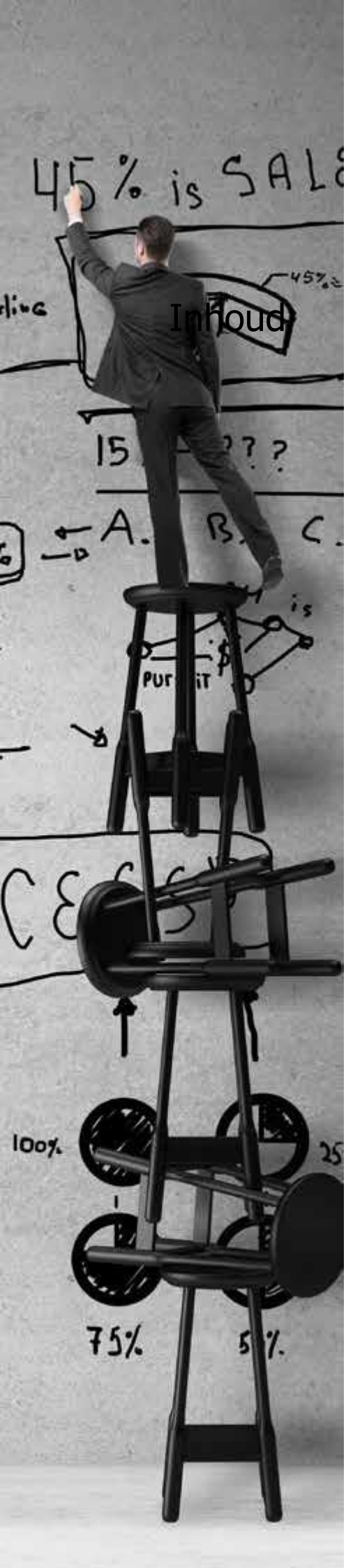
Seinstra Van de Laar
Organisatieadviseurs voor de publieke sector

Op weg naar (be)grip!

Een plan van aanpak voor de doorontwikkeling van Duo+, op basis van een gedeelde probleemanalyse inzake het samenwerkingsverband van, voor en door de gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel.



Culemborg, 11 oktober 2016

drs. Stan van de Laar
dr. Johan Posseth
dr. Freek van Berkel

Inhoud

1. Uw vraagstelling **1**
1.1 Na drie aanloopjaren is Duo+ op 1 januari 2016 gestart… 2
1.2 …maar is na 8 maanden in 'zwaar weer' terecht gekomen… 2
1.3 …wat vraagt om een plan van aanpak voor doorontwikkeling… 3
1.4 …gebaseerd op een gedeelde probleemanalyse 4

2. Op weg naar (be)grip! **5**
2.1 Plan van aanpak tot doorontwikkeling Duo+ 6
2.2 Een integraal en realistisch bedrijfsplan 'Duo+ 2.0' 6
2.3 Kwartaalrapportage om bedrijfsplan 'Duo+ 2.0' te monitoren 10

3. Gedeelde probleemanalyse **11**
3.1 Duo+ belast met zeven 'hypotheken' 12
3.2 Hypotheek 1: uiteenlopende belangen en verlangens 12
3.3 Hypotheek 2: Duo+ is zwaar belast met 'valse start' 13
3.4 Hypotheek 3: governance draagt onvoldoende bij aan grip 14
3.5 Hypotheek 4: cultuurverschillen en onduidelijke opdracht 16
3.6 Hypotheek 5: gebrek aan leiderschap en sturing 16
3.7 Hypotheek 6: geen sturingsinformatie en -instrumentarium 17
3.8 Hypotheek 7: financiële analyses niet waterdicht 17

1. Uw vraagstelling

1.1 Na drie aanloopjaren is Duo+ op 1 januari 2016 gestart…

Rond 2013 werden de gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel, zoals vele gemeenten in Nederland, geconfronteerd met diverse ontwikkelingen:

a. Inzet van Kabinet op vorming 100.000+ gemeenten en de vorming van een Randstadprovincie;
b. De financiële crisis zet de gemeentelijke begrotingen onder druk;
c. Door de drie decentralisaties op zorgtaken, gepaard gaande met een efficiencyopgave van gemeenten, komen de begrotingen extra onder druk en treden vraagstukken op rondom kwaliteit en kwetsbaarheid;
d. Een almaar toenemende complexiteit op het gebied van I&A-vraagstukken.

Om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden en om te komen tot een (gezamenlijke) strategische positionering in de regio zoeken de gemeenten Diemen, Ouder-Amstel, Uithoorn en De Ronde Venen elkaar op om te bezien of zij elkaar in de (ambtelijke) uitvoering kunnen versterken.

Na een langdurige (2013 – 2015) bestuurlijke aanloopperiode, met daarin het afhaken van de gemeente De Ronde Venen, start op 1 januari 2016 de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Duo+. In dit samenwerkingsverband hebben de drie gemeenten een van elkaar afwijkend takenpakket ondergebracht. De drie gemeenten hebben met elkaar hun bedrijfsvoeringstaken in Duo+ gebundeld en de gemeenten Ouder-Amstel en Uithoorn hebben ook hun uitvoeringstaken op het terrein van 'buurt' en 'burger' in de samenwerking ondergebracht.

Duo+ is een aparte juridische entiteit, in de vorm van een Openbaar Lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), die het werkgeverschap van circa 300 medewerkers verzorgt en een begrotingsomvang van circa 25 mln. euro kent. Duo+ staat daarbij onder bestuurlijke aansturing van een Algemeen en Dagelijks Bestuur, gevormd vanuit de drie colleges van B&W. De dagelijkse leiding werd ingevuld door de directeur Duo+, maar deze heeft reeds de organisatie verlaten, waarna nu de drie gemeentesecretarissen met elkaar de (tijdelijke) directie vormen.

1.2 …maar is na 8 maanden in 'zwaar weer' terecht gekomen…

Met name op het vlak van de uitvoering (afdelingen Buurt en Burger) toont de samenwerking reeds zijn meerwaarde als het gaat om de dienstverlening aan inwoners en (maatschappelijk) ondernemers. De kwetsbaarheid is afgenomen en de kwaliteit gaat stapsgewijs vooruit. Zaken als het onderhoud van de openbare ruimte en het verstrekken van bijstandsuitkeringen verloopt goed en conform verwachtingen.

Ten aanzien van met name de bedrijfsvoering binnen Duo+ en de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken vanuit Duo+ ten behoeve van de drie gemeenten bestaan echter zorgen. Hoewel in de planvorming voorafgaand aan de start van Duo+ rekening is gehouden met een 'dip' op kwaliteit en kosten in de aanloopfase van de samenwerking, is deze 'dip' in de praktijk acht maanden na de start dieper dan verwacht.

