

# Rekenkameronderzoek Duo+

Rekenkamer Diemen - eindrapportage

# Colofon:

**Datum:**

24 mei 2023

**Opdrachtgever:**

Rekenkamer Diemen

Drs. A.L. Bakker, directeur

[lauryan@necker.nl](mailto:lauryan@necker.nl)

**Onderzoekers:**

Robert Klaassen

[robert@necker.nl](mailto:robert@necker.nl)

Hans Bossert

[hans@necker.nl](mailto:hans@necker.nl)

Lennart Straver

[lennart@necker.nl](mailto:lennart@necker.nl)

# Inhoudsopgave

Colofon:.....	2
Bestuurlijke nota .....	4
Onderzoeksverantwoording .....	5
Conclusies en aanbevelingen .....	8
Reactie van college van B&W .....	12
Nota van Bevindingen .....	15
<b>1. Beleid en doelen bedrijfsvoeringstaken .....</b>	<b>16</b>
1.1. Beleid en doelstellingen voor de bedrijfsvoeringstaken .....	16
1.2. De opzet en ontwikkeling van Duo+ .....	18
<b>2. Uitvoering door Duo+ .....</b>	<b>20</b>
2.1. Uitvoering en prestatie management .....	20
2.2. Prestaties en waardering door betrokkenen.....	24
<b>3. Verdieping op vier deeltaken .....</b>	<b>27</b>
3.1. Selectie van vier deeltaken ter verdieping .....	27
3.2. De vier bestudeerde deeltaken .....	28
3.3. Relevante trends en ontwikkelingen.....	31
<b>4. Sturing en verantwoording.....</b>	<b>34</b>
4.1. Informatievoorziening aan college en raad.....	34
4.2. Rolneming door de raad.....	36
4.3. Ervaring van de raad.....	37
<b>Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 2. Takenregister Duo+ .....</b>	<b>40</b>
<b>Bijlage 3. Uitkomsten enquête raadsleden .....</b>	<b>41</b>
Slotvragen over de toekomst van Duo+ .....	45

# Bestuurlijke nota

# Onderzoeksverantwoording

## Aanleiding

In de vergadering van de auditcommissie op 22 maart 2022 is de voorkeur uitgesproken voor een onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie Duo+. Raadsleden zijn benieuwd naar de mate waarin de eerder geformuleerde doelstellingen van Duo+ behaald zijn op het gebied van kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid. Verder wil de gemeenteraad graag meer weten over het functioneren van uitvoeringsorganisatie Duo+: voert deze haar taken goed uit en is de continuïteit van de dienstverlening gewaarborgd?

De uitvoeringsorganisatie Duo+ werkt voor de gemeenten Ouder-Amstel, Diemen en Uithoorn en voert taken uit op het gebied van interne bedrijfsvoering, inrichting en het beheer van de openbare ruimte en uitvoeringstaken in het klantcontact, veiligheid, toezicht en handhaving en sociaal domein. De mate waarin taken bij Duo+ zijn belegd verschilt per gemeente.

Het coalitieakkoord 2018-2022 stelde dat de gemeente Diemen inzet op voortzetting van de samenwerking met Uithoorn en Ouder-Amstel zonder uitbreiding van het takenpakket. Daarnaast werd benoemd dat de gemeente bereid is om meer te investeren in Duo+ als de kwaliteit en de ruimte voor maatwerk binnen de dienstverlening wordt vergroot.<sup>1</sup> In het meest recente coalitieakkoord wordt een andere keuze uitgesproken over Duo+. Volgens het nieuwe college dient Diemen zich als gemeentelijke organisatie te versterken door strategische taken vanuit Duo+ in te bedden in de eigen gemeentelijke organisatie en niet te kiezen voor verdere overheveling van taken naar Duo+.<sup>2</sup>

## Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om na te gaan of de beoogde resultaten en doelstellingen voor de oprichting van Duo+ in de praktijk bij Diemen zichtbaar zijn geworden. Hierbij ligt de focus op kosten, kwetsbaarheden en kwaliteit, evenals de waarde van de strategische samenwerking tussen de drie gemeenten.

Duo+ voert taken uit voor de verschillende gemeenten, waarbij het takenpakket voor Ouder-Amstel en Uithoorn omvangrijker is dan voor de gemeente Diemen. Dit onderzoek focust zich alleen op de taken die door de gemeente Diemen worden afgenomen. Een overzicht van deze taken is beschikbaar in het takenregister van Duo+, dat is opgenomen in de bijlage van deze rapportage.

Voor dit onderzoek is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Op welke manier geeft Duo+ uitvoering aan de geformuleerde doelstellingen, welke rol heeft de gemeenteraad hier in en welke lessen zijn te trekken voor de toekomst?

<sup>1</sup> Gemeente Diemen (2018) Coalitieakkoord Duurzaam Samenleven 2018-2022

<sup>2</sup> Gemeente Diemen (2022) Coalitieakkoord Diemen met elkaar en voor elkaar 2022-2026

Bovenstaande centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een elftal deelvragen, die betrekking hebben op respectievelijk besluitvorming, beleid en verantwoording; de uitvoering door Duo+; en een verdieping op vier deeltaken.

### **Besluitvorming, beleid en verantwoording**

- 1) Welke (beleids-)doelstellingen heeft de gemeente Diemen vastgesteld ten aanzien van Duo+?
- 2) Wat zijn de doelstellingen, taken en bevoegdheden van Duo+ en welke ontwikkeling is hierin te zien vanaf oprichting van Duo+?
- 3) Hoe wordt er door Duo+ en het college gerapporteerd over het behalen van deze doelstellingen?
- 4) Welke rol neemt de raad ten aanzien van Duo+ (rolopvatting en gedrag)?

### **Uitvoering door Duo+**

- 5) Hoe wordt de uitvoering van taken door Duo+ in de praktijk vormgegeven?
- 6) In hoeverre zijn de financiële en inhoudelijke prestaties van Duo+ in lijn met beoogde doelstellingen?
- 7) Hoe worden gerealiseerde resultaten geduid door de stakeholders<sup>3</sup> ten aanzien van de drie k's en de strategische samenwerking?
- 8) Wat zijn wensen, verwachtingen/voorwaarden en ambities voor Duo+ ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden, doelen, organisatie en uitvoeringstaken?

### **Verdieping op vier deeltaken**

- 9) Wat zijn de gesignaleerde succes- en knelpunten in de uitvoering van taken door Duo+ op de deeltaken?
- 10) In welke mate wordt er geleerd van ervaringen uit het verleden en hoe worden deze lessen geïmplementeerd?
- 11) Wat zijn landelijke trends en ontwikkelingen ten aanzien van soortgelijke uitvoeringsorganisaties en hoe verhouden de bevindingen bij Duo+ zich hiertoe?

### **Onderzoekswerkzaamheden**

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2022 tot en met maart 2023. Het onderzoek is aangevangen met een startgesprek, waarin de onderzoeksopzet is doorgenomen met een vertegenwoordiger van de ambtelijk organisatie en een vertegenwoordiger namens Duo+. Aan de hand van het informatieverzoek zijn alle relevante documenten opgevraagd. Van de organisatie hebben de onderzoekers beschikking gekregen over circa 500 documenten. Hierbij een woord van dank voor de fijne en snelle communicatie met de organisatie. Na ontvangst zijn de eerste weken van het onderzoek besteed aan het bestuderen van deze documenten, waaronder verschillende beleids- en

---

<sup>3</sup> Hiermee doelen wij op college, raad en betrokken medewerkers van de gemeente Diemen.

uitvoeringsdocumenten en stukken die inzicht geven in de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

In dit onderzoek zijn vier deeltaken nader geanalyseerd, te weten Informatisering en Automatisering (I&A), Personeel en Organisatie (P&O), Communicatie en Inkoop. De keuze voor deze vier deeltaken is gemaakt op basis van de gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek. De analyse van de deeltaken in deze rapportage geldt voor het moment waarop het rapport werd opgesteld.

De resultaten van de documentanalyse zijn vervolgens getoetst en verder verdiept in een achttal interviews met betrokken bestuurders van zowel de gemeente Diemen als van Duo+, met beleidsmedewerkers en met de afvaardiging van de afdelingshoofden van de deeltaken. Een overzicht van de geraadpleegde respondenten is opgenomen in de bijlage. Ook is er een digitale vragenlijst verspreid onder alle raadsleden van de gemeente Diemen. In veertien gevallen hebben de onderzoekers een ingevulde vragenlijst retour ontvangen. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in de bijlage. Verder is er op 14 februari 2023 een raadsworkshop georganiseerd om de uitkomsten van de vragenlijst te bespreken en voorlopige resultaten te delen met de gemeenteraad van Diemen.

Alle onderzoeksresultaten zijn tot slot samengebracht in deze rapportage. De conceptversie van de nota van bevindingen is op 28 maart 2023 aan de organisatie aangeboden ten bate van een feitelijke check (ambtelijk wederhoor). Hierna is de definitieve rapportage, bestaande uit bestuurlijke nota en nota van bevindingen, op 28 april 2023 aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. Deze is op 23 mei ontvangen en vervolgens opgenomen in de bestuurlijke nota. Hierna is de rapportage aangeboden aan de gemeenteraad.

## **Leeswijzer**

Deze rapportage bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bestaat uit bovenstaande inleiding, de conclusies en aanbevelingen en de bestuurlijke reactie. De nota van bevindingen is ingedeeld in een viertal hoofdstukken over respectievelijk het beleid en de doelen van de bedrijfsvoeringstaken; de uitvoering door Duo+; een verdieping op een viertal deeltaken; en informatievoorziening aan en rolneming door de gemeenteraad.

# Conclusies en aanbevelingen

## Conclusies

### 1. Duo+ maakt verbeteringen op kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit van bedrijfsvoering mogelijk

De gemeente Diemen geeft Duo+ de opdracht om uitvoering te geven aan haar doelstellingen op het gebied van bedrijfsvoering. De doelstelling van Duo+ is om bij de uitvoering van de taken die hierbij horen te streven naar een verlaging van kosten, vermindering van kwetsbaarheden en een verhoging van de kwaliteit. Voor alle drie elementen geldt dat er binnen de onderzochte deelgebieden verbeteringen zijn opgetreden sinds de start van Duo+, hoewel de mate van verbetering per deelgebied verschilt (zie ook conclusies 3 en 4). Binnen de gemeente Diemen heerst er over het algemeen tevredenheid over de prijsverhouding ten opzichte van de door Duo+ geleverde prestaties. Er is een heldere verantwoordingssystematiek opgetuigd en er zijn verbeteringen opgetreden ten aanzien van de kostenbeheersing. De kwetsbaarheden binnen de bedrijfsvoering zijn voor een belangrijk deel teruggedrongen door de schaalvoordelen en samenwerkingsmogelijkheden die Duo+ biedt. Wel zijn er op enkele deeltaken nog kwetsbaarheden aan te merken (zie conclusies 3 en 4). Op het gebied van kwaliteit wordt ook een verbetering ervaren, maar dit is niet meetbaar gemaakt aan de hand van indicatoren of een nulmeting bij de start van Duo+. Hierdoor is het niet mogelijk om objectief te bepalen in hoeverre er op dit vlak een verbetering is opgetreden.

### 2. Duo+ biedt ruimte voor lokale autonomie en versterkte regionale samenwerking

Het behoud van de lokale autonomie van de deelnemende gemeenten is een belangrijk uitgangspunt binnen de samenwerking in Duo+. Hierin wordt een goede balans gevonden door iedere gemeente de eigen inhoudelijke doelstellingen te laten bepalen. Een mogelijk knelpunt hierbij is wel dat de gemeenten verschillende inhoudelijke doelstellingen, prioriteiten en wensen kunnen meegeven aan Duo+. In dit onderzoek is onder meer naar voren gekomen dat er bijvoorbeeld verschillen zijn in het gemeentelijk inkoopbeleid en de prioriteiten voor burgerparticipatie en communicatie. Doordat steeds rekening moet worden gehouden met deze verschillen is het uitvoering geven aan deze deeltaken door Duo+ complexer. Eerder onderzoek laat zien dat bestuurlijke afstemming en het opstellen van gezamenlijk inhoudelijke doelstellingen, bijvoorbeeld in de vorm van gezamenlijke beleidsvisies, kan leiden tot een minder complexere en daarmee effectievere uitvoering. Het zoeken naar een balans tussen lokale autonomie en bestuurlijke afstemming is een blijvende factor in de samenwerking binnen Duo+.

Een extra opbrengst van de samenwerking tussen Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel in Duo+ is dat deze leidt tot een betere strategische positie in de regio. Hoewel dit geen directe doelstelling was bij de start van Duo+, wordt dit door betrokken bestuurders gezien als een belangrijk neveneffect. Het belangrijkste resultaat van in regioverband gezamenlijk optrekken, is dat de gezamenlijke belangen beter behartigd worden dan wanneer de gemeenten dit individueel oppakken.



### 3. De sterkten, knelpunten, kansen en uitdagingen verschillen per deeltaak

Sinds de start van Duo+ in 2016 zijn er verschillende stappen gezet om de organisatie als geheel te versterken. Zo zijn er dienstverleningsovereenkomsten met een gerichte prioritering van taken opgesteld, is er geïnvesteerd in de capaciteit en is de samenwerkingsstructuur versterkt. Ook nu wordt regelmatig overlegd over verbetering van de samenwerking. Zo zijn er ambities om te gaan werken met een gezamenlijke inkooporganisatie en worden er gesprekken gevoerd om de governance van Duo+ te versterken.

Tegelijkertijd zijn er in de ontwikkeling van de verschillende deeltaken van Duo+ verschillen aan te wijzen. Voor de deeltaak Inkoop geldt dat de robuustheid van de organisatie verschillende voordelen biedt, maar dat verschillend inkoopbeleid op gemeenteniveau ervoor zorgt dat de voordelen van een gezamenlijke inkooporganisatie nog niet kunnen worden verzilverd. De deeltaak Personeel en Organisatie is in de loop der jaren sterk ontwikkeld op het gebied van efficiëntie en kennisniveau, maar heeft bij het werven van nieuwe medewerkers te kampen met de krapte op de arbeidsmarkt. Dit maakt de uitvoering van deze deeltaak kwetsbaarder. Daarbij kan tevens de vraag worden gesteld of de kwaliteit die nodig is op langere termijn kan worden gewaarborgd. Dit geldt ook voor de deeltaak Informatisering en Automatisering, waar er ambities zijn om de capaciteit jaarlijks te verhogen om de beleidsafdelingen beter te kunnen ondersteunen.

