT BG	A2-samenwerking
ICT-kosten per inwoner	€ 72	€ 67
ICT-kosten per ICT-werkplek	€ 6.394	€ 5.560
ICT-kosten per gebruikersaccount	€ 6.629	€ 5.226
ICT-kosten per medewerker	€ 9.687	€ 9.530

Bron: ICT Benchmark Gemeenten, 2015

4.4.4 Minder meerkosten

Bij de raden leeft vaak het beeld dat A2-samenwerking op gebied van I&A “geld gaat opleveren” maar dat is niet het geval. Het betreft vooral minder meerkosten. Dit hangt samen met het feit dat de complexiteit en omvang van de informatisering- en automatiseringsdiensten toenemen. Zo is bijvoorbeeld het volledig locatie onafhankelijk werken nu mogelijk geworden.

Aantoonbaar is dat de diensten per stuk goedkoper worden, zeker de hardware, maar ook mobiele telefonie en printen/kopiëren. Daar staat de laatste tijd echter een toename van de kosten voor software tegenover. Software leveranciers berekenen meestal het tarief per inwoneraantallen waardoor het voordeel van samenwerken deels wordt opgeheven.

Kijkend naar de begroting en jaarrekening dan geldt dat de afdeling I&A in 2014 de bezuinigingen heeft weten te realiseren. In 2015 is binnen de begroting gebleven en 2016 naar verwachting ook. Gesteld wordt dat dit niet ten koste is gegaan van de kwaliteit. De meeste diensten zijn gerealiseerd zoals gepland, ook al moet de uitvoering van projecten een enkele keer worden getemporiseerd om binnen de begroting te blijven. Ook door goede aanbestedingen worden er besparingen gerealiseerd en is het mogelijk binnen de begroting te blijven.

4.4.5 Kennisdeling

Als een groot voordeel van de A2-samenwerking wordt het delen van kennis gezien. Hiervan wordt bewust gebruik gemaakt bij I&A. Indien bij een gemeente veel kennis bestaat over software/processen wordt dit gedeeld met de medewerkers bij andere gemeenten. Voor medewerkers werkt dit motiverend en de gemeenten kunnen profiteren van kennis die al is opgebouwd bij een andere gemeente.

4.5 PRESTATIES JURIDISCHE ZAKEN

4.5.1 Geen prestatiemeting

In de afdeling Juridische zaken vindt geen systematische prestatiemeting plaats, met uitzondering van de Bezwarencommissie.

In de gesprekken wordt wel aangegeven dat aan de doelstellingen van vermindering kwetsbaarheid en behoud en versterking van kwaliteit wordt voldaan. Zo zijn de solofuncties per gemeente samengevoegd, waardoor de kwetsbaarheid is verminderd. De bundeling heeft geleid tot meer synergie, wat heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de dienstverlening, zo wordt gesteld. Voorts is gewerkt binnen het afgesproken budget.

Aangegeven wordt dat er binnen de drie gemeenten grote behoefte bestaat aan nabijheid van juridische adviseurs. Hieraan wordt invulling gegeven door juristen regelmatig op locatie te laten werken. De vaste locatie van de juristen is Heeze-Leende. Per 1 januari 2017 wordt de afdeling Juza verdeeld in juristen en administratieve ondersteuning. De juristen vallen dan onder de beleid en advies groep en de administratieve ondersteuning komt bij uitvoering. Het is de bedoeling dat bij iedere gemeente een zogenaamde A2 zone komt.

Wat betreft de bezwarencommissie is per 1 januari 2016 de samenstelling vernieuwd. Dit leidt ook tot vernieuwing in het functioneren van de commissie.

4.5.2 Aanpassing inhoud jaarverslagen Bezwarencommissie

Naar aanleiding van het jaarverslag van 2014 van de Bezwarencommissie heeft overleg plaatsgevonden met de verantwoordelijke portefeuillehouders en de coördinerend voorzitter. In dit overleg zijn afspraken gemaakt over wat men in het vervolg in de jaarverslagen opgenomen wil zien. Met ingang van het jaarverslag 2015 is daaraan uitwerking gegeven. Onderstaand worden enkele resultaten daaruit toegelicht.

4.5.3 Bezwaren en afgehandelde bezwaarschriften

In 2015 zijn er bij de gemeente Valkenswaard 184 bezwaarschriften binnengekomen. In de gemeenten Heeze-Leende (53) en Cranendonck (56) ging het om respectievelijk 53 en 56 bezwaarschriften.

Het merendeel van de ingekomen bezwaarschriften heeft betrekking op de Participatiewet, te weten 85 van de 293 bezwaarschriften. Voorts hebben de meeste ingekomen bezwaarschriften betrekking op omgevingsvergunningen (diverse wetgeving).

Het beeld van de in 2015 afgehandelde bezwaarschriften in de verschillende gemeenten is als volgt: Cranendonck: in 2015 zijn er 23 bezwaarschriften uit 2014 afgehandeld en 38 bezwaarschriften uit 2015 afgehandeld, in totaal zijn er dus 61 bezwaarschriften in 2015 afgehandeld (waarvan er 12 zijn ingetrokken).

Heeze-Leende: in 2015 zijn er 44 bezwaarschriften uit 2014 afgehandeld en 42 bezwaarschriften uit 2015 afgehandeld, in totaal zijn er dus 86 bezwaarschriften in 2015 afgehandeld (waarvan er 26 zijn ingetrokken).

Valkenswaard: in 2015 zijn er 42 bezwaarschriften uit 2014 afgehandeld en 116 bezwaarschriften uit 2015 afgehandeld, in totaal zijn er dus 158 bezwaarschriften in 2015 afgehandeld (waarvan er 61 zijn ingetrokken).

4.5.4 De doorlooptijden

Uit het jaarverslag van de bezwarencommissie is af te leiden dat de doorlooptijden problematisch zijn. Het duurt gemiddeld 78 dagen (ongeveer 11 weken) voordat een bezwaarmaker door de Bezwarencommissie wordt gehoord. Vervolgens duurt het gemiddeld 66 dagen (ongeveer 9 weken) voordat de beslissing op het bezwaarschrift genomen wordt.

In 2015 was 70% binnen de wettelijke termijn. In de praktijk is het weerbarstig om de doorlooptijden te verkorten, omdat het afhankelijk is van het aantal zittingen, zo wordt gesteld. Er kan 1 zitting per week gepland worden. Meer is niet mogelijk terwijl het aantal bezwaren blijft toenemen. Nadruk ligt er nu op om dit zo vroeg mogelijk in te plannen. Ook komt het voor dat de bezwarencommissie wacht op uitspraak van het college of ambtelijke organisatie of zelfs dat al uitspraak is gedaan maar dat het college een andere zienswijze heeft. De bezwarencommissie voldoet dus qua doorlooptijden deels niet aan de wettelijke termijnen. Overigens was dit ook het geval toen het nog lokaal gebeurde bij de gemeenten Cranendonck en Heeze-Leende. Hierin is dus nog geen verbetering opgetreden maar ook geen verslechtering. In Valkenswaard bestond indertijd geen externe bezwarencommissie, maar gold een andere werkwijze.

4.6 PRESTATIES PERSONEELSZAKEN

4.6.1 Team in ontwikkeling

Het team P&O is de laatste toegevoegde A2-samenwerking, voordat de totale bedrijfsvoering per 1-1-2017 van start ging.

Per 1 september 2015 was het nieuwe team P&O compleet. Er zijn vier nieuwe adviseurs begonnen. Doordat een drietal 'vaste' adviseurs vertrokken (vervroegd pensioen, andere baan) en de inhuur van externe adviseurs terug moest, ontstonden een viertal vacatures. Daardoor is gekozen om gelijk in te zetten op het juiste profiel van de adviseur en beleidsadviseur. Waarbij gelijk is aangesloten bij het inrichtingsprincipe klantgericht werken. Enerzijds omdat medewerkers zijn aangetrokken met grotere dienstverbanden (dit was ook de wens van de organisatie voor wat betreft het uitgangspunt continuïteit), anderzijds omdat vanwege de grotere dienstverbanden een medewerker meerdere organisaties 'moest' bedienen.