Sterker nog: het samenwerkingsverband is in meerdere opzichten in 'zwaar weer' terecht gekomen. Dit blijkt onder andere uit:

a. Een hoge mate van ontevredenheid over de kwaliteit van dienstverlening op bedrijfsvoeringstaken vanuit klantperspectief (de drie gemeenten), zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau.
b. Veel onrust en onduidelijkheid in de ambtelijke organisatie van Duo+, mede ingegeven vanuit een onduidelijke bestuurlijke opdracht en gebrek aan sturing vanuit management Duo+ op harmoniseren van processen en systemen (in relatie tot autonomie gemeenten).
c. Veel vacatureruimte, een hoge mate van inhuur, autonome stijging van ICT gerelateerde kosten en noodzakelijke investeringen.
d. Een (beleving van) hoge werkdruk, gepaard gaande met een hoog ziekteverzuim: gemiddeld 9%.

e. Management- en andere sleutelposities zijn nog niet allemaal ingevuld.
f. Gewenste harmonisatie en integratie van medewerkers en systemen komt niet of nauwelijks van de grond.
g. Er wordt een gebrek aan doorzettingskracht en leiderschap geconstateerd.
h. De voorspelde 'dip' is wel erg diep en zowel incidenteel als structureel zijn extra middelen nodig.
i. Directeur heeft na 8 maanden Duo+ alweer verlaten.
j. In het huidige 'zwaar weer' komen ook de verhoudingen tussen de partnergemeenten en tussen gemeenten en Duo+ onder druk te staan.

1.3 …wat vraagt om een plan van aanpak voor doorontwikkeling…

Naar aanleiding van voornoemde gesignaleerde knelpunten rondom Duo+ zijn politiek, bestuurlijk en ambtelijk vraagtekens gezet bij het vermogen van Duo+ om op dit moment haar taken voor de drie deelnemende gemeenten goed uit te voeren en de daaruit voortvloeiende financiële risico's te beheersen.

Mede naar aanleiding van door de gemeenteraden genomen raadsbesluiten en ingediende amendementen en zienswijzen rondom de begrotingswijziging 2016 en de begroting 2017-2020 van Duo+, heeft het Dagelijks Bestuur Duo+ besloten tot een plan van aanpak voor doorontwikkeling van de samenwerking te komen: 'Duo+ 2.0'.

In hoofdstuk 2 van voorliggend rapport is dit plan van aanpak uiteengezet, waarbij de elementen uit het plan van aanpak zijn gerelateerd aan 'zeven hypotheken' waarmee Duo+ momenteel is belast, zoals blijkt uit een gedeelde probleemanalyse opgenomen in hoofdstuk 3. Dit plan van aanpak houdt rekening met de zienswijze zoals door de gemeenteraad van Diemen ingediend d.d. 7 september 2016 naar aanleiding van de voortgangsrapportage Duo+, gewijzigde begroting 2016 en de begroting 2017.

Door uitvoering van het plan van aanpak wordt toegewerkt naar een drietal producten, als basis voor verdere doorontwikkeling:
a. een bedrijfsplan: 'Op weg naar Duo+ 2.0';
b. een financiële analyse van de structurele begroting Duo+ en de incidenteel benodigde middelen;
c. de opzet van een kwartaalrapportage om de voortgang rondom het bedrijfsplan te monitoren.

Naast deze doorontwikkeling van Duo+ gericht op de middellange termijn, worden momenteel vanuit de (tijdelijke) directie reeds acties ondernomen om op korte termijn op de volgende cruciale onderdelen orde op zaken te stellen:
a. creëren heldere managementstructuur;
b. van inhuur naar vaste contracten;
c. invulling functie van controller;
d. inzicht in besteding budgetten;
e. inkoopbeleid centraal organiseren;
f. verbreding programma Slimmer Verbinden;
g. rust en betrokkenheid creëren;
h. cultuurtraject vormgeven;'
i. inzet op financiële transparantie;
j. afronding personele dossiers;
k. organiseren adequate archivering;
l. inzet op transitie binnen Burger en Buurt.

Deze acties zijn nader uiteengezet in een separaat van deze rapportage opgesteld memo vanuit de (tijdelijke) directie van Duo+. Bij de uitvoering van het Plan van Aanpak (zie hoofdstuk 2) wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij bovenstaande acties en worden eventuele 'quick wins' (waar mogelijk) op korte termijn opgepakt.

1.4 …gebaseerd op een gedeelde probleemanalyse

Het plan van aanpak uit hoofdstuk 2 is gebaseerd op een 'gedeelde probleemanalyse'. Na herhaaldelijk bestuurlijk en ambtelijk overleg aangaande de ontstane situatie, waarbij discussies zijn ontstaan over mogelijke oplossingsrichtingen en te volgen procesgang, is namelijk besloten eerst te komen tot een 'gedeelde probleemanalyse', om op grond daarvan het bestuurlijk gesprek te voeren over oplossingsrichtingen.

De drie colleges van de Duo+-gemeenten hebben de gemeentesecretarissen - in hun mede-eigenaarsrol en als tijdelijk lid van het directieteam Duo+ - gevraagd deze gedeelde probleemanalyse uit te (laten) voeren. Hierin moest tenminste aandacht zijn voor het klantperspectief en het perspectief van mede-eigenaar.

De probleemanalyse is feitelijk uitgevoerd door organisatieadviseurs van SeinstravandeLaar, die hun bevindingen in hoofdstuk 3 van voorliggend rapport hebben weergegeven. De kern daarvan is met het Algemeen Bestuur van Duo+/de drie colleges van B&W gedeeld en door hen onderschreven. Belangrijk is te beseffen bij het lezen van deze probleemanalyse dat uitsluitend oog is voor de knelpunten in en rondom Duo+. Alles wat goed gaat vanuit de samenwerking is daarbij conform vraagstelling onderbelicht gebleven.

Wij verwachten dat voorliggende rapportage met daarin een plan van aanpak om tot doorontwikkeling van Duo+ te komen, gebaseerd op een gedeelde probleemanalyse, een mooie basis vormt om politiek-bestuurlijk tijdig (begin november 2016) in te kunnen stemmen met de begrote structurele middelen uit de huidige begroting Duo+ 2017 – 2020. Vanuit het vertrouwen dat deze aanpak op korte, middellange en lange termijn bijdraagt aan het realiseren van de bestuurlijke ambities met Duo+:

a. Het verhogen van de kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheid ten aanzien van ICT, door het realiseren van een gezamenlijk 'ICT fundament'.
b. Het verhogen van de kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheid ten aanzien van personeel, door samengevoegd in de nieuwe Duo+ organisatie te werken aan verdere professionalisering.
c. Het verbeteren van de dienstverlening aan de burger, door de gezamenlijke impulsen op ICT en personeel.
d. Het besparen van kosten, door met Duo+ een efficiencyvoordeel te realiseren.
e. Het borgen van de 23+2 politiek bestuurlijke ontwerpcriteria, met behulp van diverse vastgelegde afspraken.

2. Op weg naar (be)grip!

2.1 Plan van aanpak tot doorontwikkeling Duo+

In navolging van de gedeelde probleemanalyse Duo+ uit hoofdstuk 2, heeft het Dagelijks Bestuur (DB) gevraagd om een plan van aanpak om tot doorontwikkeling van Duo+ te komen: Duo+ 2.0. Dit plan van aanpak gaat uit van het, in samenspraak met betrokkenen, op korte termijn (in 2016) vormgeven van een tweetal producten:

a. een bedrijfsplan: 'Op weg naar Duo+ 2.0', inclusief financiële analyses van de structurele begroting Duo+ en de incidenteel benodigde middelen;
b. een format voor kwartaalrapportages om de voortgang van de te maken afspraken in het bedrijfsplan 'Duo+ 2.0' te kunnen monitoren.