### 4. De deeltaak Communicatie laat de meeste kwetsbaarheden zien

De deeltaak Communicatie laat ondanks beperkte kostenvoordelen momenteel de meeste kwetsbaarheden zien. Hoewel deze deeltaak is belegd bij Duo+, heeft de gemeente Diemen ook een eigen functionaris op het gebied van communicatie in dienst. Bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen ervaren een afstand tussen de gemeente Diemen en de communicatieafdeling van Duo+. De gemeente Diemen heeft verschillende ambities op het gebied van communicatie en participatie, maar het leveren van maatwerk door Duo+ op het gebied van communicatie blijkt beperkt mogelijk. Het is momenteel beperkt inzichtelijk in hoeverre de doelen en intenties met het beleggen van deze deeltaak bij Duo+ worden behaald.

### 5. De raad vindt het lastig de eigen rol ten opzichte van Duo+ te bepalen

De gemeenteraden zijn voor Duo+ de hoogste kaderstellende en controlerende organen. De raad bespreekt het beleid ten aanzien van de belegde taken en stelt beleidsnota's vast. Omdat Duo+ invulling geeft aan uitvoeringstaken geeft de raad hier geen directe sturing aan. Wel wordt de raad met regelmaat via de P&C-cyclus en de halfjaarlijkse voortgangsrapportages van Duo+ van informatie voorzien over de voortgang. De raad gebruikt het raadsinstrumentarium beperkt ten aanzien van Duo+ en stelt voornamelijk vragen ten aanzien van het financiële aspect.

De gemeenteraad geeft aan tevreden te zijn over de resultaten, maar het momenteel lastig te vinden om zijn eigen rol te bepalen ten opzichte van Duo+. Het raadsplatform, dat is opgericht om de raden voldoende te kunnen betrekken bij de samenwerking, kent momenteel een slapend bestaan en wordt door raadsleden ook niet gezien als een middel om de betrokkenheid opnieuw te vergroten. In plaats daarvan zou de raad graag meer strategisch geïnformeerd willen worden en ook op strategisch niveau willen bijsturen.

## Aanbevelingen

### Aanbevelingen voor de raad

#### 1. Voer het gesprek met college over de aandachtspunten voor de doorontwikkeling van Duo+ en de rol die de raad hierbij kan hebben

Sinds de start van Duo+ in 2016 zijn er veel stappen gezet om de organisatie te versterken en de uitvoering van de deeltaken te verbeteren. In het begin was Duo+ zoekende naar haar rol. Door de tijd heen heeft Duo+ zich ontwikkeld tot een lerende organisatie en de fase van inrichten en ontwikkelen is inmiddels grotendeels achter de rug. Juist dan ontstaat er ruimte om te bezien welke deeltaken op haar plek zijn bij Duo+ en welke minder. De rekenkamer beveelt de raad aan om in gesprek te gaan met het college over hoe de doorontwikkeling van Duo+ eruit kan zien en welke rol de raad hierbij heeft. Op deze manier pakt de raad de gewenste strategische rol. Onderdelen van het gesprek kunnen zijn:

- / Toekomst van de deeltaak Communicatie in relatie tot de doelen en behoeften op dit vlak;
- / Mogelijke rol van de raad bij het oplossen van de geconstateerde knelpunten (zie conclusie 4);
- / Vormgeving van de rol van de raad ten aanzien van Duo+ in het algemeen. Als het raadsplatform niet meer nodig wordt geacht, maar de informatie vanuit de P&C-cyclus en voortgangsrapportages onvoldoende voorzien in de behoefte om strategisch te sturen, zal er een tussenvorm gekozen moeten worden. Bijvoorbeeld door aparte voortgangsrapportages voor de raad op te laten stellen, waarin op strategisch niveau wordt aangegeven hoe de Duo+ zich als geheel en op deeltaakniveau ontwikkelt en welke mogelijkheden er voor de raad zijn om (bij) te sturen (bijvoorbeeld in de vorm van scenario's). Ook kan er bijvoorbeeld jaarlijks een informatiebijeenkomst voor de raad worden georganiseerd, waarbij de raad wordt geïnformeerd over de voortgang.

De rekenkamer beveelt daarnaast aan om over twee jaar opnieuw met het college in gesprek te gaan over de rolinvulling van de raad en de informatiebehoefte van de raad. Dan kan een vergelijking gemaakt worden met de stand van zaken op het moment van aanbidding van deze rapportage en kan de voortgang worden geduid.

#### 2. Kies voor kaderstellen op hoofdlijnen

Het college is in beginsel verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gemeente Diemen. In de gemeente Diemen is de bedrijfsvoering grotendeels belegd bij Duo+. De raad heeft bij Duo+ een rol als budgethouder, maar geen inhoudelijke rol wat betreft de bedrijfsvoering. Uit het onderzoek komt naar voren dat het voor de raad lastig is om zijn rol te bepalen ten opzichte van Duo+.

Bij het uitvoeren van de bedrijfsvoeringstaken door Duo+ is het voor de gemeente van belang dat de uitvoering bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van de gemeente. De gemeente (specifieker: de raad) stelt die doelstellingen in het coalitieakkoord en door het vaststellen van specifieke beleidskaders. Het is aan Duo+ om hier uitvoering aan te geven. Kies er als raad daarom voor om vooral kaders te stellen op hoofdlijnen, en vraag het college om daarbij aan te geven wat de mogelijkheden zijn en hoe dit nader kan worden uitgewerkt in de uitvoering. Zet na het vaststellen van de kaders het raadsinstrumentarium gericht in, om na te gaan in hoeverre de uitvoering door Duo+ binnen de door de

raad gestelde kaders blijft. Vraag het college om in de bestaande verantwoordingsinformatie met name op strategisch niveau te rapporteren, zodat de raad waar nodig op hoofdlijnen kan bijsturen.

### **3. Vraag het college terug te koppelen over de opvolging van de aanbevelingen**

Sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking decentrale rekenkamers is het college van burgemeester en wethouders verplicht om jaarlijks terug te koppelen aan de raad over de opvolging van aanbevelingen. Hieruit volgend kan de raad met het college afspraken maken over hoe de raad geïnformeerd worden over opvolging van aanbevelingen, bijvoorbeeld in de jaarstukken. In andere gemeenten worden bijvoorbeeld bij raadsbesluiten over rekenkamerrapporten opgenomen dat het college de raad na een bepaalde periode informeert over de opvolging van aanbevelingen, bijvoorbeeld na twee jaar. Een dergelijke afspraak kan ook worden gemaakt in Diemen.

### **Aanbevelingen voor het college**

#### **4. Overweeg om de communicatietaak dicht bij het eigen bestuur te organiseren**

Er zijn verschillende knelpunten aan te wijzen in de invulling van de deeltaak Communicatie door Duo+. Uit het onderzoek komt naar voren dat maatwerk beperkt mogelijk is binnen de wijze waarop de deeltaak momenteel is georganiseerd. Dit komt mede door het ontbreken van gezamenlijke doelstellingen en/of visies. Ook wordt ervaren dat de communicatieafdeling op afstand staat van de gemeente. De onderzoekers bevelen daarom aan om te overwegen om de bestuurlijke communicatie en voorlichtingstaak dicht bij het eigen bestuur te houden. Dit kan door een heroverweging over positie en rol van hoe de communicatietaak bij Duo+ belegd zou moeten worden en door daarover, naar aanleiding van die heroverweging, nieuwe afspraken met Duo+ te maken.

#### **5. Stel een plan van aanpak op om de voorgenomen ambities te effectueren**

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er verschillende ambities leven om de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken door Duo+ verder te verbeteren, op deeltaakniveau, maar ook voor de organisatie als geheel. Aanbevolen wordt om die ambities in de komende periode ook te gaan effectueren en de aanpak hiervoor met de raad te delen. Wat hierbij kan helpen is het formuleren van gerichte doelstellingen met meetbare indicatoren, ook op het gebied van kwaliteit. Op basis daarvan kunnen bestuur en directie ook beter (bij)sturen om de ambities te kunnen behalen.

# Reactie van college van B&W

Wij danken de Rekenkamer Diemen voor dit onderzoek naar uitvoeringsorganisatie Duo+. Wij delen de positieve conclusies die de Rekenkamer trekt over het functioneren en de resultaten van Duo+. De Rekenkamer constateert dat Duo+ verbeteringen op kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit van bedrijfsvoering mogelijk maakt en dat Duo+ ruimte biedt voor lokale autonomie en versterkte regionale samenwerking. De door u geschetste aandachtspunten begrijpen wij. Ook onderschrijven wij dat de sterkten, knelpunten, kansen en uitdagingen verschillen per deeltaak en dat een andere organisatorische vorm van de communicatietask gewenst is. Daarnaast stelt u als Rekenkamer vast dat de gemeenteraad aangeeft tevreden te zijn over de resultaten van Duo+. Verder geeft u aan dat de raad het lastig vindt de eigen rol ten opzichte van Duo+ te bepalen. Graag gaan wij in op de aanbevelingen die u doet aan raad en college op basis van uw bevindingen en conclusies.

## Aanbevelingen voor de raad

*1. Voer het gesprek met college over de aandachtspunten voor de doorontwikkeling van Duo+ en de rol die de raad hierbij kan hebben.*

### Reactie college

Uiteraard zijn wij bereid dit gesprek met de raad te voeren als de raad deze aanbeveling overneemt.

Bij suggesties voor dit gesprek geeft u bijvoorbeeld aan om toekomst van de deeltaak Communicatie te bespreken. Later geeft u bij de aanbevelingen aan het college het advies om de communicatietask dicht bij het eigen bestuur te organiseren. Het is goed om daarbij op te merken dat wij als college eerder al hebben erkend dat het beter zou zijn om de deeltaak communicatie niet alleen dichtbij het bestuur te organiseren (wat in de praktijk al gebeurt), maar dit ook te formaliseren door de communicatietask weer in de gemeentelijke organisatie op te nemen. Ook de andere gemeenten binnen de DUO-samenwerking overwegen dit. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat in oktober 2022 het directiebestuur van Duo+ (Directeur Duo+ en Gemeentesecretarissen DUO-gemeenten) opdracht heeft gegeven de positionering en dienstverlening van het team Communicatie binnen Duo+ te onderzoeken. Wij verwachten kort na de zomer hiervan de resultaten. Die zullen we daarna met de raad delen.

*2. Kies voor kaderstellen op hoofdlijnen*

### Reactie college

Het college onderschrijft deze aanbeveling en is van mening dat er door de raad al goed op hoofdlijnen wordt gestuurd. In de beleidsstukken en de stukken binnen de P&C-cyclus van de gemeente Diemen zelf, stellen we de inhoudelijke kaders vast die leidend zijn voor de afspraken die het college van BenW maakt met Duo+ voor de uitvoering van de beleidsvoornemens van raad en college.

De afgelopen jaren brachten wij al verbeteringen aan in de verantwoordingsinformatie. Zo voegen wij bij ieder verantwoordingsdocument vanuit Duo+ een korte informatie van het college toe, met daarin de

relevante strategische informatie voor Diemen. Graag kijken wij met de raad en de organisatie van Duo+ samen hoe we deze verantwoordingsrapportages nog verder kunnen verbeteren.

### *3. Vraag het college terug te koppelen over de opvolging van de aanbevelingen*

#### Reactie college

Dit is een algemene aanbeveling over de terugkoppeling over de opvolging van de aanbevelingen in alle rekenkamerrapporten. Deze aanbeveling is ook genoemd in het rekenkamerrapport over het doorwerkingsonderzoek dat in 2021 met de gemeenteraad is besproken. Het college heeft deze aanbeveling toen al overgenomen. Op 20 december 2022 heeft het college de rapportage 'Voortgang aanbevelingen rekenkameronderzoeken 2015-2022' vastgesteld en daarna met een informatie van het college naar de raad gestuurd. Daarin stond ook aangegeven dat we vanaf 2023 de voortgangsrapportage over de opvolging van de aanbevelingen elk jaar toevoegen aan de 2e kwartaalbrief. De raad kan de inhoud van deze rapportage dan betrekken bij het gesprek met het college over de kwartaalbrief.

#### **Aanbevelingen voor het college**

### *4. Overweeg om de communicatietaak dicht bij het eigen bestuur te organiseren*

#### Reactie college

Zoals aangegeven loopt er in DUO-verband een onderzoek naar de mogelijkheden om de dienstverlening op het gebied van communicatie formeel anders te organiseren. Ons uitgangspunt daarbij is om de deeltaak communicatie niet alleen dichtbij het bestuur te organiseren (wat in de praktijk al gebeurt), maar dit ook te formaliseren door de communicatietaak weer in de gemeentelijke organisatie op te nemen. Het advies van een werkgroep vanuit de vier organisaties is inmiddels aan het directiebestuur gegeven. Wanneer er in het directiebestuur en het Dagelijks Bestuur van Duo+ een besluit is genomen over die nieuwe positie van communicatie, leidt dit tot de aanpassing van de dienstverleningsovereenkomst en de te betalen bijdrage voor deze taken. Het college ziet deze aanbeveling als een stevige ondersteuning voor de ingezette lijn.

### *5. Stel een plan van aanpak op om de voorgenomen ambities te effectueren*

#### Reactie college

Wij stellen op basis van deze aanbeveling voor om niet een apart plan van aanpak op te stellen, maar in de beleidsstukken en de stukken van de planning- en controlcyclus van de gemeente Diemen zelf beter aan te geven hoe de ambities geëffectueerd kunnen worden. Immers, de inhoudelijke ambities en doelstellingen voor een goede bedrijfsvoering worden hierin al vastgelegd en zijn ook aan verandering onderhevig. Binnen Duo+ en de gemeente zelf lopen er diverse trajecten om de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken door Duo+ verder te verbeteren. We zullen voortaan jaarlijks in de begroting bij de paragraaf Bedrijfsvoering aangeven welke specifieke zaken dat jaar worden opgepakt, en ons bij de Jaarstukken daarover verantwoorden.

