Berenschot

# Een verbindend perspectief op de toekomst

Evaluatieonderzoek
De Connectie

Rapportage

62474 – Openbaar

22 april 2020

Berenschot

# Een verbindend perspectief op de toekomst

Evaluatieonderzoek

Daniël Huisman | Vanja van Sprakelaar | Vincent Janssen

22 april 2020

Berenschot

# Inhoudsopgave


1. Inleiding 16
   - 1.1 Aanleiding 16
   - 1.2 Onderzoeksvragen en gewenste resultaten 16
   - 1.3 Evaluatiekader 17
   - 1.4 Aanpak onderzoek 18
   - 1.5 Leeswijzer 19
2. Analyse en conclusies 20
   - 2.1 Inleiding 20
   - 2.2 Chronologie De Connectie 20
   - 2.3 Analyse context 21
   - 2.4 Conclusie Kosten 24
   - 2.5 Conclusie Kwaliteit 28
   - 2.6 Conclusie Kwetsbaarheid 32
   - 2.7 Conclusie Kansen voor medewerkers 32
3. Aanbevelingen 34
   - 3.1 Inleiding 34
   - 3.2 Aanbeveling 1. Prioriteer deze aanbevelingen 34
   - 3.3 Aanbeveling 2. Zet een streep onder het verleden en pak door op de ingeslagen weg 36
   - 3.4 Aanbeveling 3. Focus (op de korte termijn) op verbetering van de kwaliteit van dienstverlening 36
   - 3.5 Aanbeveling 4. Ontwikkel een (herijkte) meerjarenvisie 37
   - 3.6 Aanbeveling 5. Zorg qua KPI's voor meer evenwicht tussen de vier K's 39
   - 3.7 Aanbeveling 6. Ontwikkel en implementeer een gezamenlijke visie op dienstverlening 39
   - 3.8 Aanbeveling 7. Ontwikkel een harmonisatie- en standaardisatieagenda 40
   - 3.9 Aanbeveling 8. Herijk de governance 42
   - 3.10 Aanbeveling 9. Ontwikkel een Strategisch Personeelsplan (SPP) 42
   - 3.11 Aanbeveling 10. Houd de raden goed betrokken bij De Connectie 43
4. Ontwikkeling van De Connectie vóór en na de start 44
   - 4.1 Inleiding 44
   - 4.2 Periode vóór de start 44
   - 4.3 Periode ná de start 45
5. Bevindingen rondom mate van realisatie van de vier K's 47
   - 5.1 Inleiding 47
   - 5.2 Kosten 47
   - 5.3 Kwaliteit 56
   - 5.4 Kwetsbaarheid 66
   - 5.5 Kansen voor medewerkers 68
   - 5.6 Door De Connectie geboekte resultaten 71
6. Bijlagen 74
   - 6.1 Gesprekspartners 74
   - 6.2 Bestudeerde documenten 75

6.3 Onderzoeksvragen evaluatie De Connectie 86
6.4 Samenvatting EY businesscase 87
6.5 Producten en diensten De Connectie bij de start 90
6.6 Producten- en diensten: KPI's en normen (2019) 96
6.7 De ontwikkeling van een intergemeentelijk samenwerkingsverband 102
6.8 Het waardedisciplinemodel van Treacy en Wiersema 103
6.9 'Click, call, face'-dienstverleningsconcept 105
6.10 Resultaten Mentimeter-sessies 106

# Bestuurlijke samenvatting

## Aanleiding en vraag

De Connectie is per 1 juli 2017 gestart als de bedrijfsvoeringsorganisatie van de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden. De Connectie komt voort uit een gezamenlijk gevoelde noodzaak én behoefte van de gemeenten om de krachten te bundelen op verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering.

De hoofdvragen van de evaluatie zijn de volgende:

- Wat is de stand van zaken met betrekking tot de in het bedrijfsplan 2017 – 2020 opgenomen doelstellingen? Oftewel: in welke mate zijn de doelstellingen tot op heden gerealiseerd?
- Indien blijkt dat de doelstellingen waarvoor De Connectie is opgericht niet behaald zijn/worden: wat is daar de reden (dieperliggende oorzaak) van en welke verbeterpunten zien wij?

De vier doelen (de zogenaamde 4 K's) van De Connectie zijn door de gemeente Arnhem, Renkum en Rheden in het bedrijfsplan 2017 – 2020 als volgt geformuleerd:

- De Connectie vermindert de Kwetsbaarheid van de gemeenten op bedrijfsvoeringsgebied.
- De Connectie levert minimaal dezelfde Kwaliteit tegen minimaal 4% lagere Kosten.
- De Connectie biedt kansen aan medewerkers.

De lat waarlangs geëvalueerd wordt, is het door de drie colleges vastgestelde bedrijfsplan 'Bedrijfsvoeringsorganisatie De Connectie – Bedrijfsplan 2017-2020' (inclusief bijbehorende begroting).

## Analyse en conclusies

Naar de mate waarin De Connectie de doelen op de vier K's heeft gerealiseerd kan vanuit verschillende perspectieven gekeken worden. Vandaar dat er bij elke conclusie sprake is van nuanceringen. In het vervolg zullen wij dit per 'K' aangegeven.

### Kosten

Er was in het bedrijfsplan sprake van verschillende (doelen qua) taakstellingen. De volgende tabel laat deze doelstellingen zien en ook of deze doelen gerealiseerd zijn.

| Categorie | Doelstellingen qua Kosten | Realisatie |
|---|---|---|
| Structureel | Het expliciete[1] doel In het bedrijfsplan was in 2020 een kosten-niveau (= taakstelling) realiseren dat tenminste 4% lager ligt. | Dit doel is (ruim) gerealiseerd, maar wel een jaar later (2021 in plaats van 2020). |
| | In de begroting waarmee De Connectie van start is gegaan was (impliciet) een taakstelling verwerkt van 8,5% in 2020 en 11,3% in 2021.[2] | De doelstelling van 11,3% taakstelling realiseren in 2021 wordt niet gerealiseerd[3]. |
| Incidenteel | Het terugbetalen van het transitiebudget van € 4,4 miljoen. | Dit doel is gerealiseerd. |

[1] Zie pagina 21 van het bedrijfsplan.
[2] Bij dit percentage is rekening gehouden met het feit dat De Connectie de aanloopkosten van € 4 miljoen moest terugverdienen; in feite kan dit gezien worden als een lening.
[3] Dit is het gevolg van het bijstellen van de taakstellingen op ICT (€ 2,2 miljoen) en Belastingen (€ 0,5 miljoen). Achteraf stellen wij vast dat deze doelen niet realistisch waren, mede gezien de snelle start van De Connectie en de stand van zaken van ICT bij overdracht (namelijk achterstallig onderhoud). De taakstellingen zijn gebaseerd op de businesscase die door EY is opgesteld. Deze ging uit van een bandbreedte tussen 4% en 9% besparing. Bij de start is deze tweede doelstelling van 11,3% dus zelfs over de maximale bandbreedte heen geformuleerd en daarmee zeer risicovol.

Bij de conclusie dat de 4% doelstelling op de begroting van De Connectie (ruim) gerealiseerd is, hebben we een aantal nuanceringen, namelijk:

- De beeldvorming is dat 'er steeds geld bij moest bij De Connectie'. Beeldbepalend zijn de extra noodzakelijke investeringen die in ICT gedaan moesten worden. Bij overdracht was echter sprake van achterstallig onderhoud. Hierdoor is een groot deel van de taakstelling op ICT niet realistisch gebleken. Om vanaf 2019 toch binnen het gestelde financiële kader te blijven, heeft het bestuur van De Connectie een aantal bijsturingsmaatregelen getroffen. Het gaan dan met name om bezuinigingen op ICT, Managementondersteuning, Inkoop en Aanbesteding, Facilitaire Zaken en Belastingen. Vanuit financieel oogpunt zijn dit succesvolle bijsturingsmaatregelen. Wel plaatsen wij hierbij de kanttekening dat enkele maatregelen direct effect hebben op andere 'K's' uit de doelstellingen, met name Kwaliteit [4].
- Een tweede nuancering op de realisatie van de 4% doelstelling heeft betrekking op door de gemeenten gemaakte kosten voor coördinatie en aansturing. Deze zijn (door gemaakte keuzes) in de drie gemeenten aanzienlijk. Het gaat dan onder meer om de demandmanagers en het deels, in afwijking van het bedrijfsplan, in stand houden van bezetting bij de gemeenten op functies als CIO en CISO.

De 'K' van Kosten is de enige K die concreet gedefinieerd was. Wij concluderen dat er vooral gestuurd is op realisatie van deze K. Maatregelen om binnen het financiële kader te blijven, hadden een negatieve impact op de realisatie van de andere drie 'K's, zo blijkt uit het onderzoek[5]. Bij de andere K's lichten wij dit nader toe.

### Kwaliteit

Doordat er geen (brede) nulmeting naar het kwaliteitsniveau van de drie gemeenten vóór de start is gedaan, kan ook geen antwoord gegeven worden op de vraag of het kwaliteitsniveau voor elke gemeente minimaal gelijk gebleven is.[6] Wel geeft het onderzoek indicaties van de kwaliteitsontwikkeling.

Bij de analyse van de kwaliteit(sontwikkeling) van De Connectie maken we onderscheid tussen:

- De kwaliteit van dienstverlening (zoals die door medewerkers van de gemeenten wordt ervaren).
  Uit het onderzoek komen sterke indicaties dat de kwaliteit van de (ervaren) dienstverlening gedaald is. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren in de zogenaamde Mentimeter-bijeenkomsten met de medewerkers van de drie gemeenten[7].
- De inhoudelijke kwaliteit van het geleverde product of dienst[8].
  Op basis van het onderzoek kunnen wij concluderen dat er -na een dieptepunt begin 2019- flink wordt geïnvesteerd in verbetering van de inhoudelijke kwaliteit (met name ten aanzien van ICT).

---

[4] Het gaat dan om het niet invullen van de vacature kwaliteitsmedewerker belastingen en inkoop en aanbesteding. Daarnaast wordt de besparing op managementsupport (7 fte in totaal) door de gemeenten ook ervaren als kwaliteitsverlies. Door op deze taak te bezuinigen wordt in feite werk verschoven van De Connectie naar de gemeenten.
[5] We merken hierbij op dat veel gemeenten de afgelopen jaren te maken hebben gehad met een dominantie van de financiële rationaliteit, die ingegeven wordt door de lastige financiële positie waarin veel gemeenten zich de afgelopen jaren bevonden. De gemeenschappelijke regelingen waarin gemeenten deelnemen, hebben als gevolg daarvan ook te maken met strakke financiële kaders.
[6] We merken hierbij op dat de gemeente Rheden wel een belevingsonderzoek over de kwaliteit van de dienstverlening heeft uitgevoerd. Er is hierbij sprake van twee metingen: juni 2017 en medio 2018. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd door Moventem.
[7] Vier van de negen afdelingen scoorden in de ogen van de medewerkers een onvoldoende. Daarnaast werden in de drie bijeenkomsten veel voorbeelden (casuïstiek) aangedragen van achterblijvende kwaliteit van dienstverlening door De Connectie.
[8] Het gaat dan bijvoorbeeld om de stabiliteit van de ICT-infrastructuur, de correcte berekening van salarissen en het oordeel van de Waarderingskamer over de taxaties.

We zien dat sinds het (bijna) tegelijkertijd aantreden van een nieuw bestuur en een nieuwe directeur (medio 2018) de focus met name heeft gelegen op verbetering van de inhoudelijke kwaliteit, en in mindere mate op verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Daarbij merken we op dat verbetering van de inhoudelijke kwaliteit ervoor zorgt dat de 'basis op orde' komt; het is daarmee randvoorwaardelijk voor een goede kwaliteit van dienstverlening. Anders gezegd is het zo dat als de inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening achterblijft, ook de ervaren kwaliteit van dienstverlening achter zal blijven.

### Acht verbeterpaden (begin 2019)

Om de prestaties van De Connectie te verbeteren zijn in januari 2019 acht verbeterpaden gedefinieerd. Deze verbeterpaden zijn zowel gericht op verbetering van de inhoudelijke kwaliteit als de kwaliteit van dienstverlening. Deze verbeterpaden vloeien voort uit de nulmeting ICT van Arlande en het onderzoek van PwC in de tweede helft van 2018 naar de Informatievoorzieningsketen[9]. Deze verbeterpaden staan opgesomd in de nu volgende tabel.

| Categorie | Verbeterpad |
|---|---|
| Organisatie, gemeenten, OGO en De Connectie-breed | 1. Herijking doelstelling De Connectie<br>2. Governance<br>3. ICT-dienstverlening |
| Medewerkers, gemeenten, OGO en De Connectie-breed | 4. Mensen/medewerkers; Cultuur, samenwerking, klantgerichtheid en professionaliteit |
| Voornamelijk De Connectie intern gericht, hoewel elk proces meer of minder sterke raakvlakken heeft met de gebruikersorganisatie(s) | 5. ICT-processen (de procesbasis op orde)<br>6. ICT-achterstallig onderhoud (de infrastructurele basis op orde)<br>7. ICT-consolidatie<br>8. 8.1 Harmonisatie applicaties binnen De Connectie (verantwoordelijkheid De Connectie) |
| Gemeenten | 8. 8.2 Harmonisatie applicaties bij gemeenten (verantwoordelijkheid afzonderlijke gemeenten) en in gezamenlijkheid (verantwoordelijkheid OGO) |

Naast de hiervoor genoemde acht programmatische verbeterpaden zijn een tweetal thema's benoemd die in alle acht verbeterpaden een plek krijgen:

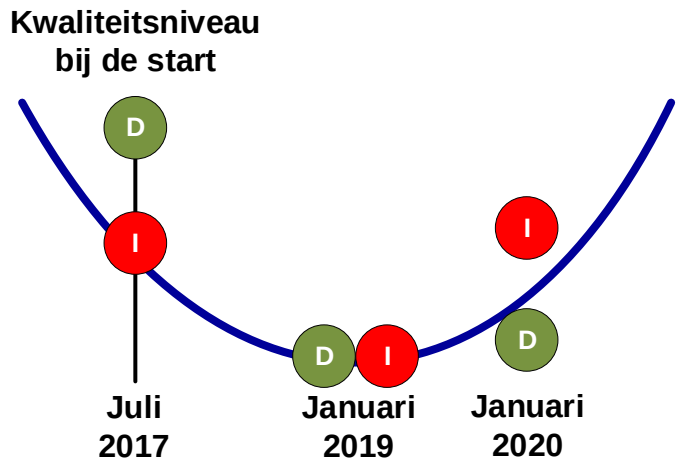
- Informatie- en ICT-beveiligingsaspecten.
- ICT-continuïteit.

Als gevolg van de verbeterpaden wordt er veel geld in de verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van de ICT geïnvesteerd. Daarbij is het belangrijk om rekening te houden met een vertragingsfactor bij verbeteringen: het duurt enige tijd voordat deze effect hebben (bijvoorbeeld omdat apparatuur en systemen aanbesteed moet worden en vervolgens geïmplementeerd).

### Kwaliteitsontwikkeling

Om een indicatie te geven van de kwaliteitsontwikkeling zoals die uit het onderzoek naar voren komt, hebben we de nu volgende figuur opgenomen. We gebruiken hierbij de analogie van de zogenaamde 'put' (ook wel 'badkuip' genoemd). We maken in de figuur onderscheid tussen 'Kwaliteit van de inhoud' (aangegeven met een rode 'I') en 'Kwaliteit van dienstverlening' (aangegeven met een groene D).

[9] Dit maakt dat de verbeterpaden een focus hebben op het versterken van de informatievoorzieningsketen (waaronder de ICT-dienstverlening).




De figuur laat in de eerste plaats zien dat de inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening die de gemeenten zelf leverden vóór de start van De Connectie achterbleef ten opzichte van de door medewerkers ervaren (beleefde) kwaliteit van dienstverlening. Zoals elders in dit rapport uitgebreider wordt toegelicht, wordt dit veroorzaakt door achterblijvende investeringen in apparatuur, software en de organisatie (medewerkers en processen). [10] Verder geeft de figuur aan dat het dieptepunt van de put werd bereikt in januari 2019, met de grote ICT-storing als duidelijk symptoom.

Vervolgens is te zien dat De Connectie uit de put begint te komen, mede dankzij de vanaf januari 2019 ingezette verbeterpaden (die voortvloeiden uit onderzoeken van PwC en Arlande die in de tweede helft van 2018 zijn uitgevoerd). Dit betreft met name de inhoudelijke kwaliteit. Op onderdelen, bijvoorbeeld ten aanzien van ICT-beveiliging, Inkoop of Belastingen, is het inhoudelijke kwaliteitsniveau (waarschijnlijk) zelfs hoger dan vóór de start van De Connectie. Tegelijkertijd laat de grafiek ook zien dat zowel qua inhoudelijke kwaliteit als (met name) kwaliteit van dienstverlening nog (grote) stappen omhoog gezet moeten worden. Dit alles verklaart waarom -in de beleving van veel van de gemeentelijke medewerkers die wij hebben gesproken- de door De Connectie geleverde kwaliteit achterblijft ten opzichte van de situatie vóór de samenwerking.

We merken hierbij op dat deze figuur een sterk vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid bevat. Nuanceringen zijn onder meer de volgende:

- De figuur houdt geen rekening met verschillen tussen de gemeenten qua kwaliteitsniveau (wat betreft inhoud en dienstverlening) vóór de start.
- Ook houdt de figuur geen rekening met verschillen tussen de diverse onderdelen van De Connectie.
- De figuur suggereert een statisch beeld. In werkelijkheid lopen de verbeterpaden nog door en is de verwachting reëel dat -gezien de reeds ingezette ontwikkelingen - over een jaar het kwaliteitsniveau verder verbeterd zal zijn. Daarbij is bij de ingezette verbeteringen sprake van een vertragingsfactor, bijvoorbeeld als gevolg van de benodigde doorlooptijd voor noodzakelijke aanbestedingen of prioritering van inzet van (schaarse) ambtelijke capaciteit voor het doorvoeren van verbeteringen.

[10] De gemeenten hebben in de jaren voorafgaand aan de start van De Connectie de investeringen in en budgetten voor de bedrijfsvoeringstaken teruggeschroefd. Daarmee is ingeboet op de inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening. Dit had -bij zelfstandig blijven uitvoeren van de bedrijfsvoeringstaken- naar verwachting op een gegeven moment ook effect gehad op de door de medewerkers van de gemeenten ervaren kwaliteit van dienstverlening. Het groene 'D' bolletje was dan -bij zelfstandige taakuitvoering- uiteindelijk op dezelfde (lagere) positie gekomen als het rode 'I' bolletje.

## Dieperliggende oorzaken

We gaan nu in op de belangrijkste dieperliggende oorzaken van de achterblijvende kwaliteit die uit het onderzoek naar voren kwamen; deze factoren beïnvloeden elkaar bovendien. Deze dieperliggende oorzaken hebben we geclusterd in de volgende thema's:

- Oorzaken die te maken hebben met de context waarin De Connectie startte:
  - Vooruitlopend op de start van De Connectie werd er niet (of beperkt) nog geïnvesteerd in ICT-apparatuur, software en organisatie (mensen en processen). [11]
  - Met name in de beginjaren was er onduidelijkheid bij de gemeentelijke medewerkers (klanten van De Connectie) over welke dienstverlening nu precies van De Connectie verwacht mag worden. Het gaat dan met name om de vraag: wanneer hoort een taak tot het basistakenpakket, en wanneer is sprake van maatwerk of meerwerk?
  - Het proces om de bedrijfsvoeringssystemen te harmoniseren met de onderliggende werkprocessen is nog in volle gang. Dit heeft (en had) tot gevolg dat de overgekomen medewerkers de eigen werkwijze vanuit de gemeente (waar ze vandaan kwamen) grotendeels (nog) voortzetten. Dit terwijl de taakstelling om het kostendoel c.q. de taakstelling te realiseren wel gelijk vanaf de start ging lopen. [12]
- Conflicterende doelen: verlaging van kosten (taakstellingen) versus verhoging van kwaliteit. De Connectie startte met vier conflicterende doelen: taakstellingen (efficiencydoel) aan de ene kant en verbetering van kwaliteit (van dienstverlening), vermindering van kwetsbaarheid en verhoging van kansen voor medewerkers anderzijds. In de context waarin De Connectie is opgestart zien wij dit als een onmogelijke opgave. Zoals eerder opgemerkt is er vooral gestuurd op kosten(beheersing) en niet op de andere K's.
- Verzakelijking ten behoeve van kostenbeheersing. Ten behoeve van kostenbeheersing was het voor De Connectie belangrijk om scherp in de gaten te houden wanneer een bepaalde dienst tot het basispakket hoort, of dat het maatwerk of meerwerk is. Sinds enige tijd start De Connectie een opdracht pas als er eerst een formeel akkoord ligt (voor maatwerk of meerwerk). In het beginjaar werd namelijk gestart zonder formeel akkoord, waarbij naderhand 'gedoe' ontstond met de klant over facturen. [13]

  Een andere exponent van verzakelijking is het toepassen van het zogenaamde 'click, call, face' principe in de dienstverlening. Dit is een zakelijke, meer formele manier om diensten te verlenen; het heeft als voordeel dat kosten beheerst worden. De klanten van De Connectie, met name de klanten van Renkum en Rheden, waren echter maatwerk, nabijheid en flexibiliteit gewend.
- Competenties medewerkers. Uit gesprekken kwam naar voren dat medewerkers niet altijd beschikten over de benodigde competenties voor de functie. Voor de meeste medewerkers gold dat het werk complexer van aard was dan ze gewend waren in de oude gemeente, onder meer omdat er diensten verleend moesten worden aan drie gemeenten (in plaats van één). Door de grote span of control van managers in de beginperiode hadden deze beperkt tijd om medewerkers te begeleiden bij de benodigde aanpassingen. [14] Daarnaast was er door de werkdruk in de beginjaren weinig ruimte voor scholing.

---

[11] Arnhem heeft bijvoorbeeld grootschalige ICT-investeringen in de laatste anderhalf jaar voor de start uitgesteld. De gedachte hierachter was het voorkomen van desinvesteringen. Een begrijpelijke keuze, maar het had wel tot gevolg dat De Connectie startte met deels verouderde apparatuur, die bovendien nog niet geharmoniseerd was tussen de drie gemeenten.
[12] Hierbij moet opgemerkt worden dat circa € 500.000 van het (incidentele) transitiebudget beschikbaar was voor de harmonisatie-opgave. Bron: bedrijfsplan, pagina 27.
[13] Maatwerk is bijvoorbeeld dienstverlening op locaties anders dan de stadskantoren. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit niet bij alle klanten (=medewerkers van de gemeenten) bekend is, wat kan leiden tot irritaties over en weer.
[14] Inmiddels is de interne sturing van De Connectie aangepast.

- Ingebrachte takenpakket. Wat de ervaring van kwaliteit van de geleverde diensten verder beïnvloedt, is dat er -zo hebben vele respondenten aangegeven- een paar specifieke discussies bestaan rondom het ingebrachte takenpakket. Het gaat dan met name om het bestuurssecretariaat en management support. Voor diverse respondenten (ambtelijk en bestuurlijk) is niet duidelijk wat de meerwaarde is van het inbrengen van deze taken in De Connectie.
- Governance. Het is nu bij verschillende van de door ons geïnterviewde personen diffuus welke rol het OGO precies heeft, welke rol de demandmanagers en hoe OGO en demandmanagement zich tot elkaar verhouden in relatie tot De Connectie (op strategisch, tactisch en operationeel niveau). Verder komt uit het onderzoek naar voren dat het OGO en de demandmanagers vooral tactisch/operationeel bezig zijn met 'het blussen van brandjes' (die vaak te maken hebben met achterblijvende kwaliteit van dienstverlening). Hierdoor blijft het meer strategisch sturen op wat van De Connectie qua dienstverlening verwacht mag worden achter.

### Kwetsbaarheid

Het derde doel van De Connectie is het verlagen van de kwetsbaarheid van de drie afzonderlijke gemeenten. De in het onderzoek waargenomen positieve effecten wat betreft kwetsbaarheid hebben te maken met de schaalvergroting en zijn:

- toenemende uitwisselbaarheid
- meer robuustheid (zie ook de vorige paragraaf)
- meer volume
- meer denkkracht.

Door het overbrengen van een aantal taken naar De Connectie zijn er ook negatieve effecten met betrekking tot de kwetsbaarheid, namelijk:

- minder gemeentespecifieke kennis aanwezig bij De Connectie
- taakstellingen
- achterblijvende harmonisatie en standaardisatie
- kwetsbaarheid op een aantal functies/taken aan de kant van de gemeenten[15]
- kwetsbaarheid op ketenprocessen[16]
- als een gemeente voor een bepaalde taak de adviesfunctie heeft overgedragen, is voor die taak minder inhoudelijke kennis aanwezig om de opdrachtgeverfunctie richting De Connectie goed te kunnen invullen.

In hoofdstuk 5 hebben wij -per onderdeel van De Connectie- aangegeven welk van deze factoren van invloed is.

De dieperliggende oorzaken dat de kwetsbaarheid op onderdelen vergroot is, liggen in lijn met de analyse van de dieperliggende oorzaken die wij bij Kwaliteit hebben beschreven. Daarvoor verwijzen wij naar de vorige paragraaf.

## Kansen voor medewerkers

De conclusie op basis van de gesprekken met medewerkers is dat de kansen voor medewerkers -als gevolg van oprichting van De Connectie- grosso modo zijn toegenomen.

[15] Het gaat dan bijvoorbeeld om de demandmanagementfunctie.
[16] De vorm van samenwerking maakt dat gewerkt wordt met ketenprocessen. Een deel van het proces is belegd bij De Connectie en een ander deel bij gemeenten. Daarbij komt dat er geen proceseigenaar is over deze ketenprocessen, wat de keten kwetsbaar maakt.

Aandachtspunt voor ontwikkeling van medewerkers (bijvoorbeeld het volgen van opleidingen) is wel de werkdruk. Deze belemmert het tijd kunnen nemen voor de eigen ontwikkeling. In het bedrijfsplan is aangegeven dat in het eerste jaar 2,0% en de daaropvolgende jaren 1,8% van de totale loonsom beschikbaar werd gesteld voor persoonlijke ontwikkeling en professionele groei. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze doelen niet zijn gerealiseerd, met name omdat het beschikbare budget niet gebruikt is door werkdruk in de opstartperiode.

## Aanbevelingen

Vanuit onze analyse en conclusies komen wij tot de volgende tien (geclusterde) aanbevelingen:

1. Prioriteer deze aanbevelingen.
2. Zet een streep onder het verleden en pak door op de ingeslagen weg.
3. Focus (op de korte termijn) op verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.
4. Ontwikkel een (herijkte) meerjarenvisie.
5. Zorg voor meer evenwicht tussen de vier K's qua KPI's.
6. Ontwikkel en implementeer een gezamenlijke visie op dienstverlening.
7. Ontwikkel een harmonisatie- en standaardisatieagenda en voer deze programmatisch uit.
8. Herijk de governance en specifiek het ambtelijke opdrachtgeverschap bij de deelnemers.
9. Ontwikkel een Strategisch Personeelsplan (SPP).
10. Houd de raden goed betrokken bij De Connectie.

Aanbeveling 1 is om de aanbevelingen 2 tot en met 10 te prioriteren. In de nu volgende tabel staan de aanbevelingen 2 tot en met 10 weergegeven. Voor elke aanbeveling geven we aan wat de achtergrond is. [17]

| Aanbevelingen | Komt voort uit… (conclusies/ context) |
|---|---|
| Aanbevelingen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening:<br>• Aanbeveling 3. Focus (op de korte termijn) op verbetering van de kwaliteit van dienstverlening.<br>• Aanbeveling 5. Zorg voor meer evenwicht tussen de vier K's qua KPI's.<br>• Aanbeveling 6. Ontwikkel en implementeer een gezamenlijke visie op dienstverlening. | De Connectie heeft bij de start conflicterende doelen meegekregen: verlaging van kosten (taakstellingen) versus verhoging van kwaliteit. In de praktijk is vooral gestuurd op de K van kosten. Mede als gevolg hiervan moeten er nog stappen gezet worden om de kwaliteit te verhogen (zodat de basis meer op orde komt). Het gaat dan met name om de kwaliteit van dienstverlening. |
| Aanbevelingen gericht op het ontwikkelingen van een gezamenlijke visie op de toekomst van De Connectie:<br>• Aanbeveling 2. Zet een streep onder het verleden en pak door op de ingeslagen weg.<br>• Aanbeveling 4. Ontwikkel een (herijkte) meerjarenvisie.<br>• Aanbeveling 5. Zorg voor meer evenwicht tussen de vier K's qua KPI's. | • Het bedrijfsplan had een focus tot 2020.<br>• Er is sprake van langlopende discussies tussen de gemeenten en De Connectie, bijvoorbeeld over het ingebrachte takenpakket en de 'knip' tussen de taken van de gemeenten en van De Connectie |
| Aanbeveling 7. Ontwikkel een harmonisatie- en standaardisatieagenda en voer deze programmatisch uit | Harmonisatie van systemen voor het primair proces van de gemeenten blijkt complex; dit is echter een belangrijke manier om de kosten van De Connectie (en daarmee van de drie gemeenten) te reduceren |

[17] De aanbeveling kan voortkomen uit één van de conclusies en/of de context van De Connectie. In het hoofdstuk Aanbevelingen geven we -aanvullend- voor elke aanbeveling aan of deze zich primair richt op De Connectie of op de gemeenten (of op beiden). Tevens geven we een voorzet voor de termijn waarop de aanbevelingen doorgevoerd zouden moeten worden, namelijk de korte termijn (dit jaar) of middellange termijn (volgend jaar)[17].

| Aanbevelingen | Komt voort uit… (conclusies/ context) |
|---|---|
| Aanbeveling 8. Herijk de governance en specifiek het ambtelijke opdrachtgeverschap bij de deelnemers | De governance van De Connectie op ambtelijk niveau moet verbeterd worden. |
| Aanbeveling 9. Ontwikkel een Strategisch Personeelsplan (SPP) | • Medewerkers beschikten niet altijd over de benodigde competenties<br>• Ontwikkelingen in de ICT vragen (deels) om medewerkers met andere competenties |
| Aanbeveling 10. Houd de raden goed betrokken bij De Connectie. | Onduidelijkheid bij raadsleden in welke mate De Connectie de doelen uit het bedrijfsplan heeft gehaald; diverse raadsleden hebben het beeld dat De Connectie heeft geleid tot extra kosten |

Wij werken in het vervolg deze tien aanbevelingen nader uit.

### Aanbeveling 1. Prioriteer deze aanbevelingen

Een evaluatierapport als dit kan de indruk wekken dat al onze aanbevelingen ineens moeten worden geïmplementeerd. Dat is -gezien de schaarse ambtelijke capaciteit en het belang van focus- echter niet wenselijk. Onze eerste aanbeveling is daarom om onze aanbevelingen te prioriteren en deze prioritering af te stemmen op andere lopende trajecten (zoals de reeds lopende verbeterpaden).

### Aanbeveling 2. Zet een streep onder het verleden en pak door op de ingeslagen weg

De tweede aanbeveling is om een streep onder het verleden te zetten (zowel raden, colleges als ambtelijke organisaties) en door te pakken op de ingeslagen weg. Zie deze evaluatie als een nieuw nulpunt en kijk vanaf nu naar voren.

Anders gezegd zien wij geen aanleiding om De Connectie op te heffen, oftewel een 'doorknippen'-scenario. Naar ons oordeel is de taakuitvoering weer terug bij de gemeenten leggen een vorm van kapitaalvernietiging op de vier K's. Daarbij zouden de gemeenten deels dezelfde uitdagingen ondervonden hebben -bijvoorbeeld inzake ICT- als ze zelf de taken waren blijven uitvoeren. [18] Er is daarbij al veel in gang gezet en bereikt; de basis begint daardoor steeds meer op orde te komen.

Daarvoor is wel, zoals verwoord in de titel van deze rapportage, 'een verbindend perspectief op de toekomst' van de drie gemeenten en van De Connectie nodig. In de derde en zesde aanbeveling gaan wij daar dieper op in.

### Aanbeveling 3. Focus (op de korte termijn) op verbetering van de kwaliteit van dienstverlening

Een belangrijke aanbeveling om op de korte termijn te implementeren is het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening[19] van De Connectie. Nadat de 'basis op orde' is gebracht qua kwaliteit van dienstverlening is het van belang om -als vervolg hierop- op de middellange termijn een gezamenlijke visie te ontwikkelen op de dienstverlening die van De Connectie verwacht mag worden (zie aanbeveling 6).

Het is van belang periodiek te toetsen in hoeverre de doorgevoerde verbeteringen van de kwaliteit van dienstverlening aansluiten op de wensen c.q. de beleving van de klanten (oftewel de medewerkers van de gemeenten). Hiervoor adviseren wij om periodiek klantenquêtes uit te zetten en om klantenpanels in te richten.

[18] Dat geldt uiteraard niet voor een aantal aanloopproblemen.
[19] Het gaat dan om dienstverlening in de brede zin des woords. Dus niet alleen de frontoffice, maar bijvoorbeeld ook om projecten die De Connectie uitvoert voor de gemeenten.

### Aanbeveling 4. Ontwikkel een (herijkte) meerjarenvisie

Het bedrijfsplan liep van 2017 tot en met dit jaar (2020). Er is op dit moment een ontwikkelagenda 2020-2024 voor De Connectie in voorbereiding. Grijp dit momentum aan voor het -in nauwe afstemming met de betrokken colleges en gemeenteraden- neerzetten van een nieuwe meerjarig plan op (de toekomst van) De Connectie én de onderlinge samenwerking van de drie gemeenten. Het is van belang dat dit plan een gezamenlijk plan wordt van De Connectie met het ambtelijke opdrachtgeverschap.

Wat volgens ons (onder meer) een plek zou moeten krijgen in dit meerjarenplan is: welk beleid wordt gevoerd inzake nieuwe deelnemers (zoals nieuwe gemeenten die diensten af willen nemen van De Connectie), een lange termijn visie op de ICT-ondersteuning die van De Connectie verwacht mag worden en een communicatiestrategie.[20]

### Aanbeveling 5. Zorg qua KPI's voor meer evenwicht tussen de vier K's

Onze vijfde aanbeveling is om -vanuit de geherijkte meerjarenvisie- doelen met eenduidige definities te ontwikkelen. Deze doelen zouden opnieuw de 4 K's kunnen zijn, maar dan scherper gedefinieerd wat hiermee wordt bedoeld.

Het is vervolgens van belang een set van KPI's met normen ('targets) te formuleren die aansluiten bij deze nieuwe meerjarenvisie en doelstellingen. Dit vraagt wellicht heroverweging van de huidige verzameling van indicatoren.

### Aanbeveling 6. Ontwikkel en implementeer een gezamenlijke visie op dienstverlening

Het is vervolgens van belang om deze (herijkte) visie met doelstellingen en bijbehorende set van KPI's uit te werken in een (door de deelnemers ambtelijk en bestuurlijk gedragen) visie op dienstverlening. Het gaat dan om vragen als: wat is de definitie van 'kwaliteit', wat mag hierbij van De Connectie verwacht worden, wat mag dat kosten en hoe wordt erop gestuurd dat de gewenste kwaliteit van dienstverlening wordt gerealiseerd?

#### Heroverweeg specifieke ingebrachte taken

Wat betreft de visie dienstverlening van De Connectie is daarnaast ons advies om de inbreng van specifieke ingebrachte taken te heroverwegen. Het gaat dan met name om het bestuurssecretariaat en management support.

### Aanbeveling 7. Ontwikkel een harmonisatie- en standaardisatieagenda en voer deze programmatisch uit

Er zit duidelijk een spanningsveld tussen enerzijds de wens om meer te harmoniseren en standaardiseren en anderzijds couleur locale te behouden. Het is hierbij van belang onderscheid te maken tussen enerzijds harmonisatie van de systemen en processen binnen De Connectie en anderzijds harmonisatie van systemen en processen binnen de drie gemeenten. We werken beide categorieën nu nader uit.

#### Harmonisatie systemen en processen binnen De Connectie

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er qua harmonisatie in de afgelopen jaren zeker al een slag is gemaakt op de bedrijfsvoeringsgerelateerde systemen binnen De Connectie. Verder is het een nog lopende ontwikkeling om systemen en processen verder te harmoniseren.

[20] In het hoofdstuk Aanbevelingen werken wij deze drie punten nader uit.

### Harmonisatie van systemen en processen binnen de drie gemeenten

Tegelijkertijd zit er mogelijk nog potentiële winst op harmonisatie van systemen (applicaties) in het primair proces van de gemeenten. Deze (verschillende) applicaties vereisen namelijk individueel ondersteuning vanuit De Connectie; door te harmoniseren kan de ondersteuning vanuit De Connectie efficiënter georganiseerd worden.

Om 'door te pakken' qua harmonisatie en standaardisatie adviseren wij het volgende te doen. De eerste stap is het organiseren van een bijeenkomst om heel scherp te krijgen hoe ver de sleutelfiguren bij de drie gemeenten bereid zijn te gaan bij harmonisatie. Indien er voldoende draagvlak bestaat voor harmonisatie van (voldoende) primair proces-applicaties, is ons advies om van het harmonisatie- en standaardisatieproces een meerjarig programma[21] te maken, onder leiding van één programmamanager. Door er een programma van te maken wordt geborgd dat de harmonisatie-initiatieven zoveel als mogelijk geïntegreerd worden. [22]

Een van de eerste stappen in het programma is het organiseren van besluitvorming over de harmonisatie- en standaardisatieagenda: welke initiatieven worden in welke volgorde opgestart? Bij de besluitvorming is het van belang om te redeneren vanuit de businesscase-gedachte: wat kost harmonisatie en wat levert het op? [23]

Nadat besluitvorming heeft plaatsgevonden over deze agenda, wordt deze vertaald in projecten. De samenhang tussen de verschillende projecten én de lijnorganisatie wordt geborgd door het geheel aan te laten sturen vanuit één programmamanager.

### Aanbeveling 8. Herijk de governance[24] en specifiek het ambtelijke opdrachtgeverschap bij de deelnemers

Onze achtste aanbeveling is om -vanuit de gezamenlijke visie op de samenwerking in De Connectie-verband- opnieuw te kijken naar de gewenste taken en rolinvulling van het bestuur van De Connectie, OGO, directeur van De Connectie, demandmanagement, RCO, RCIOO en het overleg van de CISO's.

Wij merken hierbij op dat bij de ambtelijke invulling van het opdrachtgeverschap een verschuiving van aandacht zal (moeten) plaatsvinden van een focus op operatie en incidenten naar meer proactief strategisch[25] en tactisch sturen. Het OGO speelt hierbij een cruciale rol. Om het OGO te ondersteunen adviseren wij om hiervoor 'voldoende' (strategische) ambtelijke capaciteit vrij te maken. Wat betreft de tactisch-operationele aansturing van De Connectie is de inrichting van het demandmanagement als linking-pin belangrijk: hoe kan elke gemeente voor de overgedragen taken een goed (tactisch en operationeel) opdrachtgever zijn? En wat is hierbij de rolverdeling tussen OGO, demandmanagers en eventuele andere functionarissen?

### Aanbeveling 9. Ontwikkel een strategisch personeelsplan (SPP)

Met de meerjarenvisie op De Connectie en de visie op dienstverlening als kaders is het vervolgens in onze visie belangrijk om een Strategisch Personeelsplan[26] te ontwikkelen.

---

[21] Een belangrijk verschil tussen een project en een programma is dat een project zich richt op het opleveren van concrete resultaten, terwijl een programma gericht is op het realiseren van doelen. Om in een programma de gewenste doelen te realiseren, zijn zowel projecten als inzet van de lijnorganisatie nodig.
[22] Waarbij er ook rekening wordt gehouden met de momenten waarop systemen moeten worden aanbesteed.
[23] Het gaat dan niet alleen om financiële kosten en baten, maar ook om mogelijke voor- en nadelen op de andere K's. Door integraal de voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen, kan een finaal GO/NO GO-besluit over harmonisatie van de betreffende applicatie gemaakt worden.
[24] De wijze waarop de governance functioneert was overigens geen zelfstandig onderzoeksthema. We benoemen dit thema wel, omdat het impact heeft op de mate van realisatie van de 4 K's (wat het centrale onderzoeksthema is van dit evaluatieonderzoek).
[25] Wat betreft de strategische sturing gaat het bijvoorbeeld om het sturen op de KPI's, verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en realisatie van de harmonisatie- en standaardisatieagenda.
[26] Strategische Personeelsplanning (SPP) is een instrument om in beeld te brengen hoe het personeelsbestand er over een aantal jaar uit zou moeten zien om -in combinatie met de externe ontwikkelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van ICT - de doelstellingen

### Aanbeveling 10. Houd de raden goed betrokken bij De Connectie

Vanuit De Connectie wordt al inzet gepleegd op communicatie richting de raden. Echter, het feit dat de gemeenteraden niet weten of de beloofde taakstellingen zijn gehaald, ondergraaft in potentie het draagvlak voor de samenwerking. Het beeld bij sommige raadsleden is namelijk dat 'er alleen maar geld bij moet' bij De Connectie. Het is van belang dit soort beelden (bijvoorbeeld met behulp dit rapport) te corrigeren. Sluit daarom ook met de gemeenteraden, met behulp van deze evaluatie, het verleden af en kijk naar voren. Houd vervolgens de raden goed betrokken bij De Connectie.

van de drie gemeenten met De Connectie te realiseren. SPP maakt vervolgens het verschil inzichtelijk tussen de huidige personeelsbezetting en de toekomstige behoefte, en welke instrumenten ervoor nodig zijn om de toekomstige behoefte te bereiken. SPP laat tijdig zien waar de knelpunten zitten, zodat daar nu al op geanticipeerd kan worden.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Connectie is per 1 juli 2017 gestart als de bedrijfsvoeringsorganisatie van de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden. De Connectie komt voort uit een gezamenlijk gevoelde noodzaak én behoefte van de gemeenten om de krachten te bundelen op verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering. Dé manier om - in tijden van financiële schaarste - het hoofd te bieden aan een groeiend takenpakket, de toenemende complexiteit daarvan en de steeds hogere eisen die de samenleving stelt aan de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Arnhem, Renkum en Rheden[27] zijn ervan overtuigd dat een gezamenlijke bedrijfsvoeringsorganisatie de individuele kwetsbaarheid vermindert en antwoord biedt op de gemeentelijke uitdagingen op bedrijfsvoeringsgebied van vandaag en morgen[28].

De grondslag om De Connectie te evalueren, is te vinden in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) van 15 juni 2017. In artikel 11 van de DVO is de bepaling opgenomen dat de DVO eindigt op 1 maart 2021, maar tot opzegging stilzwijgend voor een jaar wordt verlengd. Een gemeente kan de DVO één jaar voor een verlengingsperiode opzeggen. Het is daarom op dit moment, voor ieder van de drie gemeenten, belangrijk om te weten wat de mate van realisatie is van de doelen van De Connectie.

De drie gemeenten hebben daarom op 28 juni 2019 opdracht gegeven voor een evaluatie van De Connectie. Afgesproken is dat een externe partij de evaluatie uitvoert. De evaluatieopdracht is gegund aan Berenschot.

## 1.2 Onderzoeksvragen en gewenste resultaten

De hoofdvragen van de evaluatie zijn de volgende:

- Wat is de stand van zaken met betrekking tot de in het bedrijfsplan 2017 – 2020 opgenomen doelstellingen? Oftewel: in welke mate zijn de doelstellingen tot op heden gerealiseerd?
- Indien blijkt dat de doelstellingen waarvoor De Connectie is opgericht niet behaald zijn/worden: wat is daar de reden (dieperliggende oorzaak) van en welke verbeterpunten zien wij?

De vier doelen (de zogenaamde 4 K's) van De Connectie zijn door de gemeente Arnhem, Renkum en Rheden in het bedrijfsplan 2017 – 2020 als volgt geformuleerd:

- De Connectie vermindert de Kwetsbaarheid van de gemeenten op bedrijfsvoering gebied.
- De Connectie levert minimaal dezelfde Kwaliteit tegen minimaal 4% lagere Kosten.
- De Connectie biedt Kansen aan medewerkers.

De lat waarlangs geëvalueerd wordt, is het door de drie colleges vastgestelde bedrijfsplan 'Bedrijfsvoeringsorganisatie De Connectie – Bedrijfsplan 2017-2020' en de verschillende zienswijzen op dit bedrijfsplan (inclusief bijbehorende begroting).