Dit derde hoofdstuk omvat een beschrijving van de verschillende stappen in de aanpak om te komen tot een bedrijfsplan Duo+ 2.0, de financiële analyse daarbinnen en een format voor de kwartaalrapportage.

2.2 Een integraal en realistisch bedrijfsplan 'Duo+ 2.0'

De eerste stap in onze aanpak is het opstellen van een bedrijfsplan Duo+ 2.0, inclusief financiële analyses van de structurele begroting Duo+ en de incidenteel benodigde middelen. Dit is belangrijk, aangezien de bestuurlijk en ambtelijk gedeelde probleemanalyse aangaande Duo+ vraagstukken bloot legt die vragen om een herijking van, herbezinning op en/of herbevestiging van een aantal fundamentele elementen binnen en rondom Duo+.

Bedrijfsplan Duo+ 2.0 aan de basis van het inlossen van de zeven hypotheken

Op basis van de '7 hypotheken' uit de probleemanalyse zien we de volgende thema's die herijkt of herbevestigd moeten worden in het bedrijfsplan Duo+ 2.0:

a. *Takenpakket.* De probleemanalyse laat zien (zie sectie 3.1 en 3.2) dat er een lopende discussie is over de inbreng (of het mogelijk terughalen) van taken in Duo+ en over 'rafelranden' tussen de begrotingen van de drie gemeenten en de begroting van Duo+. Om deze reden staat het takenpakket van de Duo+ c.q. de inbreng vanuit de drie gemeenten aan de basis van de verdere uitwerking van het bedrijfsplan. Daarbij gaat het met name om enkele 'rafelranden' in de taken-/ en formatieoverdracht en de afhechting van de discussie over het al dan niet terughalen uit of extra inbrengen van taken naar Duo+.

b. *Juridische vormgeving.* Uit de probleemanalyse (zie sectie 2.3) en de ervaring van SeinstravandeLaar met gelijksoortige samenwerkingsverbanden blijkt dat het gekozen samenwerkingsmodel van Duo+(uitvoeringsorganisatie) de meest complex denkbare samenwerkingsmodel is, in termen van 'governance'. Bij het opstellen van het bedrijfsplan Duo+ 2.0 is om daarom belangrijk te komen tot een beantwoording van de vraag of het Openbaar Lichaam het best passende fundament onder de GR Duo+ is, vanuit oogpunt van 'grip' en rolzuiverheid, of dat de Bedrijfsvoeringsorganisatie een beter passend construct is. Afhankelijk van de uitkomst van deze discussie kan dat leiden tot een wijziging van de huidige GR-tekst. Sowieso is het wenselijk een artikelsgewijze toelichting toe te voegen aan de bestaande of te wijzigen GR-tekst. Deze producten zullen aan het bedrijfsplan worden toegevoegd.

c. *Governancemodel.* Uit de probleemanalyse (zie sectie 2.3 en 2.5) blijkt dat zowel het ambtelijk als bestuurlijk opdrachtgeverschap niet helder zijn geborgd en de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer onvoldoende worden onderscheiden en ingevuld. Het is dus belangrijk om vast te leggen de rolverdeling tussen eigenaren, opdrachtgevers, opdrachtnemers en klanten en de verbinding tussen enerzijds de drie gemeenteraden, colleges en hun ambtelijke organisaties en anderzijds het bestuur, de directie en de ambtelijke organisatie van Duo+.

d. *Directiemodel.* Binnen Duo+ is de positie van gemeentesecretaris niet (structureel) geborgd en kan de Directeur Duo+ rechtstreeks 'zaken doen' met bestuur Duo+ over taken/middelen die direct invloed hebben op bedrijfsvoering individuele gemeenten en dus op verantwoordelijkheid gemeentesecretaris (die in eigen college hierop niet meer aanspreekbaar is). In het bedrijfsplan Duo+ komen we daarom tot de positionering van de gemeentesecretarissen rondom de Duo+-samenwerking in relatie tot een directeur/manager Duo+. Waarbij oog zal zijn voor de rol- en portefeuilleverdeling tussen betrokkenen.

e. *Organisatiestructuur en sturingsfilosofie.* Zoals genoemd in de probleemanalyse zijn er vanaf de start van Duo+ (zie sectie 3.5) problemen met leiderschap en sturing vanuit het management, met een gebrek aan prioritering en sturing op harmonisering tot gevolg. Om deze reden is het van belang de organisatie- en managementstructuur van Duo+ aan te scherpen, waarbij 'weeffouten' uit de aanvangsperiode worden hersteld en een eenduidige visie wordt geformuleerd op de sturingsfilosofie (op termijn). Daartoe behoren ook afspraken over de inrichting van consulentschappen, de verbinding tussen Duo+ en de drie lokale managementteams en de positionering (en financiering) van enkele als 'bestuurlijk nabij gewenste' betitelde taken.

f. *Organisatiecultuur.* Momenteel zijn er binnen Duo+ verschillende initiatieven ten behoeve van cultuurverandering. Vanuit een cultuurscan zal de huidige versus de gewenste cultuur van Duo+ in beeld worden gebracht en kan bepaald worden wat er aanvullend op de lopende initiatieven nodig is.

g. *Identiteit.* Er worden in het bedrijfsplan afspraken gemaakt/herbevestigd over de mate waarin Duo+ (al dan niet) een eigen identiteit voert, als werkgever en contractpartij, maar ook in relatie tot inwoners en ondernemers van de betreffende gemeenten.

h. *Planning- controlcyclus.* Het ontbreekt Duo+ aan sturingsinstrumentarium, sturingsinformatie en er is geen sprake van een 'sluitende planning- en controlcyclus' (zie sectie 2.6). Het is daarom belangrijk dat we bij het opstellen van het bedrijfsplan duiding geven aan de p&c-cyclus rondom Duo+ in termen van nog te ontwikkelen p&c-instrumentarium. Dit is ten behoeve van interne sturingsinformatie en het creëren van inzicht en overzicht op prestaties vanuit Duo+ in de richting van de drie opdrachtgevende gemeenten.

i. *Financiële gevolgen.* Ten aanzien van de financiële situatie rondom Duo+ is er onduidelijkheid over de samenstelling en onderbouwing van de financiële stukken, waaronder de gewijzigde begroting 2016 en de begroting 2017-2020 (zie sectie 3.7). Dit is begrijpelijk gezien het tempo van het vormingsproces en verschillen in begrotingssystematiek bij de deelnemende gemeenten. Er is tot op heden geen reparatieslag gemaakt. Een belangrijk onderdeel van het bedrijfsplan Duo+ is daarom het inzichtelijk maken van de incidenteel benodigde middelen voor 2017 (en eventuele verdere jaren) bijvoorbeeld als gevolg van aanvullende ambities, (I&A-)projecten en/of het oplossen van knelpunten in de bedrijfsvoering en een gedegen en realistische structurele meerjarenbegroting Duo+ 2.0 over de periode 2017 – 2020. Daarbij zal ingegaan worden op eventuele taakstellingen, risico's, efficiencymogelijkheden en daaraan gerelateerde eventuele terugverdientermijnen van de incidenteel benodigde middelen. Daaraan gekoppeld worden (reeds bestaande of herijkte) afspraken vastgelegd rondom de kostenverdeelsystematiek tussen de drie gemeenten. Ook worden afspraken vastgelegd/herijkt over de eventuele 'omslag' van een inputbegroting naar een outputgefinancierde samenwerking en de relatie tot een eventueel basis- en pluspakket. We gaan in sectie 2.1.2. dieper in op het inzichtelijk maken van de structurele en incidentele financiële gevolgen. Uitgangspunt voor de financiële analyses is dat het huidige budget kaderstellend is voor de te maken keuzes bij de doorontwikkeling van Duo+.

