



Denkers en doeners voor
de publieke sector

Eindrapport

GRSA2: duurzaam en robuust

Analyse en advies voor de herijking van de
fijnstructuur van de Gemeenschappelijke Regeling
Samenwerking A2-gemeenten.

Auteur(s)	drs. Stan van de Laar, Ben Maes MSc.
Versie	Definitief, 12 februari 2021
Plaats	Cranendonck/ Heeze-Leende/ Valkenswaard/ Eindhoven

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding en vraagstelling herijking fijnstructuur	4
1.2 Denkmodel en aanpak	4
2. Foto van de huidige context	7
2.1 De bestuurlijke kaders en uitgangspunten van GRSA2	7
2.2 De benoemde doelstellingen en bijbehorende randvoorwaarden van GRSA2	8
2.3 De financiële en formatieve taakstelling nader toegelicht	9
2.4 De huidige governance, structuur en sturing GRSA2 in beeld	9
2.5 De actuele formatieomvang van GRSA2	10
3. 15 bevindingen bij fijnstructuur GRSA2	12
3.1 Formatief normpercentage van 28,36% is eind 2020 door GRSA2 behaald	12
3.2 GRSA2 is niet gecompenseerd voor toename formatie in primaire proces gemeenten	13
3.3 Realisatie financiële taakstelling is in lijn met realisatie formatief normpercentage	13
3.4 Binnen GRSA2 is geen formatieve ruimte voor doorontwikkeling en innovatie	14
3.5 Uit benchmark blijkt eveneens dat GRSA2 minder formatie heeft dan vergelijkbare gemeenten	15
3.6 Uitvoeringsbudgetten zijn nog niet volledig ingebracht; remt flexibiliteit en potentieel	15
3.7 'Couleur locale' wordt door gemeenten als opdrachtgever (te) breed geïnterpreteerd	16
3.8 Uitgangspunt 'wat je inbrengt, krijg je terug' knelt vier jaar na start samenwerking	16
3.9 De verbinding tussen bedrijfsvoering en primaire processen kan sterker tot uiting komen	16
3.10 De knip tussen advies, beleid en uitvoering binnen GRSA2 werkt met wisselend succes	16
3.11 Geen impuls merkbaar van krachtenbundeling bestuurs- en managementondersteuning	16
3.12 Ook de krachtenbundeling op communicatieadvies leidt beperkt tot kwaliteitsimpulsen	17
3.13 Capaciteit Werk & Inkomen is niet berekend op de transformatie in het sociaal domein	17
3.14 De 'specials' zijn in aantal gevallen niet zo 'speciaal'	18
3.15 Uiteenlopende verwachtingen tussen GRSA2 en gemeenten over aard van de dienstverlening	18
4. Ontwikkelingen bedrijfsvoering en primaire processen	20
4.1 De trends en ontwikkelingen in de bedrijfsvoering en de impact op GRSA2	20
4.2 De trends en ontwikkelingen in het primaire proces en de impact op GRSA2	23
5. 15 adviezen voor een duurzame en robuuste fijnstructuur GRSA2	26
5.1 Herbevestig: GRSA2 verzorgt alle bedrijfsvoering én Werk & Inkomen voor drie gemeenten	26
5.2 Beëindig per direct de financiële taakstelling van GRSA2	26
5.3 Richt proces in tot verdere overheveling van uitvoeringsbudgetten naar GRSA2	26
5.4 Geef, conform oorspronkelijke uitgangspunten, impuls aan harmonisatie	27
5.5 Beleid en uitvoering binnen GRSA2 nóg beter verbinden, zonder structuuraanpassing	27
5.6 Geef impuls aan klantteams: breng klant aan tafel en zorg voor strategische agendasetting	28



5.7 Maak de structurele specials van drie gemeenten onderdeel van de reguliere taakuitvoering	28
5.8 Zet in op beweging binnen GRSA2 van operationeel/ tactisch naar tactisch/ strategisch.....	29
5.9 Kom tot ontwikkelplannen, strategische personeelsplanning en vlootschouw per domein	29
5.10 Geef GRSA2 de komende jaren een formatieve impuls om de basis op orde te krijgen	29
5.11 Financieel effect van aanbevelingen op begrote loonsom GRSA2	30
5.12 Wettelijke ontwikkelingen en bestuurlijke ambities situationeel oplossen voor GRSA2	30
5.13 Stel een nieuw normpercentage vast voor formatieomvang GRSA2	31
5.14 Kritische beschouwing governance nodig: verlicht aansturing en borg rolzuiverheid.....	31
5.15 De routekaart naar een duurzame en robuuste fijnstructuur GRSA2	32

Bijlagen

A. Geïnterviewde personen.....	34
B. Geraadpleegde documenten	35
C. Overzicht formatie 2020 t.o.v. ontwikkelpad fijnstructuur 2017.....	36
D. Indicatieve beweging formatie 2022-2025 als gevolg van ontwikkelingen	40



Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij beknopt in op de aanleiding en vraagstelling ten aanzien van de herijking van de fijnstructuur. Tevens presenteren wij in dit hoofdstuk het door ons gehanteerde denkmodel en onze onderzoeksaanpak.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling herijking fijnstructuur

In de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2 Gemeenten (GRSA2) zijn alle taken op het gebied van bedrijfsvoering én Werk & Inkomen van de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard ondergebracht. Deze drie samenwerkende gemeenten in GRSA2-verband constateren dat veranderende behoeften van inwoners en (maatschappelijk) ondernemers, majeure externe ontwikkelingen en politiek-bestuurlijke ambities invloed hebben op de gemeentelijke taakuitvoering; het primaire proces. Als gevolg hiervan worden nu en in de nabije toekomst ook andere eisen gesteld aan de ondersteuning van dit primaire proces vanuit de bedrijfsvoeringstaken.

GRSA2 wenst, in lijn met deze veranderende omgeving en vanuit autonome trends en ontwikkelingen op het vlak van bedrijfsvoering, als samenwerkingsverband effectief op deze actualiteit en de nabije toekomst in te spelen. Het bestuur van GRSA2 heeft om deze reden aan zijn directieraad opdracht gegeven om in kaart te (laten) brengen wat de impact van deze trends en ontwikkelingen is op de dienstverlening vanuit GRSA2.

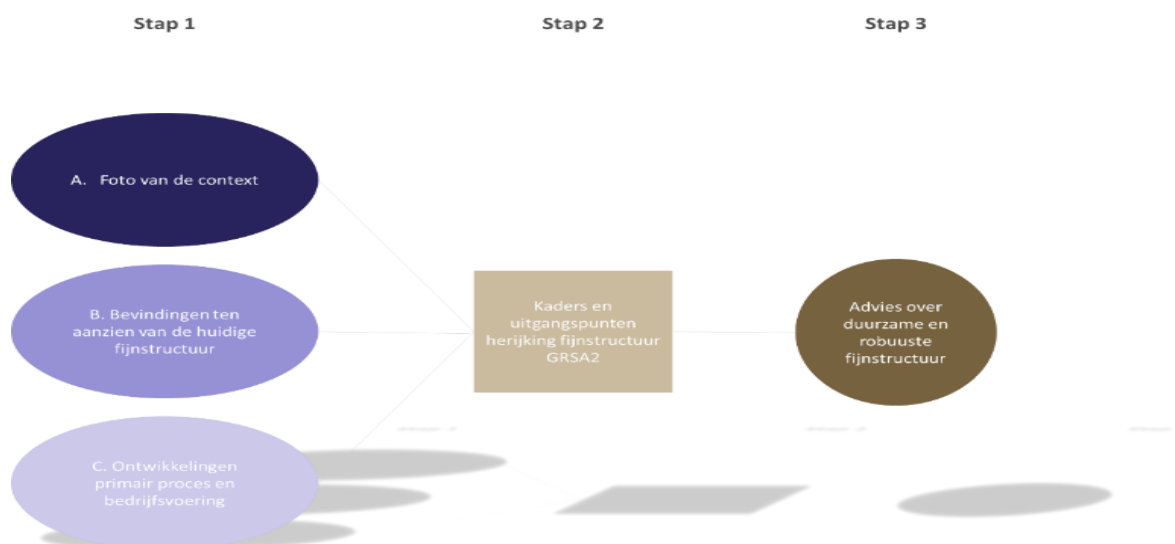
In opdracht van de directieraad is een ambtelijke projectgroep samengesteld, vanuit zowel GRSA2 als vanuit de drie gemeenten, om dit vraagstuk op te pakken. Onder begeleiding van deze projectgroep heeft bureau & Van de Laar een analyse gemaakt van de vraag: 'Wat is nodig om tot een robuuste en duurzame fijnstructuur voor GRSA2 te komen?' en zijn uitgangspunten gevraagd voor een hernieuwde producten- en dienstencatalogus (PDC) en dienstverleningsovereenkomst (DVO). Meer concreet wordt onder 'robuuste en duurzame fijnstructuur' verstaan: een organisatie die in omvang en kwaliteit...

- ...aansluit op de klantwensen vanuit de drie gemeenten en op de actuele situatie; omvang primair proces en trends en ontwikkelingen in primair process en in de bedrijfsvoering;
- ...voldoende flexibel is om mee te bewegen met interne en externe trends en ontwikkelingen;
- ...een goede balans kent tussen werkgeverschap, dienstverlening en efficiency.

Voorliggend eindrapport omvat de analyse van de huidige fijnstructuur GRSA2, een schets van de trends en ontwikkelingen en aanbevelingen om te komen tot een robuuste en duurzame fijnstructuur GRSA2.

1.2 Denkmodel en aanpak

Om te komen tot een analyse en advies inzake een robuuste en duurzame fijnstructuur van GRSA2, is een aanpak gevolgd op basis van onderstaand denkmodel:



In stap 1 is een analyse gemaakt van de huidige situatie en brengen wij de te verwachten ontwikkelingen met impact op de toekomstige fijnstructuur van GRSA2 in kaart. Eerst maken wij 'een foto' van de context waarbinnen GRSA2 opereert en de kaders en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de huidige fijnstructuur. Vervolgens benoemen wij bij onze bevindingen de geconstateerde knelpunten, wensen en verlangens ten aanzien van de huidige en toekomstige fijnstructuur. Tenslotte brengen wij de relevante trends en ontwikkelingen die impact hebben op de herijking van de fijnstructuur in kaart.

Stap 1 is uitgevoerd op basis van een uitgebreide documentenanalyse en een verdiepende gespreksronde binnen GRSA2 en de drie klantorganisaties. Om de ontwikkelingen in het primair proces en de bedrijfsvoering voor de komende jaren in beeld te brengen (stap 1C) zijn documenten van GRSA2 en externe trendrapportages geanalyseerd en zijn werksessies belegd binnen GRSA2 en met vertegenwoordiging van de drie gemeenten.

Stap 2 betreft een expertmatige analyse, vanuit de bevindingen in stap 1: welke kaders en uitgangspunten zijn ons inziens nodig om te komen tot een duurzame en robuuste fijnstructuur? Deze kaders en uitgangspunten dienen enerzijds als vertrekpunt voor ons advies voor een duurzame en robuuste fijnstructuur en anderzijds als de te hanteren uitgangspunten voor de herijking van de DVO en PDC.

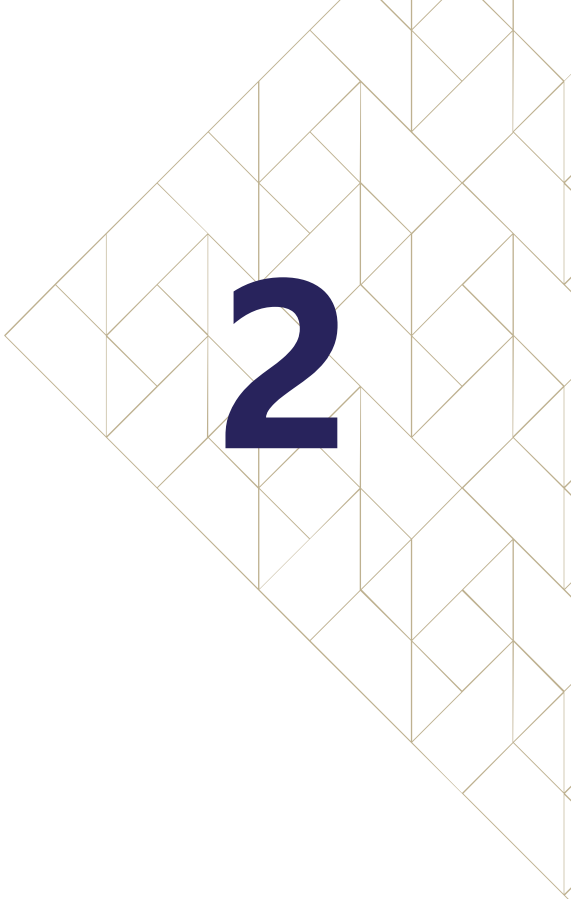
Stap 3 betreft ons advies. Dit advies volgt vanuit de bevindingen en de kaders en uitgangspunten. Ons advies is gecompleteerd met de te verwachten formatieve en financiële effecten van de herijking van de fijnstructuur.

Voorliggend rapport is opgebouwd langs voornoemde stappen. Waarbij hoofdstukken 2, 3 en 4 ingaan op de drie componenten van stap 1, respectievelijk: foto huidige situatie, bevindingen en trends en ontwikkelingen. Stap 2 (advies herijking kaders en uitgangspunten) en stap 3 (advies fijnstructuur) presenteren wij in hoofdstuk 5. Ook gaat hoofdstuk 5 in op de formatieve en financiële doorvertaling van ons advies.