De evaluatie richt zich op deze twee hoofdvragen en levert inzicht op in zowel feitelijke/objectiveerbare resultaten als ook verwachtingen en belevingen van verschillende belanghouders. Bijlage 6.3 bevat de gedetailleerde onderzoeksvragen per 'K'.

[27] De Connectie verzorgt ook werkzaamheden voor enkele andere partijen (onder meer ODRA, de sociale wijkteams Arnhem, Veiligheidshuis West Veluwe Vallei en Regio Arnhem, Werkplein Overbetuwe en de gemeente Rozendaal). Wij gaan er vooralsnog vanuit dat de vier doelen gelden voor de uitvoering van alle formele taken van De Connectie en dus ook voor de werkzaamheden die voor deze andere partijen worden uitgevoerd.
[28] Citaat uit het bedrijfsplan 2017-2020.

We onderscheiden twee perspectieven op het evaluatieonderzoek:

- Evalueren is terugkijken: het 'klassieke' doel van (ex-post) evalueren, is het bepalen van de mate waarin de samenwerkingsorganisatie heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen van de drie deelnemende gemeenten. Hierbij zullen wij tevens onderzoeken wat dieperliggende oorzaken zijn dat doelen -mogelijk- deels niet worden gehaald.
- Evalueren is vooruitkijken: met de gevraagde evaluatie wordt niet alleen teruggekeken op wat bereikt is. We zullen de evaluatie ook gebruiken om aan te geven of er noodzaak is tot bijsturing en welke mogelijkheden er zijn om dieperliggende oorzaken, die realisatie van doelen in de weg staan, te adresseren.

## 1.3 Evaluatiekader

In de visie van Berenschot gaat evaluerend onderzoeken uit van de mate waarin doelen tot op heden zijn gerealiseerd, de mate waarin aan gestelde randvoorwaarden is voldaan én de mate waarin een organisatie in staat is om gestelde doelen te blijven realiseren.

De doelen die politiek-bestuurlijk aan De Connectie zijn gesteld, zijn opgenomen in de hierna volgende tabel. Deze doelen vormen het evaluatiekader: een toetssteen waarlangs de bevindingen uit de evaluatie worden getoetst. Eerst gaan we in op de aanleiding die heeft geleid tot de start van De Connectie.

### Vier doelstellingen

De Connectie is opgericht met vier doelen die in de volgende tabel te zien zijn. De ambitie is deze vier doelen in 2020 te realiseren. We merken hierbij op dat op het moment van evalueren -eind 2019/begin 2020- er nog een (klein) jaar de tijd is om te werken aan realisatie van deze doelen.

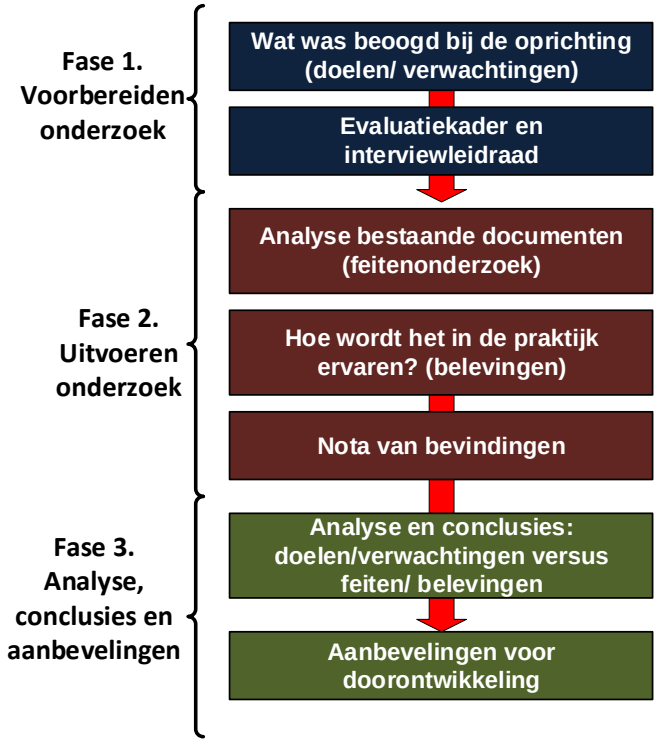
| Doelen | Toelichting op het doel (bron: bedrijfsplan 2017-2020) |
|---|---|
| De Connectie vermindert de *kwetsbaarheid* van de gemeenten op bedrijfsvoeringsgebied | • Door mensen en werkzaamheden samen te brengen, wordt de dienstverlening minder kwetsbaar. De Connectie gaat dat meten aan de hand van discontinuïteit en streeft daarbij naar een percentage lager dan 1[29]. |
| De Connectie levert minimaal dezelfde *kwaliteit*… | • Met de gemeenten is afgesproken dat zij vlak voor de start van De Connectie op 1 juli 2017, een nulmeting doen om de kwaliteit te bepalen van de dienstverlening die overgaat naar De Connectie. De Connectie doet een vervolgmeting na één jaar.<br>• Bij de start harmoniseren waar mogelijk en anders daar naar toewerken. In dat laatste geval gelden tot die tijd de bestaande kwaliteitsniveaus per gemeente.<br>• Het streven is om op termijn op elk terrein de kwaliteit van de beste gemeente als norm te hanteren. |
| …tegen minimaal 4% lagere *kosten*. | • De inbreng van de drie gemeenten is voor het startjaar 2017 in totaal bijna € 35,9 miljoen.<br>• De Connectie staat ervoor om zo snel mogelijk de processen en systemen te standaardiseren en te harmoniseren om in 2020 op een kostenniveau uit te komen dat tenminste 4% lager ligt.<br>• De belangrijkste voorwaarde voor het financiële succes van De Connectie is het harmoniseren van processen, het standaardiseren van werkwijzen en verregaande digitalisering. |

[29] Verderop in deze rapportage gaan wij nader in op de betekenis van deze zin.

| Doelen | Toelichting op het doel (bron: bedrijfsplan 2017-2020) |
|---|---|
| De Connectie biedt *kansen aan medewerkers.* | • Persoonlijke ontwikkeling en professionele groei zijn randvoorwaarden voor de kwaliteit van De Connectie. Als werkgever stelt De Connectie hier in het eerste jaar 2% en de daaropvolgende jaren 1,8% van de totale loonsom voor beschikbaar.<br>• De Connectiemedewerker vraagt zich continu af waar en hoe hij of zij van toegevoegde waarde kan zijn.<br>• Medewerkers voelen zich gesteund door het management bij hun ontwikkeling en gewaardeerd voor het werk dat zij verrichten. Er wordt gestuurd op duurzame inzetbaarheid van mensen. Onder andere door opleidingen, ruimte en verantwoordelijkheid en vitale medewerkers.<br>• Medewerkers kunnen balans aanbrengen tussen werk en privé door zelf hun werktijden te regelen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat afspraken worden nagekomen, resultaten worden behaald en dat men goed bereikbaar is.<br>• De Connectie zorgt voor minder kwetsbare functies, kennisdeling en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dat geeft rust en ruimte voor de individuele medewerker.<br>• Extra kansen voor medewerkers liggen er ook door inzet voor de beoogde veranderingen, het meebouwen aan de organisatie, job rotation (andere werkpakketten) en uitwisselingsprogramma's. Naast het werken op basis van vertrouwen en resultaatafspraken. |

## 1.4 Aanpak onderzoek

De uitvoering van de evaluatie verloopt langs drie fasen; zie de volgende figuur.




We lichten elke fase nu op hoofdlijnen nader toe.

### Fase 1. Voorbereiden onderzoek

De opzet en het gewenste resultaat van de evaluatie zijn in een startgesprek besproken met de opdrachtgever voor dit onderzoek, namelijk de vertegenwoordigers van de drie gemeenten die in het OGO zitten. Ook is door ons een concept evaluatiekader opgesteld en door het OGO vastgesteld. Verder zijn voorbereidende activiteiten verricht voor fase 2.

### Fase 2. Uitvoeren onderzoek

In fase 2 is ontvangen documentatie geanalyseerd, zijn belanghouders geïnterviewd en zijn vier interactieve sessies gehouden, namelijk met een groep van medewerkers van elk van de drie gemeenten en daarnaast met medewerkers van De Connectie. Een overzicht van de documenten, gesprekspartners en de enquête is opgenomen in de bijlagen.

Aan het einde van fase 2 maakten we een tussenstap. Alle feiten en belevingen die zijn opgehaald, hebben we verwerkt in een zogeheten 'Nota van bevindingen'. Deze nota is besproken met de opdrachtgever. Door deze tussenstap is zeker gesteld dat alle relevante bevindingen juist en volledig zijn bevonden vóórdat door ons analyses, conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd.

### Fase 3. Analyse, conclusies en aanbevelingen

In fase 3 hebben wij de bevindingen geanalyseerd, conclusies getrokken en de onderzoeksvragen beantwoord. Op basis hiervan hebben wij onze aanbevelingen voor de doorontwikkeling van De Connectie geformuleerd.

## 1.5 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit twee delen. Deel 1 bevat de analyse, conclusies en aanbevelingen. De analyse en conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen, die in deel 2 zijn opgenomen.

Deel 1 is verdeeld over de volgende twee hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2 bevat de (samenvattende) analyse en de conclusies.
- In hoofdstuk 3 hebben we op basis van de analyse en conclusies aanbevelingen geformuleerd.

Deel 2 bevat de Nota van Bevindingen. Deze bestaat uit de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk 4 beschrijft de context waarin De Connectie zich heeft ontwikkeld.
- In hoofdstuk 5 zijn onze bevindingen rond 'de vier K's' beschreven. In dit hoofdstuk worden tevens de gedetailleerde onderzoeksvragen per 'K' beantwoord.

Daarnaast bevat deze rapportage een aantal bijlagen.

# 2. Analyse en conclusies

## 2.1 Inleiding

De hoofdvraag van dit onderzoek bestaat in feite uit twee onderdelen. Deel 1 van de vraag 'kijkt terug' naar het verleden, vanaf het moment dat de doelen van De Connectie werden opgesteld en de organisatie van start ging. Deel 2 van de vraag is meer gericht op de toekomst en is gericht op wat De Connectie kan leren om in de toekomst verder te ontwikkelen. Dit hoofdstuk bevat onze analyses en conclusies aan de hand van de onderzoeksbevindingen. In dit hoofdstuk kijken we met name terug. In het volgende hoofdstuk sluiten we hierop aan met onze aanbevelingen. Deze adviezen zijn gericht op de verdere ontwikkeling van De Connectie; we kijken dan dus vooruit.

Voordat we ingaan op onze analyse en conclusies geven wij eerst een chronologisch overzicht van De Connectie.

## 2.2 Chronologie De Connectie

De volgende tabel bevat een chronologisch overzicht van De Connectie, met belangrijke gebeurtenissen en mijlpalen.

| Datum/periode | Gebeurtenis |
|---|---|
| 24 juni 2013 | Breed bestuurlijk overleg tussen vertegenwoordigers van de vijf colleges van Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum en Rheden (de zogeheten G5). In dit overleg hebben zij de gezamenlijke ambitie vastgesteld om met elkaar een duurzame en robuuste samenwerking vorm te geven op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering. |
| Eind 2014 | Oplevering haalbaarheidsstudie. Op basis van deze haalbaarheidsstudie hebben de gemeenten Lingewaard en Overbetuwe besloten om niet verder te participeren. |
| Zomer 2015 | Businesscase EY |
| 1 maart 2016 | Start IGUO, samenwerking tussen de drie gemeenten op het gebied van ICT |
| 15 december 2016 | Bedrijfsplan 2017-2020. Op basis van dit bedrijfsplan hebben Arnhem, Renkum en Rheden besloten de samenwerking aan te gaan. |
| **1 juli 2017** | **Start De Connectie, onder leiding van een interim directeur.** |
| 16 mei 2018 | Brief van de Rekenkamer Arnhem aan de gemeenteraad inzake de resultaten van een onderzoek van een zogenaamde 'ethische hacker' [30] |
| Maandag 2 juli 2018 | Start nieuwe (vaste) directeur. |
| Eind 2018 | Nulmeting ICT Arlande en onderzoek PwC naar de Informatievoorzieningsketen. |
| Januari 2019 | Acht verbeterpaden opgesteld, op basis van de rapportages van Arlande en PwC. |
| 2 januari 2019 | ICT-storing. |
| Februari 2019 | Besluit van bestuur De Connectie dat er extra geld naar De Connectie moet om de ICT-problemen op te lossen [31] |

[30] Deze ethische hacker heeft getoetst wat de (toenmalige) stand van de beveiliging was en onderzocht of de informatieveiligheid en privacy in technische zin geborgd was. De onderzoekers hebben (destijds) ernstige onvolkomenheden geconstateerd in de beveiliging van de processen en systemen. Inmiddels zijn door De Connectie op dit thema diverse verbeteringsmaatregelen doorgevoerd.
[31] Bron: eerste bestuursrapportage 2019 (pagina 13 en 14).

## 2.3 Analyse context

Deze paragraaf bevat onze analyse van de (lastige) context waarin De Connectie de doelstellingen op de vier K's moest realiseren. De analyse bespreken wij aan de hand van de volgende thema's:

- De gehaaste start van de organisatie, zonder nulmetingen op kwaliteit en ingebrachte budgetten.
- Onduidelijkheid rondom het ingebrachte takenpakket en de wijze waarop de 'knip' is aangebracht.
- Achterblijvende investeringen in ICT en mensen vóór de start.
- Harmonisatie en standaardisatie.

Om de prestaties van De Connectie te verbeteren zijn januari 2019 acht verbeterpaden gedefinieerd; aan het einde van deze paragraaf gaan we daarop in.

### Gehaaste start

Er was -ondanks- de lange aanloopperiode, volgens vele respondenten sprake van een gehaaste start van De Connectie per medio 2017. [32] Uit de gesprekken komt namelijk naar voren dat er druk is gezet op het starten van de samenwerking per medio 2017; dit betekende al een vertraging van een half jaar.

Mede vanwege deze gehaaste start en het idee om vanuit de samenwerking verder te gaan ontwikkelen (bouwen) werden taken, formatie, budgetten en ICT-apparatuur 'as is' overgedragen, vanuit het idee om vanuit de samenwerking verder te bouwen/ontwikkelen. Dit had een aantal gevolgen:

- Er is geen (brede) nulmeting[33] gedaan naar het kwaliteitsniveau. Hierdoor bestond er geen gedeeld beeld bij de gemeenten over de definitie van kwaliteit, welk kwaliteitsniveau de drie gemeenten hadden én welk kwaliteitsniveau geambieerd werd door de verschillende partijen. Dat zorgde ervoor dat er geen gedeeld beeld was over de (definitie van de) K van kwaliteit.
- Er is -in aanvulling op de vorige bullet- geen nulmeting gedaan naar de kwaliteit van de ingebrachte ICT-systemen/apparatuur.
- Er was onvoldoende duidelijkheid over de exacte knip in het takenpakket. Dit had onder meer betrekking op inkoop & aanbesteding, personeels-/ salarisadministratie, basisregistraties en facilitaire zaken. Daarnaast was er onduidelijkheid over de over te dragen budgetten; aanpassingen hebben geleid tot zogenaamde kadercorrecties. Ten slotte was er ook onduidelijkheid over de adviesuren van DIV, ICT en facilitair. [34]
- Er is geen analyse uitgevoerd in hoeverre de begrote, door de gemeenten in te brengen budgetten (waar de begroting van De Connectie op was gebaseerd) overeenkwamen met de feitelijke uitgaven op jaarrekeningbasis. Met name bij de investeringsbudgetten ten aanzien van ICT gold dit; hier zaten (grote) verschillen wat gemeenten in de begroting hadden en wat feitelijk werd uitgegeven. De omvang van deze verschillen is nooit becijferd (voor zover ons bekend).

---

[32] Op ICT, HRM en Belastingen werd overigens al enige tijd vóór de feitelijke start medio 2017 samengewerkt, echter zonder juridische grondslag.

[33] Met 'breed' bedoelen we bijvoorbeeld het inhoudelijke kwaliteitsniveau van ICT qua apparatuur, software en organisatie (medewerkers en processen), de kwaliteit van de ingebrachte gegevensbestanden van (onder meer) belastingen, basisregistraties en de personeels- en salarisadministratie, de ervaren kwaliteit van dienstverlening, de ingebrachte budgetten (begroting versus realisatie/jaarrekening) etc. Verder gaat het dan ook om mogelijke achterstanden (werkvoorraden) bij bijvoorbeeld Belastingen en, Basisregistraties en achterstanden bij digitalisering van archieven (conform de eisen vanuit -bijvoorbeeld- de Omgevingswet).
We merken hierbij op dat de gemeente Rheden wel een belevingsonderzoek over de kwaliteit van de dienstverlening heeft uitgevoerd. Er is hierbij sprake van twee metingen: juni 2017 en medio 2018. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd door Moventem. Verder is in de eerste helft van 2016 een nulmeting voor GemICT uitgevoerd door team Onderzoek & Statistiek. Zie verder paragraaf 5.3.1.

[34] Dit is voor de gemeente Rheden in de afgelopen jaren een van de belangrijke knelpunten geweest in de dienstverlening van De Connectie.

### Onduidelijkheid rondom ingebrachte takenpakket en de 'knip'

Mede als gevolg van de gehaaste start en het 'as is' overdragen van taken beschikte De Connectie bij de start medio 2017 niet over een producten-en dienstencatalogus (PDC) met kritieke prestatie indicatoren (KPI's) en daarvan afgeleide dienstverleningsovereenkomst (DVO). Met name in de beginjaren was er daardoor onduidelijkheid bij de gemeentelijke medewerkers (klanten van De Connectie) over welke dienstverlening nu precies van De Connectie verwacht mag worden. Het gaat dan om de vraag: wanneer hoort een taak tot het basistakenpakket, en wanneer is sprake van maatwerk of meerwerk?

Er zijn daarbij verschillen tussen de gemeenten waar precies de 'knip' is gelegd. En er zijn ook verschillen in de ingebrachte taken. Bij Renkum en Rheden is bijvoorbeeld soms wel de beleidstaak overgedragen, terwijl dit bij Arnhem niet is gebeurd; het gaat dan bijvoorbeeld om de taakgebieden Facilitair, ICT en DIV.

Daarnaast geven diverse gesprekspartners (zowel ambtelijk als bestuurlijk) aan niet de toegevoegde waarde te zien van bepaalde taken die zijn ingebracht. Het gaat dan met name om de taak c.q. de toegevoegde waarde van het onderbrengen van het bestuurssecretariaat en management support bij De Connectie.

### Achterblijvende investeringen in ICT en mensen

Vooruitlopend op de start van IGUO (per 1 maart 2016 op het gebied van ICT) en de start van De Connectie (per 1 juli 2017) werd er niet (of beperkt) nog geïnvesteerd in ICT-apparatuur[35], software en organisatie (mensen en processen). Arnhem heeft bijvoorbeeld grootschalige ICT-investeringen in de laatste anderhalf jaar voor de start uitgesteld. De gedachte hierachter was het voorkomen van desinvesteringen, door vanuit de samenwerking verder te bouwen/ontwikkelen. Een begrijpelijke keuze, maar het had wel tot gevolg dat De Connectie in 2017 startte met verouderde apparatuur, die bovendien nog niet geharmoniseerd was tussen de drie gemeenten.

### Harmonisatie en standaardisatie

Harmonisatie van beleid en standaardisatie van werkprocessen is cruciaal voor het realiseren van doelstellingen op de vier K's. Hoe gedifferentieerder de producten en diensten, oftewel hoe meer maatwerk De Connectie moet leveren, des te gecompliceerder en tijdrovender zijn de werkzaamheden. De winst op het gebied van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid als gevolg van de samenwerking blijft dan achter. Vandaar dat harmonisatie en standaardisatie als randvoorwaarde is genoemd in het bedrijfsplan.

De nu volgende tabel geeft inzicht in de stand van zaken qua harmonisatie en standaardisatie.

| Team/ taak | Status harmonisatie systeem/inrichting/processen |
|---|---|
| Financiële administratie | Per 1 januari 2020 is er één financieel systeem. De werkprocessen zijn echter nog niet volledig geharmoniseerd en gestandaardiseerd. |
| Belastingen | Het taxatiesysteem is begin 2019 aanbesteed. Daarna is het ingericht en heeft in 2019 ook de herwaardering in het geharmoniseerde systeem plaatsgevonden[36].<br>De aanbesteding van de belastingapplicatie was vertraagd. De geplande implementatie vindt medio 2020 plaats.[37] |
| Inkoop en aanbesteden | Renkum en Rheden liften mee met de systematiek van de gemeente Arnhem (zo blijkt uit de gesprekken). Bovendien is het een adviesdienst, met beperkte afhankelijkheid van systemen. Er zijn gezamenlijke aanbestedingen gedaan, dat levert ook besparingen op. |

[35] Rheden had een lease constructie en heeft dus in beperktere mate verouderde apparatuur geleverd.
[36] Belastingen is daardoor in staat om in 2020 aan de taakstelling op personele vlak te voldoen.
[37] Bron: 1e bestuursrapportage 2019.

| Team/ taak | Status harmonisatie systeem/inrichting/processen |
|---|---|
| DIV | Alle drie de gemeenten hebben hetzelfde zaaksysteem, maar met een andere inrichting waardoor het werkt als drie afzonderlijke zaaksystemen. De huidige leverancier van het zaaksysteem heeft besloten om het systeem uit te faseren. Dit biedt de mogelijkheid om op termijn gezamenlijk te gaan aanbesteden en de processen meer op elkaar af te gaan stemmen. Voor de manier waarop dit zal gebeuren, zijn nog veel variaties mogelijk. Er is een project gestart voor aanbesteding van een gezamenlijke scanstraat. |
| Facilitaire zaken/ Servicedesk/ Bodes | Er is één facilitair managementinformatiesysteem (Topdesk) per 1 maart 2018. De werkprocessen en invulling van deze taken zijn echter nog verschillend per gemeente. |
| Personeels-/ salarisadministratie | Er is één E-HRM-systeem per 1 januari 2017.<br>Daarnaast bleek uit de gesprekken dat er verschillende beelden zijn over de mate en consequenties van harmonisatie en de mate van efficiëntie in de processen. Een voorbeeld wat werd genoemd is de WNRA: er zijn verschillende brieven per gemeente, wat leidt tot extra werk bij De Connectie. |
| Secretariaat | N.v.t. |
| Basisregistraties | Er zijn nu nog drie verschillende (ingerichte) applicaties. Alleen de BAG-applicatie is recent geharmoniseerd vanwege de vereisten voor BAG 2.0. Er is wel een plan van aanpak voor de verdere harmonisatie van de software en de doorontwikkeling van het stelselbeheer (bron: 2e bestuursrapportage 2019). In 2020 wordt besloten over dit plan van aanpak.<br>Basisregistraties is overigens pas in 2018 overgekomen. |
| Informatie- en communicatie-technologie (ICT) | Opslag van data en verwerking van e-mail zijn gecentraliseerd en geconsolideerd. Alle medewerkers van De Connectie werken in één nieuw digitale werkplek omgeving. Deze werkplek is de nieuwe doelomgeving (genaamd 'GEMICT') voor de drie gemeenten. Het samenvoegen van de verschillende omgevingen tot één gezamenlijke omgeving is onderdeel van het programma 2!Connect.<br>Centralisatie en consolidatie van applicaties die binnen het domein van De Connectie vallen is gestart. Enkele systemen zijn inmiddels gecentraliseerd (bijvoorbeeld het hierboven reeds genoemde financieel systeem) en voor de andere systemen is een traject opgestart.<br>Centralisatie en consolidatie voor de businessapplicaties van de gemeenten heeft nog niet plaatsgevonden. Het RCIOO komt hiervoor met een richtlijn. |

### Harmonisatie van bedrijfsvoeringssystemen wordt in 2021 gerealiseerd

Uit de voorgaande tabel kunnen we de conclusie trekken dat -op het zaaksysteem na- de huidige planning is dat in 2021 veel van de (bedrijfsvoerings)systemen geharmoniseerd zijn. Daarmee zijn overigens nog niet alle onderliggende processen en werkwijzen geharmoniseerd.

Het traject om de bedrijfsvoeringssystemen te harmoniseren[38] met de onderliggende werkprocessen is dus nog in volle gang. Dit had (en heeft) tot gevolg dat de overgekomen medewerkers de eigen werkwijze vanuit de gemeente (waar ze vandaan kwamen) grotendeels (nog) voortzetten. Dit terwijl de taakstelling om het kosten-doel c.q. de taakstelling te realiseren wel gelijk vanaf de start ging lopen. [39] Dit zette druk op de medewerkers van De Connectie.

In de gesprekken met medewerkers (via zogenaamde 'Mentimetersessies') en interviews met functionarissen van zowel De Connectie als gemeenten blijkt dat er op veel plaatsen nog veel 'couleur locale' aanwezig is die zorgt voor minder efficiëntie bij De Connectie.

### Vertraging in harmonisatie zaaksysteem

Een belangrijk systeem wat nog niet geharmoniseerd is, is het zaaksysteem. De licenties van deze systemen zijn in eigendom bij de gemeenten. De gemeenten maken wel gebruik van hetzelfde zaaksysteem, maar hebben deze

[38] Een belangrijke vertragende factor hierbij waren de aanbestedingsprocedures.
[39] Hierbij moet opgemerkt worden dat circa € 500.000 van het (incidentele) transitiebudget beschikbaar was voor de harmonisatie-opgave. Bron: bedrijfsplan, pagina 27.

verschillend ingericht. Dit betekent voor de DIV-medewerkers extra werk. Het komen tot één zaaksysteem is echter een grote opgave die waarschijnlijk niet in één jaar af te ronden valt (zo blijkt uit de gesprekken).

### Harmonisatie van systemen voor het primair proces blijkt complex

Een belangrijke kans qua harmonisatie en standaardisatie is het harmoniseren van de applicaties in het primair proces van de gemeenten. Naarmate deze systemen meer geharmoniseerd worden, wordt het informatiemanagement en het IT-beheer eenvoudiger. Er zijn echter diverse uitdagingen om dit te realiseren, zo komt uit het onderzoek naar voren. We noemen:

- Eén van de gemeenten is primair een Pink-gebruiker (Rheden), terwijl de andere twee Centric hebben.
- Er is geen gezamenlijke ICT-strategie bij de drie opdrachtgevende gemeenten, met een gelijke afweging van de belangen van innovatie, kostenefficiëntie en maatwerk.
- De keuzes die de gemeenten gemaakt hebben om taken zelf uit te voeren versus uit te besteden zijn verschillend[40].

### Acht verbeterpaden

Om de prestaties van De Connectie te verbeteren zijn begin 2019 acht verbeterpaden gedefinieerd. Deze staan weergegeven in de nu volgende tabel. Deze verbeterpaden vloeien voort uit de nulmeting ICT van Arlande en het onderzoek van PwC naar de Informatievoorzieningsketen. Dit maakt dat de verbeterpaden een focus hebben op het versterken van de informatievoorzieningsketen (waaronder de ICT-dienstverlening).

| Categorie | Verbeterpad |
|---|---|
| Organisatie, gemeenten, OGO en De Connectie breed | 9. Herijking doelstelling De Connectie<br>10. Governance<br>11. ICT-dienstverlening |
| Medewerkers, gemeenten, OGO en De Connectie breed | 12. Mensen/medewerkers; Cultuur, samenwerking, klantgerichtheid en professionaliteit |
| Voornamelijk De Connectie intern gericht, hoewel elk proces meer of minder sterke raakvlakken heeft met de gebruikersorganisatie(s) | 13. ICT-processen (de procesbasis op orde)<br>14. ICT-achterstallig onderhoud (de infrastructurele basis op orde)<br>15. ICT-consolidatie<br>16. 8.1 Harmonisatie applicaties binnen De Connectie (verantwoordelijkheid De Connectie) |
| Gemeenten | 9. 8.2 Harmonisatie applicaties bij gemeenten (verantwoordelijkheid afzonderlijke gemeenten) en in gezamenlijkheid (verantwoordelijkheid OGO) |

Naast voorgenoemde acht programmatische verbeterpaden zijn een tweetal thema's benoemd die in alle acht verbeterpaden een plek krijgen:

- Informatie- en ICT-beveiligingsaspecten.
- ICT-continuïteit.

Na deze analyse van de context presenteren wij in de volgende paragrafen onze hoofdconclusies per 'K'.

## 2.4 Conclusie Kosten

Deze paragraaf bevat onze conclusie ten aanzien van de stand van zaken wat betreft de ten doel gestelde besparingen (bezuinigingen/taakstellingen).

In het bedrijfsplan staat het doel inzake Kosten als volgt beschreven.

[40] Renkum en Arnhem hebben bijvoorbeeld taken belegd bij de ODRA.

De inbreng van de drie gemeenten is voor het startjaar 2017 in totaal bijna € 35,9 miljoen De Connectie staat ervoor om zo snel mogelijk de processen en systemen te standaardiseren en te harmoniseren om in 2020 op een kostenniveau uit te komen dat tenminste 4% lager ligt. De belangrijkste voorwaarde voor het financiële succes van De Connectie is het harmoniseren van processen, het standaardiseren van werkwijzen en verregaande digitalisering.

In tabel 7.5 is in beeld gebracht dat de begroting van De Connectie in 2019, 4,45% lager en in 2020, 8,54% is. Daarmee is de doelstelling om een besparing van tenminste 4% te realiseren in beeld. In aanvulling op deze doelstelling moet De Connectie in 2020 ook het transitiebudget van € 4,4 miljoen hebben terugverdiend.

De Connectie kreeg daarmee in het bedrijfsplan drie financiële (sub-)doelstellingen mee:

- In 2020 een kostenniveau (= taakstelling) realiseren dat tenminste 4% lager ligt.
- In 2020 8,54% lagere kosten ten opzichte van de startbegroting. In de begroting is echter gerekend met een besparingsbedrag van € 4,067 miljoen in 2020. Ten opzichte van de inbreng van gemeenten (€ 5,9 miljoen) is dit feitelijk een percentage van 11,3 %.
- Het terugbetalen van het transitiebudget van € 4,4 miljoen.

Bij het analyseren van de mate waarin de financiële taakstellingen zijn gerealiseerd, hebben we rekening gehouden met het feit dat na de start van De Connectie er circa dertig mutaties zijn geweest op het oorspronkelijke budget. Deze mutaties waren het gevolg van:

- Zogenaamde kadercorrecties. De snelle, gehaaste start per 1 juli 2017 had onder meer tot gevolg dat er geen nulmetingen hebben plaatsgevonden qua ingebrachte budgetten versus feitelijk uitgegeven bedragen (‘due diligence’), qua kwaliteit van dienstverlening en dergelijke. Bij de start was er daardoor onvoldoende duidelijkheid over de stand van zaken met betrekking tot ICT, over de gewenste inhoud en kwaliteit van dienstverlening, over de exacte knip in het takenpakket en over de feitelijk benodigde budgetten. Het gevolg hiervan is dat er in de eerste jaren op diverse onderdelen bijstellingen hebben plaatsgevonden.
- Autonome ontwikkelingen, bijvoorbeeld loon- en prijsontwikkelingen.
- Aanvullende taken en maat- en meerwerk.

Onze conclusie is dat de doelstelling uit het bedrijfsplan van 4% in de begroting van De Connectie (ruim) is gehaald, maar later dan oorspronkelijk voorzien, namelijk in 2021 in plaats van 2020. Dit betreft een taakstelling op de begroting van De Connectie ten opzichte van de kosten van de gemeenten vóór De Connectie. Tevens is het doel om het transitiebudget van € 4,4 miljoen terug te betalen gerealiseerd.

De doelstelling van 11,3% taakstelling verwerken in 2021 wordt niet gerealiseerd. Dit is het gevolg van het bijstellen van de taakstellingen op ICT (€ 2,2 miljoen) en Belastingen (€ 0,5 miljoen). Achteraf stellen wij vast dat deze doelen niet realistisch waren, mede gezien de snelle start van De Connectie en de stand van zaken van ICT bij overdracht (namelijk achterstallig onderhoud). De taakstellingen zijn gebaseerd op de businesscase die door EY is opgesteld. Deze ging uit van een bandbreedte tussen 4% en 9% besparing. Bij de start is deze tweede doelstelling van 11,3% dus zelfs over de maximale bandbreedte heen geformuleerd en daarmee zeer risicovol.

Bij deze conclusie dat de 4% doelstelling op de begroting van De Connectie (ruim) gerealiseerd is, hebben we een aantal nuanceringen. De beeldvorming is dat ‘er steeds geld bij moest bij De Connectie’.

Beeldbepalend zijn de extra noodzakelijke investeringen die in ICT gedaan moesten worden. Bij overdracht was echter sprake van gebreken in de ICT-organisatie (medewerkers en processen), -software, informatiemanagement,

netwerk en apparatuur. [41] Dat beeld verschilde per gemeente, omdat gemeenten het deels verschillend hadden georganiseerd. Hierdoor is een groot deel van de taakstelling op ICT niet realistisch gebleken. Om vanaf 2019 toch binnen het gestelde financiële kader te blijven, heeft het bestuur van De Connectie een aantal bijsturingsmaatregelen getroffen. Het gaan dan met name om bezuinigingen op ICT, Managementondersteuning, Inkoop en Aanbesteding, Facilitaire Zaken en Belastingen. Vanuit financieel oogpunt zijn dit succesvolle bijsturingsmaatregelen. Wel plaatsen wij hierbij de kanttekening dat enkele maatregelen direct effect hebben op andere 'K's' uit de doelstellingen, met name Kwaliteit. [42]

Een tweede nuancering op de realisatie van de 4% doelstelling heeft betrekking op door de gemeenten gemaakte kosten voor coördinatie en aansturing; deze zijn (door gemaakte keuzes) in de drie gemeenten aanzienlijk. Het gaat dan onder meer om de demandmanagers en het deels, in afwijking van het bedrijfsplan, in stand houden van bezetting bij de gemeenten op functies als CIO en CISO. Daarnaast wordt er door diverse gemeentelijke medewerkers tijd gestoken in de aansturing van en overleggen met De Connectie. Het gaat dan bijvoorbeeld om OGO, RCIOO en het controllersoverleg.

De 'K' van Kosten is de enige K die concreet gedefinieerd was. Wij concluderen dat er vooral gestuurd is op realisatie van deze K. Maatregelen om binnen het financiële kader te blijven, hadden een negatieve impact op realisatie van de andere drie 'K's, zo blijkt uit het onderzoek. [43] Bij de andere K's lichten wij dit nader toe.

## Beschouwing inzake Kosten: drie perspectieven

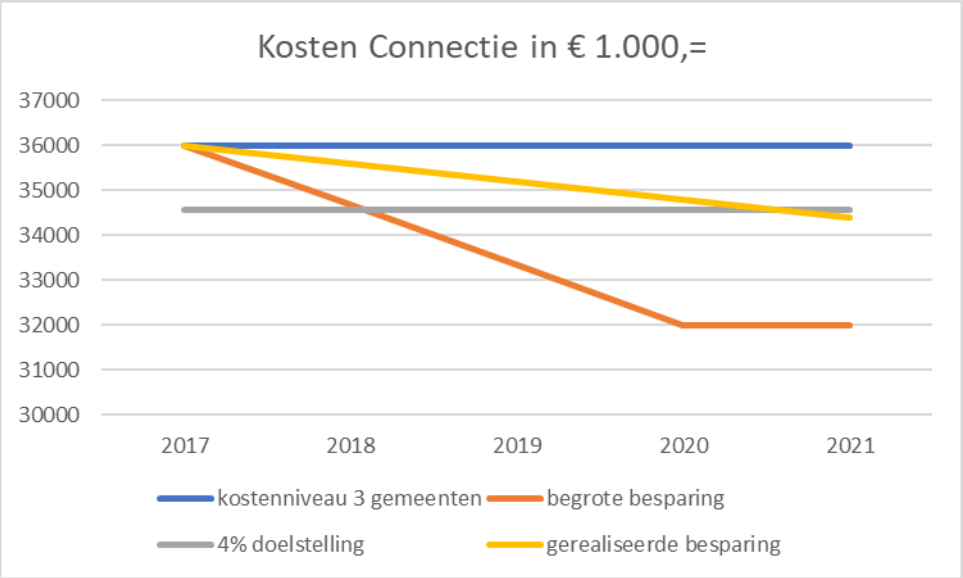
Bij de beoordeling van het gerealiseerde financiële resultaat zijn volgens ons drie perspectieven van belang.

### Eerste perspectief: realiseren taakstelling

Het eerste is het perspectief van het kostenniveau van De Connectie. Door het vergelijkbaar maken van de ingebrachte kosten van 2017 met het huidige kostenniveau (2020/2021) kunnen we concluderen dat De Connectie een kostenbesparing heeft gerealiseerd van ruim 4%, maar niet de ambitieuze besparing van 11,3% (die in 2017 voor 2021 was beoogd).

Onze beoordeling is dat de cijfers in de startbegroting te ambitieus waren. Het glas is daarmee wat ons betreft meer dan halfvol. Schematisch ziet het er als volgt uit:

[41] We merken hierbij op dat bij Rheden de ICT-hardware was gefinancierd via een leaseconstructie. Daarom was de IT-hardware grotendeels up-to-date.
[42] Het gaat dan om het niet invullen van de vacature kwaliteitsmedewerker belastingen en inkoop en aanbesteding. Daarnaast wordt de besparing op managementsupport (7 fte in totaal) door de gemeenten ook ervaren als kwaliteitsverlies. Door op deze taak te bezuinigen wordt in feite werk verschoven van De Connectie naar de gemeenten.
[43]We merken hierbij op dat veel gemeenten de afgelopen jaren te maken hebben gehad met een dominantie van de financiële rationaliteit, die ingegeven wordt door de lastige financiële positie waarin veel gemeenten zich de afgelopen jaren bevonden. De gemeenschappelijke regelingen waarin gemeenten deelnemen hebben als gevolg daarvan ook te maken met strakke financiële kaders..




### Tweede perspectief: vergelijking met kostenniveau van de drie gemeenten (zonder samenwerking)

Het tweede perspectief is het perspectief van het totale kostenniveau van de drie gemeenten samen. Het gaat dan om de beantwoording van de vraag hoe de integrale kosten (kosten De Connectie, aansturingskosten in eigen organisatie en 'verborgen kosten') zich verhouden tot de kosten indien de drie gemeenten de taken nog zelf zouden uitvoeren. Er is geen zekerheid over de ontwikkeling van de kosten indien de gemeenten zelf de taken nog zouden uitvoeren, maar het is aannemelijk dat in dat geval de kosten zouden zijn toegenomen. [44] Dat is in de hiernavolgende grafiek in de stippellijn weergegeven. Dit kan uiteraard per gemeente verschillen.

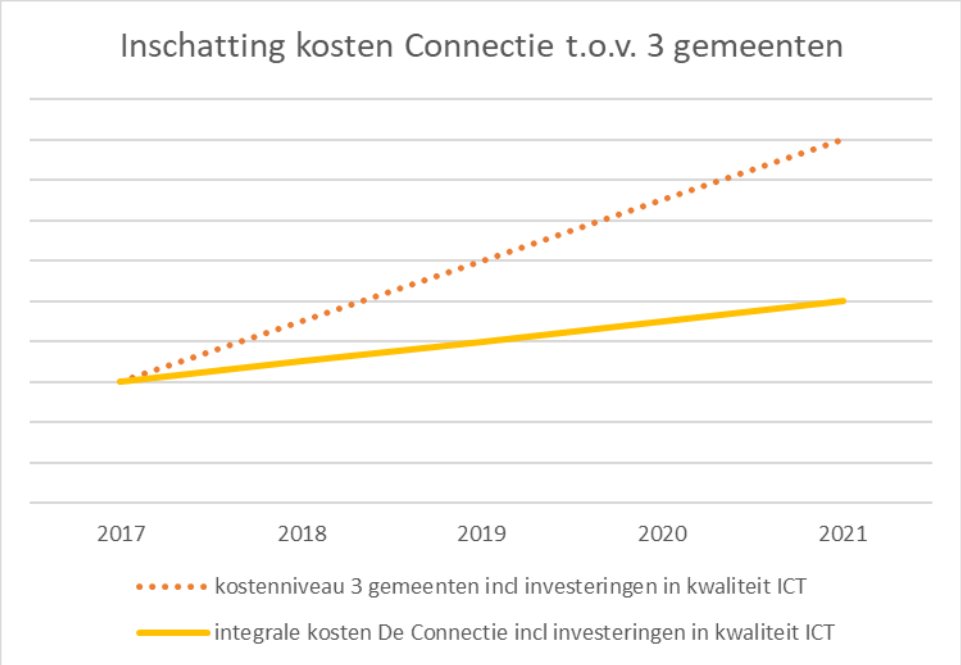
Deze kostenontwikkeling zonder samenwerking zou -voor een zuivere vergelijking- afgezet moeten worden tegen de huidige, integrale kosten[45] bij uitvoering van de taken door De Connectie. Het is dan van belang om rekening te houden met het volgende:

- De kosten voor coördinatie en aansturing zijn (door gemaakte keuzes) in de drie gemeenten aanzienlijk. Onze inschatting is dat deze circa 50% van de besparing op directe kosten beslaan. Dit wordt verklaard (veroorzaakt) door het aantal demandmanagers, de aansturing van de GR en deels, in afwijking van het bedrijfsplan, het in stand houden van bezetting bij de gemeenten op functies als CIO en CISO. Ook dit kan per gemeente verschillen.
- Voor de vergelijking zijn ook de investeringen in kwaliteit van ICT meegenomen.

Alles bij elkaar leidt dat er toe dat de totale kosten voor gemeenten (kosten De Connectie, extra investeringen en kosten aansturing en coördinatie) als collectief licht zijn gestegen ten opzichte van de kosten in 2017. Dat is de gele lijn in de hiernavolgende grafiek.

[44] Bijvoorbeeld vanwege investeringen in betere kwaliteit van ICT-systemen en organisatie, en loon- en prijsontwikkelingen.
[45] Daaronder verstaan wij de directe kosten, de kosten van aansturing en de kosten voor extra investeringen in ICT om op het gewenste kwaliteitsniveau te komen.

Vanuit het bredere, integrale kostenperspectief is niet exact vast te stellen wat het financiële resultaat van de overgang van taken van gemeenten naar De Connectie is. Wel kunnen we stellen dat als de taken nog in eigen beheer waren uitgevoerd het kostenniveau in 2021 voor de gemeenten als collectief hoger had gelegen (met name omdat de investeringen in ICT-apparatuur, software en de ICT-organisatie (medewerkers en processen) nodig waren geweest).




### Derde perspectief: politiek-bestuurlijke beeldvorming

Het derde perspectief is dat van de politiek-bestuurlijke beeldvorming. In het kader van het onderzoek hebben wij gesproken met wethouders en gemeenteraadsleden van de drie deelnemende gemeenten. De rode draad uit deze interviews is dat zij het beeld hebben dat De Connectie heeft geleid tot extra kosten. En ook dat zij zich keer op keer verrast voel(d)en door noodzakelijke extra investeringen en uitgaven. De bijstellingen van taakstellingen voelen als 'verlies'. Terwijl het feitelijk geen nadeel betrof, maar een minder groot voordeel. Deze beeldvorming wordt versterkt door mediaberichtgeving en incidenten.

Het laatst genomen besluit bepaalt het bestuurlijke en politieke oordeel het meest, daar heeft De Connectie in de beeldvorming last van. Het benadrukt het grote belang voor alle betrokkenen om regelmatig over de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen binnen De Connectie te communiceren naar gemeenteraden en colleges.

## 2.5 Conclusie Kwaliteit

Omdat -wat betreft de K van kwaliteit- bij de start van De Connectie geen kwaliteitseisen zijn vastgelegd of een nulmeting is uitgevoerd, kan een beoordeling van de kwaliteit(sontwikkeling) van De Connectie alleen indirect aangegeven worden, met name via inschattingen van respondenten. Ten behoeve van deze opdracht hebben wij het begrip Kwaliteit onderverdeeld in de volgende twee aspecten:

- De kwaliteit van de door medewerkers van de gemeenten ervaren dienstverlening.
- De inhoudelijke kwaliteit van het geleverde product of dienst. Het gaat dan bijvoorbeeld om de stabiliteit van de ICT-infrastructuur, de correcte berekening van salarissen en het oordeel van de Waarderingskamer over de taxaties.

Wij werken beide aspecten van kwaliteit nu nader uit.