Bijna gelijktijdig met de start van de nieuwe medewerkers zijn de werkzaamheden van de personeelsadministratie overgedragen naar Driessen. De twee medewerkers die voorheen de werkzaamheden van de personeelsadministratie deden, zijn boventallig verklaard. En hebben de overdracht verzorgd en zijn andere werkzaamheden gaan doen. Een derde medewerker van de personeels- en salarisadministratie was tijdelijk ingehuurd dus dat contract kon worden beëindigd.

Deze veranderingen hebben hun invloed gehad op de dienstverlening van P&O. Nieuwe medewerkers moesten ingewerkt worden, werkzaamheden van de personeelsadministratie moesten overgedragen worden naar Driessen, en er werd op een andere manier gewerkt. De andere werkwijze houdt in dat een adviseur voor meerdere organisaties werkt. Dat betekent diverse procedures en inwerken in meerdere organisaties. De ontstane situatie was begin 2015 niet voorzien in het teamplan P&O. Toen was immers het vertrek van een aantal adviseurs met jarenlange ervaring niet bekend. Dat heeft geresulteerd in een verminderde kwaliteit van dienstverlening. Om de dienstverlening van de personeelsadministratie weer op een gewenst niveau te brengen is een verbeterplan opgesteld eind december 2015.

In het teamplan P&O Samen zijn een aantal verbeteracties opgenomen, gericht op de volgende onderdelen: doorlooptijd vragen en mutaties, telefonische bereikbaarheid, kwaliteit van besluiten en brieven, afstemming met financiën over o.a. afdrachten, journalisering en kwaliteit van managementinformatie.

Het doel is het op niveau brengen van de dienstverlening zodat voldaan wordt aan de uitgangspunten die in de aanbesteding zijn gedefinieerd. Naast het oplossen van de verbeterpunten wordt binnen het team P&O aandacht gegeven aan het versterken van de samenwerking en afstemming binnen het team.

4.6.2 Leren van de ervaringen bij P&O

De start van P&O is gepaard gegaan met veel personele mutaties. Ook was het voor de organisaties wennen aan de nieuwe werkwijze. Zo was men gewend de personeelsfunctionaris altijd in het gebouw te hebben.

Het principe van nabijheid kan met het nieuwe werken echter ook op een andere manier worden vormgegeven, bijvoorbeeld digitaal.

Overigens is inmiddels de werkwijze aangepast. Na eerst georganiseerd te zijn geweest naar discipline, wordt thans weer een werkwijze gehanteerd, waarbij iedere gemeente een vaste account heeft. De allround adviseur is voor 80% van de tijd in de betreffende gemeente aanwezig. Daarnaast functioneren nog beleidsadviseurs en een organisatieadviseur. Die werken in projecten, die voor de GR en de drie gemeenten gelden.

In de gesprekken wordt erop gewezen dat het belangrijk is de verwachtingen bij de mensen goed te managen en ook voor te bereiden op een nieuwe manier van werken. P&O moest in dat opzicht pionieren, mede gelet op de vele personele wisselingen.

Op basis van deze ervaringen wordt aangegeven dat het belangrijk is te onderkennen dat in het begin van de samenwerking niet alles tegelijk kan worden gerealiseerd. Er is een zekere flexibiliteit en ruimte (ook financiële) nodig. Ook is het goed bewust te zijn dat met het maken van rationele afspraken over de werkwijze dat dan nog niet meteen ook zo ervaren wordt door medewerkers in de organisatie. De belevingswereld van medewerkers komt in dat geval niet overeen met de nieuw gemaakte afspraken.

Bij de overheveling van de totale bedrijfsvoering naar de A2 organisatie per 1-1-2017 zijn deze lessen ook al enigszins toegepast. Zo zijn mensen gevraagd om mee te denken over de nieuwe organisatie, kennismakingsbijeenkomsten zijn belegd en er zijn verschillende werkgroepen actief geweest onder algehele leiding van de kwartiermaker.

4.7 FINANCIËLE PRESTATIES

De totale kostenontwikkeling van de GRS A2 laat in de volgende tabel zien dat van 2014 naar 2015 de kosten maar beperkt zijn toegenomen en naar 2016 zijn afgenomen. 2014 is afgesloten met een negatief saldo van € 273.000 (-3,1%), terwijl 2015 is afgesloten met een batig saldo van € 452.000 (5,1%) en 2016 met een batig saldo van € 308.000 (3,7%).

Totaaloverzicht (x100.000)	Realisatie 2014	Begroting 2015	Realisatie 2015	Begroting 2016 (incl. wijzigingen.)	Realisatie 2016
Uitgaven, waarvan	8.768	9.066	8.794	8.290	8.371
W&I	3.025	3.158	3.105	3.125	3.156
I&A	4.235	4.444	4.206	4.421	4.074
Juza	663	718	697	743	736
Staf	845	746	786	0	0
Implementatiebudget				0	404
Inkomsten	8.495	9.066	9.246	8.290	8.679
Saldo	-273	0	452	0	308

Bron: Jaarstukken 2015/2016

Voor de verschillende werkgebieden binnen de A2-samenwerking is zichtbaar dat:

- de kosten W&I met € 80.000 zijn toegenomen van 2014 naar 2015 en met € 51.000 naar 2016. Dit lijkt, met de drie decentralisaties per 2015 in het achterhoofd, een acceptabel resultaat;
- de kosten I&A in 2016 en in 2015 lager zijn dan in 2014 en dat daarnaast in de benchmark de uitgaven per inwoner met € 67 per inwoner € 5 lager liggen dan de benchmark;
- de kosten juridische zaken stijgen jaarlijks;
- de kosten van de staf (overhead binnen de GRS A2) dalen behoorlijk van 2014 naar 2015. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door anders omgaan met kosten van huisvesting van de GRS A2. In 2016 zijn de overhead kosten niet meer afzonderlijk in de begroting terug te vinden en zijn doorbelast aan W&I, I&A en Juza.

Met de uitbreiding van de GRS A2 per 2017 naar alle PIJOFACH-taken, stijgt de begroting naar € 15,3 miljoen. Dit is zo'n 8 tot 9% van de individuele gemeentelijke begrotingen.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de voorgaande bevindingen trekt de RKC de volgende conclusies en doet de volgende aanbevelingen.

5.1 CONCLUSIES

5.1.1 Uitgangspunten en doelstellingen

De A2-samenwerking al lang en route

De samenwerking in A2 verband tussen de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard en aanvankelijk ook Waalre, loopt al lang: sinds de intentieverklaring van 2004.

Na de samenwerking op het terrein van Werk&Inkomen, I&A, juridische zaken, vervat in een Gemeenschappelijke Regeling en personele zaken op projectbasis, is met ingang van 1-1-2017 de totale bedrijfsvoering georganiseerd op A2 niveau.

De vorderingen in het proces lopen traag en er is veel oponthoud onderweg. Dit oponthoud is in belangrijke mate veroorzaakt door verschillen in opvattingen binnen en tussen de betrokken gemeenten en het lange tijd ontbreken van een gedragen strategische koers.

Met het Position Paper (2010), het Koersdocument (2014) en het bijbehorende Implementatieplan (2015) zijn wel richtinggevende kaders beschikbaar. Maar ook hier geldt dat het de nodige tijd kost om tot daadwerkelijke besluitvorming te komen. Ook hierbij zitten de raden overigens niet allemaal op dezelfde lijn en worden verschillende accenten gelegd.

Bij het zoeken naar samenwerking speelt overigens ook het ontbreken van een duidelijke maatschappelijke oriëntatie van de drie gemeenten op elkaar. Daardoor is het lastiger om tot een gemeenschappelijke agenda en een gezamenlijk optreden te komen.

Planningen te optimistisch

In het proces van de A2-samenwerking blijken de planningen regelmatig te optimistisch te zijn geweest. De tijd om ambities om te zetten naar daadwerkelijke uitvoering is vaak te krap bemeten. Overigens komt dit ook voort uit de discussies in en tussen de gemeenten bij de besluitvorming.

Veelheid van uitgangspunten en doelstellingen

In de geschiedenis van de A2-samenwerking is een veelheid van uitgangspunten en doelstellingen geformuleerd. Telkens opnieuw zijn deze geformuleerd en soms herhaald. In deze herhaling is ook de rode draad van de beoogde richting terug te vinden: vermindering kwetsbaarheid, verhoging kwaliteit, vermindering kosten (of minder meerkosten) en behoud van de 'couleur locale'.