Een projectgroep met daarin een vertegenwoordiging vanuit GRSA2 en de drie gemeenten heeft periodiek meegekeken naar de door bureau & Van de Laar gevolgde aanpak en doorlopen proces. Dit rapport is in conceptversies besproken met deze projectgroep, het OGON-overleg en de directieraad. Besprekingen om de feitelijke juistheid en de volledigheid van het rapport te toetsen en om samen het rapport te verfijnen naar aansluiting op de vraagstelling. De onafhankelijkheid van de analyse van het bureau is in deze besprekingen bewaakt.

Dit eindrapport is door de directieraad, via de poho's bedrijfsvoering en werk & inkomen, aangeboden aan het bestuur van GRSA2. Aan het bestuur de vraag om tot een principebesluit te komen inzake de herijking van de fijnstructuur van GRSA2, door de vernoemde aanbevelingen in hoofdstuk 5 over te nemen.





2

Foto van de huidige context

In dit hoofdstuk schetsen wij beknopt de context waarin GRSA2 opereert. We gaan in op de oorspronkelijke bestuurlijke kaders en uitgangspunten, de doelstellingen en bijbehorende randvoorwaarden van GRSA2. Ook beschrijven wij de governance, structuur en sturing van GRSA2. Tenslotte volgt een weergave van de huidige capaciteit van GRSA2 per domein.

2. Foto van de huidige context

2.1 De bestuurlijke kaders en uitgangspunten van GRSA2

De gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard hebben de ambitie – met behoud van eigen identiteit en autonomie – een hoge kwaliteit van dienstverlening te bieden aan hun inwoners, ondernemers en instellingen. Om de balans tussen kosten en kwaliteit te bewaken en kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties te beperken, spraken de gemeenten reeds in 2004 de intentie tot vergaande samenwerking naar elkaar uit.

Sinds 1 april 2012 heeft deze onderlinge samenwerking een eigenstandig juridisch fundament in de vorm van GRSA2. Daarin zijn destijds de taken en middelen op het terrein van Werk en Inkomen, Juridische zaken en Informatisering en Automatisering ondergebracht.

In het Koersdocument en het Implementatieplan “Nog krachtiger en dichterbij” (2014) zijn vervolgens plannen uitgewerkt om alle bedrijfsvoeringstaken en taken op het domein van Werk & Inkomen binnen GRSA2 te beleggen. Na politiek-bestuurlijke besluitvorming over van dit Koersdocument en het Implementatieplan in oktober 2015 is de organisatie in haar huidige vorm en omvang operationeel sinds 1 januari 2017.

In het Koersdocument zijn de onderstaande tien bestuurlijke kaders en uitgangspunten geformuleerd, die tezamen als fundament dienen voor de inrichtingen werkwijze van GRSA2:

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



Kaders en uitgangspunten GRSA2 (koersdocument)	
7. Ten behoeve van een zorgvuldige politiek-bestuurlijke besluitvorming bestaat aan de voorzijde van het in te zetten proces transparantie over zowel de inhoud van als het proces tot de doorontwikkeling van de samenwerking.	9. De samenwerking wordt bestuurlijk-juridisch en ambtelijk eenvoudig en transparant ingericht. De governance-structuur is passend bij het type taak dat in de samenwerking is belegd (bedrijfsvoering), sluit aan bij de wens van 'grip' vanuit de individuele gemeenten en houdt waar mogelijk rekening met het voorkomen van bestuurlijke en ambtelijke drukte en coördinatielast.
8. De juridische, bestuurlijke en ambtelijke organisatievorm kenmerkt zich in al haar facetten door efficiency en nabijheid. Nabijheid komt tot uiting in zowel fysieke zin (door de wijze van huisvesting) als ook in gevoelsmatige zin; medewerkers kennen de gemeenten en haar (interne) klanten, herkennen de klantvragen en spelen hier proactief op in.	10. De samenwerking leidt niet structureel tot nadeelgemeenten in financiële zin. Er wordt gezocht naar een passende eenvoudige en uniforme verdeelsystematiek.

2.2 De benoemde doelstellingen en bijbehorende randvoorwaarden van GRSA2

Op basis van de kaders en uitgangspunten uit het koersdocument en het implementatieplan is de huidige fijnstructuur van GRSA2 uitgewerkt die ten grondslag ligt aan de huidige inrichting van GRSA2. De fijnstructuur is in 2016 aangeboden aan het Algemeen Bestuur van GRSA2. Belangrijk te vermelden is dat de fijnstructuur zich alleen op de bedrijfsvoeringstaken richt. De organisatie van het taakveld Werk & Inkomen is geen onderdeel van de in 2016 uitgewerkte fijnstructuur.

In de aanbiedingsnotitie behorend bij de fijnstructuur wordt gesteld dat er twee hoofddoelen voor GRSA2 zijn, namelijk:

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

Om de benoemde doelstellingen te bereiken zijn de volgende zeven randvoorwaarden benoemd in de fijnstructuur:

- a. Het slagen van GRSA2 en de samenwerking is een gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- b. Er is sprake van 'wij' en niet van 'wij, zij en jullie';
- c. Acteren als één gemeente van 70.000 inwoners;
- d. Samenwerken is samen veranderen;
- e. Goed werkgeverschap;
- f. Harmoniseren en standaardiseren, tenzij...;
- g. Uitvoeringsbudgetten naar GRSA2, tenzij...;
- h. Verplichte winkelnering.



2.3 De financiële en formatieve taakstelling nader toegelicht

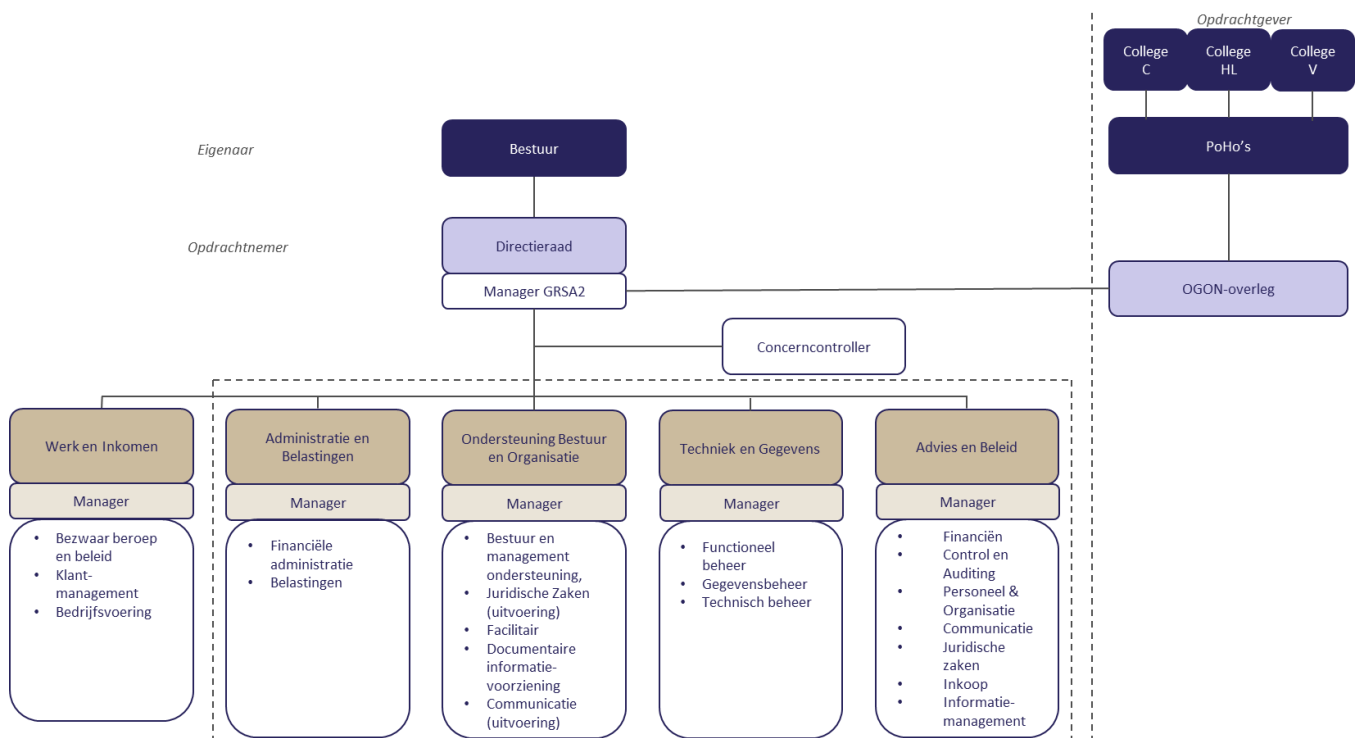
In zowel het implementatieplan als de fijnstructuur is aangegeven dat de efficiencybesparing voornamelijk dient te worden bereikt door inkrimping van de formatie van GRSA2. Uit het implementatieplan en de fijnstructuur blijkt dat circa EUR 1 miljoen besparing moet volgen uit de daling van loonkosten en bijbehorende personeelskosten. De resterende EUR 0,1 miljoen moet volgen uit een krimp in de overige budgetten.

De berekening van de besparing uit het implementatieplan is gekoppeld aan een normpercentage voor de omvang van de bedrijfsvoeringsfuncties. Dit normpercentage wordt bepaald door de omvang van de bedrijfsvoeringsfuncties in GRSA2 af te zetten tegen de formatie binnen de drie gemeenten. Door de omvang van deze bedrijfsvoeringsfuncties in zes jaar geleidelijk af te bouwen van 29,5% (2017) tot het normpercentage van 27% (2022) zou de financiële taakstelling worden gerealiseerd. Hierbij is, onder andere, aangenomen dat sprake zou zijn van harmonisatie van werkprocessen en systemen en zowel beleid als ambitieniveau ongewijzigd zouden blijven.

In de begroting 2017 is het normpercentage gewijzigd als gevolg van ontwikkelingen in de periode tussen het implementatieplan en het uitwerken van de (eerste GRSA2) begroting 2017. Door de uniforme toepassing van de GR-tekst voor de overheveling van taken, formatie en budgetten gaat er bij de start van GRSA2 meer formatie over van de drie gemeenten naar GRSA2 dan voorzien in het implementatieplan. Bovendien zijn in het implementatieplan cao-stijgingen en inflatie buiten beschouwing gelaten. In de begroting 2017 is hier meerjarig wel rekening mee gehouden. Omdat besloten is vast te houden aan de taakstelling van EUR 1,1 mln. zou het overheadpercentage in 2022 niet uitkomen op 27%, zoals in het implementatieplan staat, maar op 28,36%: het herijkte normpercentage.

2.4 De huidige governance, structuur en sturing GRSA2 in beeld

Het organogram van GRSA2 is hieronder uiteengezet:



De eigenaar van GRSA2 is het bestuur. Het bestuur bestaat uit de drie voltallige colleges van B&W. De colleges van de individuele gemeenten zijn opdrachtgever van GRSA2. GRSA2 voert als opdrachtnemer de opdrachten van de colleges uit. De opdrachtnemersrol is belegd bij de directieraad van GRSA2, die bestaat uit de gemeentesecretarissen. De manager GRSA2 neemt deel aan de vergaderingen van de directieraad, maar heeft geen stemrecht. De rol van manager GRSA2 wordt momenteel niet ingevuld. GRSA2 wordt daarom vertegenwoordigd door een vertegenwoordiging van het management van de verschillende afdelingen bij zowel de directieraad als het OGON.

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

Hierbij is een stippellijn getekend om alle afdelingen heen, behalve om Werk & Inkomen. Werk & Inkomen kent formeel dezelfde governancestructuur als de andere afdelingen binnen GRSA2. Echter is door GRSA2 mede naar aanleiding van een evaluatie van Berenschot uit 2018 geconstateerd dat de bestuurlijke en ambtelijke borging van Werk & Inkomen vanuit GRSA2 in de huidige governance een aandachtspunt is. Om deze te verbeteren is onlangs een verbetervoorstel bestuurlijk vastgesteld, waarbij besloten is de bestaande governance te handhaven. De bestuurlijke betrokkenheid is vergroot door een directe verbinding tussen Werk & Inkomen en het Poho Sociaal Domein A2.

In de huidige organisatiestructuur zijn voor de bedrijfsvoering (met uitzondering van P&O) beleid en advies en uitvoering van elkaar gescheiden. De advies- en beleids capaciteit voor de bedrijfsvoering is ondergebracht bij de afdeling Advies en Beleid. De andere afdelingen met betrekking tot bedrijfsvoering zijn primair uitvoeringsafdelingen. Hierbij is tot op zekere hoogte wel onderscheid gemaakt op inhoudelijke domeinen. Voor Werk & Inkomen zijn beleid, advies en uitvoering wel samen in één afdeling gepositioneerd.

2.5 De actuele formatieomvang van GRSA2

In de onderstaande tabel is de huidige formatie van GRSA2 per inhoudelijk domein weergegeven. Dit betreft dus per domein (dus niet geordend naar de organisatiestructuur van GRSA2) zowel de capaciteit voor beleid, advies als uitvoering:

Domein GRSA2	Formatie in fte
Staf	9,89
Financiën en belastingen	36,29
I&A	35,00
Documentaire informatievoorziening	14,73
Juridische zaken	8,91
Facilitaire zaken	11,82
Bestuurs- en managementondersteuning	9,60
P&O	9,39
Communicatie	10,39
Werk & Inkomen	32,74
Totaal	178,76

Peildatum: 31-12-2020



15 bevindingen bij fijnstructuur GRSA2

In dit hoofdstuk presenteren wij onze bevindingen over de huidige fijnstructuur van GRSA2. Op basis van een analyse van feiten en meningen zetten wij onze (expertmatige) bevindingen over de werking en inrichting van de fijnstructuur op een rij.