## Kwaliteit van dienstverlening

Doordat er geen brede nulmeting is gedaan, kan ook geen antwoord gegeven worden op de vraag of het kwaliteitsniveau voor elke gemeente gelijk gebleven is. Wel komen uit het onderzoek sterke indicaties dat de kwaliteit van de (feitelijke) dienstverlening gedaald is. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de Mentimeter-bijeenkomsten met de medewerkers van de gemeenten. [46] In de eerste plaats scoren vier van de negen afdelingen in de ogen van de medewerkers een onvoldoende voor de kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast werden in de drie bijeenkomsten veel voorbeelden (casuïstiek) aangedragen waar de achterblijvende kwaliteit van dienstverlening uit bleek. [47] Het ging dan bijvoorbeeld om ervaringen met de frontoffice en ervaringen met projecten. Dit verschilt overigens per taakgebied en per gemeente. [48]

### Dieperliggende oorzaken

We gaan nu in op de verschillende dieperliggende oorzaken die hiervoor uit het onderzoek naar voren komen. Deze factoren beïnvloeden elkaar bovendien.

We hebben deze dieperliggende oorzaken geclusterd in de volgende thema's:

- Conflicterende doelen: verlaging van kosten (taakstellingen) versus verhoging van kwaliteit.
- Verzakelijking ten behoeve van kostenbeheersing.
- Competenties medewerkers.
- Ingebrachte takenpakket.
- Governance.

### Oorzaak 1. Conflicterende doelen: verlaging van kosten (taakstellingen) versus verhoging van kwaliteit

De Connectie startte met vier conflicterende doelen: taakstellingen (efficiencydoel) aan de ene kant en verbetering van kwaliteit (van dienstverlening), vermindering van kwetsbaarheid en verhoging van kansen voor medewerkers anderzijds. In de context waarin De Connectie is opgestart, zien wij dit als een onmogelijke opgave. Zoals eerder opgemerkt is er vooral gestuurd op kosten(beheersing) en niet op de andere K's.

Dit had onder meer zijn uitwerking bij de frontoffice (servicedesk), zo komt uit het onderzoek naar voren. Bij de start van De Connectie is beoogd om bij de frontoffice-medewerkers in te zetten met een generiek profiel, tegen een relatief lage schaal. De frontoffice-medewerkers konden daardoor geen inhoudelijk antwoord geven op de vragen van klanten, en zijn voor antwoorden afhankelijk van medewerkers in de backoffice, die wel over de benodigde kennis beschikken. Deze hebben echter te maken met schaarste aan tijd (vanwege de taakstellingen), waardoor het lang kan duren voordat er een antwoord komt. Klanten gaan daardoor opnieuw bellen, met de vraag waar het antwoord blijft. De wachttijden die al lang waren bij de frontoffice (soms meer dan een half uur, vanwege beperkte formatieve capaciteit) namen daardoor verder toe.

---

[46] In Rheden is er wel een nulmeting en een 1-meting gedaan naar de kwaliteit van dienstverlening door Moventem. In de onderzoeken van Moventem zijn echter andere vragen gesteld over de kwaliteit van dienstverlening dan in de Mentimetersessies (2019). Indien we kijken naar de algemene rapportcijfers voor de kwaliteit van dienstverlening per afdeling, dan zien we dat deze dalen van 2017 naar 2019 voor alle afdelingen (behalve voor Belastingen).

[47] Dit zorgt weer -zoals aangegeven in de paragraaf over de K van Kosten- voor extra kosten bij de gemeenten voor coördinatie en aansturing.

[48] We merken hierbij op dat -zoals ook in de inleiding van de paragraaf aangegeven- er sprake is van een verschil tussen de ervaren kwaliteit van dienstverlening en de inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening. Dit onderdeel betreft de ervaren kwaliteit van dienstverlening; verderop in deze paragraaf gaan we in op de inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening.

### Oorzaak 2. Verzakelijking ten behoeve van kostenbeheersing

Ten behoeve van kostenbeheersing was het voor De Connectie belangrijk om scherp in de gaten te houden wanneer een bepaalde dienst tot het basispakket hoort, of dat het maatwerk of meerwerk is. Sinds enige tijd start De Connectie een opdracht pas als er eerst een formeel akkoord ligt (voor maatwerk of meerwerk). In het beginjaar werd namelijk gestart zonder formeel akkoord, waarbij naderhand 'gedoe' ontstond met de klant over facturen. [49]

Een andere exponent van verzakelijking is het toepassen van het zogenaamde 'click, call, face'-principe in de dienstverlening. De 'click', oftewel het als klant van De Connectie zoveel als mogelijk via de website afnemen van diensten of beantwoorden van vragen (via de zogenaamde FAQ lijst) is -zo blijkt uit de gesprekken- met name in de beginperiode nog niet goed van de grond gekomen, mede als gevolg van tijdgebrek[50] bij de verantwoordelijken voor dienstverlening. Om van de 'face' gebruik te kunnen maken zullen klanten voor sommige diensten (met name ICT) naar de locatie in Arnhem moeten gaan, wat klanten -met name uit Renkum en Rheden- tijd kost. Gevolg is dat klanten gaan bellen, oftewel de 'call'. Hiervoor is -zoals eerder aangegeven- beperkt formatie beschikbaar bij de frontoffice, waardoor er lange wachttijden ontstaan. Dit wijkt af van wat de klanten van De Connectie, met name de klanten van Renkum en Rheden, gewend waren (namelijk maatwerk, nabijheid en flexibiliteit). Om de taakstelling c.q. het doel van 'K' van kosten te realiseren te halen is hierop veel minder ingezet door De Connectie. Dat leidt tot ontevreden klanten, met name in Renkum en Rheden. Daarbij waren de klanten c.q. de medewerkers van de drie gemeenten niet voorbereid (opgeleid) om om te gaan met de meer zakelijke dienstverlening vanuit De Connectie.

### Oorzaak 3. Competenties medewerkers

Uit gesprekken kwam naar voren dat medewerkers niet altijd beschikten over de benodigde competenties voor de functie. Voor de meeste medewerkers gold dat het werk complexer van aard was dan ze gewend waren in de oude gemeente, onder meer omdat er diensten verleend moesten worden aan drie gemeenten (in plaats van één). Dat maakte dat van medewerkers -ook voor medewerkers die geplaatst werden volgens het principe 'mens volgt werk'- meer gevraagd werd (en wordt) dan voorheen in de gemeente. Zij moesten zich eerst inwerken in de nieuwe functie in een nieuwe context met een deels gewijzigd takenpakket. [51]

Door de grote span of control van managers in de beginperiode hadden deze zeer beperkt tijd om medewerkers te begeleiden bij de benodigde aanpassingen en bij het inwerken. Daarnaast was er door de werkdruk in de beginjaren weinig ruimte voor scholing. Dit zorgde voor een verlaging van de kwaliteit van dienstverlening. Een hieraan gerelateerde oorzaak is dat verloop onder medewerkers leidde tot verlies aan kennis en daarmee tot verlaging van kwaliteit en continuïteit.

### Oorzaak 4. Ingebrachte takenpakket

Wat de ervaring van kwaliteit van de geleverde diensten verder beïnvloedt is dat er -zo hebben vele respondenten aangegeven- een paar specifieke discussies bestaan rondom het ingebrachte takenpakket. Het gaat dan met name om het bestuurssecretariaat en management support. Voor diverse respondenten (ambtelijk en bestuurlijk) is niet duidelijk wat de meerwaarde is van het inbrengen van deze taken in De Connectie.

---

[49] Maatwerk is bijvoorbeeld dienstverlening op locaties anders dan de stadskantoren. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit niet bij alle klanten (=medewerkers van de gemeenten) bekend is, wat kan leiden tot irritaties over en weer.
[50] Opnieuw komt dit door de beperkte formatieve capaciteit, als gevolg van de taakstellingen.
[51] Daarnaast was een neveneffect dat oude taken soms niet volledig konden worden overgenomen, waardoor er gaten in de dienstverlening ontstonden. En dat leidde weer tot discussies tussen gemeenten en De Connectie over de dienstverlening.

Wat als vervelend ervaren wordt is dat primair een manager bij De Connectie bepaalt wat een secretaresse wel of niet mag doen voor een bestuurder of manager van een gemeente. Deze wil dat juist zelf kunnen bepalen (zonder hierover te hoeven schakelen met het management van De Connectie).

### Oorzaak 5. Governance

Een laatste aandachtspunt betreft de inrichting van de governance. Aan de kant van de gemeenten gaat het dan op ambtelijk niveau om het OGO en de demandmanagers.

Het is nu bij verschillende van de door ons geïnterviewde personen diffuus welke rol het OGO precies heeft, welke rol de demandmanagers en hoe OGO en demandmanagement zich tot elkaar verhouden in relatie tot De Connectie (op strategisch, tactisch en operationeel niveau).

Verder komt uit het onderzoek naar voren dat het OGO en de demandmanagers vooral tactisch/operationeel bezig zijn met het 'het blussen van brandjes' (die vaak te maken hebben met achterblijvende kwaliteit van dienstverlening). Hierdoor blijft het meer strategisch sturen op wat van De Connectie qua dienstverlening verwacht mag worden achter.

## Inhoudelijke kwaliteit

Zoals hiervoor reeds opgemerkt constateren wij dat er -ook voor inhoudelijke kwaliteit- geen nulmeting[52] is gedaan en geen monitoring plaatsvindt. De inhoudelijke kwaliteit is nog niet op het gewenste niveau. Wat betreft de inhoudelijke kwaliteit hebben wij de volgende indicaties dat deze wél beter wordt sinds de start van De Connectie. [53]

- De robuustheid van het ICT-systeem is vergroot, mede als gevolg van verbetermaatregelen die zijn ingezet na het onderzoek van een ethische hacker in 2018 en het ICT-probleem van begin 2019. Deze robuustheid wordt echter nog verder vergroot. [54] Naast deze twee incidenten zijn er geen grote inhoudelijke problemen naar voren gekomen in de gesprekken. [55]
- Voor Belastingen krijgen de gemeenten vanuit de Waarderingskamer in 2019 het oordeel 'voldoende' (Arnhem en Renkum) en 'goed' (Rheden). In 2016, het jaar vóór de start van De Connectie, was dit 'moet op onderdelen verbeterd worden' (Arnhem), 'voldoende' (Renkum) en 'goed' (Rheden).

[52] Zoals eerder opgemerkt is er in Rheden wél een nulmeting gedaan naar de ervaren kwaliteit van deze dienstverlening; deze nulmeting ging echter niet over de inhoudelijke kwaliteit (bijvoorbeeld van ICT).
[53] Hiermee doen wij overigens geen uitspraken over de vraag of de inhoudelijke kwaliteit verbeterd is als gevolg van de vorming van De Connectie. Hierover kunnen wij namelijk geen uitspraken doen, door het ontbreken van nulmetingen bij de gemeenten vóór de start van De Connectie.
[54] Eind oktober 2019 is het programmaplan 2!Connect 2020 opgeleverd. 2!Connect is de voortzetting van 1!Connect, maar dan met de projecten voor 2020 die gericht zijn op de verdere consolidatie van de afzonderlijke gemeentelijke ICT-infrastructuren naar één uniforme en gemeenschappelijke infrastructuur (GemICT genaamd). Deze GemICT is dan hét platform om de harmonisatie (inzet van dezelfde applicaties, met behoud van eigen identiteit en rechten en datascheiding, voor de afzonderlijke gemeenten/doelgroepen) van (business)applicaties te ondersteunen.
[55] Het Citrix-probleem van rond de jaarwisseling 2019/2020 speelde bij veel gemeenten en andere overheidsinstanties. De individuele gemeenten hadden dit probleem niet zo snel en adequaat kunnen oppakken.

Anders gezegd zijn er geen 'grote brokken' gemaakt door De Connectie (in samenwerking met de drie gemeenten[56]). Dat is op zich een compliment waard, gezien de lastige context waarin De Connectie moe(s)t opereren. Naast de hiervoor beschreven ongemakken in de dienstverlening hebben we dan ook diverse malen waardering gehoord voor de wijze waarop De Connectie werkt aan (verbetering van) de kwaliteit van dienstverlening. Wel is het zaak om dit nu gezamenlijk met de afnemers (de drie gemeenten) verder door te zetten zodat de kwaliteit van dienstverlening en de onderlinge communicatie (substantieel) verhoogd kan worden.

## 2.6 Conclusie Kwetsbaarheid

Het derde doel van De Connectie is het verlagen van de kwetsbaarheid van de drie afzonderlijke gemeenten. De in het onderzoek waargenomen positieve effecten wat betreft kwetsbaarheid hebben te maken met de schaalvergroting en zijn:

- toenemende uitwisselbaarheid
- meer robuustheid (zie ook de vorige paragraaf)
- meer volume
- meer denkkracht.

Door het overbrengen van een aantal taken naar De Connectie zijn er ook negatieve effecten met betrekking tot de kwetsbaarheid, namelijk:

- minder gemeente specifieke kennis aanwezig bij De Connectie
- taakstellingen
- achterblijvende harmonisatie en standaardisatie
- kwetsbaarheid op een aantal functies/taken aan de kant van de gemeenten[57]
- kwetsbaarheid op ketenprocessen[58]
- als een gemeente voor een bepaalde taak de adviesfunctie heeft overgedragen, is voor die taak minder inhoudelijke kennis aanwezig om de opdrachtgeverfunctie richting De Connectie goed te kunnen invullen.

In hoofdstuk 5 hebben wij -per onderdeel van De Connectie- aangegeven welk van deze factoren van invloed is.

De dieperliggende oorzaken dat de kwetsbaarheid op onderdelen vergroot is, liggen in lijn met de analyse van de dieperliggende oorzaken die wij bij Kwaliteit hebben beschreven. Daarvoor verwijzen wij naar de vorige paragraaf.

## 2.7 Conclusie Kansen voor medewerkers

De conclusie op basis van de gesprekken met medewerkers is dat de kansen voor medewerkers -als gevolg van oprichting van De Connectie- grosso modo zijn toegenomen.

Aandachtspunt voor ontwikkeling van medewerkers (bijvoorbeeld het volgen van opleidingen) is wel de werkdruk. Deze belemmert het tijd kunnen nemen voor de eigen ontwikkeling. In het bedrijfsplan is aangegeven dat in het eerste jaar 2,0% en de daaropvolgende jaren 1,8% van de totale loonsom beschikbaar werd gesteld voor persoonlijke ontwikkeling en professionele groei. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze doelen niet zijn gerealiseerd, met name omdat het beschikbare budget niet gebruikt is door werkdruk in de opstartperiode.

[56] Zoals aangegeven in paragraaf 5.2.2 (het onderdeel 'Ontwikkelingen bij de gemeenten met impact op Kosten') steken de opdrachtgevende gemeente veel tijd en energie in het op niveau krijgen van de geleverde kwaliteit. Dus de gemeenten leveren hier ook een bijdrage aan.
[57] Het gaat dan bijvoorbeeld om de demandmanagementfunctie.
[58] De vorm van samenwerking maakt dat gewerkt wordt met ketenprocessen. Een deel van het proces is belegd bij De Connectie en een ander deel bij gemeenten. Daarbij komt dat er geen proceseigenaar is over deze ketenprocessen, wat de keten kwetsbaar maakt.

Uit het opleidingsbudget wordt overigens ook het programma Leren en ontwikkelen gefinancierd. In het kader van het beleid Leren en Ontwikkelen is in 2018 veel aandacht besteed aan het in beeld brengen van de talenten van de individuele medewerkers. Daarnaast is er een resultaat- en ontwikkelprofiel ontwikkeld, waarin de te behalen resultaten van de medewerker worden beschreven en op welke wijze de medewerker zich gaat ontwikkelen om deze doelen te halen.

# 3. Aanbevelingen

## 3.1 Inleiding

Vanuit de analyse van de context en de conclusies over de vier K's presenteren wij in dit hoofdstuk onze aanbevelingen. Deze hebben wij als volgt geclusterd:

1. Prioriteer deze aanbevelingen.
2. Zet een streep onder het verleden en pak door op de ingeslagen weg.
3. Focus (op de korte termijn) op verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.
4. Ontwikkel een (herijkte) meerjarenvisie.
5. Zorg voor meer evenwicht tussen de vier K's qua KPI's.
6. Ontwikkel en implementeer een gezamenlijke visie op dienstverlening.
7. Ontwikkel een harmonisatie- en standaardisatieagenda en voer deze programmatisch uit.
8. Herijk de governance en specifiek het ambtelijke opdrachtgeverschap bij de deelnemers.
9. Ontwikkel een Strategisch Personeelsplan (SPP).
10. Houd de raden goed betrokken bij De Connectie.

Wij werken deze tien aanbevelingen nu nader uit.

## 3.2 Aanbeveling 1. Prioriteer deze aanbevelingen

Een evaluatierapport als dit kan de indruk wekken dat al onze aanbevelingen ineens moeten worden geïmplementeerd. Dat is -gezien de schaarse ambtelijke capaciteit en het belang van focus- echter niet wenselijk. Onze eerste aanbeveling is daarom om de aanbevelingen in dit hoofdstuk te prioriteren. Daarbij is het van belang deze prioritering af te stemmen op de aanbevelingen die voortkomen uit andere lopende trajecten, zoals de reeds lopende verbeterpaden. Het doel hiervan is dat de verschillende aanbevelingen elkaar versterken (in plaats van elkaar negatief beïnvloeden en/of capaciteit vragen van dezelfde sleutelfiguren).

In de nu volgende tabel staan de aanbevelingen 2 tot en met 10 weergegeven. We geven voor elke aanbeveling aan of deze zich primair richt op De Connectie of op de gemeenten (of op beiden). In de tabel hebben we tevens een voorzet gegeven voor de termijn waarop de aanbevelingen doorgevoerd zouden moeten worden, namelijk de korte termijn (dit jaar) of middellange termijn (volgend jaar). [59] Tot slot geven we voor de aanbevelingen aan wat de achtergrond is; de aanbeveling kan voortkomen uit één van de conclusies uit het voortgaande hoofdstuk en/of de context van De Connectie.

[59] Uiteraard kan het bestuur besluiten om een aanbeveling in het geheel niet uit te voeren.

| Aanbevelingen | Aanbeveling voor… | Wanneer door te voeren | Komt voort uit… (conclusies/ context) |
|---|---|---|---|
| Aanbevelingen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening:<br>• Aanbeveling 3. Focus (op de korte termijn) op verbetering van de kwaliteit van dienstverlening.<br>• Aanbeveling 5. Zorg voor meer evenwicht tussen de vier K's qua KPI's.<br>• Aanbeveling 6. Ontwikkel en implementeer een gezamenlijke visie op dienstverlening. | Beiden.[60]<br>De Connectie (in nauw overleg met de gemeenten).<br>Beiden. | Korte termijn (2020).<br>Middellange termijn (2021).<br>Middellange termijn (2021). | De Connectie heeft bij de start conflicterende doelen meegekregen: verlaging van kosten (taakstellingen) versus verhoging van kwaliteit. In de praktijk is vooral gestuurd op de K van kosten. Mede als gevolg hiervan moeten er nog stappen gezet worden om de kwaliteit te verhogen (zodat de basis meer op orde komt). Het gaat dan met name om de kwaliteit van dienstverlening. |
| Aanbevelingen gericht op het ontwikkelingen van een gezamenlijke visie op de toekomst van De Connectie:<br>• Aanbeveling 2. Zet een streep onder het verleden en pak door op de ingeslagen weg.<br>• Aanbeveling 4. Ontwikkel een (herijkte) meerjarenvisie<br>• Aanbeveling 5. Zorg voor meer evenwicht tussen de vier K's qua KPI's | Beiden.<br>Beiden.<br>De Connectie (in nauw overleg met de gemeenten). | Korte/ middellange termijn (2020/2021).<br>Middellange termijn (2021).<br>Middellange termijn (2021). | • Het bedrijfsplan had een focus tot 2020.<br>• Er is sprake van langlopende discussies tussen de gemeenten en De Connectie, bijvoorbeeld over het ingebrachte takenpakket en de 'knip' tussen de taken van de gemeenten en van De Connectie. |
| Aanbeveling 7. Ontwikkel een harmonisatie en standaardisatieagenda en voer deze programmatisch uit. | De gemeenten (in nauw overleg met De Connectie). | Korte/ middellange termijn (2020/2021). | Harmonisatie van systemen voor het primair proces van de gemeenten blijkt complex; dit is echter een belangrijke manier om de kosten van De Connectie (en daarmee van de drie gemeenten) te reduceren. |
| Aanbeveling 8. Herijk de governance en specifiek het ambtelijke opdrachtgeverschap bij de deelnemers. | De gemeenten (in nauw overleg met De Connectie). | Meenemen als onderdeel van het reeds lopende verbeterpad. | De governance van De Connectie op ambtelijk niveau moet verbeterd worden. |
| Aanbeveling 9. Ontwikkel een Strategisch Personeelsplan (SPP) | De Connectie | Middellange termijn (2021). | • Medewerkers beschikten niet altijd over de benodigde competenties.<br>• Ontwikkelingen in de ICT vragen (deels) om medewerkers met andere competenties. |

[60] Gemeentelijke medewerkers zullen bijvoorbeeld begeleid moeten worden in het omgaan met de meer zakelijke manier van werken van De Connectie.

| Aanbevelingen | Aanbeveling voor… | Wanneer door te voeren | Komt voort uit… (conclusies/ context) |
|---|---|---|---|
| Aanbeveling 10: Houd de raden goed betrokken bij De Connectie. | Beiden. | Vanaf de korte termijn (permanent proces). | Onduidelijkheid bij raadsleden in welke mate De Connectie de doelen uit het bedrijfsplan heeft gehaald; diverse raadsleden hebben het beeld dat De Connectie heeft geleid tot extra kosten. |

Wat betreft de aanbevelingen die zich primair richten op De Connectie raden wij het OGO aan om, na weging van onze aanbevelingen en bestuurlijke besluitvorming over de prioritering, deze in de tijd uit te zetten en door het bestuur te incorporeren in de Ontwikkelagenda 2020-2024 van De Connectie.

## 3.3 Aanbeveling 2. Zet een streep onder het verleden en pak door op de ingeslagen weg

De tweede aanbeveling is om een streep onder het verleden te zetten (zowel raden, colleges als ambtelijke organisaties) en door te pakken op de ingeslagen weg. Zie deze evaluatie als een nieuw nulpunt en kijk vanaf nu naar voren. Dat betekent ook dat wij adviseren dat de gemeenten (nieuwe) DVO's afsluiten met De Connectie, daarbij rekening houdend met de verschillende aanbevelingen in dit hoofdstuk.

Met het doorpakken op de ingeslagen weg bedoelen we in de eerste plaats de verbeterpaden die ingezet zijn naar aanleiding van het onderzoek van PwC en Arlande. Er is overlap tussen deze verbeterpaden en onze aanbevelingen in dit hoofdstuk. [61] Daarbij merken we op dat de verbeterpaden een focus hebben op het versterken van de informatievoorzieningsketen (waaronder de ICT-dienstverlening). De aanbevelingen in dit hoofdstuk hebben daarmee een bredere scope.

Anders gezegd zien wij geen aanleiding om De Connectie op te heffen, oftewel een 'doorknippen'-scenario. Naar ons oordeel is de taakuitvoering weer terug bij de gemeenten leggen een vorm van kapitaalvernietiging op de vier K's. Daarbij zouden de gemeenten deels dezelfde uitdagingen ondervonden hebben -bijvoorbeeld inzake ICT- als ze zelf de taken waren blijven uitvoeren. [62] Er is daarbij al veel in gang gezet en bereikt; de basis begint daardoor steeds meer op orde te komen. Daarvoor is wel, zoals verwoord in de titel van deze rapportage, 'een verbindend perspectief op de toekomst' van de drie gemeenten en van De Connectie nodig. Specifiek in de derde en zesde aanbeveling gaan wij daar dieper op in.

Van belang om hierbij op te merken is dat wij in het onderzoek voldoende draagvlak hebben ervaren voor De Connectie, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Grootste knelpunt is op dit moment -zo komt uit het onderzoek naar voren- de kwaliteit van dienstverlening. Indien nu onvoldoende ingezet zou worden op verbetering van dienstverlening zou er sprake zijn van een 'doormodderen'-scenario (vanuit het perspectief van de klanten van De Connectie). Dat zou uiteindelijk, als gevolg van afkalvend draagvlak van De Connectie, alsnog kunnen leiden tot een 'doorknippen'-scenario. Onze derde aanbeveling gaat hierop in.

## 3.4 Aanbeveling 3. Focus (op de korte termijn) op verbetering van de kwaliteit van dienstverlening

Een belangrijke aanbeveling om op de korte termijn te implementeren is het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening van De Connectie. Het gaat dan om dienstverlening in de brede zin des woords. Dus niet alleen de frontoffice, maar ook projecten die De Connectie uitvoert voor de gemeenten.

[61] De aanbeveling om een harmonisatie- en standaardisatieagenda te ontwikkelen raakt bijvoorbeeld aan het bestaande verbeterpad 8.
[62] Dat geldt uiteraard niet voor een aantal aanloopproblemen.

Nadat de basis op orde is gebracht qua kwaliteit van dienstverlening is het van belang om -als vervolg hierop- op de middellange termijn een gezamenlijke visie te ontwikkelen op de dienstverlening die van De Connectie verwacht mag worden (zie aanbeveling 6).

Het is van belang periodiek te toetsen in hoeverre de doorgevoerde verbeteringen van de kwaliteit van dienstverlening aansluiten op de wensen c.q. de beleving van de klanten (oftewel de medewerkers van de gemeenten). Hiervoor adviseren wij om periodiek klantenquêtes uit te zetten en om klantenpanels in te richten. Deze klantenpanels zijn samengesteld uit medewerkers van de drie gemeenten, eventueel aangevuld met medewerkers van de andere organisaties waar De Connectie diensten aan levert (zoals de ODRA). Bij deze klantenpanels kan de Mentimeter-tool weer worden ingezet, op een vergelijkbare wijze als bij dit onderzoek is gedaan. Het is van belang om de feedback die hieruit voortkomt ook te gebruiken als input voor de visie op dienstverlening (aanbeveling 6). [63]

## 3.5 Aanbeveling 4. Ontwikkel een (herijkte) meerjarenvisie

Het bedrijfsplan liep van 2017 tot en met dit jaar (2020). Er is op dit moment een ontwikkelagenda 2020-2024 voor De Connectie in voorbereiding. Tevens zijn bij twee van de drie gemeenten nieuwe gemeentesecretarissen aangetreden. Grijp dit momentum aan voor het -in nauwe afstemming met de betrokken colleges en gemeenteraden- neerzetten van een nieuwe meerjarig plan (met visie en strategie) op (de toekomst van) De Connectie én de onderlinge samenwerking van de drie gemeenten. Het is van belang dat dit plan een gezamenlijk plan wordt van De Connectie met het ambtelijke opdrachtgeverschap.

Uit deze meerjarenvisie kan vervolgens het volgende afgeleid worden:

- De KPI's waarop gestuurd wordt.
- De visie op dienstverlening;.
- De harmonisatie- en standaardisatieagenda.
- De governance.
- Het Strategisch Personeelsplan (SPP).

In de volgende paragrafen komen we tot nadere aanbevelingen op deze thema's.

Op deze plaats vragen we aandacht voor drie andere thema's die ook een plek zouden moeten krijgen in de meerjarenvisie. Het gaat dan om het ontwikkelen van beleid inzake nieuwe deelnemers in De Connectie, het ontwikkelen van een meerjarige visie op ICT en een meerjaren communicatiestrategie. We lichten dit nu nader toe.

### Ontwikkelen beleid inzake nieuwe deelnemers

Bij het ontwikkelen van beleid inzake nieuwe deelnemers in De Connectie gaat het om beantwoording van vragen als:

- Welke voordelen willen de huidige drie deelnemers realiseren met nieuwe klanten (deelnemers) van De Connectie?
- Wat voor soort nieuwe deelnemers passen bij De Connectie? Alleen gemeenten in de regio Arnhem of ook andersoortige organisaties en/of gemeenten buiten de regio?
- Hoe wordt de samenwerking juridisch geborgd? Via deelname in de GR of alleen via een DVO[64]?

[63] Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag: wat mag qua dienstverlening wel (of juist niet) van De Connectie verwacht worden en welk kostenplaatje staat hier tegenover?
[64] Bij een keuze voor DVO's is het van belang om rekening te houden met onder meer juridische kaders (bijvoorbeeld het aanbestedingsrecht), mogelijke vennootschapsbelasting etc.

- Wat is een goed moment dat nieuwe deelnemers diensten kunnen gaan afnemen van De Connectie? Oftewel: wanneer is de basis bij De Connectie voldoende op orde om nieuwe deelnemers 'aan te kunnen'[65]?
- Gaat De Connectie pro-actief nieuwe deelnemers werven of wordt er meer reactief gewacht op vragen van geïnteresseerde nieuwe partijen?
- Welk groeitempo wordt beoogd met De Connectie?
- Wat zijn risico's (met beheersmaatregelen) en randvoorwaarden bij toetreding van nieuwe deelnemers[66]?

We merken hierbij op dat de ervaring van andere ambtelijke samenwerkingsorganisaties laat zien dat het belangrijk is dat nieuwe deelnemers (opdrachtgevers) pas toetreden als de samenwerkingsorganisatie de basis voldoende op orde heeft. Onze conclusie uit dit onderzoek is dat dit -op dit moment- bij De Connectie nog niet voldoende het geval is.

### Visie op ICT-ondersteuning

Een ander thema is de visie op welke ICT-ondersteuning van De Connectie verwacht mag worden in de komende jaren. Dit valt uiteen in twee subthema's:

- Het eerste subthema is de vraag welke focus De Connectie heeft qua waardediscipline: efficiëntie/standaardisatie, dichtbij de klant (customer intimacy) of innovatie. Zie bijlage 6.8 voor meer informatie over deze drie waardedisciplines. Uit het onderzoek komt naar voren dat de drie gemeenten op dit moment een verschillende focus hebben. Onze ervaring met ICT-samenwerking leert dat het van belang is hier een meer gedeelde visie (focus) over te ontwikkelen op alle niveaus (met name OGO, RCIOO en demandmanagement).
- Verder is te voorzien dat gemeenten in de komende jaren steeds meer gebruik zullen maken van volledige en gebruiksklare softwarepakketten inclusief hosting (zogenaamde SaaS-oplossingen). Dit betekent dat er bij gemeenten, en dus ook bij De Connectie, steeds minder behoefte zal gaan bestaan aan eigen rekencentra met servers, opslagsystemen voor gegevens en dergelijke. Ook zal er geleidelijk minder behoefte komen aan medewerkers met technische kennis over het beheer van rekencentra en van applicaties en meer behoefte aan specialisten die weten hoe externe partijen aangestuurd en met elkaar verbonden moeten worden. Het is van belang bij de te maken keuzes in de komende vijf jaar rekening te houden met een dergelijke stip op de horizon.

#### Communicatiestrategie

Een derde aanbeveling is het ontwikkelen van een visie op de communicatie over (de prestaties van) De Connectie. Het gaat dan om de communicatiestrategie richting doelgroepen als colleges, raden, medewerkers van de deelnemers (klanten) en burgers. Het ligt voor de hand dat De Connectie de afgelopen jaren relatief veel de focus op de interne organisatie heeft gehad. Nu komt het moment om meer naar buiten te gaan treden, aan de hand van een communicatiestrategie.

[66] Toetreding van een nieuwe deelnemer brengt risico's met zich mee, bijvoorbeeld doordat sleutelfiguren van De Connectie (bijvoorbeeld MT-leden) de focus hebben op een succesvolle toetreding en daarmee minder op verbetering van de 'going concern'. Vandaar het belang om de basis op orde te hebben voordat er nieuwe deelnemers kunnen toetreden. Een belangrijke beheersmaatregel is het ontwikkelen van een projectmatige aanpak met een draaiboek. Dit draaiboek kan met elke nieuwe deelnemer verder aangescherpt worden.

## 3.6 Aanbeveling 5. Zorg qua KPI's voor meer evenwicht tussen de vier K's

Onze vijfde aanbeveling is om -vanuit de geherijkte meerjarenvisie- doelen met eenduidige definities te ontwikkelen. Deze doelen zouden opnieuw de vier K's kunnen zijn, maar dan scherper gedefinieerd wat hiermee wordt bedoeld.

Het is vervolgens van belang een set van KPI's met normen ('targets) te formuleren die aansluiten bij deze nieuwe meerjarenvisie en doelstellingen. [67] Dit vraagt wellicht heroverweging van de huidige verzameling van indicatoren (bijvoorbeeld in de PDC), door indicatoren te schrappen en eventueel nieuwe toe te voegen. Over deze nieuwe set van KPI's kan vervolgens besluitvorming plaatsvinden door het bestuur, waarna het onderdeel wordt van de reguliere P&C-cyclus. Daarnaast kan hier dan een dashboard voor ingericht worden.

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

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

Daarnaast is het verstandig om de komende jaren nogmaals de vier K's te evalueren. Hiermee kan de ontwikkeling van De Connectie op de vier K's worden gevolgd.

## 3.7 Aanbeveling 6. Ontwikkel en implementeer een gezamenlijke visie op dienstverlening

Het is vervolgens van belang om deze (herijkte) visie met doelstellingen en bijbehorende set van KPI's uit te werken in een (door de deelnemers ambtelijk en bestuurlijk gedragen) visie op dienstverlening. Het gaat dan om vragen als: wat is de definitie van 'kwaliteit', wat mag hierbij van De Connectie verwacht worden, wat mag dat kosten en hoe wordt erop gestuurd dat de gewenste kwaliteit van dienstverlening wordt gerealiseerd?

Onderdeel van het dienstverleningsconcept is ook een uitwerking van het 'click, call, face'-concept. Hierbij is het volgende van belang, zo komt uit het onderzoek naar voren:

- Click: investeer in de click, om vragen naar de frontoffice zoveel als mogelijk te voorkomen.
- Call: geef de frontoffice (helpdesk) meer mogelijkheden om de vragen van klanten direct te beantwoorden, zonder tussenkomst van de backoffice.
- Face: bepaal op welke locaties welke taken wanneer worden uitgevoerd.

Hiervoor zijn al ideeën beschikbaar binnen de organisatie. Het is nu zaak deze ideeën te incorporeren in een dienstverleningsvisie, deze visie planmatig in te voeren en voldoende capaciteit beschikbaar te hebben voor de invoering. Deze visie zal tevens vertaald moeten worden in de PDC en de overeenkomsten van De Connectie met de deelnemers (DVO, maatwerk en meerwerk). Zie bijlage 6.6.

[67] We merken hierbij op dat deze en de vorige aanbeveling raken aan het bestaande verbeterpad 1.

Een andere belangrijke uitwerking van de dienstverleningsvisie is hoe de diensten qua houding en gedrag worden geleverd door de medewerkers van De Connectie. Dit raakt aan verbeterpad 4.

Zoals bij aanbeveling 3 reeds aangegeven is het -om te toetsen in hoeverre de dienstverlening aansluit op de wensen van de klanten- van belang om niet alleen KPI's te ontwikkelen en hier vervolgens over te rapporteren. Juist bij kwaliteit van dienstverlening is de beleving van klanten heel belangrijk. Vandaar onze aanbeveling om -naast periodiek uitzetten van klantenquêtes- ook klantenpanels in te richten. Anders gezegd is het niet alleen belangrijk om een dienstverleningsvisie te ontwikkelen en te implementeren ('Plan' en 'Do'), maar ook om te evalueren ('Check' en 'Act') of De Connectie op de goede weg is.

### Heroverweeg specifieke ingebrachte taken

Wat betreft de dienstverlening is tot slot ons advies om de inbreng van specifieke ingebrachte taken te heroverwegen. Het gaat dan met name om het bestuurssecretariaat en management support, maar wellicht ook om andere specifieke (deel)taken.

In de huidige situatie bestaat onvrede bij de klanten (meestal bestuurders en managers) hoe de taak van het bestuurssecretariaat en management support is georganiseerd. In plaats van het terughalen van de taken kan ook nog overwogen worden om het anders te organiseren, bijvoorbeeld via het afspreken van een aantal uren per klant (in plaats van een uit te voeren takenpakket).

## 3.8 Aanbeveling 7. Ontwikkel een harmonisatie- en standaardisatieagenda

Aanbeveling 7 is om een harmonisatie- en standaardisatieagenda te ontwikkelen en deze programmatisch uit te voeren. Er zit duidelijk een spanningsveld tussen enerzijds de wens om meer te harmoniseren en standaardiseren en anderzijds couleur locale te behouden. Het is hierbij van belang het volgende onderscheid te maken:

- Harmonisatie van de taken binnen De Connectie (de systemen en processen die zijn overgedragen).
- De harmonisatie van systemen en processen binnen de drie gemeenten (die efficiency tot gevolg hebben voor de ondersteuning vanuit De Connectie).

We werken beide categorieën nu nader uit.

### Harmonisatie van systemen en processen binnen De Connectie

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er qua harmonisatie in de afgelopen jaren zeker al een slag is gemaakt op de bedrijfsvoeringsgerelateerde systemen binnen De Connectie. Dit betreft verbeterpad 8.1. Verder is het een nog lopende ontwikkeling om systemen en processen verder te harmoniseren. Daar waar sprake is van specifieke 'couleur locale' voor een gemeente, wordt gewerkt met maatwerk overeenkomsten.

### Harmonisatie van systemen en processen binnen de drie gemeenten

Tegelijkertijd zit er mogelijk nog potentiële winst op harmonisatie van systemen (applicaties) in het primair proces van de gemeenten. Die vereisen namelijk individueel ondersteuning vanuit De Connectie. Hiervoor loopt reeds een verbeterpad 8.2. Het is daarom van belang deze aanbeveling te combineren met verbeterpad 8.2 én met onze eerdere aanbeveling om een visie op ICT-ondersteuning te ontwikkelen (zie aanbeveling 4). Het is de uitdaging tussen de drie gemeenten om -ondanks elkaars verschillende positie- vooral de overeenkomsten te zoeken in plaats van de lokale verschillen te benadrukken. De noodzaak hiervan hebben we verwoord in de titel van deze rapportage: 'een verbindend perspectief op de toekomst'.

In de beeldvorming ('framing') is daarbij van belang te benadrukken dat dit de belangrijkste route is voor de drie opdrachtgevende gemeenten om meerwaarde te creëren op de K's van Kosten, Kwaliteit en Kwetsbaarheid.

En -als gevolg daarvan- meerwaarde te halen uit de samenwerking in De Connectie verband. Anders gezegd is bij de framing belangrijk dat harmonisatie en standaardisatie niet per sé de wens is van De Connectie, als externe 'vijand' van couleur locale bij gemeente. Het is juist in het belang van de drie gemeenten.

Om 'door te pakken' qua harmonisatie en standaardisatie adviseren wij het volgende te doen:

- Start met een bijeenkomst om heel scherp te krijgen wat de sleutelfiguren bij de drie gemeenten nu eigenlijk verstaan onder harmoniseren en standaardiseren en hoe ver een ieder bereid is om te gaan. De ervaring bij andere ambtelijke organisaties ten aanzien van dit thema leert dat op een abstract niveau alle betrokkenen harmonisatie en standaardisatie een goed idee vinden, maar dat in de praktische uitwerking voor de weerbarstige praktijk nog wel eens onoverbrugbare verschillen van inzichten blijken te bestaan.
  Om deze bijeenkomst effectief te kunnen laten zijn, is het van belang om vooraf een lijst met te harmoniseren (grote) applicaties te maken, met daarbij aangegeven welke gemeente welke applicatie gebruikt, wanneer het huidige contract afloopt (en er dus opnieuw aanbesteed moet worden) en in hoeverre het in de lijn der verwachting ligt dat er in de nabije toekomst voor een SAAS oplossing gekozen zal worden. [68]
  Het doel van deze bijeenkomst (zo nodig meerdere bijeenkomsten) is het krijgen van helderheid inzake:
  - Welke applicaties (en daarmee processen/taken) in ieder geval buiten de harmonisatie opgave vallen.
  - Welke applicaties voor de middellange termijn op de agenda komen.
  - Welke applicaties op de korte termijn (één tot twee jaar) geharmoniseerd zullen gaan worden.
- Indien er voldoende primair proces applicaties uit de bijeenkomst naar voren komen (waar draagvlak bestaat voor harmonisatie), is ons advies om van het harmonisatie- en standaardisatieproces een meerjarig programma[69] te maken, onder leiding van één programmamanager. Door er een programma van te maken wordt geborgd dat harmonisatie initiatieven niet gefragmenteerd worden opgepakt, maar zoveel als mogelijk geïntegreerd. Waarbij er ook rekening wordt gehouden met de momenten waarop systemen moeten worden aanbesteed.
  Het ligt in de rede dat de OGO de rol van ambtelijk opdrachtgever vervult van het programma. De opdrachtnemer is de programmamanager (extern of intern te werven).
- Een van de eerste stappen in het programma is het organiseren van besluitvorming over de harmonisatie- en standaardisatieagenda: welke initiatieven worden in welke volgorde opgestart? En voor welke processen, procedures en/ of systemen blijft voorlopig sprake van 'couleur locale'? Bij de besluitvorming is het van belang om te redeneren vanuit de business case gedachte: wat kost harmonisatie en wat levert het op? Het gaat dan niet alleen om financiële kosten en baten, maar ook om mogelijke voor- en nadelen op de andere K's. Door integraal de voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen kan een finaal GO/ NO GO besluit over harmonisatie van de betreffende applicatie gemaakt worden.
- Nadat besluitvorming heeft plaatsgevonden over deze agenda, wordt deze vertaald in projecten. In een beknopt document wordt elk project 'in de steigers gezet', door heel concreet de doelen, projectresultaat, aanpak en randvoorwaarden te benoemen.
- In de projectorganisatie is het in onze beleving van belang om -daar waar van toepassing- een vertegenwoordiging vanuit 'de klanten' te betrekken, namelijk vooraf om verwachtingen te polsen, tussentijds om te toetsen of het project op de juiste weg is en na afloop om te vragen in welke mate verwachtingen zijn uitgekomen.
- Maak een bewuste keuze (per project) hoe omgegaan wordt met de ambtelijke inzet. Gezien de schaarste aan tijd bij medewerkers zowel van de gemeenten als van De Connectie is prioritering en draagvlak van de betrokken leidinggevende bij de inzet van de betreffende medewerker essentieel.

[68] Deze informatie is overigens deels al beschikbaar.

[69] Een belangrijk verschil tussen een project en een programma is dat een project zich richt op het opleveren van bepaalde producten c.q. *concrete resultaten*, terwijl een programma gericht is op het realiseren van *doelen* om zo een gewenste (organisatie)verandering te realiseren. Om in een programma de gewenste doelen te realiseren, zijn zowel projecten als inzet van de lijnorganisatie nodig. Dat is in onze visie essentieel bij het realiseren van de harmonisatie- en standaardisatieagenda.

- Tot slot is het volgens ons van belang om harmonisatie gerelateerde projecten te evalueren. Zowel van projecten die goed gingen als projecten die niet goed gingen kan geleerd worden bij de verdere uitvoering van de harmonisatie- en standaardisatieagenda.

## 3.9 Aanbeveling 8. Herijk de governance

Aanbeveling 8 is om de governance te herijken en dan specifiek het ambtelijke opdrachtgeverschap bij de deelnemers. Als één van de verbeterpaden loopt er reeds een traject om de huidige governance tegen het licht te houden. Het belang van dit verbeterpad blijkt ook uit dit evaluatieonderzoek. [70]

Het gaat dan met name om het vertalen van de gezamenlijke visie op de samenwerking in De Connectie-verband naar de gewenste taken en rolinvulling van het bestuur van De Connectie, OGO, directeur van De Connectie, demandmanagement, RCO, RCIOO en het overleg van de CISO's.

Naarmate De Connectie de basis meer op orde heeft, zal er bij de ambtelijke invulling van het opdrachtgeverschap een verschuiving van aandacht (moeten) plaatsvinden van een focus op operatie en incidenten naar meer proactief strategisch en tactisch sturen. Het OGO speelt hierbij een cruciale rol. Wat betreft de strategische sturing gaat het bijvoorbeeld om het sturen op de KPI's, verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en realisatie van de harmonisatie- en standaardisatieagenda. Om het OGO te ondersteunen in deze belangrijke rol adviseren wij om hiervoor 'voldoende' (strategische) ambtelijke capaciteit vrij te maken. In een vervolg zal onderzocht moeten worden wat 'voldoende' is: wat voor soort capaciteit en welke omvang is benodigd voor deze functie om het OGO een meer proactief sturende ambtelijke opdrachtgeversrol te kunnen laten vervullen?