### **Ten slotte: vervolgesprek**

Om in samenhang het gesprek te kunnen voeren met de raad over de doorontwikkeling van Duo+ en de mogelijke verbetering van de verantwoordingsinformatie , stellen wij voor om in oktober 2023 een themabijeenkomst voor de raad te beleggen waar deze thema's aan bod komen. Dat geeft ons ook de tijd om dit goed af stemmen met de organisatie van Duo+ en de andere twee DUO-gemeenten.

# Nota van Bevindingen

# 1. Beleid en doelen bedrijfsvoeringstaken

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelstellingen van gemeente Diemen ten aanzien van Duo+. Daarnaast wordt gekeken naar Duo+ zelf en haar doelstellingen, taken, bevoegdheden en de ontwikkelingen hierin. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke (beleids-)doelstellingen heeft de gemeente Diemen vastgesteld ten aanzien van Duo+?
2. Wat zijn de doelstellingen, taken en bevoegdheden van Duo+ en welke ontwikkeling is hierin te zien vanaf oprichting van Duo+?

## 1.1. Beleid en doelstellingen voor de bedrijfsvoeringstaken

### De noodzaak voor samenwerking komt voort uit kwetsbaarheid

In de afgelopen jaren zijn er veel nieuwe wettelijke eisen en taken bij gemeenten belegd. Voor veel kleinere gemeenten is het gegeven hun omvang een uitdaging om aan dit uitgebreide takenpakket te kunnen voldoen. De kwetsbaarheid van de organisatie is voor veel kleinere gemeenten een belangrijke reden om samenwerking met andere gemeenten te zoeken. Hierbij is de gedachte dat ambtelijke samenwerking leidt tot meer uitvoeringskracht. Zo ook voor de gemeente Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel. De uitvoeringsorganisatie Duo+ is tot stand gekomen met het streven om een betere balans tussen kosten, kwetsbaarheden en kwaliteit (3K's) te kunnen realiseren.

Dit streven is in de totstandkoming van Duo+ nader uitgewerkt in enkele (kwalitatieve) doelstellingen voor de onderdelen kwetsbaarheden en kwaliteit. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de kwaliteit van de organisatie ten opzichte van de huidige situatie wordt verhoogd, waarbij competenties beter moeten aansluiten bij de (inhoudelijke) opgaven en er voldoende ruimte moet zijn voor specialisatie en verdieping. Daarnaast wordt aangegeven dat er gewerkt zal worden met dienstverleningsovereenkomsten tussen de gemeenten en Duo+, om ervoor te zorgen dat het gemeentebestuur zich kan focussen op de kwaliteitsverbetering van beleid.<sup>4</sup> Deze doelstellingen zijn echter niet voorzien van meetbare indicatoren op het gebied van tijd, budget of personeelsinzet. Wel is voor het taakveld ICT een tijdsschema opgesteld, waarin is aangegeven welke verbetermaatregelen wanneer (op maandniveau) moeten worden genomen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het uitwerken van formatieplannen en werkwijzen.<sup>5</sup>

### In Diemen is gekozen voor het pakket bedrijfsvoering

Door samenwerking te zoeken met Uithoorn en Ouder-Amstel binnen Duo+, zou de balans tussen kosten, kwetsbaarheden en kwaliteit idealiter verbeteren. Bij de totstandkoming van Duo+ was bestuurlijke zelfstandigheid voor de gemeente Diemen een belangrijk uitgangspunt. Uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken komt naar voren dat dit een belangrijke afweging was bij de keuze voor het af te nemen takenpakket. Diemen heeft ervoor gekozen om enkel bedrijfsvoeringstaken

<sup>4</sup> Bijlage Raadsvoordacht samenwerking Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel versie december 2014, p. 3.

<sup>5</sup> Bijlage Raadsvoordacht samenwerking Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel versie december 2014, p. 5.



bij Duo+ te beleggen. Het gaat hierbij om ICT, Personeel en Organisatie (P&O), Inkoop, Communicatie, Financiën, Juridische Zaken en Interne Dienstverlening. Door Uithoorn en Ouder-Amstel zijn ook taken in het pakket Buurt en Burger (onder meer toezicht en handhaving) bij Duo+ belegd.

Bij het uitvoeren van de bedrijfsvoeringstaken door Duo+ is het voor de gemeente van belang dat wordt bijgedragen aan de inhoudelijke doelstellingen van de gemeente.<sup>6</sup> De gemeente stelt die inhoudelijke doelstellingen in het coalitieakkoord en specifieke beleidskaders; het is aan Duo+ om hier uitvoering aan te geven. Op deze manier houdt de gemeente zelf sturing over haar inhoudelijke doelstellingen. Hier wordt verderop in deze paragraaf nader op ingegaan. In het coalitieakkoord staat dat de gemeente Diemen niet voornemens is om het destijds afgesproken takenpakket uit te breiden.<sup>7</sup>

### Duo+ biedt kansen voor de strategische positie in de regio

De samenwerking binnen Duo+ biedt de drie gemeenten blijkens de gevoerde gesprekken verschillende strategische kansen binnen de regio. Hoewel dit geen expliciete doelstelling van de samenwerking is, is dit volgens gesprekspartners wel een belangrijk neveneffect van de samenwerking. Naast de versterkte uitvoeringskracht van de organisatie biedt Duo+ de mogelijkheid voor de drie gemeenten om gezamenlijk op te trekken binnen grotere samenwerkingsregio's. Denk hierbij aan de samenwerking op ruimte en economie in de regio Amstelland-Meerlanden en de samenwerking binnen de Stadsregio Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam. Door gezamenlijk in deze verbanden op te trekken kunnen gezamenlijke belangen beter worden behartigd dan wanneer de gemeenten dit individueel oppakken, zo wordt door gesprekspartners aangegeven.

### Lokale autonomie staat voorop met oog voor kosten en efficiency

De gemeente Diemen hecht net zoals de andere gemeenten waarde aan het behoud van lokale autonomie en bestuurlijke zelfstandigheid. Zoals aangegeven voert de gemeente eigen beleid voor de samenwerking en de uitvoeringstaken. Het college en de raad stellen het beleid vast en stellen de middelen ter beschikking aan Duo+ om de belegde taken uit te voeren.

In de beleidsstukken van de gemeente Diemen is aandacht voor de taken die qua uitvoering onder zijn gebracht bij Duo+. De opdracht aan Duo+ is om dit zo efficiënt mogelijk in te richten om zoveel mogelijk verbeteringen te bewerkstelligen. De afdeling bedrijfsvoering van Duo+ vertaalt het beleidskader vanuit de drie gemeenten op strategisch, tactisch en operationeel niveau voor alle aandachtsvelden. De afdeling bedrijfsvoering is tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. De uitgangspunten die hier worden gehanteerd zijn reductie van kwetsbaarheid, toename van kwaliteit en vermindering van kosten.<sup>8</sup> Hoewel er een zekere mate van standaardisatie van diensten plaatsvindt voor de drie gemeenten, is het streven dat er zo veel mogelijk aandacht is voor de lokale context (couleur locale) van elke gemeente.<sup>9</sup> Hier wordt in de verdieping op vier deeltaken in hoofdstuk 3 nader op ingegaan.

---

<sup>6</sup> Duo+ Beslispunt 2 - 2. Takenregister

<sup>7</sup> Diemen met elkaar en voor elkaar, Coalitieakkoord 2022-2026

<sup>8</sup> 2. Bijlage Raadsvoordacht samenwerking Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel versie december 2014

<sup>9</sup> Het fundament van DUO+

## 1.2. De opzet en ontwikkeling van Duo+

### Het Duo+ bestuur heeft zich doorontwikkeld

Duo+ is in 2016 gestart als een openbaar lichaam met een dagelijks en algemeen bestuur. Na de evaluatie in 2017 door Seinstra Van de Laar is Duo+ omgevormd tot een bedrijfsvoeringorganisatie met alleen een dagelijks bestuur.<sup>10</sup> Het dagelijks bestuur bestaat uit de burgemeesters van de drie deelnemende gemeenten. Het dagelijks bestuur neemt beslissingen over de begroting en jaarrekeningen van Duo+, alsmede over wijzigingen naar aanleiding van de voortgangsrapportages. Het directiebestuur bestaat uit de gemeentesecretarissen van de drie deelnemende gemeenten. Dit directiebestuur zit tussen het bestuur van Duo+ en de ambtelijke organisatie in. Het directiebestuur heeft de verantwoordelijkheid voor de strategische aansturing van Duo+ en dus niet ten aanzien van de inhoudelijke deeltaken.

In 2019 heeft het bestuur van Duo+ de opdracht gegeven aan het directiebestuur Duo+ en aan de directie van Duo+ om tot een meer slagvaardige samenwerkingsstructuur te komen. Hieruit is het zogeheten collegiale directiemodel ontstaan. Dit houdt in dat het Duo+ directieteam gevormd wordt door een directielid Bedrijfsvoering en een directielid Buurt en Burger. Zij worden ondersteund door de concerncontroller en de bestuursadviseur.<sup>11</sup> Op het gebied van bevoegdheden van Duo+ zijn de bestuursorganen van de gemeenten aan zet. Deze kunnen namelijk bepalen welke bevoegdheden samenhangen met de taken van gemeenschappelijke regeling.<sup>12</sup>

### De gemeenteraad besluit tot het overdragen van taken

De drie gemeenten bepalen welke taken zij overdragen aan Duo+. Dit gebeurt op basis van artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet. Dat betekent dat de gemeenteraad kan ook besluiten om de taken te wijzigen. De omschrijving van de taken en de afspraken hierover zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente als opdrachtgever en Duo+ als opdrachtnemer.<sup>13</sup> In het tweede hoofdstuk wordt dieper op de inhoud van deze overeenkomsten ingegaan. Zoals gesteld heeft de gemeente Diemen gekozen voor het takenpakket Bedrijfsvoering en is hier sinds 1 januari 2016 geen wijziging in aangebracht.<sup>14</sup> Er geldt als doelstelling dat zowel kosten als kwetsbaarheid worden gereduceerd en de kwaliteit toeneemt ten opzichte van taak toen het nog door de gemeente Diemen zelf werd uitgevoerd.

### De gemeente geeft sturing middels het opdrachtgever-opdrachtnemersoverleg

Door afspraken in de dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente (opdrachtgever) en de Duo+ organisatie (opdrachtnemer) kan het bestuur van de gemeente zich focussen op de kwaliteitsverbetering, afname van de kwetsbaarheid en kostenbesparing. De gemeenteraad bespreekt met het college van B&W het beleid met betrekking tot de taken die Diemen qua uitvoering heeft ondergebracht bij Duo+. De raad stelt waar nodig kaders vast. Het college van B&W maakt met Duo+ via het opdrachtgever-opdrachtnemer (OGON)-overleg afspraken over de wijze waarop de taken worden

---

<sup>10</sup> Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen heeft een uitvoeringsorganisatie alleen een DB. Duo+: Daadkrachtig én dichtbij.

<sup>11</sup> Raadsbericht collegiaal directiemodel

<sup>12</sup> 3. Bedrijfsplan Duo+ daadkrachtig en dichtbij

<sup>13</sup> 3. Gemeenschappelijke Regeling DUO+ versie december 2014

<sup>14</sup> Duo+ Beslispunt 2 - 2. Takenregister

uitgevoerd. De gemeenteraad stelt dus waar nodig inhoudelijke beleidsdoelstellingen vast, maar heeft dus geen directe sturing op de bedrijfsvoeringstaken die Duo+ voor de gemeente uitvoert. In hoofdstuk 4 wordt de rol van de raad nader beschreven.

### Er zijn verschillende stappen gezet om te verbeteren op de 3K's: kosten, kwetsbaarheid, kwaliteit

De verbetering op de 3K's is zoals aangegeven de belangrijkste doelstelling van Duo+. Sinds de totstandkoming van Duo+ zijn er verschillende stappen gezet om dit te kunnen bereiken. Uit de gesprekken komt naar voren dat de kwaliteitsverbetering voornamelijk is voorzien doordat er op grotere schaal meer innovatiekracht is en meer specialistische kennis kan worden aangetrokken.<sup>15</sup> Vermindering van kwetsbaarheid zou vooral vorm moeten krijgen doordat door de grotere schaal de robuustheid van de teams toeneemt. Met robuustheid wordt de mate waarin een team gevoelig is voor externe veranderingen bedoeld. Doordat de robuustheid toeneemt zou de onderlinge vervangbaarheid verbeteren en kan uitval makkelijker worden opgevangen.<sup>16</sup> Wel komen er nieuwe kwetsbaarheden bij, maar zijn die door Duo+ volgens gesprekspartners makkelijker op te vangen dan wanneer de taken bij de individuele gemeenten waren belegd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gebied van informatieveiligheid. Doordat steeds meer digitaal plaatsvindt, nemen de kwetsbaarheden hier toe. Deze kunnen binnen Duo+ gezamenlijk effectiever worden opgepakt.

Duo+ streeft verder naar kostenreductie ten opzichte van de kosten wanneer de drie gemeenten de verschillende taken zelf uitvoerden. Dit doet zij onder andere door de inzet van ICT, het efficiënt inzetten van personeel en minder management, gezamenlijke inkoop en het standaardiseren van processen. Uit eerder onderzoek - voordat Duo+ werd opgericht - is reeds vastgesteld dat de samenwerking tot een kostenbesparing zou leiden.<sup>17</sup> Een praktijkvoorbeeld hiervan is dat het verminderen van het aantal applicaties heeft geleid tot een verlaging van totale ICT-kosten.<sup>18</sup> Op de kostenverdeling en de ontwikkeling hiervan wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

---

<sup>15</sup> Het fundament van DUO+

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Rapport Partners & Pröpper, oktober 2013 en PWC, maart 2014

<sup>18</sup> Jaarstukken 2018 Du0+, p.15

## 2. Uitvoering door Duo+

*In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol en uitvoering van Duo+. Eerst wordt gekeken naar hoe Duo+ de uitvoering van haar taken in vormgeeft. Verder wordt gekeken naar de mate waarin de financiële en inhoudelijke prestaties van Duo+ met elkaar stroken. Daarnaast wordt ingegaan op hoe de resultaten van Duo+ worden geduid door de stakeholders. Vervolgens wordt ingegaan op de wensen, verwachtingen, voorwaarden en ambities voor Duo+ ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden, doelen, organisatie en uitvoeringstaken. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:*

5. Hoe wordt de uitvoering van taken door Duo+ in de praktijk vormgegeven?
6. In hoeverre zijn de financiële en inhoudelijke prestaties van Duo+ in lijn met beoogde doelstellingen?
7. Hoe worden gerealiseerde resultaten geduid door de stakeholders ten aanzien van de drie k's en de strategische samenwerking?
8. Wat zijn wensen, verwachtingen/voorwaarden en ambities voor Duo+ ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden, doelen, organisatie en uitvoeringstaken?

