Gemeenten Laarbeek en Gemert-Bakel

Samen in bedrijf

Onderzoek en advies inzake de toekomst van de samenwerking in de bedrijfsvoering

Colofon

Ons kenmerk	*20664*
Datum	*18-1-2021*
Auteurs	*John Smits*
Versie	*1.23*
Status	*definitief*
	www.arenaconsulting.nl

Inhoudsopgave

1 INLEIDING 4

2 WAARDERINGSBEELD 2020 5

2.1 INLEIDING 5
2.2 ALGEMEEN WAARDERINGSBEELD 5
2.3 ALGEMENE BEELD PER TEAM 7
2.4 RESUMEREND BEELD 8

3 ANALYSE ONDERLIGGENDE FACTOREN 9

3.1 INLEIDING 9
3.2 RUIS DOOR ONVOLDOENDE INVULLEN AANTAL RANDVOORWAARDEN 9
3.3 VERBONDENHEID TEAMS LIGT VOORAL BIJ 'EIGEN' GEMEENTE. 9
3.4 GEEN INTEGRALE AANSTURING TEAM VANUIT DE STUURGROEP 10
3.5 ONVOLDOENDE GEÏNVESTEERD IN HET 'SAMEN' EN 'COLLEGA' ZIJN 10
3.6 'WEEFFOUTEN' IN AFSPRAKEN EN ORGANISATORISCHE INVULLING DAARVAN 10
3.7 VERBETERPROCES TE WEINIG ACTIEF SAMEN MET INTERNE KLANTEN 11
3.8 RESUMÉ: WAT IS NODIG AAN DE BASIS? 11

4 SCENARIO'S 12

4.1 INLEIDING 12
4.2 SCENARIO 1: ONTVLECHTING 12
4.3 SCENARIO 2: VERBETERPROGRAMMA 12
4.4 SCENARIO 3: ALGEHELE 'RESET' SAMENWERKING 12
4.5 SCENARIO 4: GEDEELTELIJKE HERSCHIKKING EN 'RESET' 13
4.6 REFLECTIE EN AFWEGING: KEUZE VOOR SCENARIO 4 13

5 IMPACTANALYSE INRICHTINGSVARIANTEN SCENARIO 4 15

5.1 NADERE INVULLING SAMENWERKINGSPERSPECTIEF 15
5.2 KANTTEKENINGEN BIJ DE FINANCIËLE ANALYSE 16
5.3 SAMENVATTENDE BEVINDINGEN IMPACTANALYSE 16
5.4 CONCLUSIE 17

6 ADVIESADVIES 18

6.1 ADVIES 1: GEEF INVULLING AAN OVERNAME-VARIANT VAN DE MEDEWERKERS JZ EN P&O 18
6.2 ADVIES 2: MAAK WEL (FUNCTIONELE) SAMENWERKINGSAFSPRAKEN OVER JZ EN P&O 18
6.3 ADVIES 3: REVISEER HET BESTURINGSMODEL EN DE VERREKENINGSSYSTEMATIEK 18
6.4 ADVIES 4: START EEN VERBETERTRAJECT VOOR DE DIENSTVERLENING 18
6.5 ADVIES 5: VERKEN SAMEN DE STIP AAN DE HORIZON 18
6.6 ADVIES 6: STRAAL EEN GEDEELDE BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJK UIT 18

BIJLAGEN

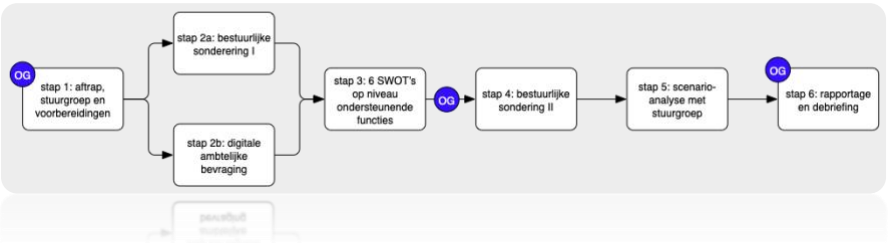
- Bijlage 1: Achtergrondgegevens team ICT
- Bijlage 2: Achtergrondgegevens team P&O
- Bijlage 3: Achtergrondgegevens team JZ
- Bijlage 4: Achtergrondgegevens team PSA
- Bijlage 5: Achtergrondgegevens team FIN
- Bijlage 6: Impactanalyse

1 Inleiding

De gemeenten Laarbeek en Gemert-Bakel zijn in 2008 gaan samenwerken in de bedrijfsvoering, meer specifiek juridische zaken, personeel en organisatie, personeelsadministratie, ICT, de financiële administratie en belastingen. De laatste is per 2018 ondergebracht bij de Belastingsamenwerking Oost-Brabant. Het doel van de samenwerking was en is het verminderen van de kwetsbaarheid, het verbeteren van de continuïteit, kostenbeheersing en efficiëntie, kennisvermeerdering en het waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening. De samenwerking is gestart met praktische afspraken en in 2013 geformaliseerd in dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) en in een lichte gemeenschappelijke regeling.

In 2017 is de samenwerking geëvalueerd aan de hand van een interne klantwaardering. Het samengevatte beeld daarin is dat de teams Financiën en Personeels- en Salarisadminstratie (PSA) over de gehele linie positief worden gewaardeerd door beide gemeenten. De andere drie teams krijgen van Laarbeek systematisch een lagere waardering dan van Gemert-Bakel. Dit geldt het meest voor de teams Personeel en Organisatie (P&O) en ICT. Kritische aandachtspunten zijn vooral de onderlinge vervangbaarheid, het centraal stellen van de klant en het innovatief vermogen. Naar aanleiding van de evaluatie hebben de teams actieprogramma's opgesteld.

In 2020 ervaart Laarbeek de disbalans in de samenwerking zoals die uit de evaluatie van 2017 bleek, nog steeds. De gemeente heeft daarom besloten tot een nieuwe, meer bestuurlijke evaluatie. Het belangrijkste doel is te onderzoeken of er voldoende basis is voor de samenwerking en om –met Gemert-Bakel – tot een bestuurlijke keuze te komen over de vraag of en zo ja onder welke voorwaarden de samenwerking wordt voortgezet. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode augustus-november 2020 aan de hand van documenten (evaluatie 2017, verslagen vervolgacties, verslagen stuurgroep BundeLinG, bedrijfsinformatie et cetera), een digitale vragenlijst die onder alle medewerkers, managers en bestuurders van de twee gemeenten is uitgezet, vijf werkbijeenkomsten met leden van de intergemeentelijke teams en hun interne klanten en reflectiebijeenkomsten met de besturen en directies/MT's van beide gemeenten en de stuurgroep.



Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 staat een samenvatting van hoe de samenwerking (op teamniveau) in 2020 wordt gewaardeerd door de interne klanten van de twee gemeenten. Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag wat de achterliggende factoren zijn die bepalen hoe de samenwerking functioneert. Aansluitend daarop worden in hoofdstuk 4 vier scenario's geschetst voor de toekomst van de samenwerking, inclusief afweging en denkrichting. In hoofdstuk 5 worden twee inrichtingsvarianten voor de denkrichting vergeleken. Het rapport sluit in hoofdstuk 6 af met het advies voor de te zetten stappen.

2 Waarderingsbeeld 2020

2.1 Inleiding

In de evaluatie in 2020 is aan medewerkers wederom in een digitale vragenlijst gevraagd hoe ze de samenwerking waarderen, meer specifiek de dienstverlening vanuit de vijf teams. In de kern is daarbij gevraagd naar met name vier aandachtsgebieden:

1. De kennis en deskundigheid van de teams (en de kwaliteit van de diensten)
2. De beschikbaarheid van de diensten (bereikbaarheid, continuïteit bij afwezigheid teammedewerker, flexibiliteit bij drukte)
3. De klantgerichtheid (wijze van communiceren, het meedenken, het samenspel)
4. Het innovatief vermogen (voldoende vernieuwing, voldoende prikkelend)

Alle medewerkers (en leidinggevenden en bestuur) zijn bevraagd. In totaal zijn 320 vragenlijsten uitgezet (201 in Gemert-Bakel en 119 in Laarbeek). Hiervan zijn er 224 volledig en 43 gedeeltelijk ingevuld. Een totale respons van ruim 83%. Deze was voor beide gemeenten gelijk. Er is gemeten tot op het niveau van de vakteams/vakafdelingen zodat ook een meer specifieke analyse van de waardering mogelijk was. Wat betreft de waardering van de teams is als controlevraag gesteld of een medewerker in zijn of haar werk met de dienstverlening van het betreffende team te maken heeft. Alleen medewerkers die deze vraag positief hebben beantwoord, is om een waardering van het team gevraagd. Met vertegenwoordigers van de teams en interne klanten zijn daarnaast vijf reflectiebijeenkomsten gehouden over de (eerste) bevindingen uit de klantwaardering.

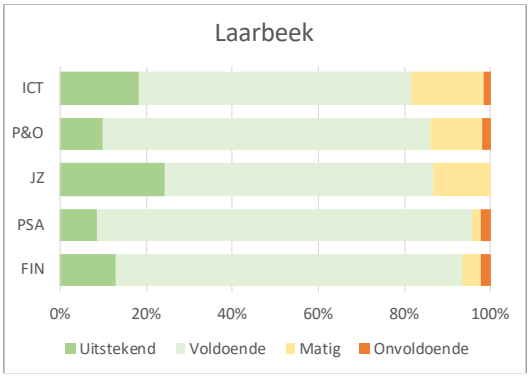
In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de digitale bevraging en gesprekken samengevat. Het volgende hoofdstuk bevat een nadere analyse van de onderliggende factoren die van invloed zijn op de (waardering van) de samenwerking.

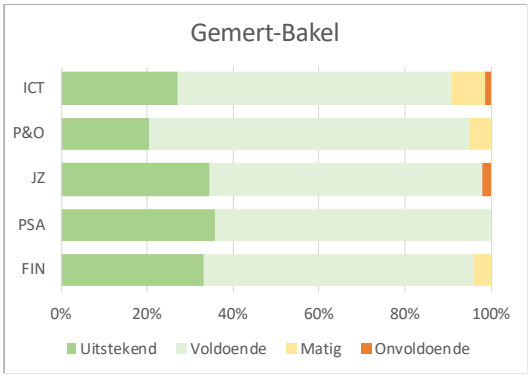
2.2 Algemeen waarderingsbeeld

Uit de digitale bevraging komt het volgende beeld, uitgesplitst naar de vijf teams en de beide gemeenten.

Kennis en deskundigheid

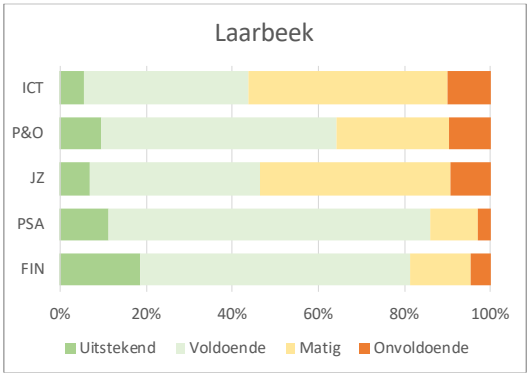
Kennis en deskundigheid van de medewerkers van de teams staan over de gehele linie niet ter discussie. De medewerkers in beide gemeenten waarderen deze als voldoende tot uitstekend.