Naast deze centrale algemene uitgangspunten zijn er per afdeling inhoudelijke doelstellingen geformuleerd. Voor W&I zijn de inhoudelijke doelstellingen herkenbaar opgenomen in de P&C-cyclus van de afzonderlijke gemeenten, terwijl de bedrijfsvoeringsaspecten van W&I terugkomen in de P&C-cyclus van de GRS A2. Dit geldt ook voor de doelstellingen en uitgangspunten voor I&A en Juridische zaken.

Doelstellingen nog niet volledig doorvertaald naar KPI's

De doelstellingen uit de strategische documenten kregen tot voor kort geen systematische doorvertaling in te leveren prestaties en beoogde effecten. Met ingang van de Begroting GRS A2 2017-2020 is daarmee een begin gemaakt door het in beperkte mate opnemen van prestatie indicatoren. In de begroting 2018-2021 is daarop verder doorgegaan.

De per afdeling opgestelde doelen laten nog niet duidelijk zien op welke wijze bijgedragen wordt aan een vermindering van de kwetsbaarheid, een grotere efficiency in de uitvoering, e.d.

Ze zijn daarentegen vooral gericht op de inhoud van het werkveld (bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden, beschikbaarheid gemeentelijke ICT toepassingen of het aantal behandelde bezwaarschriften). Hoewel die meer inhoudelijke doelen natuurlijk ook nodig zijn, is het een gemis dat weinig inzicht wordt gegeven op welke wijze de afdeling de beoogde centrale doelen dichterbij brengt.

Inmiddels zijn verbeteringen in deze voor een deel doorgevoerd en aangekondigd is dat verdere verbeterstappen worden gezet.

Accentverschillen per gemeente

Op intentioneel niveau onderschrijven de drie gemeenten de A2-samenwerking. Bij de uitwerking komen regelmatig accentverschillen naar voren.

Zo wil de gemeente Heeze-Leende de samenwerking vooral sneller ten uitvoering brengen en ook in tempo komen tot een verbreding van de samenwerking. Vanuit Cranendonck wordt veel accent gelegd op de financiële aspecten van de samenwerking en het belang om W&I ook duidelijk lokaal te positioneren, terwijl vanuit de raad van Valkenswaard vooral de waarschuwing doorklinkt om de samenwerking nu niet te verbreden en dat eerst vanuit de bedrijfsvoering bewezen moet worden dat de goede weg is ingeslagen.

Ook bij de discussie over de stip op de horizon (de toekomstige samenwerking) komen deze accentverschillen tussen de gemeenten terug.

Samenhang tussen doelstellingen weinig aandacht

De relatie tussen de centrale doelstellingen van de A2-samenwerking en de inhoudelijke doelstellingen van de verschillende afdelingen is niet altijd helder. Dit geldt eveneens voor de onderlinge samenhang tussen de centrale algemene doelstellingen. Zo kan worden geconstateerd dat er relatief veel aandacht is voor de kosten en de beoogde bezuinigingen. Vanuit de budgetrol van de raad is dat ook wel logisch. Dit wordt nog eens versterkt doordat de A2-samenwerking sterk op de bedrijfsvoering is gericht, wat primair een zaak van de colleges en de ambtelijke organisaties is.

Dat laat onverlet dat de relatie tussen de verschillende doelstellingen daarmee onvoldoende aandacht krijgt. Zo kunnen de doelen over lokaal maatwerk en 'couleur locale' op gespannen voet staan met het behalen van een grotere efficiency en minder (meer)kosten. In dat opzicht zit er regelmatig een zekere spanning op de gezamenlijke versus de lokale lijn. Zo moesten afgelopen jaren bepaalde regelingen per gemeente verschillend worden uitgezet.

5.1.2 Sturing

Naar een meer heldere structuur voor sturing

Gaandeweg de ontwikkeling van de A2-samenwerking is de sturing van de A2-samenwerking verhelderd en duidelijker vorm gegeven. Via informele overleggen van burgemeesters en gemeentesecretarissen en portefeuillehoudersbijeenkomsten is, via de instelling van de GRS A2, de wijze en vorm van sturing expliciet vormgegeven. Met de vaststelling van het Koersdocument en het implementatieplan in 2015 is de nieuwe governancestructuur geregeld en per 1-1-2017 formeel operationeel.

De rollen verdeeld, maar wel verschillende rolopvattingen

In de aangeduide governancestructuur zijn de rollen en taken helder verdeeld. De gemeenschappelijkheid in de rolopvattingen en een gedeelde blik op de samenwerking is het sterkst bij de ambtelijke organisaties en de colleges van B&W. Dit ligt ook voor de hand, gelet op de frequente contacten aldaar en de meer intensieve informatie-uitwisseling over de A2-samenwerking. Voor de raden is dat minder het geval. Daar komen nogal eens verschillen voor, bijvoorbeeld in termen van: een besturingsstijl van ruimte geven en loslaten (Heeze-Leende) versus meer gedetailleerde bemoeienis en er boven opzitten (Valkenswaard). Hiermee hangt ook samen de verschillen in het sturen op hoofdlijnen (Heeze-Leende en ook Cranendonck enigszins) versus meer aandacht voor de details (Valkenswaard).

Daarnaast lopen ook de verwachtingen van raden en ambtelijke organisaties (gemeentelijk en A2 organisatie) niet altijd parallel aan elkaar. Zo hebben de organisaties nogal eens het gevoel veel tijd en energie te moeten steken in het leveren van gedetailleerde informatie voor de raden, terwijl het feitelijk om bedrijfsvoering gaat. Dit is temeer lastig omdat de managementinformatie voor enkele onderdelen nog in opbouw is. In de organisaties wordt het ervaren als 'veel ambtelijke en bestuurlijke drukte', welke ten koste gaat van de inhoudelijke productie.

P&C cyclus als basis voor de sturing

De belangrijkste lijn voor de gemeenteraden om te kunnen sturen is de lijn van de P&C-cyclus. Om aan deze sturing invulling te kunnen geven, dient de P&C-cyclus GRS A2 aan te sluiten op de P&C-cyclus van de drie gemeenten. Op dit moment wordt hieraan voldaan.

Door de aanpassingen in de begroting 2018-2021 ontstaan voor de raden kansen op een betere sturing en controle. Een actieve rol vanuit de raden bij de vaststelling van doelstellingen en de prestatie indicatoren vergroot die kansen.

Divergerende beelden van en over de samenwerkingspartners

De beelden van de samenwerkingspartners over elkaar divergeren. Soms wordt 'verwijtend' naar de opstelling van de andere gemeenten gekeken. Dit komt tot uitdrukking in kwalificaties als: 'die gemeente vertraagt het proces, die gemeente heeft een hautaine opstelling, die gemeente komt telkens op dezelfde zaken terug, die gemeente heeft een andere oriëntatie, die gemeente spreekt niet met een mond, die gemeente doet te weinig in samenwerking en teveel lokaal', etc.

De culturele component als kritische succesfactor

Uit de literatuur over samenwerking blijkt de culturele component een kritische succesfactor te zijn. Belangrijke elementen daarbij zijn: het elkaar kennen, het onderling vertrouwen, de inleving in elkaars standpunten en belangen, gemeenschappelijkheid in opvattingen over sturing en de kwaliteit in persoonlijke relaties. Het delen van een gemeenschappelijke koers en een gedeeld vertrouwen daarin is daarbij ook belangrijk.

Vooraf op het niveau van de raden kan daarbij nog een slag gemaakt worden, ondanks de organisatie van gezamenlijke bijeenkomsten voor raadsleden en het instellen van IOGAS.

IOGAS als instrument

Met het sinds 2015 bestaande Intergemeentelijk Overlegorgaan Gemeenteraden A2 Samenwerking (IOGAS) is een instrument beschikbaar om de culturele component, zoals hiervoor geduid, te versterken.

Feitelijk kan worden geconstateerd dat met het ontstaan van IOGAS de onderlinge uitwisseling van informatie, de dialoog over elkaars standpunten en de procedurele afstemming over de besluitvorming en soms ook de inhoudelijke afstemming zijn verbeterd.

Door de gemeenten wordt met IOGAS wel verschillende omgegaan. Zo bereiden de vertegenwoordigers van Heeze-Leende het IOGAS uitdrukkelijk voor, ook in relatie met de andere raadsleden. De vertegenwoordigers van Valkenswaard en ook enigszins van Cranendonck benadrukken dat men op persoonlijke titel opereert.