### 2.1. Uitvoering en prestatie management

#### De dienstverleningsovereenkomsten zijn de sleutel in het prestatie management

Zoals in hoofdstuk 1 toegelicht zijn de afspraken tussen gemeenten en Duo+ opgenomen in dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) per deeltaak. De DVO's hebben als doel om een overzicht te geven van de belangrijkste afspraken, waardoor sturing en beheersing door de opdrachtgevers/opdrachtnemers-overleggen goed kunnen plaats vinden. In iedere DVO staan zowel de specifieke werkafspraken op het uitvoeringsniveau als ook de activiteiten waarmee Duo+ de resultaten beoogd te leveren. Kort gezegd, er staat niet alleen 'wat' er gebeurt, maar ook 'hoe' het gebeurt. Het opstellen van een DVO is een iteratief proces waarbij door kennis en ervaring steeds verbeteringen worden doorgevoerd.<sup>19</sup>

In de DVO's, die jaarlijks worden vernieuwd, is uitgewerkt hoe de uitvoering daadwerkelijk in praktijk wordt uitgevoerd. In de DVO's wordt per deeltaak aangegeven welk product wordt aangeboden door Duo+. Bij elk product wordt vermeld wat de kwalitatieve doelen zijn en welke uren hiervoor beschikbaar zijn. Verder zijn ook de afspraken over de rollen en taken van de opdrachtgever en de opdrachtnemer in de DVO's opgenomen.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Dienstverleningsovereenkomst 2018 Duo+ Bedrijfsvoering

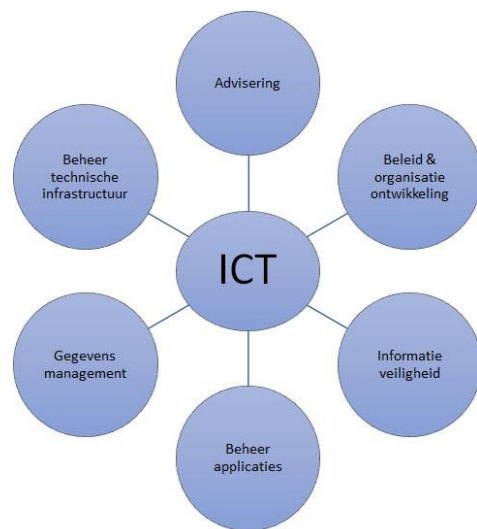
<sup>20</sup> Ibid.

In het vervolg van deze paragraaf wordt een overzicht van de verschillende deeltaken binnen het takenpakket bedrijfsvoering weergegeven aan de hand van de afspraken in de DVO's. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de prestaties en de waardering hiervan.

### Deeltaak ICT-informatisering en automatisering

ICT-informatisering en automatisering (I&A) is een bedrijfsvoeringstaak die de informatievoorziening van de gemeente regisseert, ontwikkelt en beheert. Duo+ is verantwoordelijk voor de kwalitatieve en kwantitatieve dienstverlening aan de gemeente. Deze taak kan worden uitgevoerd door informatiemangers, projectmanagers, systeembeheerders, functioneel beheerders en servicedeskmedewerkers. Deze wordt voortdurend afgestemd op de behoeften vanuit de gemeente.

Processen worden geoptimaliseerd en de kwaliteit van de geleverde producten en diensten geborgd. Innovatie van het productenportfolio is een continu proces. Op basis van de verschillende overeenkomsten tussen Duo+ en de gemeente Diemen kunnen de mogelijke deeltaken van ICT zoals in figuur 1 worden weergegeven.<sup>21</sup>



Figuur 1: Deeltaken ICT Duo+ op basis van DVO's

### Deeltaak Personeel en organisatie

Personeel en organisatie (P&O) is het taakgebied met de verantwoordelijkheid voor processen van organisatie- en personeelontwikkeling. Daarbij gaat het om werving- en selectievraagstukken, loopbaanbegeleiding, ontslagprocedures, coaching en opleidingen. Afhankelijk van de omvang en complexiteit van het vraagstuk doet de medewerker dit alleen of in een team. Hij of zij heeft een adviserende rol naar management en directie, moet op de hoogte zijn van de laatste wet- en regelgevingen op personeelsgebied en moet goed kunnen communiceren. P&O houdt zich bezig met het personeelsbeleid en het organisatiebeleid van een organisatie. Hier



Figuur 2: Deeltaken P&O Duo+ op basis van DVO's

<sup>21</sup> Dienstverleningsovereenkomsten (2018, 2019, 2020, 2021) Duo+ Bedrijfsvoering

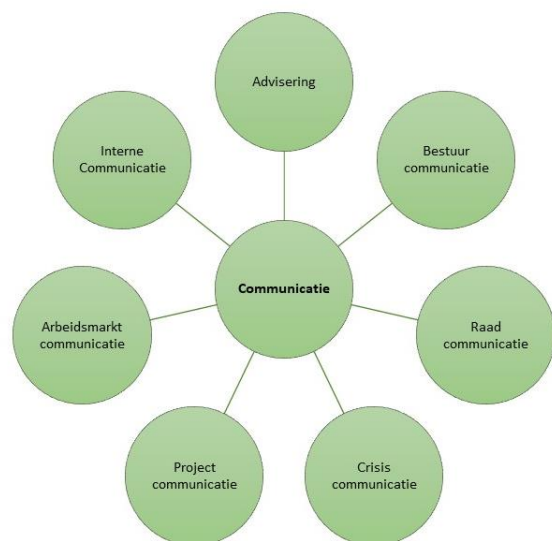
vallen verschillende taken onder, zoals een adviserende functie naar het management en de leidinggevende met betrekking tot het personeels- en organisatiebeleid. Hieronder valt het advies geven voor de ontwikkeling van medewerkers, werving en selectie, functioneringsgesprekken en beoordelingen en salarissen. Op basis van de verschillende overeenkomsten tussen Duo+ en de gemeente kunnen de deeltaken van P&O zoals in figuur 2 worden weergegeven.<sup>22</sup>

### Deeltaak Inkoop

Bij inkoop is een belangrijke taak het bepalen van de inkoopbehoefte van de organisatie. Op basis van een inkoopanalyse worden de inkoopbehoeften geïnventariseerd. De eisen en wensen bepalen hoe de markt aan de inkoopbehoefte kan voldoen. Ook het selecteren van een leverancier is belangrijke taak: aan welke eisen moet de leveranciers voldoen, zoals bijvoorbeeld continuïteit, maatschappelijke verantwoordelijkheid en kredietwaardigheid. Op basis van biedingen wordt er met leveranciers over de condities en voorwaarden onderhandeld. Daarna kan een contract worden opgesteld met de wederzijdse verplichtingen en de verdeling van risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Duo+ werkt hiervoor samen met de Stichting Rijk. De deeltaken voor inkoop worden door Duo+ niet nader aangegeven en worden dus ook niet in deze rapportage gevisualiseerd.

### Deeltaak Communicatie

Communicatie faciliteert en ondersteunt bestuur en ambtelijke organisatie, verzorgt de externe en interne communicatie, voorziet in het ontwikkelen en implementeren van onder meer het communicatiebeleid, persvoorlichting en persrelaties. Het werk is blijkens de DVO divers, waarbij de focus op interne of externe communicatie kan liggen. Soms heeft communicatie een meer adviserende rol, terwijl in andere gevallen het meer om uitvoerende communicatiewerkzaamheden gaat. Belangrijke taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld: communicatiebeleid en het communicatieplan, teksten schrijven, woordvoering, monitoring en advisering. Op basis van de verschillende overeenkomsten tussen Duo+ en de gemeente kunnen de deeltaken van Communicatie zoals in figuur 3 worden weergegeven.<sup>23</sup>



Figuur 3: Deeltaken Communicatie Duo+ op basis van DVO's

<sup>22</sup> Dienstverleningsovereenkomsten (2018, 2019, 2020, 2021) Duo+ Bedrijfsvoering

<sup>23</sup> Ibid.

## Deeltaak Financiën

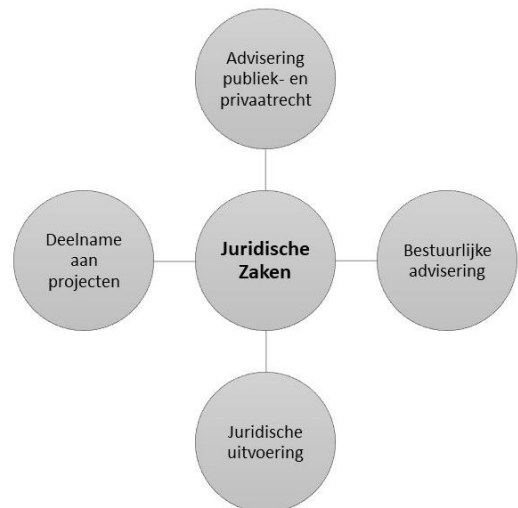
Financiën is verantwoordelijk voor het draaiende houden van de processen van de financiële administratie en het financieel beheer van de gemeente. Financiën plant, coördineert en stuurt de financiële processen. Naast de coördinatie, houdt financiën zich ook bezig met het beoordelen van de financiële situatie van de organisatie, het samenstellen van budgetten en het verzorgen van de financiële informatievoorziening. Op basis van de verschillende overeenkomsten tussen Duo+ en de gemeente kunnen de deeltaken van Financiën zoals in figuur 4 worden weergegeven.<sup>24</sup>



Figuur 4: Deeltaken Financiën Duo+ op basis van DVO's

## Juridische zaken

Juridische zaken biedt ondersteuning aan het bestuur en de ambtelijke organisatie en geeft advies over uiteenlopende zaken als wet- en regelgeving bij publiek- en privaatrecht reglementen. Juridische zaken adviseert en begeleidt bestuur en management bij contracten, projecten en andere zaken waar grote belangen mee zijn gemoeid. Ook houdt het wet- en regelgeving in de gaten en signaleert het als er in de regels iets moet veranderen. Op basis van de verschillende overeenkomsten tussen Duo+ en de gemeente kunnen de deeltaken van Juridische Zaken zoals in figuur 5 worden weergegeven.<sup>25</sup>



Figuur 5: Deeltaken Juridische Zaken Duo+ op basis van DVO's

<sup>24</sup> Dienstverleningsovereenkomsten (2018, 2019, 2020, 2021) Duo+ Bedrijfsvoering

<sup>25</sup> Dienstverleningsovereenkomsten (2018, 2019, 2020, 2021) Duo+ Bedrijfsvoering

### Onderdelen van interne dienstverlening.

Interne dienstverlening biedt voorzieningen aan medewerkers en het bestuur. Het faciliteert diverse activiteiten en adviseren zij het bestuur en de organisatie bij te nemen beslissingen daarover. Op basis van de verschillende overeenkomsten tussen Duo+ en de gemeente kunnen de deeltaken van de interne dienstverlening zoals in figuur 6 worden weergegeven.<sup>26</sup>



Figuur 6 Onderdelen Interne Dienstverlening Duo+ op basis van DVO's

## 2.2. Prestaties en waardering door betrokkenen

### De prijs/prestatieverhouding is naar tevredenheid

Duo+ baseert haar prestaties en doelstellingen op de doelstellingen van de gemeente. Elke gemeente is jaarlijks een bedrag verschuldigd voor het pakket Bedrijfsvoering. De verdeling van de kosten is bij de start van Duo+ blijkens gesprekken op basis van 'historische keuzes' gegaan. Hier zijn de kosten namelijk gebaseerd op de begroting voor 2016 van iedere gemeente. Aan het einde van ieder jaar worden de werkelijke kosten op nacalculatie verrekend.<sup>27</sup>

In 2019 is een nieuwe verdeelsystematiek opgesteld op basis van de financiering van de diensten. Er is een aantal onderdelen veranderd ten opzichte van de vorige bijdrageverordening. Zo bestaat het pakket Bedrijfsvoering uit een vaste (45%) en een variabele (55%) component. De variabele component wordt berekend aan de hand van het aantal inwoners van de desbetreffende gemeente. Vanaf 2021 wordt het variabele component opnieuw geïndexeerd met de groei van het inwoneraantal van de gemeente. Door middel van deze verdeelsystematiek kunnen de kosten transparanter verdeeld worden aan de deelnemende DUO-gemeenten.<sup>28</sup> Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er in de gemeente Diemen (ook bij de gemeenteraad) tevredenheid is over de prijsverhouding ten opzichte van de geleverde prestaties.

### Verantwoording over de prestaties is onderdeel van de programmaverantwoording

In de programmaverantwoording van de jaarstukken wordt ingegaan op de in de begroting gestelde 3W-vragen. Deze drie vragen zijn: wat willen bereiken (doelstellingen), wat gaan we ervoor doen (activiteiten) en wat heeft het gekost (middelen)? Per pakket is in de verantwoording in de jaarstukken

<sup>26</sup> Dienstverleningsovereenkomsten (2018, 2019, 2020, 2021) Duo+ Bedrijfsvoering

<sup>27</sup> Bijdrageverordening DUO+ 2016.