Wij stellen voor om ten behoeve van deze integrale herijking/herbevestiging tot een expertmatige uitwerking te komen van alle voornoemde aspecten vanuit ons bureau, in de vorm van een 'bedrijfsplan Duo+ 2.0'.

Een plan dat een logische samenhang kent tussen de benoemde onderdelen, geen 'waterig compromis' betreft en alle betrokkenen in één document een helder en scherp beeld geeft van de Duo+-organisatie 2.0, welke een duurzaam fundament vormt onder de uitvoering van taken ten behoeve van de drie autonome participerende gemeenten en het realiseren van hun doelstellingen.

Ten behoeve van deze expertmatige uitwerking nemen wij kennis van bestaande documenten en daarin verankerde uitgangspunten. Vervolgens maken wij graag aan de voorkant een bestuurlijke en ambtelijke 'ronde' langs de vier betrokken organisaties, zodat belangen en verlangens helder zijn en wij kunnen komen tot een gewogen en haalbaar bedrijfsplan voor de doorontwikkeling van Duo+.

Deze gespreksronde benutten wij niet om tot een verdieping van de reeds opgestelde gedeelde probleemanalyse te komen, maar veel meer om tot toetsing te komen van de haalbaarheid van mogelijke oplossingsrichtingen voor de '7 hypotheken'. Daarnaast benutten wij de (ambtelijke) gesprekken om input te verkrijgen voor de financiële analyses.

Concreet zien wij om te komen tot een gedragen 'bedrijfsplan Duo+ 2.0' de volgende activiteiten:

stap	activiteiten	doorlooptijd (deadline)
1.	Analyse kerndocumenten en destilleren bestaande uitgangspunten en afspraken ten aanzien van de onderwerpen van het bedrijfsplan.	medio oktober
2.	Gespreksronde met ambtelijke en bestuurlijke sleutelfiguren.	eind oktober
3.	Opstellen (concept) bedrijfsplan 'Duo+ 2.0' uitwerken, waarin: - alle voornoemde aspecten en de daarin gemaakte bestuurlijke keuzen (en eventuele afgevallen alternatieven) worden uitgewerkt - een tijdpad wordt geschetst waarbinnen de veranderopgave per aspect wordt uitgewerkt om van huidige situatie naar beoogde situatie te komen - indien daartoe aanleiding is: de (gewijzigde) GR-tekst en artikelsgewijze toelichting op GR-tekst, als bijlagen (als basis voor raadsbesluiten: toestemming aan colleges om GR te wijzigen)	medio november
4.	Diverse bestuurlijke en ambtelijke sessies om concept bedrijfsplan te toetsen op juistheid, volledigheid en draagvlak en te bezien welke aanscherpingen/aanvullingen nog nodig zijn.	begin december
5.	Bijstellen bedrijfsplan op grond van input verkregen vanuit stap 3 tot definitieve versie bedrijfsplan en één afrondende bespreking met directieteam en DB Duo+ gezamenlijk	medio december *(oplevering aan DB Duo+)*
6.	Na behandeling in AB Duo+ en definitieve collegebesluiten op bedrijfsplan volgt een technische toelichting van bedrijfsplan 'Duo+ 2.0' aan gezamenlijke raden Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel.	eind Q1 2017

2.2.1 Structurele en incidentele financiële gevolgen Duo+ 2.0 onderdeel van bedrijfsplan

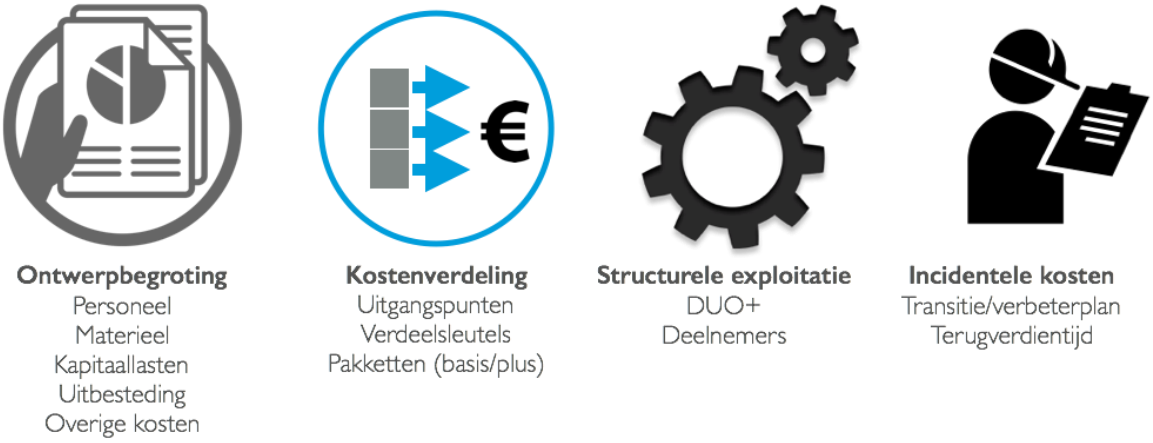
Volgend uit de inhoudelijke en organisatorische aspecten uit het bedrijfsplan is een solide financiële structuur cruciaal voor een succesvolle implementatie van het bedrijfsplan Duo+ 2.0. Wij stellen daarom een financiële analyse voor die bestaat uit twee stappen:

1. *Huidige situatie.* Ten eerste is het belangrijk om een scherp inzicht te creëren in de huidige financiële situatie van Duo+, inclusief de belangrijkste factoren die daaraan ten grondslag liggen. Meer concreet doelen we op een validatie van de huidige financiële documenten om te bepalen of:
    a. de oorspronkelijke uitgangspunten en aannames a priori plausibel, logisch en consistent zijn en;
    b. deze uitgangspunten ook daadwerkelijk zijn doorgevoerd.

Hierbij denken we bijvoorbeeld aan de volgende vragen: Is de vrijval uit de gemeentelijke begrotingen gelijkelijk en zuiver bepaald? En hebben de gemeenten alle betrokken posten ingebracht? Of zijn er nog 'rafelranden' in de begroting? Tot op heden is hier geen onafhankelijke toets op geweest, wat zorgt voor veel discussie over de financiële uitgangspunten Duo+. Op basis van de inzichten uit de financiële analyse kan worden bepaald of de oorspronkelijke uitgangspunten een solide basis bieden voor de ontwerpbegroting 2017 – 2020 en de verdeling van de structurele kosten onder de deelnemers.

2. *Ontwerpbegroting.* Op basis van de inzichten uit stap 1 en de uitkomsten van het bedrijfsplan stellen we een (herziene) meerjarenbegroting 2017-2020 "DUO+ 2.0" op, rekening houdend met keuzes ten aanzien van ambities, efficiencyvoordelen en eventuele taakstellingen. Daarbij bepalen we tevens de consequenties voor de deelnemerbijdragen en de (eventuele) incidentele lasten voor een succesvolle transitie c.q. het opvangen van bedrijfsvoeringsrisico's en de financiering van lopende projecten en programma's (waaronder 'Slimmer Verbinden') van Duo+. De ontwerpbegroting wordt integraal onderdeel van het bedrijfsplan Duo+ 2.0 en wordt als zodanig voor besluitvorming voorgelegd aan colleges en raden van de drie gemeenten (1e kwartaal 2017).