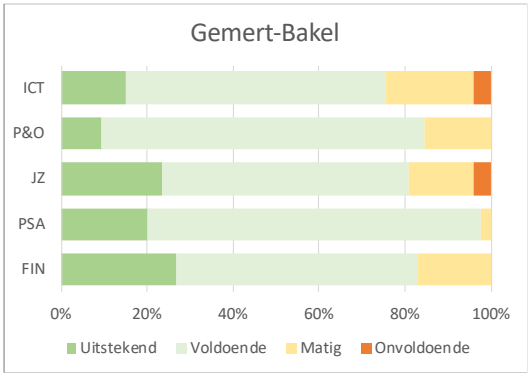




Borgen continuïteit en bereikbaarheid

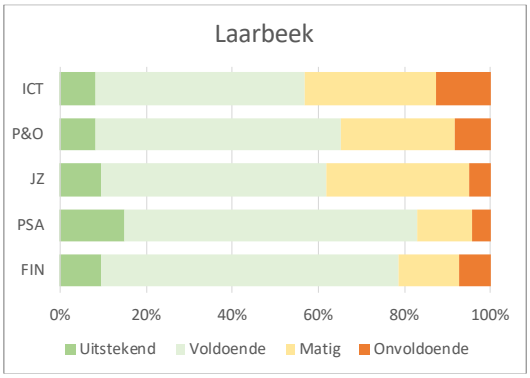
In de waardering voor het borgen van de continuïteit en bereikbaarheid is een groot verschil tussen Laarbeek en Gemert-Bakel. Met name wat betreft de teams ICT, P&O en JZ.

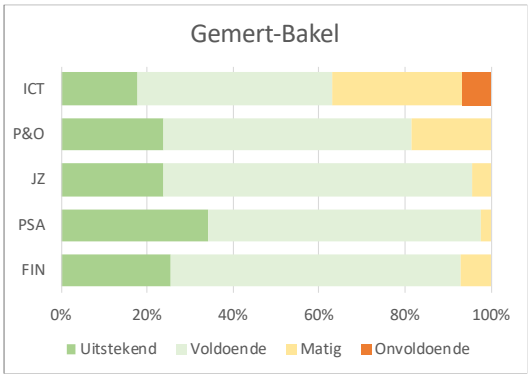




Klantgerichtheid

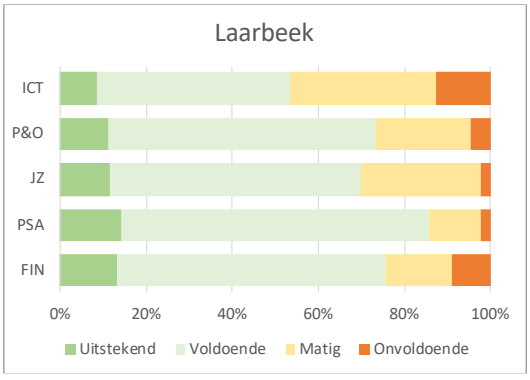
Ook in de waardering van de klantgerichtheid is er een groot verschil tussen de gemeenten. Ook hier vooral wat betreft de teams ICT, P&O en JZ. Wat betreft het team ICT geldt voor beide gemeenten dat de klantgerichtheid van het team ICT volgens circa 40% van de medewerkers beter zou kunnen.

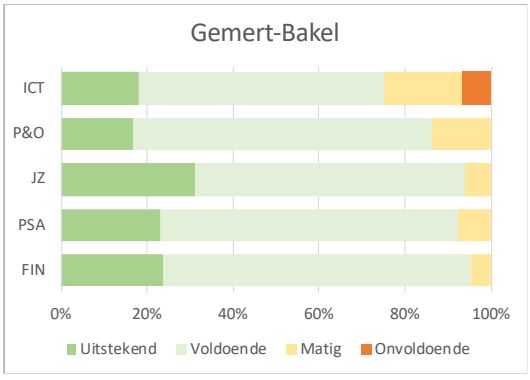




Innovatief vermogen

Het innovatief vermogen heeft vooral betrekken op de vraag of teams met eigen (vernieuwende) initiatieven komen en/of daarover met interne klanten kunnen meedenken. Ook hier is het patroon dat de waardering van de medewerkers in Laarbeek over de gehele linie lager ligt dan vanuit Gemert-Bakel.





Resumerend beeld

Het geheel overziend is het waarderingspatroon in 2020 vergelijkbaar met dat in 2017. De kennis- en deskundigheid van de teams en teamleden staat niet ter discussie. Dit met als kanttekening dat specialistische ICT-kennis op deze schaal lastig te organiseren is. Ook vergelijkbaar is het grote verschil in waardering van het niveau van dienstverlening (continuïteit, bereikbaarheid, klantgerichtheid): die is vanuit Laarbeek systematisch lager dan vanuit Gemert-Bakel. Dit geldt met name voor de teams P&O, JZ en ICT.

2.3 Algemene beeld per team

Op basis van de digitale bevraging en gesprekken met vertegenwoordigers van het team en interne klanten, is per team het beeld als volgt (zie ook bijlagen 1 tot en met 6 voor een meer uitvoerige schets).

Team ICT/A&I

De interne klanten vinden de kennis en deskundigheid van het team over het geheel gezien voldoende. Wat betreft het team ICT is er – ook vanuit het team zelf – wel de onderkenning dat er grenzen zitten aan wat aan kennis en deskundigheid op de schaal van de twee gemeenten kan worden geborgd. Veel werk van het team bestaat uit 'dagelijks beheer en onderhoud'. Door de toegenomen complexiteit in techniek, samenhang in systemen en datastromen en (veiligheids- en privacy-eisen) is het komen tot een oplossing soms 'zoeken naar een naald in de hooiberg'. Wat wordt gemist een goed overzicht en inhoud in de totale architectuur van de ICT. Dat raakt de grenzen van wat op de schaal van de samenwerking zelf aan specialistische kennis kan worden georganiseerd. Daar is het team zich ook van bewust. Dat is ook een van de redenen dat de twee gemeenten een traject hebben ingezet om dit nader te verkennen. In de wijze waarop de contacten verlopen is er echter nog geen goede 'match'. Het (vooral) technische vakgebied van het team en dat van de vakafdelingen zijn verschillende werelden waar verschillende competenties worden gevraagd. Hier zal nog een behoorlijke slag in worden gemaakt. De communicatieve knelpunten bepalen voor een belangrijk deel de overall waardering van het team. Dit geldt in zekere zin voor beide gemeenten. Een ander aandachtspunt is ook zeker de 'digitale zelfredzaamheid' van medewerkers.

Team Personeel en Organisatie

De peiling laat in grote lijnen eenzelfde beeld zien als in 2017: de interne klanten in Gemert-Bakel zijn overwegend tevredenheid over de inzet van het team, zowel qua kennis en deskundigheid als qua dienstverlening. De interne klanten uit Laarbeek zijn wel tevreden over de kennis en deskundigheid, maar kritischer op het borgen van de continuïteit en de klantgerichtheid. Directie en management missen vooral de nabijheid en directe beschikbaarheid van een beleidsadviseur en consulenten en het door het team meer 'geprikkeld' worden waar het gaat om ontwikkelingen en inzichten. Wat het laatste betreft gaat het om verschillen tussen verwachtingen en wat feitelijk is afgesproken.

Team Juridische Zaken (JZ)

De peiling onder interne klanten laat in grote lijnen eenzelfde beeld zien als in 2017: er is in beide gemeenten tevredenheid over de kennis en deskundigheid van het team en de kwaliteit van de diensten die worden geleverd. Kritische noten komen vooral vanuit Laarbeek wat betreft bereikbaarheid, continuïteit/vervanging en flexibiliteit. Het werken op afstand werkt nog niet naar tevredenheid bij een deel van de medewerkers van de vakafdelingen in Laarbeek. Met name in de afdelingen Beleid en Projecten en Omgevingsbeheer. Deels zit dat het missen van 'even binnenlopen' (behoudens bij de juridisch controller). Deels ook in de discrepantie tussen wat feitelijk is afgesproken over de

dienstverlening (‘2e lijns ondersteuning’) en wat feitelijk wordt gevraagd vanuit de vakafdelingen (‘1e lijns ondersteuning’). Dat leidt tot uiteenlopende verwachtingen. Het verschil in (de knip in) werkprocessen tussen de twee gemeenten en team drukken op de efficiëntie.

Team Personeels- en Salarisadministratie (PSA)
Over het functioneren van het team heerst brede tevredenheid vanuit beide gemeenten. Dat geldt zowel voor de inhoud (kwaliteit diensten, kennis en deskundigheid) als voor de wijze van (samen)werken, dat wil zeggen zaken als bereikbaarheid, communicatie, het borgen van de continuïteit, flexibiliteit en klantgerichtheid. Het team werkt aan een verdere doorontwikkeling. Daarbij zijn de belangrijkste aandachtspunten meer zichtbaarheid, met name in Laarbeek, het hechter samenwerken met het team P&O, verdergaande harmonisatie en het meer investeren in het ‘collega-gevoel’ met Laarbeek

Team financiën
Over het team is over de hele linie (grote) tevredenheid, zowel bij de interne klanten en Gemert-Bakel als in Laarbeek. Het team zelf ziet als belangrijk knelpunt de verschillen in processen en organisatie van de gemeenten waardoor het team ook twee ‘werkwijzen’ moet organiseren. Dat speelt vooral bij de ondersteuning als het gaat om de jaarrekening, begrotingswijzigingen en interne controles. De situatie dat er voor deze taken in feite twee ‘eenpitters’ zijn, één voor elke gemeente, maakt het team kwetsbaar. Zowel op kwaliteit als op continuïteit/vervangbaarheid. Harmonisatie wordt als een lastig proces gezien. Het team ziet een aantal ontwikkelen zoals e-facturering en de rechtsmatigheidsverklaring bij de accountantscontrole op de jaarrekening die de colleges per 2021 zelf moeten verzorgen, een kans om daar een impuls aan te geven.

2.4 Resumerend beeld

Het algehele patroon van waardering voor de dienstverlening vanuit de intergemeentelijke teams en de verschillen tussen Gemert-Bakel en Laarbeek zoals dat uit de evaluatie van 2017 kwam, komt ook nu terug.

- Over het geheel is er *tevredenheid over de kennis en deskundigheid* van de teams. Dit wel met de onderkenning dat voor het team ICT er grenzen zijn aan wat aan benodigde expertise op deze schaal in huis kan worden georganiseerd.
- De dienstverlening van de teams *PSA en financiën worden integraal positief gewaardeerd* door beide gemeenten.
- De ontevredenheid gaat vooral over het *dienstverleningsproces* van de teams P&O, Juridische Zaken (JZ) en ICT richting Laarbeek. Dat wil zeggen de communicatie, het (pro actief) meedenken en uitdagen, de klantgerichtheid etc. 40-50% van de medewerkers en management vinden die onvoldoende. Door directie en management wordt de nabijheid van de bestuurlijke en beleidsmatige advisering vanuit P&O en JZ gemist en wordt bijsturing van de dienstverlening als (zeer) problematisch ervaren.
- De *vervangbaarheid van de teams P&O, ICT en JZ* wordt door de medewerkers en management van de gemeente Laarbeek als groot knelpunt gezien. Voor het team P&O weliswaar verbeterd ten opzichte van 2017, maar nog steeds vindt circa een derde die onvoldoende. Bij JZ en ICT is dat (meer dan) de helft. Dat wil zeggen voor JZ gelijk gebleven ten opzichte van 2017 en bij ICT is de ontevredenheid hierover toegenomen.

In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de vraag hoe het (waarschijnlijk) komt dat het beeld als geheel niet is veranderd sinds 2017.

3 Analyse onderliggende factoren

3.1 Inleiding

In de kern is de klantwaardering vanuit Laarbeek niet wezenlijk anders dan in 2017. Op basis van de beschikbaar gestelde documenten (verslagen stuurgroep, analyses teams) en de werkbijeenkomsten met teamleden en interne klanten, is een nadere analyse gemaakt van de 'barrières' die een soepel lopende de samenwerking bemoeilijken.

3.2 Ruis door onvoldoende invullen aantal randvoorwaarden

Op de schaal van de samenwerking van Gemert-Bakel en Laarbeek zijn zeker voordelen te behalen in kwaliteit, continuïteit, flexibiliteit en mogelijk efficiëntie. De marges zijn op deze schaal echter smal. Een aantal zaken, die buiten de teams liggen, veroorzaakt daar nu ruis:

- *Beperkte harmonisatie*: Naarmate werkwijzen, organisatie, formats etc. meer geharmoniseerd zijn, kan een intergemeentelijk team op deze schaal effectiever en efficiënter werken. Zo niet, moet een team in feite een bredere (gemeente-specifieke) kennis hebben en in stand houden. Wat ertoe kan leiden dat op deze schaal teamleden zich 'specialiseren' in één van de gemeenten (ICT, Financiën) en vervanging lastiger wordt. Dat maakt met name Laarbeek kwetsbaar vanwege het kleine aandeel in de diensten die worden afgenomen.