Wat betreft de tactisch-operationele aansturing van De Connectie is de inrichting van het demandmanagement als linking-pin belangrijk: hoe kan elke gemeente voor de overgedragen taken een goed (tactisch en operationeel) opdrachtgever zijn? En wat is hierbij de rolverdeling tussen OGO, demandmanagers en eventuele andere functionarissen?

## 3.10 Aanbeveling 9. Ontwikkel een Strategisch Personeelsplan (SPP)

Met de meerjarenvisie op De Connectie en de visie op dienstverlening als kaders is het vervolgens in onze visie belangrijk om een Strategisch Personeelsplan te ontwikkelen. Deze aanbeveling sluit aan bij ontwikkelingen die reeds in gang gezet zijn bij De Connectie, zoals het programma Leren en ontwikkelen[71].

Strategische Personeelsplanning (SPP) is een instrument om in beeld te brengen hoe het personeelsbestand er over een aantal jaar uit zou moeten zien om -in combinatie met de externe ontwikkelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van ICT - de doelstellingen van de drie gemeenten met De Connectie te realiseren.

SPP maakt vervolgens het verschil inzichtelijk tussen de huidige personeelsbezetting en de toekomstige behoefte, en welke instrumenten ervoor nodig zijn om de toekomstige behoefte te bereiken. SPP laat tijdig zien waar de knelpunten zitten, zodat daar nu al op geanticipeerd kan worden.

[70] De wijze waarop de governance functioneert was overigens geen zelfstandig onderzoeksthema. We benoemen dit thema wel (beknopt), omdat het impact heeft op de mate van realisatie van de 4 K's (wat het centrale onderzoeksthema is van dit evaluatieonderzoek).
[71] Voor de afdeling ICT wordt reeds een SPP opgesteld.

## 3.11 Aanbeveling 10. Houd de raden goed betrokken bij De Connectie

Vanuit De Connectie wordt al inzet gepleegd op communicatie richting de raden, bijvoorbeeld met behulp van presentaties van de directeur aan de raden. Echter, het feit dat de gemeenteraden niet weten of de beloofde taakstellingen zijn gehaald, ondergraaft in potentie het draagvlak voor de samenwerking. Het beeld bij sommige raadsleden is namelijk dat 'er alleen maar geld bij moet' bij De Connectie.

Het is van belang dit soort beelden (bijvoorbeeld met behulp van dit rapport) te corrigeren. Sluit daarom ook met de gemeenteraden, met behulp van deze evaluatie, het verleden af en kijk naar voren. Terugblikken naar het verleden draagt volgens ons niet bij aan het beter gaan functioneren van De Connectie.

Houd vervolgens de raden goed betrokken bij De Connectie. Bedrijfsvoering staat als thema verder af van de raden, maar de raden zijn wel het hoogste orgaan van de gemeenten, waar de democratische legitimiteit van De Connectie vandaan komt. Zij zijn daarmee eindverantwoordelijk voor het 'reilen en zeilen' van De Connectie. Het is daarom belangrijk dat er niet teveel afstand gaat ontstaan. Voorbeelden om de raden goed te informeren zijn:

- informatie in begroting en jaarrekening over thema's als:
  - de ontwikkeling van de KPI's en specifiek de financiële ontwikkeling
  - de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening
  - de mate van realisatie van de harmonisatie- en standaardisatieagenda.
- eenmaal per jaar een presentatie of gesprek met de raadsleden over deze thema's, zo mogelijk in een gemeenschappelijke radenavond die in het teken staat van De Connectie.

# 4. Ontwikkeling van De Connectie vóór en na de start

## 4.1 Inleiding

Om de mate van realisatie op elk van de vier K's te kunnen duiden, is het van belang inzicht te hebben in de (context van de) ontwikkeling van De Connectie. Daartoe gaan we achtereenvolgens in op de volgende twee perioden:

- de periode voorafgaand aan de start van De Connectie;
- de periode na de start.

Voor de inhoud van dit hoofdstuk hebben wij zoveel als mogelijk geput uit bestaande documenten.

## 4.2 Periode vóór de start

Op 24 juni 2013 heeft een breed bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de vijf colleges van Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum en Rheden (de zogeheten G5). In dit overleg hebben zij de gezamenlijke ambitie vastgesteld om met elkaar een duurzame en robuuste samenwerking vorm te geven op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering. Dit voornemen heeft geresulteerd in de opdracht om de noodzakelijke voorbereidingen te treffen om te komen tot de oprichting van een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat gericht is op de uitvoering van beleidsarme uitvoeringsprocessen. De werknaam van deze samenwerking was Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie (IGUO).

De opdracht voor het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie is in de eerste helft van 2014 vastgesteld door de vijf colleges. Eind 2014 is een haalbaarheidsstudie opgeleverd. Op basis van deze haalbaarheidsstudie hebben de gemeenten Lingewaard en Overbetuwe vervolgens besloten om niet verder te participeren in het oprichten van de IGUO.

De overige drie gemeenten, Arnhem, Rheden en Renkum, wilden wel samen verder. Er werd opdracht gegeven om samenwerking op een aantal geselecteerde taken te laten onderzoeken in een business case. In de zomer van 2015 is door EY (in acht weken tijd) deze businesscase opgesteld. Bijlage 3 bevat een samenvatting van de inhoud van deze businesscase.

Vervolgens is op 15 december 2016 een bedrijfsplan 2017-2020 opgeleverd. Op basis van dit bedrijfsplan hebben de drie gemeenten besloten de samenwerking aan te gaan. De werknaam IGUO is dan veranderd in 'De Connectie'. Het begrip 'connectie' wordt in het bedrijfsplan als volgt gedefinieerd:

- Relatie waar je voordeel van kunt hebben.
- Verhouding tussen mensen.

### Bedrijfsplan 2017-2020 De Connectie

In het bedrijfsplan 2017-2020 staat beschreven waarom De Connectie is gestart, wat de organisatie biedt en wat de gewenste resultaten van de organisatie zijn. Zie het volgende citaat.

> De Connectie komt voort uit een gezamenlijke noodzaak en behoefte van de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden om de krachten te bundelen op bedrijfsvoeringsgebied. Zij zien de samenwerking als dé manier om - in tijden van financiële schaarste - het hoofd te bieden aan een groeiend takenpakket, de toenemende complexiteit daarvan en de steeds hogere eisen die de samenleving stelt aan de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Arnhem, Renkum en Rheden zijn ervan overtuigd dat een gezamenlijke bedrijfsvoeringsorganisatie de individuele kwetsbaarheid vermindert en antwoord biedt op de gemeentelijke uitdagingen op bedrijfsvoeringsgebied van vandaag en morgen.

De missie van De Connectie luidt als volgt:

> De Connectie biedt bedrijfsvoeringsdiensten aan de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden. De Connectie doet dat op een efficiënte manier zodat de gemeenten hun primaire taken uit kunnen voeren tegen lagere kosten met behoud van kwaliteit. Wat voor de gemeenten een randvoorwaarde is, is hoofdzaak voor De Connectie. Daarbij wil De Connectie een moderne, professionele organisatie zijn: aantrekkelijk om voor en mee te werken.

De Connectie biedt producten en diensten op de volgende terreinen: ICT, Inkoop & aanbesteding, Facilitaire Zaken en Frontoffice, Documentaire informatievoorziening (DIV), Administratie en beheer, Belastingen, Basisregistraties en Secretariaat. Een overzicht van de producten en diensten van De Connectie bij de start, zijn opgenomen in bijlage 6.5.

Zoals aangegeven in het inleidende hoofdstuk, benoemt het bedrijfsplan de volgende vier doelstellingen (de vier K's), met de ambitie dat deze in 2020 zijn gerealiseerd:

- De Connectie vermindert de Kwetsbaarheid van de gemeenten op bedrijfsvoeringsgebied.
- De Connectie levert minimaal dezelfde Kwaliteit tegen minimaal 4% lagere Kosten.
- De Connectie biedt Kansen aan medewerkers.

## 4.3 Periode ná de start

In het kader van dit onderzoek hebben wij een groot aantal documenten (rapporten, onderzoeken, artikelen, memo's, verslagen, etc.) bestudeerd. Bijlage 6.2 geeft hiervan een overzicht. Een aantal van deze documenten hebben raakvlakken met dit onderzoek en geven inzicht in de ontwikkeling van De Connectie na de start. Deze documenten geven (deels) antwoord op de twee kernvragen van deze evaluatie.

Onderstaande tabel laat zien om welke documenten het gaat. We merken hierbij op dat de status van de documenten verschilt. De 100 dagen brief en de nieuwjaarspeech van de directeur van De Connectie zijn bijvoorbeeld visies/meningen waarover geen (bestuurlijke) besluitvorming heeft plaatsgevonden. Dit geldt uiteraard ook voor het artikel in de Gelderlander.

| Jaartal/ datum | Titel document | Auteur | Toelichting op het document |
|---|---|---|---|
| 7 november 2018 | 100 dagen De Connectie | Directeur De Connectie Bernard Fransen | De Connectie is gestart per 1 juli 2017, onder leiding van een interim directeur. Op maandag 2 juli 2018 begint de nieuwe (vaste) directeur van De Connectie. Dit document bevat zijn bevindingen na 100 dagen. |
| 3 december 2018 | Nulmeting ICT | Arlande | Dit document bevat een nulmeting van de ICT infrastructuur, de ICT-processen en de ICT-organisatie. |
| 23 januari 2019 | Verbeterpaden | Onbekend | Op basis van de rapporten van PwC en Arlande zijn acht verbeterpaden gedefinieerd. |
| 25 januari 2019 | De Toekomst van De Connectie, Medewerkers aan zet | Ondernemingsraad (i.s.m. WagenaarHoes) | Meerdere signalen uit diverse onderdelen van de organisatie, eigen observaties en de bevindingen uit het Twynstra Gudde rapport[72] gaven voor de ondernemingsraad aanleiding een onderzoek onder medewerkers van De Connectie uit te voeren. |
| 12 februari 2019 | Samen professionaliseren in de IV-keten | PwC | Doel van dit onderzoek was het maken van een foto van de huidige situatie (nulmeting) van de gehele keten binnen de IV-functie. |

[72] Twynstra Gudde heeft op 29 juni 2018 het rapport 'Inspanningen en risico's voor het realiseren van het bedrijfsplan van De Connectie' opgeleverd. Dit rapport is niet formeel vastgesteld.

| Jaartal/ datum | Titel document | Auteur | Toelichting op het document |
|---|---|---|---|
| 21 februari 2019 | Arnhem moet miljoenen uittrekken om problemen met ICT op te lossen | De Gelderlander | Een gebeurtenis met een grote impact was de ICT-storing op 2 januari 2019, mede omdat deze storing de (regionale) pers heeft gehaald. Vervolgens kwam De Connectie in februari 2019 in het nieuws omdat er extra geld naar De Connectie moest om de ICT-problemen op te lossen. De Gelderlander schrijft hierover op 21 februari. |
| 23 april 2019 | Sturingfilosofie De Connectie | Management De Connectie | Na ruim een jaar onderweg te zijn met De Connectie is geëvalueerd of de startorganisatiestructuur de te behalen doelen maximaal ondersteunt. Conclusie uit de evaluatie is dat om de gevraagde doelen te realiseren er moet worden geïnvesteerd in de aansturing en structuur van de organisatie. |
| November 2019 | Medewerkersonderzoek | InternetSpiegel - Effectory | |
| 7 januari 2020 | Nieuwjaarstoespraak | Directeur De Connectie Bernard Fransen | Deze gaat in op de plannen voor de periode 2020 – 2024. |

Bijlage 6.2 bevat citaten uit de documenten in bovenstaande tabel. Deze citaten geven inzicht in de wijze waarop De Connectie zich in de beginjaren heeft ontwikkeld. Daarmee geven de citaten (deels) inzicht in de mate waarin de vier K doelen worden gerealiseerd (op een aantal verschillende momenten na de start van De Connectie) en in hoeverre de randvoorwaarden om deze doelen te realiseren op orde zijn.

In het volgende hoofdstuk gaan we kijken hoe de situatie is ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek (december 2019 – februari 2020).

# 5. Bevindingen rondom mate van realisatie van de vier K's

## 5.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk (in combinatie met bijlage 6.2) gaf inzichten in de stand van zaken ten aanzien van de vier K's op basis van in 2018 en 2019 opgeleverde documenten. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen inzake de mate van realisatie van de vier K's ten tijde van het onderzoek (december 2019 - februari 2020). Belangrijke input voor dit hoofdstuk zijn door ons gevoerde gesprekken en documenten uit de P&C cyclus van De Connectie. [73]

Per 'K' doel van De Connectie zullen wij in dit hoofdstuk steeds aandacht besteden aan:

- de exacte formulering van de doelstelling (zoals verwoord in het bedrijfsplan)[74]
- de feitelijke ontwikkeling (met name op basis van officiële stukken uit de P&C cyclus van De Connectie)
- de beleving bij de geïnterviewden
- beantwoording van de gedetailleerde onderzoeksvragen[75].

Achtereenvolgens gaan wij in op Kosten, Kwaliteit, Kwetsbaarheid en Kansen voor medewerkers. Wij sluiten dit hoofdstuk af met een aantal van de door De Connectie geboekte resultaten.

## 5.2 Kosten

### 5.2.1 Doelstelling bedrijfsplan

In het bedrijfsplan staat het doel inzake Kosten als volgt beschreven.

> De inbreng van de drie gemeenten is voor het startjaar 2017 in totaal bijna € 35,9 miljoen. De Connectie staat ervoor om zo snel mogelijk de processen en systemen te standaardiseren en te harmoniseren om in 2020 op een kostenniveau uit te komen dat tenminste 4% lager ligt. De belangrijkste voorwaarde voor het financiële succes van De Connectie is het harmoniseren van processen, het standaardiseren van werkwijzen en verregaande digitalisering.
>
> In tabel 7.5 is in beeld gebracht dat de begroting van De Connectie in 2019, 4,45% lager en in 2020, 8,54% is. Daarmee is de doelstelling om een besparing van tenminste 4% te realiseren in beeld. In aanvulling op deze doelstelling moet De Connectie in 2020 ook het transitiebudget van € 4,4 miljoen hebben terugverdiend.

De Connectie kreeg daarmee in het bedrijfsplan drie financiële (sub-)doelstellingen mee:

- In 2020 een kostenniveau (= taakstelling) realiseren dat tenminste 4% lager ligt.
- In 2020 8,54% lagere kosten ten opzichte van de startbegroting. In de begroting is echter gerekend met een besparingsbedrag van € 4,067 miljoen in 2020. Ten opzichte van de inbreng van gemeenten (€ 35,9 miljoen) is dit feitelijk een percentage van 11,3 %.
- Het terugbetalen van het transitiebudget van € 4,4 miljoen.

Hierna volgen onze bevindingen wat betreft deze drie subdoelstellingen van Kosten.

[73] Zie bijlage 6.1 voor het overzicht van gesprekspartners en bijlage 6.2 voor bestudeerde documenten.
[74] Voor zover wij hebben kunnen nagaan zijn de initiële doelen van De Connectie (zoals geformuleerd in het bedrijfsplan) wat betreft Kwaliteit, Kwetsbaarheid en Kansen voor medewerkers na de start van De Connectie *niet* aangepast. De doelstelling inzake Kosten is wél aangepast; in paragraaf 5.2 lichten wij dit nader toe.
[75] Zie bijlage 6.3 voor het overzicht van onderzoeksvragen.

### 5.2.2 Feitelijke ontwikkeling

In deze paragraaf analyseren we de feitelijke ontwikkeling. We kijken achtereenvolgens naar:

- Bijstellingen van het Kosten doel c.q. de taakstellingen.
- De feitelijke realisatie van het Kosten doel:
  - subdoelstelling taakstelling;
  - subdoelstelling terugverdienen Transitiekosten;
- Overige mee te nemen aspecten bij mate van realisatie van het Kosten doel.

#### Bijstellingen Kosten doel/ taakstellingen

De begrotingstaakstelling van € 4,067 miljoen is na de start van De Connectie op drie onderdelen bijgesteld.

Door extra benodigde investeringen in ICT-voorzieningen (naar aanleiding van de bevindingen van Arlande en PwC, zie het vorige hoofdstuk) bleek de ingeboekte besparing op ICT niet realistisch. Dit heeft geleid tot een correctie op de taakstelling van in totaal € 2,183 miljoen. Hierbij merken we op dat in sommige interviews wordt genoemd dat er bij met name Arnhem en Renkum sprake was van achterstallig onderhoud[76] ten aanzien van ICT bij de start van De Connectie;  anderzijds wordt door respondenten in gesprekken aangegeven dat er bij Arnhem ook sprake was van overschrijdingen op het ICT-budget (op jaarrekeningbasis). Doordat bij de start van De Connectie geen 'due diligence'/ 'schoon door de poort' onderzoek heeft plaatsgevonden van ingebrachte (begrote) budgetten versus daadwerkelijk bestede budgetten (op jaarrekeningbasis) bestaat geen feitelijk inzicht in de omvang hiervan.

Een tweede wijziging in de taakstelling is het terugdraaien van de taakstelling op belastingen. Achtergrond was dat het kader voor de belastingdienstverlening aan de gemeente Renkum dubbel was meegegeven, zowel vanuit Renkum zelf als vanuit de gemeente Arnhem (die vóór 1 juli 2017 al de belastingdienstverlening voor de gemeente Renkum verzorgde). In het bedrijfsplan is derhalve uitgegaan van een te hoog kader. Dit is in 2019 en 2020 opgevangen binnen de begroting van de afdeling Belastingen. Echter, vanaf 2021 is de taakstelling eveneens gebaseerd op het te hoge kader. Derhalve kon dit deel van de taakstelling niet worden gerealiseerd[77]. Het betreft een bedrag van € 456.000.

Een derde wijziging is dat het realiseren van de taakstellingen een jaar wordt opgeschoven, namelijk van 2020 naar 2021.

Deze drie wijzigingen leiden tot het volgende beeld[78].

[76] Bij Rheden was de ICT-hardware gefinancierd via een leaseconstructie. Daarmee waren de IT-systemen grotendeels up-to-date. Het grootste deel van de ICT-kosten betreft echter softwarelicenties en personeel. Uit het onderzoek komt naar voren dat ook bij Rheden op deze punten sprake was van enig achterstallig onderhoud. Overigens valt buiten de scope van dit onderzoek wat de beste wijze van financiering van ICT-hardware is.
[77] Bron: meerjarenprogrammabegroting 2019-2023; pagina 6.
[78] Bron: MJPB 2020-2023; pagina 29.

| | Rekening 2018 | Begroting 2019 | Begroting 2020 | meerjarenraming 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Bedragen x 1.000 euro | | | | | | |
| **Verloop taakstelling** | | | | | | |
| Aflossing transitiebudget | 369 | 1.643 | 2.354 | - | - | - |
| Bijstelling bijdrage agv structurele taakstelling | - | - | 750 | 4.067 | 4.067 | 4.067 |
| **Totaal** | **369** | **1.643** | **3.104** | **4.067** | **4.067** | **4.067** |
| **Mutaties** | | | | | | |
| Temporiseren aflossing transitiebudget | -275 | -275 | -275 | 825 | - | - |
| Temporiseren structurele taakstelling De Connectie | - | - | -145 | -825 | - | - |
| Bijstellen taakstelling Belastingen | - | - | - | -456 | -456 | -456 |
| Terugdraaien taakstelling ICT | - | -1.783 | -2.183 | -2.183 | -2.183 | -2.183 |
| **Totaal** | **-275** | **-2.058** | **-2.603** | **-2.639** | **-2.639** | **-2.639** |
| **Verloop taakstelling na mutaties** | | | | | | |
| Aflossing transitiebudget | 94 | 1.368 | 2.079 | 825 | - | - |
| Taakstelling De Connectie | - | -1.783 | -1.578 | 603 | 1.428 | 1.428 |
| **Totaal** | **94** | **-415** | **501** | **1.428** | **1.428** | **1.428** |

Per saldo is de taakstelling na bovengenoemde correcties voor De Connectie € 1,428 miljoen in 2021, dus procentueel gezien 3,97% (€ 1,428 / € 35,9 miljoen). Daarmee is in de begroting 2018 de oorspronkelijke taakstelling losgelaten en wordt feitelijk gekoerst op een taakstelling van circa 4%.

### Feitelijke realisatie Kosten doel: subdoelstelling taakstelling

We hebben een analyse uitgevoerd op de feitelijke realisatie van de financiële doelstellingen door De Connectie. Voor het bepalen van het financiële resultaat zijn we uitgegaan van de tot 1 maart 2020 bestuurlijk vastgestelde documenten. Concreet gaat het dan om de (meerjarenprogramma-)begrotingen, de jaarrekeningen en de bestuursrapportages.

Het verkrijgen van inzicht in de feitelijke realisatie heeft relatief veel inspanning gekost, omdat vanaf 1 juli 2017 (start van De Connectie) tot heden circa 30 correcties nodig waren in de oorspronkelijk ingebrachte budgetten. Ook zijn er autonome ontwikkelingen geweest die een vergelijking van de huidige uitgaven ten opzichte van het uitgavenniveau voor de start in juli 2017 complex maken.

Uit onze analyse blijkt dat de feitelijke besparing die door De Connectie is gerealiseerd circa 4,4 % bedraagt, dus ruim boven de doelstelling van 4% zoals in het bedrijfsplan is opgenomen.

De nu volgende tabel laat de berekening zien.

| Realisatie financiële besparing | Bedrag (in €1.000) |
|---|---|
| (A) Inbreng 2021 na correcties | 36.823 |
| (B) Bijdragen gemeenten 2021 gecorrigeerd voor maatwerk en taakuitbreidingen | 35.185 |
| (C) Gerealiseerde besparing (A-B) | 1.638 |
| **(D) Gerealiseerde besparing (C / A * 100%)** | **4,4 %** |

### Feitelijke realisatie Kosten doel: subdoelstelling terugverdienen transitiekosten

Bij de oprichting van De Connectie was de doelstelling het transitiebudget van € 4,4 miljoen in 2020 terugverdiend te hebben. Deze doelstelling is later met een jaar opgeschoven, naar 2021. Volgens de programmabegroting 2020-2023 wordt deze doelstelling in 2021 gehaald.

## Overige mee te nemen aspecten bij mate van realisatie Kosten doel

Bij de weging in hoeverre De Connectie het Kosten doel heeft gerealiseerd, is het volgens ons van belang de volgende aspecten mee te wegen:

- Knelpunten die in de begroting van De Connectie zijn opgevangen.
- Door De Connectie genomen maatregelen om het Kosten doel te realiseren.
- Ontwikkelingen na 1 maart 2020.
- Extra investeringen in basisregistraties.
- Discussie rondom de overgang van adviesuren.
- Ontwikkelingen bij de gemeenten met impact op Kosten.

### Knelpunten die in de begroting van De Connectie zijn opgevangen

Naast de bijstellingen door het terugdraaien van de taakstellingen op ICT en belastingen, is De Connectie geconfronteerd met een aantal andere (financiële) knelpunten. Deze knelpunten hebben financieel effect gehad en zijn binnen de begroting van De Connectie opgevangen. Het gaat daarbij om incidentele en structurele bedragen met substantiële omvang, bijvoorbeeld: een bedrag van € 0,75 miljoen structureel ter dekking van de maatregelen vanuit 1!Connect, de implementatie van een nieuwe financieel systeem (€ 0,8 miljoen, eerste bestuursrapportage 2019) en het incidenteel opvangen van de taakstelling belastingen in 2019 en 2020 (€ 0,9 miljoen totaal).

Daarnaast was er -zoals hiervoor al aangegeven- sprake van uitgestelde (achterblijvende) investeringen in medewerkers en ICT in de jaren voorafgaand aan De Connectie. De omvang hiervan is echter niet gekwantificeerd, omdat er geen ‘due diligence’ onderzoek heeft plaatsgevonden.

### Door De Connectie genomen maatregelen om het Kosten doel te realiseren

Aanvullend op de taakstellingen in 2017 en 2018 heeft De Connectie, zoals aangegeven in de eerste bestuursrapportage 2018 en in de eerste bestuursrapportage 2019, een aantal aanvullende (bezuinigings)maatregelen genomen. Het gaat om de volgende maatregelen en bedragen in 2021.

| Maatregel | Bedrag 2021 in € |
|---|---|
| Personeelskosten lager begroten[79] | € 932.000 |
| Niet invullen vacatureruimte Inkoop en Aanbesteding | € 64.000 |
| ICT, diverse kostenbesparingen | € 198.000 |
| Facilitair: besparingen op materiële budgetten en resultaten aanbestedingen | € 160.000 |
| Belastingen, onder meer niet invullen vacature kwaliteitsmedewerker | € 95.000 |
| Managementsupport, niet invullen vacatureruimte (7 fte) | € 300.000 |
| **Totaal** | **€ 1.749.000** |

We merken hierbij op dat een deel van deze bezuinigingsmaatregelen impact heeft op de kwaliteit en mate van dienstverlening, bijvoorbeeld vermindering van het aantal uren dienstverlening wat beschikbaar is. Met name voor secretariaten heeft de maatregel impact gehad op dienstverlening. Feitelijk is er gekozen om binnen het financiële kader te blijven door op dienstverlening te bezuinigen.

[79] Salarissen worden niet meer voor het maximumbedrag in de begroting opgenomen, maar voor de 2 na-hoogste trede van de betreffende schaal.

## Ontwikkelingen na 1 maart 2020

In onze analyse zijn de bestuurlijk vastgestelde P&C-documenten meegenomen, tot en met de tweede bestuursrapportage 2019. Wij hebben ook inzage gehad in de eerste bestuursrapportage 2020 die nu in voorbereiding is. Over de ontwikkelingen en posten die hierin vermeld staan, is nog niet besloten. Maar gezien de omvang en belang van de posten, is het desondanks goed deze in de analyse mee te nemen.

In deze rapportage worden forse extra aanvragen geformuleerd ten aanzien van ICT. Het project is eerder geaccordeerd maar was nog niet van dekking voorzien. Het gaat hierbij om investeringen die nodig zijn voor de ICT-verbeterprogramma's 1!Connect en 2!Connect. In totaal gaat het om € 2,0 miljoen incidenteel in 2020 en € 1,3 miljoen structureel. Deze kosten zijn nodig om de organisatie naar een hoger volwassenheidsniveau te brengen. Hierbij is aansluiting gezocht bij de inschaling op het Capability Maturity Model (CMM). De organisatie wil, op basis van het advies van Arlande, van CMM-niveau 1 naar CMM-niveau 2 gaan (zie passages over het Arlande onderzoek elders in dit rapport).

Bij overgang van de taken naar De Connectie is besloten dat de taken 'As Is' (dat willen zeggen in het bestaande kwaliteitsniveau) over zouden gaan. Arlande concludeert achteraf dat de taken op CMM-niveau 1 zijn overgedragen. Voor een zuivere beoordeling van het realiseren van de financiële taakstelling moet naar ons oordeel gekeken worden naar de kosten van het bestaande kwaliteitsniveau (in het kader van 'appels met appels' vergelijken). Wij hebben de -verwachte- kosten van het verhogen van het kwaliteitsniveau om die reden dan ook niet in mindering gebracht op de gerealiseerde besparing. Het gaat natuurlijk wel uiteindelijk leiden tot een aanzienlijke stijging van de kosten, maar daar staat ook een hogere kwaliteit tegenover. Over de hoogte en dekking van deze kosten moet overigens nog wel bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden.

## Basisregistraties

Bij de overgang van taken bleek dat er verschillen zaten in het kwaliteitsniveau tussen de drie gemeenten wat betreft de basisregistraties. In het algemeen gold dat Rheden hierbij vooropliep ten opzichte van Arnhem en Renkum. In het bedrijfsplan (pagina 7) is afgesproken dat De Connectie er naar streeft binnen een jaar na overgang en harmonisatie per taak het kwaliteitsniveau van de beste gemeente te halen. Voor de basisregistraties geldt daarom het niveau van Rheden als het te behalen kwaliteitsniveau. Om op dit niveau te komen bleken aanzienlijke extra uitgaven nodig. Incidenteel is € 545.000 uitgegeven in 2019 en structureel € 278.000 vanaf 2020. Omdat het gaat om het realiseren van het overeengekomen (beste) kwaliteitsniveau in het bedrijfsplan zijn deze kosten door ons verdisconteerd in het gerealiseerde financiële resultaat.

## Discussie rondom de overgang van adviesuren

Uit het onderzoek komt naar voren dat er onvoldoende afspraken bij de overgang zijn gemaakt over het aantal adviesuren (dat mee is overgegaan). Het gaat dan met name om het aantal adviesuren ICT, DIV en facilitair; deze zaten volgens de gemeente Rheden in de bestaande formatie die is overgedragen. Deze worden nu als meerkosten in rekening gebracht door De Connectie, wat (veel) discussie oplevert. De Connectie geeft aan dat de geharmoniseerde dienstverlening als uitgangspunt geldt. Mede vanwege de gehaaste start van De Connectie (zonder nulmetingen) is het niet goed mogelijk om terug te halen wat de juiste interpretatie is.

## Ontwikkelingen bij de gemeenten met impact op Kosten

Tot slot zijn er aan de kant van de gemeenten ontwikkelingen die volgens ons bij de financiële analyse in beschouwing genomen moeten worden. We noemen de volgende bevindingen (waarvan de omvang van het financieel effect onbekend is):

- Bij de vorming van De Connectie is binnen de gemeenten een zogenaamde contramal gevormd. Dit zijn met name 'demandmanagers'. Elke gemeente beschikt over één coördinerende demandmanager die een groot

deel van de werktijd aan deze functie besteedt. Daarnaast zijn er nog extra demandmanagers bij de gemeenten die een deel van hun werkweek beschikbaar hebben. De omvang van deze coördinatiekosten zijn niet of deels becijferd, maar moeten volgens ons wel in ogenschouw genomen worden bij de beoordeling van het totale financiële effect van de vorming van De Connectie.

- Hetzelfde geldt voor de extra coördinatiekosten die nodig zijn in verband met het functioneren van de gemeenschappelijke regeling en de organisatie (voorbereiding bestuursvergaderingen, OGO/ opdrachtgeversoverleg, RCIOO overleg, controllersoverleg, overlegvormen naar aanleiding van de verbeterpaden, overleg inzake maatwerkovereenkomsten, etc. ).
- In het bedrijfsplan is opgenomen dat bij de vorming van De Connectie een bedrijfsbureau gevormd zou worden waarin ook enkele nieuwe functies opgenomen zouden worden. Citaat bedrijfsplan pag. 22: 'De overige taken, functies en formatie van het bedrijfsbureau zijn nieuw (manager bedrijfsbureau/adjunct directeur, contractmanager/portfoliomanager, CISO, CIO, CPO). Hiervoor is circa € 300.000 nieuw opgenomen in de begroting. Uitgangspunt hierbij is dat deze taken/formatie worden afgebouwd bij de gemeenten en dat deze worden overgeheveld naar De Connectie.' Wij hebben geconstateerd dat in de gemeentelijke organisaties een deel van deze functies op dit moment wél worden ingevuld, bijvoorbeeld CISO en CIO. Hiermee zijn aanvullende kosten ontstaan in de drie gemeenten.
- In sommige interviews met respondenten vanuit de gemeenten werd aangegeven dat er -naast de dienstverlening door De Connectie- op onderdelen in de drie gemeenten aanvullende kosten worden gemaakt die een ervaren tekort in de dienstverlening van De Connectie moeten opvangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het inhuren van extra secretariële dienstverlening of extra administratieve ondersteuning. We hebben hier bij diverse sleutelpersonen op doorgevraagd, maar er is geen overzicht over de omvang en het aantal van deze 'olifantenpaadjes' en of het gaat om structurele of incidentele inzet.

De kosten van bovenstaande onderdelen zijn niet 'hard' terug te vinden in de begrotingen van de gemeenten. Een globale inschatting is dat bij de drie gemeenten samen het gaat om circa 10 fte aan extra coördinatietaken. Bij een gemiddelde loonsom van € 80.000 per fte gaat het dan om € 800.000 structureel per jaar.

### 5.2.3 Ervaringen van sleutelpersonen

Diverse geïnterviewden (ook aan de kant van de gemeenten en zowel ambtelijk als bestuurlijk) gaven in de interviews aan de taakstelling -in de context van een startende fusie-organisatie- niet realistisch te vinden. Tegelijkertijd hebben diverse respondenten aangegeven weinig zicht te hebben op de mate van realisatie van het Kosten doel c.q. de financiële doelstellingen. Wel bestaat de beeldvorming bij sommigen dat er extra geld bij moest, met name vanwege ICT-investeringen (zie het citaat uit het persbericht in het vorige hoofdstuk). Minder bekend, maar door enkele respondenten wel genoemd, is dat er sprake was van achterstallig onderhoud bij de overgedragen medewerkers en ICT. Dit alles beïnvloedt de beeldvorming rond De Connectie in negatieve zin, terwijl De Connectie de taakstelling van 4% voor een belangrijk deel wel haalt (en daarmee de gemeenten -althans in financiële zin- een besparing oplevert).

### 5.2.4 Beantwoording onderzoeksvragen Kosten

In deze paragraaf beantwoorden wij de gedetailleerde onderzoeksvragen inzake kosten.

#### Wat is de stand van zaken met betrekking tot de besparingen die opgenomen zijn in het bedrijfsplan?

Deze vraag kan op twee manieren beantwoord worden. Er is in het bedrijfsplan namelijk sprake van verschillende taakstellingen:

- Het doel van 4% taakstelling.

- De begroting waarmee De Connectie van start is gegaan, waarin een taakstelling was verwerkt van 8,5% in 2020 en 11,3% in 2021. Bij dit percentage is rekening gehouden met het feit dat De Connectie de aanloopkosten van € 4 miljoen terugverdient. In feite kan dit gezien worden als een lening.

Geconcludeerd kan worden dat de begrotingstaakstellingen in het bedrijfsplan niet gerealiseerd zijn door:

- Het temporiseren van de taakstelling.
- Het terugdraaien van de ICT-taakstelling.
- Het terugdraaien van een deel van de taakstelling op belastingen.

De taakstelling van 4% wordt in 2021 ruim gehaald. Hierbij moet bovendien in ogenschouw worden genomen dat diverse grote financiële knelpunten door De Connectie binnen de eigen begroting zijn opgelost. Hiermee heeft De Connectie de doelstelling van 4% gerealiseerd.

Naast de directe kosten ('out-of-pocket') hebben we ook de indirecte en verborgen kosten betrokken in de analyse. In afwijking van het bedrijfsplan zijn bepaalde functies bij de deelnemende gemeenten in stand gehouden. Daarnaast is er een demandorganisatie ingericht. Hieraan zijn aanzienlijke kosten verbonden die feitelijk ten koste gaan van gerealiseerde besparingen. Ook zijn er 'verborgen' kosten, in de zin van extra inzet bij de deelnemende gemeenten om een gevoeld gebrek aan dienstverlening door De Connectie te compenseren. Deze kosten zijn door ons niet gekwantificeerd.

Om naar een hoger kwaliteitsniveau voor wat betreft ICT te gaan, is besloten grootschalige investeringen te doen. Indien er 'geen Connectie' bestond, hadden de deelnemende gemeenten deze investeringen uiteindelijk ook zelf moeten doen, zonder gebruik te kunnen maken van de schaalgrootte en -voordelen. De kosten zouden dan minimaal gelijk zijn.

### In hoeverre liggen de gemaakte begrotingen / begroting 2020 in lijn met de cijfers uit het bedrijfsplan 2017-2020? Indien sprake is van afwijkingen, wat is hiervan de (hoofd)oorzaak en welke maatregelen heeft De Connectie genomen om hier op bij te sturen?

De gemaakte begrotingen liggen niet in lijn met de cijfers uit het bedrijfsplan. Hierbij zijn mutaties opgetreden als gevolg van:

- autonome ontwikkelingen;
- zogenaamde kadercorrecties;
- aanvullende taken.

Beeldbepalend zijn echter de extra noodzakelijke investeringen die in ICT gedaan moesten worden. Bij overdracht was er sprake van achterstallig onderhoud. Hierdoor is een groot deel van de taakstelling op ICT niet realistisch gebleken.

Verder valt op dat er een behoorlijk aantal (kader)correcties nodig is geweest om tot de juiste budgetten te komen. Dit aantal bedraagt bijna 30. Om tot een vergelijking tussen bedrijfsplan en huidige begroting te komen, zijn diverse bewerkingsslagen nodig. De Connectie blijft echter wel -grosso modo- binnen de bijgestelde financiële kaders.

Afwijkingen hebben zich verder voorgedaan door besluitvorming na de start van De Connectie. Met name de besluitvorming over het financiële systeem heeft hierbij financiële impact gehad.

Vele respondenten benoemen als hoofdoorzaak van de financiële afwijkingen ten opzichte van het bedrijfsplan de snelle, gehaaste start op 1 juli 2017. Gevolg hiervan was onder meer dat er geen nulmetingen hebben plaatsgevonden qua ingebrachte budgetten versus feitelijk uitgegeven bedragen ('due diligence'), qua kwaliteit van dienstverlening en dergelijke.

Bij de start was er daardoor onvoldoende duidelijkheid over de stand van zaken met betrekking tot ICT, over de gewenste inhoud en kwaliteit van dienstverlening, over de exacte knip in het takenpakket en over de feitelijk benodigde budgetten. Het gevolg hiervan is dat er in de eerste jaren op diverse onderdelen bijstellingen hebben plaatsgevonden.

Om vanaf 2019 toch binnen het gestelde financiële kader te blijven, heeft het bestuur van De Connectie een aantal bijsturingsmaatregelen getroffen. Het gaan dan met name om bezuinigingen op ICT, managementondersteuning, inkoop en aanbesteding, facilitaire zaken en belastingen. Vanuit financieel oogpunt zijn dit succesvolle bijsturingsmaatregelen.

Wel plaatsen wij hierbij de kanttekening dat enkele maatregelen wel direct effect hebben op twee andere 'K's' uit de doelstellingen. Het gaat dan om het niet invullen van de vacature kwaliteitsmedewerker belastingen en inkoop en aanbesteding. Daarnaast wordt de besparing op managementsupport (7 fte in totaal) door de gemeenten ook ervaren als kwaliteitsverlies. Hiermee is de beeldvorming van De Connectie minder positief geworden, waardoor het draagvlak bij de gemeenten verminderde.

In het bedrijfsplan is het volgende opgenomen: 'De Connectie staat ervoor om zo snel mogelijk de processen en systemen te standaardiseren en te harmoniseren om in 2020 op een kostenniveau uit te komen dat tenminste 4% lager ligt' en 'De belangrijkste voorwaarde voor het financiële succes van De Connectie is het harmoniseren van processen, het standaardiseren van de werkwijze en verregaande digitalisering'. Hoever is men met het harmoniseren van processen, standaardiseren van werkwijzen en digitalisering om financieel succes te behalen?

De nu volgende tabel geeft inzicht in de stand van zaken qua harmonisatie en standaardisatie.

| Team/ taak | Status harmonisatie systeem/ inrichting/ processen |
|---|---|
| Financiële administratie | Per 1 januari 2020 is er één financieel systeem. |
| Belastingen | Het taxatiesysteem is begin 2019 aanbesteed. Daarna is het ingericht en heeft ook 2019 de herwaardering in het geharmoniseerde systeem plaatsgevonden.<br>De aanbesteding van de belastingapplicatie was vertraagd. De geplande implementatie vindt medio 2020 plaats.[80] |
| Inkoop en aanbesteden | Renkum en Rheden liften mee met de systematiek van de gemeente Arnhem (zo blijkt uit de gesprekken). Bovendien is het een adviesdienst, met beperkte afhankelijkheid van systemen. Er zijn gezamenlijke aanbestedingen gedaan, dat levert ook besparingen op. |
| DIV | Alle drie de gemeenten hebben hetzelfde zaaksysteem, maar met een andere inrichting waardoor het werkt als drie afzonderlijke zaaksystemen. De huidige leverancier van het zaaksysteem heeft besloten om het systeem uit te faseren. Dit biedt de mogelijk om op termijn gezamenlijk te gaan aanbesteden en de processen meer op elkaar af te gaan stemmen.<br>Er is een project gestart voor aanbesteding van een gezamenlijke scanstraat. |
| Facilitaire zaken/ Servicedesk/ Bodes | Eén facilitair managementinformatiesysteem (Topdesk) per 1 maart 2018 |
| Personeels-/ salarisadministratie | Eén E-HRM-systeem per 1 januari 2017.<br>Daarnaast bleek uit de gesprekken dat er verschillende beelden zijn over de mate en consequenties van harmonisatie. Een voorbeeld wat werd genoemd is de WNRA: er zijn verschillende brieven per gemeente, wat leidt tot extra werk bij De Connectie. |
| Secretariaat | N.v.t. |

[80] Bron: 1e bestuursrapportage 2019.

| Team/ taak | Status harmonisatie systeem/ inrichting/ processen |
|---|---|
| Basisregistraties | Er zijn nu nog drie verschillende (ingerichte) applicaties. Alleen de BAG applicatie is recent geharmoniseerd vanwege de vereisten voor BAG 2.0. Er is wel een plan van aanpak voor de verdere harmonisatie van de software en de doorontwikkeling van het stelselbeheer (bron: 2e bestuursrapportage 2019). In 2020 wordt besloten over dit plan van aanpak. Basisregistraties is overigens pas in 2018 overgekomen. |
| Informatie- en communicatie-technologie (ICT) | Opslag van data en verwerking van e-mail zijn gecentraliseerd en geconsolideerd. Alle medewerkers van De Connectie werken in één nieuwe digitale werkplek omgeving. Deze werkplek is de nieuwe doelomgeving (genaamd 'GEMICT') voor de drie gemeenten. Het samenvoegen van de verschillende omgevingen tot één gezamenlijke omgeving is onderdeel van het programma 2!Connect.<br>Centralisatie en consolidatie van applicaties die binnen het domein van De Connectie vallen is gestart. Enkele systemen zijn inmiddels gecentraliseerd (bijvoorbeeld het hierboven reeds genoemde financieel systeem) en voor de andere systemen is een traject opgestart.<br>Centralisatie en consolidatie voor de business applicaties van de gemeenten heeft nog niet plaatsgevonden. Het RCIOO komt hiervoor met een richtlijn. |

Uit deze tabel kunnen we de conclusie trekken dat -op het zaaksysteem na- de huidige planning is dat in 2021 alle systemen geharmoniseerd zijn. Daarmee zijn overigens nog niet alle onderliggende processen en werkwijzen geharmoniseerd.

In de gesprekken met medewerkers ('Mentimetersessies') en interviews met functionarissen van zowel De Connectie als gemeenten blijkt dat er op veel plaatsen nog veel 'couleur locale' aanwezig is die zorgt voor minder efficiëntie bij De Connectie. Een voorbeeld is het niet geharmoniseerd invoeren van de WNRA. Het in stand houden van afwijkende lokale regels en werkwijzen maakt de dienstverlening door De Connectie duurder, waardoor potentiële besparingen niet volledig gerealiseerd worden. Uit de gesprekken blijkt dat er bij gemeentelijke respondenten ook niet altijd draagvlak of begrip is voor harmonisatie en standaardisatie. Vaak wordt dit gevoeld als een verlies van autonomie en wordt de meerwaarde niet gezien.

Bijzondere aandacht vragen we voor de harmonisatie van het zaaksysteem. Momenteel wordt bij de drie gemeenten gewerkt met hetzelfde softwarepakket, dat echter op drie verschillende manieren is ingericht. Vervanging van een zaaksysteem heeft grote impact op de bedrijfsvoering van gemeenten. Er wordt gewerkt aan een nieuwe visie op zaakgericht werken. Er lopen harmonisatie trajecten voor de ICT-componenten intranet en scanstraat. Het is een complex verandertraject waarbij het de vraag is of de geplande harmonisatie al in 2020 gerealiseerd kan worden. Dit legt een extra druk op het realiseren van de financiële doelstellingen bij DIV in 2021.

### In hoeverre hebben de gemeenten inzicht en sturingsmogelijkheden gehad op het kostenniveau van de verschillende producten en diensten?

Wij hebben de bestuursrapportages bestudeerd. Onze conclusie is dat deze transparant zijn, wat het voor de bestuurders mogelijk maakt om te sturen op het kostenniveau. Op eigenaarsniveau is daarmee voldoende mogelijkheid om te sturen op de financiële resultaten van De Connectie.