<sup>28</sup> Bijdrageverordening Duo+ 2019



te zien wat Duo+ heeft bereikt, wat er gedaan is en de kosten hiervan. Ook wordt naast deze vragen en antwoorden een toelichting gegeven op de investeringen.<sup>29</sup> De jaarstukken worden ook aan de raad gepresenteerd. Deze informatie is blijkens het raads gesprek ruim voldoende voor de raad. Uit de raadswerkshop komt naar voren dat de raad vanuit de kaderstellende en controlerende rol voornamelijk naar de financiële resultaten van Duo+ kijkt. Hierbij wordt veelal gebruik gemaakt van de bovengenoemde informatie. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

### Kostenbeheersing is door de jaren heen verbeterd

Duo+ heeft door de jaren heen steeds beter zicht op de financiën en bedrijfsvoering gekregen. Dit blijkt uit de resultaten (tabel 2.1). Daar waar er in de eerste nog sprake was een forse overschrijding van een tiental procenten, is dit in de jaren daarna (2017-2019) terug gebracht. In de laatste jaren (2020/2021) komt de realisatie binnen redelijke marges steeds net boven of net onder de begroting uit.<sup>30</sup> Daarnaast heeft, zoals eerder gesteld, het terugbrengen van het aantal applicaties ervoor gezorgd dat de materiële kosten voor ICT zijn verlaagd. Ook is er vanuit de staf een team dat verantwoordelijk is voor de verbijzonderde interne controle (VIC), dat een belangrijke toetsende rol vormt ter voorbereiding op de accountantscontrole.<sup>31</sup>

<b>Pakket Bedrijfsvoering DUO+ (in € mln.)</b>			
<i>Jaar</i>	<i>Begroot</i>	<i>Rekening</i>	<i>Afwijking (%)</i>
2016	€ 12,0	€ 14,5	+ 20,8%
2017	€ 13,6	€ 14,3	+ 5,1%
2018	€ 14,0	€ 14,3	+ 2,1%
2019	€ 14,7	€ 15,5	+ 5,4%
2020	€ 15,4	€ 14,9	-/- 3,2%
2021	€ 15,4	€ 15,6	+ 1,3%
2022	€ 15,8	n/a	
2023	€ 16,9	n/a	

Tabel 2: Begroting tegenover realisatie Bedrijfsvoering Duo+

### Diemen is voorzichtig positief op de 3 K's

De kwetsbaarheid van gemeente Diemen is volgens gesprekspartners door de komst van Duo+ afgenomen. Gesprekspartners geven aan dat de organisatie van de uitbestede deeltaken minder is dan wanneer de gemeente Diemen deze zelf zou oppakken. Een belangrijke reden hiervoor is dat er minder afhankelijkheid is van individuele medewerkers is dan voorheen. Uitval van een medewerker kan nu makkelijker intern worden opgevangen. Verder kunnen gezamenlijk specialisten worden aangesteld, bijvoorbeeld op het gebied van informatieveiligheid. Kosten zijn door de verdeelsleutel daarnaast goed te voorspellen. Door de samenwerking door Duo+ worden kosten bespaard. De investeringen zijn lager,

<sup>29</sup> Jaarstukken 2021 Duo+

<sup>30</sup> 2. Jaarrekening 2017 Duo+

<sup>31</sup> Jaarstukken 2018 Duo+

omdat de kosten gedeeld worden. Kwaliteit heeft tijd nodig, omdat het nog steeds dezelfde mensen zijn, maar in een andere setting.

In de gevoerde gesprekken wordt genoemd dat er veel personeelsontwikkelingen zijn, maar dat de kwaliteit van de uitvoering van de deeltaken wel steeds beter wordt. Deze kwaliteit is echter lastig te toetsen, omdat dit niet meetbaar gemaakt is aan de hand van indicatoren of een nulmeting bij de start van Duo+. Uiteindelijk is lastig te bepalen, ook voor de raad, of en welke verbetering zich specifiek heeft voorgedaan op het gebied van kwaliteit. Wel komt uit de gesprekken naar voren dat zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau qua ervaring en beleving op zowel kosten, kwetsbaarheden als kwaliteit verbetering wordt ervaren.

### Externe stakeholders zijn positief over de dienstverlening

De belangrijkste stakeholders bij de Duo+ zijn de externe stakeholders: de inwoners, bedrijven, instellingen en bezoekers van de gemeente. De tevredenheid van de inwoners wordt blijkens de gevoerde gesprekken voornamelijk gemeten via het tweejaarlijkse onderzoek 'Waar staat je gemeente?'. Daarbij wordt onder meer de waardering gemeten over de communicatie door de gemeente. Diemen scoort met een 7.0 beter dan het Nederlands gemiddelde van 6.6.<sup>32</sup> Ook geeft het aantal klachten en bezwaren een indruk over de tevredenheid van inwoners en ondernemers. Daarover wordt jaarlijks verslag gedaan aan de gemeenteraad. Het aantal klachten over de gemeente Diemen bij de Ombudsman van de Metropoolregio Amsterdam neemt daarnaast af. De Ombudsman geeft aan dat de gemeente soms tekortschiet in het delen van informatie, maar geeft aan dat dit na interventie van de ombudsman goed is opgepakt. Over het algemeen is de Ombudsman overwegend positief over de gemeente Diemen.<sup>33</sup>

### Duo+ heeft ambities op het gebied van organisatieontwikkeling

De interne stakeholders van Duo+ zijn haar teams, medewerkers, directie, gemeentesecretarissen, bestuur, portefeuillehouders en de gemeenteraad. In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er binnen Duo+, met name op directieniveau, regelmatig overleg wordt gevoerd over verbetering van de samenwerking. Iedere twee weken vindt er een directieberaad plaats, het bestuur vergadert iedere maand en daarnaast worden er iedere maand OGON-overleggen gevoerd waarbij de samenwerking op strategisch dan wel operationeel niveau wordt besproken.

In de gesprekken wordt aangegeven dat Duo+ een lerende organisatie is en op zoek is naar verbeteringen op de lange termijn. Dit is bijvoorbeeld te zien in het bedrijfsplan wat in 2017 is opgesteld door Seinstra Van de Laar ter ontwikkeling van Duo+.<sup>34</sup> Hierin zijn verschillende lange termijndoelen voor de verbetering van de organisatie omschreven, zoals gerichte prioritering van taken door middel van de DVO's, investeren in de capaciteit en het creëren van zekerheid voor medewerkers door heldere werkafspraken. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op vier deeltaken van het pakket Bedrijfsvoering, waarbij succes- en knelpunten verder in beeld worden gebracht.

---

<sup>32</sup> Burgerpeiling Diemen 2022

<sup>33</sup> Collegebrief Jaarverslag Klachten en Bezwaar en beroep 2021 (11 oktober 2022)

<sup>34</sup> Duo+: Daadkrachtig én dichtbij

## 3. Verdieping op vier deeltaken

*In dit hoofdstuk ligt de focus op vier deeltaken van Duo+ die worden uitgevoerd voor gemeente Diemen. Er wordt gekeken naar de succes- en knelpunten op deze vier gebieden. Ook wordt gekeken naar in hoeverre geleerd is van ervaringen uit het verleden en hoe deze lessen worden gebruikt. Tot slot wordt ingegaan op soortgelijke gemeenschappelijke regelingen en hoe deze zich verhouden tot Duo+. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:*

9. Wat zijn de gesignaleerde succes- en knelpunten in de uitvoering van taken door Duo+ op vier deelgebieden?

10. In welke mate wordt er geleerd van ervaringen uit het verleden en hoe worden deze lessen geïmplementeerd?

11. Wat zijn landelijke trends en ontwikkelingen ten aanzien van soortgelijke uitvoeringsorganisaties en hoe verhouden de bevindingen bij Duo+ zich hiertoe?

### 3.1. Selectie van vier deeltaken ter verdieping

Voor dit onderzoek is gekozen om op vier deeltaken van het pakket Bedrijfsvoering een verdiepingsslag te maken. Deze taken zijn Inkoop, Communicatie, Personeel en Organisatie (P&O) en Informatisering en Automatisering (I&A). De keuze voor de desbetreffende deeltaken is gemaakt op basis van de gevoerde gesprekken, waarbij een selectie is gemaakt op basis van de door gesprekspartners aangegeven succes- en knelpunten per deeltaak. Inkoop werd aangedragen als een relevante deeltaak ter verdieping, omdat de raad inhoudelijke doelen heeft gesteld voor maatschappelijk verantwoord inkopen en omdat deze deeltaak nog in ontwikkeling is. Over de deeltaak Communicatie geven gesprekspartners juist aan dat deze zich sinds de start van Duo+ in mindere mate heeft ontwikkeld. Over de deeltaak P&O gaven gesprekspartners aan dat deze te maken heeft gehad met een hoge doorloop van personeel en een strategische sturing in beperkte mate mogelijk was. Tenslotte werd I&A als relevante deeltaak aangedragen, omdat hier in de loop der jaren verschillende verbeteringen zijn doorgevoerd en het onderdeel informatieveiligheid in de loop der jaren van toenemend belang voor de gemeenteraad is geworden.

Ter verdieping op de bevindingen uit de beschikbare documentatie is door middel van een gesprek of vragenlijst (indien een gesprek niet op korte termijn kon worden gepland) informatie opgevraagd bij de betrokken teamleiders en/of directeuren over de deeltaken in de praktijk. Bij het in kaart brengen van iedere deeltaak wordt gebruik gemaakt van een SWOT-analyse. Door middel van deze analyse wordt zowel intern als extern gekeken naar de deeltaak. In iedere SWOT-tabel zijn de sterkten, knelpunten, uitdagingen en kansen voor elke deeltaak omschreven.

Na de verdieping op de vier deeltaken wordt ingegaan op de lessen uit het verleden, alsmede landelijke trends en ontwikkelingen die relevant zijn voor Duo+.

## 3.2. De vier bestudeerde deeltaken

### Deeltaak Inkoop: gezamenlijk aanbesteden, maar nog geen gezamenlijke inkooporganisatie

Het team Inkoop van Duo+ bestaat uit twee inkoopcoördinatoren, een projectleider, een medewerker van Stichting Rijk (een inkooporganisatie met wie de Duo+ gemeenten samenwerken)<sup>35</sup> en een regisseur maatschappelijk verantwoord inkopen.<sup>36</sup> Duo+ is actief voor alle drie de Duo+ gemeenten op het gebied van inkoop en aanbesteding.<sup>37</sup> Inkoop is ondergebracht bij de afdeling Staf van Duo+. De basis voor het inkoopbeleid was sinds november 2013 het procedurehandboek van Stichting Rijk.<sup>38</sup> Om de inkoop van de Duo+ gemeenten te verbeteren en professionaliseren is in 2021 een gezamenlijk inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld door de drie gemeenten op basis van het VNG-model. Dit beleid sluit aan bij de wet- en regelgeving. Verder is hier aandacht voor duurzaam en innovatief inkopen.

In de DVO 2021 staan verschillende onderdelen waar Duo+ zorg voor draagt bij inkoop. Zo zorgt Duo+ dat de inkoopfunctie binnen Duo+ geborgd is door het instellen van een inkoopcontactgroep en bevordert Duo+ de drie gemeenten om hun inkoopfunctie in de eigen organisatie in te richten. Hiermee wordt beoogd om alle inkoop- en aanbestedingsprojecten volgens de regelgeving te laten verlopen.<sup>39</sup>

Het opzetten van de gezamenlijke inkooporganisatie voor de Duo+ gemeenten is nog in volle gang. In het gevoerde gesprek over inkoop is gesproken over de succes- en knelpunten hierbij. Het voordeel van een gezamenlijke inkooporganisatie is dat bundeling van krachten leidt tot meer inkoopvoordelen en dat minder fouten worden gemaakt. Dit omdat er een centrale organisatie voor inkoop- en aanbesteding is opgericht en er grotere aanbestedingen kunnen worden gedaan dan wanneer de gemeenten individueel aanbesteden. Omdat de gezamenlijke inkooporganisatie tot op heden nog niet is opgezet, en omdat de gemeenten momenteel nog verschillend inkoopbeleid voeren, zijn deze mogelijke voordelen momenteel nog niet van toepassing.

Kansen liggen verder op het gebied van maatschappelijk verantwoord inkopen. Hiervoor heeft college van Diemen in 2020 een beleidskader vastgesteld: het beleidsplan MVI 2020-2022. Inmiddels zijn er twee inkoopadviseurs en een regisseur maatschappelijk verantwoord inkopen ingehuurd om dit te kunnen uitvoeren.

Inkoop	
Sterkten	Knelpunten
/ Inkoopvoordelen	/ Ontwikkeling van de gezamenlijke inkooporganisatie nog niet voltooid
/ Minder foutgevoelig	

<sup>35</sup> Stichting Rijk, inkooppartner van gemeenten: <https://www.stichtingrijk.nl/>.

<sup>36</sup> 1a. Organisatie Inkoop ondergebracht bij staf/ 1b. Medewerkers inkoop Duo+

<sup>37</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2021 gemeente Diemen

<sup>38</sup> Besluitenlijst College van B&W 31 augustus 2021

<sup>39</sup> DVO Duo+ 2021 - Staf (waaronder inkoop)

Kansen	Uitdagingen
/ Raad betrekken bij maatschappelijk verantwoord inkopen	/ Verschillend beleid op gebied van inkoop bij deelnemende gemeenten

Figuur 5: SWOT Deeltaak Inkoop op basis van documentanalyse en interviews

### Deeltaak Communicatie: beperkt kostenvoordeel en nog geen gezamenlijke visie

Het team Communicatie van Duo+ bestaat uit 18 medewerkers en één teamleider.<sup>40</sup> Duo+ heeft communicatie uiteengezet in zes kerntaken:<sup>41</sup>

- / Analyseren: vraagstukken in kaart brengen
- / Adviseren: organisaties communicatiever maken
- / Integreren: communicatieprocessen plannen, afstemmen en implementeren
- / Creëren: communicatiemiddelen doen ontstaan
- / Begeleiden: mensen communicatiever maken
- / Organiseren: zorgen voor ontmoetingen

Deze taken zijn uiteengezet in de dienstverleningsovereenkomst Duo+ 2021 gericht op de kerntaken van communicatie. Met de gemeente Diemen zijn drie producten vastgelegd op het gebied van communicatie door Duo+. Het eerste product is advisering op het gebied van onder andere bestuurscommunicatie en raadscommunicatie. Verder wordt de *backoffice* van de communicatie verzorgd. Hierbij kan gedacht worden aan online communicatie, drukwerk en vormgeving. Tot slot ziet Duo+ toe op de transitie van communicatie. Concreet wordt hier gewerkt aan een organisatie, formatie en dienstencatalogus van communicatie in overeenstemming met de ambities van de gemeenten.<sup>42</sup>

In het gevoerde gesprek over de deeltaak Communicatie is gesproken over de succes- en knelpunten. Hierin werd benoemd dat er op beperkte schaal een kostenvoordeel is aan het uitbesteden van deze taak aan Duo+. Het gebruik van sociale media gaat nu via één systeem in plaats van drie systemen. De gemeente Diemen heeft nog een eigen functionaris voor communicatie. Aangegeven wordt dat het lastig kan zijn dat het team Communicatie van Duo+ in de ervaring van betrokkenen op afstand staat van de gemeente. Hierdoor is het leveren van maatwerk door Duo+ beperkt mogelijk. Gemeente Diemen wil bijvoorbeeld meer inzetten op communicatie op het gebied van participatie, maar als dit geen vraag is vanuit de andere gemeenten maakt dit de uitvoering door Duo+ complex. Een gezamenlijke visie van de deelnemende gemeenten op het gebied van communicatie zou dit kunnen verbeteren. Uit meerdere gesprekken komt naar voren dat de meerwaarde van het beleggen van de deeltaak Communicatie bij Duo+ momenteel beperkt inzichtelijk is.