- *Verschil in 'knip'*: De 'knip' in taken die de gemeenten zelf doen en die bij het team liggen, verschilt op een aantal punten. B.v. qua juridische zaken hebben ook medewerkers van de vakafdelingen bij Laarbeek een deel van de juridische zaken in portefeuille. Gemert-Bakel heeft dat geheel bij het team beleid. Het laatste levert minder misverstanden en verkeerde verwachtingen op (wel kanttekening: voorwaarde is dat juristen dan ook direct beschikbaar zijn en de gemeente kennen).

- *Verwachtingenmanagement*: De verwachtingen tussen teams en vakafdelingen verschillen. Bijvoorbeeld over de directe beschikbaarheid van de ICT-ondersteuning, ook buiten de kantooruren van het team, op tijden dat medewerkers van vakafdelingen wel werken. Of het pro actief (ongevraagd) strategisch adviseren van bestuur en management over ontwikkelingen op personeelsgebied (wat komt op ons af?). Of wat precies is afgesproken over de aard van de dienstverlening, bijvoorbeeld de juridische bijstand voor de vakafdelingen in Laarbeek (juridisch advies, geen juridische 'producten' als verweerschriften). Dit veroorzaakt ruis en mogelijk ook ergernis. Als teams 'leveren' ook al is daar geen afspraak over, wekt dat verwachtingen.

3.3 Verbondenheid teams ligt vooral bij 'eigen' gemeente.

De verbondenheid van de teams ligt vooral bij de gemeente waar ze zijn gehuisvest: de daar geldende werkwijze, de collega's en het bestuur en beleid. Dat is op zich ook niet vreemd: daar is dagelijks direct contact mee. Men is direct aanspreekbaar. Het 'collegagevoel' tussen medewerkers van de vakafdelingen van de niet-gastgemeente en teamleden ontbreekt. Behoudens via teamleden die regelmatig 'kantoor' houden bij de niet-gastgemeente, zijn de teams en teamleden weinig zichtbaar voor de medewerkers van de vakafdelingen. Men kent elkaar niet of nauwelijks en de teamleiders vinden zich onvoldoende aangehaakt bij het MT van de gemeente waaraan ze diensten verlenen.

De verschillen in verbondenheid van teams met de twee gemeenten is een eerste asymmetrie.

3.4 Geen integrale aansturing team vanuit de stuurgroep

In de gemeenschappelijke regeling is gekozen voor een constructie waar een stuurgroep verantwoordelijk is voor het functioneren van de samenwerking. Dat wil zeggen niet alleen de teams als geheel aansturen maar ook gezamenlijk zorgen dat de condities waaronder de teams moeten kunnen functioneren zijn ingevuld. In de constructie legt de stuurgroep als geheel verantwoording af aan de beide colleges c.q. het (tweejaarlijks) bestuurlijk overleg tussen de gemeenten. Als het ware de directie van de teams.

De praktijk is anders. De stuurgroep is het platform waar de twee gemeenten overleggen en afspraken maken met elkaar (of niet?). Er is geen integrale (gezamenlijke) aansturing van de teamleiders en verantwoording richting stuurgroep. De teamleiders worden primair aangestuurd door en leggen verantwoording af aan de eigen de eigen (gemeentelijke) directie. De leden van de stuurgroep leggen daarbij verantwoording af aan hun college. Niet als 'gezamenlijke directie' maar als directeur/manager van de eigen gemeente. Er is dus niet één directie maar twee, die respectievelijk drie en één team aansturen.

De gastgemeente heeft daarmee (veel) meer zeggenschap over de intergemeentelijke teams dan de partnergemeente. Dat is een tweede asymmetrie.

3.5 Onvoldoende geïnvesteerd in het 'samen' en 'collega' zijn

Het voorgaande roept niet het beeld op van een *gezamenlijke* (samenwerkings)organisatie. Het is veeleer een 'bijstandsmodel' waarbij de gemeenten elkaar - op verzoek en reactief – diensten verlenen. Er is – letterlijk en figuurlijk – afstand. Dat werkt prima bij de gestandaardiseerde uitvoeringsprocessen zoals de financiële administratie en de personeels- en salarisadministratie. Maar niet of veel minder bij de ondersteuning van de primaire processen binnen de vakafdelingen of daar waar ook een pro actieve inbreng is gevraagd in organisatie- en beleidsontwikkeling en bestuursadvisering.
Het inbedden van de intergemeentelijke teams in de lijn van de twee gemeenten in combinatie met het leiding laten geven aan een team door een lijnmanager, werkt een 'overidenficatie' met interne klanten van de eigen organisatie en een 'onderidenficatie' van interne klanten bij de andere gemeente in de hand.

Het zijn feitelijk geen intergemeentelijke teams, maar afdelingen bij de twee gemeenten die (ook) diensten verlenen aan de andere gemeente.

3.6 'Weeffouten' in afspraken en organisatorische invulling daarvan

Er zitten 'weeffouten' in de afspraken uit 2013 en de wijze waarop de afspraken zijn organisatorisch ingevuld, die ruis veroorzaken in de samenwerking en voorgaande versterken. Als belangrijkste zijn te noemen:

- De taken van (de meeste) teams zijn gewijzigd, maar de *DVO's (nog) niet aangepas*t.
- Het meest kritische in de samenwerking is de wijze van dienstverlening. *Er zijn geen afspraken gemaakt, b.v. in de vorm van een service-level-agreement (SLA).*
- Doordat er vier teams binnen de organisatie van Gemert-Bakel zijn ondergebracht en één bij Laarbeek, is Laarbeek meer afhankelijk van Gemert-Bakel dan omgekeerd.

In de huidige constructie is – door de overheveling van de belastingen naar de BSOB – Laarbeek afhankelijker van Gemert-Bakel dan omgekeerd. Dat is een derde asymmetrie.

3.7 Verbeterproces te weinig actief samen met interne klanten

Het geheel geeft een beeld van een verweesde samenwerking. De uitvoering loopt, waarbij er vanuit Gemert-Bakel grosso modo tevredenheid bestaat en bij Laarbeek in verhouding meer onvrede. En zich daarbij ook niet of onvoldoende gehoord voelend. Alhoewel de evaluatie van 2017 daar aanleiding toe gaf, is er geen gezamenlijk 'onderhoudsprogramma' gekomen. De knelpunten die over de gehele linie werden geconstateerd zijn weggelegd bij de teams. Daarbij is er – voor zover na te gaan – ook geen nadere analyse op directieniveau gemaakt van de onderliggende knelpunten in de samenwerking, met name wat betreft het dienstverleningsniveau. De verbeteracties die zijn ingezet hebben voornamelijk betrekking op procedurele, technische en vakinhoudelijke zaken. Maar niet – structureel en systematisch – gericht op de klantgerichtheid, oriëntatie op elkaar, zorgen voor persoonlijke contacten etc.

De verbeteracties van de teams zijn dan ook vooral vanuit de teams zelf geanalyseerd en uitgewerkt. Niet in (intensieve) interactie met de interne klanten, in elk geval niet met die van Laarbeek.

3.8 Resumé: wat is nodig aan de basis?

Het slagen van de samenwerking op de schaal van Gemert-Bakel en Laarbeek zal voor een belangrijk deel afhangen van het herstel van het vertrouwen over en weer. En niet (alleen) van strakke afspraken en protocollen. Er moet een 'drive' zijn om samen te werken. Niet alleen op medewerkersniveau maar ook op directie en managementniveau. Het (gevoelen van) gezamenlijk 'directievoeren' en zich voor elkaar verantwoordelijk weten, is daarbij cruciaal. Los van allerlei organisatorisch 'onderhoud en reparaties' (in afspraken, hoe zaken organiseren, competenties van medewerkers etc.).

Die drive en verantwoordelijkheid zijn er nu (nog) niet.

Er moet ook een voldoende balans zijn in termen van een zekere gelijkwaardigheid. Wat rollen en verantwoording betreft en wat zeggenschap over de samenwerking betreft. Die balans is er nu niet. Door de teams in te bedden in de lijn en huisvesting van de twee organisaties en de teams te laten leiden door lijnmanagers van de gastgemeente, zijn de teams feitelijk werkeenheden van de gastgemeente en daar ook door aangestuurd.

In deze constructie betekent dit dat de zeggenschap en sturing van Laarbeek beperkter is dan die van Gemert-Bakel maar de afhankelijkheid juist weer groter.

4 Scenario's

4.1 Inleiding

De evaluatie is gestart met als uitgangspunt dat de resultaten de basis moeten vormen voor een bestuurlijk besluit over de samenwerking als geheel. Daarbij zijn vier denkrichtingen/scenario's geschetst voor de toekomst:

1. Ontvlechting
2. Verbeterprogramma
3. Algehele 'reset' samenwerking
4. Gedeeltelijke herschikking en 'reset'

Op basis van de bevindingen uit de evaluatie kunnen deze op hoofdlijnen als volgt worden ingekleurd:

4.2 Scenario 1: Ontvlechting

Scenario 1 gaat uit van de conclusie dat de rek er wel uit is en de partijen te ver uit elkaar staan. Er is een structurele asymmetrie in de samenwerking waarin Gemert-Bakel de 'tevreden partner' en Laarbeek de 'ontevreden partner' is. Vanuit de Brabantse wijsheid "korte pijn geeft lang plezier" is het beter om nu te besluiten tot ontvlechting. De twee gemeenten oriënteren zich op alternatieven. Of met andere gemeenten of (tijdelijk) in de markt.

Een ontvlechting heeft natuurlijk implicaties. Dat wil zeggen dat de medewerkers van de teams naar verhouding (60/40?) teruggaan naar de beide gemeenten. Dan is in elk geval de nabijheid bij de primaire en besturende processen geborgd. Voor een deel zal dat een overzienbaar proces zijn omdat binnen de teams de medewerkers al of alleen voor Laarbeek óf voor Gemert-Bakel werken (Financiën, deels P&O en JZ); alleen het team PSA werkt integraal voor beide gemeenten. Er zullen wel enige ontvlechtings- en invlechtingskosten zijn. Dit is een rekensom die moet worden gemaakt. Evenals de vraag op welke punten deze keuze een impact heeft op het borgen van de continuïteit. Onduidelijke factor is de politieke impact van het uit de samenwerking stappen.

4.3 Scenario 2: Verbeterprogramma

In het tweede scenario is het vertrekpunt dat de geconstateerde knelpunten in de dienstverlening op zichzelf (organisatorisch) oplosbaar zijn. Aan de (waardering voor) de kennis en deskundigheid van de medewerkers in de teams ligt het niet. Het gaat – voor Laarbeek - vooral om de beschikbaarheid, borging continuïteit en wijze van dienstverlening van drie teams, in het bijzonder JZ en P&O. Dit is in feite dezelfde opgave als in 2017. Belangrijk is dat de gemeenten dit keer wel samen, in de stuurgroep, de regie nemen op het *proces*. Voor wat betreft de *realisatie* van de verbeteringen is in eerste instantie de gemeente Gemert-Bakel als gastgemeente en facilitator van het team aan zet.