Vanuit de (ambtelijke) opdrachtgeversrollen zijn deze sturingsmogelijkheden beperkter. Hoofdoorzaak is het ontbreken van een adequate producten-en dienstencatalogus (PDC) met kostprijzen per dienst. Voorzien is dat dit in 2020 ontwikkeld wordt. Hiermee wordt ook beïnvloeding van de kosten van individuele producten beter mogelijk.

### Indien blijkt dat de doelstellingen niet behaald zijn/worden: wat is daar de reden voor en welke verbeterpunten ziet u?

De bijgestelde doelstellingen worden gehaald door De Connectie. De oorspronkelijke doelstellingen zijn echter niet gerealiseerd. Achteraf kan vastgesteld worden dat deze doelen ook niet realistisch waren, mede gezien de snelle start van De Connectie en de stand van zaken van de ICT bij overdracht. Maatregelen om binnen het

financiële kader te blijven, hebben een negatief effect op de andere doelstellingen gehad. Bij de K van Kwaliteit, in de volgende paragraaf, gaan wij daar verder op in.

Mogelijke verbeterpunten hebben wij in het hoofdstuk met de aanbevelingen opgenomen.

## 5.3 Kwaliteit

### 5.3.1 Doelstelling bedrijfsplan

In het Bedrijfsplan staat ten aanzien van het kwaliteitsdoel het volgende geschreven.

> Waar mogelijk is er bij de start van De Connectie al sprake van een geharmoniseerd aanbod van producten en diensten. In alle andere gevallen levert De Connectie op 1 juli 2017 vooralsnog hetzelfde als daags ervoor, om van daaruit naar het gewenste (geharmoniseerde) aanbod toe te werken.
>
> Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de geboden producten en diensten: bij de start harmoniseren waar mogelijk en anders daarnaartoe werken. In dat laatste geval gelden tot die tijd de bestaande kwaliteitsniveaus per gemeente.
>
> Met de gemeenten is afgesproken dat zij vlak voor de start van De Connectie op 1 juli 2017, een nulmeting doen om de kwaliteit te bepalen van de dienstverlening die overgaat naar De Connectie. De Connectie doet een vervolgmeting na één jaar.
>
> Het streven is om op termijn op elk terrein de kwaliteit van de beste gemeente als norm te hanteren.

Ten aanzien van het kwaliteitsdoel is van belang op te merken dat een exacte definitie van het begrip 'kwaliteit' ontbreekt in het bedrijfsplan. Een kwaliteits-nulmeting had inzicht kunnen verschaffen in de definitie van dit begrip. Uit het onderzoek blijkt dat de voorgenomen nulmeting bij de drie gemeenten vóór de start (voor het in te brengen takenpakket) en ook de voorgenomen vervolgmeting niet[81] zijn verricht, met name vanwege een gehaaste start van De Connectie medio 2017. Het feit dat geen brede nulmeting is uitgevoerd heeft de volgende consequenties:

- Het is onduidelijk wat precies is/wordt beoogd met dit doel.
- Het is niet bekend wat het kwaliteitsniveau van producten en diensten bij de start was en ook niet wat het niveau na één jaar was. Hierdoor mist een ijkpunt waartegen de progressie op kwaliteitsgebied kan worden afgezet.
- Daarnaast is niet bekend welke gemeente de beste kwaliteit had op een bepaald terrein.

We merken hierbij op dat de gemeente Rheden wel een belevingsonderzoek over de kwaliteit van de dienstverlening heeft uitgevoerd. Er is hierbij sprake van twee metingen:

- De eerste meting, de 0-meting, is in juni 2017 uitgevoerd. Hierbij is de dienstverlening van vóór de overgang gemeten.
- In juni en juli 2018 heeft de 1-meting plaatsgevonden waarbij de dienstverlening van na de overgang (dus van De Connectie) is gemeten.

Beide onderzoeken zijn uitgevoerd door Moventem. Het algemene rapportcijfer voor de kwaliteit van dienstverlening is hierin gedaald van de 0-meting naar 1-meting.

Verder is in de eerste helft van 2016 een nulmeting voor GemICT uitgevoerd. [82]

---

[81] Alleen bij de gemeente Rheden is een onderzoek gedaan naar de beleving van de kwaliteit van de dienstverlening van bedrijfsvoering (na de start van De Connectie).

[82] Na een voorbereidende fase op 1 maart 2016 was de voorloper van De Connectie, IGUO, van start gegaan met het 'inbrengen' van GemICT. GemICT liep hiermee voor op de andere in te brengen taken. Aan Onderzoek & Statistiek (O&S) is destijds

Het kwaliteitsdoel is in 2017 en 2018 niet uitgewerkt in prestatie-indicatoren en bijbehorende normen.

In de producten- en dienstencatalogus[83] (PDC) van mei 2019 staat beschreven wat De Connectie is, wat De Connectie levert en welke afspraken daarbij gelden. Deze PDC bevat van alle producten/diensten Kritische Prestatie Indicator(en) (KPI's) c.q. kwaliteitsnormen. Bijlage 6.6 geeft hiervan een overzicht. Aandachtspunt is dat een verbinding van deze KPI's met de vier organisatiedoelen op een hoger abstractieniveau ontbreekt. Verder zijn deze KPI's niet altijd SMART geformuleerd.

### 5.3.2 Feitelijke ontwikkeling

In de jaarstukken wordt gerapporteerd over de voortgang inzake het realiseren van de doelen. In de jaarrekening 2017 staat het volgende ten aanzien van het realiseren van het kwaliteitsdoel:

> Het belangrijkste doel bij de start van De Connectie was onverstoorde dienstverlening voor de klant; op 1 juli 2017 startte De Connectie met de dienstverlening aan de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden 'as is'; De Connectie voerde in 2017 de bedrijfsvoeringstaken op dezelfde manier uit zoals Arnhem, Renkum en Rheden dat vóór 1 juli 2017 deden. Klanten en medewerkers wisten daardoor bij de start van De Connectie wat ze konden verwachten, respectievelijk wat ze moesten doen. Hierdoor is nauwelijks sprake geweest van een verstoring in de dienstverlening.

In de jaarrekening 2018 is het resultaat als volgt beschreven:

> Bij de start van De Connectie zou duidelijk zijn welke producten en diensten over zouden gaan. Afgesproken is dat het aanbod van producten en diensten hetzelfde is als daags voor 1 juli 2017. Hetzelfde gold voor de kwaliteit. Met de gemeenten is destijds afgesproken om een nulmeting te doen naar de kwaliteit van de dienstverlening die over zou gaan naar De Connectie.
>
> Er is geen nulmeting vanuit de gemeenten geweest, noch is er een inventarisatie geweest van welke producten en diensten overgebracht zijn en in welke (onderhouds-)staat die verkeerden. Hierdoor is niet objectief vast te stellen of de kwaliteit van de dienstverlening verbetert. Wel is duidelijk dat de onduidelijkheid over de dienstverlening de klantbeleving negatief beïnvloedt.
>
> Het is belangrijk om snel meer inzicht te krijgen wat de staat van de dienstverlening van De Connectie is. Wat is hetgeen we overgedragen hebben gekregen, wat is een reëel ontwikkelperspectief, wat kan de klant van ons verwachten; nu en in de toekomst.
>
> Zolang we als De Connectie niet precies weten waar we staan, kunnen we ook niet exact bepalen wat nodig is om te voldoen aan de bestuurlijke opdracht.

### 5.3.3 Ervaringen van belanghouders

Een belangrijk onderdeel van kwaliteit is 'kwaliteit van dienstverlening'. Om inzicht te krijgen in de feitelijke beleving van de kwaliteit van de dienstverlening van De Connectie, zijn zogenaamde Mentimeter sessies[84] georganiseerd met medewerkers van elk van de drie gemeenten. Deze medewerkers waren afkomstig uit verschillende onderdelen van elke organisatie, met als doel zo een representatief beeld te verkrijgen hoe in de verschillende onderdelen van elke gemeente de dienstverlening van De Connectie beleefd wordt. Per taakgebied/ onderdeel van De Connectie werd in de eerste plaats gevraagd naar de frequentie van het contact: elke dag/ elke week/ elke maand/ elke jaar/ zelden of nooit.

---

gevraagd een objectieve 0-meting te doen, zodat de startsituatie van de dienstverlening op het gebeid van ICT voor elke gemeente afzonderlijk bekend was. In het kader van dit onderzoek zijn door O&S 7 personen geïnterviewd; in elke gemeente twee interviews.

[83] Versie 20 mei 2019, op 4 juni 2019 door het Opdrachtgeversoverleg (OGO) vastgesteld.

[84] Hierbij werd gebruik gemaakt van de zogenaamde Mentimeter tool.

Vervolgens werden de medewerkers van de gemeenten bevraagd welke waardering zij geven aan de kwaliteit van dienstverlening van de verschillende teams van De Connectie, op de volgende aspecten:

- De inhoudelijke kwaliteit van het aanbod. Hiermee bedoelen we vakkennis, bruikbare en juiste informatie, actief meedenken, continuïteit van dienstverlening (bijvoorbeeld ICT).
- Hoe de dienstverlening wordt aangeboden. Hiermee bedoelen we tijdig, conform afspraak, klantvriendelijk, voldoende bereikbaarheid medewerkers De Connectie.
- De manier van aanvragen (bijvoorbeeld via Topdesk).

De antwoorden konden gegeven worden op een schaal van 1 tot 10 óf 'geen zicht op'. In deze paragraaf presenteren wij de resultaten van deze Mentimeter sessies. De separate PDF bijlage bevat de gedetailleerde resultaten; in bijlage 6.10 lichten wij deze PDF bijlage toe.

Een algemene conclusie van de resultaten is dat de ervaringen per afdeling (team) van De Connectie flink verschillen. In enkele gevallen verschillen de ervaringen ook tussen de gemeenten. In de tabel hieronder zijn de kwantitatieve uitkomsten zichtbaar. In de laatste kolom is tevens een gemiddelde opgenomen van de drie aspecten per afdeling, uitgesplitst naar de drie gemeenten.

Belangrijk om hierbij in het achterhoofd te houden dat slechts een selectie van de medewerkers aanwezig was bij deze Mentimeter sessies en dat niet alle aanwezigen alle aspecten konden scoren, omdat ze hier 'geen zicht op' hebben. Hierdoor zijn sommige aspecten door niemand of slechts door enkelen van een gemeente gescoord (beoordeeld).

| | | De inhoudelijke kwaliteit van het aanbod | | Hoe de dienstverlening wordt aangeboden | | De manier van aanvragen | | Totaal: Waardering voor de kwaliteit van dienstverlening |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Onderdeel** | **Gemeente** | *Aantal* | *Gemiddelde cijfer* | *Aantal* | *Gemiddelde cijfer* | *Aantal* | *Gemiddelde cijfer* | *Gemiddelde cijfer* |
| Financiële administratie | Arnhem | 5 | 4,8 | 4 | 5,8 | 4 | 5,8 | **5,4** |
| | Renkum | 8 | 6,0 | 8 | 4,3 | 7 | 5,7 | **5,3** |
| | Rheden | 17 | 4,4 | 18 | 4,4 | 16 | 4,2 | **4,3** |
| | *Gemiddeld* | | *5,1* | | *4,8* | | *5,2* | ***5,0*** |
| Belastingen | Arnhem | | | 2 | 5,0 | 1 | 8,0 | **6,5** |
| | Renkum | 3 | 4,3 | 3 | 4,0 | 3 | 4,3 | **4,2** |
| | Rheden | 2 | 7,5 | 3 | 7,3 | 1 | 8,0 | **7,6** |
| | *Gemiddeld* | | *5,9* | | *5,4* | | *6,8* | ***6,0*** |
| Inkoop en Aanbesteden | Arnhem | 9 | 7,1 | 9 | 7,0 | 9 | 7,3 | **7,1** |
| | Renkum | 3 | 8,3 | 2 | 8,5 | 2 | 8,5 | **8,4** |
| | Rheden | 9 | 6,3 | 9 | 6,1 | 9 | 5,8 | **6,1** |
| | *Gemiddeld* | | *7,3* | | *7,2* | | *7,2* | ***7,2*** |
| Dienst Informatievoorziening (DIV) | Arnhem | 4 | 6,5 | 4 | 6,8 | 4 | 7,0 | **6,8** |
| | Renkum | 7 | 6,3 | 7 | 6,6 | 8 | 6,1 | **6,3** |
| | Rheden | 21 | 6,6 | 21 | 6,5 | 21 | 6,7 | **6,6** |
| | *Gemiddeld* | | *6,5* | | *6,6* | | *6,6* | ***6,6*** |
| Facilitaire zaken / Servicedesk / Bodes | Arnhem | 12 | 6,6 | 12 | 6,5 | 12 | 6,6 | **6,6** |
| | Renkum | 9 | 5,4 | 9 | 5,1 | 9 | 5,4 | **5,3** |

| Onderdeel | Gemeente | De inhoudelijke kwaliteit van het aanbod | | Hoe de dienstverlening wordt aangeboden | | De manier van aanvragen | | Totaal: Waardering voor de kwaliteit van dienstverlening |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | *Aantal* | *Gemiddelde cijfer* | *Aantal* | *Gemiddelde cijfer* | *Aantal* | *Gemiddelde cijfer* | *Gemiddelde cijfer* |
| | Rheden | 23 | 3,2 | 23 | 3,1 | 23 | 2,9 | **3,1** |
| | *Gemiddeld* | | *5,1* | | *4,9* | | *5,0* | ***5,0*** |
| Personeels-/ salarisadministratie | Arnhem | 10 | 7,5 | 10 | 7,4 | 10 | 7,5 | **7,5** |
| | Renkum | 9 | 6,4 | 8 | 4,8 | 9 | 5,9 | **5,7** |
| | Rheden | 18 | 4,9 | 16 | 5,4 | 16 | 5,5 | **5,3** |
| | *Gemiddeld* | | *6,3* | | *5,8* | | *6,3* | ***6,1*** |
| Secretariaat | Arnhem | 12 | 6,2 | 10 | 5,9 | 8 | 5,5 | **5,9** |
| | Renkum | 7 | 6,1 | 7 | 5,3 | 7 | 5,0 | **5,5** |
| | Rheden | 18 | 6,4 | 18 | 6,4 | 18 | 6,3 | **6,4** |
| | *Gemiddeld* | | *6,3* | | *5,9* | | *5,6* | ***5,9*** |
| Basisregistraties | Arnhem | 1 | 1,0 | 1 | 8,0 | 1 | 7,0 | **5,3** |
| | Renkum | 3 | 4,7 | 4 | 4,3 | 3 | 3,7 | **4,2** |
| | Rheden | 6 | 6,8 | 6 | 6,0 | 6 | 6,0 | **6,3** |
| | *Gemiddeld* | | *4,2* | | *6,1* | | *5,6* | ***5,3*** |
| Informatie- en communicatietechnologie (ICT) | Arnhem | 12 | 4,4 | 12 | 5,8 | 12 | 4,8 | **5,0** |
| | Renkum | 10 | 3,9 | 10 | 2,8 | 10 | 3,5 | **3,4** |
| | Rheden | 21 | 2,6 | 22 | 2,4 | 21 | 2,4 | **2,5** |
| | *Gemiddeld* | | *3,6* | | *3,7* | | *3,6* | ***3,6*** |

In de Mentimeter sessies zijn wij met de medewerkers in gesprek gegaan over de resultaten van de beantwoording, om zo een verdieping op de kwantitatieve resultaten te krijgen. Hieronder is een korte toelichting opgenomen over de kwaliteit van dienstverlening per afdeling van De Connectie.

### Financiële administratie

Gemiddeld genomen zijn medewerkers van de drie gemeenten ontevreden over de kwaliteit van dienstverlening van de afdeling financiële administratie. Op alle drie de aspecten scoort de afdeling financiële administratie namelijk onvoldoende. Tijdens de drie bijeenkomsten is een aantal keren genoemd dat er geregeld facturen terug komen bij de gemeente c.q. niet afgehandeld worden. Regelmatig gebeurt dit pas na een lange tijd (variërend van een maand tot 6 maanden), omdat men bij De Connectie niet weet wat ze er mee moeten doen. Bij de gemeenten is niet bekend wat de gemiddelde betaaltermijn is van de facturen.

Een andere opmerking betreft het aantal budgethouders. Dit is enorm teruggebracht in de afgelopen periode, wat tot onvrede heeft geleid bij klanten.

De bereikbaarheid van de financiële administratie laat daarnaast ook te wensen over.

### Belastingen

De afdeling Belastingen scoort een magere voldoende voor de kwaliteit van dienstverlening. Hierbij moet allereerst wel opgemerkt worden dat van de medewerkers uit de gemeente Arnhem, Renkum en Rheden een zeer beperkt aantal medewerkers (respectievelijk gemiddeld twee, drie en twee medewerkers) een beeld hebben bij de

kwaliteit van dienstverlening van de afdeling Belastingen. Ten tweede worden er bij de drie gemeenten verschillende applicaties gebruikt; het gebruikersgemak verschilt hierbij per applicatie.

### Inkoop en aanbesteden

Over de afdeling Inkoop en Aanbesteden zijn de medewerkers van de drie gemeenten gemiddeld gesproken het meest tevreden. Door medewerkers van de gemeente Arnhem en Renkum is aangegeven dat de medewerkers van deze afdeling goed zichtbaar zijn, proactief en makkelijk te bereiken. De medewerkers van de gemeente Rheden delen dezelfde mening, maar geven wel aan dat de dienstverlening af en toe traag is.

### Dienst Informatievoorziening (DIV)

De kwaliteit van dienstverlening van de afdeling Dienst Informatievoorziening krijgt een voldoende van de medewerkers van de drie gemeenten.

Wel wordt aangegeven dat het zaaksysteem GreenValley (wat bij alle drie de gemeenten in gebruik is, maar verschillend is ingericht) niet het meest prettige systeem is om mee te werken. [85] Daarnaast kan alleen een medewerker van de afdeling DIV een dossier aanmaken, hierna kan de gemeente er pas mee aan de slag. Dit werkt vertragend.

### Facilitaire zaken / Servicedesk / Bodes

De afdeling Facilitaire zaken / Servicedesk / Bodes scoort heel verschillend bij de drie gemeenten:

- De gemeente Arnhem is redelijk tevreden, voornamelijk over facilitaire zaken. De Servicedesk daarentegen niet: ze zijn vaak niet goed bereikbaar, hebben lange wachttijden en het lijkt alsof een deel van de Servicedesk niet goed genoeg is opgeleid om de vragen te beantwoorden.
- De gemeente Renkum ervaart dat de dienstverlening is verbeterd ten opzichte van de situatie van voor De Connectie. Het gaat veel sneller dan voorheen, alles wordt netjes gedaan en er is altijd iemand aanwezig. Wel is men bij de gemeente Renkum minder tevreden over de inkoop (van facilitaire zaken). Niet alles wordt op tijd geleverd en vaak pas besteld als het al op is.
- De gemeente Rheden ervaart een verslechtering van de dienstverlening. Facilitaire zaken zit op afstand en kan niet meer de standaard leveren aan de gemeente zoals voor de start van De Connectie. Medewerkers gaven aan dat dit mogelijk komt door de gehaaste (en daardoor rommelige) start; er zijn toen geen goede afspraken gemaakt. Van de Servicedesk is er altijd iemand aanwezig op locatie, dit vindt men prettig. De wachttijden voor het telefonisch beantwoorden van vragen en reactietijd op tickets via Topdesk vindt men echter te lang.

### Personeels-/salarisadministratie (PSA)

De kwaliteit van dienstverlening van de afdeling Personeels- en salarisadministratie scoort bij de gemeente Renkum en Rheden een magere voldoende. Medewerkers ervaren deze afdeling als reactief. Er zijn moeilijke procedures om iets gedaan te krijgen en de kwaliteit die wordt geleverd is heel verschillend.

Bij de gemeente Arnhem zijn medewerkers meer tevreden: PSA is makkelijk te bereiken, PSA medewerkers hebben een goede instelling en het Youforce systeem werkt goed (waardoor er weinig contact nodig is).

### Secretariaat

De afdeling Secretariaat scoort een krappe voldoende bij de drie gemeenten. Alle drie de gemeenten hebben het idee dat de taken die het secretariaat voor de gemeenten mag uitvoeren steeds verder wordt ingeperkt. Alle drie de gemeenten hebben ook het gevoel dat er onderbezetting bij deze afdeling is, waardoor niet de kwaliteit

[85] Er loopt momenteel een traject om te komen tot een nieuw zaaksysteem. Zie de paragraaf over Kosten.

geleverd kan worden die gewenst is. Het totaal aantal fte bij deze afdeling lijkt over de hele linie gekrompen te zijn. Als een secretaresse bijvoorbeeld afscheid neemt, of ziek is, wordt deze niet altijd vervangen.

### Basisregistraties

De afdeling Basisregistraties scoort net geen voldoende voor de kwaliteit van dienstverlening. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat van de medewerkers uit de gemeente Arnhem, Renkum en Rheden een zeer beperkt aantal medewerkers -respectievelijk gemiddeld één, drie en zes medewerkers- een beeld hebben bij de kwaliteit van dienstverlening van de afdeling Basisregistraties.

### Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

De kwaliteit van dienstverlening van de afdeling Informatie- en communicatietechnologie (ICT) scoort het laagst van alle afdelingen, volgens de medewerkers van de drie gemeenten. De communicatie van deze afdeling naar de gemeenten wordt als zeer slecht ervaren. Na het sturen van een mail ontvang je vaak geen reactie of alleen dat het 'gereed' is. Na intensief bellen lukt het vaak pas om wat gedaan te krijgen. Dit kan soms een half jaar duren. Ook is er geen communicatie bij het uitrollen van bijvoorbeeld een applicatie, waardoor koppelingen van de één op de andere dag niet meer werken. Daarbij is er veel in- en uitstroom van medewerkers bij de afdeling waardoor het lijkt alsof kennis niet goed wordt overgedragen. De kwaliteit van de apparatuur waar de gemeenten mee moet werken loopt ook achter.

### 5.3.4 Beantwoording onderzoeksvragen kwaliteit

In deze paragraaf beantwoorden wij de onderzoeksvragen wat betreft kwaliteit.

#### Kan een representatief beeld worden geschetst van de kwaliteit van de dienstverlening door De Connectie, op basis van vooraf - in de PDC - gestelde kwaliteitseisen?

De in de PDC gestelde kwaliteitseisen zijn medio vorig jaar vastgesteld. Zie bijlage 6.6. Hiervan hebben wij nog geen rapportages gezien.

Los daarvan kunnen we het volgende aangeven ten aanzien van kwaliteit. Kwaliteit (van dienstverlening) kan in onze visie onderverdeeld worden in twee aspecten:

- De kwaliteit van de feitelijke (door medewerkers van de gemeenten ervaren) dienstverlening. In de vorige paragraaf zijn wij hierop ingegaan.
- De inhoudelijke kwaliteit van het geleverde product of dienst. Het gaat dan bijvoorbeeld om de stabiliteit van de ICT-infrastructuur, de correcte berekening van salarissen en het oordeel van de Waarderingskamer over de taxaties.

Zoals hiervoor reeds opgemerkt constateren wij dat er -ook voor inhoudelijke kwaliteit- geen nulmeting is gedaan en geen monitoring plaatsvindt. Wat betreft de inhoudelijke kwaliteit hebben wij wel de volgende indicaties dat deze beter wordt sinds de start van De Connectie:[86]

- De robuustheid van het ICT-systeem is vergroot. Een voorbeeld is hoe met het incident rondom Citrix is omgegaan. Van diverse kanten werd De Connectie gecomplimenteerd met de professionele wijze waarop dit vraagstuk is opgepakt.
- Voor Belastingen krijgen de gemeenten vanuit de Waarderingskamer in 2019 het oordeel 'voldoende' (Arnhem en Renkum) en 'goed' (Rheden). In 2016, het jaar vóór de start van De Connectie, was dit 'moet op onderdelen verbeterd worden' (Arnhem), 'voldoende' (Renkum) en 'goed' (Rheden).

[86] Hiermee doen wij overigens geen uitspraken over de vraag of de inhoudelijke kwaliteit verbeterd is als gevolg van de vorming van De Connectie. Hierover kunnen wij namelijk geen uitspraken doen, door het ontbreken van nulmetingen bij de gemeenten vóór de start van De Connectie.

- Naast het ICT-probleem van begin 2019 en de lange betaaltermijn van facturen zijn er geen grote inhoudelijke problemen naar voren gekomen in de gesprekken.

Anders gezegd zijn er geen 'grote brokken' gemaakt door De Connectie op het gebied van de inhoudelijke kwaliteit (in samenwerking met de gemeenten). Dat is op zich een compliment waard, gezien de lastige context waarin De Connectie moe(s)t opereren. Naast de hierna te beschrijven ongemakken in de dienstverlening hebben we dan ook diverse malen waardering gehoord voor de wijze waarop De Connectie werkt aan (verbetering van) de dienstverlening.

Indien we kijken naar de kwaliteit van de feitelijke dienstverlening van een aantal afdelingen, zien we dat deze nog sterk te wensen overlaat. Vier van de negen afdelingen scoort een onvoldoende en alleen de afdeling inkoop en aanbesteden scoort hoger dan een 7 (zie vorige paragraaf met de beschrijving van de resultaten van de Mentimeter sessies). We constateren daarmee dat de kwaliteit van dienstverlening nog niet op het gewenste niveau is.

### Zo ja, wat is de kwaliteit van de geleverde producten en diensten? Is deze voor elke gemeente minimaal gelijk gebleven?

Doordat er geen nulmeting is gedaan, kan geen antwoord gegeven worden op de vraag of het kwaliteitsniveau voor elke gemeente gelijk gebleven is. Wel komen uit het onderzoek sterke indicaties dat voor de drie gemeenten de kwaliteit van de (feitelijke) dienstverlening gedaald is. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren in de zogenaamde Mentimeter bijeenkomsten met de medewerkers van de drie gemeenten. Zoals hiervoor reeds vermeld scoorden in de ogen van de medewerkers vier van de negen afdelingen een onvoldoende. Daarnaast werden in de drie bijeenkomsten veel voorbeelden (casuïstiek) aangedragen van achterblijvende kwaliteit van dienstverlening door De Connectie. Hierbij was dan meer of minder begrip voor de opstartfase waarin De Connectie zich bevindt.

### In het bedrijfsplan is het volgende opgenomen: 'Het streven is om op termijn op elk terrein de kwaliteit van de beste gemeente als norm te hanteren'. Dit moet bereikt worden door te standaardiseren en te harmoniseren. Hoever is men met het standaardiseren en harmoniseren van processen in het licht van kwaliteit?

Bij het onderdeel Kosten hebben wij reeds een overzicht gepresenteerd van de mate waarin geharmoniseerd en gestandaardiseerd is. Op de vraag of op elk terrein de kwaliteit van de beste gemeente als norm gehanteerd is, kan geen antwoord gegeven worden, omdat:

- er geen -door alle sleutelfiguren geaccepteerde- definitie van kwaliteit is;
- er geen nulmeting is gedaan, om te achterhalen welke gemeente de beste kwaliteit leverde;
- er geen door alle drie de gemeenten geaccepteerd beeld was welk gemeente op een bepaald taakgebied de beste kwaliteit leverde;
- er niet vervolgens gestuurd is op het realiseren van de beste kwaliteit op een bepaald taakgebied.

Wel komt uit de gesprekken naar voren dat vanuit de gemeenten Renkum en Rheden veel tevredenheid bestaat over specifiek de dienstverlening van inkoop & aanbesteding. De gemeente Arnhem fungeerde op dit gebied als 'best practice' waar de andere twee gemeenten van geprofiteerd hebben.

### Indien blijkt dat de doelstellingen niet behaald zijn/worden: wat is daar de reden voor en welke verbeterpunten ziet u?

Op deze plaats gaan we alleen in op de dieperliggende oorzaken dat de doelstellingen qua kwaliteit niet gerealiseerd worden. In hoofdstuk 3 staat aangeven welke verbeterpunten wij zien.

Wij hebben diverse indicaties dat de kwaliteit, met name de kwaliteit van de feitelijk geleverde dienstverlening, achteruit is gegaan na de start van De Connectie. Een indicator zijn bijvoorbeeld de Mentimeter sessies met de medewerkers van de drie gemeenten.

In deze paragraaf gaan we in op de verschillende dieperliggende oorzaken die uit het onderzoek naar voren komen. Deze factoren beïnvloeden elkaar bovendien. Omdat het gaat om een veelheid aan factoren, is de beantwoording van deze vraag relatief uitgebreid.

De ontwikkeling van een 'normaal' intergemeentelijk samenwerkingsverband hebben wij weergegeven in bijlage 6.7. Als wij dit model vertalen naar de situatie van De Connectie komt -op basis van de gesprekken- het volgende beeld naar voren van dieperliggende oorzaken dat de (gepercipieerde) kwaliteit achterbleef. We hebben de dieperliggende oorzaken geclusterd in de volgende thema's:

- conflicterende doelen: verlaging van kosten (taakstellingen) versus verhoging van kwaliteit;
- verzakelijking: operational excellence versus customer intimacy;
- competenties medewerkers;
- ingebrachte takenpakket;
- governance.

### Conflicterende doelen: verlaging van kosten (taakstellingen) versus verhoging van kwaliteit

Vele respondenten hebben aangegeven dat De Connectie startte met vier conflicterende doelen: taakstellingen (efficiencydoel) aan de ene kant met behoud van kwaliteit (van dienstverlening), vermindering van kwetsbaarheid en verhoging van kansen voor medewerkers anderzijds. Velen zien dit als een onmogelijke opgave. Complicerende factoren hierbij waren, zo komt uit diverse gesprekken naar voren:

- Ondanks de lange aanloopperiode was er toch sprake van een gehaaste (rommelige) start van De Connectie. De tijd ontbrak daardoor bijvoorbeeld om nulmetingen te doen. Ook was er in de aanloopperiode nog maar zeer beperkt (of niet) gestart met harmonisatie en standaardisatie, waardoor de taken 'as is' overgingen naar De Connectie. Verder was er sprake van achterblijvende investeringen in ICT en medewerkers in de jaren vóór de start, vanuit de gedachte dat dit na de start van De Connectie opgepakt zou worden. Daarnaast was er onduidelijkheid over het feitelijke takenpakket.
- Ook na de start van De Connectie bleek harmonisatie en standaardisatie lastig van de grond te komen. Doordat er verschillende harmonisatietrajecten van de verschillende afdelingen naast elkaar liepen, zorgde dit voor extra druk op de organisatie. [87]

Door taakstellingen bij de start mee te geven, was er minder geld beschikbaar voor de ambtelijke organisatie.[88] Dit leidde tot een sobere organisatie-opbouw qua formatie (kwantitatief en mogelijk ook kwalitatief) bij de start van de organisatie én de opvolgende jaren. Dit leidde tot werkdruk en een sterke stijging van het ziekteverzuim. Tevens vertrekken er medewerkers. Dit heeft gezorgd voor een relatief groot beroep op inhuur in de beginjaren van De Connectie. Inhuurkrachten moeten ingewerkt worden door de bestaande medewerkers, wat bij hen zorgt voor extra werkdruk. Dit alles leidt weer tot een sterke focus op het eigen takenpakket en de eigen prioriteiten. Dit zorgt voor onvoldoende samenwerking binnen de organisatie (zoals ook blijkt uit het medewerkersonderzoek eind 2019). Tevens is er dan weinig tijd en ruimte om te verbeteren en innoveren.

[87] Om focus aan te brengen heeft de huidige directeur van De Connectie de harmonisatie- en standaardisatietrajecten meer gefaseerd per taak/organisatieonderdeel.
[88] Hierbij moet opgemerkt worden dat circa € 500.000 van het (incidentele) transitiebudget beschikbaar was voor de harmonisatie-opgave. Bron: bedrijfsplan, pagina 27. In het bedrijfsplan was dus voorzien in transitiebudget ná de start van De Connectie.

Het voorgaande speelt specifiek bij de frontoffice, zo komt uit de gesprekken naar voren. De frontoffice is belangrijke schakel in de dienstverlening. Bij de start van De Connectie is beoogd om bij de frontoffice medewerkers te zetten met een generiek profiel, tegen een relatief lage schaal. De frontoffice medewerkers kunnen daardoor geen inhoudelijk antwoord geven op de vraag, en zijn voor antwoorden afhankelijk van medewerkers in de backoffice, die wel over de benodigde kennis beschikken. Deze hebben echter te maken met schaarste aan tijd, waardoor het lang kan duren voordat er een antwoord komt. Klanten gaan daardoor opnieuw bellen, met de vraag waar het antwoord blijft. De wachttijden die al lang waren bij de frontoffice (vanwege beperkte formatieve capaciteit, als gevolg van de taakstellingen) nemen daardoor verder toe. Dit zorgt voor een vicieuze cirkel. Klanten raken daardoor geïrriteerd. Het vereist specifieke competenties van een frontoffice medewerker om om te gaan met een geïrriteerde klant. Doordat sommige medewerkers aan de frontoffice geen ervaring of opleiding hadden op het gebied van dienstverlening, versterkt dit de irritaties bij klanten. Daarnaast kan de frontoffice niet werken vanuit een vastgestelde visie op (kwaliteit van) dienstverlening, mede omdat de tijd ontbreekt om een dergelijke visie met verbeterplannen op te stellen en uit te voeren.

### Verzakelijking: operational excellence versus customer intimacy

Bij De Connectie zien we daarnaast verzakelijking van de onderlinge verhoudingen terugkomen. Als gevolg van de taakstellingen ligt de focus van De Connectie op harmonisatie en standaardisatie van systemen en werkprocessen. In termen van het model van Treacy en Wiersema gaat het dan om de zogenaamde waardediscipline 'operational excellence'. Zie bijlage 6.8 voor meer informatie.

Daarnaast was de waardediscipline 'innovatie' noodzakelijk, om de volgende redenen:

- Vóór de start was niet of nauwelijks geharmoniseerd en gestandaardiseerd. De druk bij De Connectie om te harmoniseren en standaardiseren lag (en ligt) hoog, wat bij sommige respondenten aan de kant van de gemeenten leidt tot scheve ogen naar De Connectie.
- Er werd gestart met een verouderde IT infrastructuur; deze moest gemoderniseerd worden.

Deze inspannende innovatieopdracht moe(s)t uitgevoerd worden met beperkte formatie (vanwege de taakstellingen bij de start), terwijl tegelijkertijd 'de winkel open was'.

Ten behoeve van kostenbeheersing was het voor De Connectie belangrijk om scherp in de gaten te houden wanneer een bepaalde dienst tot het basispakket hoort, of dat het maatwerk of meerwerk is. Naar wij begrepen hebben wil De Connectie sinds enige tijd eerst een handtekening hebben van een gemandateerde bij de gemeente, voordat gestart kan worden met maatwerk of meerwerk. In het beginjaar werd namelijk gestart zonder handtekening, waarbij naderhand 'gedoe' ontstond met de klant over facturen.[89] Deze zakelijke opstelling van De Connectie past bij de waardediscipline operational excellence.

Een andere exponent van verzakelijking is het toepassen van het zogenaamde 'click, call, face' principe in de dienstverlening. Zie bijlage 6.9 voor meer informatie over dit dienstverleningsconcept. De 'click', oftewel het als klant van De Connectie zoveel als mogelijk via de website afnemen van diensten of beantwoorden van vragen (via de zogenaamde FAQ lijst) is -zo blijkt uit de gesprekken- met name in de beginperiode nog niet goed van de grond gekomen, mede als gevolg van tijdgebrek (beperkte formatieve capaciteit, als gevolg van de taakstellingen) bij de verantwoordelijken voor dienstverlening. Om van de 'face' gebruik te kunnen maken zullen klanten voor sommige diensten (met name ICT) naar de locatie in Arnhem moeten gaan, wat klanten -met name uit Renkum en Rheden- tijd kost. [90] Gevolg is dat klanten gaan bellen, oftewel de 'call'.

---

[89] Maatwerk is bijvoorbeeld dienstverlening op locaties anders dan de stadskantoren. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit niet bij alle klanten (medewerkers van de gemeenten) bekend is, wat kan leiden tot irritatie over en weer.
[90] Het is immers eenvoudiger om operational excellence én customer intimacy te realiseren als de opdrachtgever en –nemer fysiek op dezelfde locatie zitten.

Hiervoor is -zoals eerder aangegeven- beperkt formatie beschikbaar, waardoor er lange wachttijden ontstaan; soms meer dan een half uur. Bovendien zijn er klanten die na enige weken opnieuw gaan bellen, omdat hun vragen nog niet beantwoord zijn. De wachttijden lopen hierdoor verder op.

Hetgeen hiervoor staat beschreven wijkt af van wat de klanten van De Connectie gewend waren. De klanten van De Connectie, met name de klanten van Renkum en Rheden, waren maatwerk en nabijheid gewend, oftewel de waardediscipline 'customer intimacy'. Het model van Treacy en Wiersema geeft aan dat het niet mogelijk is om op alle drie de waardedisciplines (operational excellence, innovatie en customer intimacy) tegelijk te excelleren. Om de taakstelling c.q. het doel van 'K' van kosten te realiseren, is veel minder ingezet op customer intimacy. Dat leidt tot ontevreden klanten, met name in Renkum en Rheden. Uit de gesprekken komt naar voren dat de klanten c.q. de medewerkers van de drie gemeenten niet voorbereid (opgeleid) zijn om om te gaan met de meer zakelijke dienstverlening van De Connectie.

### Competenties medewerkers

Uit gesprekken kwam naar voren dat medewerkers niet altijd beschikten over de benodigde competenties voor de functie. Onder meer is genoemd dat -in het kader van het geven van 'kansen' aan medewerkers- sommige medewerkers bij de start van De Connectie in een hogere schaal zijn geplaatst dan bij de gemeente waar ze eerder werkten. Sommigen kwamen in een geheel nieuwe functie terecht. Voor de meeste medewerkers gold dat het werk complexer van aard was dan ze gewend waren in de oude gemeente; onder meer omdat er diensten verleend moesten worden aan drie gemeenten (in plaats van één). Dat maakte ook voor medewerkers die geplaatst werden volgens het principe 'mens volgt werk' er meer van ze gevraagd werd (dan voorheen in de gemeente). Door de grote span of control van managers in de beginperiode hadden deze zeer beperkt tijd om medewerkers te begeleiden bij de benodigde aanpassingen. Daarnaast was er door de werkdruk in de beginjaren weinig ruimte voor scholing. Dit zorgde voor een verlaging van de kwaliteit.

### Ingebrachte takenpakket

Wat de ervaring van kwaliteit van de geleverde diensten beïnvloedt is dat er -zo hebben vele respondenten aangegeven- een paar specifieke discussies bestaan rondom het ingebrachte takenpakket. Het gaat dan met name om management support. Voor diverse respondenten (ambtelijke en bestuurlijk) is niet duidelijk wat de meerwaarde is van het inbrengen van deze taken in De Connectie. Wat als vervelend ervaren wordt is dat primair een manager bij De Connectie bepaalt wat een secretaresse wel of niet mag doen voor een manager of bestuurder van een gemeente. Deze wil dit juist zelf kunnen bepalen (zonder hierover te hoeven schakelen met het management van De Connectie).

Een ander aandachtspunt wat genoemd werd inzake het overgebrachte takenpakket is dat beleidstaken soms wel zijn overgedragen en soms niet. Dit kan ook verschillen per gemeente. Dat maakt het ingewikkelder aan de kant van De Connectie om de betreffende taak uit te voeren.

### Governance

Een laatste aandachtspunt betreft de inrichting van de governance. Aan de kant van de gemeenten gaat het dan op ambtelijk niveau om het OGO en de demandmanagers. Het is nu bij verschillende van de door ons geïnterviewde personen diffuus welke rol het OGO precies heeft, welke rol de demandmanagers en hoe OGO en demandmanagement zich tot elkaar verhouden in relatie tot De Connectie (op strategisch, tactisch en operationeel niveau). Verder komt uit het onderzoek naar voren dat het OGO en de demandmanagers vooral tactisch/ operationeel bezig zijn met het 'het blussen van brandjes' (die vaak te maken hebben met achterblijvende kwaliteit van dienstverlening).[91] Hierdoor blijft het meer strategisch sturen op wat van De Connectie qua dienstverlening verwacht mag worden achter.

## 5.4 Kwetsbaarheid

### 5.4.1 Doelstelling

Het doel inzake Kwetsbaarheid staat als volgt omschreven in het bedrijfsplan.

> De Connectie vermindert de kwetsbaarheid van de gemeenten op bedrijfsvoeringsgebied. Door mensen en werkzaamheden samen te brengen, wordt de dienstverlening minder kwetsbaar. De Connectie gaat dat meten aan de hand van discontinuïteit en streeft daarbij naar een percentage lager dan 1.

Verschillende sleutelfiguren bij de gemeenten en bij De Connectie hebben wij gevraagd wat precies bedoeld wordt met 'De Connectie gaat dat meten aan de hand van discontinuïteit en streeft daarbij naar een percentage lager dan 1'. De betekenis hiervan was bij alle respondenten niet bekend en er werd ook niet op gestuurd.

Van een ICT-specialist kwam de informatie dat waarschijnlijk hiermee bedoeld wordt dat de dienstverlening maximaal 1% (per jaar) verstoord mag zijn. Dit is dan in dezelfde context als wat vaak op ICT-vlak als indicator wordt gebruikt: een beschikbaarheid van de ICT-infrastructuur van 99,98%.[92] Als dit zou zijn, is de vervolgvraag of deze 1% betrekking heeft op kalenderdagen en klokuren (24/7) of op werkdagen en kantoortijden. In het laatste geval zou bijvoorbeeld bij 50 weken van 40 uur de dienstverlening maximaal 20 uur mogen uitvallen. Hierover bestaat (dus) geen duidelijkheid en in het bestaan van De Connectie is niet specifiek op deze 1% gemonitord en gerapporteerd.

### 5.4.2 Feitelijke ontwikkeling

In de jaarrekening 2017 is het resultaat inzake het doel Kwetsbaarheid als volgt beschreven:

> In 2017 verminderde de kwetsbaarheid in de bedrijfsvoering van met name de gemeente Rheden en Renkum. Medewerkers van de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden met dezelfde vakkennis konden elkaar vervangen waardoor de continuïteit van werkzaamheden verbeterde.

In de jaarrekening 2018 is het resultaat als volgt beschreven:

[91] In diverse gesprekken werd genoemd dat OGO en demandmanagers een rol vervullen bij incidenten rondom zaken die in de dienstverlening van De Connectie mis gaan. Vanuit gemeentelijke medewerkers wordt dan geprobeerd via de contacten bij de demandmanagers en/ of het OGO ervoor te zorgen dat de door de betreffende medewerkers gevraagde dienst alsnog wordt geleverd door De Connectie. Hiervan werden in de Mentimeter bijeenkomsten en andere gesprekken bij de gemeenten diverse voorbeelden genoemd.

[92] Zie bijlage 7.3 voor detaillering van deze KPI.

Op individueel niveau is er sprake van vermindering van de kwetsbaarheid, omdat er in 2018 bij De Connectie meer mensen waren met vergelijkbare vakkennis dan bij de individuele gemeenten het geval was. Omdat er op veel afdelingen nog gewerkt wordt in verschillende systemen en met verschillende werkprocessen, is er echter nog geen sprake van optimale vervangbaarheid tussen medewerkers.

Uit de nulmeting binnen ICT is duidelijk geworden hoe kwetsbaar De Connectie is op dat vlak. Hoe langer de noodzakelijke investeringen uitblijven, hoe groter de risico's voor continuïteit van dienstverlening.

Geconstateerd moet worden dat de kwetsbaarheid in 2018 is toegenomen.

### 5.4.3 Ervaringen van belanghouders

Uit de gevoerde gesprekken komt een gemend beeld naar voren wat betreft kwetsbaarheid. Enerzijds wordt door respondenten aangegeven dat de kwetsbaarheid is afgenomen. De adequate oplossing van de problemen met Citrix werd in een gesprek als voorbeeld genoemd. Een individuele gemeente had dit probleem (crisis) minder snel en effectief op kunnen pakken. Verder werd aangegeven dat De Connectie bezig is met de invoering van Business Continuity Management, onder begeleiding van een expert op dit vakgebied. Verder wordt vanuit de gemeente Rheden aangegeven dat er (te)veel 'eenpitters[93]' in dienst waren. Dat was voor de gemeente Rheden een van de redenen om te zoeken naar schaalvergroting om zo de kwetsbaarheid te verminderen.