<sup>40</sup> Medewerkers Team Communicatie Duo+ / Teamleider Communicatie Duo+

<sup>41</sup> DVO Duo+ 2021 - Communicatie kerntaken

<sup>42</sup> DVO Duo+ 2021 - Communicatie

Communicatie	
<b>Sterkten</b>	<b>Knelpunten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Sociale media systeem wordt gebruikt voor elke gemeente</li> <li>/ Gemeente Diemen heeft een eigen functionaris communicatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Maatwerk is beperkt mogelijk</li> </ul>
<b>Kansen</b>	<b>Uitdagingen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Voordelen duidelijk maken van het beleggen van communicatie bij Duo+</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Gezamenlijke visies en/of doelstellingen ontbreken</li> </ul>

Figuur 6: SWOT Deeltaak Communicatie op basis van documentanalyse en interviews

#### Deeltaak P&O:

Het team van personeel en organisatie (P&O) van Duo+ bestaat uit 17 medewerkers en één teamleider.<sup>43</sup> De producten van P&O bestaan uit het personeelsbeheer en de administratie hiervan, personeelsadvies, beleidsontwikkeling en organisatieadvies.<sup>44</sup> In 2021 heeft Duo+ een *P&O arrangement* samengesteld voor de gemeente Diemen.<sup>45</sup> Dit is tot stand gekomen naar aanleiding van de uitkomsten van de gesprekken tussen de gemeente Diemen en Duo+. Gemeente Diemen ontvangt van Duo+ reguliere advisering en personeelsadministratie, organisatieadvies en ondersteuning op de HR-taken. De HR-taken hebben met name betrekking op personele planning en werving en selectie.

Voor P&O is een vragenlijst uitgezet bij de teamleider en de directeur van de deeltaak Bedrijfsvoering. Hieruit komt naar voren dat het team van P&O een hoog kennisniveau heeft en erg divers is. Sinds de start van Duo+ is een ontwikkeling geweest binnen het team, waarbij er vooral is gefocust op het verstevigen van het team en het efficiënt en eenduidig inrichten van de werkprocessen en functies. De voornaamste uitdaging voor P&O is volgens betrokkenen vooral het verstevigen van de positie als *business partner* van de gemeenten. Hiervoor is uitbreiding van de capaciteit, maar ook P&O heeft bij de werving van nieuwe medewerkers last van de krapte op de arbeidsmarkt.

Personeel & Organisatie	
<b>Sterkten</b>	<b>Knelpunten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Hoog kennisniveau</li> <li>/ Divers team</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Beperkte capaciteit</li> </ul>
<b>Kansen</b>	<b>Uitdagingen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Versterken van de positie als <i>business partner</i> van de gemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Krapte op de arbeidsmarkt maakt werven van nieuw personeel lastig</li> </ul>

Figuur 7: SWOT Deeltaak P&O op basis van documentanalyse en vragenlijst

<sup>43</sup> Medewerkers Team P&O Duo+ / Teamleider P&O Duo+

<sup>44</sup> DVO Duo+ 2021 - P&O

<sup>45</sup> DVO Duo+ 2021 - P&O - arrangement gemeente Diemen

## Deeltaak I&A: speerpunten zijn vastgesteld, maar uitdagingen op investeringsgebied

De deeltaak Informatisering en Automatisering (I&A) wordt vanaf het begin van Duo+ geleverd aan de gemeente Diemen. Het grootste verschil met de uitvoering hiervoor was dat bij Duo+ alles *cloudbased* is. Het team I&A van Duo+ bestaat uit 42 medewerkers en één teamleider.<sup>46</sup> De producten van I&A bestaan uit beleid en advisering, trainingen en organisatieontwikkeling en hardware. Door Duo+ is onlangs een informatiebeleidsplan (IBP) vastgesteld, waarin de doelstellingen voor deze deeltaak zijn omschreven. Dit IBP heeft een looptijd van 2023-2025. Het IBP heeft een zevental speerpunten:

1. Het versterken van burgerparticipatie;
2. Het versterken van digitale dienstverlening;
3. Meer digitaal (samen)werken;
4. Meer datagedreven werken en sturen;
5. Informatievoorziening voorbereiden en inrichten;
6. ICT-omgeving voorbereiden en inrichten;
7. Organisatie voorbereiden en inrichten

In het gevoerde gesprek over I&A is gesproken over de succes- en knelpunten. Hierin kwam naar voren dat de huidige ontwikkelingen op het gebied van I&A vaak grotere investeringen vragen. Dit is vaak lastig, omdat er een vaste verdeelsystematiek is vastgelegd. Verder is het een uitdaging om alle gemeenten op hetzelfde niveau te bedienen. Binnen I&A wordt elk jaar 1 fte aan het datateam toegevoegd. Nu is een deel hiervan nog ingevuld op basis van inhuur. Vanaf 2024 wil Duo+ alleen externen inhuren als het echt nodig is. Hiermee kunnen alle beleidsafdelingen voldoende ondersteund worden, omdat er steeds meer informatie nodig is.

Informatisering & Automatisering	
<b>Sterkten</b>	<b>Knelpunten</b>
/ Sterk datateam	/ Er is sprake van veel inhuur
/ Dienstverlening aan de raad en de griffie	/ Lastig opdrachten te formuleren
/ Informatieveiligheid leidend	/ Duo+ nog zoekende
<b>Kansen</b>	<b>Uitdagingen</b>
/ Uitbreiding van opdrachtgevers	/ Weinig mensen te vinden
	/ Investerings worden groter, financiering is lastig
	/ IT kent veel ontwikkelingen

Figuur 8 SWOT Communicatie op basis van documentanalyse en interviews

### 3.3. Relevante trends en ontwikkelingen

De samenwerking tussen de gemeente Diemen en de Duo-organisatie is volgens gesprekspartners in de afgelopen jaren verbeterd. Dit is in de praktijk terug te zien doordat er wordt gewerkt met vastgelegde

<sup>46</sup> Medewerkers Team I&A Duo+ / Teamleider I&A Duo+

doelstellingen en taken in de DVO's, maar ook in de ontwikkeling van het collegiale directiemodel. Verder is aan de samenwerking gewerkt door de rollen en verantwoordelijkheden vast te leggen.<sup>47</sup>

Diemen stelt direct contact op de werkvloer en korte lijntjes met de medewerkers van Duo+ op prijs. In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er vanuit de gemeente soms nog te veel afstand ten opzichte van Duo+ wordt ervaren. Dit is bij de verdieping op de vier deeltaken al naar voren gekomen. Daarnaast blijft het soms moeilijk om de vraag/opdracht vanuit de gemeente goed en gericht te formuleren, zodat de onderlinge verwachtingen helder zijn en er beter op de uitvoering kan worden gestuurd met het oog op de gemeentelijke wensen. Bestuurlijk gezien is er, ondanks de volgens betrokkenen roerige begintijd van Duo+, over het algemeen een grote mate van tevredenheid over de samenwerking en de stappen die Duo+ zet. Wanneer gekeken wordt naar landelijke trends en ontwikkelingen zijn er nog verschillende overkoepelende lessen en kansen voor verbetering aan te wijzen.

#### Landelijke ontwikkelingen laten een vergelijkbaar beeld voor de 3 K's zien.

Uit eerder onderzoek blijkt dat samenwerking tussen gemeenten over bedrijfsvoering kan leiden tot kwaliteitswinst op een aantal terreinen.<sup>48</sup> Daarnaast verminderen gemeenten hun kwetsbaarheid door samen op te trekken. Een bekend voorbeeld daarvan is informatiebeveiliging. Vermindering van de kwetsbaarheid is vaak ook terug te zien wanneer gekeken wordt naar het aantal klachten, escalaties, issues, incidenten en meldingen.

Meestal worden de kwaliteitsdoelstellingen van een bedrijfsvoering niet specifiek en niet meetbaar gemaakt. Mede daarom kunnen de kwaliteitsprestaties van een gemeenschappelijke regeling met bedrijfsvoeringstaken alleen in algemene termen worden beoordeeld.<sup>49</sup> Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat er een verbetering plaatsvindt over de jaren heen wanneer het gaat om verbetering van de kwaliteit en vermindering van de kwetsbaarheid. Wat betreft kostenbesparing is het beeld vaak dat door beperkte standaardisatie er nog winst is te behalen. Beperkte afstemming tussen deelnemende gemeenten, elkaar te laat in het proces betrekken en het niet willen opgeven van eigen voorkeuren, spelen hier allemaal een rol bij. Bij minder standaardisatie neemt de complexiteit van werkzaamheden toe en wordt de kostprijs verhoogd.

#### Wijzigingen in de WGR bieden sturingsmogelijkheden voor de raad

---

<sup>47</sup> Jaarstukken 2020 gemeente Diemen - Samenwerking Duo+

<sup>48</sup> Zie bijvoorbeeld recente rekenkameronderzoeken over gemeenschappelijke regelingen in Venray (Onderzoek intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, 2022: <https://venray.raadsinformatie.nl/document/10820093/3>); Halderberge (Onderzoek verbonden partijen, 2022: <https://www.rekenkamerwestbrabant.nl/docs/hb/hb-29-2022-maart-verbonden-partijen.pdf>); en Bergen op Zoom (Onderzoek verbonden partijen, 2022: <https://bergenopzoom.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c1da84dc-38a4-491e-8d02-dc9f78435ae4?documentId=186de015-ddd9-44df-b9d5-cf25f61d0334&agendatemplid=fef03769-a135-4d9a-aca1-d896e92766a3>).

<sup>49</sup> Zie ook het onderzoek naar de effectiviteit van regionale samenwerkingsverbanden door Peters c.s. (Regionale samenwerkingen en gemeenteraden, 2022: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bijlage-4-eindrapport-regionale-samenwerking-en-gemeenteraden-1jan2023>).



De Wet gemeenschappelijke regelingen is in 2021 gewijzigd, met verschillende gevolgen voor de sturingsmogelijkheden voor de raad. De informatiepositie van de raad wordt verbeterd door het instellen van een actieve informatieplicht van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling aan de gemeenteraad. Het gaat hierbij niet slechts om te nemen of genomen besluiten, maar om alle informatie die de raad nodig heeft om zijn rol ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen in te vullen. Daarnaast is de mogelijkheid om een intergemeentelijke adviescommissie op te richten nu ook in de wet verankerd. Een dergelijke adviescommissie bestaande uit raadsleden van deelnemende gemeenten kan volgens de wet een rol krijgen als klankbordgroep en als vertegenwoordiging van de deelnemende raden.<sup>50</sup> Op de sturingsmogelijkheden van de raad wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4.

### Duidelijkheid over rollen en besluitvormingsproces is van belang

Voor betekenisvolle verandering bij beleid, in de uitvoering of bij de manier van samenwerken in de GR, is het van belang stil te staan bij hoe het besluitvormingsproces wordt ingericht. Besluiten kunnen immers politieke, bestuurlijke en bestuursrechtelijke gevolgen hebben. Het besluitvormingsproces is vaak ook complex, omdat meerdere partijen op verschillende momenten betrokken zullen zijn. Primair ligt vaak de verantwoordelijkheid voor het ontwerp van het besluitvormingsproces bij de portefeuillehouders. De voorgenomen inrichting van het besluitvormingsproces wordt dan meestal door het bestuur getoetst.

Voor de aansturing van Duo+ is het belangrijk om de diverse rollen en verantwoordelijkheden zuiver te houden, zo wordt ook in de gevoerde gesprekken aangegeven. Momenteel worden er gesprekken gevoerd om de 'governance' van Duo+ beter in te richten. Dit richt zich met name om de rollen van het bestuur, het directiebestuur en de portefeuillehouders (burgemeesters of wethouders op de diverse taakgebieden). Vanuit de 'governance'-discussie moeten de portefeuillehouders beter in positie worden gebracht om de inhoudelijke afspraken en prestaties ook bestuurlijk beter te bespreken met de Duo-organisatie. Voor de burgemeesters geldt dat deze zowel vertegenwoordigd zijn in het bestuur van Duo+ als betrokken kunnen zijn als inhoudelijk portefeuillehouder. De scheiding in de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer is daarom niet altijd duidelijk. Daarin is Duo+ overigens niet uniek. Met name bij gemeenschappelijke regelingen met vooral uitvoeringstaken en/of taken op het gebied van bedrijfsvoering, kan dit een knelpunt opleveren als niet duidelijk is wie wanneer welke rol heeft. Het is van belang dat de verschillende petten onderscheiden worden: spreekt iemand als opdrachtgever of als bestuurder van de opdrachtnemer? Dit verheldert de communicatie tussen raad, college en Duo+.

### Verbeteren van de informatievoorziening

De voortgangsrapportages vanuit Duo+ worden nu opgesteld voor alle ambtelijke en bestuurlijke stakeholders. Er zijn echter grote verschillen tussen de informatiebehoefte van bijvoorbeeld een lid van de gemeenteraad en een lid van het bestuur van Duo+. Daarom is het streven om bij het opstellen van de voortgangsrapportages meer te werken op basis van maatwerk, zodat de rapportages meer aansluiten bij de verschillende behoeften. Hier is een start mee gemaakt in de in 2021 gewijzigde opzet van de voortgangsrapportages. Hier wordt in het volgende hoofdstuk nader op ingegaan.