4.4 Scenario 3: Algehele 'reset' samenwerking

Het derde scenario gaat uit van de premisse dat verbeteringen pas echt mogelijk zijn en beklijven als de samenwerking zelf groot onderhoud ondergaat. Dat wil zeggen:

- Het in overeenstemming brengen wat van teams wordt gevraagd en wat is vastgelegd.
- Het ook invullen van de randvoorwaarden bij de twee gemeentelijke organisaties (zoals verwachtingen, communicatie over afspraken en waar mogelijk harmonisatie)

- Een aansturing van de teams vanuit de stuurgroep en niet vanuit de eigen lijn van de gastgemeente (al dan niet als lid van de stuurgroep).
- Het komen tot een SLA o.d. met duidelijke kaders voor de dienstverlening naar beide gemeenten; met onder andere een gelijkwaardige beschikbaarheid en borging van de continuïteit/prioritering van de inzet en flexibiliteit daarin, ongeacht 'standplaats' van een team.
- Het daarop ook ontwikkelen en aansturen van de teams en teamleiders.
- Een transparante en simpelere wijze van 'verrekening', met een eerlijkere verdeling van de kosten; ook met het oog op de balans tussen kosten en baten voor beide gemeenten.

Een dergelijke 'reset' van de samenwerking zal van beide gemeenten een flinke inspanning (inzet, middelen, middelen, veranderingsvermogen) en tijd vragen.

4.5 Scenario 4: Gedeeltelijke herschikking en 'reset'

De waardering van de samenwerking geeft een wisselend beeld. De dienstverlening loopt prima bij financiën en PSA. En ook onderdelen van de dienstverlening vanuit JZ, P&O en ICT lopen naar redelijke tevredenheid van de medewerkers van de gemeente Laarbeek. Er zit wel veel onderhoud in. Het goed op de rails krijgen van de 'governance' van de samenwerking zal nog een grote uitdaging worden. Temeer daar de vertrouwensbasis op het niveau van bestuur en directie fragiel lijkt. Dat betekent dat binnen de huidige constructie 'snelle oplossingen' ook niet waarschijnlijk zijn. In elk geval niet op het grootste pijnpunt, de bestuurlijk en strategische advisering op het gebied van JZ en P&O.
Scenario 4 zet in op het zowel fundamenteel oplossen van de (voor Laarbeek) meest prangende knelpunten én het investeren in een 'reset' van de samenwerking als geheel. Meer specifiek wordt hierin de ondersteuning vanuit de teams P&O en JZ aan Laarbeek, binnen de gemeente Laarbeek geplaatst. De samenwerking op het vlak van PSA en Financiën wordt voorgezet. De gemeenten verkennen samen wat en hoe het perspectief is van het gezamenlijke team ICT. Door de grootste druk op de samenwerking weg te nemen, biedt dit scenario ook ruimte om samen te investeren in een 'reset' van de samenwerking als geheel.

4.6 Reflectie en afweging: keuze voor scenario 4

De Gemert-Bakel en Laarbeek hebben beiden aangegeven in de basis door te willen met de samenwerking. Gemert-Bakel geeft aan dat "alles bespreekbaar is" maar wel binnen bestaande financiële kaders. Vanuit Laarbeek is er terughoudendheid wat betreft het vertrouwen dat 'het goed gaat komen'. Er moet in elk geval een (snelle) oplossing komen voor de ervaren knelpunten v.w.b. P&O en JZ. En dat er fundamenteel moet worden gekeken naar het functioneren van de samenwerking als geheel. Er is ook wel een zeker gedeeld belang in het voorzetten van de samenwerking: een (volledige) ontvlechting zal niet alleen tijd en geld kosten maar ook voor organisatorische (en mogelijk politieke) onrust zorgen en daarmee een negatieve invloed op de uitvoering hebben. Ook rond de taakvelden (PSA, financiën) waar wel beide gemeenten tevreden over zijn. En voor ICT is juist een traject opgestart om samen te verkennen hoe opgeschaald kan worden. Het eerst ontvlechten zou dan een (onhandige) stap terug zijn.

Scenario 1 om (nu) te besluiten tot volledig ontvlechten ligt daarmee niet voor de hand.

Naar aanleiding van de evaluatie uit 2017 is een verbetertraject ingezet, waarbij de focus lag op de teams. Dat wil zeggen per team is een analyse gemaakt waar de verbeterpunten liggen hoe die kunnen worden gerealiseerd. De praktijk gebiedt te constateren dat dit maar

zeer beperkt tot het gewenste resultaat heeft geleid. Alhoewel er (achteraf) vragen kunnen worden gesteld bij de wijze waarop het verbeterproces is ingezet (vooral vanuit het perspectief van de teams, niet of beperkt vanuit en met het klantperspectief Laarbeek) ligt de kritische (faal)factor daarbij toch veelmeer bij het ontbreken van een gezamenlijke en gelijkwaardige regie vanuit de stuurgroep op het proces en de teams. Mede door een 'change of players' lijkt er nu wel een zekere toenadering tussen de gemeenten op directieniveau en in de stuurgroep. Maar de basis is vooralsnog fragiel. En dat ook tegen het licht van hoe de teams inmiddels 'gestold' zijn in de organisatie van de gastgemeenten. De vraag is of een puur 'technisch' verbeterprogramma een reële optie is. Voor de noodzakelijke veranderingen zal ook én de stuurgroep zijn rol moeten pakken én de (kritische) teams losgeweekt moeten worden van lijn van de gastgemeente.

Binnen die context biedt scenario 2 in elk geval geen kortetermijnoplossing voor waar Laarbeek de belangrijkste knelpunten ervaart.

Beide partijen hebben aangegeven in de basis door te willen met de samenwerking. Gegeven de geschetste condities is dan wel een 'reset' van de samenwerking nodig wil deze ook voor de toekomst kunnen beklijven. Een reset zal de nodige tijd en aandacht vragen. Een gezamenlijke en gelijkwaardige reset zal in scenario 3 echter lastig zijn zolang er spanning op de samenwerking staat en er geen korte termijn oplossing is voor de onvrede in Laarbeek over een deel van de dienstverlening vanuit de teams in Gemert-Bakel.

Daarmee geldt dat ook scenario 3 geen oplossing biedt voor de korte termijn.

Dan resteert scenario 4, een herschikking van standplaats van adviseurs en van hun aansturing bij de onderdelen waar de grootste pijn zit: P&O en JZ. De ondersteuning daarvan moet aansluiten bij de (bestuurlijke) de 'couleur locale'. Dat vraagt om (structurele) nabijheid. Het plaatsen in de organisatie van Laarbeek kan daarvoor zorgen. Plaatsing en aansturing in Laarbeek zorgt ervoor dat de betreffende adviseurs ook hetzelfde zijn gepositioneerd als in de organisatie van Gemert-Bakel. Zeker zo belangrijk is het neveneffect hiervan is: het wegnemen van een van de belangrijkste oorzaken van de (bestuurlijke) spanning en daarmee het bieden van 'rust' in de samenwerking als geheel en ruimte maken voor het stoppen van positieve energie in de samenwerking. Die 'cool down' is daarvoor in vier opzichten van belang:

1. Het daardoor in samenspraak kunnen bouwen aan een 'reset' van de samenwerking
2. Idem voor wat betreft eventuele verbeterpunten voor de andere teams
3. Het gezamenlijk kunnen oppakken van de 'schaalvraag' rond het team ICT
4. Het gesprek te kunnen voeren over de stip aan de horizon van de samenwerking.

Daarmee ligt een keuze voor scenario 4, een gedeeltelijke herschikking en 'reset', het meest voor de hand.

5 Impactanalyse inrichtingsvarianten scenario 4

5.1 Nadere invulling samenwerkingsperspectief

Voor de uitwerking van scenario 4 zijn in samenspraak met de MT's van beide gemeenten de volgende uitgangspunten geformuleerd:

1. De samenwerking wordt voortgezet, maar de randvoorwaarden moeten worden aangepast.
2. Er vindt een herschikking plaats voor wat betreft de nabijheid en aansturing van de bestuurlijke en beleidsmatige advisering op het gebied van P&O (1,67 fte) en JZ (0,9 fte) aan de gemeente Laarbeek. En wel zo dat deze advisering (functies) in Laarbeek organisatorisch en hiërarchisch op evenwichtige wijze is gepositioneerd als in Gemert-Bakel.
3. De samenwerking op het gebied van PSA en Financiën wordt voortgezet en waar nodig verder geoptimaliseerd.
4. Bij de samenwerking op ICT-gebied vindt een gezamenlijke heroriëntatie plaats op het toekomstperspectief gelet op de schaalgrootte van de twee gemeenten (voor de hele reikwijdte van de taakstelling van het team) en wat mogelijke alternatieven zijn.
5. Er komt een gezamenlijk actieprogramma gericht op het verbeteren van de dienstverlening c.q. het serviceniveau van de teams, inclusief het waarborgen van de continuïteit. Voor het team ICT heeft dat betrekking op beide gemeenten.
6. Er komt een herbezinning op (de afspraken over) de aansturing van de samenwerking als geheel en waar nodig op de inrichting van de samenwerkings(organisatie). Dit mede in het licht van een gezamenlijk te plaatsen stip aan de horizon voor wat betreft de toekomst van de samenwerking (visie). Daarbij wordt ook gekeken naar de balans tussen gemaakte afspraken over de bij de teams belegde taken, de feitelijke ondersteuningsbehoeften vanuit de gemeenten, inbreng van personeel en middelen en de verrekeningssystematiek.
7. Eventuele projectkosten (inzet, middelen) voor de verbetering van het serviceniveau en de herbezinning op de aansturing en afspraken worden door de beide gemeenten conform de verdeelsleutel (60/40) gedeeld.
8. Er wordt eind 2021 een evaluatiemoment ingelast om te beoordelen.

Wat betreft de wijze van herschikking zijn twee varianten denkbaar: detachering of overname personeel. De gemeente Laarbeek heeft een nadrukkelijke voorkeur uitgesproken voor de tweede variant, overname. Vooral om daarmee zowel operationeel als hiërarchisch een gelijkwaardige situatie te creëren als waarover Gemert-Bakel kan beschikken. De gemeente Gemert-Bakel heeft een voorkeur voor detachering omdat dit pragmatischer is, maar aangegeven in principe open te staan voor overname, mits dit kostenneutraal kan.

Om inzicht te krijgen in wat de (financiële) implicaties van het scenario zijn en wat de verschillen zijn tussen de twee varianten, is een (indicatieve) impactanalyse uitgevoerd. Dit is gebeurd aan de hand van een bureau-analyse met reflectie daarop vanuit MT-leden van beide gemeenten. Meer specifiek is vooral gekeken naar de financiële, juridische en organisatorische implicaties van beide varianten (zie bijlage 6).

5.2 Kanttekeningen bij de financiële analyse

Wat betreft de financiële analyse is gerekend met de inschaling en gemiddelde loonsommen per team die worden gehanteerd voor de verrekeningen. Verder is de aanname gedaan dat de overheadkosten daar vallen waar een medewerker zijn of haar vaste werkplek heeft. De exacte financiële gevolgen van het overnemen van personeel kunnen pas zichtbaar worden gemaakt op het moment dat duidelijk is of en zo ja welke medewerkers met welke concrete inschaling, overgaan van Gemert-Bakel naar Laarbeek.

Wat betreft de financiële effecten van de herschikking moet ook naar de verrekeningen als geheel worden gekeken omdat deze plaatsvindt op basis van gemiddelde loonkosten. De (totale) formatie in de samenwerking en daarmee samenhangende feitelijke loonkosten en de gemiddelde loonkosten zijn communicerende vaten. Deze doorwerking van de herschikking op de verrekeningssystematiek is buiten de analyse gelaten. De twee gemeenten denken na over een herziening vanwege de complexiteit en het over het geheel niet meer balans zijn van de bedragen die nu worden verrekend en de feitelijke (personeels)kosten die worden gemaakt. Die balans zal moeten worden hersteld en staat los van de keuze voor detachering of overname personeel. De eventele financiële gevolgen daarvan ten opzichte van de huidige verrekeningen, is buiten de analyse gelaten.

5.3 Samenvattende bevindingen impactanalyse

De nadere uitwerking van de analyse en vergelijking staat in bijlage 6. Samengevat is het beeld als volgt:

1. De verwachting is dat het nettoverschil in verschuivingen in feitelijke loonkosten en nu verrekende gemiddelde loonkosten in beide varianten beperkt zal zijn. *Dit met de kanttekening dat de exacte balans in het geval van overname personeel pas kan worden gemaakt als bekend is welke medewerkers overgaan*.