3. 15 bevindingen bij fijnstructuur GRSA2

Er gaat veel goed binnen GRSA2 en in de samenwerking met en tussen de verschillende gemeenten. Overwegend is dan ook sprake van waardering voor de professionaliteit en betrokkenheid van alle betrokkenen binnen GRSA2. Sinds 2017 is een knappe prestatie geleverd en bestaat er een relatieve 'rust' rondom het samenwerkingsverband. Daar waar we op vele andere plekken in het land fundamentele discussies over de toekomst en financiering van ambtelijke samenwerkingsverbanden zien. Koester deze 'rust' en het fundament van de samenwerking, is ons devies.

Echter, gegeven de voorliggende vraag om te komen tot een herijking van de fijnstructuur, leggen wij in onze bevindingen de focus op ervaren knelpunten in de werking en inrichting van de huidige fijnstructuur. Met als doel deze knelpunten in onderhavige herijking te reduceren of weg te nemen.

3.1 Formatief normpercentage van 28,36% is eind 2020 door GRSA2 behaald

We starten onze bevindingen met een voorname constatering: het formatieve normpercentage, zoals vastgesteld in de begroting 2017 van GRSA2, van 28,36% is eind 2020 gerealiseerd door GRSA2. Dit terwijl de doelstelling daarvoor lag op einde 2022.

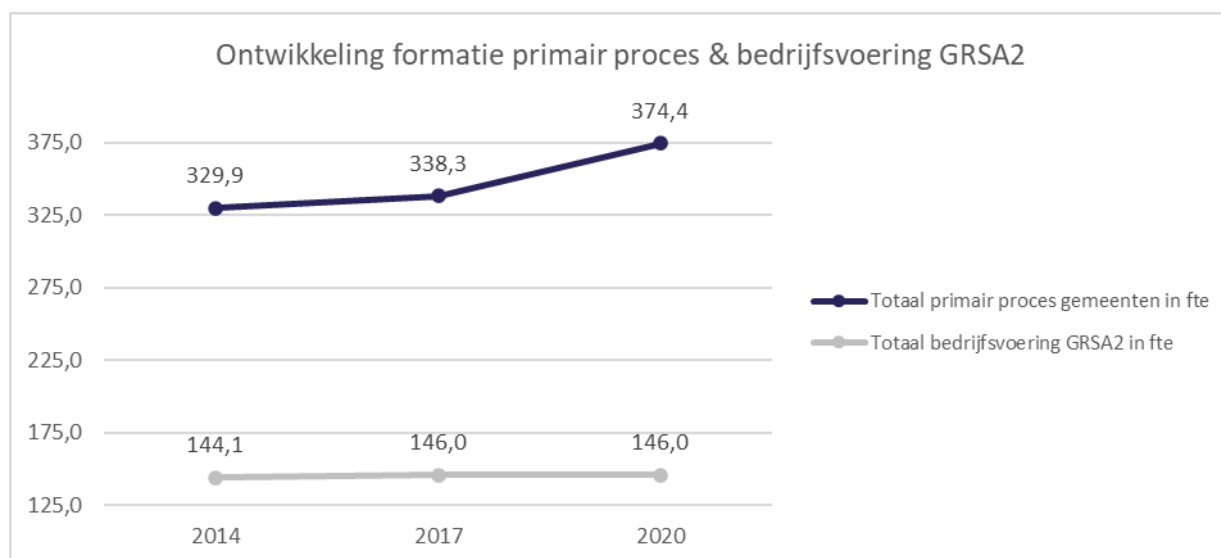
Onderstaande tabel maakt de ontwikkeling in de verhouding tussen de totale formatie (drie gemeenten én GRSA2) versus de formatie op de bedrijfsvoering in GRSA2 inzichtelijk. Dit over de periode 2014 (ijkmoment voor vorming GRSA2), via 2017 (startbegroting GRSA2) tot en met de actuele situatie, (einde) 2020:

	2014*	2017*	2020**
Formatie bedrijfsvoering t.o.v. totaal aantal fte (in %)	30,4%	30,1%	28,1%

*Bron: Evaluatie GRSA2 Berenschot (2018)

**Bron: Realisatiecijfers GRSA2 – peildatum 31-12-2020

De verhouding tussen de formatie in bedrijfsvoering versus totaal aantal formatieplaatsen (drie gemeenten en GRSA2 samen) is onder het normpercentage gekomen, met name omdat de formatie in de drie gemeenten is toegenomen over de periode 2014 – 2020. Dit terwijl de formatie in GRSA2 nagenoeg gelijk is gebleven. Zie onderstaande grafiek:



Hoewel een normpercentage richtinggevend werkt voor de formatieve omvang van de bedrijfsvoering in GRSA2 in relatie tot het primair proces, plaatsen wij een kritische kanttekening bij de huidige definitie van het normpercentage. Op het moment dat één gemeente, uit ambitie of vanuit historische inbreng, een verhoudingsgewijs grotere claim legt op de formatie van GRSA2 (bijvoorbeeld cateringmedewerkers, communicatiecapaciteit) dan legt dit een claim op het normpercentage en daarmee drukt het de beschikbare capaciteit voor alle drie de gemeenten op andere taakvelden. Bovendien moet uit het normpercentage ook de ontstane extra capaciteitsbehoefte worden gedekt die is ontstaan vanuit de coördinatielast om de aparte entiteit GRSA2 te bedienen, met een eigen sturingstructuur en P&C-cyclus en extra overlegmomenten ter afstemming met de drie opdrachtgevende gemeenten.

3.2 GRSA2 is niet gecompenseerd voor toename formatie in primaire proces gemeenten

In het Implementatieplan van GRSA2 is opgenomen dat de omvang van de formatie op bedrijfsvoeringstaken zou meebewegen bij verschuivingen in het primair proces, juist door het hanteren van het normpercentage. Dit is echter niet gebeurd, zoals reeds aangetoond in voorgaande bevinding 3.1: het primaire proces is formatief toegenomen, terwijl de formatie voor GRSA2 grofweg gelijk is gebleven. Wanneer wij deze 'trap-op-trap-af' systematiek hanteren, conform het implementatieplan, zien wij het volgende beeld ontstaan:

	2017
Toename in de formatie in het primair proces van drie gemeenten (in fte, waarbij 2020 afgezet tegen startjaar GRSA2: 2017)	36,1
Gemiddelde begrote loonkosten bedrijfsvoering (per fte, x1000)*	69,38
Normpercentage bedrijfsvoering	28,36%
Aanvullend benodigde formatie GRSA2, conform 'trapje-op-trapje-af' systematiek	10,24
Niet toegekende middelen aan GRSA2 (EUR x1000)	711

*Begrote loonkosten bedrijfsvoering 2020 (EUR 10,131 MLN) gedeeld door formatie bedrijfsvoering (146,02 fte)

In de tabel is te zien dat de begroting van GRSA2 ten opzichte van de startsituatie in 2017, bij toepassing van de 'trapje-op-trapje-af' systematiek, ter compensatie van de groei in het primaire proces circa EUR 711k hoger had moeten zijn. Hierdoor stellen wij dat GRSA2 impliciet EUR 711k taakstelling in structurele zin heeft gerealiseerd.

3.3 Realisatie financiële taakstelling is in lijn met realisatie formatief normpercentage

De financiële taakstelling van EUR 1,1 mln. is bij de start van GRSA2 geformuleerd als 'afgeleide' van het normpercentage. De formatieve krimp die GRSA2 zou moeten realiseren om op het normpercentage uit te komen zou, aangevuld met enkele efficiencyvoordelen in de uitvoeringskosten, optellen tot EUR 1,1 mln. De gemeenteraden hebben deze taakstelling vervolgens op dát moment ingeboekt in hun meerjarenbegrotingen.

Echter, in de praktijk is 'de koppeling' tussen het normpercentage en de financiële taakstelling losgelaten. Het formatieve normpercentage is gerealiseerd, zie 3.1. Echter, van de financiële taakstelling staat voor de boekjaren 2021 en 2022 – in tegenstelling tot onze bevinding in 3.2, nog circa EUR 962k structureel open voor GRSA2. Er is structuur 138k van de taakstelling gerealiseerd, door een kleine formatieve krimp. Over de jaren 2017 tot en met 2020 is de taakstelling vooral dus met incidentele middelen gerealiseerd. Deze situatie gaat voorbij aan de oorspronkelijke redenering onder de financiële taakstelling: het was een afgeleide van de formatieve norm, geen doel op zich. Bovendien is de trapje-op-trapje-af systematiek nooit begrotingstechnisch doorgevoerd.



Bij het invullen van de financiële taakstelling constateren wij aanvullend:

- De taakstelling realiseren door een structurele daling van de personeelslasten wordt bemoeilijkt door de hoge inhuurlasten op moeilijk vervulbare vacatures. Zowel de jaarrekening van 2018 en 2019 en de meest recente financiële doorkijk uit 2020 laat overschrijdingen van de personeelslasten zien, die mede het gevolg zijn van de hoge inhuurlasten in vergelijking met een begrote vaste formatieplaats.
- De taakstelling is jaarlijks gerealiseerd op basis van besparingen in de incidentele middelen. En bovendien door besparingen op andere dan personele lasten. Zo wordt in de jaarrekening 2019 aangegeven dat realisatie van de taakstelling voor 2019 mede het gevolg is van vertragingen in de uitvoering van de I&A-ontwikkelingen. De taakstelling op deze manier invullen is mogelijk omdat de taakstelling op de volledige begroting van GRSA2 drukt in de vorm van negatief budget en dus is opgenomen als een separate post. Maar de taakstelling wordt dus niet, zoals oorspronkelijk beoogd, grotendeels verdisconteerd in een jaarlijkse daling van de personeelslasten. De taakstelling op deze manier realiseren zien wij niet als een structurele oplossing, omdat dit ons inziens de doorontwikkeling van GRSA2 remt.
- Niet transparant c.q. niet aantoonbaar is óf er als gevolg van de samenwerking in GRSA2-verband besparing zijn gerealiseerd in de primaire processen en/ of de uitvoeringsbudgetten van de drie gemeenten, welke niet zijn gekwantificeerd en niet zijn toegekend aan de taakstelling GRSA2.
- Niet transparant c.q. niet aantoonbaar is óf er sprake is van minder meerkosten als gevolg van de samenwerking in GRSA2-verband: zijn de lasten voor bedrijfsvoering en de gedane investeringen lager uitgevallen dan in een situatie van drie gemeenten, zonder samenwerking, het geval zou zijn geweest?

3.4 Binnen GRSA2 is geen formatieve ruimte voor doorontwikkeling en innovatie

Vanuit GRSA2 moet meer werk worden verzet, met een gelijkblijvende capaciteit. Enerzijds doordat de taken en formatie in de primaire processen van de drie gemeenten, als gevolg van maatschappelijke trends en ontwikkelingen, wetgeving en politiek-bestuurlijke ambities, zijn toegenomen. Anderzijds omdat er autonome ontwikkelingen in de bedrijfsvoering en binnen GRSA2 zijn, die om extra capaciteit vragen. Bovendien zijn er verschillende maatschappelijke ontwikkelingen gaande, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en de energietransitie, die er potentieel voor zorgen dat de formatie van gemeenten de komende jaren doorgroeit. Bij een gelijkblijvende formatie voor GRSA2 houdt dit in dat er onvermijdelijk kwaliteitsverlies optreedt in de dienstverlening aan de gemeenten. GRSA2 komt nu reeds vrijwel alleen toe aan beheer. Doorontwikkeling en innovatie is met de huidige capaciteit vrijwel onmogelijk.

Het gevoel van de noodzaak tot het verzetten van meer werk met dezelfde capaciteit ('meningen') wordt bevestigd in de cijfers ('feiten'). We zagen dat reeds in bevindingen 3.1 en 3.2. Navolgende tabel laat de ontwikkeling van de formatie GRSA2 en de drie gemeenten zien in drie peiljaren. Hierin is te zien dat, hoewel de begrote formatie voor GRSA2 licht is toegenomen ten opzichte van 2014, de formatie in de primaire processen bij de gemeenten in verhouding is gegroeid:



	2014*	2017*	2020**
Totaal formatie primaire processen A2-gemeenten fte	329,9	338,3	374,4
<i>Procentuele verandering primair proces</i>		+2,5%	+10,7%
Bedrijfsvoering A2-gemeenten in fte	120,0	0,0	0,0
Bedrijfsvoering GRSA2 in fte	24,1	146,0	146,0
Totaal bedrijfsvoering GRSA2 in fte	144,1	146,0	146,0
<i>Procentuele verandering bedrijfsvoering</i>		+1,3%	0,0%

* Bron: Evaluatie GRSA2 Berenschot (2018)

**Bron: Realisatiecijfers GRSA2 – peildatum 31-12-2020

3.5 Uit benchmark blijkt eveneens dat GRSA2 minder formatie heeft dan vergelijkbare gemeenten

Het beeld van onderbezetting van GRSA2 wordt ook eveneens bevestigd in een benchmarkonderzoek van bureau Berenschot, dat eind 2019 is uitgevoerd. In dit onderzoek is de overhead van de drie gemeenten en GRSA2 afgezet tegen gemeenten met een vergelijkbare grootte als de drie gemeenten tezamen (circa 70.000 inwoners):

	Overheadpercentage
Overhead A2-gemeenten	27,1%
Benchmark Berenschot, referentiegemeenten	29,1%
<i>Absoluut procentueel verschil</i>	-2,0%

Hieruit blijkt dat het overheadpercentage van de gezamenlijke gemeenten, inclusief GRSA2, op dat moment 27,1% was. De referentiegroep had gemiddeld 29,1%. Berenschot gaf aan dat dit een absolute afwijking betekent van 10,3 fte minder formatie ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep van gemeenten van 70.000 inwoners. De benchmark vertoont dus een sterke gelijkenis met onze bevinding in paragraaf 3.2.