Schematisch ziet het er als volgt uit:



Wij voorzien (aanvullend op de activiteiten die we uitvoeren in het kader van het bedrijfsplan Duo+ 2.0) concreet de volgende activiteiten:

stap	activiteiten	doorlooptijd (deadline)
1.	Voorbereiding en één startgesprek met financiële sleutelpersonen rondom Duo+	medio oktober

stap	activiteiten	doorlooptijd (deadline)
2.	Validatie: documentstudie (financiële documenten Duo+ en deelnemende gemeenten) en verdiepende gesprekken met sleutelfiguren financiën, nadere analyse huidige situatie en verbetervoorstellen uitgangspunten nieuwe begroting, toetsing en aanscherping bevindingen in sessie (leden directieteam Duo+ en 3 portefeuillehouders financiën).	eind oktober
3.	Ontwerpbegroting 2017-2020: - inventarisatie financiële consequenties bedrijfsplan Duo+ 2.0, mogelijke efficiencyvoordelen en eventuele taakstellingen - opstellen eerste (herziene) concept meerjarenbegroting en berekening eventuele incidentele lasten op basis van voorgaande activiteiten, inclusief de uitgangspunten uit de validatie (zie b hierboven) - toetsen en aanscherpen (concept) begroting in sessie met leden directieteam en portefeuillehouders financiën - integreren financiële analyses in bedrijfsplan Duo+ 2.0	medio december, als onderdeel van bedrijfsplan Duo+ 2.0 t.b.v DB Duo+

2.3 Kwartaalrapportage om bedrijfsplan 'Duo+ 2.0' te monitoren

Voor de deelnemende gemeenten is het belangrijk inzicht te hebben in de voortgang van de doorontwikkeling van Duo+ en in het bijzonder de acties en oplossingsrichtingen uit het bedrijfsplan 'Duo+ 2.0'. Om de deelnemende gemeenten in staat te stellen de voortgang te monitoren en waar gewenst inzicht te hebben in belangrijke prestatie-indicatoren, stellen wij voor om hiervoor de systematiek van de kwartaalrapportage te volgen. In deze kwartaalrapportages wordt de voortgang van Duo+ op een aantal thema's ('thermometers') inzichtelijke gemaakt.

stap	activiteiten	doorlooptijd
1.	Opstellen format kwartaalrapportage op aantal kritische indicatoren ('thermometers') uit het bedrijfsplan.	eind december
2.	Toelichting op en bijstellen van format kwartaalrapportage op basis van sessies met Directieteam Duo+, DB, AB/colleges.	medio december
3.	Afstemming met betrokkene(n) bij implementatie van financieel systeem, zodat systeem informatie t.b.v. kwartaalrapportage kan opleveren.	bespreken eindresultaat met raden bij bedrijfsplan 1e kwartaal 2017

3. Gedeelde probleemanalyse

3.1 Duo+ belast met zeven 'hypotheken'

De door ons uitgevoerde probleemanalyse bestond uit een aantal onderdelen. De eerste fase van de probleemanalyse omvatte een nadere studie van kerndocumenten en een groepsgesprek met de drie leden van het directieteam Duo+ om de opdracht scherp te stellen.

De documentenanalyse en de expertise/ervaringen van SeinstravandeLaar betreffende gelijksoortige samenwerkingsverbanden vormden vervolgens de basis voor de individuele gesprekken. Deze gesprekken zijn gevoerd met de heren Heijlman, Voorhorst en De Kort ieder vanuit de volgende rollen:

a. als gemeentesecretarissen van respectievelijk Ouder-Amstel, Uithoorn en Diemen (opdrachtgever);
b. als algemeen directeur van deze respectieve gemeenten (klant);
c. als tijdelijk waarnemend lid van het directieteam van Duo+ (mede-eigenaar).

De probleemanalyse omvat een zo waardenvrije analyse van de problemen en zorgen rondom Duo+ als mogelijk. Hierbij is – conform verzoek – aandacht voor zowel het klantperspectief als het perspectief van mede-eigenaar, aangevuld met het perspectief van opdrachtgever. De navolgende analyse is onderschreven door het Algemeen Bestuur Duo+, gevormd door de drie colleges.

In navolgende paragrafen worden bondig de resultaten van de gedeelde probleemanalyse, onder de noemer van '7 hypotheken' waarmee Duo+ is belast, besproken.

3.2 Hypotheek 1: uiteenlopende belangen en verlangens

Druk op samenwerking in loop der tijd afgenomen

Ten eerste blijkt uit de probleemanalyse dat er uiteenlopende belangen en verlangens zijn tussen deelnemende gemeenten ten aanzien van Duo+. Deze verschillende 'belangen en verlangens' zijn bekend onder partnergemeenten, maar van het échte (bestuurlijke) gesprek daarover, het aanvaarden van de consequenties daarvan en het tonen van begrip voor elkaars standpunten is maar in beperkte mate sprake.

De oorsprong van de uiteenlopende belangen en verlangens ligt ten dele in het feit dat de échte noodzaak om tot samenwerking te komen al sinds 2013 (sterk) varieert per partnergemeente en de samenwerkingsbereidheid in de loop der tijd gewijzigd is, bijvoorbeeld doordat:

a. De druk op schaalvergroting vanuit Kabinetsbeleid is weggevallen: geen verplichte vorming 100.000+ gemeenten, geen vorming van een Randstadprovincie.
b. De bestuurlijke aandacht vanuit de provincie Noord-Holland qua schaalvergroting uitgaat naar bijvoorbeeld de Gooi- en Vechtstreek en van strategische positionering minder sprake is.
c. De Ronde Venen uit Duo+ is weggevallen, waardoor het positioneringsvraagstuk van een andere orde is geworden.
d. De financiële crisis is voorbij en er ontstaat weer een betere financiële positie voor gemeenten.
e. De decentralisaties achter de rug zijn en de transitie wordt in eigen huis grotendeels naar tevredenheid vormgegeven.
f. Voor Diemen geldt: van periode van 'krimp' naar periode van 'groei', wat extra veel vraagt van 'grip' en continuïteit.

Doelstellingen met samenwerking niet congruent

Tevens zijn de doelstellingen met de vorming van Duo+ tussen partnergemeenten niet congruent: door de partnergemeenten worden andere gewichten toegekend aan de drie hoofddoelstellingen met Duo+: Kwaliteit, Kwetsbaarheid en Kosten. Door deze verschillen in doelstellingen en takenpakket ('belangen en verlangens') is sprake van een 'verstandshuwelijk' tussen de partnergemeenten.

3.3 Hypotheek 2: Duo+ is zwaar belast met 'valse start'

Uit de analyse blijkt dat de aanloopfase naar Duo+, in de periode tussen 2013 en 2015, té lang was Gevolg daarvan is een hoge mate van onzekerheid, scepsis ten aanzien van de samenwerking al voor de start, met als gevolg barsten in het vertrouwen in Duo+ en tussen de partnergemeenten.