5.1.3 Prestaties geleverd

Door het ontbreken van indicatoren en bijbehorende nulmetingen bij de verschillende startmomenten van de A2-samenwerking kan geen inzicht worden gegeven in de maatschappelijke effecten van de A2-samenwerking.

Dat neemt niet weg dat wel een beeld te schetsen is van de geleverde prestaties de afgelopen jaren. Geconcludeerd kan worden dat er belangrijke stappen zijn gezet, die daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de realisering van uitgangspunten en doelen, die de gemeenten bij de A2 samenwerking voor ogen hadden. Vooral voor de afdelingen W&I en I&A, die al wat langer functioneren, is dat duidelijk het geval.

Zo kan wat betreft de afdeling Werk en Inkomen worden gesteld dat de kwetsbaarheid is verminderd, werkprocessen zijn geprofessionaliseerd, ingespeeld is op de wensen van de gemeenten rondom de decentralisaties, de kwaliteit van de dienstverlening met een 7,3 wordt gewaardeerd en op onderdelen de efficiency is vergroot. De beoogde bezuiniging (minder personeel) is niet gehaald; hierbij moet overigens worden bedacht dat er taken zijn bijgekomen dan wel verzwaard (zoals uitvoering gemeentelijke collectieve zorgverzekering, meer uitkeringsgerechtigden, meer statushouders).

Voor de afdeling I&A geldt dat de kwaliteit van de dienstverlening door de gebruikers gemiddeld wordt gewaardeerd met een gemiddeld rapportcijfer van 6,5, en de ICT kosten per inwoner volgens de

Benchmark Gemeenten onder het gemiddelde zitten. Specialistische kennis, die bij de ene gemeente aanwezig is, wordt gedeeld met de andere gemeenten.

De kosten voor ICT zijn niet minder geworden, waarbij overigens wordt aangetekend dat de omvang en complexiteit van de ICTdiensten zijn toegenomen en de kosten voor software zijn gestegen.

De afdeling is de afgelopen jaren binnen het bij de begroting afgesproken budget gebleven; dit is mede mogelijk geweest door gunstige gezamenlijke aanbestedingen.

Voor de afdeling Juridische Zaken vindt geen systematische prestatiemeting plaats. Wel wordt geconstateerd dat de kwetsbaarheid verminderd is door het verdwijnen van solofuncties en dat door bundeling de benodigde juridische kennis makkelijker kan worden gedeeld en ingezet voor de kwaliteit van de advisering. In het begin is het belang van de nabijheid van de juridische adviseurs onderschat. Bij de Bezwarencommissie zijn de doorlooptijden van de bezwaren problematisch: het duurt gemiddeld 78 dagen voordat een bezwaarmaker door de Commissie wordt gehoord en vervolgens gemiddeld 66 dagen voor de beslissing op het bezwaarschrift.

Het team P&O functioneert in de nieuwe bezetting pas vanaf september 2015.

Er is nog geen sprake van een systematische prestatiemeting. Veel energie is gestoken in het inwerken van nieuwe medewerkers en het overdragen van de personeelsadministratie.

De kwaliteit van de dienstverlening heeft onder druk gestaan door de vele personele mutaties.

Eind 2015 is een verbeterplan opgesteld met daarin acties als: verbetering doorlooptijd vragen en mutaties, verbetering telefonische bereikbaarheid, kwaliteitsverbetering besluiten en brieven, afstemming financiën en verbetering managementinformatie.

Inmiddels is een deel van de P&O medewerkers weer duidelijker aan een gemeente gekoppeld, wat in het begin niet het geval was. Dit werd als te afstandelijk ervaren door de gemeenten.

Wat betreft de financiële prestaties kan het volgende worden geconstateerd:

De kostenontwikkeling voor de inhoudelijke vakgebieden (W&I, I&A en Juridische zaken) is gematigd en bij I&A lopen de kosten zelfs terug. Daarnaast wordt qua kosten per inwoner voor I&A ook beter gescoord dan de benchmark.

Aangezien sprake is van een groei- ontwikkelmodel voor de GRS A2 en er een aantal taakmutaties optreden (bijvoorbeeld binnen W&I per 2015), is het niet mogelijk een oordeel te geven over de 'minder-meerkosten' zoals door verschillende raadsleden benoemd.

5.2 AANBEVELINGEN

Op basis van het voorafgaande komt de RKC tot de navolgende aanbevelingen.

De centrale aanbeveling luidt:

Versterk de gemeenschappelijkheid in de te volgen koers en handelwijze.

De samenwerking is er mee gediend en wordt vergemakkelijkt wanneer er een duidelijke richting is en als die richting wordt gedeeld door de samenwerkingspartners. Er zal verder gekeken moeten worden dan de in het Koersdocument aangegeven richting en het daarbij behorende implementatieplan.

Dit wordt nog eens versterkt door de door de provincie geëntameerde discussies over de bestuurskracht en de bestuurlijke ontwikkelingen in Zuid-Oost Brabant.

Deze algemene aanbeveling kan meer specifiek worden uitgewerkt in de volgende aanbevelingen:

5.2.1

Raden en colleges: kom versneld tot de strategische koersbepaling over de samenwerking op langere termijn.

Overwegingen:

- De A2 samenwerking van de afgelopen jaren laat bij W&I, I&A, Juza duidelijke prestaties en concrete resultaten zoals blijkt uit hoofdstuk 4;
- Geeft aan de colleges, ambtelijke organisaties alsook het bestuur en de organisatie van de GRS A2 helderheid voor het functioneren en de sturing ervan;

-
- In het Koersdocument is al aangegeven dat het door ontwikkelen van de samenwerking niet 'per kerstbal' moet plaatsvinden;
 - Duidelijkheid in de richting vermindert de vele ad-hoc discussies en kan helpen de bestuurlijke druk en drukte te verminderen;
 - Voorbereidingstijd voor dit soort besluiten vraagt veel tijd, zo laat de ontwikkeling van de A2-samenwerking tot nu toe zien. Start de voorbereidingen daarom in april 2018 (onmiddellijk na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018). De RKC is zich ervan bewust dat hiermee wordt afgeweken van de genomen besluiten in Valkenswaard en Cranendonck om de discussie over het vervolg van de A2-samenwerking pas in oktober 2018 op te starten.

5.2.2

Colleges: werk met meer realistische planningen in het samenwerkingsproces

Overwegingen:

- In het verleden is gebleken dat planningen veelal te optimistisch waren;
- Het komen tot overeenstemming tussen de drie gemeenten kost vaak meer tijd dan gedacht;
- Vooral ook de bestuurlijke besluitvorming en de daaruit voortkomende aanvullende wensen leiden soms tot vertraging;

5.2.3

Colleges, ambtelijke organisaties, bestuur en organisatie GRS A2: werk in de p&c cyclusbegroting en het jaarverslag de doelstellingen verder uit:

1. *in passende prestatie indicatoren, in het verlengde van de gezette stappen in de begrotingen 2017-2020 en 2018-2021;*
2. *door vooral zichtbaar te maken in welke mate en op welke wijze de vermindering van de kwetsbaarheid, de kwaliteitsverbetering, het behoud van de 'couleur locale' en de vermindering van kosten gestalte krijgen; dit waren en zijn immers de centrale doelstellingen voor de samenwerking;*
3. *door explicieter in te gaan op de relatie tussen deze centrale doelstellingen;*
4. *door bij deze uitwerking vertegenwoordigers uit de raden een duidelijke positie te geven kan een goede basis gelegd worden voor een gemeenschappelijke sturing vanuit de drie raden.*

Overwegingen:

- In de begroting 2017-2020 is een eerste poging gedaan te gaan werken met prestatie-indicatoren te koppelen aan de inhoudelijke doelstellingen en in de begroting 2018-2021 is daarop doorgegaan. Directe koppeling met de centrale doelen kan nog beter.
- Het gaat bij de uitgangspunten en doelstellingen om meer dan financiën. Dit betekent dat ook informatie in termen van kpi's gewenst is over de verminderde kwetsbaarheid, de kwaliteitsverbetering en de couleur locale worden vormgegeven;
- Het zwaarder inzetten op de ene doelstelling (bijvoorbeeld versterking couleur locale) heeft consequenties voor de andere doelstelling (bijvoorbeeld vermindering kosten). Door de relatie tussen de verschillende doelstellingen zichtbaar te maken, wordt het voor de raden ook beter mogelijk te sturen op alle doelstellingen en vooral ook de balans tussen de doelstellingen.