3.6 Uitvoeringsbudgetten zijn nog niet volledig ingebracht; remt flexibiliteit en potentieel

Een van de uitgangspunten van de huidige fijnstructuur is dat de uitvoeringsbudgetten op het gebied van de bedrijfsvoeringstaken zouden worden ondergebracht bij GRSA2. Vooral ook om efficiëncypotentieel te benutten en flexibiliteit in de uitvoering te vergroten.

De budgetten van I&A zijn grotendeels overgeheveld, met uitzondering van de budgetten voor gegevensbeheer. Sinds 2021 is ook een aantal andere uitvoeringsbudgetten ingebracht, echter zijn nog niet alle uitvoeringsbudgetten overgeheveld. Met als gevolg dat GRSA2 minder bewegingsruimte heeft om zelfstandig budgettaire afwegingen te maken in hun taakuitvoering. GRSA2 moet nu daardoor voor investeringen waarvoor zij geen uitvoeringsbudget heeft de directieraad en OGON betrekken. Dit beperkt de slagkracht om in te spelen op (onverwachte) ontwikkelingen. Ontwikkelingen moeten in de begrotingscyclus ruimschoots van tevoren worden aangekaart om de benodigde budgetten vast te laten stellen in de gemeentelijke begrotingen.



3.7 'Couleur locale' wordt door gemeenten als opdrachtgever (te) breed geïnterpreteerd

Een van de belangrijkste uitgangspunten bij de start van de samenwerking van GRSA2 was het behoud van couleur locale. De drie gemeenten zouden op het gebied van (*bedrijfsvoerings*)beleid volledig *zelfstandig* blijven. Door te werken met dedicated klantteams op het gebied van advies & beleid zou deze couleur locale in de bedrijfsvoering geborgd worden. Om echter ook de efficiencydoelstellingen te realiseren werd beoogd met name in de *uitvoering* (werkprocessen, systemen en formats) te *harmoniseren*.

Om deze harmonisatie mede mogelijk te maken is een harmonisatie- en standaardisatieagenda opgesteld. Hoewel er in de uitvoering van deze agenda wel stappen worden gezet, gaat de harmonisatie en standaardisatie van de processen stroef. Het komt voor dat in de uitvoering vanwege couleur locale om uitzonderingsposities wordt gevraagd door de gemeenten. Hierdoor blijven in de praktijk toch separate processen bestaan. Met als gevolg dat beoogde efficiencywinsten door harmonisatie in de uitvoering achterblijven.

3.8 Uitgangspunt 'wat je inbrengt, krijg je terug' knelt vier jaar na start samenwerking

Er bestaat een verschil van beelden tussen de gemeenten en GRSA2 over de inzet vanuit GRSA2 voor de respectievelijke gemeenten. Gemeenten sturen actief op het aan ureninzet terugkrijgen van wat er aan middelen is ingebracht, bij de start van GRSA2.

Hierbij heerst bovendien vanuit de gemeenten het gevoel dat op bepaalde taakvelden de inzet niet aansluit op de ingebrachte middelen. Met als mogelijk gevolg dat deze middelen dus mogelijk ten goede komen van de taakuitvoering bij de andere gemeenten. Er gaat daardoor veel tijd en energie zitten in de onderlinge afstemming en verantwoording van ureninzet tussen gemeenten en GRSA2 over ingezette uren.

3.9 De verbinding tussen bedrijfsvoering en primaire processen kan sterker tot uiting komen

De verbinding tussen primair proces en bedrijfsvoering kan ons inziens versterkt worden. Momenteel is deze verbinding primair georganiseerd door de klantteams van GRSA2 die samen de gemeenten voorzien van integraal advies op de verschillende bedrijfsvoeringsdomeinen. De toegevoegde waarde van de klantteams als construct blijft zoeken omdat veel voorliggende vraagstukken waar de adviseurs bij betrokken zijn niet per se integraal van aard zijn. Wel voeren de klantteams onderling overleg over zaken die de verschillende disciplines raken. Echter wordt tijdens het overleg weinig gesproken over de klantvraag of eventuele veranderingen daarin. De klant zit bij deze overleggen ook niet aan tafel om vanuit de primaire processen GRSA2 te voeden met hun klantwens.

3.10 De knip tussen advies, beleid en uitvoering binnen GRSA2 werkt met wisselend succes

Bij de inrichting van GRSA2 is gekozen voor een duidelijke knip tussen advies en beleid enerzijds en uitvoering anderzijds (front- en backoffice). Er wordt echter bij verschillende taakvelden aangegeven dat de huidige knip de taakuitvoering niet altijd ten goede komt, met als gevolg dat de uitvoeringspraktijk en beleid en advies soms niet voldoende op elkaar aansluiten. Deze verbinding tussen advies en beleid en uitvoering tot stand brengen, kost daarbij veel energie. Hierbij lijkt het echter ook naar onze waarneming in ieder geval ten dele te zitten in het ontbreken of niet goed inrichten van hulpstructuren. Bij andere taakvelden blijkt namelijk dat de organisatorische knip geen belemmering is en dat door hulpstructuren (bijvoorbeeld in de vorm van overleggen) wel een goede verbinding wordt gerealiseerd.

3.11 Geen impuls merkbaar van krachtenbundeling bestuurs- en managementondersteuning

Bestuurs- en managementondersteuning is als één team binnen GRSA2 ondergebracht om een nauwe onderlinge samenwerking en verbinding te organiseren. Met als doel kwetsbaarheid op te heffen en gegarandeerde beschikbaarheid te organiseren en om onderlinge kennisdeling mogelijk te maken. Om het college, de gemeentesecretaris en inhoudelijk managers zo goed mogelijk te blijven bedienen zijn deze medewerkers echter fysiek niet samengebracht maar 'achtergebleven' op de eigen locaties. Harmonisatie zou waar mogelijk plaats vinden en medewerkers zouden elkaar indien nodig vervangen.



In de praktijk blijkt echter dat de couleur locale in dit taakveld dusdanig sterk aanwezig is gebleven dat er weinig tot geen harmonisatie heeft plaatsgevonden in de uitvoering van het werk. De gemeenten vragen verschillende niveaus van dienstverlening. Bovendien komt het elkaar vervangen, mede door de sterke persoonlijke band tussen college(lid) en bestuurssecretariaat, weinig tot niet van de grond. Doordat deze taak zo sterk gekleurd blijft door de aanwezige couleur locale en daarmee de gehoopte meerwaarde uit de samenwerking uitblijft, wordt zelfs een discussie gevoerd over het terughalen van deze secretarieel medewerkers naar de gemeenten.

3.12 Ook de krachtenbundeling op communicatieadvies leidt beperkt tot kwaliteitsimpulsen

Vanuit de gemeenten wordt aangegeven dat de gehoopte kwaliteitsimpuls door het samenbrengen van de communicatiecapaciteit niet wordt ervaren. Het gevoel heerst dat de communicatiefunctie van hetzelfde niveau of wellicht zelfs van een lager niveau is dan voor het samenbrengen van de taken. Waardoor het beeld ontstaat dat er niet aan inzet/ kwaliteit wordt teruggeven als wordt ingebracht.

De (beleids)verschillen tussen de drie gemeenten zijn groot. Hierdoor is binnen het taakveld communicatie relatief weinig sprake van potentieel van harmonisatie. Ook zijn er verschillende taken die nauwelijks geharmoniseerd kunnen worden, omdat ze sterk afhankelijk zijn van de couleur locale. Zoals speeches en toespraken en nieuwsbrieven. Qua efficiency is derhalve enkel in de uitvoering een voordeel uit de samenwerking te behalen. Echter, ook in de uitvoering wordt als gevolg van couleur locale om maatwerk gevraagd. De continue onderlinge afstemmingen tussen gemeenten (zowel bestuurlijk als ambtelijk) en GRSA2 kosten veel tijd en energie.

3.13 Capaciteit Werk & Inkomen is niet berekend op de transformatie in het sociaal domein

Het domein Werk & Inkomen kent een status aparte binnen GRSA2 omdat dit het enige primaire proces is dat is ondergebracht in GRSA2. Wanneer wij de ontwikkeling van de capaciteit in het domein Werk & Inkomen sinds 2014 in kaart brengen zien we het volgende beeld ontstaan:

	2014*	2017*	2020**
Werk & Inkomen	35,3	33,4	32,74
<i>Procentuele verandering</i>		-5,4%	-1,9%

*Bron: Evaluatie GRSA2 Berenschot (2018)

**Bron: Realisatiecijfers GRSA2 – peildatum 31-12-2020

Uit bovenstaande formatiecijfers blijkt dat de capaciteit voor Werk & Inkomen de afgelopen zes jaar is afgenomen. De capaciteit is dus niet gecompenseerd voor de decentralisatie en transformatie in het sociaal domein, waarbij er veel taken voor Werk & Inkomen zijn bijgekomen. Bovendien wordt er, mede door de financiële druk in het sociaal domein, door de drie gemeenten meer en meer een eigen koers gevaren in het sociaal domein dan voorheen. Het beleid en de werkwijze van de drie gemeenten op het gebied van Werk & Inkomen wordt daardoor steeds minder uniform.

Ook heeft de financiële krapte ervoor gezorgd dat de politiek-bestuurlijke druk op het sociaal domein is toegenomen de afgelopen jaren. Waardoor medewerkers van Werk & Inkomen meer dan voorheen aan moeten sluiten bij bestuurlijke en ambtelijke overleggen van de drie gemeenten en meer raadvragen moeten beantwoorden. Als gevolg van ontwikkelingen en de afname in capaciteit de afgelopen jaren, wordt binnen de afdeling Werk & Inkomen een krapte in capaciteit ervaren, met name op beleidsmatig terrein.



3.14 De 'specials' zijn in aantal gevallen niet zo 'speciaal'

In de DVO van GRSA2 is in de dienstverlening van GRSA2 onderscheid gemaakt tussen reguliere dienstverlening en 'specials'. De reguliere dienstverlening is de dienstverlening zoals overeengekomen in de DVO. De specials betreffen aanvullende dienstverlening waarvoor een aparte overeenkomst wordt afgesloten tussen een of meerdere gemeenten en GRSA2. Deze zijn daarmee dus geen onderdeel van de producten- en dienstencatalogus (PDC). De kosten voor de uitvoering van de specials worden één op één doorbelast aan de gemeenten die deelnemen aan een bepaalde special. Een groot deel van deze specials is structureel van aard. Het aandeel van de specials in de dienstverlening is fors. In de begroting 2021 is maar liefst EUR 727k aan aanvullende dienstverlening opgenomen. Bovendien zijn er bovenop deze begrote specials ook nog specials die niet in de begroting zijn verwerkt.

Van de specials wordt een aanzienlijk deel uitgevoerd voor alle drie de gemeenten. Hierbij betreft het ook taken die structureel van aard zijn. Het gaat hierbij voor een aanzienlijk deel om lasten met betrekking tot de aanschaf van applicaties en licenties. Maar er wordt ook vanuit de aanvullende dienstverlening betaald voor de inzet van extra personele capaciteit, die voor de drie gemeenten werkzaam is. Zo worden bijvoorbeeld de structurele inzet van een Arbo-coördinator en extra juridische capaciteit betaald vanuit de aanvullende dienstverlening.

Een van de randvoorwaarden in de fijnstructuur om te komen tot een goede en efficiënte samenwerking in GRSA2 is: verplichte winkelering. GRSA2 is namelijk van, voor en door de gemeenten en dus geen externe leverancier. Ook externe inhuur op één van de taakvelden van GRSA2 zou via GRSA2 verlopen. Dit uitgangspunten wordt door de drie gemeenten, in samenspel met GRSA2, overwegend toegepast.

3.15 Uiteenlopende verwachtingen tussen GRSA2 en gemeenten over aard van de dienstverlening

De opdrachtgever-/ opdrachtnemerrol tussen gemeenten en GRSA2 is in de praktijk diffuus geworden. Waar in een zuivere opdrachtgever-/ opdrachtnemerrelatie de gemeenten als opdrachtgever zich alleen horen te richten op wat zij aan dienstverlening wensen te ontvangen en het bijbehorend resultaat, wordt er nu ook door de gemeenten (en bestuur) geregeld sterke invloed uitgeoefend op hoe GRSA2 haar taken uitvoert. Dit terwijl GRSA2 van mening is dat zij als opdrachtnemer daar onafhankelijk in moet kunnen handelen en alleen op het eindresultaat mag worden afgerekend.

Ook in de uitvoering zijn er verschillen in de onderlinge verwachtingen ontstaan. Het afgesproken principe ten aanzien van de dienstverlening van de (backoffice)medewerkers van GRSA2 is click-call-face. Hierbij wordt een bepaalde zelfredzaamheid van de medewerkers verwacht door eerst zelf op onderzoek uit te gaan bij bepaalde vraagstukken (click) alvorens een medewerker van GRSA2 te benaderen (call). Er is hierbij een mismatch tussen de gemeenten en GRSA2 ontstaan in hoeverre van medewerkers in het primair proces wordt verwacht zelf zaken op te pakken.

Vanuit GRSA2 heerst het gevoel dat zaken te makkelijk hun kant op komen die ook binnen de primaire processen kunnen worden opgelost. Anderzijds wordt vanuit de gemeenten aangegeven het gevoel te hebben dat GRSA2 hen onvoldoende ontzorgt. En dat er bij de start niet voldoende door de A2 is geïnvesteerd in het opleiden en onderhouden van medewerkers in de primaire processen op het gebied van basale bedrijfsvoeringstaken. De onderlinge afstemming hierover kost veel energie en tijd vanuit zowel gemeenten als GRSA2. Dit knelpunt is ook signaleerd vanuit zowel GRSA2 en de gemeenten. Daarom staan acties om de zelfredzaamheid van de medewerkers te verbeteren op de agenda voor 2021.