2. Op de onderhavige formatie is in 2019 en 2020 respectievelijk €133k en €96 aan overhead doorbelast aan Laarbeek. Die komt de vervallen bij overname. Dit is een financieel voordeel voor Laarbeek. Dit moet worden gezien als een correctie die ook bij detachering zou moeten worden doorgevoerd. Gemert-Bakel geniet nu binnen de verrekeningssystematiek een financieel voordeel omdat ook voor partime-inzet van medewerkers voor Laarbeek, de overhead voor een volledige formatieplaats wordt doorbelast. *Ook hier zal de exacte balans pas kunnen worden gemaakt als de herschikking concreet wordt ingevuld.*

3. Binnen de GR is het niet mogelijk het personeel over te nemen. Die zal bij overname personeel gewijzigd moeten worden en aan beide gemeenteraden moeten worden voorgelegd. Dit ook te bezien binnen de aangekondigde herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ook is bij overname advies van de OR-en nodig. De doorlooptijd voor het scenario detachering zal daardoor waarschijnlijk korter zijn dan bij overname personeel.

4. In beide varianten zal er een gedeeltelijke herschikking van taken van medewerkers moeten plaatsvinden.

5. Het draagvlak voor en de medewerking aan overname, kan nog een onzekere factor zijn bij het personeel, zowel de medewerkers die het betreft als de teamleden als geheel. Dit stelt in de vervolgstappen eisen aan de zorgvuldigheid in betrokkenheid van en communicatie naar de teams en medewerkers.

5.4 Conclusie

De conclusie op basis van de impactanalyse is dat bij de overname van het personeel grosso modo de *directe* financiële gevolgen in orde van grootte vergelijkbaar zijn met die bij detachering. Er is vanuit een oogpunt van verschuivingen in directe personele kosten, in beginsel geen beletsel voor overname personeel in vergelijking met detachering. Dit met de aantekening dat een definitieve berekening pas kan worden gemaakt als de exacte inschaling van de medewerkers die overgaan, bekend is en dat het herstel van de algehele financiële vooral wordt bepaald door de herijking van de verrekeningssystematiek.

6 Adviesadvies

6.1 Advies 1: geef invulling aan overname-variant van de medewerkers JZ en P&O

Binnen de aanname dat de financiële consequenties inderdaad beperkt zijn, de bereidheid tot aanpassing van de GR en overstap van personeel geen belemmering vormt, is het advies invulling te geven aan de variant waarbij de adviseurs/consulenten van de teams P&O en JZ voor een omvang van respectievelijk 1,67 fte (beleidsadviseur en personeelsconsulent) en 0,90 fte (reeds 1,72 fte van het team is in dienst van Laarbeek), overgaan naar Laarbeek. Overweeg om vooruitlopend op de noodzakelijke aanpassing van de GR, om tot dat moment detacheringsafspraken te maken.

6.2 Advies 2: maak wel (functionele) samenwerkingsafspraken over JZ en P&O

Dit met het advies om binnen de te wijzigen GR (en DVO) samenwerkingsafspraken vast te leggen wat betreft het gezamenlijk optrekken in beleidsontwikkeling, afstemming en harmonisatie, kennisdeling/ontwikkeling en het verlenen van onderlinge bijstand.

6.3 Advies 3: reviseer het besturingsmodel en de verrekeningssystematiek

Laat de samenwerkingsconstructie in de kern overeind en reviseer het besturingsmodel: de stuurgroep als 'directieteam' van de samenwerking die integraal verantwoording aflegt aan de beide colleges en integraal de teams aanstuurt. Neem waar nodig aanvullende organisatorische maatregelen. Actualiseer de DVO's en - mede in het licht de wijziging van de Wgr - de GR. De verrekeningssystematiek is, zo onderkennen ook beide gemeenten, aan algehele revisie toe. Daarbij is naast transparantie en eenvoud ook het herstel van de balans tussen feitelijke kosten en verrekende kosten een belangrijke randvoorwaarde.

6.4 Advies 4: start een verbetertraject voor de dienstverlening

Stel met elkaar een verbeterprogramma voor de dienstverlening op en leg dit vast in een 'service level agreement'. Zorg ervoor dat het opstellen en realiseren van het verbeterprogramma een gezamenlijk proces van teams en interne klanten is. Leg de regie op het verbeterprogramma bij de stuurgroep en stel voor de uitwerking en realisatie een (duo)projectleiding aan buiten de lijn van de teams. Bijvoorbeeld de strategisch adviseur van de gemeente Laarbeek en een 'counterpart' vanuit Gemert-Bakel.
Zet erop in dat het verbeterprogramma uiterlijk medio 2021 in uitvoering kan worden genomen. De eerste 'winst' in het verbeterde samenspel kan al worden geboekt door het gezamenlijke proces om tot het programma te komen. Eventuele programmakosten voor het verbetertraject worden door de gemeenten gedeeld.

6.5 Advies 5: verken samen de stip aan de horizon

De samenwerking mist een gezamenlijk referentiekader: wat hebben de gemeenten gelet op de ambities en ontwikkeling nodig en welk perspectief biedt samenwerking daarin? Zowel wat betreft de huidige taken die in samenwerking zijn georganiseerd als mogelijk andere taken en opgaven. Deze stip aan de horizon is in elk geval van belang voor de gezamenlijke afweging die moet worden gemaakt rond het team ICT/I&A.

6.6 Advies 6: straal een gedeelde bestuurlijke verantwoordelijk uit

Stel een instemmingsverklaring o.d. op waarin de beide gemeenten de afspraken voor de korte termijn en de doorstart bestuurlijk vastleggen. Inclusief gedeelde kosten voor de doorontwikkeling. Voer eind 2021 samen een tussenevaluatie uit, ook met het oog op de positionering van de samenwerking in de collegeprogramma's 2022. Communiceer het gehele proces ook goed richting gemeenteraden en medewerkers.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Achtergronddocument team ICT

Het taakgebied van het team A&I omvat de informatievoorziening (bestuur en organisatie, ontwikkeling en uitvoering informatiebeleid, standaardisatie en contractbeheer software), het bemensen en beheren van de helpdesk en systeembeheer (centrale systemen/applicaties, backups, werkplekken, calamiteitendienst). Het taakgebied is gelijk voor beide gemeenten. Het team bestaat uit 8 medewerkers, inclusief teamleider. Binnen het team (7 fte) werken een helpdeskmedewerker (1 fte), vier systeembeheerders (4 fte), een informatiemanager (1 fte) en een coördinator automatisering (1 fte). Per 1 april 2020 zijn twee systeembeheerders herplaatst, wordt 1 fte ingehuurd en wordt het beheer van de Oracle- en Centric-applicaties als dienst afgenomen[1]. De inzetverdeling naar gemeenten (hoeveel uur krijgt een gemeente) kon in het kader van het onderzoek niet worden achterhaald. Het team is gehuisvest is Gemert-Bakel en werkt ook grotendeels vanuit daar. Er is wel dagelijks een helpdeskmedewerker of systeembeheerder in Laarbeek aanwezig en één dag in de week een beleidsmedewerker informatievoorziening.

Op basis van de digitale uitvraag en de reflectiebijeenkomst met een vertegenwoordiging van het team en de interne klanten van beide gemeenten is het beeld in 2020 als volgt:

Niet de kennis maar de communicatie en het vinden van het samenspel meest kritisch

De peiling onder interne klanten[2] laat zien dat kennis en deskundigheid over het geheel noemen als voldoende worden gewaardeerd vanuit beide gemeenten. Wel met enkele accenten. In de wijze waarop de contacten verlopen is er nog geen goede 'match'. Het (vooral) technische vakgebied van het team en dat van de vakafdelingen zijn verschillende werelden waar verschillende competenties worden gevraagd. Hierin kan nog een behoorlijke slag worden gemaakt. De communicatieve knelpunten bepalen voor een belangrijk deel de overall waardering van het team. Dit geldt in zekere zin voor beide gemeenten.

Automatisering en informatisering zijn geen gescheiden werelden van de werkprocessen in en tussen de vakafdelingen. In de besluitvorming over beleid en organisatie en in het (integraal)management wordt de informatiekant volgens het team nog teveel onderbelicht. ICT wordt als ingewikkeld en iets aparts (voor 'wizzkids') gezien. Maar het gaat juist om het samenspel tussen de mensen van een vakafdeling, een applicatie/functioneel beheerder van een afdeling en het team. Het is zeer belangrijk dat de rollen en verwachtingen duidelijk zijn vastgelegd en worden gecommuniceerd. Moet er bijvoorbeeld een service-level-agreement (SLA) komen?

Grenzen aan wat op deze schaal kan worden geborgd

De gemeente Laarbeek kampt met een hardnekkig probleem wat betreft het systeem voor burgerzaken, e_Suite, dat is ingekocht via Dimpact (samenwerkingscorporatie gemeenten). Er ligt een onderliggend probleem dat het team veel tijd kost maar eigenlijk niet kan oplossen: het systeem draait goed bij alle Dimpact-gemeenten behalve in Laarbeek. De inschatting is dat alleen de leverancier dat probleem kan oplossen. Het voortduren van het

[1] Er is nog een tweede informatiemanager aangehaakt, maar die maakt formeel geen deel uit van het intergemeentelijke team.
[2] Er is een controlevraag gesteld of een medewerker in zijn of haar werk me het team te maken heeft. Indien "nee" is niet om een waardering gevraagd. Het gaat hier dus om medewerkers die met de diensten van het team te maken hebben.

probleem en de tijd die het kost (niet alleen het team maar de vakafdeling) speelt mogelijk ook een rol in de mindere beoordeling.

Veel werk van het team bestaat uit 'dagelijks beheer en onderhoud'. Door de toegenomen complexiteit in techniek, samenhang in systemen en datastromen en (veiligheids- en privacy-eisen) is het komen tot een oplossing soms 'zoeken naar een naald in de hooiberg'. Wat wordt gemist een goed overzicht en inhoud in de totale architectuur van de ICT. Dat raakt de grenzen van wat op de schaal van de samenwerking zelf aan specialitische kennis kan worden georganiseerd. Daar is het team zich ook van bewust. Dat is ook een van de redenen dat de twee gemeenten een traject hebben ingezet om dit nader te verkennen.

Niet bij ICT alleen: beheer applicaties en digitale zelfredzaamheid medewerkers

Er worden soms keuzes gemaakt waarbij niet altijd wordt doordacht wat implicaties zijn of wat van het team kan worden verwacht. Bijvoorbeeld bij de overgang naar Office365: naast het zorgen voor een goede instructie zal er ook gekeken moeten worden hoe en waar het applicatiebeheer wordt belegd. Dat is een gedeelde verantwoordelijkheid van team en gemeentelijke organisaties (management).

Hoe staat het met de digitale vaardigheid van medewerkers? Steeds meer processen digitaliseren. Er komen (daardoor) veel vragen op de helpdesk af. Daar zitten patronen in, dat wil zeggen FAQ's. Er is nu geen mechanisme of goed werkende (e-learning) applicatie waar deze in beeld worden gebracht en er (collectieve) instructie of waar nodig bijscholing is wat betreft applicatiegebruik of hoe/wat medewerkers zelf kunnen oplossen. Dat zou de doelmatigheid van het team ten goede komen.

Bijlage 2: achtergronddocument team P&O

Het taakgebied van het team Personeel en Organisatie (P&O) omvat het adviseren, begeleiden, (actief) informeren en ondersteunen van bestuur, leiding en medewerkers waar het gaat om arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid. Op basis van de DVO uit 2013 gaat het meer specifiek om advies wat betreft:

- De inzet van het HRM-instrumentarium
- Ontwikkeling strategisch personeelsbeleid/strategische keuzes
- De afstemming van de regelingen van de twee gemeenten
- De organisatieontwikkeling
- Individuele dossiers
- Rechtpositieregelingen, pensioen, Arbo, verzuim, re-integratie
- Werving en selectie
- Integriteitsbeleid

Bovenop de in de in 2013 in de DVO vastgelegde producten, taken en verantwoordelijkheden, voert het team voor beide gemeenten nu ook de volgende taken uit: medezeggenschap, fiscale vraagstukken[3], bedrijfsvoering, competentie-ontwikkeling en voorlichting.