5.2.4

Raden en colleges: beleg een gezamenlijke bijeenkomst voor het maken van meer specifieke afspraken ter nadere uitwerking van de gekozen governancestructuur binnen de GRS A2.

Overwegingen:

- Met de gekozen governancestructuur is het sturingsmodel gegeven. In de praktijk blijken de raden hieraan op verschillende wijze invulling te geven. De rollen zijn wel duidelijk, maar de rolinvulling verschilt. Bijvoorbeeld over aspecten als: het sturen op hoofdlijnen versus een meer gedetailleerde bemoeienis, vrije ruimte geven aan de A2 organisatie versus scherp afgebakende opdrachten en taken, globale versus meer gedetailleerde informatie voor de raden, e.d.;

-
- Door aan de voorkant hierover afspraken te maken zijn de verwachtingen naar elkaar toe ook helder: de A2 organisatie weet wat er geleverd moet worden en wat niet. Een meer gemeenschappelijk beeld in deze – niet alleen in het gekozen model, maar ook de praktische invulling daarvan, helpt ruis te voorkomen en het functioneren van het besturingsmodel in de praktijk te verbeteren;

5.2.5

Raden en IOGAS: investeer in het versterken van een gemeenschappelijke cultuur rondom de A2-samenwerking.

Overwegingen:

- De beelden van de samenwerkingspartners over elkaar laten zien dat het wenselijk is meer begrip te krijgen voor elkaars posities en situaties. Dat meer begrip kan helpen het vertrouwen in elkaar te versterken. En dat is een belangrijke succesfactor voor een goede samenwerking.
- IOGAS kan daarin een goede rol vervullen, zo blijkt nu ook al enigszins. En ook de themabijeenkomsten voor de raadsleden helpen daarbij. Het beter en intensiever benutten van deze instrumenten is dan ook wenselijk.
- Vooral ook het voeren van discussies aan de voorkant van bepaalde processen en voorstellen is belangrijk. Vroegtijdige afstemming wordt daarbij bevorderd en voorkomen wordt dat de verschillen tussen de gemeenten pas in de finale besluitvorming zichtbaar worden. Dit laat overigens de bepalende rol van de raden in deze onverlet.

5.2.6

Raden gebruik de P&C cyclus zoveel mogelijk als hét sturings- en controle-instrument.

Overwegingen:

- Door de aanpassingen in de begroting 2018-2021 ontstaan voor de raden kansen op een betere sturing en controle;
- De A2-samenwerking is vooral op bedrijfsvoering gericht en daarmee een zaak van de colleges en ambtelijke organisaties;
- De ad-hoc discussies en gedetailleerde vragen vanuit de raden leiden vaak tot veel bestuurlijke drukte en leiden af van de centrale doelen zoals een efficiëntere bedrijfsvoering van de GRS A2.

5.2.7

Bestuur en organisatie GRS A2: etaleer de prestaties beter naar de gemeenten en in het bijzonder naar de raden.

Overwegingen:

- In hoofdstuk 4 van het onderzoek komt naar voren dat de GRS A2 tot nu toe al belangrijke resultaten heeft geboekt. Met name bij W&I en bij I&A zijn de prestaties ook duidelijk aan te geven.
- Gelijktijdig is geconstateerd door verschillende raadsleden vraagtekens worden gezet bij de resultaten van de A2-samenwerking: men weet het niet.
- De periodieke presentatie van de resultaten draagt bij aan een vertrouwen in de organisatie.

6 NAWOORD VAN REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissies heeft op 24 april 2017 de concept rapportage aan de colleges aangeboden met het verzoek de feiten te verifiëren en een bestuurlijke reactie te geven. Begin september heeft de rekenkamercommissies de bestuurlijke reacties van de colleges van B&W van Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard ontvangen. Deze zijn in bijlage 3 opgenomen.

De rekenkamercommissie dankt de colleges voor hun reacties en constateert met genoegen dat men zich kan vinden in 'het merendeel van de conclusies en aanbevelingen'.

Op een aantal punten wordt een nadere toelichting dan wel nuancering gegeven.

In het navolgende gaat de rekenkamercommissie in op de door de colleges aangegeven punten.

1 Personeelszaken

Zienswijze colleges

De colleges geven aan dat Personeelszaken formeel buiten de scope van het onderzoek valt, omdat dit onderwerp tot 1-1-2017 niet in de gemeenschappelijke regeling was opgenomen.

Reactie van rekenkamercommissie

Voorafgaande aan het onderzoek is in het onderzoeksplan aangegeven dat ook personeelszaken in het onderzoek meegenomen zou worden, ondanks het feit dat deze samenwerking voor 1-1-2017 formeel niet in de GRS A2 was opgenomen. Dit is ook bewust gebeurd, omdat het onderzoek vooral gericht is op de inhoud van de samenwerking en minder op de juridische bestuurlijke vormgeving via de GRS. Bovendien is op dit terrein wel degelijk samengewerkt en zijn hieruit wellicht leereffecten voor de toekomst af te leiden.

2 Prestaties

Zienswijze colleges

De colleges geven aan dat bij de in hoofdstuk 4 beschreven prestaties vooral is ingezoomd op de prestaties in relatie tot de doelstellingen en niet op achterliggende zorgpunten zoals extra kosten door inhuur voor ziekteverzuim en vacatures.

Reactie van rekenkamercommissie:

Deze constatering inzake het inzoomen is terecht. In het hoofdstuk 4 is de focus gelegd op de realisatie van de doelstellingen en de beoogde prestaties, zoals die aan de voorkant van het proces zijn aangegeven.

Overigens wordt op meerdere plaatsen in het rapport (bijvoorbeeld op bladzijden 21, 23, 27, 28) gewezen op de achterliggende factoren als toename kosten software, benodigde inwerkperiodes, personele mutaties, moeilijk invulbare vacatures, inwerken nieuwe medewerk(st)ers, toename in taken, e.d. Deze factoren zijn door de rekenkamercommissie aangestipt, omdat ze van invloed zijn op de geleverde prestaties.

3 Werk en inkomen

Zienswijze colleges

De colleges geven aan dat het meer ruimte geven aan lokaal maatwerk weliswaar ten koste kan gaan van de efficiency in de bedrijfsvoering, maar daar kan iets anders tegenover staan: een grotere tevredenheid van klanten en inhoud geven aan lokaal maatwerk.

Door de gemeente Cranendonck wordt daarbij tevens een relatie gelegd met de ontwikkelingen in de transformatie van het sociaal domein.

Reactie van rekenkamercommissie

De rekenkamercommissies is het eens met deze reactie. Efficiency in de bedrijfsvoering is iets anders dan efficiency in de beleving van de klant en vormgeving van couleur locale. In het rapport wordt danook op verschillende plaatsen gewezen op het feit dat de relaties tussen de verschillende

doelstellingen (bijvoorbeeld een meer efficiënte bedrijfsvoering versus het invulling geven aan de couleur locale) te weinig aandacht krijgen. Zo wordt op bladzijde 26 bijvoorbeeld gesteld: 'Dat laat onverlet dat de relatie tussen de verschillende doelstellingen daarmee onvoldoende aandacht krijgt. Zo kunnen de doelen over lokaal maatwerk en couleur locale op gespannen voet staan met het behalen van een grotere efficiency en minder (meer)kosten.'

Bij de verdere vormgeving van de transformatie van het sociaal domein zullen deze relaties explicieter aan de orde moeten komen, zoals ook is af te leiden uit de reactie van de gemeente Cranendonck.

4 KPI's (kritische prestatie indicatoren)

Zienswijze colleges

De colleges wijzen op het gestelde in het onderzoeksrapport: de relatie tussen de doelstellingen krijgt nog weinig aandacht en deze relaties zijn nog onvoldoende door vertaald in KPI's. In dat verband wordt door de colleges verwezen naar de notitie 'Fijnstructuur PIJOFACH-taken GRSA2. Ook wordt erop gewezen dat in het najaar van 2017 de nulmeting op een aantal KPI's wordt afgerond. Tenslotte wordt gesteld dat de KPI's, die in de begroting worden opgenomen, relevant moeten zijn op bestuurlijk en maatschappelijk niveau.