Ook is er een onduidelijkheid tussen de gemeenten en GRSA2 wie er verantwoordelijk is voor het spotten van bepaalde (wettelijke) ontwikkelingen die zowel impact hebben op bedrijfsvoering als primaire processen. Een recent voorbeeld is de veranderde privacywetgeving, waarbij gemeenten en GRSA2 van elkaar meenden dat de ander in de lead was.



4

Ontwikkelingen bedrijfsvoering en primaire processen

In dit hoofdstuk schetsen wij de ontwikkelingen op zowel het gebied van bedrijfsvoering als in de primaire processen die impact (gaan) hebben op de taakuitvoering – en dus de formatie en functies – van GRSA2 de komende jaren.

Basis hiervoor zijn werksessies binnen de bedrijfsvoeringsdomeinen en primaire processen, in combinatie met literatuurstudie.



4. Ontwikkelingen bedrijfsvoering en primaire processen

4.1 De trends en ontwikkelingen in de bedrijfsvoering en de impact op GRSA2

In onderstaande tabellen schetsen wij per domein de trends en ontwikkelingen, zowel in zijn algemeenheid als specifiek geldend voor GRSA2, op de verschillende bedrijfsvoeringstaken. Daarbij duiden we de te verwachten impact hiervan op de taakuitvoering in het betreffende domein:

Financiën, belastingen en control

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering</i>
Strengere eisen accountant	De ontwikkeling op het taakgebied financiën, belastingen en control is tweeledig: Enerzijds gaat de verdere digitalisering/ automatisering van financieel administratieve processen een geleidelijke transitie betekenen van inzet op operationele werkzaamheden naar een sterkere adviesrol. Hierbij neemt de capaciteit als geheel dus niet per se af, maar verschuift deze: van operationeel/tactisch naar tactisch/strategisch. De mate van digitalisering/ automatisering zal daarnaast sterk afhankelijk zijn van de veranderbereidheid (en bijbehorende investering) van GRSA2 en de deelnemende gemeenten.
Doorontwikkeling (financiële) managementinformatie	
Toegenomen eisen BBV, AVG, Waarderingskamer	
Digitalisering/ automatisering financieel administratieve processen	

I&A

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering</i>
Common Ground	Op I&A gebied zullen de ontwikkelingen de komende jaren groot zijn. I&A is namelijk de drijver van vrijwel alle technologische ontwikkelingen in zowel de bedrijfsvoeringsprocessen als in de primaire processen. Specifieke ontwikkelingen zoals hiernaast geschetst gaan om een toename van de capaciteit op met name de informatiseringskant van I&A vragen, zo is de verwachting.
Toename applicaties in de Cloud	
Toenemend belang Geo-informatie, bijv. vanuit de wet Basisregistratie ondergrond (Bro)	
Verdere doorontwikkeling informatiebeveiliging	
Toename in data-gedreven werken/ Business Intelligence	



Documentaire informatievoorziening (DIV)

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering</i>
Wet elektronische publicatie	De eisen op het gebied van DIV nemen toe als gevolg van de Wet elektronische publicatie, maar ook doordat kwaliteitscontrole een belangrijkere vereiste wordt. Door digitalisering en automatisering is de verwachting dat veel operationele werkzaamheden anders kunnen worden ingericht. Waardoor ook in dit taakveld een geleidelijke verschuiving van operationele werkzaamheden naar (tactisch/ strategische) advisering gaat plaatsvinden.
Digitalisering en automatisering processen (DMS) – Artificial Intelligence	
Impact AVG op gegevens en data	
Toename invloed recordmanagement en kwaliteitscontrole	

Juridische zaken

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering</i>
Ontbreken juridische kwaliteitszorg	De introductie van de Woo, de wet elektronische publicatie en de wijzigingen als gevolg van de Wnra gaan structureel meer inzet vragen vanuit juridische zaken. Er gaat aanvullend hierop naar verwachting de komende jaren een groter beroep worden gedaan op juridische zaken als gevolg van meer bezwaar en beroepszaken. Enerzijds als gevolg van wetswijzigingen (bijvoorbeeld de Omgevingswet), maar ook als gevolg van mondigere burgers die sneller dan voorheen bezwaar aantekenen. Tenslotte wordt vanuit juridische zaken aangegeven dat de huidige capaciteit niet voldoende is om juridische kwaliteitszorg goed in te bedden.
Stijging bezwaar en beroep als gevolg van mondigere burgers	
Introductie Wet open overheid en wijzigingen Wnra	

Facilitaire zaken

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering</i>
Ontwikkeling van bode naar multidisciplinair facilitair medewerker – technische vaardigheden (presentatiesystemen, communicatiesystemen)	De impact van de ontwikkeling van bode naar multidisciplinair facilitair medewerker heeft geen formatieve consequenties. Wel gaat dit andere competenties vragen van de medewerkers. Mogelijk heeft de implementatie van de besluitvorming inzake de demarcatie facilitair nog bepaalde formatieve/ budgettaire consequenties.
Implementatie besluitvorming demarcatie facilitair	



Bestuurs- en managementondersteuning

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering</i>
Meer taken: notuleren MT-vergaderingen	De verwachte impact van externe ontwikkelingen op dit taakveld is de komende jaren vanuit formatief oogpunt relatief klein, afhankelijk van gemaakte keuzes in de taakuitvoering. Aandachtspunt in formatief opzicht is dat de toename in taken van het secretariaat nu leidt tot een gevoelde krapte in de capaciteit. In de ontwikkeling van het secretariaat gaat de toenemende digitalisering meer en andere kwaliteiten vragen van de secretariaten. Ook kan de digitalisering inhouden dat bepaalde taken veranderen.
Project bestuurlijke besluitvorming	
Verdere digitalisering werkzaamheden	

P&O

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering</i>
Toename E-HRM	In het taakveld P&O zullen de toename van het gebruik van E-HRM en de transitie van adviseur naar businesspartner relatief weinig betekenen op formatief gebied. Wel gaan deze zaken andere competenties vragen van medewerkers P&O binnen GRSA2. Minder operationele werkzaamheden, meer focus op advisering. Ook is de doorontwikkeling van de Arbo-organisatie is een genoemd aandachtspunt binnen GRSA2.
Transitie van adviseur naar businesspartner	
Doorontwikkeling Arbo-organisatie	

Communicatie

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering</i>
Toenemend belang burgerparticipatie – Omgevingswet, energietransitie	Er is de verwachting dat wettelijke ontwikkelingen, zoals de Omgevingswet en de energietransitie, leiden tot een toenemend belang van burgerparticipatie. Deze verwachte ontwikkelingen vragen om een kleine toename in de capaciteit voor de communicatiefunctie. De huidige ontwikkelingen op het gebied van digitale communicatie vragen om meer digivaardigheid dan voorheen van de communicatiemedewerkers.
Verandering in populatie: mondigere burgers	
Toename digitalisering communicatie: social media	
Besluit digitale toegankelijkheid – website	



4.2 De trends en ontwikkelingen in het primaire proces en de impact op GRSA2

In onderstaande tabellen schetsen wij per werkveld in het primaire proces de trends en ontwikkelingen, zowel in zijn algemeenheid als specifiek geldend voor de drie gemeenten. Daarbij duiden we de te verwachten impact hiervan op de taakuitvoering binnen GRSA2:

Werk en inkomen

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering GRSA2</i>
Gevolgen Corona – stijging uitkeringsgerechtigden en Tozo	Er is de verwachting dat de hiernaast genoemde ontwikkelingen, en met name de vroegsignalering schuldhelpverlening, vragen om meer capaciteit voor Werk & Inkomen. Met name op het gebied van beleid. De impact op bedrijfsvoering van deze ontwikkelingen is relatief klein. Wel gaat de vroegsignalering voor schuldhelpverlening naar verwachting een kleine toename in I&A-capaciteit betekenen voor applicatiebeheer.
Wet Inburgering	
Vroegsignalering schuldhelpverlening	
Vergroten integraliteit sociaal domein breed met drie gemeenten	
Bedienen twee arbeidsmarktregio's; toenemende complexiteit	

Sociaal domein

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering GRSA2</i>
Datagedreven werken: financiële beheersbaarheid	De verwachte directe formatieve impact op GRSA2 van ontwikkelingen in het sociaal domein (uitgezonderd Werk & Inkomen) is relatief klein. Het datagedreven werken op dit beleidsterrein is voor nu geborgd in de drie gemeenten.
Digitalisering intakes/ klantmanagement	
Werken op meerdere schaalniveaus: gemeente, A2-gemeenten, regio Eindhoven (DVO10) en 21voorJeugd: complexiteit en vraagt capaciteit	

Fysiek domein

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering GRSA2</i>
Omgevingswet: Systemen en processen moeten worden aangesloten op Digitaal Stelsel Omgevingswet Gemeenten, burgers, ondernemers en ketenpartners krijgen zelfde informatiepositie: informatie moet eenvoudig en snel te achterhalen zijn en deelbaar zijn	De inschatting is dat het effect van de Omgevingswet op de capaciteit van de gemeenten zelf niet enorm groot gaat zijn. Wel gaat de Omgevingswet naar verwachting meer inzet op het gebied van burgerparticipatie vragen van de gemeenten.



<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering GRSA2</i>
Belang zaakgericht werken en archivering neemt onder Omgevingswet nog verder toe	Daarmee groeit ook de inzet van communicatie in het fysieke domein ten opzichte van voorheen.
Wet private kwaliteitsborging	Ook is de verwachting dat de inzet van Juridische Zaken groeit vanwege een stijging in bezwaar en beroepszaken. De burgers worden namelijk steeds mondiger waardoor er ook meer bezwaar en beroep wordt ingediend.
Mondige burgers: toename bezwaar en beroep in fysieke domein	Tenslotte is het beeld dat de capaciteit in het fysieke domein dat binnen de gemeenten is belegd gaat groeien met name als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid en de energietransitie.
Ontwikkelingen op gebied van duurzaamheid en energietransitie betekenen dat capaciteit in primaire processen verder toeneemt komende jaren	Dit betekent dat de klantvraag vanuit de gemeenten aan GRSA2 de komende jaren gaat toenemen.

Dienstverlening

<i>Relevante trends en ontwikkelingen</i>	<i>Impact op taakuitvoering GRSA2</i>
Digitalisering gemeentelijke producten en diensten	In het domein dienstverlening zijn verschillende ontwikkelingen gaande met name op het gebied van digitalisering en informatisering. Deze hebben echter naar verwachting relatief weinig impact op de huidige capaciteit van zowel de gemeenten zelf als GRSA2.
iBurgerzaken	
Toegenomen belang website als communicatiemiddel	Wel zou de ontwikkeling van dashboards en managementinformatie de taakuitvoering binnen het domein verbeteren. Hier is echter zowel binnen de gemeenten als GRSA2 nog geen capaciteit op georganiseerd.
Toename in datagedreven werken – ontwikkeling dashboards en managementinformatie t.b.v. verbeteren dienstverlening	





5

15 adviezen voor een duurzame en robuuste fijnstructuur

Vanuit de 15 gepresenteerde bevindingen (H3) én de maatschappelijke trends en ontwikkelingen en (bestuurlijke) opgaven en ambities in GRSA2 (H4) die we hebben gesignaleerd in dit onderzoek, presenteren we hierna onze 15 adviezen om te komen tot een duurzame en robuuste fijnstructuur voor GRSA2.

5. 15 adviezen voor een duurzame en robuuste fijnstructuur GRSA2

5.1 Herbevestig: GRSA2 verzorgt álle bedrijfsvoering én Werk & Inkomen voor drie gemeenten

Wij adviseren om de huidige taakvelden te 'bevriezen' binnen GRSA2. Dit houdt in dat het werkgeverschap van álle huidige taakvelden binnen GRSA2 behouden blijft.

Ook (specialistische) inhuur vanuit de drie gemeenten, op het gebied van bedrijfsvoeringstaken, vindt plaats in afstemming met en vervolgens via contractering vanuit GRSA2: gedwongen winkelnering blijft als kader overeind, is ons advies.

5.2 Beëindig per direct de financiële taakstelling van GRSA2

Wij adviseren om de financiële taakstelling in de begroting GRSA2 te laten vervallen. In hoofdstuk 3 hebben wij uitgebreid gemotiveerd in de bevindingen dat er oorspronkelijk een sterke relatie lag tussen de formatieve krimp (normpercentage) en de financiële taakstelling.

GRSA2 heeft haar opgelegde normatieve taakstelling gerealiseerd aan het einde van 2020. Een knappe prestatie, omdat GRSA2 oorspronkelijk pas de normatieve taakstelling zou hoeven te realiseren vanaf 2022. Gezien het feit dat de normatieve taakstelling is gerealiseerd, adviseren wij de financiële taakstelling los te laten.

Bovendien hebben wij aangetoond dat de systematiek van 'trapje-op-trapje-af' niet is toegepast, waardoor de begroting van GRSA2 reeds EUR 711k lager is dan in het geval deze systematiek wél was gehanteerd. Aanvullend constateerden wij dat de formatie in GRSA2 ruim 10 fte lager ligt dan in referentiegemeenten van 70.000 inwoners. We leiden uit deze beide bevindingen af dat ruim 700k indirect is inverdiend door GRSA2 voor de drie gemeenten, wat de resterende structurele taakstelling (962k) redelijk benadert.