Het takenpakket dat de twee gemeenten bij het team hebben belegd, verschilt op één punt, namelijk de uitvoering van het generatiepact dat Gemert-Bakel wél kent en Laarbeek niet.

Het team bestaat uit zes medewerkers, inclusief teamleider. Binnen het team hebben twee medewerkers de functie van beleidsmedewerker en drie die van personeelsconsulent[4]. De operationele capaciteit (inzetbaar voor de gemeenten) bedraagt 3,94 fte. De inzetverdeling naar gemeenten is circa 60% voor Gemert-Bakel (2,27 fte) en 40% voor Laarbeek (1,67 fte). De beleidsmedewerkers en consultenten werken voor beide gemeenten. Daarbij is getracht een medewerker zoveel mogelijk te koppelen aan vergelijkbare teams/afdelingen van beide gemeenten.

Op basis van de digitale uitvraag en de reflectiebijeenkomst met een vertegenwoordiging van het team en de interne klanten van beide gemeenten is het beeld in 2020 als volgt:

Asymmetrie in (on)tevredenheid interne klanten van beide gemeenten niet veranderd

De peiling onder interne klanten (respons n=110) laat in grote lijnen eenzelfde beeld zien als in 2017[5]: er is vanuit de interne klanten in Gemert-Bakel (respons n=53) overwegend tevredenheid over de inzet van het team, zowel qua inhoud (kwaliteit dienstverlening, kennis) als proces (bereikbaarheid, communicatie, borgen continuïteit en flexibiliteit).

De interne klanten uit Laarbeek (respons n=57) zijn over het geheel kritischer. De kwaliteit van de dienstverlening en het samenwerkingsproces wordt door 20-30% van de interne klanten als onvoldoende tot matig gekwalificeerd. In de zelfreflectie hebben de teamleden ook aangeven te verwachten dat Laarbeek de dienstverlening waarschijnlijk minder positief (maar niet per se negatief) zou waarderen dan Gemert-Bakel.

[3] Zoals advies en ondersteuning pensioenen.
[4] Een beleidsmedewerker is tevens personeelsconsulent voor de afdeling beleid en projecten in Laarbeek; een consulent heeft ook een gedeeltelijke taak in organisatie-ontwikkelingsvraagstukken.
[5] Er is een controlevraag gesteld of een medewerker in zijn of haar werk me het team te maken heeft. Indien "nee" is niet om een waardering gevraagd. Het gaat hier dus om medewerkers die met de diensten van het team te maken hebben.

Niet het kennis- en deskundigheidsniveau maar het serviceniveau is kritisch

Een deel van de interne klanten in Laarbeek zijn vooral kritisch over de (onvoldoende) klantgerichtheid. Wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening, de bereikbaarheid en het borgen van de continuïteit (vervanging) zijn vooral de afdelingen dienstverlening en informatie en bedrijfsvoering kritisch. De afdeling beleid is vooral kritisch op de wijze van communicatie en samenwerking en een gemis aan innovatief vermogen: het onvoldoende kunnen 'sparren' of geprikkeld worden in de beleidsontwikkeling. De dienstverlening wordt voldoende, maar ook 'veilig' gevonden.

Directie en management in Laarbeek missen de nabijheid van de adviseurs. Ze zijn kritisch over de kwaliteit van de dienstverlening, de communicatie en samenwerking, het borgen van de continuïteit en het centraal stellen van de klant. Management en directie missen ook een pro-actieve (ook prikkelende) opstelling van de consultenten en het beschikbaar zijn als het nodig is.

Druk op vervangbaarheid blijft, mede door verschillen gemeenten

De consulenten werken voor beide gemeenten en in principe voor vergelijkbare afdelingen/team. Dit heeft als belangrijk voordeel dat ze (voor zover aan de orde) processen kunnen vergelijken en kunnen benoemen waar b.v. harmonisatie zinvol en mogelijk is. Daar staat tegenover dat in dit model bij hoge werkdruk bij de ene gemeente of (tijdelijke) afwezigheid, gekwalificeerde vervanging moeilijker is. Verschillen in de organisaties, zoals bijvoorbeeld het ontbreken van een concernplan in Laarbeek, betekenen voor het team in feite dat ze een bredere kennis, expertise en wijze van dienstverlening moeten bieden dan bij meer harmonisatie. Zeker op de schaal van de twee gemeenten hangt de winst bij het borgen van continuïteit, flexibiliteit en de potentie om de kwaliteit te verhogen ook samen met de mate van harmonisatie.

Discrepantie verwachtingen en feitelijke afspraken

Er is een verschil van inzicht in hoeverre het team de rol/verantwoordelijkheid heeft zelf met (beleids)initiatieven te komen ("management/directie uitdagen en verwonderen") of dat daar eerst en expliciete vraag voor moet komen van de gemeenten. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het actief 'veredelen' van informatie: wat zijn patronen in ziekteverzuim, ontwikkeling medewerkers, medewerkerstevredenheid en welke beleidsvragen roept dat op? (of zou dat op moeten roepen). Management van beide gemeenten zit meer op de eerste lijn. Het team of in elk geval de teamleider wat meer op de tweede lijn. Hierbij moeten twee zaken in acht worden genomen: in de formele taakstelling is niet expliciet opgenomen dat het team hier een initiërende taak in heeft. Daarnaast geven teamleden aan dat er wel behoefte is aan meer innovatief vermogen (of eigen initiatief), maar dat daartoe de tijd c.q. afgesproken capaciteit ontbreekt.

Ontwikkeling meer vanuit professioneel perspectief dan vanuit klantperspectief

De insteek van de doorontwikkeling van het team en de (verwachte) dienstverlening lijkt sterk vanuit het vakgebied en de professie ingestoken en niet vanuit en met de interne klanten. Als indicatie bijvoorbeeld de projectorganisatie voor het harmoniseren van de werkprocessen en de arbeidsvoorwaarden en het actualiseren van de DVO. Deze slagen zijn echter bedoeld om uiteindelijk de dienstverlening te verbeteren.

Bijlage 3: achtergronddocument team JZ

Het werkgebied van het team Juridische Zaken (JZ) omvat een breed scala van gevraagd en ongevraagd advies aan bestuur en directies, bij beleidsvoorbereiding, implementatie (nieuwe) wetgeving tot uitvoering (lokale en landelijke) wet- en regelgeving zoals Bibob en Awb waaronder bezwaar en beroep. Bovenop de in 2013 in de DVO vastgelegde producten, taken en verantwoordelijkheden, voert het team voor beide gemeenten nu ook de volgende taken uit: beheer regelgevingsbestanden, juridische kwaliteitszorg, bijhouden mandaatregisters, planschadeprocedures, afhandeling oneigenlijke Wob-verzoeken en juridische controll. Daarnaast voert het team nog een aantal taken uit voor Gemert-Bakel die niet worden uitgevoerd voor Laarbeek en omgekeerd.

Het team bestaat uit 12 medewerkers, inclusief teamleider. Binnen het team hebben negen medewerkers de functie van juridisch medewerker, één die van juridisch beleidsmedewerker en één die van administratief medewerker. De operationele capaciteit (inzetbaar voor de gemeenten) bedraagt ruim 9 fte. Ten opzichte van 2017 is de formatie van het team met 1,8 fte gegroeid[6]. Dit betreft – voor zover te reconstrueren – vooral het opnemen van de juridische ondersteuning in het team. Die was op dat moment nog ondergebracht bij de gemeenten. Er is – met uitzondering van de teamleider en doorschuiven naar nieuwe functies – geen verloop geweest in de overige formatie.

De inzet van de beleidsmedewerkers/adviseurs is verdeeld over de gemeenten, dat wil zeggen dat twee medewerkers (nagenoeg) geheel voor Laarbeek werken (waarvan één in Laarbeek) en de overige nagenoeg geheel voor Gemert-Bakel, waarbij ze wel (vakspecialistische) ondersteuning bieden aan Laarbeek[7]. De inzetverdeling naar gemeenten is circa 70% voor Gemert-Bakel (6,7 fte) en 30% voor Laarbeek (2,4 fte). Een juridisch beleidsmedewerker heeft als basiswerkplek Laarbeek. De andere medewerkers bieden deels ook ondersteuning en overleg op locatie in Laarbeek.

Kennis en deskundigheid op orde; dienstverleningsniveau aan Laarbeek blijft kritisch

De peiling onder interne klanten laat in grote lijnen eenzelfde beeld zien als in 2017[8]: er is overwegend tevredenheid over de kennis en deskundigheid van het team en de kwaliteit van de diensten die worden geleverd (respons n=116). Dat geldt voor de interne klanten in Gemert-Bakel (respons n=65) en in Laarbeek (respons n=51). Kritische noten komen vooral vanuit Laarbeek en richten zich op de bereikbaarheid (36% matig/onvoldoende), de continuïteit/vervangbaarheid (44% matig/onvoldoende) en de flexibiliteit (40% matig/onvoldoende). Dezelfde punten als in 2017.

De ontevredenheid van de interne klanten in Laarbeek zit vooral bij twee afdelingen: Beleid en projecten (67% matig/onvoldoende) en Omgevingsbeheer (54% matig/onvoldoende). De interne klanten bij de afdelingen Dienstverlening en informatie en Bedrijfsvoering evenals bestuur en management/directie zijn integraal tevreden over de juridische dienstverlening.

[6] Waarvan 0,2 fte voor Laarbeek i.v.m. planschades.
[7] Waarbij ook de rol van secretaris van de bezwaarschriftencommissies.
[8] Er is een controlevraag gesteld of een medewerker in zijn of haar werk me het team te maken heeft. Indien "nee" is niet om een waardering gevraagd. Het gaat hier dus om medewerkers die met de diensten van het team te maken hebben.

Werken op afstand blijft (deels) lastig

Het werken op afstand blijft volgens de teamleden en interne klanten deels lastig[9]. Dit is prima mogelijk (en werkt ook) waar het gaat om afgeronde producten en diensten. Bij beleidsproducten of beleids- of bestuursgevoelige zaken vraagt het samenspel meer dan het maken van afspraken. Het elkaar persoonlijk kennen is daarbij een belangrijke factor.

Het werken met het team op afstand in combinatie met de deels ook nog juridische taken van de vakafdelingen loopt niet soepel. Er is bij de medewerkers van de vakafdelingen behoefte aan het kunnen sparren met juridisch specialisten. Maar de (directe) beschikbaarheid is er niet altijd. Even 'binnenlopen' is er niet bij. Dit met uitzondering van het teamlid (juridisch controller) dat kantoor houdt in Laarbeek en wel direct aanspreekbaar is voor bijvoorbeeld management/directie en bestuur. De ondersteuning voor de meer vakspecialistische juridische zaken zit in de basis op afstand.

Discrepantie tussen wat is vastgelegd en wat wordt gevraagd

Er is (nog steeds) een discrepantie tussen de behoefte aan juridische ondersteuning vanuit de vakafdelingen in Laarbeek ('1e lijns ondersteuning') en wat is afgesproken ('2e lijns ondersteuning'). Bijvoorbeeld waar het gaat om 'afgeronde producten' zoals verweerschriften. Het team zal in voorkomende gevallen een medewerker van een vakafdeling wel van dienst zijn, maar daarvoor is niet altijd de ruimte. De behoefte aan afgeronde producten vloeit er ook uit voort dat medewerkers van de vakafdelingen zich juridisch onvoldoende 'specialist' achten om een dergelijk product zelf, met alleen advies van het team JZ, te kunnen opleveren.

Het team zelf benoemt daarnaast dat verschillen in (de knip in) werkprocessen tussen de gemeenten, van negatieve invloed zijn op de efficiëntie van het team om in feite een breder palet aan diensten en producten moet worden aangeboden.