Reactie van rekenkamercommissie:

Met het beschikbaar komen van de notitie Fijnstructuur zijn de KPI's inderdaad verder ontwikkeld. Naar deze notitie wordt ook verwezen op pagina 8/9. Hier staat vermeld: 'Ook zijn de doelstellingen inmiddels uitgewerkt in het document Fijnstructuur en de onderliggende Producten en Diensten catalogus. Deze documenten beschrijven meer in detail de afspraken die tussen de gemeenten en de A2 samenwerking zijn gemaakt en geven een doorkijk met onderbouwing op de ontwikkeling van de A2 samenwerking naar 2022 (Fijnstructuur). In de catalogus staat per product/dienst de service afspraken en in veel gevallen een bijbehorende concrete performance indicator opgenomen. Sommige afdelingen dienen hier nog aan te vullen en te verscherpen maar het geeft duidelijk aan dat er een stevige slag is gemaakt om de doelstellingen verder door te vertalen en uit te werken.'

Dit komt ook terug bij de conclusies op pagina 25 waar vermeld wordt dat de KPI's zijn verbeterd. Natuurlijk is de rekenkamercommissie het ermee eens dat een selectie uit de totale beschikbare informatie wordt gemaakt en dat in de begroting die indicatoren worden opgenomen, die bestuurlijk en maatschappelijk relevant zijn.

5 Conclusies en aanbevelingen

Zienswijze colleges

In de reactie van de colleges wordt erop gewezen dat de aanbevelingen in het algemeen sterk geënt zijn op de verdere doorontwikkeling van de A2 samenwerking. Aangegeven wordt de afspraak dat in oktober 2018 met de drie betrokken raden de discussie wordt gevoerd over de verdere stip op de horizon.

Reactie van rekenkamercommissie

De meeste aanbevelingen geven tips voor de verbetering van de huidige samenwerking A2 en kunnen opgevolgd worden los van de verdere doorontwikkeling. Enkel de aanbeveling 5.2.1 gaat in op de verdere doorontwikkeling. Natuurlijk is het aan de raden om aan te geven welke aanbevelingen op welk tijdstip uitgevoerd dienen te worden.

6 Anonimiseren

Zienswijze colleges

Gevraagd wordt het rapport op enkele plaatsen te anonimiseren of te nuanceren, zodat herleiding naar personen niet mogelijk is.

Reactie van rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft de rapportage op dit punt nog gecheckt en is van oordeel dat geen aanpassingen in deze nodig zijn. In de rapportage is geen informatie opgenomen, die direct naar individuele personen te herleiden is. Wel komen passages voor als: 'uit de gesprekken blijkt' en

'IOGAS vertegenwoordigers vinden'. Omwille van de transparantie en ook om de verschillen in rollen en opvattingen tussen betrokken spelers zichtbaar te maken, is dat functioneel.

Tenslotte

Tenslotte willen de Rekenkamercommissies de personen bedanken, die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Met name wordt bedoeld op hen, die informatie hebben aangereikt, die zijn geïnterviewd en met wie gesprekken zijn gevoerd.

De rekenkamercommissie verwacht dat opvolging van de aanbevelingen zal bijdragen aan een verbetering en verdere ontwikkeling van de A2 samenwerking.

BIJLAGE 1 INFORMATIEBRONNEN

Interviews:

José van Aaken, gemeentesecretaris Cranendonck en voorzitter directieraad GRS A2
Anne-mieke van Bemmelen, I&A
Fred Donk, manager W&I
Carla van Engelen, P&O
Paul Hertog, bestuursadviseur Cranendonck
Peggy Hurkmans, gemeentesecretaris Heeze-Leende
Huub Reulen, manager I&A
Patrick Kuckelkorn, team coördinator Juza
Jeroen van Rooij, beleidsmedewerker P&O
Elise Zandstra, kwartiermaker/manager GRA2
Willem Weeterings, controller gemeente Valkenswaard

Raadsleden werkgroep RKC gemeente Heeze Leende: Marten de Lange, Nico van der Palen, Geert Verzijden (alook griffier Tjarda Borsboom-Hoekstra)

Raadsleden IOGAS gemeente Cranendonck: Patrick Beerten, Karel Boonen en Sjaak den Breejen

Raadsleden IOGAS gemeente Valkenswaard: Frank van Gastel, Theo Geldens, Peter van Steensel (alook griffier Cobie Miedema).

Documenten

- Intentieverklaringen, Position Paper samenwerking A2, Programmaplan A2-samenwerking, Koersnota en implementatieplan
- Adviesrapporten en notities op het terrein van ICT, W&I, Personeel en juridische zaken
- Meerjarenbegroting 2012-2015, en programma begrotingen in de periode 2013 tot 2018
- Fijnstructuur en Producten en Dienstencatalogus 2017
- Evaluatie Pilot W&I, maart 2017
- Eindhovens Dagblad, diverse artikelen 2012- 2016
- Raadsbesluiten Valkenswaard, Cranendonck, Heeze-Leende m.b.t. GR A2, 2012 - 2016
- Amendementen Valkenswaard, Cranendonck, Heeze-Leende m.b.t. GR A2, 2012 - 2016
- Vaststellingsbesluiten begrotingen Algemeen Bestuur GR A2, 2012 – 2016
- Berenschot, Risicoanalyse begroting A2-samenwerking, juli 2013
- Jaarverslagen 2013 - 2015
- Startnotitie griffiers A2 oprichting intergemeentelijke overlegorgaan gemeenteraden A2-samenwerking, april 2015
- Vergaderverslagen IOGAS, 3 juni 2015 – heden
- Jaarwerkplannen I & A, 2012 – 2015
- Businessplan Juza, 2013
- Jaarverslag bezwarencommissie 2015
- Aanbiedingsnotities kernteam P&O, Samen over taken, juni en september 2014
- Raadsinformatiebrief, informatie omtrent samenwerking P&O in het kader van de A2-samenwerking, 2014
- Gemeenschappelijke regeling Samenwerking A2 gemeenten (2015)

Audioverslagen

Audio opnamen raadsvergaderingen Valkenswaard, Cranendonck en Heeze-Leende m.b.t. agendapunten A2-samenwerking, 2015 – 2016.

BIJLAGE 2 TAKEN VAN AFDELING I&A

Taken m.b.t. automatisering:

- Opstellen, vaststellen en door ontwikkelen van een hedendaagse automatiseringsomgeving voor ondersteuning van de dienstverlening en bedrijfsvoering bij de deelnemende gemeenten en de samenwerkingsorganisatie. Dit inclusief beveiligingsaspecten.
- Inkoop automatiseringsmiddelen t.b.v. centrale en werkplek omgeving op basis van vastgestelde automatiseringsomgeving.
- Inrichten, beheren en door ontwikkelen van de benodigde centrale ICT omgeving voor de deelnemende gemeenten, o.a. Servers, Netwerk, Databases, Back-up en bijhorende ruimten.
- Inrichten, beheren en door ontwikkelen van de A2 ICT virtuele werkplek.
- Beschikbaar stellen en technisch beheer van de gemeentelijke ICT toepassingen en koppelingen/verbindingen.
- ICT Gebruikersbeheer voor toegang tot de A2 ICT omgeving
- Deelname aan I-projecten.
- Technisch inrichten, beheren en door ontwikkelen van de print/kopieer omgeving.
- Technisch inrichten, beheren en door ontwikkelen van de vaste telefonie omgeving.
- Inkoop, inrichting en technisch beheer van persoonlijke ICT hulpmiddelen (Laptop's, PDA's, GSM, Tablets, enz.) zoals door gemeenten/samenwerking worden aangevraagd.
- Administratief beheer van de ICT middelen en doorbelasten verbruiken.
- ICT helpdesk voor bestuur en gemeenten.
- Telefonisch intern nr. 3777 kantoor tijden 7:30 – 17:00 uur aanvullend voor burgerzaken tijdens avond-openstelling.
- Internet: Topdesk.
- E-mail: helpdesk@a2samenwerking.nl

Taken m.b.t. informatievoorziening:

- Opstellen van een Informatievoorziening beleid voor de A2 gemeenten, o.a. Informatiearchitectuur en Informatiebeveiliging.
- Inkopen ICT toepassingen op basis van vastgestelde kaders.
- Overleg met leveranciers van de ICT toepassingen.
- Deelname aan regionale en landelijke overleggen t.a.v. informatievoorziening gemeenten.
- Overleg met gemeentelijk functioneel applicatie/gegevensbeheer.
- Administratief beheren van de in gebruik zijnde ICT toepassingen en koppelingen.
- Financieel beheer van de ICT toepassingen budgetten per deelnemer en gezamenlijk.
- I&A consulentchap voor Directie en MT leden op basis van regelmatig overleg.
- Projectleiding/deelname aan projecten waarin ICT component aanwezig is.