Het in de jaren 2021 en 2022 realiseren van het restant van de financiële taakstelling (circa EUR 962k structureel), die zou moeten voortkomen uit een verdere formatieve krimp in GRSA2, is in onze optiek niet mogelijk zonder kwaliteitsverlies in de bedrijfsvoering én in de primaire processen van de drie gemeenten. Een zeer onwenselijk situatie naar onze mening, gezien het feit dat GRSA2 reeds kampt met formatieve krapte en in de beheersmatige modus is beland, zonder ontwikkelperspectieven.

Bovendien zijn er signalen dat de capaciteit in het primaire proces binnen de drie gemeenten de komende jaren nog verder toeneemt, als gevolg van de trends en ontwikkelingen, zoals geschetst in hoofdstuk 4. Het realiseren van de taakstelling zou in dat geval 'dubbel' drukken op kwaliteit- en capaciteitsverlies. Het realiseren van de financiële taakstelling zou namelijk zorgen voor een formatieomvang van GRSA2 vér onder het normpercentage.

5.3 Richt proces in tot verdere overheveling van uitvoeringsbudgetten naar GRSA2

Het overhevelen van uitvoeringsbudgetten bedrijfsvoering is ons inziens van groot belang voor GRSA2 om met slagkracht en flexibiliteit hun taken uit te voeren. Het geeft GRSA2 flexibiliteit en de mogelijkheid om snel in te spelen op actuele ontwikkelingen. Bovendien reduceert dit de administratieve last en de noodzaak tot continue afstemming over budgetten, waardoor zowel bij GRSA2 als gemeenten de lasten voor uren coördinatie en afstemming afnemen. Wij adviseren om in lijn met de ingezette koers voor 2021 verder te gaan met het overhevelen van uitvoeringsbudgetten op het vlak van bedrijfsvoering en daartoe een gecoördineerd proces in te richten.

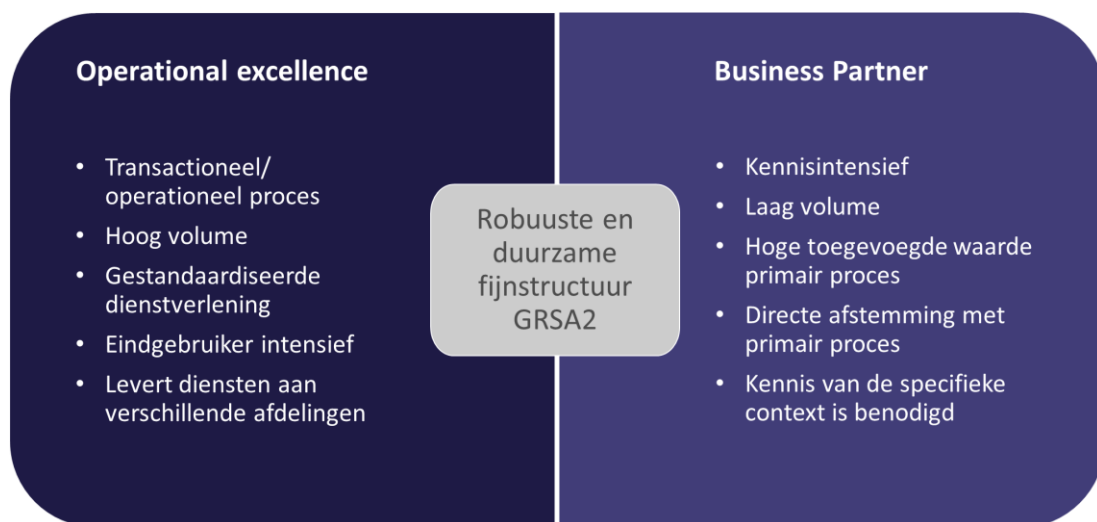


Eerste stap in dit proces is ons inziens om een gedeeld beeld te vormen van welke uitvoeringsbudgetten gekoppeld aan de bedrijfsvoering (nog) dienen te worden overgeheveld en welke niet, en hier een tijdspad aan te koppelen.

Logischerwijs dient bij de uitvoeringsbudgetten wel de couleur locale te worden gerespecteerd. Wij adviseren dus waar nodig de inbreng te normeren of per gemeente te oormerken, zodat er geen misverstand over ingebracht én ingezette budgetten kan ontstaan.

5.4 Geef, conform oorspronkelijke uitgangspunten, impuls aan harmonisatie

Een van de randvoorwaarden in de fijnstructuur van 2017 voor het behalen van efficiencyvoordelen was het harmoniseren en standaardiseren van werkprocessen, systemen en formats in de uitvoering. Deze randvoorwaarde is door de wens tot couleur locale vanuit de drie gemeenten dusdanig onder druk gekomen dat deze beperkt wordt gerealiseerd. Wij adviseren om te komen tot een herbevestiging van dit uitgangspunt om zodende de komende jaren wel tot efficiencywinsten in de uitvoering te komen. Hierbij adviseren wij om scherpe afspraken te komen over wat behoort tot standaardisatie/ harmonisatie en waarop couleur locale van toepassing mag zijn. Onderstaand modelmatig onderscheid helpt daarbij:



Wij adviseren derhalve om het principe van harmoniseren en standaardiseren toe te passen op alle activiteiten, processen en systemen binnen GRSA2 die vallen onder 'operational excellence'. In onze beleving zijn dat de taken ondergebracht in de uitvoerende afdelingen.

Wij adviseren om de drie gemeenten ruimte te geven voor couleur locale, met het gezamenlijk ontdekken van kansen en wensen tot harmonisatie, op die gebieden waarop GRSA2 optreedt als 'businesspartner'. In onze beleving zijn dat de taken ondergebracht in Advies & Beleid. Een verschil in ambitie tussen de gemeenten vertaalt zich hierbij dan in verschil in inzet en ons advies is: daarmee ook in een verschil in kosten/ bijdrage aan het onderdeel advies & beleid (vanaf een bepaald minimumniveau).

5.5 Beleid en uitvoering binnen GRSA2 nóg beter verbinden, zonder structuraanpassing

De huidige structuur binnen GRSA2 met daarin een knip tussen beleid & advies en uitvoering, bij de meeste domeinen, past ons inziens nog steeds het beste bij de doelstellingen van GRSA2. Door deze knip wordt namelijk enerzijds de couleur locale in beleid en advies geborgd, en anderzijds kan efficiency worden gerealiseerd door een gezamenlijke uitvoering in de backoffice. Deze scheiding in de structuur sluit ook goed aan op het denkmodel zoals in 5.4 gepresenteerd: scheiding 'operationel excellence' en 'businesspartner'.

Wel constateren wij dat het belangrijk is dat beleid & advies en uitvoering binnen GRSA2 functioneel beter met elkaar worden verbonden om de effectiviteit in de taakuitvoering te versterken. Hiervoor adviseren wij om hulpstructuren/ afstemmingsmomenten te introduceren waarbij beleid en uitvoering elkaar op structurele wijze ontmoeten voor kennisdeling, inspiratie en overleg rondom de klantvraagstukken.

Wij adviseren nadrukkelijk om geen structuuringrepen (een andere ordening van taken) aan te brengen binnen GRSA2. Een dergelijk proces van reorganisatie zorgt altijd een bepaalde periode voor interne gerichtheid en onrust in een organisatie. De energie binnen GRSA2 kan naar onze mening veel beter gericht worden op (door)ontwikkeling en het perspectief van de klantbehoefte.

5.6 Geef impuls aan klantteams: breng klant aan tafel en zorg voor strategische agendasetting

De oorspronkelijke gedachte achter de inrichting van integrale klantteams per gemeente vanuit GRSA2, met daarin een adviseur per bedrijfsvoeringsdiscipline heeft 'op papier' toegevoegde waarde. Echter, in de dagelijkse praktijk komt deze toegevoegde waarde niet voldoende/ steeds minder tot haar recht. Wij constateren dat dit komt door een verkeerde agendasetting en samenstelling van dit klantteam.

Wij adviseren daarom om een nieuwe impuls te geven aan de klantteams: daarbij kan vanuit GRSA2-perspectief de huidige integrale samenstelling intact blijven. Wij stellen voor 'de klant' daarbij aan tafel te brengen.

Startpunt voor de periodieke bijeenkomsten van het klantteam zou het jaarlijks actief ophalen van de klantvraag door de klantteams moeten zijn. Bij de 'jaarplansessie' kunnen ook de managers uit de primaire processen van de gemeente aansluiten, zodat alle behoeften en verwachtingen op tafel komen. Deze klantvraag landt in een jaarplan per gemeente. Het is aan de drie klantteams om onderling vanuit GRSA2 perspectief om slimme integrale verbindingen te leggen en zoeken om te bezien waar kansen liggen op afstemming tussen de drie gemeenten door fasering of temporisering van plannen.

Vervolgens kan de vooruitgang in de uitvoering van het jaarplan periodiek (kwartaalbasis) in het klantteam worden besproken, samen met de klant. Aanvullend hierop kan incidentele afstemming met de klant in het klantteam benut worden om actuele zaken of wijzigingen in de klantvraag te bespreken. Tenslotte kan ook de strategische agendasetting plaatsvinden vanuit het klantteam, door samen met de klant vooruit te kijken naar de impact van ontwikkelingen in de primaire processen op de bedrijfsvoering en vice versa.

Ten behoeve van de bestuurs- en managementondersteuning adviseren wij, om op basis van de wensen en behoeften vanuit de klant, maatwerkoplossingen te verkennen. Conform aanbeveling 5.1 blijven de bestuurs- en managementsecretaresses, net als alle andere bedrijfsvoeringscapaciteit, rechtspositioneel in dienst van de gemeenten. Wel kan gekeken worden naar een meer functionele sturing vanuit de drie gemeenten op met name het bestuurssecretariaat, waarbij de kansen van de krachtenbundeling niet volledig uit het oog moeten worden verloren.

5.7 Maak de structurele specials van drie gemeenten onderdeel van de reguliere taakuitvoering

Wij adviseren om de specials die structureel voor alle drie de gemeenten worden uitgevoerd te integreren in de reguliere taakuitvoering. En de post 'specials' in de begroting enkel te gebruiken voor incidentele taken voor één, twee of drie gemeenten én voor structurele taken die voor slechts één of twee gemeenten worden uitgevoerd. Hierbij zouden wij adviseren om taken die slechts korter dan twee jaar worden uitgevoerd te zien als incidenteel, maar daarboven ze te kwalificeren als structureel. Op deze manier ontstaat een zuiverder onderscheid tussen reguliere taakuitvoering en aanvullende dienstverlening. Logischerwijs dient hier ook de PDC op te worden aangepast, in het geval het om taken gaat die nog niet in de PDC zijn opgenomen.



5.8 Zet in op beweging binnen GRSA2 van operationeel/ tactisch naar tactisch/ strategisch

Gegeven de in hoofdstuk 4 geschetste ontwikkelingen verwachten wij dat de komende jaren met name in de uitvoering verschillende (administratieve) taken zullen worden gedigitaliseerd en geautomatiseerd. De daarmee gepaard gaande te verwachten efficiencywinst in de uitvoering (formatiereductie op 'operational excellence') maakt een geleidelijke verschuiving van operationeel/ tactische werkzaamheden naar tactisch/ strategische ('businesspartner') werkzaamheden mogelijk.

Er is nadrukkelijk sprake van een budgettaire neutrale verschuiving; er zijn geen additionele investeringen in de formatie nodig door deze transitie. Een *indicatief* voorbeeld van hoe zo'n verschuiving eruit zou kunnen zien is opgenomen in bijlage D, waarbij we uitvoeringscapaciteit verhoudingsgewijs hebben verschoven naar beleids- en adviescapaciteit. Facilitaire zaken is daarbij uitgezonderd van de beoogde beweging, gezien de naar verwachting beperkte impact van digitalisering op dit taakveld. In aanbeveling 5.9 duiden we hoe bijlage D als basis onder het denken over deze beweging kan dienen.

Wij adviseren in het kader van een robuuste en duurzame fijnstructuur GRSA2 om de komende jaren in te zetten op voornoemde beweging. De mate waarin deze beweging daadwerkelijk wordt gerealiseerd, is afhankelijk van een aantal factoren:

- de veranderbereidheid binnen de gemeenten en GRSA2;
- de hieraan gekoppelde investeringsbereidheid om technologische ontwikkelingen door te voeren;
- de gehanteerde HR-strategie.

5.9 Kom tot ontwikkelplannen, strategische personeelsplanning en vlootsschouw per domein

Wij adviseren om, op basis van de (bestuurlijke) besluitvorming op de aanbevelingen en de in hoofdstuk 4 geschetste beweging, per taakveld binnen GRSA2 tot een ontwikkelplan 2022 - 2025 te komen. De ontwikkelplannen per taakveld worden uniform opgebouwd, zodat ze 'vergelijkbaar' zijn en de integraliteit en overlap snel kan worden doorgrond. Zodoende kan één ontwikkelplan 2022-2025 GRSA2 ontstaan. Dit alles binnen het nieuw te creëren budgettaire kader én met de opdracht om 'de beweging' zoals in 5.8 geduid te concretiseren op inhoud en functies en formatie (strategische personeelsplanning).

Deze strategische personeelsplanning schetst ook de ontwikkeling van 'ist' naar 'soll'. Dat zegt niet alleen iets over kwantiteit, maar ook over huidige en toekomstig benodigde kwaliteit; de kennis en vaardigheden van management en medewerkers GRSA2.

Het is raadzaam om volgend op de ontwikkelplannen een personele 'vlootsschouw' te houden, waarbij huidige kwaliteiten in kaart worden gebracht en afgezet tegen de soll-situatie. Daarop dient vervolgens een collectief en/ of individueel ontwikkeltraject te worden georganiseerd om de beoogde ontwikkeling actief te stimuleren en deze te blijven volgen en bijsturen.