Het is bij interne klanten in Laarbeek ook onvoldoende bekend wat de precieze afspraken zijn. Er wordt met andere woorden ook ondersteuning verwacht waar geen afspraken over zijn gemaakt. Als het team in voorkomende gevallen die ondersteuning toch biedt, kan dat – onterecht - het beeld oproepen dat die afspraken er wél zijn. En dat kan tot 'ergernis' leiden als (in lijn met de afspraken) er toch een keer 'nee' wordt verkocht.

[9] Buiten het bereik van het onderzoek valt in hoeverre het geïntensiveerde online werken door de COVID-19 maatregelen, dit beeld is gewijzigd.

Bijlage 4: achtergronddocument team PSA

Het team Personeels- en Salarisadministratie (PSA) omvat een breed pakket aan taken. In de DVO uit 2013 zijn deze vastgelegd: het voeren van de personeels- en salarisadministratie zelf, het bijbehorende beheer van personeelsdossiers, de intranetsite en applicaties, het aandragen van informatie en rapporteren in het kader van de budgetcyclus, de interne P&O-controles en uitwerking rechtspositionele zaken in brieven en besluiten. De taakstelling is sindsdien flink uitgebreid. Onder andere zaken als de werkkostenregeling, factuurafhandeling, leveren bijdragen aan de jaarrekening, bijdrage aan het opleidingsplan, ondersteuning werving en selectie, (her)berekeningen periodieken, budgetten etc., diverse (periodieke) rapportages en aanleveren gegevens accountant. Gemert-Bakel heeft bovenop de taken die voor beide gemeenten worden uitgevoerd, nog een aantal aanvullende taken belegd: het archiveren van de personeelsdossiers, de uitgifte van tags, de uitvoering van het generatiepact (kent Laarbeek niet), terugbetalingsverklaringen opleidingen en ziekteverzuim.

Het team bestaat 7 medewerkers, inclusief teamleider. De inzetverdeling naar gemeenten is circa 65% voor Gemert-Bakel en 35% voor Laarbeek. Het team is gehuisvest is Gemert-Bakel en werkt ook volledig vanuit deze locatie. Per interne klant is er een eerste aanspreekpunt met een achtervang.

Op basis van de digitale uitvraag en de reflectiebijeenkomst met een vertegenwoordiging van het team en de interne klanten van beide gemeenten is het beeld in 2020 als volgt:

Overall grote tevredenheid

De peiling in 2020 onder de interne klanten (respons n=110[10]) laat bij beide gemeenten een positieve waardering over de volle breedte zien. Dat geldt zowel voor de inhoud (kwaliteit diensten, kennis en deskundigheid) als voor de wijze van (samen)werken, dat wil zeggen zaken als bereikbaarheid, communicatie, het borgen van de continuïteit, flexibiliteit en klantgerichtheid.

Het team werkt aan een verdere doorontwikkeling. Daarbij is een aandachtspunt meer zichtbaarheid, met name in Laarbeek. Bijvoorbeeld door op locatie in Laarbeek een halve dag in de week aanwezig te zijn. Verder schuift het team (de medewerkers) ook aan bij het werkoverleg van de personeelsconsulenten. Het team zelf benoemt het innovatief vermogen en de samenwerking met andere teams, met name met P&O als de belangrijkste verbeterpunten.

Nog fine-tuning in harmonisatie en creëren 'collega-gevoel'

Het team draait goed. Winst is vooral te halen uit verdergaande harmonisatie van de werkprocessen en arbeidsvoorwaarden bij de gemeenten. Dat geldt ook voor de werkwijze van de personeelsconsulenten. Doordat het team op afstand werkt, wordt het 'collega-gevoel' i.r.t. Laarbeek nog wel een beetje gemist. Team wordt b.v. wel uitgenodigd voor de zomerborrel maar zit niet standaard in de nieuwsbrieven en berichten die naar alle medewerkers in de gemeente gaan.

[10] Er is een controlevraag gesteld of een medewerker in zijn of haar werk me het team te maken heeft. Indien "nee" is niet om een waardering gevraagd. Het gaat hier dus om medewerkers die met de diensten van het team te maken hebben.

Bijlage 5: achtergronddocument team Financiën

Het team Financiën (FIN) heeft vijf taakgebieden, te weten het voeren van de financiële administratie (waaronder debiteuren/crediteurenbeheer, opstellen jaarrekening, aanleveren informatie voor kwartaalrapportages, e.a), ondersteuning van het financiële beleid, verzekeringen, belastingen (treffen invorderingsmaatregelen) en beheer applicaties financiën. Bovenop de in 2013 in de DVO vastgelegde producten, taken en verantwoordelijkheden, doet het team nu ook de e-facturering. Voor de gemeente Laarbeek verzorgt het team daarnaast de implementatie van LIAS (digitalisering workflow P&C-cyclus).

Het team bestaat uit 12 medewerkers, inclusief teamleider, met een capaciteit van ca 8,5 fte. Binnen het team zijn er twee clusters: financiële administratie (vijf medewerkers) en financieel beheer (zes medewerkers). De financiële administratie bestaat uit vijf medewerkers, waarvan twee gedetacheerd vanuit Senzer (werkbedrijf), zij doen de registratie van de facturen. De medewerkers werken volledig voor beide gemeenten en kunnen elkaar volledig vervangen. Het cluster financieel beheer bestaat uit zes medewerkers die, met uitzondering van de medewerker 'verzekeringen/aansprakelijkheidstelling' óf voor Laarbeek óf voor Gemert-Bakel werken. De belangrijkste reden voor deze 'splitsing' is het verschil in werkprocessen, organisatie en werkwijze tussen de gemeenten. Het team is gehuisvest is Laarbeek. De medewerker die de gemeente Gemert-Bakel ondersteunt bij de jaarrekening heeft in de regel ook zijn werkplek bij die gemeente.

Over de gehele linie tevredenheid bij interne klanten

De peiling onder interne klanten (respons n=112[11]) laat een vergelijkbaar beeld zien als in 2017: over de hele linie (grote) tevredenheid. Dat geldt zowel voor de interne klanten in Gemert-Bakel (respons n=63) als in Laarbeek (respons n=49). De enkele kritische noten komen van de afdelingen Beleid en Omgevingsbeheer over de flexibiliteit en het (klantgericht) meedenken. Directie en management van beide gemeenten zijn unaniem positief over het team.

Vanuit het team zelf (respons n=10) wordt het interne samenspel/de uitwisseling als een verbeterpunt gezien. Dit hangt deels ook samen met de verschillen in processen, organisatie en werkwijze waardoor een deel van de medewerkers voor Laarbeek óf voor Gemert-Bakel werkt.

Team ervaart wel kwetsbaarheid door verschillen in werkwijzen gemeenten

Het team zelf kijkt kritischer naar hoe het nu functioneert, vooral wat betreft het cluster beheer. De genoemde verschillen tussen de gemeenten impliceren dat het team ook twee 'werkwijzen' moet organiseren (en dat drukt op de efficiëntie). Dat speelt vooral bij de ondersteuning als het gaat om de jaarrekening, begrotingswijzigingen en interne controles. De situatie dat er voor deze taken in feite twee 'eenpitters' zijn, één voor elke gemeente, maakt het team kwetsbaar. Zowel op kwaliteit als op continuïteit/vervangbaarheid.

[11] Er is een controlevraag gesteld of een medewerker in zijn of haar werk me het team te maken heeft. Indien "nee" is niet om een waardering gevraagd. Het gaat hier dus om medewerkers die met de diensten van het team te maken hebben.

Het feit dat de interne klanten over de gehele linie positief oordelen, kan daarbij wel als indicatie geworden gezien dat ondanks deze kwetsbaarheid, het team erin slaagt de dienstverlening ‘aan de maat’ aan te bieden.

Harmonisatie lastig proces

Er zijn stappen gezet richting meer harmonisatie maar gaat volgens de teamleaden niet vanzelf. Rond zaken als keuzes over een workflowsysteem voor de P&C (LIAS) of de inzet van data-analyse bij de P&C-cyclus komen de gemeenten niet tot overeenstemming. Als kritische factor wordt daarbij ook het ontbreken van een samenwerkingsvisie gezien. Er is wel een Gemeenschappelijke regeling en er zijn DVO’s, maar geen gedeeld beeld met wat de gemeenten met de samenwerking willen. Een aantal ontwikkelingen (ook op financieel gebied) zou daar een goede aanleiding voor kunnen zijn. Zaken als e-facturering en de rechtsmatigheidsverklaring bij de accountantscontrole op de jaarrekening die de colleges per 2021 zelf moeten verzorgen.

Bijlage 6: Impactanalyse

Achtergrond

Het gedeelde beeld van beide gemeenten is dat scenario 4 (herschikking formatie JZ en P&O) en een 'reset' van de (aansturing van de) samenwerking gegeven de historie, ambities en gestelde randvoorwaarden, het meeste perspectief biedt. Het gaat daarbij om 1,67 fte van het team P&O en 2,62 fte van het team JZ, waarvan al 1,72 fte in dienst van Laarbeek is (zie tabellen).

Team P&O

Functie	Schaal	Aantal medewerkers	Werkgever	Fte	Aandeel LB (40%)
Beleidsmedewerker*	10	2	GB	1,60 fte	O,60 fte
P&O consulent	9 (10)	3	GB	2,34 fte	1,00 fte
Ondersteuning	?	1	GB	?	0,07 fte
Totaal		5		3,94 + ? fte	1,67 fte

* Waarvan één ook een rol als personeelsconsulent voor het team Beleid en projecten in LB heeft.

Medewerkers werken allemaal voor beide gemeenten.

Team JZ

Functie	Schaal	Aantal medewerkers	Werkgever	Fte	Aandeel LB (40%)
Beleidsadviseur A	10	2	LB	1,72 fte	1,72 fte
Beleidsmedewerker A	11	3	GB	2,60 fte	0,00 fte
Beleidsmedewerker B	10	1	GB	1,00 fte	0,00 fte
Medewerker ondersteuning B	9	3	GB	2,78 fte	0,70 fte
Administratief medewerker	5	1	GB	0,69 fte	0,20 fte
Totaal		10		8,79 fte	2,62 fte

De gemeente Laarbeek heeft zich daarbij nadrukkelijk uitgesproken voor overname van het personeel en niet voor de variante 'detachering'. Gemert-Bakel heeft aangegeven dat dat bespreekbaar is, mits duidelijk is wat de (financiële) implicaties daarvan zijn, mede in vergelijking met detachering. Om daar zicht op te krijgen is een (indicatieve) impactanalyse uitgevoerd aan de hand van een bureauanalyse en reflectie daarop van MT-leden van beide gemeenten.

Vergelijking varianten

Over overleg met de twee algemeen directeuren is een raamwerk voor de vergelijking opgesteld. Samengevat is gekeken naar impact en risico's wat betreft:

- Verschuiving kosten (personeel, overhead etc)
- Transactie- en frictiekosten
- Rechtspositionele gevolgen
- Robuustheid vakgebied
- Draagvlak
- Doorlooptijd
- Overige zaken

Bij het uitvoeren van de impactanalyse zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd en aannames gedaan:

- Het gaat qua formatie om 0,90 fte van het team JZ en 1,67 fte van het team P&O.
- De twee medewerkers uit het team JZ (dan wel vacature) blijft in beide varianten in dienst van Laarbeek.
- Uitgangspunt voor de financiële vergelijking zijn de gemiddelde loonsom en overheadkosten zoals gehanteerd in de verrekeningen.
- Wat betreft de directe salariskosten is uitgegaan van de functionele inschaling.
- De overheadkosten vallen daar waar een medewerker zijn of haar vaste werkplek heeft.

Het exacte verschil tussen huidige verrekening en salariskosten kan pas worden berekend als ook duidelijk is om welke medewerkers en feitelijke salariskosten het gaat.