Aan de andere kant werd ook genoemd dat de kwetsbaarheid op onderdelen juist is toegenomen.

In de volgende paragraaf -met de beantwoording van de onderzoeksvragen- lichten wij dit nader toe.

### 5.4.4 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen wat betreft kwetsbaarheid.

#### Is de kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering bij de gemeente(n) daadwerkelijk afgenomen, en waar blijkt de conclusie uit?

Met de komst van De Connectie zijn er een aantal (bedrijfsvoerings)taken gecentraliseerd met onder andere als doel het verlagen van de kwetsbaarheid van de drie afzonderlijke gemeenten. De in het onderzoek waargenomen positieve effecten wat betreft kwetsbaarheid hebben te maken met de schaalvergroting en zijn:

- toenemende uitwisselbaarheid;
- meer robuustheid;
- meer volume;
- meer denkkracht.

Door het overbrengen van een aantal taken naar De Connectie zijn er ook negatieve effecten met betrekking tot de kwetsbaarheid, namelijk:

- minder gemeente specifieke kennis aanwezig bij De Connectie;
- taakstellingen;
- achterblijvende harmonisatie en standaardisatie;
- kwetsbaarheid op een aantal functies/taken aan de kant van de gemeenten;[94]
- kwetsbaarheid op ketenprocessen.[95]

[93] Eenpitters zijn medewerkers die voor een bepaalde taak verantwoordelijk zijn, en waarvoor bij uitval geldt dat anderen die taak niet zomaar kunnen overnemen.
[94] Het gaat dan bijvoorbeeld om de demandmanagementfunctie.
[95] De vorm van samenwerking maakt dat gewerkt wordt met ketenprocessen. Een deel van het proces is belegd bij De Connectie en een ander deel bij gemeenten. Daarbij komt dat er geen proceseigenaar is over deze ketenprocessen, wat de keten kwetsbaar maakt.

- Als een gemeente voor een bepaalde taak de adviesfunctie heeft overgedragen, is voor die taak minder inhoudelijke kennis aanwezig om de opdrachtgeverfunctie richting De Connectie goed te kunnen invullen.

De nu volgende tabel geeft -op basis van de gevoerde interviews- voor elk taakgebied van De Connectie inzicht in de specifieke positieve en negatieve effecten qua kwetsbaarheid.

| Team | Pluspunten | Minpunten |
|---|---|---|
| Financiële administratie | Schaalvoordeel | Minder gemeente specifieke kennis[96] |
| Belastingen | Schaalvoordeel | Minder gemeente specifieke kennis |
| Inkoop en Aanbesteden | Rheden en Renkum hadden hier geen capaciteit voor in het verleden en kunnen nu meeliften op de kennis en kunde van deze afdeling | |
| DIV | Medewerkers kunnen elkaar bij de verschillende gemeenten (deels) vervangen | Gemeente specifieke kennis lekt weg<br>Taakstelling: met minder mensen terwijl de werkzaamheden nog niet geharmoniseerd/gestandaardiseerd zijn. |
| Facilitaire zaken/ Servicedesk/ Bodes | Schaalvergroting en duidelijke kaders | Onderbezetting bij de frontoffice |
| Personeels-/ salarisadministratie | Schaalvoordeel | Minder gemeente specifieke kennis |
| Secretariaat | Ze kunnen elkaar vervangen. | • Minder formatieve capaciteit beschikbaar.<br>• Gemeentekennis is nodig om het werk goed te doen, dit zorgt dat niet alle secretaresses elkaar (goed) kunnen vervangen. |
| Basisregistraties | Werken op één locatie, meer denkkracht. | Werken nog met drie verschillende systemen |
| Informatie- en communicatietechnologie (ICT) | Slagkracht effect, zie Citrix voorbeeld | Achterstand met investeringen |

Meet De Connectie de kwetsbaarheid aan de hand van discontinuïteit, en wat is de status van het streven om daarbij een percentage lager dan 1 te behalen?

Het is bij alle sleutelfiguren die wij gesproken hebben onbekend wat precies wordt bedoeld met de indicator van discontinuïteit en wat de mate van realisatie is van het doel om een percentage lager dan 1 te behalen. Er wordt daardoor ook niet gestuurd op deze indicator.

Indien blijkt dat de doelstellingen niet behaald zijn/worden: wat is daar de reden voor en welke verbeterpunten ziet u?

De dieperliggende oorzaken dat de kwetsbaarheid op onderdelen vergroot is, liggen in lijn met de analyse van de dieperliggende oorzaken die wij bij Kwaliteit hebben beschreven. Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij daarom naar de vorige paragraaf.

## 5.5 Kansen voor medewerkers

### 5.5.1 Doelstelling

In het bedrijfsplan is het doel ten aanzien van 'Kansen voor medewerkers' als volgt uitgewerkt.

[96] Dit heeft impact op de mogelijkheden bij de gemeente om te kunnen sturen op gemeente specifieke data- en procesoutput.

Persoonlijke ontwikkeling en professionele groei zijn randvoorwaarden voor de kwaliteit van De Connectie. Als werkgever stelt De Connectie hier in het eerste jaar 2% en de daaropvolgende jaren 1,8% van de totale loonsom voor beschikbaar.

De Connectiemedewerker vraagt zich continu af waar en hoe hij of zij van toegevoegde waarde kan zijn.

Medewerkers voelen zich gesteund door het management bij hun ontwikkeling en gewaardeerd voor het werk dat zij verrichten. Er wordt gestuurd op duurzame inzetbaarheid van mensen. Onder andere door opleidingen, ruimte en verantwoordelijkheid en vitale medewerkers.

Medewerkers kunnen balans aanbrengen tussen werk en privé door zelf hun werktijden te regelen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat afspraken worden nagekomen, resultaten worden behaald en dat men goed bereikbaar is.

De Connectie zorgt voor minder kwetsbare functies, kennisdeling en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dat geeft rust en ruimte voor de individuele medewerker.

Extra kansen voor medewerkers liggen er ook door inzet voor de beoogde veranderingen, het meebouwen aan de organisatie, job rotation (andere werkpakketten) en uitwisselingsprogramma's. Naast het werken op basis van vertrouwen en resultaatafspraken.

### 5.5.2 Feitelijke ontwikkeling

In de jaarrekening 2017 is het resultaat ten aanzien van dit doel als volgt beschreven.

De Connectie is een moderne, professionele organisatie met flexibele, dienstverlenende, resultaatgerichte medewerkers.

Medewerkers kennen hun klanten en anticiperen op toekomstige wensen van klanten door continu te leren en te ontwikkelen.

- ‘Om medewerkers te stimuleren te kiezen voor werk waarin ze kunnen excelleren, konden in 2017 alle medewerkers een sterke punten profiel maken.’
- ‘De Connectie startte in 2017 het programma Leren en Ontwikkelen dat medewerkers bij hun ontwikkeling faciliteert.’

Hoe meer het werk past bij iemands talenten en ambitie, hoe beter de prestaties en hoe groter het werkplezier.

In de jaarrekening 2018 is het resultaat als volgt beschreven:

De Connectie wil een moderne, professionele organisatie zijn met flexibele, dienstverlenende, resultaatgerichte medewerkers.

Leren en ontwikkelen is van vitaal belang voor de organisatie.

- In 2018 is veel aandacht besteed aan het in beeld brengen van de talenten van de individuele medewerkers.
- Daarnaast is een resultaat- en ontwikkelprofiel ontwikkeld, waarin de te behalen resultaten van de medewerker worden beschreven en op welke wijze de medewerker zich gaat ontwikkelen om deze doelen te halen.
- In 2018 is het opleidingsbudget maar ten dele gebruikt om het raamwerk te realiseren, de uitvoering hiervan is gestart, maar zal voor een belangrijk deel in 2019 plaatsvinden. Om deze reden is het van belang om het deel dat in 2018 niet is besteed, te reserveren voor komende jaren.

### 5.5.3 Ervaring van belanghouders

Er is in het kader van het onderzoek een Mentimeter sessie gehouden met de medewerkers van De Connectie. Er waren in totaal 13 deelnemers bij deze bijeenkomst. [97] Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van medewerkers uit de verschillende organisatie onderdelen van De Connectie. Bij al deze bijeenkomsten was vertegenwoordiging vanuit de medezeggenschap aanwezig.

[97] De separate PDF bijlage bevat de uitkomsten van deze sessie. Bijlage 6.11 bevat een toelichting op deze PDF bijlage.

Een belangrijk thema in deze gesprekken was de mate waarin invulling is gegeven aan de 'K' van kansen. Het volgende komt naar voren. In het algemeen zijn medewerkers positief over het werken bij De Connectie. Men ziet duidelijk dat er (meer) kansen zijn. Een aantal medewerkers hebben bijvoorbeeld een carrièrestap kunnen maken, naar teamleider of naar een andere, meer specialistische functie. Uit de Mentimeter sessie kwam naar voren dat het werk enigszins leuker en interessanter is geworden ten opzichte van vóór De Connectie, maar zeker ten opzichte van de start van De Connectie.

Daarnaast geven diverse medewerkers aan dat ze positief zijn over het werken in een Shared Service Center, met verschillende klanten en een andere (dienstverlenings)relatie met deze klanten (in plaats van collega's). Uitdagingen zijn wel het kunnen omgaan met prioriteren van werk tussen de drie gemeenten, het plannen van werk, het rekening houden met reistijden en dergelijke.

Zoals bij het onderdeel Kwaliteit reeds aangegeven was er soms ook sprake van teveel kansen, doordat sommige medewerkers bij de overgang naar De Connectie in een hogere schaal werden ingedeeld, terwijl hiervoor nog niet de competenties beschikbaar waren en de manager onvoldoende tijd beschikbaarheid om de betreffende medewerker te coachen.

### 5.5.4 Beantwoording onderzoeksvragen Kansen voor medewerkers

In deze paragraaf beantwoorden wij de onderzoeksvragen ten aanzien van 'Kansen voor medewerkers'.

In het bedrijfsplan is aangegeven dat in het eerste jaar 2,0% en de daaropvolgende jaren 1,8% van de totale loonsom beschikbaar wordt gesteld voor persoonlijke ontwikkeling en professionele groei. In hoeverre zijn deze percentages hier ook daadwerkelijk voor gebruikt? Wat is het resultaat van de inzet van dit budget?

Uit het onderzoek komt naar voren dat het doel van 2,0% respectievelijk 1,8% in 2017 en 2018 niet is gerealiseerd[98]. Dit had -zoals hiervoor al toegelicht- mede te maken met werkdruk in de opstartperiode.

Uit het opleidingsbudget wordt overigens ook het programma Leren en ontwikkelen gefinancierd. In de tweede bestuursrapportage 2018 staat hierover bijvoorbeeld het volgende.

> Aan de K van kansen is actief invulling gegeven door op diverse deelterreinen P&O beleid te ontwikkelen en hieraan uitvoering te geven. Een belangrijke stap hierbij is de doorontwikkeling van het programma Leren en ontwikkelen. In samenhang met de veranderopgaven is de methodiek van Sterke Punten toegepast voor persoonlijke en teamontwikkeling. In samenwerking met de drie gemeenten is de Arbodienstverlening opnieuw gecontracteerd. Tevens wordt het verzuim aangepakt dat op diverse plekken al leidt tot resultaat.
>
> In het kader van het beleid Leren en ontwikkelen is in 2018 veel aandacht besteed aan het in beeld brengen van de talenten van de individuele medewerkers. Daarnaast is er een resultaat- en ontwikkelprofiel ontwikkeld, waarin de te behalen resultaten van de medewerker worden beschreven en op welke wijze de medewerker zich gaat ontwikkelen om deze doelen te halen. De kosten die samenhangen met Leren en Ontwikkelen worden gedekt uit het reguliere opleidingsbudget. In 2018 is dit budget maar ten dele gebruikt om het raamwerk te realiseren. De uitvoering hiervan is gestart, maar zal voor een belangrijk deel in 2019 plaatsvinden. Om deze reden is het van belang om het deel dat in 2018 niet is besteed, te reserveren voor komende jaren.

Hoe staat het met de kansen van medewerkers van De Connectie: zijn deze toegenomen t.o.v. de kansen die er waren bij de gemeente?

De conclusie op basis van de gesprekken met medewerkers is dat de kansen voor medewerkers -als gevolg van oprichting van De Connectie- grosso modo zijn toegenomen. In aanvulling op het voorgaande lichten wij drie ontwikkelingen nader toe.

[98] Bron: jaarrekening 2018, pagina 7.

Medio 2019 is de sturingsfilosofie van De Connectie aangepast. Een belangrijk onderdeel van deze aanpassing was het invoegen van een extra laag leidinggevenden (teamleiders) in de organisatiestructuur. Hierdoor is de span of attention voor de leidinggevenden beter in balans gekomen. Door de komst van teamleiders kan er namelijk meer aandacht gegeven worden aan de kansen voor medewerkers en meer aandacht besteed aan de individuele resultaat- en ontwikkelgesprekken met de medewerkers.

De Connectie heeft met de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden afspraken gemaakt over een interne arbeidsmarkt. Afgesproken is dat medewerkers van alle vier de partners die solliciteren op een interne vacature bij een van de andere partners, beschouwd en behandeld worden als interne kandidaten. Dit vergroot de mobiliteit van de medewerkers; op deze wijze hebben zij immers meer kans om bij een andere partner te werken zonder dat hun rechtspositie wordt aangetast. De afgelopen tijd zijn meerdere medewerkers van een van de andere bij de GR aangesloten gemeenten ingestroomd bij De Connectie.

Om de kansen voor de medewerkers te vergroten is in 2019 nog meer ingezet op leren en ontwikkelen van de medewerkers. Zo hebben in 2019 86 medewerkers een training gevolgd uit het collectieve aanbod, hebben alle medewerkers een e-learning over security awareness gevolgd, zijn de nieuwe teamleiders een leiderschapstraject gestart en hebben 17 medewerkers een ontwikkeladvies of een individueel loopbaantraject gevolgd (waarvan een aantal een loopbaanstap heeft gemaakt). Ook hebben alle IT-medewerkers een training ‘klare taal’ en ‘ITIL’ gevolgd, en is bij IT en Facilitaire Zaken een start gemaakt met het opleidingstraject ‘gastvrijheid’.

### Indien blijkt dat de doelstellingen niet behaald zijn/worden: wat is daar de reden voor en welke verbeterpunten ziet u?

Aandachtspunt voor ontwikkeling (bijvoorbeeld het volgen van opleidingen) is de werkdruk. Deze belemmert het tijd kunnen nemen voor de eigen ontwikkeling.

## 5.6 Door De Connectie geboekte resultaten

In het voorgaande zijn diverse knelpunten en aandachtspunten naar voren gekomen die zich in de opstartperiode van De Connectie hebben gedaan. Tegelijkertijd zijn er door De Connectie ook diverse resultaten geboekt sinds de start. Hiervoor hebben wij per ‘K’ reeds aandacht besteed aan een aantal van deze resultaten.

Voor een afgewogen beeld geven we in deze slotparagraaf van dit hoofdstuk -grotendeels aanvullend op wat hiervoor reeds is beschreven- aandacht aan een aantal van de door De Connectie geboekte resultaten. Het gaat hierbij om een aantal concrete voorbeelden waarin De Connectie ervoor gezorgd heeft dat de kosten omlaag zijn gegaan, de kwaliteit hetzelfde is gebleven (of zelfs verbeterd) en de kwetsbaarheid verminderd is.

### Harmonisatie en standaardisatie

Er worden stappen gezet op het gebied van harmonisatie en standaardisatie. Sinds 1 januari 2020 is het financieel systeem volledig in gebruik door vijf organisaties. De afdeling Belastingen heeft inmiddels een taxatiesysteem aanbesteed. Medio 2020 wordt dit systeem geïmplementeerd, waardoor voor de drie gemeenten op dezelfde manier gewerkt wordt.

## ICT

### Verhoging volwassenheidsniveau

Op het gebied van ICT zijn verschillende verbeterpaden ondergebracht in twee programma's: 1!Connect en 2!Connect. Vanuit deze twee programma's zijn specialisten in afzonderlijke projecten bezig om de basis op orde te krijgen binnen ICT. Zoals hiervoor aangegeven is het doel dat ICT zich ontwikkelt van het volwassenheidsniveau CMM1 naar CMM2.

### Veiligheid

In opdracht van de Rekenkamer Arnhem heeft in 2017 en 2018 een ingehuurde 'ethische hacker' geprobeerd de ICT-infrastructuur van de gemeente Arnhem te hacken. Met de bevindingen is De Connectie aan de slag gegaan door verschillende veiligheidsmaatregelen uit te voeren. Op verzoek van De Connectie is de ethische hack herhaald in juni 2019; conclusie was dat de veiligheid sterk verbeterd is.[99]

### Minder openstaande meldingen en werkvoorraad

Het aantal openstaande meldingen en de werkvoorraad is afgenomen. Het beheer van softwarelicenties is ingericht. Het zogenaamde CMBD[100] wordt op orde gebracht; dit is een database die door De Connectie wordt gebruikt om informatie over hardware- en software op te slaan.[101]

### Beheer netwerken/servers/opslagapparatuur

Netwerkmonitoring is ingevoerd. Hierdoor is er inzage in het gebruik van de netwerken, bijvoorbeeld om te meten waar er opstoppingen en vertragingen zijn, maar ook wie er oneigenlijk gebruik maakt van het netwerk (zoals virussen en gebruikers).

Het aantal servers is beperkt tot dat wat nodig is voor ICT-dienstverlening. De beheertool VMWare is geconsolideerd.

De grote technische ICT-storing in januari 2019 was directe aanleiding om de 'storage' (opslag van gegevens) te verbeteren. Er is een stabielere 'storage-omgeving' gecreëerd en er is een uitwijkmogelijk voor opslag als een bepaald onderdeel niet werkt.

## Basisregistraties

Met betrekking tot de BAG zijn nadere eisen gesteld ten aanzien van de registratie van gegevens; dit betreft de zogenaamde BAG 2.0. Deze vereisten zijn succesvol geïmplementeerd. Deze ontwikkeling is tegelijkertijd aangegrepen om het applicatielandschap van de BAG te harmoniseren.

## Belastingen

De afdeling Belastingen heeft de digitale dienstverlening naar inwoners en bedrijven sterk verbeterd. Deze hebben nu ieder moment van de dag digitaal inzage in hun belastinggegevens, bijvoorbeeld om bezwaar te maken of een betaling te doen. Voor de start was dit (nog) niet bij alle gemeenten mogelijk.

Sinds de start van De Connectie is er meer sprake van tijdige invordering van belastingen.

## Administratie en Beheer

De afdeling Administratie en Beheer heeft ervoor gezorgd dat de btw-heffing goed geadministreerd is. Hierdoor wordt er minder btw afgedragen door de gemeenten.

---

[99] In september 2019 heeft de Rekenkamer Arnhem schriftelijk laten weten nu af te zien van verder onderzoek en alleen vervolgonderzoek te doen als de aanleiding zich opnieuw voordoet óf De Connectie mee te nemen in een breed onderzoek naar verbonden partijen.
[100] CMBD staat voor 'Configuration Management-database'.
[101] We merken hierbij op dat dit één onderdeel van de bredere ICT-puzzel betreft.

De Connectie heeft ervoor gezorgd dat de loonheffingsboete voor de gemeenten van ongeveer een miljoen euro gereduceerd is naar honderdduizend euro.

### Inkoop en Aanbesteding

Er is per 1 februari 2020 een inhuurdesk, met als doel dat inhuur voldoet aan wet- en regelgeving en het 100% rechtmatig is. Er wordt grip gehouden op inhuurkosten en het inhuren zelf gaat een stuk makkelijker en efficiënter. De inhuurdesk is mede mogelijk gemaakt door gevraagd en ongevraagd advies van de afdeling Inkoop en aanbesteding.

### DIV

De geplande formatiereductie uit het bedrijfsplan is gerealiseerd. Sinds De Connectie er is wordt er met minder mensen hetzelfde werk gedaan als het gaat om archiefbeheer. Voor drie gemeenten wordt de post op dezelfde manier opgeborgen. Dit zorgt voor tijdswinst wanneer documenten vernietigd worden.

# 6. Bijlagen

Hieronder zijn alle bijlagen opgenomen waarnaar in de voorgaande hoofdstukken is verwezen. De bijlagen zijn als volgt geclusterd:

1. Gesprekspartners
2. Bestudeerde documenten
3. Onderzoeksvragen evaluatie
4. Samenvatting EY businesscase
5. Producten en diensten De Connectie bij de start
6. Producten- en dienstencatalogus: kpi's en normen (2019)
7. De ontwikkeling van een intergemeentelijk samenwerkingsverband
8. Het waardedisciplinemodel van Treacy en Wiersema
9. 'Click, call, face'-dienstverleningsconcept
10. Resultaten Mentimeter-sessies (separate PDF-bijlagen)

## 6.1 Gesprekspartners

De volgende functionarissen zijn voor dit evaluatieonderzoek geïnterviewd.

| Organisatie | Geïnterviewden |
|---|---|
| Gemeente Arnhem | Demandmanagers (Coen Gribbroek, Jelle Talen, Nicole Eerden, Marieke de Bont) |
| | Afdelingshoofden (Ingrid van Pinxteren, Bas van den Berg) |
| | Raadsgriffier (Jozef Kersten) |
| | Clustermanagers (Yvonne van der Graaf en Pieter Altena) |
| | Medewerkers groepssessie (12 medewerkers van diverse afdelingen) |
| | Gemeentesecretaris (Rob van Wuijtswinkel) |
| | Wethouder (Jan van Dellen en Ronald Paping) |
| | OGO-lid (Stef Schuijt) |
| | CIO (Carel Eltingh) |
| | Concerncontroller (Jan Inberg) |
| Gemeente Renkum | Demandmanagers (Ronald van Beek, Leon Daaleman en Sjoerd van der Meer) |
| | Teammanagers (Karin Klooswijk, Henry Vink en Ronald Mom) |
| | Raadsgriffier (Joyce Le Comte) |
| | Medewerkers groepssessie (10 medewerkers van diverse afdelingen) |
| | Gemeentesecretaris (Rudie Heintjes) |
| | Wethouder (Leonie Rolink en Agnes Schaap) |
| | OGO-lid (Patricia Nieuwenhuis) |
| | CIO (Hans Turpijn) |
| | Concerncontroller (Ati van Ommeren) |
| Gemeente Rheden | Demandmanagers (Marijke Rijksen en Ronald Onk) |
| | Teammanagers (Christa Spruijt, Julie Roselle en Cora Hoogendam) |
| | Plaatsvervangende raadsgriffier (Sjaak Leenders) |
| | Medewerkers groepssessie (24 medewerkers van diverse afdelingen) |
| | Gemeentesecretaris (Hans Kettelerij) |

| Organisatie | Geïnterviewden |
|---|---|
| | Wethouder (Dorus Somberg en Mark Budel) |
| | Jurist bedrijfsvoering (Petra van der Laan) |
| | Financieel adviseur bedrijfsvoering (Ivonne de Jager) |
| | OGO-lid (Wilco Stevens) |
| | CIO (Philip Woertman) |
| | Concerncontroller (Henk Derksen) |
| De Connectie | Groepsgesprek ICT |
| | Groepsgesprek bedrijfsbureau en inkoop & aanbesteding |
| | Groepsgesprek managementsupport en facilitair |
| | Groepsgesprek DIV & basisregistraties |
| | *Bij alle groepsgesprekken was er minstens één OR-lid aanwezig.* |
| | Medewerkers groepssessie (13 medewerkers) |
| | Directeur De Connectie (Bernhard Fransen) |
| | MT De Connectie |
| | Bestuur De Connectie (Jan van Dellen (Arnhem), Dorus Klomberg (Rheden), Leonie Rolink (Renkum)) |
| | Maurits Boersma |
| | Wiepko Siegers |

## 6.2 Bestudeerde documenten

De volgende documenten zijn voor dit evaluatieonderzoek geanalyseerd.

| Gelezen document | Geschreven door |
|---|---|
| Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie Business case | EY |
| Concept dienstverleningsovereenkomst tussen gemeente Arnhem, Renkum, Rheden en De Connectie | Gemeente Arnhem, Renkum, Rheden en De Connectie |
| Bedrijfsplan 2017-2020 Bedrijfsvoeringsorganisatie De Connectie | De Connectie |
| Bestuursrapportages<br>• Eerste bestuursrapportage 2018<br>• Tweede bestuursrapportage 2018<br>• Eerste bestuursrapportage 2019<br>• Tweede bestuursrapportage 2019<br>• Concept eerste bestuursrapportage 2020 | De Connectie |
| Werkbegroting 2017 - 2020 van De Connectie | De Connectie |
| Ontwerpbegroting 2018 Bedrijfsvoeringsorganisatie De Connectie | De Connectie |
| Meerjarenprogrammabegroting<br>• 2019-2022<br>• 2020-2023 | De Connectie |
| Jaarstukken De Connectie<br>• 2017<br>• 2018 | De Connectie |

| Gelezen document | Geschreven door |
|---|---|
| Eindrapportage De Connectie –Nulmeting ICT (zie paragraaf 6.2.2) | Arlande |
| Rapportage Samen professionaliseren in de IV-keten (zie paragraaf 6.2.4) | PwC |
| Verbeterpaden (zie paragraaf 6.2.6) | De Connectie |
| Programmaplan 1!Connect | De Connectie |
| Rapportage 1!Connect | De Connectie |
| Eindrapportage OR De Toekomst van De Connectie, Medewerkers aan zet (zie paragraaf 6.2.3) | OR De Connectie |
| Hoofdrapportage Medewerkersonderzoek De Connectie 2019 | Effectory |
| Verslagen Bestuur De Connectie (juli 2017 t/m augustus 2019) | De Connectie |
| Verslagen OGO (februari 2017 t/m oktober 2019) | De Connectie |
| Rapport Waarderingskamer<br>• Oordelen van 2015 t/m 2019 voor gemeente Arnhem, Renkum en Rheden. | Waarderingskamer |
| 100 dagen De Connectie (zie paragraaf 6.2.1)<br>Nieuwjaarstoespraak 2020 (zie paragraaf 6.2.9) | Directeur De Connectie |
| Sturingfilosofie De Connectie (zie paragraaf 6.2.7) | Management De Connectie |
| Arnhem moet miljoenen uittrekken om problemen met ict op te lossen (zie paragraaf 6.2.5) | Artikel in De Gelderlander |
| Rekenkamerbrief vervolgonderzoek informatieveiligheid en privacy | Rekenkamer Arnhem |
| Onderzoeksrapport Beleving Dienstverlening Bedrijfsvoering (zie paragraaf 6.2.8) | Moventem |
| Rapportage Nulmeting IGUO - onderdeel GemICT | Team Onderzoek & Statistiek |

Ons inziens zijn er een aantal sleuteldocumenten die belangrijk zijn voor deze evaluatie. De belangrijkste punten uit deze documenten zijn hieronder weergegeven met behulp van een aantal citaten.

### 6.2.1 100 dagen document nieuwe directeur (november 2018)

Op maandag 2 juli 2018 begon de nieuwe directeur van De Connectie. Op 7 november 2018 heeft hij een zogenaamd ‘100 dagen document’ opgeleverd. In dit document worden een aantal aandachtspunten geconstateerd in de werking van De Connectie. Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van De Connectie hebben wij daarom hieronder een aantal citaten uit dit document opgenomen. Tegelijkertijd merken wij hierbij op dat dit niet bestuurlijk is vastgesteld, maar een eigen observatie van de directeur betreft.

- De beleidstaken met betrekking tot de bedrijfsvoering zijn, net als de gemeentelijke beleidstaken, niet overgedragen. Ik heb geconstateerd dat er een spanning bestaat tussen de diversiteit van het gemeentelijk beleid van de drie gemeenten en de opdracht aan De Connectie om te harmoniseren en te standaardiseren. Op zijn minst dient daarvoor het beleid met betrekking tot de bedrijfsvoering op elkaar aan te sluiten en dat doet het niet.
- Vaak wordt het OGO door de deelnemers gebruikt om de diverse standpunten met betrekking tot het eigen beleid met betrekking tot de bedrijfsvoering uit te wisselen en om stelling te nemen.
- Het 'as is' overbrengen van de taken heeft tot gevolg gehad dat het eerste jaar van het bestaan van De Connectie vooral in het teken heeft gestaan van inzicht en duidelijkheid verschaffen, zowel aan De Connectie-zijde als aan de gemeente-zijde.
- In de ruim 5 jaar lange aanloop naar en in afwachting van De Connectie is minder geïnvesteerd in mensen en systemen.
- Sommige managers hebben 70 tot 80 medewerkers aan te sturen. De gedachte daarachter was dat zelfsturende/-organiserende teams en de introductie van personeelsverantwoordelijke coördinatoren de verminderde aansturing zouden compenseren. Met de opgave die De Connectie heeft, de aandacht die dat vraagt vanuit medewerkers aan de managers, de inspanning die dat vraagt aan de managers om een ontwikkelingsvisie te creëren en realisatiekracht te ontwikkelen, lijkt mij dat een onverstandige keuze.
- Er is geen nulmeting vanuit de gemeenten geweest, noch is er een inventarisatie geweest van welke producten en diensten overgebracht zijn en in welke (onderhouds)staat die verkeerden.
- Eén van de grootste opgaven is het harmoniseren van de werkprocessen van de drie gemeenten tot één werkproces. Bij de start van De Connectie is daar geen rekening mee gehouden. Afdelingen werden geacht om zelf die ontwikkelcapaciteit te hebben en aan te wenden, terwijl die capaciteit volledig opgaat aan het in standhouden van de huidige dienstverlening.
- Opvallend vond ik het vrijwel ontbreken van een rapportage over de voortgang van de reguliere dienstverlening, terwijl dit de kern is van wat De Connectie is. Daarnaast viel op dat we nog niet echt een systematiek hebben ontwikkeld voor risicomanagement. Er bestaat dus geen integraal inzicht in hoeverre we onze bedrijfsvoering op orde hebben om de meest kritische processen operationeel te houden.
- Het ziekteverzuim waarmee De Connectie startte lag boven de 10%. Oorzaken lagen vooral in het verleden, dus in de periode bij de oude werkgever. Inmiddels zijn we terug naar een ziekteverzuim van rond de 7,5%, waar rond de 5% normaal is voor onze bedrijfstak. Het ziekteverzuim wordt vooral veroorzaakt door langdurig verzuim. Kort verzuim valt binnen wat normaal is.
- De personeelsomvang wordt in de begroting in 3 jaar afgebouwd. Om flexibel genoeg te kunnen zijn om af te bouwen wordt een deel van de vacatures niet met vaste formatie ingevuld, maar met ingehuurd personeel. Momenteel ligt de externe inhuur ongeveer op 22% van de totale salarissom. Dat is te hoog.
- In het bedrijfsplan wordt benadrukt dat professionaliteit van medewerkers van essentieel belang is voor het welslagen van De Connectie. In de begroting zijn daarom extra middelen ter beschikking gesteld. Mijn constatering is dat daar het afgelopen jaar weinig van gebruik is gemaakt. Dat heeft verschillende redenen. De eerste reden is dat medewerkers weinig tijdsruimte ervaren door de werklast die men ervaart. Een cultuur waar continu leren en ontwikkelen een centrale plaats inneemt ontbreekt, dat is een andere reden.
- In gesprek met de medewerkers heb ik een enorme loyaliteit ervaren. Een loyaliteit niet zozeer aan De Connectie, maar aan het werk dat medewerkers doen. De Connectie wordt nog niet 'beleefd'. Eigen identiteit van De Connectie ontbreekt vooralsnog. De geografische spreiding zorgt voor verdeeldheid onder het personeel.

### 6.2.2 Nulmeting ICT Arlande (december 2018)

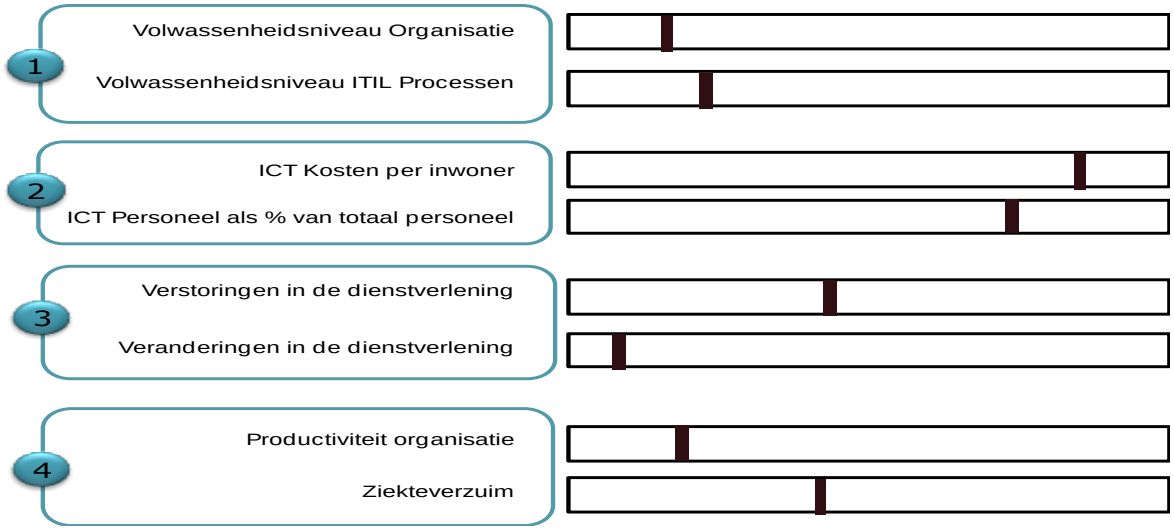
De opdracht aan Arlande was:

- Het uitvoeren van een nulmeting van de ICT-infrastructuur, de ICT-processen en de ICT-organisatie.
- Op basis hiervan aanbevelingen te doen en prioriteiten te stellen voor vervolgstappen.

Op 3 december 2018 heeft Arlande de eindrapportage van het onderzoek opgeleverd. Een samenvatting van de belangrijkste conclusies staat -gerangschikt per thema- in de volgende tabel.

| Aspect/ thema | Conclusies Arlande |
|---|---|
| ICT-Organisatie & ICT-Processen | Sturing niet ingericht, procesvolwassenheid onvoldoende, governance diffuus, geen structureel verbeter mechanisme |
| ICT-Infrastructuur | Veel achterstallig onderhoud, basis onvoldoende, infra management componenten ontbreken, risico's nemen toe |

Onderdeel van de nulmeting was een kwantitatieve analyse. De nu volgende figuur bevat de hoofdlijnen van de kwantitatieve analyse.




In het Arlande rapport wordt deze figuur als volgt toegelicht:

- Volwassenheidsniveau van de organisatie en de ITIL processen zijn laag, de ASL processen zijn niet ingeregeld.
- Er is een positieve verhouding tussen IT-kosten en het aantal inwoners, en een positieve verhouding tussen percentage IT-personeel en het totale personeelsbestand.
- Beoordeling van aanwezige en benodigde formatie op basis van representatieve kengetallen toont een fors tekort in de huidige bezetting aan.
- Relatief veel wijzigingen, waarbij 80% van de wijzigingen komt van De Connectie zelf.
- Percentage norm oplostijden onvoldoende, gebruikelijke norm van 90% wordt geen enkele keer gehaald.
- Er is een ijzeren voorraad van ongeveer 400 incidenten. Tevens loopt het aantal incidenten parallel aan het aantal afgeronde incidenten.
- Ziekteverzuim (7,72%) is hoger dan de benchmark (5,1%).

### 6.2.3 Onderzoek van de ondernemingsraad (januari 2019)

Op 25 januari 2019 heeft de ondernemingsraad het rapport 'De toekomst van De Connectie, medewerkers aan zet' opgeleverd. In dit onderzoek zijn 43 collega's (medewerkers en enkele leidinggevenden) van alle afdelingen geïnterviewd door de OR-leden. Samengevat zijn de bevindingen als volgt:

- De beginsituatie van De Connectie is niet helder, een nulmeting ontbreekt.
- Harmonisaties lopen achter.
- FTE-reductie is volgens medewerkers niet reëel totdat harmonisatie een feit is.
- Vacatures worden onvoldoende ingevuld (door vaste mensen) en er wordt onevenredig veel ingehuurd.
- De afspraken over de te leveren producten en diensten aan de klant zijn onvoldoende helder, realistisch en bekend bij klant én dienstverlener.
- Leidinggevenden hebben een te grote span of control en daardoor te weinig aandacht voor medewerkers, waardoor:

  - P-taken onvoldoende worden opgepakt;

  - te weinig wordt afgestemd in bijvoorbeeld werk- en afdelingsoverleggen.

- Afdelingsbrede werkafspraken en -processen ontbreken bij nagenoeg alle afdelingen.
- Teams en individuen maken nauwelijks gebruik van mogelijkheden voor gerichte ontwikkeling, door hoge werkdruk en gebrek aan P-aandacht.
- Medewerkers ervaren weinig communicatie over ontwikkelingen binnen De Connectie.
- De Connectie heeft nog geen eigen identiteit.

Ten aanzien van de K van Kansen voor medewerkers wordt in het onderzoek van de ondernemingsraad onder meer het volgende geconstateerd.

- Uit de cijfers van het afgelopen jaar blijkt dat het opleidingsbudget beperkt wordt benut.
- In de beleving van de medewerkers dekken de PDC's in veel gevallen niet de lading van het werk dat eigenlijk gedaan wordt.
- Veel mensen werken nog precies zo als voor de start van De Connectie en zien de mensen van de latende organisatie als collega's en niet als klanten.
- Er is onduidelijkheid en onzekerheid wat je moet doen als de klant iets vraagt wat niet in het PDC staat of wat niet van je leidinggevende mag. Het is voor de medewerkers niet duidelijk wat de afspraken tussen de gemeenten en De Connectie zijn.
- Bij verschillende gemeenten heersen verschillende culturen en werkwijzen; dit geldt zowel voor de gemeente als klant, als voor waar De Connectie medewerkers vandaan komen.
- Niet bij alle gemeenten wordt dezelfde mate van commitment richting De Connectie ervaren. Op de werkvloer ervaren medewerkers vaak weerstand bij de drie gemeenten.
- Een eigen pand zou helpen om een eigen identiteit te ontwikkelen. Waar nodig kunnen afspraken worden gemaakt, wanneer medewerkers 'bij de klant zitten'.
- Er is geen aandacht voor teamontwikkeling bij het merendeel van de afdelingen. Leidinggevenden komen er niet aan toe en er is geen tijd en geld.
- Medewerkers ervaren dat er in theorie mogelijkheden zijn om zich te ontwikkelen door bijvoorbeeld opleidingen. Het daadwerkelijk pakken van de kansen komt er meestal niet van omdat de werkdruk te hoog is, er veel onduidelijkheid is (bijvoorbeeld over de richting waarin de afdeling zich gaat ontwikkelen) of omdat de leidinggevende het niet expliciet aangeeft.
- Van investeren op individuele ontwikkeling is alleen sprake als je er zelf achteraan gaat.
- Er worden vrijwel geen planningsgesprekken gevoerd, zodat er geen periodiek platform is om in gesprek te gaan over de ontwikkeling van medewerkers.
- Met name Management Support en I&A missen mobiele devices (telefoons en laptops) om hun werk goed te kunnen doen.
- Er zijn voldoende studiemogelijkheden en dat wordt ook gestimuleerd, maar omdat de richting waarop de afdeling gaat onduidelijk is, is de ontwikkelingsrichting van jezelf als professional moeilijk te bepalen. (ICT)

Op basis van deze bevindingen worden in het rapport de volgende conclusies getrokken.

Als eerste springen de gevolgen van het gebrek aan harmonisatie in het oog. Verlies van kostbare tijd, extra kosten, geen synergievoordelen en moeite om één organisatie te worden.

Verder is momenteel onvoldoende tot geen sturingsinformatie beschikbaar dat gericht is op het verbeteren en/of harmoniseren van de dienstverlening richting de klanten. Medewerkers krijgen – los van hun eigen professionele norm – onvoldoende sturingsinformatie of ze hun werk 'goed doen'.

Alles overziend is FTE-reductie en kostenbesparing op korte termijn onrealistisch. Voorafgaand de start van De Connectie is de belofte van bezuinigingen gedaan, maar deze zijn op verkeerde aannames gebaseerd. De ambities in het bedrijfsplan zijn niet realistisch, het behoeft een herijking.

In potentie biedt De Connectie veel kansen voor medewerkers. Helaas is daar in de praktijk nog weinig van te zien. Zichtbaar is dat medewerkers vanuit verantwoordelijkheidsgevoel en zeer hoge werkdruk de keuze maken nu niet te investeren in de eigen ontwikkeling.

Door de situatie waar De Connectie zich nu in bevindt is de werkdruk voor de meeste mensen onacceptabel hoog en heerst er bij meerdere afdelingen gelatenheid. De kwaliteit van dienstverlening staat onder druk, terwijl de kosten (nog) niet omlaag kunnen en de kwetsbaarheid voor de klanten (nog) niet verlaagd is. Daarnaast worden de kansen voor de medewerkers onvoldoende benut.

### 6.2.4 Onderzoek PwC IV-keten (februari 2019)

Op 12 februari 2019 heeft PwC het rapport 'Samen professionaliseren in de IV-keten' opgeleverd. Het volgende citaat geeft inzicht in de aanleiding van het onderzoek.

Steeds vaker en steeds indringender komen er signalen en zijn er voorbeelden ten noemen waaruit blijkt dat het samenspel tussen De Connectie en haar klanten niet goed verloopt en er in de bedrijfsvoering risico's ontstaan voor de bedrijfscontinuïteit. De onvrede over de communicatie, een gevoelde tekortschietende kwaliteit, zijn nu geuite zorgpunten. Doelstelling is om in gezamenlijkheid het applicatielandschap te vereenvoudigen, de processen te harmoniseren en te standaardiseren. Er is op dit vlak nog geen eenduidige opdracht met uitzondering van de applicaties die onder verantwoordelijkheid van De Connectie als uitvoeringsorganisatie vallen.

Doel van dit onderzoek was:

Het maken van een foto van de huidige situatie (te zien als een soort nulmeting voor nu) van de gehele keten binnen de IV-functie. De foto moet naast het inzicht geven in de stand van zaken, ook de huidige mechanismen blootleggen die verbeterd moeten worden. Dit in het licht van sterk veranderende digitale ontwikkelingen in de toekomst.

Er volgt nu een overzicht van de belangrijkste conclusies.

Het is ons opgevallen dat wat je strategisch met elkaar wilt bereiken in de gehele keten en de wijze waarop men de knip legt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer op onderdelen, niet helder is gedefinieerd. Het ongewenste gevolg hiervan is een op onderdelen diffuse positionering van De Connectie. Elke deelnemer (en De Connectie zelf) heeft een eigen interpretatie van de doelstelling, prioritering ervan en richt de knip in op basis van de eigen interpretatie van de doelstellingen, prioritering ervan en richt de knip in op basis van de eigen interpretatie. Een gezamenlijke prioritering van doelstellingen heeft geen gestalte gekregen.

Het heeft daarnaast ontbroken aan een heldere startsituatie, terwijl er aan de voorkant vanuit het bedrijfsplan wel besparingsdoelstellingen zijn meegegeven.

Het principe van 'mens volgt werk' is gehanteerd en hiermee is ook wel een risico genomen of wel in voldoende mate werd beschikt over toekomstige benodigde competenties, zowel aan opdrachtgever als opdrachtnemer zijde. Er is daarmee ook te weinig aandacht geweest voor de verandering die gevraagd is van de medewerkers. Een nieuwe werkwijze wordt gevraagd, maar in de sturing op de uitrol van deze werkwijze ketenbreed had hier achteraf bezien meer aandacht naar uit moeten gaan. Aan het implementeren van de nieuwe werkwijze wordt niet toegekomen omdat men continu bezig is met het blussen van brandjes.

Concluderend kunnen we stellen dat er ten aanzien van de IV-keten er nu een onvoldoende éénduidige beleving is van expliciete, realistische verwachtingen en doelstellingen die worden gesteld aan De Connectie. Daarbij constateren wij dat de gehele keten, met als onderdeel De Connectie, niet overal voldoende is geëquipeerd om een op elkaar afgestemd samenspel waar te maken.

### 6.2.5 ICT-storing (januari 2019)

Een gebeurtenis met een grote impact was de ICT-storing op 2 januari 2019, mede omdat deze storing de (regionale) pers heeft gehaald. Vervolgens kwam De Connectie in februari 2019 in het nieuws omdat er extra geld naar De Connectie moest om de ICT-problemen op te lossen. De Gelderlander schrijft hierover op 21 februari onder meer het volgende.