5.10 Geef GRSA2 de komende jaren een formatieve impuls om de basis op orde te krijgen

Wij adviseren om, op termijn, circa 5 fte toe te voegen aan de huidige capaciteit GRSA2, dit om de basis op orde te brengen. Ten eerste gezien de huidige beleefde én feitelijk aangetoonde formatieve krapte op meerdere onderdelen binnen GRSA2. Ten tweede als gevolg van trends en ontwikkelingen in het primaire proces en in de bedrijfsvoering. Ten derde, omdat de verwachting is (reeds aangetoond in eerste maanden van 2021) dat de formatie in de primaire processen (de drie gemeenten) de komende jaren nog verder toeneemt: in lijn met het normpercentage kan de formatie in GRSA2 dan ook verhoudingsgewijs meestijgen.



Wij adviseren dus naast het laten vervallen van de financiële taakstelling om GRSA2 een formatieve impuls van circa 5 fte te geven. Dit om de onderbezetting op te heffen. Deze impuls stellen wij op 50% van de feitelijk aangetoonde onderbezetting: de formatie van GRSA2 bevindt zich zoals gesteld in de bevindingen namelijk ruim 10 fte onder de benchmark van gemeenten van 70.000 inwoners. Onze inzet is dat met 5 fte extra capaciteit de geconstateerde knelpunten en onderbezetting in GRSA2 grotendeels weg kunnen worden genomen én dat we oog houden voor de politiek-bestuurlijke realiteit van wat (financieel) wenselijk en haalbaar kan zijn in deze tijden.

Wij adviseren deze additionele formatie vanaf uiterlijk 2023 toe te gaan voegen, te starten met een toename van 3 fte in 2023 en vervolgens 1 fte in zowel de jaren 2024 als 2025. Aanvullend adviseren wij om deze capaciteitsuitbreiding te koppelen aan de nog uit te werken ontwikkelplannen. Zodoende kan deze extra formatieve ruimte maximaal effectief binnen GRSA2 worden ingezet naar gelang de behoeften vanuit zowel GRSA2 als de klantvraag.

Daarbij moet tenslotte worden opgemerkt dat de bezetting van GRSA2 momenteel fors lager ligt dan de formatieruimte in GRSA2. Daardoor vindt veel externe inhuur plaats. Een impuls aan de formatieve kant, maar daarmee gepaard gaande vooral in de bezetting, zou een reductie van de inhuur moeten veroorzaken. Daarvoor zou GRSA2 moeten inzetten op het aantrekken van nieuwe medewerkers om de formatieruimte te bezetten, door het zijn van een aantrekkelijk werkgever en het goed werkgeverschap in de praktijk ook waar te maken door juiste onboarding en het blijven bieden van ontwikkelkansen.

5.11 Financieel effect van aanbevelingen op begrote loonsom GRSA2

In onderstaande tabel hebben wij de financiële doorvertaling gemaakt van voorgaande aanbevelingen. Wij hebben daarbij de resterende taakstelling van EUR 962k laten vervallen. Ook dient binnen de financieel kader de verschuiving plaats te vinden van operationeel/ tactisch naar tactisch/ strategisch. De regel 'subtotaal loonsom' blijft hierdoor constant ten opzichte van de huidige begrote loonsom in GRSA2: EUR 12.549k.

Daarnaast hebben wij de voorgestelde formatieve impuls van 5 fte, over de jaarschijven 2023, 2024 en 2025, financieel doorvertaald (van EUR 216k in 2023 tot EUR 360k in 2025, structureel) in de regel 'basis op orde':

(Bedragen x1.000)*	2020	2022	2023	2024	2025
Subtotaal loonsom	12.549	12.549	12.549	12.549	12.549
Basis op orde	-	-	216	288	360
Totaal	12.549	12.549	12.765	12.837	12.909

*In prijzen 2020. Indexatie is dus noodzakelijk voor daadwerkelijke doorvertaling in komende meerjarenbegrotingen. Loonsom en bedragen additionele capaciteitsinzet zijn exclusief aanvullende personeelsgerelateerde lasten (6% van loonsom).

5.12 Wettelijke ontwikkelingen en bestuurlijke ambities situationeel oplossen voor GRSA2

Aanvullend op de benodigde capaciteit om de basis op orde te brengen, zien wij taken waar gegeven de toekomstige trends, (wettelijke) ontwikkelingen en (klant)behoeften mogelijk een formatieve impuls gewenst is. Echter, betreft dit functies die grotendeels samenhangen met een gewenst ambitie-/dienstverleningsniveau van de gemeenten of op het gebied van interne dienstverlening vanuit GRSA2.

Zo vragen de Omgevingswet en andere maatschappelijke ontwikkelingen bijvoorbeeld om een mogelijk grotere inzet vanuit communicatie om inwonersparticipatie beter vorm te geven. Ook is de verwachting dat de druk op juridische zaken groeit, als gevolg van een toename in bezwaar en beroep, vanuit de steeds mondiger wordende burger. En vraagt de Wet vroegsignalering hulpverlening om mogelijk additionele inzet in het domein Werk & Inkomen.



Daarnaast wordt het belang van data-analyse in de ambtelijke organisatie steeds groter. Zo zou bijvoorbeeld een data-analist GRSA2 verantwoordelijk kunnen worden voor het genereren van managementinformatie en dashboards op het gebied van bedrijfsvoering, zowel intern als ten dienste van de klantteams. Deze data-analist kan tevens de verbindende rol op zich nemen in een 'afstemmingsplatform data-analyse' om de data-analisten uit de drie gemeenten en GRSA2 met elkaar op inhoud/ thematiek bijeen te brengen en samen kennis en ervaring te wisselen.

Het al dan niet inzetten op deze trends en ontwikkelingen zien wij echter vooral als een (nog te maken) bestuurlijke afweging. Wij hebben deze ambities daarom niet doorvertaald naar eventuele toekomstige formatieve en financiële claims vanuit GRSA2 op de drie gemeenten, om de daaraan gekoppelde taakuitvoering te kunnen inbedden in GRSA2. Wij adviseren het bestuurlijke ambitieniveau en gewenste dienstverleningsniveau vanuit de gemeenten actief op te halen en mee te nemen bij het opstellen van de voornoemde ontwikkelplannen. Zo kan de dienstverlening vanuit GRSA2 steeds beter gaan aansluiten op de klantvraag.

Hierbij hoort de kanttekening dat een toename in formatie in GRSA2 als gevolg van deze wettelijke ontwikkelingen en bestuurlijke ambities, in voorkomende gevallen gedekt zou kunnen worden door daaraan gerelateerde middelen vanuit het Rijk (wettelijke verplichtingen) en/ of vanuit de programmagelden van de gemeenten waaruit een deel bedrijfsvoering (tijdelijk) wordt gefinancierd.

5.13 Stel een nieuw normpercentage vast voor formatieomvang GRSA2

Wij adviseren om te komen tot een nieuw te hanteren formatief normpercentage. Met als uitgangspunt voor dit normpercentage een 'level playing field' (gedeelde kwaliteits- en capaciteitsstandaard) die door de gemeenten (en GRSA2) gezien wordt als minimaal noodzakelijk (de ondergrens van de collectieve behoefte) voor een goede en efficiënte dienstverlening vanuit de bedrijfsvoering. Hierbij gaat het dus niet alleen om de uitvoering, maar ook om het gewenste dienstverleningsniveau voor advies en beleid. Het gaat hierbij om het relatieve dienstverleningsniveau, logischerwijs treden als gevolg van het verschil in grootte van gemeenten absolute verschillen op in de capaciteit die wordt ingezet per gemeente. Na het vaststellen van dit level playing field, wordt de absolute capaciteit die hiervoor nodig is vervolgens afgezet tegen de totale capaciteit binnen de drie gemeenten en GRSA2: dit vormt het nieuwe normpercentage.

De formatie in GRSA2 zou vervolgens op basis van dit normpercentage jaarlijks herijkt moeten worden op basis van een trap-op-trap-af systematiek in verhouding tot het primaire proces. Waarbij de formatie van de bedrijfsvoering meegroeit bij een groei in de primaire processen en afneemt bij een afname van het primaire proces. Met als resultaat dat het minimaal kwaliteitsniveau voor alle drie de gemeenten wordt geborgd.

Wij adviseren om het 'minimaal noodzakelijke' voor alle uitvoerings- en beleidstaken te stellen op de huidige formatieomvang in de uitvoering, aangevuld met ons voorstel voor de invulling van 'de basis op orde' (5 fte). Wij adviseren om voor de taken op het gebied van 'advies' samen het level playing field te bepalen (en in het normpercentage te betrekken) en de afwijkingen per gemeente daarvan te bestempelen als 'ambitie' en deze ambities separaat te verrekenen per gemeente (special). Op deze manier wordt recht gedaan aan de couleur locale en het verschil in ambities tussen gemeenten, maar komt voor de formatie die onderdeel uitmaakt van het normpercentage het uitgangspunt 'wat je inbrengt, krijg je terug' te vervallen. Er is immers voor het normpercentage een level playing field gecreëerd. Uiteraard dient er altijd een gezonde balans te blijven bestaan tussen het aandeel in de financiële bijdrage aan GRSA2 en het 'trekkingsrecht' aan uren vanuit de gemeenten, ook op het gebied van 'operational excellence', zonder daarvoor registratiesystemen op te teugen.

5.14 Kritische beschouwing governance nodig: verlicht aansturing en borg rolzuiverheid

De governancestructuur valt buiten de reikwijdte van de aan ons gestelde vraag. Wij nemen op deze plaats toch graag de ruimte om onze opdrachtgever een kritische beschouwing ten aanzien van de (ambtelijke) governancestructuur mee te geven. Wij zien namelijk een goed werkende governancestructuur als randvoorwaardelijk voor een optimale werking van een duurzame en robuuste fijnstructuur.



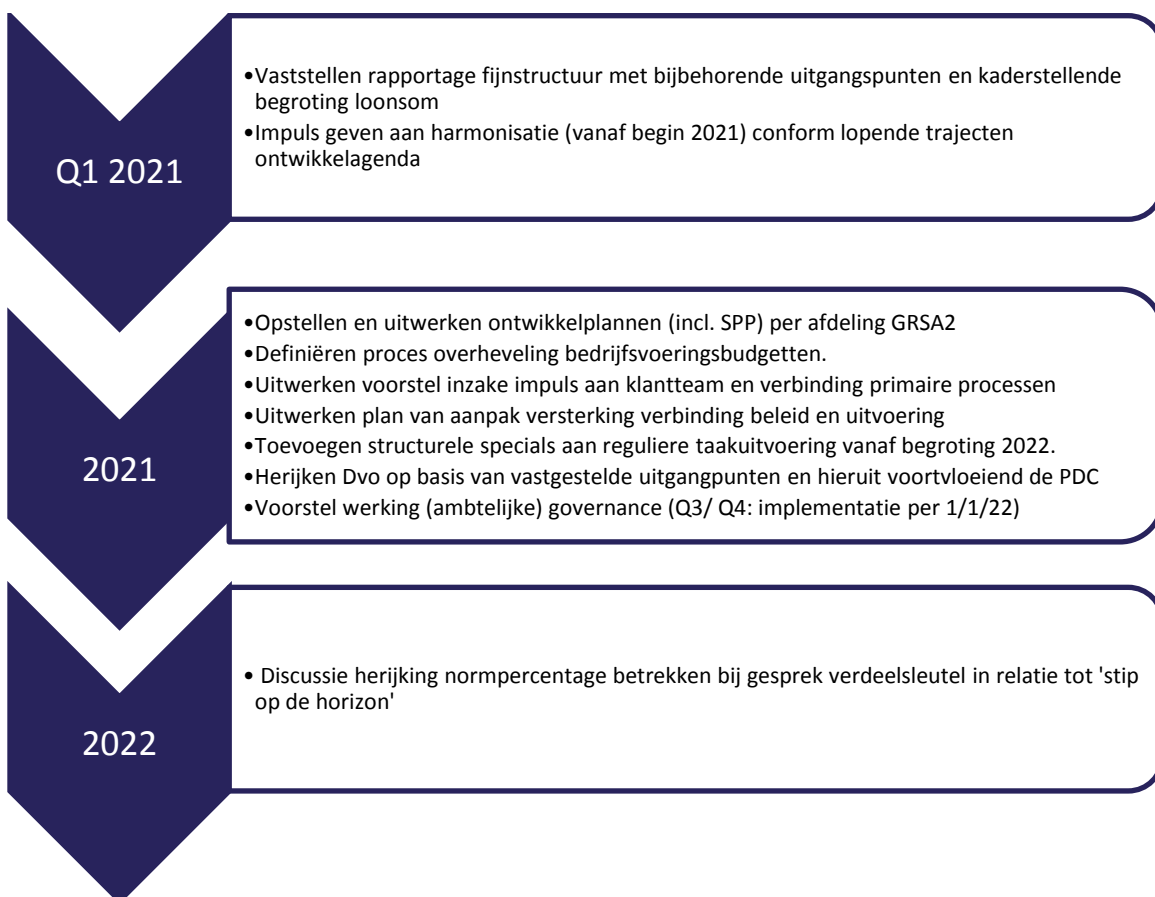
In veel gesprekken, zowel vanuit GRSA2 als vanuit de gemeenten, zijn de nodige kanttekeningen geplaatst bij de werking van de huidige ambtelijke governancestructuur: manager A2, directieraad, OGON-overleg. De governance GRSA2 wordt als een forse ambtelijke drukte ('overlegcircuit') beschouwd. De (belangrijke) bedrijfsvoering krijgt onevenwichtig veel aandacht ten opzichte van het primaire proces en ten opzichte van een situatie dat een gemeente de bedrijfsvoering in eigen huis heeft georganiseerd.