BIJLAGE 3 ZIENSWIJZE VAN COLLEGES VAN B&W

De rekenkamercommissies heeft op 24 april 2017 de concept rapportage aan de colleges aangeboden met het verzoek de feiten te verifiëren en een bestuurlijke reactie te geven.

Begin september hebben de rekenkamercommissies de bestuurlijke reacties van de colleges van B&W van Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard ontvangen.

De volgende pagina's bevatten de zienswijze van achtereenvolgens het college van B&W van Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard.

De drie colleges hebben (vrijwel) dezelfde zienswijze vastgesteld.

Zienswijze Cranendonck

Dank voor het onderzoeksrapport 'A2-samenwerking ... en route'. Wij hebben het rapport met aandacht gelezen en kunnen ons in het merendeel van de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissies vinden. Een aantal punten in het rapport behoeft naar onze mening een nadere toelichting of nuancering. In deze brief leest u onze zienswijze op de rapportage.

We hebben geconstateerd dat de input voor de rapportage alleen ambtelijk is verzameld en dat slechts enkele raadsleden zijn geïnterviewd. Wij betreuren het dat de bestuurders niet betrokken zijn in het onderzoek, zodat er geen aanbevelingen zijn gedaan gelet op de huidige bestuurlijke doelstellingen.

1. Personeelszaken

Zoals u terecht in de inleiding van uw rapportage aangeeft, maakte team personeelszaken tot 1 januari 2017 geen onderdeel uit van de Gemeenschappelijke Regeling. Het verbaast ons daarom dat u in uw rapportage toch vrij uitgebreid ingaat op dit onderwerp, terwijl het formeel buiten de scope van het onderzoek valt.

2. Prestaties

De resultaten per afdeling die u in hoofdstuk 4 beschrijft, betreffen de resultaten tot 1 januari 2017. U zoomt vooral in op hetgeen bereikt is in relatie tot de doelstellingen, niet op achterliggende zorgpunten / risico's zoals extra kosten door inhuur voor ziekteverzuim en (moeilijk vervulbare) vacatures.

3. Werk en Inkomen / Pilot Cranendonck (p. 17)

U constateert dat de werkwijze van W&I, als gevolg van de ontwikkelingen in het domein van de 3d's, de laatste jaren minder geharmoniseerd en daarmee wellicht minder efficiënt zijn geworden. Vanuit het oogpunt van de bedrijfsvoering van W&I is dit correct omdat uitvoering en beleid niet strikt gescheiden zijn en via de uitvoering doelstellingen beïnvloed worden. Daar willen wij aan toevoegen, dat door deze ruimte voor couleur locale en maatwerk voor de individuele gemeente daar meer efficiënte aanpak/oplossingen voor de klant tegenover staan wat zich vertaalt in hoge klanttevredenheid. Bij de pilot is ingestoken op een 3D benadering, zoals uit de evaluatie van de pilot blijkt zijn de beoogde doelen hiermee wezenlijker dichterbij gekomen en de door de raad geformuleerde uitgangspunten meer gerespecteerd. In voorliggend rapport is geen rekening gehouden met de transformatie van het sociaal domein die nu loopt en waarin maatwerk voorop staat. Verder zijn niet alle relevante beleidsdocumenten meegenomen in dit onderzoek, (bv het rapport van de rekenkamercommissie over het sociaal domein) waardoor niet getoetst is aan het onderliggende doel van het sociaal domein.

4. KPI's

Op meerdere plaatsen in de rapportage geeft u aan dat de inhoudelijke doelstellingen van de afdelingen en de centrale doelstellingen (verminderen kwetsbaarheid, een grotere efficiënt in uitvoering, etc.) van de GRSA2 nog weinig onderlinge relatie hebben. U vindt dat deze relatie nog onvoldoende is vertaald in KPI's.

In de notitie Fijnstructuur PIJOFACH-taken GRSA2 wordt naar onze mening een basis gelegd voor een verdere vertaling naar KPI's. Daarin wordt onder andere de taakstelling in formatie vertaald voor de periode 2017 tot 2022 en wordt ingegaan op de inhoudelijke ontwikkelingen die daaronder liggen. Ook is voor bepaalde inrichtingsprincipes en werkwijzen gekozen omwille van de kwalitatieve / niet-

financiële doelstellingen ten aanzien van nabijheid, flexibiliteit en lagere kwetsbaarheid. Een aantal voorbeelden: er zijn minder eenmansfuncties, er wordt gewerkt in klantenteams op locatie, er zijn medewerkers op meerdere locaties, klantorganisaties of werkzaamheden inzetbaar zodat er achtervang en vervanging bij afwezigheid kan worden georganiseerd, etc. U geeft aan dat op een aantal KPI's normen ontbreken. Voor het bepalen van deze normen zijn de gegevens van de nulmeting over 2016 nodig; deze nulmeting zal in het najaar 2017 worden afgerond. Daarnaast zijn wij van mening dat eerst per domein ervaring moet worden opgedaan, voordat realistische, scherpe doelstellingen en dus KPI's kunnen worden geformuleerd.

Tot slot zijn wij van mening dat de KPI's die in de begroting worden opgenomen, relevant moeten zijn op bestuurlijk en maatschappelijk niveau. Een aantal van bovenstaande punten / KPI's lenen zich waarschijnlijk meer voor de interne sturing van de GRSA2 organisatie, op het niveau van afdelingsplannen en managementrapportages.

5. Conclusies en aanbevelingen – Algemeen

De aanbevelingen die u doet, zijn in het algemeen sterk geënt op de nog verdere doorontwikkeling van de A2-samenwerking in de huidige vorm. Ondanks dat we dit onderschrijven, volgen wij nu de koers zoals afgesproken met onze gemeenteraden; besluitvorming over de stip op de horizon heeft plaatsgevonden in het najaar van 2016. Besloten is om nu als te stip op de horizon voor de A-2 samenwerking te kiezen voor de reeds geaccordeerde samenwerking op bedrijfsvoering en de huidige uitvoering van W&I en in oktober 2018 samen met de 3 raden de discussie te voeren over de verdere stip op de horizon.

6. Anonimiseren

In zijn algemeenheid zijn in het rapport bepaalde constatering en soms te herleiden naar geïnterviewde personen. Wij vragen u het rapport daarom waar nodig meer te anonimiseren en/of nuanceren, zodat herleiding niet mogelijk is.

Tot slot

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien de finale versie van het rapport graag tegemoet.

Zienswijze Heeze-Leende

Dank voor het onderzoeksrapport 'A2-samenwerking ... en route'. Wij hebben het rapport met aandacht gelezen en kunnen ons in het merendeel van de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissies vinden. Niettemin dragen we een beperkt aantal punten aan uit uw rapport die naar onze mening een nadere toelichting of nuancering behoeven.

In deze brief leest u onze zienswijze op de rapportage.

1. Personeelszaken

Zoals u terecht in de inleiding van uw rapportage aangeeft, maakte team personeelszaken tot 1 januari 2017 geen onderdeel uit van de Gemeenschappelijke Regeling. Het verbaast ons daarom dat u in uw rapportage toch vrij uitgebreid ingaat op dit onderwerp, terwijl het formeel buiten de scope van het onderzoek valt.

2. Prestaties

De resultaten per afdeling die u in hoofdstuk 4 beschrijft, betreffen de resultaten tot 1 januari 2017. U zoomt vooral in op hetgeen bereikt is in relatie tot de doelstellingen, niet op achterliggende zorgpunten/risico's zoals extra kosten door inhuur voor ziekteverzuim en (moeilijk vervulbare) vacatures.