De gemeente Arnhem moet jaarlijks tussen de 1 en 2 miljoen euro extra uitgeven om de ICT-problemen op te lossen bij De Connectie. De ellende is zo groot dat zonder ingrijpen de dienstverlening in gevaar komt.

Het extra geld is nodig om betere mensen aan te trekken, om de systemen te verbeteren en om het niveau van de huidige medewerkers op te krikken.

Rheden en Renkum waren al eerder er achter gekomen dat ze extra geld kwijt zijn aan De Connectie: Rheden tussen de 470.000 en 585.000 euro, Renkum tussen de 2 en 4 ton. In Arnhem, met een belang van 73 procent in de organisatie valt de extra uitgave aanzienlijk hoger uit. Hoe de rekening er precies uitziet, moet later dit jaar helder worden.

Volgens wethouder Van Dellen gaat het over het algemeen best goed met de uitvoering van de taken die door de gemeenten bij De Connectie zijn neergelegd, maar zijn er vooral zorgen op het terrein van de ICT.

Een van de oorzaken is volgens de wethouder dat bij de overdracht van mensen en middelen van de gemeenten naar de koepelorganisatie te weinig is gelet op de kwaliteit. Bovendien is De Connectie meteen een bezuiniging van 4 miljoen opgelegd, terwijl de ervaring leert dat het rendement van een nieuwe organisatie in het begin altijd een dip krijgt, alvorens naar een hoger niveau te groeien. 'En we zitten nog steeds in die dip.'

De gemeenten hadden volgens Van Dellen verwacht dat juist in de ICT zeker de helft van de verwachte besparing zou kunnen worden gerealiseerd, maar het omgekeerde is het geval: er moet fors geld bij om het ICT-raderwerk vlot te trekken.

Dat de computersystemen onvoldoende deugen, bleek begin dit jaar, toen door een storing ook de drie aangesloten gemeenten en Overbetuwe deels plat kwamen te liggen. Ook een wijziging van het mail-systeem van De Connectie verliep niet zonder problemen: zo raakten medewerkers mails kwijt die niet meer werden teruggevonden.

### 6.2.6 Verbeterpaden (januari 2019)

Op basis van de rapporten van PwC en Arlande zijn acht verbeterpaden gedefinieerd. In het document Verbeterpaden (versie 0.5) van 23 januari 2019 is hierover het volgende te lezen.

Op verzoek van het bestuur van De Connectie werken de gemeenten en De Connectie gezamenlijk een plan van aanpak uit met daarin de voorgestelde interventies in de vorm van 8 programmatische verbeterpaden, welke zijn toe te wijzen aan verschillende organisatie onderdelen binnen de samenwerking van gemeenten en De Connectie.

Organisatie, gemeenten, OGO en De Connectie breed:

1. Herijking doelstelling De Connectie
2. Governance
3. ICT-dienstverlening

Medewerkers, gemeenten, OGO en De Connectie breed:

4. Mensen/medewerkers; cultuur, samenwerking, klantgerichtheid en professionaliteit

Voornamelijk De Connectie intern gericht, hoewel elk proces meer of minder sterke raakvlakken heeft met de gebruikersorganisatie(s):

5. ICT-processen (de procesbasis op orde)
6. ICT-achterstallig onderhoud (de infrastructurele basis op orde)
7. ICT-consolidatie
8. 8.1 Harmonisatie applicaties binnen De Connectie (verantwoordelijkheid De Connectie)

Gemeenten:

9. 8.2 Harmonisatie applicaties bij gemeenten (verantwoordelijkheid afzonderlijke gemeenten) en in gezamenlijkheid (verantwoordelijkheid OGO)

Naast bovengenoemde 8 programmatische verbeterpaden zijn een tweetal thema's benoemd die in alle 8 verbeterpaden een plek krijgen:

- Informatie- en ICT-beveiligingsaspecten
- ICT-continuïteit

### 6.2.7 Sturingfilosofie De Connectie (april 2019)

Na ruim een jaar onderweg te zijn met De Connectie is geëvalueerd of de startorganisatiestructuur de te behalen doelen maximaal ondersteunt. Conclusie uit de evaluatie is dat om de gevraagde doelen te realiseren er moet worden geïnvesteerd in de aansturing en structuur van de organisatie. In het document inzake de sturingsfilosofie worden de volgende drie knelpunten in de huidige sturingsfilosofie.

Drie knelpunten vormen de aanleiding om de sturingsfilosofie te herijken.

1. Aandacht voor mensen: uitgangspunt bij De Connectie is dat de leidinggevenden zorgdragen voor de ontwikkeling van verantwoordelijke, resultaatgerichte medewerkers. Dit vraagt om tijd en aandacht voor medewerkers. De huidige sturingsfilosofie maakt het door de grote reikwijdte van besturing/ span of attention per leidinggevende bij enkele afdelingen onmogelijk om voldoende aandacht te hebben voor de medewerkers. Voldoende aandacht van de leidinggevende verbetert prestaties, de betrokkenheid en de productiviteit van medewerkers. Als de leidinggevende letterlijk geen tijd heeft voor de medewerkers, raakt men het contact kwijt en ligt verwaarlozing op de loer.
2. Kennisintensieve organisatie: De Connectie is een kennisintensieve organisatie. Een belangrijk uitgangspunt bij de oprichting van De Connectie is dat leidinggevenden inhoudelijk deskundig en betrokken zijn. Gezien de snelle ontwikkelingen binnen veel vakgebieden en de omvang van de dienstverlening per afdeling staat de inhoudelijke deskundigheid en betrokkenheid van leidinggevenden onder druk. Het gebrek aan inhoudelijke betrokkenheid kan (negatieve) invloed hebben op het effectief en efficiënt realiseren van de organisatiedoelen.
3. Organisatie in opbouw: De Connectie is een organisatie in opbouw. De opbouwfase vraagt om duidelijke aansturing. Medewerkers moeten weten welke richting de organisatie op gaat en welke resultaten verwacht worden. Het sturing geven aan een organisatie in opbouw vraagt om voldoende leidinggevende capaciteit (zowel kwalitatief als kwalitatief).

Het doel van de aanpassing van de sturingsfilosofie staat als volgt beschreven.

Het doel van de sturingsfilosofie is om De Connectie een toekomstbestendige organisatie te maken met een adequate dienstverlening in nauwe samenwerking met de deelnemende organisaties. Dit doel kan worden versterkt door naast uitvoerende capaciteit ook (beleids)adviserende capaciteit op de verschillende vakgebieden binnen De Connectie te realiseren. Het ontvlechten van (beleids)adviserende capaciteit uit de deelnemende organisaties is complex en een proces in ontwikkeling en vormt geen centraal thema in deze notitie.

Over de aanpassing van de sturing en structuur wordt onder meer het volgende geschreven.

Als gevolg van de uitgangpunten van nieuwe organisatiestructuur is de startorganisatiestructuur (2017) van De Connectie aangepast. De afdeling Belastingen en de afdeling Basisregistratie en de afdeling Inkoop en Aanbestedingen en de afdeling Administratie en Beheer zijn samengevoegd. Het samenvoegen van de afdelingen draagt bij aan een optimale dienstverlening. Processen die elkaar kunnen versterken zijn gebundeld in één afdeling. Het maakt De Connectie efficiënter en slagvaardiger. Het gaat verkokering tegen en vergoot de samenhang van werkzaamheden tussen de verschillende (vak)gebieden.

Het volgende citaat geeft inzicht in de financiële consequenties.

De kosten voor de huidige leidinggevende structuur (inclusief de algemeen directeur) zijn € 1.130.257. Aan de nieuwe organisatiestructuur ligt geen bezuinigingsdoelstelling ten grondslag. De kosten voor de nieuwe leidinggevende structuur zijn € 1.670.774. De extra structurele kosten (€ 540.517) worden gefinancierd uit de reservering van de 10% van de totale formatiekosten, die in 2017 is vastgesteld.

Als gevolg van de nieuwe sturingsfilosofie komen een aantal coördinatie-functies te vervallen. Een coördinator is een medewerker die bovenop zijn reguliere functie een coördinatie-module heeft. Daarvoor ontvangt deze medewerker, bovenop zijn reguliere salaris, een extra salarisschaal. De extra kosten hiervoor zijn gemiddeld € 8.570 per coördinator per jaar.

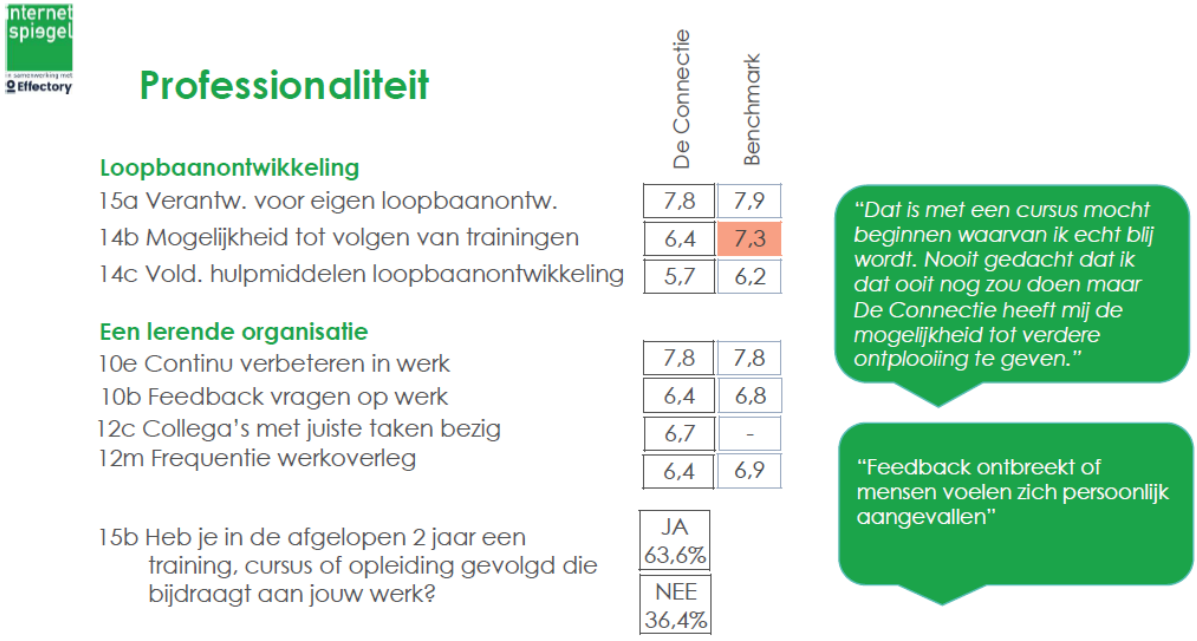
De functionaris van wie de coördinatiefuncties vervalt houdt recht op zijn basis HR21 profiel en op een formatieplaats binnen de afdeling. Indien er geen vacature en/of formatieruimte is binnen de afdelingen zijn de maximale frictiekosten € 173.849. Deze frictiekosten nemen op termijn af als gevolg van personeelsverloop en het hierdoor ontstaan van vacatureruimte.

### 6.2.8 Medewerkersonderzoek (november 2019)

De belangrijkste conclusies van het medewerkersonderzoek van november 2019 staan in onderstaande sheet.




De 'K' van Kansen voor medewerkers heeft een relatie met het onderwerp 'Professionaliteit' binnen het medewerkersonderzoek. De volgende sheet geeft de resultaten weer.




In het document 'Vervolg Medewerkersonderzoek' wordt ingegaan wat vanuit De Connectie met de resultaten van het onderzoek wordt gedaan.

Sinds vorig jaar mei voeren we ieder half jaar een medewerkersonderzoek uit. Het blijft daarbij niet bij meten alleen. Veel belangrijker is wat we vervolgens met de uitkomsten doen.

Een aantal zaken pakken we centraal op, zoals het verbeteren van de informatievoorziening. Uit de nulmeting kwam naar voren dat er behoefte is aan regelmatige communicatie, zodat duidelijk wordt wat de doelen en verwachtingen zijn en wie waar verantwoordelijk voor is.

Het onderwerp informatievoorziening blijven we organisatiebreed volgen om te kijken of de ingezette acties ook leiden tot een betere score in het medewerkersonderzoek. Ten opzichte van de nulmeting (5,2) laat het onderzoek van november al een lichte stijging zien (5,5), gemiddeld gemeten over de hele organisatie.

De vakafdelingen van De Connectie zijn heel verschillend van elkaar, met hun eigen opdracht en uitdagingen. Want wat er nodig is om tot verbetering te komen, verschilt vaak ook. De focus bij het oppakken van de uitkomsten ligt daarom voornamelijk op afdelingsniveau. De leidinggevenden en de ambassadeurs gaan met de teams in gesprek over de uitkomsten van de pulsemeting van afgelopen november. Hierbij wordt ook gekeken of er al effect zichtbaar is van de acties die de afgelopen periode zijn uitgezet.

Iedere afdeling gaat vervolgens op hun eigen manier aan de slag met het medewerkersonderzoek.

### 6.2.9 Nieuwjaarstoespraak 2020

Het volgende citaat geeft inzicht in de hoofdlijnen van het ontwikkelplan 2020-2024 van De Connectie. We merken hierbij op dat deze lijn met het bestuur is afgestemd, maar nog niet bestuurlijk is vastgesteld.

Deze nieuwjaarsbijeenkomst staat in het teken van vooruitkijken. Dit jaar kijken we niet alleen naar 2020 maar naar de periode 2020 – 2024. Dit doe ik omdat de komende jaren De Connectie gaat worden zoals de organisatie zou moeten zijn, voor onze klanten maar ook voor ons.

De eerste jaren van De Connectie waren niet de makkelijkste jaren. Het was vooral een verwarrende periode. Bij de start van De Connectie was het onduidelijk welke taken en budgetten er vanuit de gemeenten zijn overgedragen naar De Connectie. Medewerkers die vaak jarenlang werkten voor de gemeenten werden ineens collega's bij De Connectie. Er werd anders gewerkt en in verschillende systemen. Daarbij was er sprake van enorme verschillen in de status van diensten en producten. En dat laatste betekent nogal wat.

De gemeenten hebben al middelen beschikbaar gesteld. Dit gaan ze ook doen voor 2020 en verder. Voordat het geld beschikbaar wordt gesteld is er een ontwikkelplan gevraagd. Dit is de opvolger/herijking van het bedrijfsplan. Dit ontwikkelplan 2020-2024 geeft richting aan hoe wij de komende jaren de partner in bedrijfsvoering worden.

Om daadwerkelijk partner in bedrijfsvoering voor de gemeenten te worden, doorloopt De Connectie in de periode 2020-2024 drie fases die parallel lopen aan het volwassen worden van de organisatie, namelijk:

• *Fase 1: De Connectie, de basis op orde brengen.*

De basis op orde brengen betekent het creëren van de minimale voorzieningen die nodig zijn om de afgesproken producten en diensten te leveren.

Een ander onderdeel van de basis op orde brengen is het afronden van de harmonisatie-opgave die we hebben. We hebben al flinke stappen gezet. Sinds vorige week werken er 5 organisaties in één financieel systeem. Dit jaar wordt de belastingapplicatie in gebruik genomen. Vanaf dat moment werken drie gemeenten op dezelfde manier in hetzelfde systeem als het gaat om belastingen.

• *Fase 2: De Connectie, een servicegerichte organisatie.*

In deze fase zoeken en maken we volop verbinding met onze klanten. We gaan onze klanten meer betrekken in het hoe, wat, wanneer en waarom. Als we elkaar beter begrijpen dan is er naast begrip ook meer goodwill. Dit is een belangrijk onderdeel in de verbetering van ons imago. Dit geldt ook op afdelingsniveau binnen De Connectie. Door de onderlinge samenwerking te verbeteren worden we gezamenlijk sterker naar binnen en naar buiten.

Al onze klanten hebben een verhaal. Als men 's ochtends niet kan inloggen is het probleem niet alleen dat een computer niet werkt. Het betekent bijvoorbeeld dat een medewerker van de gemeente geen spoedaanvraag kan verwerken voor de inwoner die in paniek aan de balie staat. Bij deze persoon is zijn paspoort gestolen, terwijl hij overmorgen naar het buitenland vliegt. We moeten denken vanuit onze klanten en inwoners.

In een servicegerichte organisatie begrijpen we wat onze dienstverlening daadwerkelijk voor de klanten betekent. Als die denkwijze eigen is kan er gehandeld worden vanuit begrip voor een klant en de situatie waarin hij of zij zich bevindt.

• *Fase 3: De Connectie, dé partner in bedrijfsvoering.*

In 2024 is De Connectie de partner in bedrijfsvoering. Bepaalt De Connectie dat? Nee, dat ziet, ervaart, voelt en hoort de klant. Als partner in bedrijfsvoering hebben we de basis op orde, zijn we gericht op onze klanten en vertalen we wensen en behoeften van buiten naar binnen.

De komende jaren komt er ook advies bij. Doordat we constant verbinding maken met onze klanten weten we wat er bij hen speelt. Daarbij verdiepen wij ons in welke maatschappelijke opgaven er op de gemeenten en andere partners afkomen. Dit vertalen wij naar bedrijfsvoering voor hen. Dit doen we proactief. Voordat de vraag door onze partners gesteld wordt, geven wij een passend advies of oplossing.

## 6.3 Onderzoeksvragen evaluatie De Connectie

Deze bijlage bevat een integraal overzicht van de onderzoeksvragen per 'K'.

### Kosten

- Wat is de stand van zaken met betrekking tot de besparingen die opgenomen zijn in het bedrijfsplan?

- In hoeverre liggen de gemaakte begrotingen / begroting 2020 in lijn met de cijfers uit het bedrijfsplan 2017-2020? Indien sprake is van afwijkingen, wat is hiervan de (hoofd)oorzaak en welke maatregelen heeft De Connectie genomen om hier op bij te sturen?
- In het bedrijfsplan is het volgende opgenomen: 'De Connectie staat ervoor om zo snel mogelijk de processen en systemen te standaardiseren en te harmoniseren om in 2020 op een kostenniveau uit te komen dat tenminste 4% lager ligt.' en 'De belangrijkste voorwaarde voor het financiële succes van De Connectie is het harmoniseren van processen, het standaardiseren van de werkwijze en verregaande digitalisering'. Hoever is men met het harmoniseren van processen, standaardiseren van werkwijzen en digitalisering om financieel succes te behalen?
- In hoeverre hebben de gemeenten inzicht en sturingsmogelijkheden gehad op het kostenniveau van de verschillende producten en diensten?
- Indien blijkt dat de doelstellingen niet behaald zijn/worden: wat is daar de reden voor en welke verbeterpunten ziet u?

### Kwetsbaarheid

- Is de kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering bij de gemeente(n) daadwerkelijk afgenomen, en waar blijkt de conclusie uit?
- Meet De Connectie de kwetsbaarheid aan de hand van discontinuïteit, en wat is de status van het streven om daarbij een percentage lager dan 1 te behalen?
- Indien blijkt dat de doelstellingen niet behaald zijn/worden: wat is daar de reden voor en welke verbeterpunten ziet u?

### Kwaliteit

- Kan een representatief beeld worden geschetst van de kwaliteit van de dienstverlening door De Connectie, op basis van vooraf - in de PDC - gestelde kwaliteitseisen?
- Zo ja, wat is de kwaliteit van de geleverde producten en diensten? Is deze voor elke gemeente minimaal gelijk gebleven?
- In het bedrijfsplan is het volgende opgenomen: 'Het streven is om op termijn op elk terrein de kwaliteit van de beste gemeente als norm te hanteren'. Dit moet bereikt worden door te standaardiseren en te harmoniseren. Hoever is men met het standaardiseren en harmoniseren van processen in het licht van kwaliteit?
- Indien blijkt dat de doelstellingen niet behaald zijn/worden: wat is daar de reden voor en welke verbeterpunten ziet u?

### Kansen

- In het bedrijfsplan is aangegeven dat in het eerste jaar 2,0% en de daaropvolgende jaren 1,8% van de totale loonsom beschikbaar wordt gesteld voor persoonlijke ontwikkeling en professionele groei. In hoeverre zijn deze percentages hier ook daadwerkelijk voor gebruikt? Wat is het resultaat van de inzet van dit budget?
- Hoe staat het met de kansen van medewerkers van De Connectie: zijn deze toegenomen t.o.v. de kansen die er waren bij de gemeente?
- Indien blijkt dat de doelstellingen niet behaald zijn/worden: wat is daar de reden voor en welke verbeterpunten ziet u?

## 6.4 Samenvatting EY businesscase

Deze bijlage bevat een samenvatting van de EY businesscase. Het volgende citaat geeft inzicht in de positie van deze businesscase in het besluitvormingsproces.

- De door de Stuurgroep IGUO (hierna: stuurgroep) vastgestelde haalbaarheidsstudie (november 2014) geeft de reikwijdte en randvoorwaarden aan van de IGUO samenwerking van vijf gemeenten. Op basis van de haalbaarheidsstudie hebben de gemeenten Lingewaard en Overbetuwe besloten om niet verder te participeren in het oprichten van de IGUO.

De overige drie gemeenten, Arnhem, Renkum, en Rheden willen verder samenwerken en hebben een gezamenlijke stip op de horizon geplaatst. De stuurgroep heeft in mei 2015 opdracht gegeven om de taken die op de zogenaamde kruisjeslijst onder uitvoerende bedrijfsvoering staan te laten onderzoeken in een business case.

- Deze business case (augustus 2015) bouwt voort op de randvoorwaarden en kaders uit de haalbaarheidsstudie en behandelt de hoofdlijnen van de IGUO-organisatie. Op basis van deze business case wordt besloten om wel of niet de IGUO-organisatie op te richten. De verdere uitwerking en verdieping van de business case moet plaatsvinden in het nog op te stellen bedrijfsplan IGUO (september tot en met december 2015). In het bedrijfsplan worden onder andere de processen en de organisatie ingericht en de benodigde formatie per onderdeel/proces berekend.

### Doelen

De beoogde doelen van de IGUO-samenwerking zijn vastgesteld in de haalbaarheidsstudie en dienen als uitgangspunten in deze business case:

- het verminderen van kwetsbaarheid (door het bieden van continuïteit);
- het vergroten van de aantrekkelijkheid voor medewerkers op een op termijn schaarse arbeidsmarkt (kansen voor medewerkers);
- het leveren van meer kwaliteit en/of (op termijn) lagere kosten: uitgangspunt is minimaal gelijke kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten.

De stip op de horizon voor IGUO over drie jaar (per 1 januari 2019) is een organisatie die de uitvoeringsgerichte PIJOFACH-taken[102] van de drie gemeenten gezamenlijk uitvoert.

### De situatie van de drie gemeenten

In hoofdstuk 3 is de huidige situatie van de drie gemeenten op de uitvoerende processen van bedrijfsvoering beschreven aan de hand van de bovengenoemde vier K's. De hiervoor gebruikte informatie komt voort uit een enquête onder medewerkers en leidinggevenden (respons: 57% bij medewerkers en 81% bij leidinggevenden) en een digitale gegevens uitvraag bij de drie controllers van de gemeenten. De huidige situatie op de 4 K's is samengevat als volgt':

| 'K' | Huidige situatie |
|---|---|
| Kwaliteit | • Er bestaat geen objectief eenduidig beeld over de in de afgelopen jaren ervaren kwaliteit vanwege een gebrek aan eerdere gehouden kwaliteitsmetingen.<br>• Het algemeen gemiddeld gewogen cijfer van de huidige kwaliteit van dienstverlening ligt rond de '7' op basis van de mening van medewerkers en leidinggevenden. |
| Kwetsbaarheid | • De huidige kwetsbaarheid komt met name voort uit het bestaan van eenpersoonsfuncties binnen de drie gemeenten.<br>• De IGUO-samenwerking is daarnaast een kans om de werkprocessen, een tweede kwetsbaarheid, te verbeteren: enerzijds aan de hand van het verbeteren van de beschrijvingen van processen, anderzijds door processen 'op te schonen'. |

[102] Personeel, Inkoop en Aanbesteding, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting plus Juridisch.

| 'K' | Huidige situatie |
|---|---|
| Kansen voor medewerkers | • Medewerkers beoordelen hun huidige kansen voor persoonlijke ontwikkeling gemiddeld met een 6,6 bij een schaal van (1) zeer weinig tot (10) zeer veel.<br>• De doorgroeimogelijkheden in de huidige situatie worden gemiddeld beoordeeld met een 4,1 bij een dezelfde schaal.<br>• De verwachtingen ten aanzien van de persoonlijke ontwikkeling en doorgroeimogelijkheden in de beoogde IGUO-samenwerking zijn positief: meer dan 60% van de medewerkers verwacht dat de kansen voor medewerkers minimaal gelijk zullen blijven of toenemen in het geval van een IGUO-samenwerking.<br>• Minimaal 30% van de medewerkers heeft nog geen goed beeld van de toekomstige situatie wat betreft kansen. |
| Kosten | • Op basis van de digitale gegevens uitvraag is geconstateerd dat de drie deelnemende gemeenten op onderdelen verschillen in kosten en formatie.<br>• Op totaalniveau daarentegen zijn de gemeenten qua kosten en formatie in verhouding gelijk.<br>• De procentuele verhouding van de uitvoerende formatie voor bedrijfsvoering ten opzichte van de totale formatie voor alle drie de gemeenten ligt tussen de 19,5 en 20,6%.<br>• Op basis van het kostenonderzoek stellen wij vast dat er geen 'showstoppers' voor de IGUO-samenwerking zijn.<br>• Wel is een aantal financiële risico's benoemd, die goed gemonitord en adequaat beheerst dienen te worden. |

## Adviezen van de onderzoekers die de businesscase opstelden

De EY onderzoekers benoemden de volgende adviezen:

- Standaardisatie en uniformering van werkwijzen, processen en systemen is verreweg de grootste hefboom voor het bereiken van kostenvoordelen, betere kwaliteit en minder kwetsbaarheid.
- Wij adviseren om alle beoogde onderdelen van de kruisjeslijst over te hevelen naar de toekomstige IGUO. De onderdelen passen bij het wenkend perspectief voor het inrichten van een gezamenlijke bedrijfsvoeringorganisatie van de drie gemeenten. Tijdens de nulmeting en de analyse van de verschillende onderdelen zijn geen doorslaggevende argumenten ontdekt om onderdelen en processen niet op te nemen.
- Wij adviseren om scenario 1 'minimaal dezelfde kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten' te volgen. Tijdens het opstellen van deze business case is in afstemming met de projectgroep vastgesteld dat het uitgangspunt voor kwaliteit wordt opgevat als 'gemiddeld dezelfde kwaliteit tegen maximaal dezelfde kosten voor alle gemeenten voor alle processen'.
- Het belang van samenwerken is groot: als de IGUO-samenwerking geen doorgang vindt, zullen de gemeenten in de toekomst op andere onderdelen of met andere partners (moeten) gaan samenwerken.
- Voor de transformatie naar de IGUO zijn twee varianten mogelijk. Variant A is het gefaseerd overbrengen van de onderdelen naar de IGUO in de periode 2016 tot en met 2019. De voordelen van variant A zijn het leren van lessen van elke tranche en de stapsgewijze aanpak met voorbereidingstijd voor elke tranche. De nadelen van variant A zijn de kans op verandermoeheid en het inzakken van de totale transformatie. Ervaring bij andere gefaseerde transformaties leert dat deze variant veel kosten met zich meebrengt en frustratie en irritatie veroorzaakt doordat gedurende vier jaar meerdere kleine reorganisaties plaatsvinden en er elk jaar weer noodzakelijke hulpconstructies ingeregeld moeten worden tussen deelnemende gemeenten en de IGUO. Daarnaast zorgt de gefaseerde variant voor veel en langdurige onduidelijkheid voor medewerkers, leidinggevenden en afnemers. Variant B is het in één keer alle onderdelen overbrengen naar de IGUO per 1 januari 2017. Deze variant wordt ook wel big bang-transformatie genoemd. ICT gaat als eerste onderdeel per 1 januari 2016 formeel over en gaat kwartier maken voor de volledige IGUO per 1 januari 2017. Voordelen van variant B zijn een eenmalige transformatie die duidelijkheid schept voor medewerkers, leidinggevenden en afnemers en het sneller behalen van de beoogde doelen op het gebied van de vier K's. Nadelen van variant B zijn een grote benodigde inzet van mensen en middelen in de periode tot en met de big bang en een mogelijk grotere kwaliteitsdip in de eerste periode na de big bang.

Ons advies is om voor transformatievariant B te kiezen (big bang). De structurele kostenvoordelen van deze variant zijn het meest aantrekkelijk voor de deelnemende gemeenten. De big bang-variant past volgens ons en vele betrokkenen het beste bij de IGUO en de deelnemende gemeenten. Voorwaarde voor variant B is wel een zeer goed voorbereide transformatie, om chaos te voorkomen.

- In het meest gunstige geval worden de onderdelen in één keer op 1 januari 2017 overgeheveld (variant B) en wordt een besparingspotentieel van 9% gerealiseerd. Tot en met 2020 levert de IGUO de drie afzonderlijke gemeenten een financieel voordeel van € 6,5 miljoen (cumulatief) op ten opzichte van de huidige exploitatie.
- De grootste aanjagers voor besparingen zijn (a) efficiëntere ICT, (b) standaardisatie en uniformering en (c) minder formatie.
- Uitgaande van de bij ons bekende gegevens en de uitgangspunten voor dit onderzoek toont deze business case aan dat een IGUO-samenwerking voor de drie deelnemende gemeenten financieel gezien interessant is om aan te gaan en voldoet aan het verdelen van de lusten en de lasten tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeente en de IGUO-organisatie. Het belangrijkste aspect hiervan is dat de gemeenten erkennen dat de deelnemende organisaties *óók* een transformatie doormaakt, onafhankelijk van de gekozen variant.

### Risico's en beheersmaatregelen

De EY onderzoekers adresseren verschillende risico's, waarvan hieronder de belangrijkste zijn overgenomen:

- Inrichting van het loongebouw: de verdeling van de salarisschalen is voor de drie gemeenten niet overal gelijk. Dit kan een risico vormen bij de inrichting van het loongebouw van de IGUO. Daarnaast geldt voor Arnhem dat, als gevolg van de reorganisatie in 2012, er uitzonderingen in de loonschalen zijn ten opzichte van Renkum en Rheden. In kleinere mate dragen Rheden en Renkum ook bij aan het verschil in loonschalen. Renkum en Rheden werken namelijk met uitloopschalen (waarbij medewerkers als beloning voor goed presteren beloond worden met een salarisschaal boven de functieschaal);
- Wendbaarheid van de formatie: op dit moment geldt dat 89% van de formatie een vast contract heeft en >80% tussen de 41 en 65 jaar is. Dit maakt een organisatie minder wendbaar om in te spelen tijdelijke fluctuaties in vraag en aanbod;
- Onvoorspelbaarheid van ICT: ICT is een wezenlijk onderdeel binnen de IGUO. Er zijn door de gemeenten ramingen opgesteld voor investeringen, maar de vraag is of deze afdoende zijn. Rheden heeft zijn ICT geleased, terwijl Arnhem en Renkum in ICT geïnvesteerd hebben. Wanneer hierin niet goed wordt samengewerkt en de monitoring van kosten niet betrouwbaar is, vormt dit een groot financieel risico. Het verdiepende onderzoek van Arnhem naar de ICT-omgeving, gaat concrete informatie opleveren die toepasbaar gemaakt kan worden voor de drie gemeenten.

## 6.5 Producten en diensten De Connectie bij de start

Hieronder is een beschrijving van iedere afdeling en een overzicht van producten en diensten per afdeling opgenomen, zoals dat in het bedrijfsplan is uitgewerkt.

## ICT

| Beschrijving afdeling | Producten en diensten |
|---|---|
| De afdeling ICT (voorheen GemICT) is dé partner voor de technische ICT-infrastructuur voor de gemeenten en de daaraan verbonden externe partijen, nu en in de toekomst. ICT behartigt de belangen van de klant zakelijk, maar zonder commercieel belang. In een snel veranderende digitale wereld betrekt ICT de gemeenten proactief bij ontwikkelingen.<br>De digitalisering van de overheidsdienstverlening, in combinatie met de steeds meer online opererende burgers en bedrijven en de grote hoeveelheden gegevens die daardoor beschikbaar komen (big data), zorgen voor veel nieuwe projecten. Landelijke trends als de ontwikkeling naar regiegemeenten, standaardisatie van werkprocessen en de daarbij behorende systemen brengen de komende jaren extra activiteiten voor ICT met zich mee. | **Werkplek** Het bieden van de digitale werkplekomgeving.<br>**Toegang** Het bieden van een account (of meerdere) voor het verkrijgen van toegang tot kantoorautomatisering, gegevens, applicaties en internet.<br>**Technisch Applicatiebeheer** Het operationeel houden van applicaties en gegevens en het bieden van toegang. Communicatie Het bieden van telefonie en mobiel internet.<br>**Ondersteuning** Het verhelpen van storingen.<br>**Advies en Projectondersteuning** Het bieden van capaciteit in ICT, kennis en kunde voor het beantwoorden van adviesvragen en het meewerken aan ICT projecten.<br>**Ontwikkeling** Het ontwikkelen van technische ICT oplossingen ter verbetering van koppelingen, sjablonen, templates en rapportages. |

## Inkoop & aanbesteding

| Beschrijving afdeling | Producten en diensten |
|---|---|
| De afdeling Inkoop & aanbesteding regisseert de inkoop- en aanbestedingen van de partnergemeenten en adviseert bij de diverse inkoop- en aanbestedingstrajecten. Centrale regie op inkoop leidt niet tot centralisatie van budgetten. De budgethouder is en blijft degene die feitelijk inkoopt.<br><br>Belangrijke ontwikkelingen zijn een innovatieve webportal, het slimmer inkopen, het vergroten van inkoopbewustzijn en verdere professionalisering van de inkoopondersteuning. | • **Algemene en specifieke inkoopinformatie** De opdrachtgever krijgt door middel van het systeem click, call of face antwoord of advies op zijn/haar inkoop gerelateerde vragen.<br>• **Begeleiding en advies bij inkoopvraagstukken en aanbestedingstrajecten** Het inkopen van een goed product of dienst tegen een zo laag mogelijke prijs en zo hoog mogelijke kwaliteit.<br>• **Inkoopkalender** Samenstellen en publiceren op intranet van een kalender met de aanbestedingen van de drie gemeenten en De Connectie na input van deze organisaties zelf.<br>• **Contractbeheer** De registratie van inkoopcontracten en wijzigingen daarop, alsmede registratie van nieuwe contracten, contractverlengingen en contractbeëindigingen. De gemeenten stellen hiervoor contracten en informatie beschikbaar.<br>• **Spend-analyse** Het analyseren van inkoopgegevens vanuit verschillende financiële- en administratieve systemen en gemeenten adviseren om het inkoopbeleid te toetsen, verbeteren met als doel inkoop te professionaliseren en besparingen te realiseren. |

## Facilitaire zaken en Frontoffice

| Beschrijving afdeling | Producten en diensten |
|---|---|
| Bij Facilitaire zaken vindt de coördinatie en uitvoering plaats van de verschillende vormen van facilitaire dienstverlening. Contractmanagers zijn verantwoordelijk voor de manier waarop de dienstverlening plaatsvindt. De frontoffice voor De Connectie is ondergebracht bij de afdeling Facilitaire zaken. De klantmeldingen worden zoveel mogelijk centraal bij de frontoffice ontvangen en verwerkt in het Facilitair Management Informatie Systeem (FMIS). Zo worden de werkzaamheden vanuit de frontoffice gecoördineerd en rapportagemogelijkheden geoptimaliseerd. Er wordt ingezet op een digitaal self-servicesysteem waarmee de flexibiliteit voor de klant wordt vergroot. Complexere vragen worden door de frontofficemedewerker overgenomen en doorgeleid om het aantal contactmomenten voor de klant te beperken.<br><br>Het implementeren van een FMIS legt de komende jaren een stevige basis voor de dienstverlening van Facilitaire zaken en de Frontoffice van De Connectie. Naast het verwerken van alle meldingen geeft het systeem de mogelijkheid de klant te ondersteunen met een self-servicesysteem voor reserveringen en het verstrekken van opdrachten aan facilitaire en andere backoffices zoals ICT en P&O. De frontoffice is verantwoordelijk voor het FMIS en neemt het eigenaarschap van meldingen, reserveringen, etc. over van de klant. | • **Drukwerkcoördinatie en vormgeving** Het adviseren over en bieden van ondersteuning bij drukwerkopdrachten.<br>• **Evenementencoördinatie** Het adviseren over en organiseren, coördineren en begeleiden van evenementen.<br>• **Postvoorziening en repro** Het verwerken en bezorgen van post, pakketten en aangetekende stukken, grote oplagen kopieerwerk en nabewerking.<br>• **Kantoor- en EHBO/BHV-artikelen** Het geven van advies, coördineren van aanvragen en onderhouden van leveranciersrelaties.<br>• **Frontoffice** Het aannemen, registreren en verwerken van meldingen voor alle disciplines binnen De Connectie.<br>• **Facilitaire servicetaken** Het bieden van algemene ondersteuning op het gebied van facilitaire dienstverlening bij evenementen, postverwerking en -vervoer, het signaleren van gebreken aan gebouwen en inventaris, beheer en onderhoud reserveerbare vervoermiddelen, etc.<br>• **Werkplekinrichting** Het geven van advies over werkplekinrichting, opstellen van verhuisplannen, coördineren van verhuizingen en verzorgen van aanschaf inventaris voor werkplekken.<br>• **Facilitair contractmanagement** Het adviseren over en managen en begeleiden van uitbestede facilitaire diensten.<br>• **Vervoer** De aanschaf en het beheer en onderhoud van vervoermiddelen voor algemeen gebruik. |

### DIV

| Beschrijving afdeling | Producten en diensten |
|---|---|
| De afdeling DIV (Documentaire Informatie Voorziening) is de professionele partner voor de uitvoering en ontwikkeling van informatiebeheer en archiefvorming. DIV kent de werkprocessen en stelt zich proactief op. Door het bundelen van kennis, kunde en ervaring ontstaat een gedegen afdeling binnen De Connectie en wordt er gezorgd voor continuïteit in tijden van de grote digitale ontwikkelingen binnen archivering. Het uiteindelijke succes van de samenvoeging hangt in belangrijke mate samen met de opdracht die wordt gegeven om uiterlijk op 1 juli 2018 tot harmonisering van de archieffunctie in de verschillende zaaksystemen te komen. De focus ligt de komende jaren op verdere digitalisering. Zaakgericht werken is de standaard. DIV heeft een belangrijke rol in de advisering en ondersteuning binnen de digitale, zaakgerichte wereld. | • **Verwerking berichtenverkeer** De verwerking van berichtenverkeer, scannen, registratie, kwaliteitscontrole en het beheer van digitaal en papieren archief.<br>• **Advisering** Advisering, over archief -en informatiebeheer.<br>• **Bibliotheek -en abonnementenbeheer** Beheer fysieke bibliotheek en beheer abonnementen voor vakliteratuur. |

## Administratie en beheer

Personeels- en salarisadministratie

| Beschrijving afdeling | Producten en diensten |
|---|---|
| De kerntaak van de personeels- en salarisadministratie is een juiste, volledige en tijdige gegevensverwerking voor een adequaat gegevensbeheer; de salarissen worden op tijd betaald, de gegevens op de loonstrook zijn correct en de basisgegevens zijn op orde en betrouwbaar. Door automatisering en digitalisering kan de dienstverlening efficiënter worden uitgevoerd. Door samenwerking en bundeling van kennis en expertise neemt de kwaliteit van de geleverde diensten toe, vermindert de kwetsbaarheid en wordt de continuïteit van de dienstverlening gewaarborgd. Vanaf 1 januari 2017 maken de drie gemeenten gebruik van één systeem voor personeelsinformatie, salarisadministratie en EHRM. De Connectie beheert dit systeem en ondersteunt de klant bij het optimaliseren van het gebruik hiervan. De diversiteit aan arbeidsvoorwaarden en uitvoering van het sociaal plan zal de eerste jaren om extra inspanningen vragen. Daarnaast is een tendens waarneembaar waarbij de flexibilisering van werk een belangrijke rol speelt. Dit vraagt om aanpassingen in het personeelsbeleid en daarmee ook de uitvoering hiervan. Tot slot leidt verregaande integratie van systemen en data tot nieuwe vraagstukken t.a.v. verantwoordelijkheden. Hierbij moet de privacywetgeving nadrukkelijk in ogenschouw worden genomen. | • **Personeelsadministratie** Het verwerken van personele gegevens met betrekking tot aanstelling in verschillende arbeidsrelaties, ontslag en tussentijdse wijzigingen in de aanstelling.<br>• **Salarisadministratie** Het uitbetalen van salaris en het maken en beschikbaar stellen salarisstroken.<br>• **Verzuimbeheer** De ondersteuning van de leidinggevenden, P&Oadviseurs en bedrijfsartsen bij de uitvoering van de Wet Verbetering Poortwachter (WVP).<br>• **Verlofbeheer** De verwerking van verlofrechten.<br>• **Beheer extern personeel** De verwerking van de gegevens van extern personeel.<br>• **Beheer E-HRM** Het ondersteunen bij de toepassing van de applicatie.<br>• **Gegevensverstrekking** Het beschikbaar stellen van de gegevens die De Connectie beheert en het ondersteunen bij selfservicemodules. |

## Financiële administratie

| Beschrijving afdeling | Producten en diensten |
|---|---|
| De financiële administratie is onderdeel van de financiële functie van de deelnemende gemeenten. De bijdrage van de financiële administratie is om de hiervoor benodigde gegevens met een zo hoog mogelijke kwaliteit vast te leggen, te beheren en te verstrekken. Randvoorwaarde is dat zoveel mogelijk routinematige transacties zijn geautomatiseerd en dat de brondata een hoge betrouwbaarheid hebben. Het standaardiseren, digitaliseren en harmoniseren van financiële processen zijn belangrijke randvoorwaarden om het rendement van samenwerking zo optimaal mogelijk te laten zijn. De Connectie gaat daarom werken met één gezamenlijk financieel systeem. Ook andere mogelijkheden tot verder digitaliseren worden optimaal benut. Door het betaalproces in samenhang met het inkoopproces te organiseren, kunnen belangrijke voordelen worden gerealiseerd. Door de regie op het inkoopproces te versterken, kan het aantal leveranciers, en ook de factuurstroom, sterk worden gereduceerd.<br><br>Ontwikkelingen in de financiële functie laten zien dat lijnmanagers de komende jaren steeds meer in de lead komen als het gaat om het afnemen van de financiële diensten die ze nodig hebben. Om dit mogelijk te maken, worden zoveel mogelijk routinematige transacties geautomatiseerd, waarbij de financiële administratie samen met de controlfunctie van de gemeenten ervoor zorgen dat de data en informatie in de systemen een hoge betrouwbaarheid hebben. | • **Financiële administratie** Het grootboekbeheer, crediteurenbeheer, debiteurenbeheer, de betalingsverkeer en financiële gegevensverstrekking.<br>• **IV3-beheer** Het informatiesysteem waarin staat welke financiële gegevens gemeenten op welke wijze moeten verstrekken.<br>• **Btw-beheer** De aangiftes voor de BTW en BTW Compensatiefonds.<br>• **Treasurybeheer** Het ondersteunen van de gemeentelijke treasuryfunctie met onder meer leningoverzichten en facturatieopdrachten voor rente en aflossing van uitgeleend geld.<br>• **Verzekeringenbeheer** Het effectief en efficiënt verzekeren van risico's.<br>• **Betalingsverkeer** Het beheren van inkomende en uitgaande geldstromen. |