Er is een aantal zaken uit de probleemanalyse gekomen welke aan deze moeizame aanloopfase hebben bijgedragen:

Duo+ gevormd door 2,5 in plaats van 4 gemeenten

Duo+ is, na politieke 'no-go' in De Ronde Venen, op 1 januari 2016 van start gegaan met drie (circa 70.000 inwoners) in plaats van vier (circa 100.000 inwoners) gemeenten. Van de drie toetredende gemeenten heeft Diemen alleen bedrijfsvoeringstaken ingebracht. Derhalve wordt gesproken over het feit dat Duo+ bestaat uit '2,5 gemeenten'.

Deze 'afgeslankte' vorm zet de effectuering van de oorspronkelijke doelstellingen met Duo+ onder druk:

a. Er is - vooral onder druk van de tijd - geen expliciet moment genomen om na 'no-go' De Ronde Venen met elkaar tot herbezinning te komen om de effecten ervan op de samenwerking en doelstellingen.
b. Door 'no-go' De Ronde Venen en door deelname Diemen in Duo+ op alleen de bedrijfsvoeringstaken komt Uithoorn ongewild in dominante positie terecht.
c. Er is niet op alle onderdelen de schaalgrootte gecreëerd die nodig is voor maximale efficiency en kwaliteitsimpulsen/innovaties vanuit de uitvoeringsorganisatie Duo+.

Duo+ te lang een politiek-bestuurlijk project gebleven

Door trage (bestuurlijke) procesgang – met uitstel van oorspronkelijk beoogde startdatum 1/1/2015 - is op lokaal niveau in de drie gemeenten sinds 2013/2014:

a. Door een vacaturestop de vacatureruimte enorm opgelopen.
b. Daarmee zijn in Duo+-verband de kosten voor externe inhuur substantieel hoger dan begroot.
c. De broodnodige ICT-investeringen zijn uitgesteld met als gevolg een inbreng vanuit drie gemeenten in Duo+, te typeren als 'niet schoon door de poort'.
d. Hierdoor is sprake van gebrek aan kwaliteit van mensen en beperkte middelen (ICT en financiën).

Situatie Diemen compliceerde start Duo+

In de aanloopfase naar Duo+ speelde de situatie in Diemen de vorming van Duo+ parten op cruciale momenten:

a. Collegevoorstel inzake in te brengen takenpakket in Duo+ is op laatste moment in Diemen tegengehouden.
b. Stap van Ondernemingsraad Diemen – na negatief advies drie Ondernemingsraden – naar Ondernemingskamer zorgde voor vertraging in het plaatsingsproces (met een afwachtende houding onder medewerkers tot gevolg).

Wisselingen in sleutelfiguren

Daarnaast hebben in de periode 2013 – 2015 veel wisselingen in sleutelfiguren plaatsgevonden. Zo zorgden de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 voor ander politiek-bestuurlijk landschap. Door deze wisselingen in colleges, burgemeesters en gemeentesecretaris was sprake van een discontinuïteit in kennis over geuite zorgen en een gebrek aan historisch besef over gemaakte afspraken en keuzes rondom Duo+.

Door wisselingen doen ook andere belangen en verlangens tijdens het vormingsproces van Duo+ hun intrede en deze compliceren daardoor het aanloopproces. Er is daarnaast onvoldoende tijd genomen om met elkaar nieuwe perspectieven op de samenwerking te bespreken, als gevolg van deze wisselingen en de veranderende context in de loop der tijd.

Gebrek aan integraal, overzichtelijk en realistisch beeld Duo+ bij start en na 4 jaar

Door deze wisselingen, een lange aanloopfase en gebrekkige communicatie zijn besluiten over uitgangspunten, randvoorwaarden en afspraken rondom Duo+ niet altijd in alle gemeenten 'bestuurlijk afgedekt'. Daarbij bestaat er geen compleet, integraal, overzichtelijk en realistisch beeld (in de vorm van een businesscase, bedrijfsplan) van de beoogde Duo+-organisatie, bij aanvang (2016) en op termijn (2019). In een dergelijk helder kaderstellend document had de samenhang op velerlei aspecten (zoals visie, ambities, governancemodel, besturingsfilosofie, structuur, sturing, ICT, huisvesting, formatie en impact op structurele en incidentele financiën) in één keer voor alle betrokkenen (toen en nu) duidelijk kunnen maken en op één moment tot politiek-bestuurlijke besluitvorming kunnen leiden. Overigens liggen er wel vele documenten en besluiten aan Duo+ ten grondslag, maar punt is vooral de gebrekkige samenhang daartussen, bekendheid en implementatie daarvan.

Na eerste valse start, volgde er nog een tweede valse start

Vervolgens was er aan het einde van politiek-bestuurlijke besluitvormingsfase een (te) scherpe 'knip' tussen projectorganisatie (met zware positie gemeentesecretarissen) tot 1/1/2016 en aanstelling directeur Duo+ (vanaf 1/1/2016). Hierdoor is de overdracht niet goed verlopen en is verbinding verloren gegaan tussen besluitvormingsfase en start Duo+.

Gemeenten zijn zich vanaf de startdatum vooral als opdrachtgever en klant gaan gedragen. De mede-eigenaarsrol is daarmee bestuurlijk en ambtelijk, op een enkele uitzondering na, in de verdrukking gekomen.

Tevens bracht het trage politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces uiteindelijk de ambtelijke betrokkenheid en 'bouwfase' van Duo+ in het geding. Pas in het laatste kwartaal 2015 kwamen medewerkers in positie om samen vorm en inhoud te geven aan hun afdeling/team per 1/1/2016. In vergelijkbare processen wordt veelal gerekend op één jaar ambtelijke voorbereidingstijd (na politiek-bestuurlijke besluitvorming) om tot een startklare organisatie te kunnen komen, op aspecten als onderlinge persoonlijke verbinding, harmonisatie werkprocessen, systeemkeuzen, planning- en controlcyclus, etc.

Gemeente Diemen heeft zowel ambtelijk als bestuurlijk in het aanloopproces sceptisch tegen het hoe en waarom van samenwerking aangekeken. Deze sceptische houding ziet zij na 8 maanden samenwerking bewaarheid worden (oplopende kosten, sterke daling kwaliteitsniveau en capaciteitsverlies), waardoor beelden worden bevestigd en vanuit opdrachtgevers- en klantperspectief het vertrouwen (tenminste in Diemen) in Duo+ ernstig is verstoord.

De visie die ten grondslag ligt aan de invulling van de relaties van opdrachtgever-/ opdrachtnemerschap, tussen de gemeenten en Duo+ wordt in de praktijk niet ingevuld. Bestuurlijke en ambtelijke accountoverleggen zijn niet van de grond gekomen en vanuit Duo+ wordt, mede door werkdruk, niet conform de visie gewerkt. Adviseurs/consulenten vanuit Duo+ bewandelen nog 'oude lijntjes' naar 'eigen gemeente' en daar waar medewerkers zijn vertrokken worden gemeenten niet bediend vanuit consulentschap.