3. Werk en Inkomen / Pilot Cranendonck

U constateert dat de werkwijzen van W&I, als gevolg van de ontwikkelingen in het domein van de 3D's, de laatste jaren minder geharmoniseerd en daarmee wellicht minder efficiënt zijn geworden. Vanuit het oogpunt van de bedrijfsvoering van W&I is dit correct. Daar willen wij aan toevoegen, dat door deze ruimte voor 'couleur locale' en maatwerk voor de individuele gemeente daar meer efficiënte aanpak/oplossingen voor de klant tegenover staan wat zich vertaalt in hoge klantentevredenheid.

4. KPI's

Op meerdere plaatsen in de rapportage geeft u aan dat de inhoudelijke doelstellingen van de afdelingen en de centrale doelstellingen (verminderen kwetsbaarheid, een grotere efficiëntie in

uitvoering, etc.) van de GRSA2 nog weinig onderlinge relatie hebben. U vindt dat deze relatie nog onvoldoende is vertaald in KPI's.

In de notitie 'Fijnstructuur PIJOFACH-taken GRSA2' wordt naar onze mening een basis gelegd voor een verdere vertaling naar KPI's. Daarin wordt onder andere de taakstelling in formatie vertaald voor de periode 2017 tot 2022 en wordt ingegaan op de inhoudelijke ontwikkelingen die daaronder liggen. Ook is voor bepaalde inrichtingsprincipes en werkwijzen gekozen omwille van de kwalitatieve / niet-financiële doelstellingen ten aanzien van nabijheid, flexibiliteit en lagere kwetsbaarheid. Een aantal voorbeelden: er zijn minder eenmansfuncties, er wordt gewerkt in klantenteams op locatie, er zijn medewerkers op meerdere locaties, klantorganisaties of werkzaamheden inzetbaar zodat er achtereenvolgende en vervanging bij afwezigheid kan worden georganiseerd, etc.

U geeft aan dat op een aantal KPI's normen ontbreken. Voor het bepalen van deze normen zijn de gegevens van de nulmeting over 2016 nodig; deze nulmeting zal in het najaar 2017 worden afgerond. Daarnaast zijn wij van mening dat eerst per domein ervaring moet worden opgedaan, voordat realistische, scherpe doelstellingen en dus KPI's kunnen worden geformuleerd.

Tot slot zijn wij van mening dat de KPI's die in de begroting worden opgenomen, relevant moeten zijn op bestuurlijk en maatschappelijk niveau. Een aantal van bovenstaande punten/KPI's lenen zich waarschijnlijk meer voor de interne sturing van de GRSA2 organisatie, op het niveau van afdelingsplannen en managementrapportages.

5. Conclusies en aanbevelingen - Algemeen

De aanbevelingen die u doet, zijn in het algemeen sterk geënt op de nog verdere dóórontwikkeling van de A2-samenwerking en op de constatering dat er nauwe samenhang is tussen de mate waarin de A2 haar doelen kan bereiken en de mate van samenwerking tussen de deelnemende gemeenten (eenduidigheid van werken). Ondanks dat we dit onderschrijven, volgen wij nu de koers zoals afgesproken met onze gemeenteraden; besluitvorming over de stip op de horizon heeft daar plaatsgevonden in het najaar van 2016.

6. Anonimiseren

In zijn algemeenheid zijn in het rapport bepaalde constateringssoms te herleiden naar geïnterviewde personen. Wij vragen u het rapport daarom waar nodig meer te anonimiseren en/of nuanceren, zodat herleiding niet mogelijk is.

Tot slot.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien de finale versie van het rapport graag tegemoet.

Bij eventuele correspondentie verzoeken wij u het **zaaknummer 367774** te vermelden.

Zienswijze Valkenswaard

Dank voor het onderzoeksrapport 'A2-samenwerking ... en route'. Wij hebben het rapport met aandacht gelezen en kunnen ons in het merendeel van de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissies vinden. Een aantal punten in het rapport behoeft naar onze mening een nadere toelichting of nuancering. In deze brief leest u onze zienswijze op de rapportage.

Zienswijze

1. Personeelszaken

Zoals u terecht in de inleiding van uw rapportage aangeeft, maakte team personeelszaken tot 1 januari 2017 geen onderdeel uit van de Gemeenschappelijke Regeling. Het verbaast ons daarom dat u in uw rapportage toch vrij uitgebreid ingaat op dit onderwerp, terwijl het formeel buiten de scope van het onderzoek valt.

2. Prestaties

De resultaten per afdeling die u in hoofdstuk 4 beschrijft, betreffen de resultaten tot 1 januari 2017. U zoomt vooral in op hetgeen bereikt is in relatie tot de doelstellingen, niet op achterliggende zorgpunten / risico's zoals extra kosten door inhuur voor ziekteverzuim en (moeilijk vervulbare) vacatures.

3. Werk en Inkomen / Pilot Cranendonck (p. 17)

U constateert dat de werkwijzen van W&I, als gevolg van de ontwikkelingen in het domein van de 3D's, de laatste jaren minder geharmoniseerd en daarmee wellicht minder efficiënt zijn geworden.

Vanuit het oogpunt van de bedrijfsvoering van W&I is dit correct. Daar willen wij aan

toevoegen, dat door deze ruimte voor *couleur locale* en maatwerk voor de individuele gemeente daar meer efficiënte aanpak/ oplossingen voor de klant tegenover staan wat zich vertaald in hoge klantentevredenheid.

4. KPI's

Op meerdere plaatsen in de rapportage geeft u aan dat de inhoudelijke doelstellingen van de afdelingen en de centrale doelstellingen (verminderen kwetsbaarheid, een grotere efficiëntie in uitvoering, etc.) van de GRSA2 nog weinig onderlinge relatie hebben. U vindt dat deze relatie nog onvoldoende is vertaald in KPI's.

In de notitie Fijnstructuur PIJOFACH-taken GRSA2 wordt naar onze mening een basis gelegd voor een verdere vertaling naar KPI's. Daarin wordt onder andere de taakstelling in formatie vertaald voor de periode 2017 tot 2022 en wordt ingegaan op de inhoudelijke ontwikkelingen die daaronder liggen. Ook is voor bepaalde inrichtingsprincipes en werkwijzen gekozen omwille van de kwalitatieve / niet-financiële doelstellingen ten aanzien van nabijheid, flexibiliteit en lagere kwetsbaarheid. Een aantal voorbeelden: er zijn minder eenmansfuncties, er wordt gewerkt in klantenteams op locatie, er zijn medewerkers op meerdere locaties, klantorganisaties of werkzaamheden inzetbaar zodat er achtervang en vervanging bij afwezigheid kan worden georganiseerd, etc.

U geeft aan dat op een aantal KPI's normen ontbreken. Voor het bepalen van deze normen zijn de gegevens van de nulmeting over 2016 nodig; deze nulmeting zal in het najaar 2017 worden afgerond.

Daarnaast zijn wij van mening dat eerst per domein ervaring moet worden opgedaan, voordat realistische, scherpe doelstellingen en dus KPI's kunnen worden geformuleerd.

Tot slot zijn wij van mening dat de KPI's die in de begroting worden opgenomen, relevant moeten zijn op bestuurlijk en maatschappelijk niveau. Een aantal van bovenstaande punten / KPI's lenen zich waarschijnlijk meer voor de interne sturing van de GRSA2 organisatie, op het niveau van afdelingsplannen en managementrapportages.

5. Conclusies en aanbevelingen – Algemeen

De aanbevelingen die u doet, zijn in het algemeen sterk geënt op de nog verdere doorontwikkeling van de A2-samenwerking. En op de constatering dat er nauwe samenhang is tussen de mate waarin de A2 haar doelen kan bereiken en de mate van samenwerking tussen de deelnemende gemeenten (eenduidigheid van werken). Ondanks dat we dit onderschrijven, volgen wij nu de koers zoals afgesproken met onze gemeenteraden; besluitvorming over de stip op de horizon heeft daar plaatsgevonden in het najaar van 2016.

Tot slot merken wij op dat de input voor de rapportage vooral ambtelijk is verzameld.

6. Anonimiseren

In zijn algemeenheid zijn in het rapport bepaalde constatering en soms te herleiden naar geïnterviewde personen. Wij vragen u het rapport daarom waar nodig meer te anonimiseren en/of nuanceren, zodat herleiding niet mogelijk is.

Tot slot

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien de finale versie van het rapport graag tegemoet.