## Belastingen

| Beschrijving afdeling | Producten en diensten |
|---|---|
| De afdeling Belastingen staat voor het realiseren van een zo volledig mogelijke, gewenste belastingopbrengst tegen zo laag mogelijke kosten voor de deelnemende gemeenten. Belastingen is een professionele uitvoerder en adviseert de gemeenten over haalbaarheid en uitvoerbaarheid van hun wensen op het gebied van de Belastingdienstverlening. Er wordt continu onderzocht hoe de afdeling kan bijdragen aan het realiseren van de gewenste beleidsdoelen, het verhogen van kwaliteit, betrouwbaarheid en efficiency.<br><br>Naast harmonisatie en kwaliteitsverbetering zal de komende jaren de doorontwikkeling naar de optimale (digitale) dienstverlening richting de burger grote aandacht krijgen. Het digitaal versturen van aanslagen, online indienen en afhandelen van bezwaren en optimaal gebruik maken van de grote hoeveelheden gegevens die d.m.v. koppelingen beschikbaar zijn, zijn daarbij belangrijke onderwerpen.<br><br>De afdeling start als één geïntegreerde afdeling Belastingen die de afgesproken diensten en producten levert voor de drie gemeenten. Om voordeel te behalen worden in de komende jaren de uitvoeringsprocessen van de drie gemeenten geharmoniseerd en komt er uiteindelijk één belastingsysteem binnen De Connectie. | • **Opleggen** Het voorbereiden en realiseren van de heffing.<br>• **Verwerken van reacties** Het verwerken van informatieverzoeken, bezwaren, informele klachten en kwijtscheldingen.<br>• **Inning en invordering** Het zo volledig mogelijk realiseren van de gewenste opbrengst per belastingsoort. |

## Basisregistraties

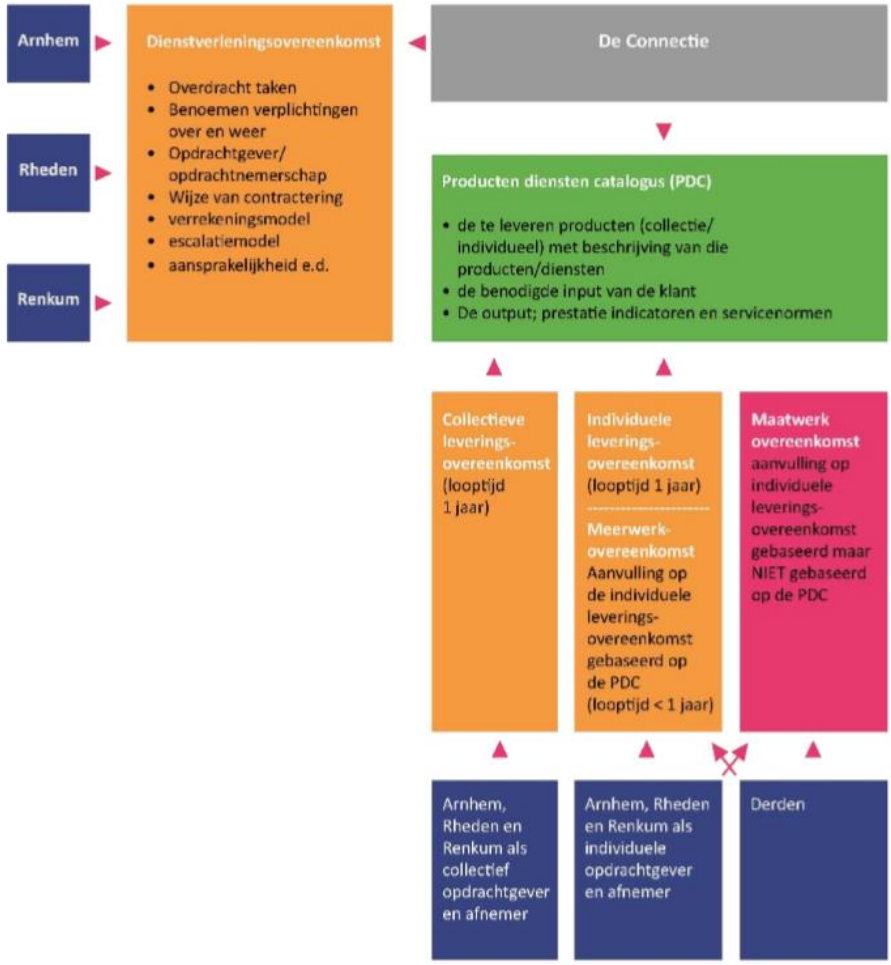
| Beschrijving afdeling | Producten en diensten |
|---|---|
| De afdeling Basisregistraties zorgt voor het beheer van de wettelijke basisregistraties, het stelselbeheer, gegevensverstrekking en waar de gemeenten bronhouders van zijn.<br><br>Wettelijke basisregistraties zijn de basisregistratie Personen (BRP), Adressen en gebouwen (BAG), Grootschalige topografie (BGT) en de basisregistratie Waardering onroerende zaken (WOZ). Het beheer van basisregistraties is gericht op de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de gegevens uit deze registraties, in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving. Het stelselbeheer is gericht op de implementatie van nieuwe basisregistraties en het inrichten van de beheersomgeving, maar ook op het integreren van gegevens door het realiseren en beheren van stelselkoppelingen. De gegevensverstrekking is gericht op het verstrekken van juiste, tijdige en volledige gegevens over personen, bedrijven, objecten en geografie. Verschillende gegevens worden in samenhang gebracht en geïntegreerd aangeboden. Daar waar mogelijk als open data. Het onderdeel landmeten voert alle landmeetkundige werkzaamheden uit voor de partnergemeenten. Hierbij kan worden gedacht aan het uitvoeren van metingen (detail- en hoogtemetingen) van percelen, objecten en andere oppervlakten of het inmeten, uitzetten en aanwijzen van kadastrale grenzen. Ook het verwerken van de meetgegevens (geometrie) in (akte-) tekeningen, andere topografische documenten en in de wettelijke basisregistraties zoals de BAG en de BGT behoort tot deze functie.<br><br>De afdeling Basisregistraties begint met dezelfde dienstverlening als nu het geval is. Dit betekent dat die dienstverlening bij de start van De Connectie per gemeente verschilt. In samenwerking met de regionale CIO-office worden een geharmoniseerde gegevensarchitectuur en -diensten ontwikkeld. | • **Beheer basisregistraties** Het beheer van basisregistraties in overeenstemming met wet- en regelgeving.<br>• **Stelselbeheer** De implementatie van de basisregistraties, het inrichten van de beheersomgeving en integreren van gegevens door het realiseren en beheren van stelselkoppelingen.<br>• **Gegevensverstrekking** Het verstrekken van samenhangende en geïntegreerde gegevens over personen, bedrijven, objecten en geografie.<br>• **Landmeten** Het uitvoeren van alle landmeetkundige werkzaamheden |

## Secretariaat

| Beschrijving afdeling | Producten en diensten |
|---|---|
| Het secretariaat van De Connectie staat voor professionele bestuurlijke en ambtelijke ondersteuning, dichtbij de gebruiker. De medewerkers zijn een baken binnen de snel veranderende organisatie. Zij denken in uitdagingen en mogelijkheden en zijn proactief en klantgericht. De vraag naar secretariële ondersteuning verschuift steeds meer van relatief eenvoudig naar complex. Door de digitalisering vervallen steeds meer eenvoudige (handmatige) werkzaamheden. Tegelijkertijd wordt de interne en externe omgeving complexer waardoor de vraag naar professionele ondersteuning toeneemt. | • **Afspraken- en agendabeheer** Het beheren van afspraken en agenda's.<br>• **Plannen en organiseren van bijeenkomsten en vergaderingen** Het organiseren en voorbereiden van vergaderingen, bijeenkomsten, werkbezoeken en dienstreizen.<br>• **Afspraken- en besluitenlijst** Het vastleggen van afspraken, acties en besluiten bij vergaderingen.<br>• **Mailboxbeheer** Het bijhouden en afhandelen van mailberichten.<br>• **Telefonisch aanspreekpunt** Het zorgdragen voor de bereikbaarheid en het afhandelen van telefoongesprekken.<br>• **Ontvangst** Het ontvangen van bezoekers en delegaties.<br>• **Afdelingsspecifieke ondersteuning** Het bieden van secretariële, organisatorische en administratieve ondersteuning.<br>• **Bestellen en beheren** Het bestellen en beheren van kantoorartikelen en relatiegeschenken.<br>• **Ondersteuning werving en selectie** Het verzorgen van alle administratie en correspondentie bij vacatures en sollicitatieprocedures.<br>• **Afhandelen post** Het verzorgen en verspreiden van in- en uitgaande post, zowel fysiek als digitaal. |

## 6.6 Producten- en diensten: KPI's en normen (2019)

In de producten- en dienstencatalogus[103] staat beschreven wat De Connectie is, wat De Connectie levert en welke afspraken daarbij gelden. In deze bijlage zijn enkele teksten (citaten) uit de PDC overgenomen. Het nu volgende schema laat het dienstverleningsmodel zien, inclusief de positie van PDC, dienstverleningsovereenkomst, maatwerk en meerwerk overeenkomst.




### Dienstverleningsovereenkomst (DVO)

De Connectie is een opdracht gestuurde uitvoeringsorganisatie. In de dienstverleningsovereenkomst (DVO) zijn de condities en de kaders, over onder andere contractering en levering/betaling, opgenomen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer. De DVO biedt De Connectie handelingsbevoegdheid. In de DVO zijn bijvoorbeeld afspraken opgenomen over contractafname, de leveringsovereenkomsten en maatwerk en meerwerk. De verplichtingen die De Connectie heeft, onder andere ten aanzien van beveiliging en verwerking van persoonsgegevens, zijn ook opgenomen in de DVO. Ook gaat een artikel over vergoedingen en betaling en hoe om te gaan met geschillen. De DVO wordt vastgesteld voor een periode langer dan één jaar. De DVO is vastgesteld op 1 juli 2017 en eindigt na drie jaar en negen maanden op 1 maart 2021. In de DVO wordt verwezen naar de Producten- en Dienstencatalogus (PDC), de leveringsovereenkomsten en meerwerk- en maatwerkovereenkomsten.

[103] Versie 20 mei 2019, op 4 juni 2019 door het Opdrachtgeversoverleg (OGO) vastgesteld.

### Producten- en dienstencatalogus (PDC)

De Connectie levert producten en diensten die gebaseerd zijn op een met het Opdrachtgeversoverleg (OGO) overeengekomen producten- en dienstencatalogus (PDC). De PDC geeft een beschrijving van de producten en diensten die De Connectie levert, met prestatie-indicatoren en kwaliteitsnormen. Ook de input van de gemeente en output van De Connectie wordt beschreven. De PDC wordt jaarlijks geactualiseerd en voorafgaand aan het jaar waarop het betrekking heeft vastgesteld. De PDC kan, indien noodzakelijk, ook tussentijds worden geactualiseerd en vastgesteld.

Enkele kenmerken van de PDC:

- De Connectie is een professionele organisatie die in opdracht van de gemeenten werkt en levert wat de opdrachtgevers nu nodig hebben. Ook wordt er proactief vooruitgedacht over de dienstverlening van morgen.
- De PDC is in overeenstemming met het bedrijfsplan.
- De opzet van de PDC is zo dat met zo veel mogelijk producten en diensten kan worden gewerkt met outputverrekening op basis van integrale kostprijzen.
- Voor vrijwel alle producten en diensten uit de PDC zijn kwaliteitsnormen en/of KPI's opgenomen waarop kan worden gerapporteerd. In 2019 zal De Connectie hierover zo veel mogelijk per kwartaal rapporteren.
- In de collectieve leveringsovereenkomst 2019 zijn de producten en afnamevolumes opgenomen die grotendeels zijn gebaseerd op huidige afnamevolumes en formatieve en financiële inbreng. De afnamevolumes en verrekeneenheden zijn zo goed mogelijk in beeld gebracht. Dit is mede afhankelijk van of en hoe de registraties in het verleden bij de gemeenten zijn opgebouwd. In 2019 wordt de dienstverlening volgens budget verrekend tussen de drie gemeenten en De Connectie. Gedurende het jaar 2019 wordt tijd geschreven en worden afnamevolumes geregistreerd. Bovendien worden materiële kosten bijgehouden per product of dienst. Klantrapportages geven inzicht in gebruikte afnamevolumes en afwijkingen ten opzichte van de leveringsovereenkomst.
- De inzichten die in 2019 door bovengenoemde ontwikkelingen worden opgedaan, kunnen leiden tot wijziging van de PDC voor 2020, afnamevolumes en/ of verrekening systematiek. Hierbij is het doel om in 2020 zoveel mogelijk volgens outputsturing en outputverrekening te gaan werken, De Connectie zal gedurende het jaar wijzigingsvoorstellen doen en die worden meegenomen in de uiteindelijke afrekening van 2019. Daarnaast kan de PDC (jaarlijks) worden aangepast, bijvoorbeeld omdat producten worden vernieuwd of aangepast. Hiervoor is een proces ingericht waarbij de demandmanagers zijn betrokken.

### Collectieve en individuele leveringsovereenkomst

In de PDC zijn alle producten en diensten opgenomen die De Connectie levert, inclusief de wijze waarop de producten en diensten worden verrekend. Niet elke gemeente neemt echter elk product of elke dienst af. Er zijn, met andere woorden, collectieve producten die door alle gemeenten worden afgenomen en individuele producten die door een of twee gemeenten worden afgenomen.

### Meerwerk- en maatwerk overeenkomsten

Als gedurende het jaar blijkt dat de overeengekomen volumes uit de leveringsovereenkomst ontoereikend zijn, dan wordt eerst onderzocht of dit is op te lossen binnen de bestaande leveringsovereenkomst. Hetzij binnen de dienstverlening aan één gemeente, hetzij tussen de gemeenten. Als dit niet mogelijk blijkt, dan kan hiervoor een meerwerkovereenkomst worden afgesloten. Een meerwerkovereenkomst heeft betrekking op producten en diensten binnen de PDC en waarvoor separaat middelen ter beschikking worden gesteld tegen de daarvoor geldende kostprijs per eenheid product en dienst. Als er vraag ontstaat naar producten en diensten buiten de vastgestelde PDC, die wel raakvlakken hebben met de bestaande dienstverlening van De Connectie, kan hiervoor een maatwerkovereenkomst worden gemaakt. Voor deze nieuwe producten en diensten worden separaat middelen ter beschikking gesteld, die kostendekkend zijn. Eventuele instap- en uitstapkosten (kosten die De Connectie moet maken voor extra investeringen in mensen, applicaties, licenties, etc.) worden in rekening gebracht, daar waar deze kosten ontstaan.

## Dossier Afspraken en Procedures (DAP)

In het Dossier Afspraken en Procedures (DAP) worden de operationele (werk)afspraken en procedures vastgelegd. Deze afspraken gaan over overlegvormen, beschikbaarheid, procedures en over de werkwijze met betrekking tot activiteiten op het grensvlak tussen gemeenten en De Connectie. Een eerste versie DAP is opgesteld en wordt in 2019 in gezamenlijk overleg tussen de gemeenten en De Connectie uitgebreid.

## Overzicht producten en diensten met Kritische Prestatie Indicator(en) en kwaliteitsnormen

Hieronder zijn de producten en diensten van De Connectie opgenomen. In de PDC staat beschreven wat er precies wordt geleverd, wat de prijs is etc. In de evaluatie gaat het vooral om de vraag in welke mate hiermee de doelen van De Connectie worden gerealiseerd. Hierom zijn de Kritische Prestatie Indicator(en)/ kwaliteitsnormen van alle producten/diensten op een rij gezet.

1. ICT Producten en Diensten

| Producten/ diensten | Kritische Prestatie Indicator(en)/ kwaliteitsnormen | Opmerkingen |
|---|---|---|
| ICT Werkplek | Efficiëntie: van individuele aanvragen wordt 80% binnen 6 werkdagen na ontvangst van de goedgekeurde aanvraag geleverd. Bij meer dan vijf aanvragen voor één opdrachtgever wordt in overleg met opdrachtgever geleverd.<br>Kwaliteit: support tijdens kantoortijden (08:00-17:00) | De KPI's zijn streefwaarden. Op de KPI's wordt vanaf Q3 2019 gemeten en gerapporteerd |
| Applicaties & toepassingen | Efficiëntie: van individuele aanvragen wordt 80% binnen 6 werkdagen na ontvangst van de goedgekeurde aanvraag geleverd. Bij meer dan vijf aanvragen voor één opdrachtgever wordt in overleg met opdrachtgever geleverd.<br>Kwaliteit: de basisapplicaties, additionele werkplekapplicaties en businessapplicaties zijn beschikbaar gedurende het dagvenster. Het dagvenster loopt van maandag tot en met vrijdag tussen 7:00 en 22:00 uur (uitgezonderd feestdagen en gepland technisch onderhoud). Buiten het dagvenster kan de dienstverlening onderbroken worden door onaangekondigd technisch onderhoud. | De KPI's zijn streefwaarden. Op de KPI's wordt vanaf Q3 2019 gemeten en gerapporteerd. |
| Accounts & autorisaties | Efficiëntie: van individuele aanvragen wordt 80% binnen 6 werkdagen na ontvangst van de goedgekeurde aanvraag geleverd. Bij meer dan vijf aanvragen voor één opdrachtgever wordt in overleg met opdrachtgever geleverd. Bij onmiddellijke uitdiensttreding wordt sneller gehandeld indien telefonisch contact wordt opgenomen met de frontoffice.<br>Kwaliteit: aanvragen worden verwerkt tijdens kantoortijden (08:00-17:00). | De KPI's zijn streefwaarden. Op de KPI's wordt vanaf Q3 2019 gemeten en gerapporteerd. |
| Basis infrastructuur | De basisinfrastructuur is in een voortschrijdende 12-maandelijkse periode, minimaal 97% beschikbaar gedurende het dagvenster, exclusief vooraf aangekondigd onderhoud. Buiten het dagvenster kan de dienstverlening onderbroken worden door aangekondigd en onaangekondigd technisch onderhoud.<br>Beschikbaarheid is gedefinieerd als het beschikbaar zijn van de basis infrastructuur waarbij geen P1 en P2 incidenten zijn gedetecteerd. In de SLA zijn P1 Prioriteit 1 en P2 Prioriteit 2 incidenten gedefinieerd. | De KPI's zijn streefwaarden. Op de KPI's wordt vanaf Q3 2019 gemeten en gerapporteerd. |
| Maatwerk | Doorlooptijd van levering van het advies/de uitwerking van de oplossing/de offerte/de uitvoering van realisatie en beheer conform afspraak met de opdrachtgever. | |

2. Facilitaire zaken en frontoffice

| Product/Dienst | Kritische Prestatie Indicator(en)/ kwaliteitsnormen | Opmerkingen |
|---|---|---|
| Werkplek | Klanttevredenheid<br>Tijdige afhandeling van meldingen | Beiden worden in de loop van 2019 ingeregeld via Topdesk. |
| Verhuizingen | Efficiëntie: alle aanvragen worden binnen 5 werkdagen in behandeling genomen en teruggekoppeld aan de klant<br>Klanttevredenheid | |
| Vormgeving | Efficiëntie: alle aanvragen worden binnen 2 werkdagen in behandeling genomen en teruggekoppeld aan de klant<br>Klanttevredenheid | |
| Evenementen coördinatie | Klanttevredenheid<br>Efficiëntie: Alle aanvragen worden binnen 3 werkdagen in behandeling genomen | |
| Repro | Efficiëntie: Aanvraag wordt binnen 1 werkdag in behandeling genomen en teruggekoppeld aan de klant.<br>Levering conform opdracht. | |
| Beschikbaar stellen van vervoersmiddelen | DC faciliteert via een geautomatiseerd systeem. Er gelden geen KPIs voor deze dienst. | |

3. Administratie en beheer

| Product/Dienst | Kritische Prestatie Indicator(en)/ kwaliteitsnormen | Opmerkingen |
|---|---|---|
| Instroom, doorstroom en uitstroom medewerkers | Binnen 5 werkdagen na ontvangen complete aanvraag is account, toegangspas, basis rol autorisaties beschikbaar<br>Binnen 5 werkdagen na ontvangst uitdiensttredingsbericht zijn autorisaties ingetrokken etc. | Op de KPI's wordt in 2019 niet gemeten/gerapporteerd. |
| Financiële administratie | Efficiëntie:<br>• Memoriaalboekingen en begrotingswijzigingen worden binnen 3 werkdagen verwerkt<br>• Ontvangen inkoopfacturen worden binnen 2 werkdagen toegewezen in de workflow<br>• Geautoriseerde facturen worden binnen 1 werkdag betaalbaar gesteld<br>• Facturatieopdrachten worden binnen 4 werkdagen verwerkt<br>• Aangiftes worden binnen de termijn gedaan<br>• Afschriften van financiële instellingen worden binnen 5 werkdagen verwerkt<br>• Betalingsopdrachten worden binnen 1 werkdag verwerkt. | Op de KPI's wordt in 2019 niet gemeten/gerapporteerd. In 2019 wordt het meten binnen het nieuwe financiële systeem ingericht. |
| Treasurybeheer | Voldoen aan kasgeldlimiet | |
| Verzekeringenbeheer | Efficiëntie: Binnen 2 werkdagen wordt een claim in behandeling genomen | |
| IV3-beheer | Efficiëntie: de IV3-aangifte is verzonden binnen de uiterlijke inzendtermijn van het CBS | |

4. Inkoop en aanbesteding

| Product/Dienst | Kritische Prestatie Indicator(en)/ kwaliteitsnormen |
|---|---|
| Basisdienst inkoop en aanbesteding | 3G/DC (klanten) en De Connectie stellen samen de inkoopkalender vast.<br>De inkoopkalender wordt binnen een maand na afloop van elk kwartaal geactualiseerd en gepubliceerd op intranet van 3G/DC. |
| Basisdienst inkoop en aanbesteding: Contractbeheer | Na aanlevering van een overeenkomst is de overeenkomst in het contractbeheersysteem binnen 2 werkdagen geregistreerd door Inkoop & Aanbesteding. Bij het aanleveren van grote hoeveelheden overeenkomsten in één keer wordt deze KPI mogelijk niet gehaald.<br>De registratie van de overeenkomst is 100% juist.<br>Afhankelijk van de overeenkomst, stuurt I&A een melding van naderende beslismomenten (voortzetten, ontbinden, einde) binnen het verloop van deze overeenkomst en tijdig voor het opstarten van een eventuele (her-) aanbesteding/inkoop.<br>De Connectie legt 100% van de geleverde en beschikbare overeenkomsten vast in het contractbeheersysteem. |
| Basisdienst inkoop en aanbesteding: inkoop- en aanbesteding gerelateerde informatie en spendanalyse | Bij advies of informatievraag wordt binnen 2 werkdagen contact opgenomen met de aanvrager. |
| Begeleiding en advies bij aanbestedingstrajecten | Uren conform offerte/plan van aanpak<br>Planning/doorlooptijd is conform offerte/ plan van aanpak<br>Levering afgesproken capaciteit inzet van opdrachtgever |

5. DIV

| Product/Dienst | Kritische Prestatie Indicator(en)/ kwaliteitsnormen |
|---|---|
| Fysieke post en beheer papieren archief | Efficiëntie fysieke post ontvangst, selectie en distributie: binnen 1 werkdag is de fysieke post beoordeeld en gescand en gedistribueerd (90%) (dit geldt niet voor post W&I die achteraf wordt ingescand)<br>Efficiëntie beheer papieren archief: binnen 3 werkdagen (tenzij anders is overeengekomen met dienstafnemer) na ontvangst aanvraag is het fysieke dossier beschikbaar gesteld aan de dienstafnemer, in overleg nadat aanvraag helder is. Voor de complexe of meervoudige vraag geven we binnen 3 werkdagen aan binnen hoeveel werkdagen we aanvraag gaan afhandelen. |
| Digitale post en beheer digitaal archief | Efficiëntie: binnen 1 werkdag na ontvangst door afdeling DIV is de post digitaal beschikbaar gesteld (80%) ter behandeling aan de dienstafnemer (dit geldt niet voor post W&I die achteraf wordt ingescand)<br>Efficiëntie: binnen 3 werkdagen (tenzij anders is overeengekomen met dienstafnemer) na ontvangst aanvraag digitaal document is het digitale dossier digitaal beschikbaar gesteld aan de dienstafnemer, in overleg nadat aanvraag helder is. Voor de complexe of meervoudige vraag geven we binnen 3 werkdagen aan binnen hoeveel werkdagen we aanvraag gaan afhandelen. |
| Advisering | Efficiëntie: Aanvraag wordt binnen 3 werkdagen in behandeling genomen |

6. Management Support

| Product/Dienst | Kritische Prestatie Indicator(en)/ kwaliteitsnormen |
|---|---|
| Ondersteuning | Klanttevredenheid, op basis van vooraf gemaakte werkafspraken |

7. Belastingen

| Product/Dienst | Kritische Prestatie Indicator(en)/ kwaliteitsnormen |
|---|---|
| Waardebepaling wet WOZ | Kwaliteit: oordeel waarderingskamer<br>Kwaliteit: voortgang beschikkingsfase<br>95% van de genomen beschikkingen worden binnen 2 maanden na start kalenderjaar opgelegd.<br>99% van de genomen beschikkingen worden voor het einde van het kalenderjaar opgelegd. |
| Heffing belastingsoorten | Efficiëntie: gerealiseerde oplegging grondslagen/aanslagen versus verwachtte oplegging grondslagen/aanslagen.<br>Kwaliteit: aantal informele klachten van burger/opdrachtgever.<br>95% van de grondslagen/aanslagen worden binnen 2 maanden na start kalenderjaar opgelegd.<br>99% van de grondslagen/aanslagen worden voor het einde van het kalenderjaar opgelegd. |
| Verwerken van de reacties | Kwaliteit: gegrond verklaarde bezwaren<br>Kwaliteit: aantal informele klachten van burger/opdrachtgever<br>100% van de schriftelijke reacties/bezwaren worden binnen de wettelijke norm afgehandeld.<br>99% van de kwijtscheldingen worden binnen het betreffende kalenderjaar afgehandeld. |
| Inning | 95% van de opgelegde vorderingen worden geïnd voor het einde van het kalenderjaar.<br>95% van de loonvorderingen worden opgelegd binnen het betreffende kalenderjaar. |

8. Basisregistraties

| Product/Dienst | Kritische Prestatie Indicator(en)/ kwaliteitsnormen |
|---|---|
| Bijhouding BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) | Kwaliteit: voldoen aan wettelijke eisen ten aanzien van actualiteit en kwaliteit, monitoring door Kadaster, minimale eis: score op alle onderdelen boven het landelijk gemiddelde<br>Kwaliteit: zelfevaluatie op basis van ENSIA instrumentarium |
| Bijhouding BGT (Basisregistratie Grootschalige Topografie) | Grenzen van beheerobjecten zijn afgestemd op de grenzen van naastliggende objecten van andere bronhouders<br>Voldoen aan wettelijke eisen voor BGT en IMGEO ten aanzien van inhoud en actualiteit<br>Voldoen aan de toetsen die softwarematig worden uitgevoerd door de LV BGT (op dit moment SVB-BGT)<br>Positieve score op basis van ENSIA-inventarisatie<br>Positieve score op basis van BGT monitor Kadaster (in ontwikkeling), minimale eis: score op alle onderdelen boven het landelijk gemiddelde |
| Bijhouding WKPB (Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen) | Incidentele mutaties die worden aangereikt door gemeenten dienen binnen 4 werkdagen opgenomen te zijn in de LV WKPB<br>Mutaties die ontstaan als gevolg van wijzigingen in kadastrale objecten dienen binnen 1 maand na ontvangt van de mutaties doorgevoerd te zijn<br>Jaarlijks uitvoeren van een inventarisatie bij gemeenten op volledigheid |
| Bijhouding WOZ objecten | Afbakening conform landelijke regelgeving<br>Compleetheidschecks die de Waarderingskamer uitvoert<br>Voldoen aan de 20% eis voor controle (jaarlijks 20% van objecten (aantoonbaar) onderzoeken) |
| Stelselbeheer | Juiste relaties op basis van sleutel-gegevens in de registraties en beschikbare gegevensmodellen (RSGB)<br>Rapportages die een indicatie geven van kwaliteit van de verschillende registraties |
| Advies Basisregistraties | Acceptatie van adviesresultaat door verzoeker |

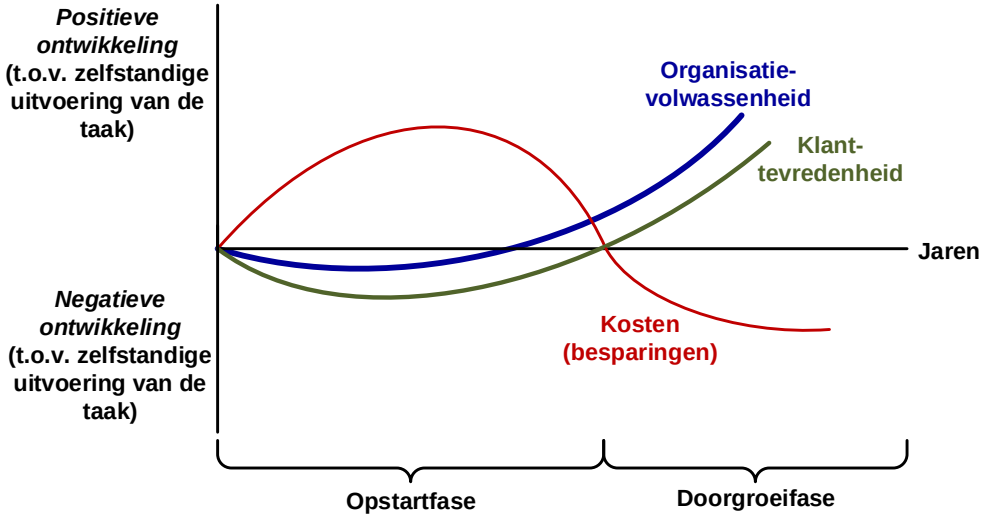
| Product/Dienst | Kritische Prestatie Indicator(en)/ kwaliteitsnormen |
|---|---|
| Landmeetkundige dienstverlening (niet BGT of BAG gerelateerd) | Landmeetkundige precisie, juistheid: eisen afhankelijk van product. |
| Kwaliteitsondersteuning BRP (Basis Registratie Personen) | |
| Beeldmateriaal | Goede weersomstandigheden tijdens het vervaardigen het beeldmateriaal. |

9. Crisis Cal ondersteuning

| Product/Dienst | Kritische Prestatie Indicator(en)/ kwaliteitsnormen |
|---|---|
| Crisis- en calamiteiten ondersteuning | Efficiëntie:<br>• Medewerker ICT binnen 30 minuten na aanvraag ICT-ondersteuning op locatie aanwezig<br>• Medewerker Facilitaire ondersteuning/logistiek binnen 60 minuten na aanvraag Facilitaire ondersteuning op locatie aanwezig<br>• Medewerker DIV support ondersteuning op afstand<br>• Medewerker Management support ondersteuning binnen 60 minuten na aanvraag Management support op locatie aanwezig |

## 6.7 De ontwikkeling van een intergemeentelijk samenwerkingsverband

De nu volgende grafiek laat de 'normale' ontwikkeling (levenscyclus) van een interbestuurlijk samenwerkingsverband (fusie-organisatie) zien.




Een toelichting op het model:

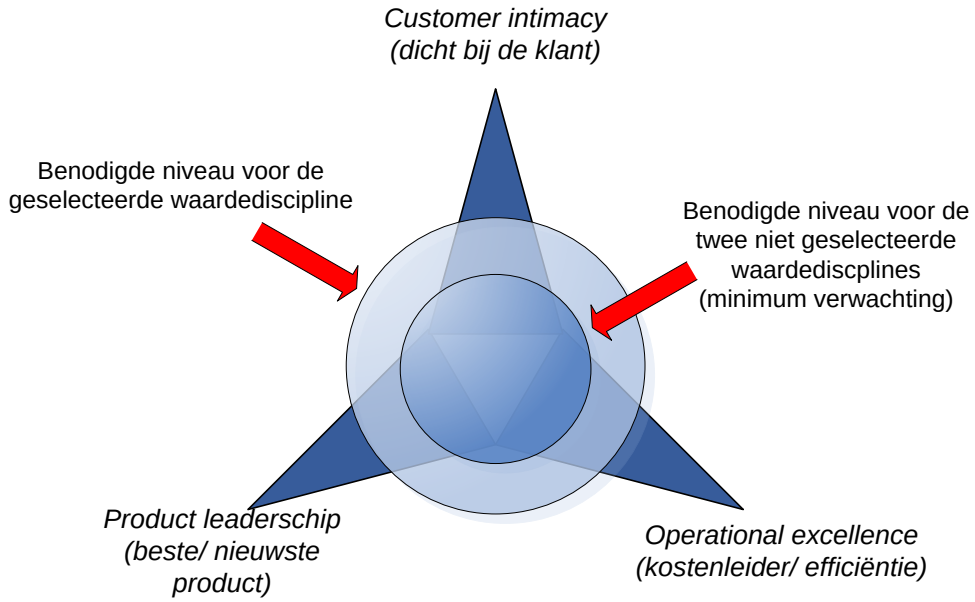
Het groei- of ontwikkelpad van een samenwerkingsverband is onderverdeeld in twee fases, namelijk de opstartfase (die in de regel twee á drie jaar duurt) en de doorgroeifase. Hieronder volgt een theoretische toelichting op het model.

- De curve van organisatievolwassenheid. Bij organisatievolwassenheid gaat het om de volwassenheid van de organisatie op het gebied van bedrijfsvoeringsaspecten als sturing, werkprocessen, organisatiestructuur, informatiesystemen en cultuur.

- De curve van de klanttevredenheid. De relatie van de opdrachtnemer (dat wil zeggen de directie van het samenwerkingsverband) en de bestuurlijke opdrachtgevers is door de komst van een samenwerkingsverband zakelijker geworden. Zowel de opdrachtgevers, klanten (afnemers c.q. medewerkers van de gemeenten), opdrachtnemer als de medewerkers van het samenwerkingsverband moeten daaraan wennen. Dit komt tot uitdrukking in de curve van de klanttevredenheid. De perceptie bij opdrachtgevers en klanten is in de opstartfase al snel dat de klantgerichtheid en de dienstverlening achteruit gaat door het ontstaan van formele werkrelaties en standaardisatie van dienstverlening: meer afstand, 'formaliteit', professionaliteit en - voor de medewerkers van het samenwerkingsverband - 'nee' kunnen verkopen. Dat vergt dan van beide kanten behoorlijk wat aanpassingsvermogen. Partijen zullen over en weer in staat moeten zijn om verwachtingen, wensen en leveringscondities expliciet(er) te maken. En dat expliciteren noopt tot beter nadenken, betere communicatie en zorgvuldiger organiseren en vastleggen van afspraken.
- De curve van de kosten. Een van de doelstellingen voor de oprichting van een intergemeentelijk samenwerkingsverband is veelal kostenbesparing, te realiseren door standaardisatie oftewel 'operational excellence'. Om dit te kunnen realiseren gaat de 'kost voor de baat uit': er zijn aanvankelijk additionele kosten en investeringen. De figuur laat zien dat pas na enige jaren de beoogde efficiency c.q. kostenbesparingen gerealiseerd worden. Daarvoor is dan wel harmonisatie en standaardisatie van de wijze van werken randvoorwaardelijk.

## 6.8 Het waardedisciplinemodel van Treacy en Wiersema

Organisaties kunnen niet alles voor iedereen zijn. Tot deze conclusie komen Treacy en Wiersema in hun boek Discipline of Market Leaders. Organisaties moeten een keuze maken uit drie waardedisciplines: operational excellence, product leadership of customer intimacy. Het idee achter de waardediscipline is dat de keus voor één van de drie disciplines centraal staat bij de strategie. De gehele organisatie wordt hierbij ingericht volgens de gekozen waardediscipline; het gaat dan om de processen, structuur, cultuur en klantbenadering van de organisatie. In onderstaande figuur staan de drie waardedisciplines grafisch weergegeven.




Uit de figuur blijkt dat voor elk van de drie waardedisciplines een bepaald minimum niveau behaald moet worden. Geen enkele waardediscipline mag dus worden veronachtzaamd. Verder moet de organisatie uitblinken in minimaal één van de drie waardedimensies. Over het algemeen is een organisatie niet in staat zich op meer dan twee van deze assen te onderscheiden.

Zo zijn significante kosten gemoeid met het investeren in productontwikkeling of het intensief onderhouden van relaties met een klant, wat haaks staat op een pure kostenfocus.

Treacy en Wiersema geven dus het volgende aan: kies voor één waardepropositie en wordt daar heel goed in. De andere twee moeten op zodanig niveau worden gedaan dat er ten opzichte van klanten geen afbreuk aan wordt gedaan. Vervolgens moet de organisatie een operationeel model ontwerpen dat volledig in dienst staat van het creëren van de gekozen waardediscipline.

We werken de drie waardeproposities nu verder uit naar zowel een intern perspectief als het perspectief van de klant:

- het interne perspectief geeft aan waar de organisatie intern op moet sturen;
- het externe perspectief geeft aan wat de klant ziet van het invullen van deze waardepropositie.

Dat maakt meteen al duidelijk dat een organisatie niet op alle drie waardeproposities kan excelleren. Dat zou een tegenstrijdig beeld neerzetten bij klanten.

| Waardediscipline | Intern perspectief | Perspectief van de klant |
|---|---|---|
| Operationeel Excellence (OE) | • Proces optimalisatie en stroomlijning om de (operationele) kosten te verlagen en de kwaliteit te verhogen (minimalisering van fouten)<br>• Gericht op productiviteitsverhoging, schaalvoordelen en vernieuwende, kostendrukkende systemen<br>• Standaard, simpel en een gecontroleerde operatie (procesvoering)<br>• Managementsystemen gericht op geïntegreerde, betrouwbare en snelle transacties<br>• Cultuur gericht op efficiency en kwaliteit | • Ze hebben een goede, lees lage, prijs<br>• Ze zijn een betrouwbare club<br>• Ze maken geen fouten |
| Productleiderschap (Product Leadership - PL) | • Focus op innovatie, productontwikkeling en markt exploitatie<br>• Een losse organisatiestructuur om ondernemerschap te bevorderen<br>• Management systemen gericht op het meten en belonen van product successen<br>• Cultuur gericht op creatie, creativiteit en 'time to market' (snel in de markt kunnen lanceren) | • Ze zijn het meest innovatief<br>• Ze zijn zeer creatief en lopen voorop<br>• Ze zijn duur, maar dat heb ik er voor over |
| Customer Intimacy (CI) | • Focus op identificatie, begrip en service aan de klant (de klant is koning)<br>• Focus op oplossingen vinden en uitvoeren (relationship driven)<br>• Gedelegeerde macht bij klantcontact medewerkers<br>• Managementsystemen gericht op kennis van de klant<br>• Het behalen van resultaten (met een grote mate van) toegevoegde waarde voor geselecteerde klanten<br>• Cultuur gericht op relaties | • Ze hebben een unieke service<br>• Ze leveren precies wat ik zoek, ze weten wat ik wil<br>• Ze reageren snel op de markt |

We merken hierbij op dat -doordat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden meestal taakstellingen meekrijgen- vaak gekozen wordt voor de waardediscipline 'operational excellence' om deze taakstellingen te kunnen realiseren. Dat kan conflicteren met de waardediscipline 'customer intimacy' die klanten (medewerkers van de deelnemende gemeenten) gewend waren vóór de start van de samenwerking.

## 6.9 'Click, call, face'-dienstverleningsconcept

Passend bij het streven naar operational excellence van een intergemeentelijk samenwerkingsverband en daarnaast en de (externe) ontwikkeling naar toenemende digitalisering (automatisering) van de uitvoerende bedrijfsvoeringfuncties passen dienstverlenende organisaties steeds meer het 'click-call-face'-principe toe in de dienstverlening. Het click-call-face-principe houdt het volgende in:

- Click houdt in dat klanten (afnemer/ collega's) via elektronische wijze (website of email) contact zoeken met het samenwerkingsverband. Dit heeft als voordeel dat het tijd en plaats onafhankelijk is: een medewerker of leidinggevende kan dit op elk gewenst moment doen. Nadeel is dat er geen persoonlijk contact plaatsvindt, waardoor de finesses van de boodschap verloren kunnen gaan. Dit medium is dus vooral geschikt voor relatief standaard en eenduidige communicatievormen, zoals doorgeven verhuizing medewerker, accorderen van een factuur of inkoop van bepaalde artikelen. Maar ook voor een dashboard (portal) functie: hoe staat het met de uitputting van mijn budget en hoeveel formatie heb ik in dienst?
  Door steeds meer administratieve bedrijfsvoeringsprocessen te gaan digitaliseren kan een onderdeel van het samenwerkingsverband steeds meer diensten via 'click' gaan aanbieden. De data zijn immers digitaal beschikbaar, in plaats van op papier.
- Lukt 'click' niet dan moet de klant (collega) telefonisch hulp kunnen vragen (call). Vaak wordt voor de 'call' gewerkt met een Service Desk, die op bepaalde uren van de dag geopend is.
- Als ook dat niet volstaat, moet fysiek contact, bijvoorbeeld via een afspraak of een bezoek, mogelijk zijn (face).

De nu volgende figuur geeft een grafische weergave van het click, call, face dienstverleningsconcept.




### Kanaalsturing

De gedachte achter het click, call, face dienstverleningsconcept is dat naarmate klanten via een portal meer zelf kunnen doen, door informatie zelf op te zoeken of via zelfbedieningstools zaken zelf in 'het systeem' te zetten, zij sneller worden geholpen op een tijd die hen uitkomt. De bereikbaarheid van het samenwerkingsverband neemt daardoor toe. Tegelijkertijd kan het samenwerkingsverband efficiënter zijn werk doen, omdat de stroom van vragen via email en telefoon op een gestructureerde wijze wordt aangepakt. Medewerkers worden minder vaak in hun werkzaamheden gestoord, waardoor zij zich kunnen richten op de dienstverlening die wél hun persoonlijke aandacht behoeft.

Met andere woorden: de tijd die wordt besteed aan activiteiten die als 'urgent' en (meer of minder) 'belangrijk' wordt ervaren neemt af ten voordele van de tijd die besteed kan worden aan minder urgente, maar wél belangrijke activiteiten.

Dit wordt ook wel kanaalsturing genoemd: de klanten worden 'verleid' om zoveel mogelijke via click de diensten af te nemen, waardoor meer tijd beschikbaar komt voor (pro-actief) advieswerk. Hierbij is steeds wel het uitgangspunt dat klanten op een adequate manier worden geholpen, zodanig dat zij verder kunnen met hun werk.

Belangrijke randvoorwaarde voor kanaalsturing is een overzichtelijke, actuele en gebruikersvriendelijke portal (website). Bij een website met onlogische menu-structuren en slechte zoekfuncties moet er (onnodig) veel gezocht en geklikt worden. Verder is het voor een afnemer vervelend als deze, als de benodigde informatie gevonden is, er veel (al elders beschikbare) gegevens ingevuld moeten worden. In deze situatie belt een afnemer liever met het samenwerkingsverband, omdat dit efficiënter is dan veel tijd steken in zoeken en gegevens invullen. Om de afnemer te 'verleiden' van het click kanaal gebruik te maken is het dus van belang de website te ontwerpen met als primaire doel het voor de afnemers leuker of makkelijker te maken, op een zodanige wijze dat het tijd bespaart en/ of andere voordelen oplevert (zoals beschikbaarheid in de avonduren).

## 6.10 Resultaten Mentimeter-sessies

In het kader van dit onderzoek zijn Mentimeter-sessies gehouden met medewerkers van de drie gemeenten en met medewerkers van De Connectie. Paragraaf 5.3.3 bevat de hoofdlijnen van de resultaten. De gedetailleerde resultaten van deze sessies zijn als twee separate PDF bijlagen opgenomen bij dit rapport (als twee seperate pdf-bestanden bijgevoegd).

Een korte toelichting op de resultaten c.q. de grafieken:

- Rechts onderin de sheet ziet u het aantal medewerkers wat een bepaalde vraag heeft beantwoord.
- Bij de vraag 'Wat is je waardering voor de kwaliteit van dienstverlening van de afdeling … van De Connectie?' kon een antwoord gegeven worden op een schaal van 0 tot 10. Waarbij '0' staat voor 'geen zicht op'. In de sheet met dit type vraag ziopmet u in het bolletje het gemiddelde cijfer per deelvraag. In deze resultaten is (vanwege de technische opzet van Mentimeter) de antwoordoptie '0' meegenomen in het berekenen van de gemiddelden. In de tabel in paragraaf 5.3.3 Ervaringen van belanghouders is de antwoord optie 'geen zicht op (0)' daarom door ons uit de uitkomsten gefilterd.
- Tevens ziet in een lichte kleur (in de achtergrond van het cijfer) hoe het verloop is van de gegeven antwoorden onder de deelnemers. Dit verloop van de gegeven antwoorden geeft inzicht in de vraag in welke mate de antwoorden uiteen liepen tussen de deelnemers aan de sessie of juist met elkaar overeen kwamen.



# Berenschot

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

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

**Berenschot B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
/berenschot