3.4 Hypotheek 3: governance draagt onvoldoende bij aan grip

Gekozen samenwerkingsmodel is complex in dagelijkse praktijk

De keuze voor een 'Modulaire Gemeenschappelijke Regeling' (gedifferentieerd takenpakket) compliceert de samenwerking binnen Duo+, tussen Duo+ en de partnergemeenten en tussen de gemeenten onderling. In onze ogen is het gekozen samenwerkingsmodel (uitvoeringsorganisatie) het meest complex denkbare samenwerkingsmodel, in termen van 'governance':

a. Het zorgt voor 'ongelukkige' knips tussen beleid (in gemeenten) en uitvoering (in Duo+)...
b. …met discussies over 'wat is beleid'?
c. Er zijn veel overdrachtsmomenten, wat leidt tot integraliteitsvraagstukken.

d. Er is door gemeenten gekozen voor model opdrachtgever-/opdrachtnemerschap, wat in de dagelijkse praktijk leidt tot 'wij-zij-verhoudingen'.
e. Het leidt tot onbekendheid van uitvoering met lokale context/ 'kleuring'.

Door de inzet van programmasturing kan deze complexiteit deels worden ondervangen. Echter, door de 'valse start' van Duo+ is deze werkwijze nog niet van de grond gekomen.

Juridisch fundament werkt rolonzuiverheid in de hand

De keuze voor het juridisch fundament onder Duo+ in de vorm van een Openbaar Lichaam zorgt voor bestuurlijke drukte rondom samenwerking en bevordert 'rolonzuiverheid' van bestuurders: opdrachtgeverschap en eigenaarsrol worden bijvoorbeeld vermengd in het Algemeen Bestuur en de eigenaarsrol van Duo+ komt daarmee bestuurlijk onvoldoende tot zijn recht.

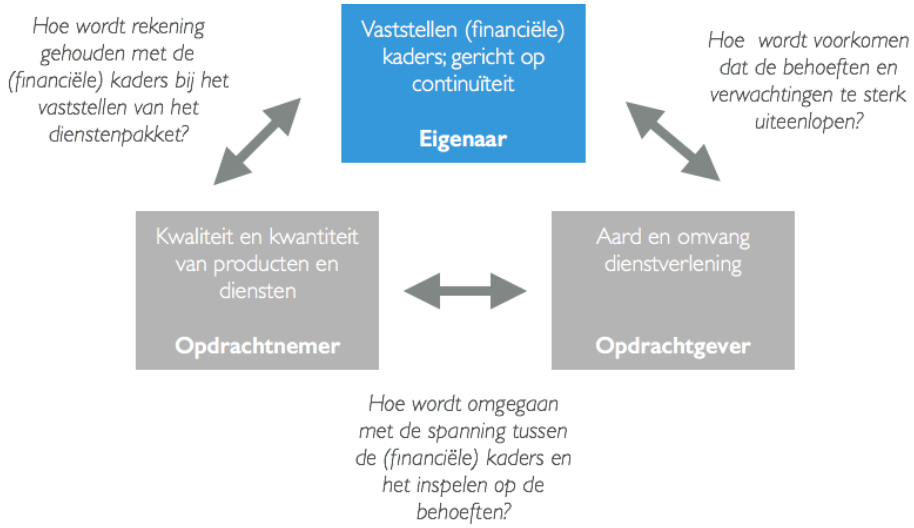
Gemeentesecretarissen geen doorzettingsmacht en niet aanspreekbaar in college

De positie van de gemeentesecretaris is niet (structureel) geborgd binnen de Gemeenschappelijke Regeling: niet in de vorm van directielid, niet in de vorm van een formele adviescommissie tussen directie en bestuur, enkel als adviseur aan tafel van het Dagelijks Bestuur Duo+. Dit heeft tot gevolg dat de directeur Duo+ rechtstreeks 'zaken kan doen' met het bestuur Duo+ over taken/middelen die direct invloed hebben op de bedrijfsvoering van de individuele gemeenten en dus op de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris (die in eigen college hierop niet meer aanspreekbaar is).

Rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar onvoldoende onderscheiden

Daarnaast is zowel het bestuurlijk (gezamenlijk) als ambtelijk opdrachtgeverschap niet helder geborgd. Er is geen gezamenlijk portfeuillehoudersoverleg tussen de drie gemeenten en het ambtelijk opdrachtgeverschap is belegd onder het niveau van de gemeentesecretaris.

De rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zijn onvoldoende onderscheiden en ingevuld (zie figuur 1), waardoor in 'zwaar weer' gemeenten snel in de reflex schieten van de opdrachtgeversrol, in plaats van het optreden als eigenaar van Duo+. Tevens is sprake van te weinig communicatie en duidelijke afspraken tussen opdrachtgevers en Duo+, waardoor bestuurlijke vraag en prioritering vaak niet op tafel komt.



Figuur 1. Dilemma's van verschillende rollen in governancestructuur.

3.5 Hypotheek 4: cultuurverschillen en onduidelijke opdracht

Verschil in culturen…

Er bestaan verschillende werkwijzen en culturen tussen partnergemeenten, waarbij beelden over elkaars werkwijze/cultuur de samenwerking beïnvloeden. Deze verschillen komen tot uiting in zowel de werk- als managementcultuur.

…met dominante rol Uithoorn in Duo+…

Deels is dit veroorzaakt doordat na de politieke 'no-go' in De Ronde Venen en de gedeeltelijke toetreding van Diemen er ongewild en onverwacht een relatief zware inbreng vanuit Uithoorn in Duo+ is ontstaan, met als gevolg een dominantie van de oorspronkelijke Uithoornse managementcultuur in Duo+. Aan de voorkant van het selectieproces van managementleden binnen Duo+ is door de deelnemende gemeenten gesignaleerd dat de kleine kandidatenpool en beperkingen van het sociaal statuut zou leiden tot het geringe aanbod van managementcapaciteit vanuit de beide andere gemeenten.

…vormen belemmering voor integratie mensen en middelen…

Verschillen in samengebrachte culturen en managementstijlen zijn binnen Duo+ een belemmering voor verdere integratie en harmonisering, waardoor tot op heden geen uniforme manier van werken ontstaat. Verschillen leiden ertoe dat tussen partnergemeenten anders wordt gedacht over belang resultaatafspraken, zakelijkheid en procesmanagement (bijvoorbeeld archivering bij zaakgericht werken).

…met als gevolg dat oude patronen niet worden doorbroken

Doordat er nog geen DVO's waren vastgesteld en medewerkers 'de opdracht' meekregen om op dezelfde manier verder te gaan, zijn zij teruggevallen op oude werkpatronen: samenwerking vindt plaats op basis van oude 'lijntjes' in plaats van slimme inzet van 'de beste mensen voor de betreffende vraag'. De onduidelijkheid wordt door partnergemeenten ook gebruikt voor 'van Duo+ gedaan krijgen wat je wilt hebben': bestuurders hebben eigen ingangen naar medewerkers en gemeentesecretarissen leggen vragen (met beslag op capaciteit en financiën) vanuit lokaal belang in Duo+-organisatie. Zodoende ontstaat steeds meer sfeer van: 'wie het hardst roept krijgt de Duo+-uren'.

3.6 Hypotheek 5: gebrek aan leiderschap en sturing

Onvoldoende checks and balances bij start

Vanaf de start van Duo+ zijn er problemen met leiderschap en sturing vanuit het management. De directeur ging – in het beeld van gemeentesecretarissen - 'zijn eigen weg', waarbij het DB Duo+ onvoldoende zicht kreeg op deze situatie en zo onvoldoende tegenwicht heeft kunnen bieden. Dit komt mede door de (te) scherpe knip tussen projectorganisatie tot 1/12016 en de positionering van de directeur en DB Duo+ vanaf 1/1/2016 zijn de '*checks and balances*' onvoldoende ingeregeld vanaf de start.