De positie, rol en invulling van het OGON, de directieraad en de manager GRSA2 moeten naar onze mening kritisch (en op korte termijn) worden herbezien. Dit om de randvoorwaarden te creëren voor een slagvaardige, robuuste en duurzame GRSA2 die er van, voor en door de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard is. Anderzijds zijn wij van mening dat eerst de koers uit de in dit hoofdstuk geschetste lijn breed moet zijn omarmd en geïmplementeerd, alvorens aan de huidige governance te sleutelen.

5.15 De routekaart naar een duurzame en robuuste fijnstructuur GRSA2

Voorgaande aanbevelingen kunnen omwille van capaciteit, tijd en beschikbare middelen niet allemaal gelijktijdig tot implementatie leiden. Dat hoeft ook niet; ze kennen een prioritering en fasering om geleidelijk en samen toe te werken naar een duurzame en robuuste fijnstructuur.

Het effectief doorvoeren van de benoemde aanbevelingen vraagt om een gezamenlijke inspanning van zowel GRSA2 als de drie gemeenten. Het welslagen van de acties in onderstaande routekaart vragen om een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Wij adviseren om de onderstaande routekaart en het bijbehorende indicatieve grove tijdpad te hanteren:



Bijlagen



A. Geïnterviewde personen

- Willem Weeterings, voorzitter directieraad GRSA2 en gemeentesecretaris Valkenswaard
- Carolien Klesman-Nacken, lid directieraad GRSA2 en gemeentesecretaris Heeze-Leende
- Jan Schellevis, lid directieraad GRSA2 en gemeentesecretaris Cranendonck
- John Kuijpers, OGON-lid en concerncontroller Heeze-Leende
- Thijs van Wetten, OGON-lid en adjunct directeur/ concerncontroller Valkenswaard
- Hetty Damen, OGON-lid en concerncontroller Cranendonck
- Tini Smits, manager Strategie en Beleid Ruimtelijk Domein Heeze-Leende
- Nini Bos, Afdelingshoofd Leefomgeving Cranendonck
- Angela Loi, manager Advies & Beleid GRSA2
- Joost van Hoof, manager Financiële Administratie & Belastingen GRSA2
- Jan Peels, teammanager KCO (VTH) Valkenswaard
- Hans Boudoin, teammanager Beheer Openbare Ruimte Valkenswaard
- Anne-Mieke van Bemmelen, manager Techniek & Gegevens GRSA2
- Karin Brabers, manager Ondersteuning Bestuur en Organisatie GRSA2
- Fred Donk, manager W&I GRSA2
- Freek Lammers, manager P&O GRSA2
- Willem-Jan Kouwenberg, concerncontroller GRSA2
- Huub Reulen, Programmamanager Ontwikkelagenda Bedrijfsvoering

Verder is per taakveld binnen GRSA2 met een vertegenwoordiging van GRSA2 de impact van interne en externe ontwikkelingen op de taakuitvoering in beeld gebracht. Hiernaast is met een vertegenwoordiging van de drie gemeenten (management en beleidsmedewerkers) de impact in kaart gebracht van toekomstige ontwikkelingen in de primaire processen (fysiek domein, sociaal domein & dienstverlening) op GRSA2.



B. Geraadpleegde documenten

- Koersplan GRSA2 "Nog krachtiger en dichterbij", 2014
- Implementatieplan GRSA2 "Nog krachtiger en dichterbij", 2014
- Fijnstructuur GRSA2, incl. aanbiedingsnotitie en bijlagen, 2017
- Rekenkamerrapport A2-samenwerking ... en route, 2017
- Evaluatie Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2, 2018
- Benchmarkrapportage Berenschot GRSA2, 2019
- Functie- en formatieoverzichten GRSA2, Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (peildatum 31-12-2020)
- Jaarrekening GRSA2 2018 & 2019
- Begroting GRSA2 2017, 2018, 2019, 2020 & 2021
- Harmonisatie- en standaardisatieagenda, incl. aanbiedingsbrief en advies directieraad
- Producten en diensten catalogus GRSA2, versie 0.7, 2016
- DVO GRSA2, 2017
- I&A Visie GRSA2 2020-2030
- Digitale Transformatie: onderzoek naar de impact van technologie op arbeid in gemeenten (deel 1 en 2), A&O-Fonds Gemeenten, 2018
- Financiële doorkijk 2020 GRSA2
- Presentatie directieraad Taakstelling 2020



C. Overzicht formatie 2020 t.o.v. ontwikkelpad fijnstructuur 2017

Staf

<i>Functie</i>	<i>Formatie fijnstructuur 2017</i>	<i>Prognose formatie 2022 uit fijnstructuur 2017</i>	<i>Formatie 2020</i>
Manager GRSA2	1,00	0,8	1,00
Afdelingshoofden	5,00	4,00	4,89
Concerncontroller GRSA2	1,00	1,00	1,00
CISO	1,00	1,00	1,00
Adviseur Control & Auditing	1,00	1,00	1,00
Functionaris gegevensbescherming	0,00	0,00	1,00
Strategisch bedrijfsvoeringsadviseur	-	3,00	-
Totaal	9,00	10,80	9,89

Financiën en belastingen

<i>Functie</i>	<i>Formatie fijnstructuur 2017</i>	<i>Prognose formatie 2022 uit fijnstructuur 2017</i>	<i>Formatie 2020</i>
Advies & Beleid			
Strategisch adviseur financiën	1,00	3,00	3,00
Adviseur financiën	3,90	2,00	4,90
Consulent financiën	7,89	6,00	6,69
Belastingen			
Coördinator Belastingen	1,00	1,00	1,00
Medewerker Belastingen	5,80	4,50	4,00
Adm. medewerker Belastingen	3,07	2,50	3,40
Uitvoering financiën			
Coördinator Financiën	0,80	1,00	0,80
Senior medewerker financieel beheer	1,00	1,00	1,00
Medewerker financiële administratie	10,50	9,00	10,50
Medewerker interne controle	1,00	1,00	1,00
Totaal	35,96	31,00	36,29



I&A

<i>Functie</i>	<i>Formatie fijnstructuur 2017</i>	<i>Prognose formatie 2022 uit fijnstructuur 2017</i>	<i>Formatie 2020</i>
Advies & beleid			
Strategisch adviseur I&A	1,00	1,00	1,00
Adviseur I&A	3,00	3,00	3,00
Functioneel beheer			
Senior medewerker functioneel beheer	3,00	3,00	4,60
Medewerker functioneel beheer	4,80	4,50	5,30
Gegevensbeheer			
Coördinator gegevensbeheer / senior medewerker gegevensbeheer	4,00	4,00	4,00
Medewerker gegevensbeheer A	4,00	4,00	4,00
Medewerker gegevensbeheer B	5,30	4,50	5,10
Technisch beheer			
Coördinator technisch beheer	1,00	1,00	1,00
Systeem/netwerkbeheer/technisch applicatiebeheer	4,00	4,00	4,00
Helpdesk & administratie			
Helpdesk I&A	3,00	3,00	2,00
Administratief medewerker I&A	1,00	1,00	1,00
Totaal	34,10	33,00	35,00

Documentaire informatievoorziening (DIV)

<i>Functie</i>	<i>Formatie fijnstructuur 2017</i>	<i>Prognose formatie 2022 uit fijnstructuur 2017</i>	<i>Formatie 2020</i>
Consulent DIV	3,24	3,50	3,00
Coördinator DIV	1,00	1,00	1,00
Senior medewerker DIV	1,00	-	1,00
Medewerker DIV A	3,00	3,00	3,00
Medewerker DIV B	2,34	1,00	2,64
Postmedewerker	3,54	2,00	4,09
Totaal	14,12	10,50	14,73

Juridische zaken

<i>Functie</i>	<i>Formatie fijnstructuur 2017</i>	<i>Formatie fijnstructuur 2022</i>	<i>Formatie 2020</i>
Juridisch adviseur	2,50	2,10	3,00
Juridisch medewerker	2,68	2,20	2,68



Medewerker verzekeringen en contractbeheer	1,95	2,20	1,95
Administratief medewerker bezwaar	1,50	1,10	1,00
Administratief medewerker contractbeheer/ verzekeringen	0,28	-	0,28
Totaal	8,91	7,60	8,91

Facilitaire zaken

<i>Functie</i>	<i>Formatie fijnstructuur 2017</i>	<i>Prognose formatie 2022 uit fijnstructuur 2017</i>	<i>Formatie 2020</i>
Teamcoördinator facilitair	1,00	1,00	1,00
Senior facilitair medewerker	1,00	1,00	1,00
Facilitair medewerker	6,18	6,00	6,18
Medewerker catering	3,29	-	3,29
Assistent facilitair medewerker	0,35	0,35*	0,35
Totaal	11,82	8,35	11,82

*Ontbreekt in uitwerking fijnstructuur. Aanname gedaan dat geen veranderingen zouden optreden bij deze functie

Bestuurs- en managementondersteuning

<i>Functie</i>	<i>Formatie fijnstructuur 2017</i>	<i>Prognose formatie 2022 uit fijnstructuur 2017</i>	<i>Formatie 2020</i>
Bestuurs- en directiesecretaris	0,50	1,00	-
Bestuurssecretaresse	6,83	5,30	6,60
Managementsecretaresse	2,76	3,00	3,00
Totaal	10,09	9,30	9,60

P&O

<i>Functie</i>	<i>Formatie fijnstructuur 2017</i>	<i>Prognose formatie 2022 uit fijnstructuur 2017</i>	<i>Formatie 2020</i>
Strategisch adviseur P&O	1,00	-	1,00
Adviseur P&O	3,06	2,00	4,50
Consulent P&O	3,11	4,00	3,89
Totaal*	7,58	6,00	9,39

*Exclusief dekking voor inkoop, salarisadministratie en Bizob



Communicatie

<i>Functie</i>	<i>Formatie fijnstructuur 2017</i>	<i>Prognose formatie 2022 uit fijnstructuur 2017</i>	<i>Formatie 2020</i>
Strategisch adviseur communicatie	4,16	3,40	2,80
Communicatieadviseur*	0,80	-	1,58
Consulent communicatie	2,62	3,20	3,45
Communicatiemedewerker	2,56	2,50	2,56
Totaal	10,14	9,10	10,39

*Betreft in de fijnstructuur van 2017 de functie consulent online communicatie (Adviseur IV)



D. Indicatieve beweging formatie 2022-2025 als gevolg van ontwikkelingen

	Formatie 2020	Formatie 2022	Formatie 2023	Formatie 2024	Formatie 2025
Staf					
Staf	9,89	9,89	9,89	9,89	9,89
Totaal Staf	9,89	9,89	9,89	9,89	9,89
Financiën & belastingen					
Advies & beleid	14,59	14,59	15,50	16,50	17,50
Uitvoering	21,70	21,70	20,50	19,30	18,00
Totaal Financiën & belastingen	36,29	36,29	36,00	35,80	35,50
I&A					
Advies & beleid	4,00	4,00	4,33	4,67	5,00
Uitvoering	31,00	31,00	31,00	30,75	30,50
Totaal I&A	35,00	35,00	35,33	35,42	35,50
Documentaire informatievoorziening					
Advies & beleid	3,00	3,00	3,33	3,67	4,00
Uitvoering	11,73	11,73	10,50	9,40	8,00
Totaal Documentaire informatievoorziening	14,73	14,73	13,83	13,07	12,00
Juridische Zaken					
Advies & beleid	3,00	3,00	3,00	3,25	3,50
Uitvoering	5,91	5,91	5,70	5,50	5,25
Totaal Juridische Zaken	8,91	8,91	8,70	8,75	8,75
Facilitaire zaken					
Uitvoering	11,82	11,82	11,82	11,82	11,82
Totaal Facilitaire zaken	11,82	11,82	11,82	11,82	11,82
Bestuurs- en managementondersteuning					
Uitvoering	9,60	9,60	9,40	9,20	9,00
Totaal bestuurs- en managementondersteuning	9,60	9,60	9,40	9,20	9,00
P&O					
Advies & beleid	9,39	9,39	9,80	10,25	10,50
Uitvoering	-	-	-	-	-



Totaal P&O	9,39	9,39	9,80	10,25	10,50
Communicatie					
Advies & beleid	7,83	7,83	8,00	8,00	8,25
Uitvoering	2,56	2,56	2,50	2,50	2,50
Totaal Communicatie	10,39	10,39	10,50	10,50	10,75
Werk & Inkomen					
Manager W&I	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Advies & beleid	4,46	4,46	5,50	5,75	6,00
Uitvoering	27,28	27,28	26,50	26,00	25,50
Totaal Werk & Inkomen	32,74	32,74	32,50	32,75	32,50
Totaal GRSA2	178,76	178,76	177,77	177,45	176,21





Denkers en doeners voor
de publieke sector

& Van de Laar B.V.

Don Boscostraat 4
5611 KW, Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Onze adviseurs zijn op een missie: bijdragen aan een zelfbewuste en wendbare publieke sector. Dat doen wij door sámen met onze opdrachtgevers resultaatgericht, betrokken en met energie te werken aan hun maatschappelijke en organisatievraagstukken.

De bestuurlijke toekomst van gemeenten. De vormgeving, evaluatie en doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden. De structurering van en sturing op een organisatie(onderdeel). Mens-, team- en organisatieontwikkeling. Grip op het sociaal domein. Het doen van onafhankelijk onderzoek. Stuk voor stuk vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken en waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken.

Onderzoek & Advies

Procesbegeleiding & Realisatie

Training & Coaching

Interim, Executive Search & Werving en Selectie