---

<sup>50</sup> VNG (2021). Gewijzigde Wgr: versterkte rol raad en meer participatie: <https://vng.nl/nieuws/gewijzigde-wgr-versterkte-rol-raad-en-meer-participatie>

## 4. Sturing en verantwoording

In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe door het college gerapporteerd wordt over de resultaten van Duo+ door Duo+ en de rol die de raad inneemt ten opzichte van Duo+. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

12. Hoe wordt er door Duo+ en het college gerapporteerd over het behalen van deze doelstellingen?
13. Welke rol neemt de raad ten aanzien van Duo+ (rolopvatting & gedrag)?

### 4.1. Informatievoorziening aan college en raad

Er wordt op verschillende manieren aan de raad gerapporteerd over de voortgang

Om de raad goed te informeren, meer dan via de reguliere P&C-cyclus, wordt er regelmatig gerapporteerd aan het college en aan de gemeenteraad. Er wordt hierbij meer informatie verstrekt dan volgens de wet gemeenschappelijke regelingen verplicht is.<sup>51</sup> In de tabel staan de verschillende manieren van informatievoorziening die hierbij worden gehanteerd. Hier wordt verderop in deze paragraaf nader op ingegaan.

Informatievoorziening	
Frequentie	Type
Maandelijks	Recente zaken of ontwikkelingen aan de orde in raadsvergaderingen
Geen	Relevante en actuele informatie via het raadsplatform.
Halfjaarlijks	Voortgangsrapportage aan college en gemeenteraad
Jaarlijks	Jaarlijks: begroting en jaarrekening.
Vijfjaarlijks	Evaluatie door het Dagelijks Bestuur over het functioneren.

Tabel 4.1 manieren van informatievoorziening

Tijdens raadsvergaderingen kunnen actuele ontwikkelingen aan de orde komen, zoals een raadsmemo over het veranderen van het directiemodel. Dit betekent overigens niet dat Duo+ een vast agendapunt is bij iedere raadsvergadering.

Er is een raadsledenplatform ingericht, maar dit kent een slapend bestaan

In de voorbereiding van de oprichting van Duo+ was er vanuit de raad al de wens om een commissie van raadsleden uit de Duo+ gemeenten in te stellen. Deze commissie zou voornamelijk een adviserende rol hebben. De vastgestelde doelstelling voor deze commissie was als overleg-gremium te dienen voor de drie gemeenteraden over het functioneren van Duo+ en om gemeenschappelijke bijeenkomsten te organiseren. Bij de start van Duo+ is ingestemd met het oprichten van raadsledenplatform Duo+. Dit

<sup>51</sup> VNG (2021). Gewijzigde Wgr: versterkte rol raad en meer participatie: <https://vng.nl/nieuws/gewijzigde-wgr-versterkte-rol-raad-en-meer-participatie>

platform is opgericht als de communicatieschakel tussen het bestuur van Duo+ en de gemeenteraden. Van de gemeente Diemen zijn destijds drie raadsleden aangewezen als lid van het raadsledenplatform Duo+. Het raadsledenplatform is bedoeld 'ter ondersteuning aan het proces' en draagt geen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Vanuit haar rol deed zij wel periodiek verslag aan de eigen raden. Eén van de griffiers van de deelnemende gemeenten zou als secretaris aanwezig zijn bij de platformvergaderingen. De leden van het raadsledenplatform Duo+ kiezen een voorzitter en twee plaatsvervangende voorzitters.<sup>52</sup>

Uit de gesprekken blijkt dat het raadsledenplatform tegenwoordig een 'slapend bestaan' heeft. Bij de start van Duo+ was er meer behoefte aan informatie en afstemming met de gemeenteraden. Het raadsplatform bestaat momenteel nog wel, maar komt niet meer regelmatig bij elkaar omdat daar vanuit de raden geen behoefte meer aan is.<sup>53</sup> Met de raad van Diemen is op voorstel van de burgemeester afgesproken dat er in plaats daarvan themabijeenkomsten worden georganiseerd over taken die bij Duo+ belegd zijn. Voor de gemeente Diemen worden blijkens de gesprekken vanuit Duo+ vooral bijeenkomsten over informatieveiligheid georganiseerd.

### Duo+ kent een eigen P&C-cyclus

Rond mei en juni wordt de begroting van Duo+ vastgesteld, waar de raad steeds gelegenheid krijgt om een zienswijze in te dienen op voorstel van het college. In november komt de eerste begrotingswijziging aan de raad toe. De effecten van deze wijziging worden meegenomen in de kwartaalbrief die wordt doorgeleid naar de raad. Verder ontvangt de raad elk jaar de kadernota en de jaarrekening. Via de beleidscyclus en P&C-cyclus worden de inhoudelijke doelstellingen voor de taken geformuleerd, bijvoorbeeld: "In 2023 wordt het informatiebeveiligingsbeleid in samenspraak en overleg met de andere DUO-gemeenten opnieuw beschreven met daarin een aantal strategische keuzes."<sup>54</sup>

Via de P&C-cyclus stelt de raad kaders vast (programmabegroting), wordt er gerapporteerd (kwartaalbrieven) en wordt verantwoording afgelegd over de realisatie (jaarrekening). De gemeenteraad ontvangt daarnaast twee keer per jaar uitgebreide voortgangsrapportages vanuit (het bestuur) van Duo+. Voor de gemeenteraad van Diemen zijn alleen de paragrafen over bedrijfsvoering relevant. In de bijbehorende raadsvoorstellen wordt een toelichting gegeven op de voortgangsrapportage door het college. Hierin worden meestal ook de belangrijkste punten voor de gemeente Diemen aangestipt.

### Sinds 2021 zijn de voortgangsrapportages vernieuwd opgezet

Deze rapportages zijn door de jaren heen van vorm veranderd. Zo waren de voortgangsrapportages in het begin informerend en financieel van aard. Dit was niet direct toegesneden op de informatiebehoefte van de gemeenten en de gemeenteraad. Daarom is in 2021 gekozen om een tweedeling aan te brengen binnen de voortgangsrapportages. Het eerste deel van iedere rapportage gaat nu over de algemene ontwikkelingen binnen Duo+ en het tweede deel over de voortgang van de begroting, financiën en

---

<sup>52</sup> Raadsvoordracht en - besluit Instellen raadsledenplatform Duo+

<sup>53</sup> 1. Raadsvoordracht- en -besluit Financiële verordening, controleverordening en het controleprotocol met het normenkader Duo+

<sup>54</sup> Programmabegroting 2023 gemeente Diemen:

<https://programmabegroting2023.financielestukken.diemen.nl/paragrafen/bedrijfsvoering/informatieveiligheid>.

bedrijfsvoering.<sup>55</sup> Het idee hierachter is dat het meer recht doet aan de informatiebehoefte van alle geledingen. De twee delen tezamen voorzien het directie- en managementteam en het dagelijks bestuur van Duo+ van de nodige (sturings-)informatie, terwijl voor de Duo+ gemeenten en dan met name de gemeenteraden het eerste deel relevant is. Het tweede deel is voor de raden meer ondersteunde informatie over Duo+. Verder wordt er in de rapportages nu per programma over de voortgang van de voorgenomen taken gerapporteerd.<sup>56</sup>

## 4.2. Rolneming door de raad

### De formele rol van college en raad is helder

In het Bedrijfsplan Duo+ uit 2017 staat over de rol van de gemeenteraad dat de gemeenteraad in elke deelnemende gemeente het hoogste kaderstellende en controlerende orgaan blijft. Zij belast het college van B&W met de uitvoering. Ter ondersteuning van deze uitvoering beschikt het college over een eigen ambtelijke organisatie en voor een deel van het takenpakket over een gezamenlijke ambtelijke organisatie: Duo+. De lijnen van sturing en kaderstelling, verantwoording en controle blijven ongewijzigd. Dit betekent dat er verschillen kunnen zijn en blijven tussen het beleid van de individuele gemeenten, al naar gelang de politieke voorkeuren, de beleidsmatige ambities en de bestuurlijke opgaven van de drie gemeenten.<sup>57</sup>

### Kaderstelling en controle van raad blijft beperkt tot financiën

De gemeenteraad bespreekt het beleid ten aanzien van de taken die zijn uitbesteed aan Duo+ met het college. De raad stelt (op voorstel van het college) de kaders voor de uitvoering vast middels beleidsnota's waarin inhoudelijke doelstellingen zijn opgenomen, bijvoorbeeld op het gebied van maatschappelijk verantwoord inkopen. Het college maakt vervolgens afspraken met Duo+ over de uitvoering van de taken. De gemeenteraad heeft vanuit zijn kaderstellende rol geen directe sturing op de uitvoering. De gemeenteraad heeft wel verschillende instrumenten voor monitoring en bijsturing tot zijn beschikking. De raad kan schriftelijke vragen indienen en wanneer gewenst voorstellen van het college amenderen of hierover moties indienen. Uit de beschikbaar gestelde documentatie blijkt dat dit zeker het geval is voor de gemeenteraad van Diemen. Schriftelijke vragen zijn veelal technisch en/of financieel van aard. De vragen worden voornamelijk gesteld over de voortgangsrapportages, kwartaalrapportages en over de begroting. Een enkele maal wordt er een amendement ingediend (van financiële aard), maar blijkt de gevoerde gesprekken besluit de raad meestal conform de voorstellen van het college.

### De raad vindt het lastig om haar rol ten opzichte van Duo+ te bepalen

Het lijkt er op basis van de gesprekken momenteel op dat er een goede balans is tussen het raad en college. Door middel van de voortgangsrapportages krijgt de raad inzicht in de uitvoering van de door Duo+ uitgevoerde taken. De grote vraag is in hoeverre de raad (directe) invloed moet willen hebben op de bedrijfsvoering. Het college en de organisatie gaan in principe over de uitvoering. Uit de resultaten van de onder raadsleden uitgezette vragenlijst en de raadsworkshop komt naar voren dat de raad het lastig vindt om een eigen rol te bepalen ten opzichte van Duo+, maar tegelijkertijd ook tevreden is over

---

<sup>55</sup> Eerste voortgangsrapportage 2021 Duo+

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> 3. Bedrijfsplan Duo+ daadkrachtig en dichtbij

hoe de rolverdeling ten opzichte van het college in de praktijk wordt gebracht. Hier wordt in de volgende paragraaf nader op ingegaan.

### 4.3. Ervaring van de raad

#### Uitkomsten van de vragenlijst: tevredenheid over Duo+, maar knelpunten bij de eigen rolneming

In totaal hebben 14 raadsleden de vragenlijst ingevuld. Hiervan is het overgrote deel ook onderdeel van de coalitie, namelijk tien van de veertien. Er is maar één raadslid onder de invullers die ooit onderdeel is geweest van het raadsledenplatform.

Op een schaal van 1-5 zijn de invullers met een score van 3,6 tevreden over Duo+. Op alle andere onderdelen over tevredenheid over Duo+ wordt ook voldoende gescoord. In de toelichtingen komt naar voren dat het voor men niet heel zichtbaar is wat Duo+ doet, maar dat wat Duo+ doet goed gaat. De enige kritische noot is dat de inhoudelijke onderbouwing van brieven en de beantwoording op technische vragen kan worden verbeterd.

Op het gebied van de kaderstellende rol van de raad zijn de invullers kritischer. Geen één score komt boven de 2,9 gemiddeld uit op de onderdelen: sturen op de doelen van Duo+, tussentijds bijsturen van doelen voor Duo+ en de manier waarop er tussen gemeenten wordt samengewerkt binnen Duo+. Hoewel raadsleden aangeven in sommige gevallen gebruik te maken van het raadsinstrumentarium, scoren de raadsleden de frequentie van het indienen van (schriftelijke) vragen over Duo+ op 'zelden' tot 'soms.'

Inzake de informatievoorziening zijn de invullers redelijk positief. De informatievoorziening van het college wordt gescoord op 3,2. De informatievoorziening van Duo+ ligt iets lager op 2,9. De invullers zijn tevreden (79%) met de frequentie van voortgangsrapportages. Een klein deel (14%) geeft aan dat het vaker mag en (7%) vindt dat het minder vaak mag. Tien raadsleden zijn tevreden met de kwaliteit en vier niet. Uit de toelichting in de beantwoording van de open vragen komt naar voren dat er volgens raadsleden meer maatwerk geboden mag worden in de voortgangsrapportages, en dat verder men tevreden is of in beperkte mate inzicht heeft in de uitvoering door Duo+.

#### De raad is over het algemeen tevreden over Duo+

Voor dit onderzoek zijn de onderzoekers op 14 februari 2023 in gesprek gegaan met een afvaardiging van de raad. Hierin is stilgestaan bij de meerwaarde van Duo+, de rol van de raad, de informatievoorziening en de sturing vanuit de raad. De hierbij aanwezigen gaven hierbij aan dat er tevredenheid is over de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken door Duo+.

Op het gebied van rol van de raad wordt aangegeven dat de raad vooral aandacht heeft voor de financiën van Duo+, en de controlerende rol vooral invult wanneer er vanuit Duo+ of het college stukken worden aangeleverd. Wat betreft de informatievoorziening geeft de raad aan dat deze vaak een informeel karakter heeft en weinig sturingsmogelijkheden biedt. Het is voor raadsleden niet altijd duidelijk hoe bepaald wordt of aan de 3k's wordt voldaan. Er wordt aangegeven dat de zichtbaarheid van Duo+ verhoogd zou kunnen worden door middel van themabijeenkomsten. Het raadsledenplatform wordt niet gezien als een manier om de betrokkenheid van de raad bij Duo+ te vergroten, mede omdat hier beperkt animo voor is onder raadsleden.

Al met al is te stellen dat de raad volgens raadsleden zelf ruim voldoende geïnformeerd wordt door Duo+ en het college. Wel komt naar voren dat de raad graag meer strategisch en minder operationeel geïnformeerd zou willen worden. De rol van de raad is nu niet erg actief, wat voort lijkt te komen uit de algemene tevredenheid met Duo+ bij de gemeenteraad. Dit verklaart volgens raadsleden ook het slapend bestaan van het raadsledenplatform, hoewel ook wordt genoemd dat de hoge mate van doorloop in de gemeenteraad hier een rol bij speelt. Uiteindelijk is directe sturing op Duo+ door de raad volgens raadsleden niet nodig, omdat het puur om de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken gaat. Dit is volgens de raadsleden geen rol van de raad, maar de rol van het college.

# Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

## Gesprekspartners

Functie	Datum
Burgemeester Diemen Portefeuillehouder	25 november 2022
Strategisch financieel adviseur & accounthouder Duo+	28 november 2022
Gemeentesecretaris Diemen	28 november 2022
Directeur Duo+	12 december 2022
Concerncontroller en hoofd staf Duo+	17 februari 2023
Teamleider P&O Duo+ Directeur Bedrijfsvoering Duo+	Via vragenlijst
Teamleider I&A Duo+	2 februari 2023
Strategisch communicatieadviseur Diemen	6 februari 2023
Afvaardiging van de raad	14 februari 2023

## Geraadpleegde bronnen

In de lopende tekst is via voetnoten vermeld op welke documentatie de bevindingen zijn gebaseerd.

## Bijlage 2. Takenregister Duo+

<b>Pakket Bedrijfsvoering</b>		
<b>Taak</b>	<b>Deelnemende gemeente</b>	<b>Taak uitgevoerd vanaf</b>
ICT Informatisering & Automatisering	Alle deelnemers van Duo+	01-01-2016
Personeel & Organisatie	Alle deelnemers van Duo+	01-01-2016
Inkoop	Alle deelnemers van Duo+	01-01-2016
Communicatie	Alle deelnemers van Duo+	01-01-2016
Financiën	Alle deelnemers van Duo+	01-01-2016
Juridische zaken	Alle deelnemers van Duo+	01-01-2016
Onderdelen van Interne Dienstverlening	Alle deelnemers van Duo+	01-01-2016

<b>Pakket Buurt &amp; Burger</b>		
<b>Taak</b>	<b>Deelnemende gemeente</b>	<b>Taak uitgevoerd vanaf</b>
Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving	Ouder-Amstel en Uithoorn	01-01-2016
Dienstverlening	Ouder-Amstel en Uithoorn	01-01-2016
Beheer Openbare Ruimte	Ouder-Amstel en Uithoorn	01-01-2016
Sociale Zaken	Ouder-Amstel en Uithoorn	01-01-2016
Nieuwe uitvoeringstaken Sociaal Domein	Ouder-Amstel en Uithoorn	01-01-2016
Resterende onderdelen van Interne Dienstverlening	Ouder-Amstel en Uithoorn	01-01-2016



# Bijlage 3. Uitkomsten enquête raadsleden

## Uitkomsten vragenlijst

*Toelichtingen en open vragen zijn verwerkt in de beschrijvende analyse*

Beste deelnemer,

Met deze vragenlijst haalt de rekenkamer van Diemen input op voor het onderzoek naar Duo+. Centraal in het onderzoek staan de vragen op welke manier DUO+ uitvoering geeft aan haar doelen op het gebied van strategische samenwerking, kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid, welke rol de raad hierbij inneemt en welke lessen te trekken zijn voor de toekomst. Deze vragenlijst wordt aan raadsleden voorgelegd en richt zich dan ook vooral op de rol van de gemeenteraad bij Duo+.

Alvast dank voor uw deelname!

## Startvragen

*Graag stellen we u eerst een viertal vragen over uw rol binnen de gemeente Diemen.*

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: -

### 1. Hoeveel jaar bent u actief als gemeenteraadslid in Diemen?

- A. 36% sinds deze raadsperiode
- B. 64% minimaal de tweede raadsperiode

Vraagtype: meerkeuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: -

### 2. Voor welke partij bent u actief in de gemeente Diemen?

- |                                 |                     |
|---------------------------------|---------------------|
| A. GroenLinks                   | <u>3 raadsleden</u> |
| B. Ons Diemen                   | <u>1 raadslid</u>   |
| C. D66                          | <u>3 raadsleden</u> |
| D. VVD                          | <u>3 raadsleden</u> |
| E. PvdA                         | <u>2 raadsleden</u> |
| F. Ouderenpartij Diemen         | <u>1 raadslid</u>   |
| G. Onafhankelijke Partij Diemen | <u>1 raadslid</u>   |

Vraagtype: meerkeuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: -

### 3. Bent u als raadslid met uw fractie onderdeel van de oppositie of de coalitie?

- |                 |            |
|-----------------|------------|
| A. De oppositie | <u>29%</u> |
| B. De coalitie  | <u>71%</u> |

Vraagtype: meerkeuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: -

**4. Bent u als raadslid onderdeel van het raadsledenplatform Duo+?**

- A. Ja 7%
- B. Nee 93%

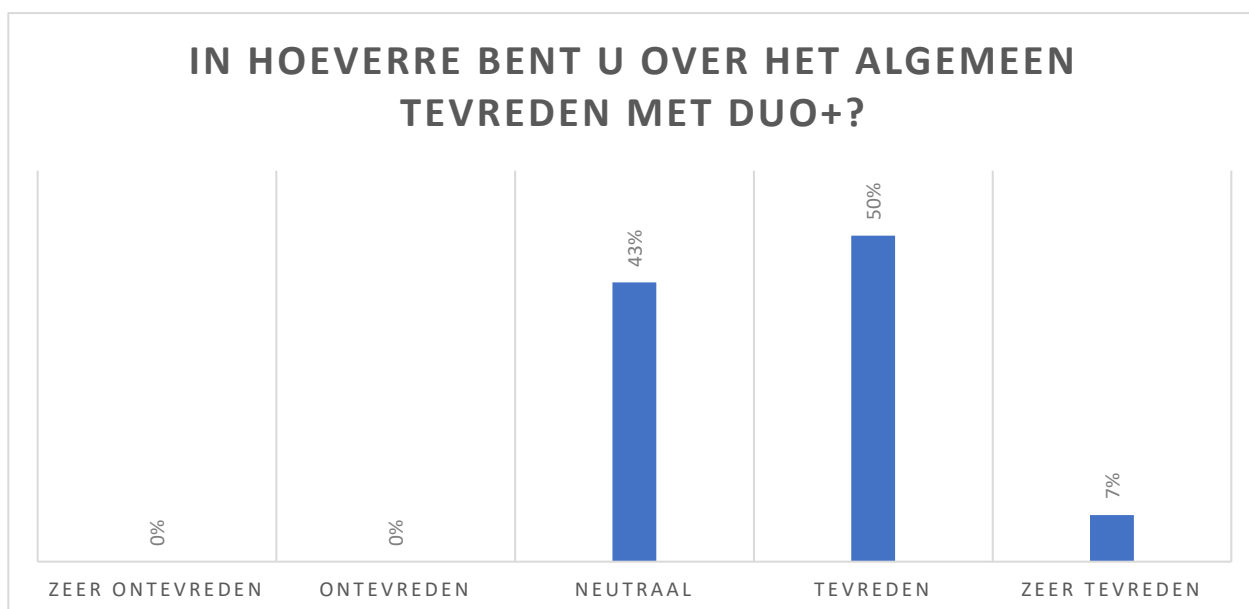
**Vragen over Duo+**

*Bij deze vragen gaat het over u tevredenheid op verschillende onderdelen bij Duo+. Hier is ook ruimte voor een toelichting.*

Vraagtype: slider en open vraag (toelichting) | Randomiseren: nee | Vraag filter:(likertschaal 1 -5) (zeer ontevreden - zeer tevreden) + ruimte voor toelichting

**5. In hoeverre bent u over het algemeen tevreden met Duo+?**

**(3,6 / 5)**



**6. In hoeverre bent u tevreden met de doelstellingen die gesteld zijn voor Duo? (3,6 / 5)**

- A. Zeer ontevreden: 0%
- B. Ontevreden: 7%
- C. Neutraal: 36%
- D. Tevreden: 50%
- E. Zeer tevreden: 7%

**7. In hoeverre bent u tevreden met de uitvoering van de taken door Duo+?**

**(3,7 / 5)**

- A. Zeer ontevreden: 0%
- B. Ontevreden: 0%
- C. Neutraal: 36%
- D. Tevreden: 57%
- E. Zeer tevreden: 7%

**8. In hoeverre bent u tevreden met de verantwoording door Duo+?**

**(3,4 / 5)**

- A. Zeer ontevreden: 0%
- B. Ontevreden: 14%
- C. Neutraal: 36%

- D. Tevreden: 50%
- E. Zeer tevreden: 0%

**9. In hoeverre bent u tevreden met de betrokkenheid van Duo+ bij de gemeente Diemen?**

**(3,4 / 5)**

- A. Zeer ontevreden: 0%
- B. Ontevreden: 7%
- C. Neutraal: 50%
- D. Tevreden: 43%
- E. Zeer tevreden: 0%

**10. In hoeverre bent u tevreden met de kosten die gemaakt worden door Duo+?**

**(3,2 / 5)**

- A. Zeer ontevreden: 0%
- B. Ontevreden: 14%
- C. Neutraal: 50%
- D. Tevreden: 36%
- E. Zeer tevreden: 0%

**11. In hoeverre bent u tevreden met de efficiency (verhouding tussen kosten en resultaten) van Duo+?**

**(3,3 / 5)**

- A. Zeer ontevreden: 0%
- B. Ontevreden: 7%
- C. Neutraal: 57%
- D. Tevreden: 36%
- E. Zeer tevreden: 0%

**12. In hoeverre bent u tevreden met de impact/doeltreffendheid die Duo+ maakt?**

**(3,4 / 5)**

- A. Zeer ontevreden: 0%
- B. Ontevreden: 7%
- C. Neutraal: 50%
- D. Tevreden: 43%
- E. Zeer tevreden: 0%

## Vragen over de kaderstellende rol van de raad bij DUO+

*Bij de kaderstellende rol gaat het over de invloed die u als raadslid hebt op de gemeenschappelijke regeling Duo+. Hiervoor heeft de raad de beschikking over verschillende instrumenten.*

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: (likertschaal 1-5)

**13. In hoeverre hebt u het idee dat u als gemeenteraadslid invloed kunt uitoefenen op:**

- A. Het sturen op de doelen van Duo+

**(2,6 / 5)**

- i. Onvoldoende 0%
- ii. Matig 50%
- iii. Voldoende 43%
- iv. Goed 7%
- v. Uitstekend 0%

- |  |                  |
|--|------------------|
| B. Het tussentijds bijsturen van doelen voor Duo+                      | <b>(2,4 / 5)</b> |
| i. Onvoldoende   | <u>0%</u>        |
| ii. Matig  | <u>64%</u>       |
| iii. Voldoende   | <u>29%</u>       |
| iv. Goed   | <u>7%</u>        |
| v. Uitstekend  | <u>0%</u>        |
| C. De manier waarop er binnen gemeenten wordt samengewerkt binnen Duo+ | <b>(2,9 / 5)</b> |
| i. Onvoldoende   | <u>0%</u>        |
| ii. Matig  | <u>29%</u>       |
| iii. Voldoende   | <u>50%</u>       |
| iv. Goed   | <u>21%</u>       |
| v. Uitstekend  | <u>0%</u>        |

Vraagtype: meerkeuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: -

**14. Ik, of mijn fractie, hebben gebruik gemaakt van de volgende instrumenten om te sturen op Duo+:**

- |                        |            |
|------------------------|------------|
| A. Mondelinge vraag    | <u>43%</u> |
| B. Schriftelijke vraag | <u>50%</u> |
| C. Motie               | <u>21%</u> |
| D. Amendement          | <u>0%</u>  |
| E. Initiatiefvoorstel  | <u>0%</u>  |
| F. Enquête             | <u>0%</u>  |

*NB: de score telt op groter dan 100%, omdat men meerdere antwoorden aan kon geven*

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: (likertschaal 1-5) (nooit - heel vaak)

**15. Hoe vaak stelt u vragen over zaken omtrent Duo+?**

- |           |            |
|-----------|------------|
| A. Nooit  | <u>0%</u>  |
| B. Zelden | <u>43%</u> |
| C. Soms   | <u>57%</u> |
| D. Vaak   | <u>0%</u>  |
| E. Altijd | <u>0%</u>  |

**Vragen over de controlerende rol van de raad bij Duo+**

*Deze vragen gaan over de controlerende rol van de raad bij Duo+. Bij de controlerende rol gaat het over de informatie die u als raadslid ontvangt over Duo+ om te toetsen of de doelen voldoende worden gerealiseerd.*

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: (likertschaal 1-5) (onvoldoende - uitstekend)

**16. Vindt u dat u genoeg wordt geïnformeerd door het college over Duo+?** (3,2 / 5)

- |                |            |
|----------------|------------|
| A. Onvoldoende | <u>0%</u>  |
| B. Matig       | <u>21%</u> |
| C. Voldoende   | <u>43%</u> |
| D. Goed        | <u>29%</u> |
| E. Uitstekend  | <u>7%</u>  |

Vraagtype: slidervraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: (likertschaal 1- 5) (onvoldoende - uitstekend)

**17. In hoeverre hebt u het idee dat u genoeg wordt geïnformeerd over Duo+ door Duo+ zelf?**

(2,8 / 5)

- |                |            |
|----------------|------------|
| A. Onvoldoende | <u>0%</u>  |
| B. Matig       | <u>36%</u> |
| C. Voldoende   | <u>43%</u> |
| D. Goed        | <u>21%</u> |
| E. Uitstekend  | <u>0%</u>  |

Vraagtype: meerkeuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: -

**18. Bent u tevreden met de frequentie van het ontvangen van voortgangsrapportages van Duo+?**

- |                         |            |
|-------------------------|------------|
| A. Ja                   | <u>79%</u> |
| B. Nee, het mag vaker.  | <u>14%</u> |
| C. Nee, het mag minder. | <u>7%</u>  |

Vraagtype: meerkeuze | Randomiseren: nee | Vraag filter: -

**19. Bent u tevreden met de kwaliteit van voortgangsrapportages van Duo+?**

- |        |            |
|--------|------------|
| A. Ja  | <u>71%</u> |
| B. Nee | <u>29%</u> |

## Slotvragen over de toekomst van Duo+

*Deze laatste vragen gaan over uw visie op de toekomst van Duo+. Daarnaast is hier de mogelijkheid om de onderzoekers nog informatie die u van belang acht mee te geven.*

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: -

**20. Wat ziet u als kansen voor Duo+ in de toekomst?**

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: -

**21. Wat ziet u als uitdagingen voor Duo+ in de toekomst?**

Vraagtype: open vraag | Randomiseren: nee | Vraag filter: -

**22. Wat zou u zelf nog willen meegeven voor het rekenkameronderzoek ten aanzien van Duo+?**

Hartelijk dank voor uw deelname!