Wat betreft de financiële effecten van de herschikking moet ook naar de verrekeningen als geheel worden gekeken omdat deze plaatsvindt op basis van gemiddelde loonkosten. De formatie in de samenwerking en daarmee samenhangende feitelijke loonkosten en de gemiddelde loonkosten zijn communicerende vaten. Deze doorwerking in de verrekeningssystematiek is buiten de analyse gelaten. De twee gemeenten denken na over een herziening vanwege de complexiteit en het uit uit balans zijn van de bedragen die nu worden verrekend en de feitelijke (personeels)kosten die worden gemaakt. Die balans zal moeten worden hersteld en staat los van de keuze voor detachering of overname personeel. De eventele financiële gevolgen daarvan ten opzichte van de huidige verrekeningen, is buiten de analyse gelaten.

Impact en vergelijking team P&O

Aandachtspunt	Impact en risico's detachering	Impact en risico's overheveling
Formatie	1,67 fte, waarvan 1 full-time personeelsconsulent	1,67 fte, waarvan 1 full-time personeelsconsulent
Indicatie verschuiving directe personeelskosten (salaris, premies etc)	geen	Het nettoverschil in directe personele lasten bij overname van 1,67 fte, uitgaande van inschaling schaal 10 en gemiddelde loonkosten van €74k, waarschijnlijk beperkt. Voor het bepalen van de ***werkelijke*** verschuiving in is een detailberekening nodig op niveau medewerkers (beleidsmedewerker, consulent) die het betreft.
Indicatie verschuiving personele en materiële overhead: - Personeel: beloning, opleiding, administratie - Materieel: werkplek, huisvesting, ICT, etc.	Materiele overhead verschuift naar Laarbeek; personele overhead deels bij GB; aanname dat 90% totale overhead verschuift. Indicatief bijna €70k op basis verrekening 2019. Over 2020 op basis van 2 werkplekken om €34k.	Materiële en personele overhead verschuift volledig naar LB. Valt weg uit de verrekening. Op basis van de verrekening 2019 gaat dit om ruim €76k (vier werkplekken). Over 2020 op basis van twee werkplekken om €38k.
Overige transactie- en frictiekosten	GB: boventallige personele en materiële overhead (leiding, ondersteuning, werkplek)? Afhankelijk van keuzes, (gezamenlijke) proceskosten herschikking taken?	- Er kan voor GB beperkte frictie ontstaan in materiële overhead. - Proceskosten herschikking taken?
Rechtspositionele / contractuele gevolgen	Rechtspositioneel geen. Er komt een detacheringsovereenkomst voor 2 medewerkers.	Aangaan nieuw arbeidscontract met LB. Er zullen aanvullende afspraken over de arbeidsvoorwaarden moeten worden gemaakt.
Passend binnen GR?	Ja	Nee
Advies OR nodig?	nee	ja
Herschikking taken	Beleidsmedewerkers herschikking advisering bestuur/secretaris en juridisch-financiële aspecten en strategisch advies. Personeelsconsulenten gedeeltelijke herschikking afdelingen/teams.	Beleidsmedewerkers herschikking advisering bestuur/secretaris en juridisch-financiële aspecten en strategisch advies. Personeelsconsulenten gedeeltelijke herschikking afdelingen/teams.
Samenwerkingsrelatie	Aanname dat medewerkers wel functioneel lid van het team blijven (deelname overleg) en er vervangingsafspraken zijn.	Zonder nadere afspraken (DVO) geen backup voor beleidsadviseurs en voor LB geen backup personeelsconsulent. Meer functionele samenwerking op b.v. beleidsontwikkeling of kennisdeling blijft mogelijk.
Robuustheid vakgebied/dienstverlening	Borging continuïteit en behoud vakgebied afhankelijk van de afspraken die worden gemaakt over achtervang.	Borging continuïteit en behoud vakgebied afhankelijk van de afspraken die worden gemaakt over achtervang.
Informatiebeheer	In beginsel kan huidige gezamenlijke informatievoorziening worden voortgezet.	Afhankelijk van wat daarover wordt afgesproken in de DVO.
Medewerking en acceptatie medewerkers	In theorie kan werkgever bepalen dat voor betreffende medewerkers de werkplek LB wordt.	Onzeker is wat de impact is op de medewerkers. Indien medewerkers niet willen overstappen naar LB, ontstaat situatie boventalligheid in GB en moet LB werven.
Verwachte doorlooptijd	Mits draagvlak vanuit de medewerkers op relatief korte termijn, indicatief 3 mnd.	Afhankelijk van diverse factoren: overeenstemming gemeente, raadsbesluiten, traject OR/medewerkers, contracten en feitelijke implementatie minimaal 6 maanden.
Politiek-bestuurlijke risico's	Heft dit gevoelde disbalans voor Laarbeek voldoende op? Anders blijft spanning in samenwerking.	Afhankelijk van o.a. draagvlak medewerkers en communicatie. Beeld kan bij raad en medewerkers ontstaan dat – ondanks juridisch binnen de lijnen – LB zich terugtrekt uit de samenwerking. Welke wissel trekt het op de doorontwikkeling van andere terreinen van de samenwerking?

Impact en vergelijking team JZ

Aandachtspunt	Impact en risico's detachering	Impact en risico's overheveling
Formatie	2,62 fte waarvan 1,7 fte "generiek" en 0,9 fte voor planschade, secretaris bezwaarschriften en overige (secretariële) ondersteuning.	2,62 fte waarvan 1,7 fte "generiek" en 0,9 fte voor planschade, secretaris bezwaarschriften en overige (secretariële) ondersteuning.
Indicatieve verschuiving directe personeelskosten (salaris, premies etc)	geen	Het nettoverschil in directe personele lasten bij overname van 0,90 fte, uitgaande van inschaling schaal 10 en gemiddelde loonkosten van €81k, waarschijnlijk beperkt. Voor het bepalen van de ***werkelijke*** verschuiving in (salariskosten) is een detailberekening nodig op niveau medewerkers (0,7 fte + 0,2 fte).
Indicatie verschuiving personele en materiële overhead: - Personeel: beloning, opleiding, administratie - Materieel: werkplek, huisvesting, ICT etc.	Materiele overhead verschuift naar Laarbeek; personele overhead grotendeels; *aanname* dat 90% totale overhead verschuift naar LB. Indicatief om €50k en €52k op basis van de verrekening in respectievelijk 2019 en 2020.	Materiële en personele overhead verschuift volledig naar LB. De overheadkosten die nu worden doorbelast, komen te vervallen. Op basis van de verrekening 2019 en 2020 gaat dit om respectievelijk €56k en €58k (3 medewerkers).
Overige transactie en frictiekosten	GB: boventallige overhead (leiding, ondersteuning, werkplek)? Afhankelijk van keuzes, proceskosten herschikking taken 0,7 fte + 0,2 fte	- Er kan voor GB een zeer beperkte frictie ontstaan in materiële overhead. - Proceskosten herschikking taken (0,7 fte + 0,2 fte)?
Rechtspositionele / contractuele gevolgen	Rechtspositioneel geen. Er komt een detacheringsovereenkomst voor 1 medewerker (0,7 fte)	Voor 2 medewerkers geen; al in dienst van LB. Voor invulling 0,7 fte binnen huidige arbeidscontracten (uren) geen 1 op 1 overheveling mogelijk.
Passend binnen GR?	Ja	Nee
Advies OR nodig?	nee	ja
Herschikking taken	Beperkt. Met name afhankelijk van hoe 0,7 fte medewerkers niet in dienst van Laarbeek, wordt ingevuld (detachering 1 persoon of meerdere personen)	Afhankelijk van hoe 0,7 fte wordt ingevuld. Indien in dienst van Laarbeek, dan herschikking voor planschade, overige advies een secretaris bezwaarschriften)
Samenwerkingsrelatie	Aanname dat medewerkers wel functioneel lid van het team JZ blijven (deelname overleg) en er vervangingsafspraken zijn.	Als geen nadere afspreken (DVO binnen GR) voor LB geen backup voor juridisch advies planschade, bezwarencommissie en overige ondersteuning. Meer functionele samenwerking op b.v. beleidsontwikkeling of kennisdeling blijft mogelijk.
Robuustheid vakgebied/dienstverlening	Borging continuïteit en behoud vakgebied afhankelijk van de afspraken die worden gemaakt over achtervang 0,7 fte.	Borging continuïteit en behoud vakgebied afhankelijk van de afspraken die worden gemaakt over achtervang 0,7 fte.
Informatiebeheer	In beginsel kan huidige gezamenlijke informatievoorziening worden voortgezet.	Afhankelijk van wat daarover wordt afgesproken in de DVO.
Medewerking en acceptatie medewerkers	In theorie kan werkgever bepalen dat de werkplek LB wordt. Betreft meerdere medewerkers voor 0,9 fte.	Onzekerheid over de impact op de medewerkers. Als medewerkers niet wensen over te stappen naar LB, ontstaat situatie boventalligheid in GB en moet LB werven.
Verwachtte doorlooptijd (voor P&O en JZ als geheel)	Mits draagvlak vanuit de medewerkers op relatief korte termijn, indicatief 3 mnd.	Afhankelijk van diverse factoren: overeenstemming gemeenten, raadsbesluiten, traject OR/medewerkers, contracten etc; minimaal 6 maanden.
Politiek-bestuurlijke risico's (voor P&O en JZ als geheel)	Heft dit gevoelde disbalans voor Laarbeek voldoende op? Anders blijft spanning in samenwerking. Kans ws kleiner dan voor P&O aangezien 2 fte al op de loonlijst bij LB staan.	Afhankelijk van o.a. draagvlak medewerkers en communicatie. Beeld kan bij raad en medewerkers ontstaan dat – ondanks juridisch binnen de lijnen – LB zich terugtrekt uit de samenwerking. Welke wissel trekt het op de doorontwikkeling van andere terreinen van de samenwerking?

Samengevatte bevindingen

De impactanalyse en vergelijking van de varianten leidt tot de volgende bevindingen:

1. Op basis van de impactanalyse is er in financieel opzicht geen substantieel verschil te verwachten in verschuiving in personele kosten de varianten 'detachering' en 'overname personeel'. De exacte impact is echter pas vast te bepalen als ook bekend is welke medewerkers in de variant 'overname personeel' overgaan naar Laarbeek[12].
6. In beide varianten komt de doorbelasting van de overheadkosten aan LB voor de inzet van JZ en P&O (grotendels) te vervallen. Deze bedroegen in 2019 en 2020 respectievelijk €133k en €96k. Bij detachering is de aanname dat nog wel 10% overheadkosten wordt doorbelast i.v.m. voorzieningen ICT, opleiding etc.
7. De gemeenten denken na over een herziening van de verrekeningsystematiek (wat doorbelasten? Hoe doorbelasten? Financiele verrekening of inzet uren?). Dit blijft aan de orde, zowel bij detachering als overname, aangezien de oorspronkelijke uitgangspunten (na een overname) niet meer passend worden geacht voor de samenwerking als geheel.
8. Contractuele basis van de twee varianten verschilt (detacheringsovereenkomst versus aangaan arbeidscontract)
9. Binnen de GR is het niet mogelijk het personeel over te nemen, dit betekent dat bij overname de GR gewijzigd moet worden en ter besluitvorming aan beide raden moet worden voorgelegd. Dit moet dan wel worden bezien in de aangekondigde herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Bij overname zal tevens advies aan de OR-en moeten worden gevraagd.
10. Bij beide varianten zal een gedeeltelijke herschikking van taken van medewerkers moeten plaatsvinden.
11. De bereidheid van medewerkers om van werkgever te veranderen en de algehele impact op de team *kan* een kritische factor zijn bij overname.
12. De doorlooptijd voor het scenario detachering zal zeer waarschijnlijk korter zijn dan overname personeel.
13. De impact op de samenwerkingsrelatie zal mede afhangen van hoe het proces van gedeeltelijke herschikking zijn beloop krijgt.

Voor beide scenario's geldt dat er nog wat onzekerheden zijn in de concretisering met het draagvlak van medewerkers voor overstap/detachering en de noodzakelijke herschikking van (een aantal) taken van medewerkers belangrijke aandachtspunten zijn.

[12] Dit in de aanname dat medewerkers waar het (potentieel) om gaat Het is ook denkbaar dat medewerkers waar het potentieel om gaat, een functie buiten de twee gemeenten zoeken en er nieuw geworven moet worden.