Dominantie managementstijl Uithoorn binnen Duo+

Zoals al besproken in paragraaf 3.4, zijn management en sleutelposities binnen Duo+ nagenoeg volledig ingevuld vanuit de gemeente Uithoorn. Daarmee zijn de oorspronkelijke managementstijl en de daarbij gegroeide onderlinge verhoudingen vanuit Uithoorn gekopieerd naar Duo+, waarbij medewerkers vanuit andere gemeenten andere managementstijlen gewend zijn.

Opvallend is dat alle managementposities na het selectieproces zijn ingevuld op basis van het principe 'geschikt of geschikt maken'. Gevolg is lage personele frictiekosten bij aanvang. Echter, er kunnen vraagtekens geplaatst worden of dit selectieproces bijdraagt aan de inbreng van 'frisse blikken'. Tevens ligt hier een risico ten aanzien van 'het geschikt kunnen maken'. Deze vraag krijgt nog meer lading, omdat er na 8 maanden gebrek aan continuïteit wordt ervaren in de managementlaag: nog niet alle managementposities zijn ingevuld. Leidinggevenden zijn nog maar beperkt in hun kracht gezet (coaching, begeleiding, ontwikkeling) vanuit de directie/het managementteam Duo+.

Gebrek aan sturing

Door de managementcultuur en het hoge verloop in de managementlaag is er gebrek aan prioritering en leiderschap in Duo+, waardoor medewerkers nauwelijks sturing ervaren. Hierdoor is er geen sturing op harmonisering - management wacht teveel op andere ontwikkelingen (veel I&A gedreven) - en is er gebrek aan verwachtingsmanagement en communicatie vanuit Duo+ richting partnergemeenten.

Enkele weeffouten in organisatiestructuur Duo+

Tot slot is er sprake van 'weeffouten' in structuur Duo+, waardoor er op plaatsen in de organisatie een (te) grote span of attention is, maar ook leidt tot een verhoudingsgewijze omvangrijke managementcapaciteit/gelaagdheid.

3.7 Hypotheek 6: geen sturingsinformatie en -instrumentarium

Geen sluitende p&c-cyclus

Het ontbreekt Duo+ aan sturingsinstrumentarium en sturingsinformatie, op het gebied van bedrijfsvoering. Er is geen sprake van een 'sluitende planning- en controlcyclus', bestaande uit:

a. bestuurlijke 'kalenders' vanuit de drie gemeenten;
b. vertaald naar een 'jaarplan' vanuit Duo+;
c. voorzien van een capaciteitsplanning;
d. op grond waarvan bestuurlijke gesprekken plaatsvinden over prioritering, fasering en temporisering.

Het is belangrijk dat een dergelijk jaarplan zijn weerslag krijgt in drie afdelingsplannen: Burger, Bestuur en Bedrijfsvoering en die afdelingsplannen de basis vormen voor teamplannen. Vervolgens geven de persoonlijke ontwikkelplannen van medewerkers hun individuele bijdrage aan het teamplan weer. Echter, van deze 'ideaaltypische' situatie is nog geen sprake in Duo+. Ondanks het feit dat voor een 'groeimodel' is gekozen op dit vlak, constateren wij dat het Duo+ ontbreekt aan essentiële sturingsinformatie.

Afspraken over basis- en pluspakket niet geoperationaliseerd

Er zijn binnen Duo+ afspraken over basisdienstverlening en maatwerk/'plusdienstverlening'. Deze afspraken zijn alleen nog niet nader uitgewerkt, alsmede de capaciteitsverdeling vanuit Duo+ naar de drie gemeenten. Er bestaan geen dienstverleningsovereenkomsten. Met aangereikte '*best practices*' op deze gebieden is niets gedaan.

Geen registratie, is geen informatie

In lijn hiermee worden binnen Duo+ ook geen uren geregistreerd en is er derhalve geen managementinformatie beschikbaar om beelden over elkaar weg te nemen of te bevestigen (als het gaat om 'wie het hardst roept krijgt de uren'). Er is dus geen enkel inzicht op de verhouding tussen ingebrachte middelen (geld en formatie) en de ontvangen dienstverlening in termen van kwantiteit en kwaliteit.

Duo+ en gemeenten niet meer 'in control'

Duo+ blijkt ook niet in staat om (actuele en betrouwbare) sturingsinformatie aan te dragen als het gaat om vacatureruimte en budgetuitputting. Door gebrek aan deze sturingsinformatie zijn partnergemeenten niet meer 'in control'. Dit komt tot uiting in het feit dat instrumenten als consulentschap onvoldoende geborgd zijn in relatie gemeente – Duo+, waardoor cruciale functies in lokale context gemeenten te onzichtbaar zijn.

3.8 Hypotheek 7: financiële analyses niet waterdicht

Ten aanzien van de financiële situatie rondom Duo+ is er onduidelijkheid over de samenstelling en onderbouwing van de financiële stukken, waaronder de gewijzigde begroting 2016 en de begroting 2017-2020 (zie sectie 3.7). Dit hangt samen met:

a. De 'vrijval' vanuit de drie gemeentelijke begrotingen ten behoeve van de begroting Duo+ 2016, is door de drie gemeenten eind 2015 'onder stoom en kokend water' bepaald. Daarbij is (om begrijpelijke redenen) nauwelijks oog geweest voor onderlinge vergelijkbaarheid van ingebrachte kostensoorten.

b. Daardoor is nu sprake van 'rafelranden' tussen de begrotingen van de drie gemeenten en de begroting van Duo+. De drie gemeenten hebben niet geheel dezelfde budgetten (naar rato van ingebrachte formatie) vanuit de drie gemeentelijke begrotingen ingebracht in de Duo+-begroting. Duo+ heeft daardoor bij de start 'te weinig middelen' meegekregen voor de uitvoering van de taken en ambities op dat moment.

c. De vraag is of door de lange aanloopperiode naar Duo+ en het daarbij behorende uitstel ten aanzien van investeringen op diverse fronten, efficiencyvoordelen als individueel rekeningresultaat zijn gevallen, in plaats van te reserveren voor 'vrijval' naar (het collectief van) Duo+.

d. Het 'rooskleurig' meerjarenperspectief van Duo+ (begroting 2017 – 2020) lijkt 'boterzacht'. Efficiencyvoordelen zijn doorgerekend, maar de (aanzienlijke) risicoparagraaf is niet financieel doorvertaald (naar het weerstandsvermogen in de gemeentelijke begrotingen).

e. Er is geen sprake van een werkbegroting Duo+ van waaruit gecontroleerd budgetten vanuit de individuele gemeentelijke begrotingen worden uitgegeven. Daardoor ontbreekt het aan een actueel overzicht van onder-/overuitputting.

Inzicht en overzicht van de gepresenteerde financiën is cruciaal voor bestuurlijke discussies/keuzen (prioritering, ambitieniveau, discussie over begroting 2017 en verdeelsleutel).

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.
Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

drs. Stan van de Laar
partner

s.vandelaar@seinstravandelaar.nl
06 30372997